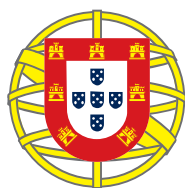




PARECER SOBRE
A CONTA GERAL DO ESTADO

2025



TRIBUNAL DE
CONTAS



ÍNDICE

SUMÁRIO.....	I
JUÍZO SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2025	1
INTRODUÇÃO.....	6
A. O PROCESSO ORÇAMENTAL	8
1. DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL	9
2. CENÁRIO ORÇAMENTAL E DESVIOS.....	12
2.1. Receita e despesa: previsão e execução	12
2.2. Medidas de política orçamental: previsão e execução	14
CAIXA 1 – AS MEDIDAS DISCRICIONÁRIAS DA RECEITA NO CONTEXTO DO INDICADOR DE DESPESA LÍQUIDA.....	17
B. CONTA GERAL DO ESTADO	21
1. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E SEGURANÇA SOCIAL	21
1.1. Perímetro da Conta Geral do Estado.....	21
Caixa 2 – Prestação de contas em SNC-AP	24
1.2. Receitas e despesas consolidadas.....	26
Caixa 3 – Saldo em contabilidade pública e em contabilidade nacional	30
1.3. Fluxos financeiros com a União Europeia.....	31
1.3.1. Saldo global.....	32
1.3.2. Fluxos financeiros para a União Europeia	32
1.3.3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal	33
2. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	44
2.1. Alterações orçamentais e outros instrumentos de gestão de dotações	44
2.2. Receita.....	48
2.2.1. Receita fiscal	49
2.2.2. Receita não fiscal	54
2.2.3. Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva.....	56
2.3. Despesa	59
2.3.1. Evolução da despesa efetiva	60
2.3.2. Pagamentos em atraso	63
2.3.3. O financiamento da descentralização	65
2.4. Dívida pública financeira	70
2.4.1. Dívida financeira consolidada	71
2.4.2. Dívida direta do Estado	72
2.4.3. Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos	75
2.4.4. Fluxos financeiros.....	77
2.5. Garantias públicas.....	79
2.5.1. Responsabilidades acumuladas por garantias	80
2.5.2. Garantias concedidas no ano.....	81

2.5.3. Pagamentos por execução de garantias e acionamento de seguros	82
2.6. Património financeiro	82
2.6.1. Património financeiro do Estado.....	83
2.6.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos	87
2.6.3. Fluxos financeiros.....	90
Caixa 4 – Financiamento do setor empresarial do Estado.....	91
2.7. Património imobiliário	94
2.7.1. Inventário	94
2.7.2. Operações imobiliárias	95
2.7.3. Contrapartidas financeiras pela ocupação dos imóveis do Estado	98
2.8. Receitas e despesas extraorçamentais.....	101
2.9. Tesouraria.....	103
Caixa 5 – Certificados Especiais de Dívida Pública de Curto Prazo – Evolução 2020-2025	106
3. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	109
3.1. Enquadramento	109
3.2. Demonstrações orçamentais e mapas contabilísticos	111
3.2.1. Alterações orçamentais	112
3.2.2. Receita	113
3.2.3. Despesa	115
Caixa 6 – Medidas extraordinárias para mitigar o impacto das calamidades naturais	118
3.2.4. Saldos.....	119
3.3. Demonstrações Financeiras.....	120
3.3.1. Balanço	122
Caixa 7 – Património imobiliário da Segurança Social	125
3.3.2. Demonstração dos resultados por naturezas.....	129
3.4. Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.....	132
3.4.1. Situação patrimonial	133
3.4.2. Desempenho económico.....	134
C. TEMAS EM DESTAQUE	137
1. REFORMA DA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA.....	137
2. ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS – A EXPERIÊNCIA-PILOTO EM 2025	140
2.1. O processo de implementação da OPP	141
2.2. Resultados do processo de implementação da OPP em 2025.....	142
2.3. Desenvolvimentos em curso.....	147
3. REVISÃO DA DESPESA PÚBLICA – DOIS ANOS DE APLICAÇÃO.....	148
3.1. Sobre o processo.....	149
3.2. Sobre a implementação	152
4. PENSÕES	157
4.1. Enquadramento	157
4.2. Universo	159
4.3. Despesa com pensões	159
4.4. Financiamento	160



5. APOIOS PÚBLICOS A ENTIDADES NÃO PERTENCENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	164
5.1. Evolução	164
5.2. Finalidades e beneficiários	166
5.3. Divulgação da informação	169
Caixa 8 – Apoios públicos ao setor financeiro.....	171
6. BENEFÍCIOS FISCAIS	173
6.1. Universo	173
6.2. Principais alterações relativas a benefícios fiscais em 2025.....	176
6.3. Evolução	176
6.4. Reporte e quantificação	179
6.5. Avaliação e controlo.....	180
Caixa 9 – Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação – dois anos de vigência	182
7. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E OUTRAS CONCESSÕES	186
7.1. Acompanhamento pelo Estado ainda insuficiente	186
7.2. Encargos líquidos com PPP caem 9,8% para 1,2 mil M€ em 2025	188
7.3. Responsabilidades Contingentes sobem 62,8% para 2,9 mil M€, impulsionadas pela Brisa	191
D. RECOMENDAÇÕES	193
1. RECOMENDAÇÕES – PARECER SOBRE A CGE 2025.....	193
1.1. O processo orçamental.....	193
1.2. Administração central e segurança social	193
1.3. Conta da administração central	195
1.4. Conta da segurança social	199
1.5. Temas em destaque	204
2. IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NO PARECER SOBRE A CGE 2023.....	206
DECISÃO	221
ANEXOS	223
A. O PROCESSO ORÇAMENTAL	223
A1. Execução das medidas de política orçamental no RCGE 2025 vs previsão no ROE 2025	223
B. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E SEGURANÇA SOCIAL	225
B1. Evolução das receitas e despesas consolidadas (AC e SS).....	225
B2. Erros de compilação dos fluxos extraorçamentais para as regiões autónomas	225
C. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL.....	226
C1. Regime de contabilização das receitas.....	226
C2. Receitas fiscais consignadas	227
C3. Receita não fiscal – principais entidades	228
C4. Taxas não identificadas – principais entidades.....	229
C5. Despesa por classificação económica	229
C6. Erros de especificação na despesa	230
C7. Limites ao financiamento do Estado e gestão da dívida pública	230
C8. Dívida direta do Estado – Stock de OT e respetivas taxas.....	231
C9. Dívida financeira dos SFA – Diferenças de reporte – TC / RCGE 2025	231



C10. Limites para a concessão de garantias	232
C11. Património financeiro – global e em entidades fora do perímetro	232
C12. Erros nos Mapas da CGE relativos ao património financeiro	233
C13. Erros de especificação do património financeiro.....	234
C14. Financiamento do setor empresarial do Estado – Empresas beneficiárias	235
C15. Património imobiliário – Receita de alienações e despesa de aquisições	236
C16. Erros de especificação do património imobiliário.....	237
C17. Operações extraorçamentais – divergências	239
D. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	240
D1. Entidades que integram o perímetro de consolidação da CSS.....	240
D2. Execução orçamental por sistemas e subsistemas e saldos	241
D3. Medidas Extraordinárias incêndios florestais/cheias.....	243
E. TEMAS EM DESTAQUE.....	244
E1. Revisão da despesa pública – dois anos de aplicação.....	244
E2. Benefícios fiscais	247
E3. Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação.....	248
SIGLAS E ABREVIATURAS	252
FICHA TÉCNICA	255
ÍNDICE DE QUADROS	256
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	258
ÍNDICE DE FIGURAS.....	260

SUMÁRIO

O Tribunal, nos termos da Constituição, emite anualmente o Parecer sobre a Conta Geral do Estado dirigido à Assembleia da República. O Parecer destina-se também ao Governo, para promover a implementação das recomendações, e aos cidadãos para informar sobre a aplicação dos recursos públicos, reforçando a transparência, a integridade e a responsabilidade das contas públicas.

A apreciação da atividade financeira do Estado resulta do exame às contas da administração central e da segurança social, bem como dos valores refletidos na Conta Geral do Estado. Este exame é complementado pela análise de outras matérias com impacto na atividade e na posição financeira do Estado. Destacam-se a Reforma das finanças públicas – incluindo os progressos na orçamentação por programas e na revisão da despesa – o financiamento do setor empresarial do Estado, os apoios concedidos a entidades externas às administrações públicas e os benefícios fiscais, dos quais o Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação. O Parecer inclui ainda uma apreciação da implementação das recomendações anteriormente formuladas.

A Conta Geral do Estado de 2025 continua a não incluir as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da administração central e da segurança social. Esta limitação fundamenta o juízo de não conformidade com a Lei de Enquadramento Orçamental e impossibilitou a Certificação da Conta pelo Tribunal. O Juízo identifica as matérias que comprometem a imagem verdadeira e apropriada da Conta, bem como outras que limitam a respetiva compreensão.

São formuladas 57 recomendações dirigidas, nos termos da lei, ao Governo e à Assembleia da República, com vista a suprir as fragilidades detetadas. Apesar de a maior parte destas recomendações reiteradas de anos anteriores se encontrarem apenas parcialmente implementadas, as ações já tomadas têm-se traduzido em progressos importantes para o caminho de melhoria da gestão financeira pública.

A ausência das demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas inviabiliza uma visão financeira completa e integrada da situação patrimonial do Estado. Os termos em que a Conta presentemente é prestada comprometem, assim, a informação necessária a um adequado processo de decisão e controlo políticos, designadamente quanto ao apuramento do conjunto das responsabilidades do Estado – incluindo as relativas a pensões – aos riscos para as finanças públicas e ao respeito pelo princípio da equidade intergeracional.

Administração central e segurança social

- Em 2025, a execução orçamental consolidada da administração central e da segurança social registou um défice de 131 M€. O aumento da receita, de 7 990 M€, foi superior ao da despesa, de 7 521 M€. Este resultado decorreu de um défice de 6 855 M€ na administração central, em grande medida, compensado pelo saldo positivo de 6 723 M€ da segurança social.**

A receita fiscal e as contribuições para a segurança social, a Caixa Geral de Aposentações e a ADSE representaram 84,7% da receita efetiva consolidada. Na despesa destacam-se as pensões e outras prestações sociais diretas, as despesas com pessoal e os outros apoios, pagos através de transferências e subsídios, que corresponderam a 76,3% da despesa efetiva consolidada. (Cfr. ponto B.1.2.)

Receita 118 916 M€	Despesa 119 048 M€
Receita fiscal 65 824 M€ (+4 213 M€)	Pensões e outras prestações sociais diretas 44 995 M€ (+2 439 M€)
Contribuições para a CGA e SS 34 844 M€ (+2 666 M€)	Outras transferências e subsídios 21 703 M€ (+1 756 M€)
Outras receitas 18 249 M€ (+1 112 M€)	Despesas com pessoal 24 178 M€ (+1 899 M€)
	Aquisição bens e serviços 14 976 M€ (+854 M€)
	Outras despesas 13 196 M€ (+573 M€)
Défice orçamental 131 M€ (+470 M€)	

2. **A despesa global com pensões e complementos (Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações) totalizou 37 574 M€.** Foi financiada, essencialmente, por contribuições e quotizações (64,3%), destinadas ao financiamento de pensões de natureza contributiva, e por transferências do Orçamento do Estado (33,2%). Estas últimas destinaram-se a assegurar as pensões de natureza não contributiva e a compensar a perda de receita da Caixa Geral de Aposentações, resultante da inscrição, a partir de 2006, dos trabalhadores em funções públicas no sistema de segurança social. Face a 2024, a despesa com pensões e complementos aumentou 5,3%, sobretudo devido às políticas de valorização de rendimentos da população idosa – atualizações regular e extraordinária de pensões e suplemento extraordinário de pensão pago em setembro – e ao aumento do número de beneficiários (3 687 244 pensões em pagamento no final de 2025). (Cfr. ponto C.4.)
3. **Subsistem fragilidades na identificação das entidades que devem integrar o perímetro da Conta, o que subvaloriza a receita e a despesa consolidadas em, pelo menos, 8 M€ de receita e 3 M€ de despesa.** A Conta abrangeu 473 serviços processadores da administração central e 12 entidades da segurança social. Na administração central, apesar do esforço para a inclusão das entidades em falta, verificou-se que três entidades foram omitidas do perímetro e outras três não apresentaram a respetiva execução. (Cfr. ponto B.1.1.)
4. **As limitações dos procedimentos de consolidação sobrevalorizam a receita e a despesa consolidadas em, pelo menos, 846 M€.** A consolidação, destinada a eliminar o efeito das operações relevantes entre as entidades do perímetro da Conta, continua a abranger um conjunto muito limitado de operações, sobrevalorizando a receita e a despesa consolidadas em, pelo menos, 527 M€. Os procedimentos adotados relativamente aos juros da dívida pública são também inconsistentes e originam uma sobreavaliação de, pelo menos, 320 M€. Em sentido inverso, a receita e a despesa encontram-se subavaliadas em 133 M€ devido à manutenção do pagamento de despesas por dedução à receita fiscal (em vez do seu reconhecimento como aumento da despesa) e em 198 M€ pela contabilização de juros pelo valor líquido. Estas práticas não traduzem a natureza jurídica e financeira das operações e contrariam os princípios da não compensação e da especificação. (Cfr. pontos B.1.2. e B.2.2.1.)
5. **Considerando o perímetro da Conta Geral do Estado, das 1507 contas relativas a 2025 prestadas ao Tribunal, 83,1% foram produzidas com base no referencial contabilístico SNC-AP, cobrindo 50,8% da despesa não consolidada refletida na Conta.** A restante despesa inclui contas de elevada materialidade, como a referente aos Encargos da Dívida Pública e a das Despesas Excecionais do Ministério das Finanças, que integram operações a reconhecer e a mensurar em SNC-AP apenas quando concretizada a operacionalização da Entidade Contabilística Estado. (Cfr. Caixa 2)
6. **Na Reforma da gestão financeira pública, iniciada em 2015, verificaram-se progressos, embora com um impacto ainda reduzido na Conta Geral do Estado. Esta situação é evidenciada pela ausência das demonstrações orçamentais e financeiras e por a Entidade Contabilística Estado ainda não cumprir o previsto na Lei de Enquadramento Orçamental.** Em termos globais, registaram-se progressos de natureza instrumental no modelo de governação, na revisão dos normativos legais, na consolidação de contas e na apropriação e tratamento, pelos sistemas centrais do Ministério das Finanças, da informação contabilística das entidades da administração central que já aderiram ao SNC-AP. Foram também desenvolvidas ferramentas para integração e exploração de dados no âmbito do controlo orçamental e económico-financeiro. (Cfr. ponto C.1.)
Face ao subaproveitamento das verbas do PRR afetas ao desenvolvimento de sistemas de informação de suporte à Reforma, tornou-se necessário mobilizar outras fontes de financiamento para assegurar a conclusão dos projetos até 2029. O financiamento PRR, fixado em 122 M€ em 2021, foi reduzido para 16,1 M€ (13,2% do inicial) em 2025. Tendo em conta que o prazo de execução financeira termina no final do ano e que, em junho de 2026, permaneciam por executar cerca de 10 M€, subsiste um risco elevado de não concretização dos projetos com verbas do PRR. (Cfr. ponto C.1.)
7. **O modelo definido para a orçamentação por programas está alinhado com as boas práticas da OCDE e prevê o escrutínio pela Assembleia da República. A sua operacionalização através de experiências-piloto, em 2025, permitiu identificar aspetos a aperfeiçoar.** O modelo assenta na definição de objetivos, indicadores e metas para cada programa orçamental, pretendendo contribuir para o reforço da transparência e da responsabilização. Em 2025, este processo recebeu um impulso significativo, com o alargamento de duas para seis experiências-piloto e a aprovação do diploma que estabelece as especificações e as orientações relativas à concretização dos programas

orçamentais. A Conta apresenta resultados de desempenho para 244 dos indicadores definidos (89,7 %), não tendo sido apurados os respeitantes aos 28 restantes. Os resultados do quarto ano como exercício-piloto revelaram, contudo, fragilidades transversais na definição da estrutura programática, em especial na formulação de indicadores de desempenho coerentes com as atividades desenvolvidas e na estimativa dos custos associados aos 222 objetivos e respetivos indicadores identificados nas áreas da economia, defesa, educação, trabalho e segurança social, ambiente e cultura. No Orçamento do Estado para 2026, o modelo foi aplicado a todos os ministérios, com aperfeiçoamentos de natureza transversal decorrentes, em grande medida, da aplicação das circulares de preparação orçamental e do regime jurídico, bem como dos resultados das experiências-piloto. (Cfr. ponto C.2.)

- 8. O reporte da Conta quanto aos fluxos financeiros destinados às administrações regionais está sobreavaliado em 167 M€ e, quanto aos fluxos recebidos, a entidade pagadora não está corretamente identificada.** Os fluxos destinados às regiões, evidenciados na conta, totalizaram 979 M€ para a Administração Regional dos Açores e 592 M€ para a da Madeira. Compreendem transferências do Orçamento do Estado, fundos europeus, empréstimos e outros apoios pontuais. A sobreavaliação da despesa verificou-se nos fluxos financeiros extraorçamentais. Relativamente aos fluxos recebidos, os rendimentos de juros (23 M€) e ativos financeiros (74 M€), foram identificados como integralmente provenientes da Administração Regional da Madeira. Contudo, 4 M€ e 16 M€, respetivamente, foram pagos pela Administração Regional dos Açores. (Cfr. ponto B.1.2.)
- 9. Os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia apresentaram em 2025 um saldo de 2 721 M€, inferior em 16,4%, se comparado com o ano anterior, destacando-se o acréscimo registado nas transferências de Portugal para a UE.** As transferências para a UE atingiram em 2025 o montante global de 2 730 M€, confirmando-se os valores registados na Conta Geral do Estado. Os fluxos financeiros provenientes da UE foram de 5 452 M€, valor que continua a não ser coincidente com o constante da Conta, devido à articulação insuficiente entre a Entidade Orçamental e os beneficiários de transferências diretas de fundos europeus. A Conta não reflete integralmente a execução do PRR, subsistindo insuficiências nos registos contabilísticos e diferentes práticas de contabilização do recebimento e da utilização de fundos provenientes do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Na sequência do observado pelo Tribunal em anteriores pareceres, mantém-se a permanente necessidade de acelerar o ritmo de execução dos fundos europeus. Apurou-se que, no final de 2025:

- No Portugal 2020, se verificou a plena absorção no âmbito dos fundos da política da coesão e da política do mar e uma perda de verbas ao nível da política da agricultura (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural – FEADER) de cerca de 8,5 M€, representando menos de 0,2% da programação deste fundo;
- No PRR, verificou-se que os pagamentos efetuados aos Beneficiários Diretos e Finais, ascendiam a 2 530 M€ e 8 268 M€, respetivamente, num total de 10 798 M€, o que correspondia a 49% do valor total programado e a 78% do valor recebido por Portugal até ao final de 2025 (13 797 M€). No entanto, permaneciam por transferir para os Beneficiários Finais mais de 2 mil M€, o que evidencia que uma parte relevante dos recursos continuava retida numa fase intermédia da cadeia de financiamento, sem ter chegado à economia real;
- A taxa de compromisso do Portugal 2030 era de 49,8%. Com uma despesa validada de 3 388 M€, a taxa de execução no final de 2025, decorridos 4 anos do período de programação, era de apenas 14,7%.

Por sua vez, o planeamento do PRR, enquanto instrumento associado a um financiamento extraordinário assente em realizações e execução rápida, revelou-se desajustado, tendo o risco ou a impossibilidade de concretização das reformas e investimentos definidos obrigado a sucessivas reprogramações, incluindo a diminuição do número de marcos e metas a atingir. Tais alterações afetaram os objetivos inicialmente delineados, prejudicando a implementação de reformas e investimentos estruturais para o desenvolvimento do país. (Cfr. ponto B.1.3.)

Administração central

- 10. O Relatório da Conta continua a não distinguir as alterações orçamentais com impacto no défice que, em 2025 duplicaram o défice previsto face ao que constava do Orçamento.** Verificou-se que apenas um quinto da dotação provisional foi utilizado para financiar despesas imprevisíveis e inadiáveis continuando a ser utilizada, sobretudo, para reforçar despesas previsíveis, em especial despesas com pessoal. Por sua vez, o valor previsto para as dotações centralizadas duplicou, mas a sua utilização correspondeu a cerca de metade da registada no ano

anterior, sem que o Orçamento ou a Conta tenham apresentado fundamentação para estes valores. (Cfr. ponto B.2.1.)

11. **Subsistem fragilidades nos sistemas de informação que afetam a fiabilidade do reporte da receita.** Ao nível da informação relativa a contas a receber e à receita cobrada, não está assegurada a correspondência entre a totalidade da receita arrecadada e a informação registada nos sistemas centrais do Ministério das Finanças de suporte à Conta e verificam-se também atrasos na classificação e no registo da receita pelos serviços processadores. (Cfr. ponto B.2.2.)
12. **A receita fiscal ascendeu a 65 587 M€, mais 4 210 M€ (6,9%) do que no ano anterior, mantendo a trajetória de crescimento e uma estrutura estável ao longo dos últimos cinco anos.** A receita de IRS (18 583 M€) representou cerca de dois terços da receita dos impostos diretos e aumentou 1 564 M€ associada ao crescimento do emprego e à redução dos reembolsos. Por sua vez, a receita de IVA, no valor de 26 690 M€, registou o maior aumento face a 2024: mais 2 507 M€ impulsionado pelo aumento do consumo privado. (Cfr. ponto B.2.2.1.)
13. **As receitas consignadas totalizaram 5 364 M€ em 2025. Estas receitas devem ser objeto de escrutínio reforçado pela Assembleia da República, dado que reduzem a flexibilidade da gestão orçamental e que a lei atribui à consignação um carácter excecional.** Face a anos anteriores, é de notar a quebra do IRC consignado e a interrupção da cobrança do adicional sobre o setor bancário, na sequência da declaração da sua inconstitucionalidade. Por sua vez, continua a verificar-se a consignação de quase toda a receita dos jogos sociais e do imposto de jogo, bem como de um terço do imposto sobre os produtos petrolíferos. Permanece ainda por aprovar o despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da economia a regulamentar e identificar os beneficiários finais da contribuição de solidariedade temporária do setor de distribuição alimentar (8 M€), o que impede a afetação desta receita, comprometendo os objetivos que levaram à sua criação pela Assembleia da República. (Cfr. ponto B.2.2.1.)
14. **A receita não fiscal ascendeu a 22 358 M€, com predomínio da receita proveniente da atividade do Estado, que representou 42,6% do total.** Esta decorre maioritariamente da venda de bens e serviços (44,4%) e das taxas, multas e outras penalidades (40,3%). Cerca de um quarto da receita de taxas não se encontra devidamente identificado na execução orçamental, por desatualização do classificador da receita. Esta limitação conduz ao registo de 998 M€ em “taxas diversas”, situação que reduz a utilidade da informação contabilística, por não permitir identificar a respetiva tipologia. (Cfr. ponto B.2.2.2.)
15. **No final de 2025, a dívida em cobrança coerciva pela Autoridade Tributária e Aduaneira (por ter excedido o prazo de pagamento) totalizava 29 592 M€, o equivalente a 45,1% da receita fiscal do ano, da qual 12 088 M€ (40,8%) é considerada incobrável.** Tanto a dívida total como as dívidas incobráveis continuaram a aumentar (em 708 M€ e em 682 M€, respetivamente), o que constitui um risco para a sustentabilidade das finanças públicas. Acresce que mais de metade da dívida incobrável, concretamente 59,3%, respeita a contribuintes coletivos com atividade cessada em IVA, o que reforça a dificuldade de recuperação. Em 2025, na sequência de decisões judiciais, o Estado restituiu mais 14 M€ relativos a verbas pagas ao abrigo de programas especiais de regularização de dívidas lançados em 2013 e 2016. Em termos acumulados, as restituições ascendem a 316 M€. (Cfr. ponto B.2.2.3.)
16. **A despesa efetiva, que ascendeu a 94 800 M€, aumentou 6,2% face a 2024 e manteve a tendência de crescimento verificada nos últimos cinco anos. Destaca-se o aumento dos agregados de natureza permanente, nomeadamente as despesas com pessoal, que cresceram 8,6%, bem como a reduzida execução das despesas de investimento.** Considerando a última década, a despesa média por trabalhador aumentou 1,0% em termos reais. Face a 2024, as transferências e subsídios aumentaram 5,7% enquanto a despesa com a aquisição de bens e serviços cresceu 6,2%. Por sua vez, apesar de as despesas de investimento (excluindo as PPP rodoviárias), terem aumentado 31,5% face a 2024, ficaram abaixo do previsto no Orçamento em 2 294 M€. Esta subexecução foi registada na generalidade das áreas, com destaque para os transportes (-1 006 M€), a habitação e infraestruturas coletivas (-417 M€) e a saúde (-384 M€). Apenas na área da defesa o nível de execução ficou acima do previsto em 695 M€, para fazer face a investimentos militares. (Cfr. ponto B.2.3.1.)

- 17. Os pagamentos em atraso permaneceram elevados durante o ano, com uma média mensal de 420 M€ e uma descida acentuada apenas em dezembro.** No final de 2025, os pagamentos com mais de 90 dias de atraso totalizavam 139 M€, um agravamento de 91,1% face a 2024, o que evidencia uma deterioração da relação com os fornecedores. Uma parte significativa destes atrasos ocorreu no setor da saúde, não se verificando ainda os progressos esperados com o novo modelo de financiamento definido no final de 2024, nem com as reformas da organização e do funcionamento do Serviço Nacional de Saúde. Manteve-se a suborçamentação do Programa Saúde e os reforços de capital das unidades de saúde EPE para cobertura de prejuízos (1 299 M€ em 2025) foram insuficientes para pagar a totalidade da dívida vencida, que ascendia a 380 M€ no final do ano. O Parecer alerta que a modificação do conceito de pagamentos em atraso (para contas a pagar há mais de 30 ou 60 dias, consoante a natureza da entidade fornecedora, aplicável a partir de junho de 2026) impõe uma exigência acrescida no controlo da execução orçamental e a adoção de medidas que evitem os riscos e as consequências do não cumprimento. (Cfr. ponto B.2.3.2.)
- 18. O Fundo de Financiamento da Descentralização, destinado a financiar as competências transferidas para a administração local, registou em 2025 uma execução de 1 419 M€, correspondente a 100% da dotação corrigida e a um aumento de 42 M€ (3,1%) face a 2024, mantendo-se fortemente concentrado na Educação (82%).** A Conta Geral do Estado de 2025 melhorou o detalhe do relato, designadamente ao identificar corretamente 1,5 M€ relativos ao transporte e alojamento de alunos do ensino secundário. Persistem, contudo, falhas na informação: 21,5 M€ da execução do Fundo (21,0 M€ na Saúde e 0,5 M€ na Cultura) continuam a ser apresentados como destinados a municípios que ainda não exercem essas competências, quando foram transferidos para serviços da administração central. Permanece também por concretizar o detalhe do Fundo Social Municipal por área e competência. Considerados o Fundo de Financiamento da Descentralização efetivamente destinado aos municípios (1 398 M€) e o Fundo Social Municipal (271 M€), o financiamento associado à descentralização representou 37% das transferências correntes previstas no Regime Financeiro das Autarquias Locais. Assim, apesar dos progressos registados, a informação da Conta ainda não é correta e suficientemente detalhada. (Cfr. ponto 2.3.3.)
- 19. O reporte dos fluxos financeiros com o setor empresarial do Estado na Conta continua a apresentar fragilidades, apesar da sua materialidade e da relevância do setor para a prossecução de funções essenciais do Estado, nomeadamente nas áreas da saúde e dos transportes.** O financiamento líquido do setor empresarial do Estado tem-se mantido estável e totaliza 4 611 M€ em 2025, realizado através de dotações de capital e, em menor escala, por empréstimos e transferências. As receitas provenientes deste setor (749 M€) são essencialmente dividendos (94,1%), que estão subavaliados em 194 M€, por serem registados pelo valor líquido. As despesas destinadas ao Setor totalizaram 5 360 M€, maioritariamente para as áreas dos transportes (57%) e da saúde (29%). Esta informação na Conta contém erros de compilação e, em termos globais, apenas sistematiza as operações efetuadas pela Entidade do Tesouro e Finanças, o que leva à omissão de 2 043 M€ de despesa e 50 M€ de receita, por não abranger as realizadas por outras entidades da administração central. Subsistem lacunas no classificador económico e erros no registo das operações pelos serviços. (Cfr. Caixa 4)
- 20. A Conta continua a não incluir o reporte global das operações extraorçamentais, apesar da sua materialidade e de a contabilização e reporte serem essenciais para prestar contas da globalidade dos valores à guarda das entidades públicas.** Os valores inscritos em receita e despesa extraorçamental nos sistemas centrais do Ministério das Finanças ascenderam a 33 243 M€ e 22 781 M€, respetivamente. A diferença de 10 462 M€ não traduz um aumento de tesouraria, mas resulta de insuficiências na contabilização como: i) a impossibilidade de os serviços integrados reportarem as despesas extraorçamentais aos sistemas centrais do Ministério das Finanças; ii) não ser registada a entrega às regiões autónomas e autarquias locais das verbas cobradas pela Autoridade Tributária e Aduaneira, por falta de identificação da entidade responsável por esse registo; iii) o incumprimento das instruções da Entidade Orçamental no registo contabilístico e atrasos nas operações de encerramento das contas individuais, que impedem o reporte dos valores finais para a elaboração da Conta. (Cfr. ponto B.2.8.)

A não inclusão na Conta de demonstrações financeiras da administração central traduz-se num reporte incompleto – designadamente quanto à dívida pública, à tesouraria, ao património financeiro e imobiliário, bem como às responsabilidades contingentes (como as resultantes de garantias) – que a informação constante do Relatório da Conta, por ser insuficiente, também não consegue suprir.

- 21. A dívida pública mantém-se elevada, ascendendo em termos consolidados a 262 122 M€, mais 1,6% (4 140 M€) do que em 2024.** As obrigações do Tesouro e os certificados de aforro foram os instrumentos que mais contribuíram para o financiamento do ano, com aumentos de 7 576 M€ e de 5 448 M€, respetivamente. De notar, em sentido contrário, a redução do empréstimo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, pelo pagamento antecipado de 2 500 M€, e o vencimento de um empréstimo do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, no valor de 1 525 M€. A dívida pública entre entidades do perímetro orçamental aumentou 7,7% e, no final de 2025, ascendia a 75 658 M€. (Cfr. ponto B.2.4.1.)

Embora as projeções apontem para uma evolução favorável do rácio da dívida pública face ao PIB, existem fatores que colocam em risco o compromisso de redução da dívida, em especial, o efeito da atual tensão geopolítica internacional sobre as taxas de juro. Entre os principais fatores de pressão sobre os custos de refinanciamento, destacam-se: o elevado volume de dívida a refinar entre 2026 e 2028 (61 mil M€); um contexto de financiamento menos favorável, refletido no custo da dívida emitida, que atingiu 3,4% em 2024 e 2025 e deverá subir em 2026 e em 2027, situando-se acima do custo das emissões realizadas até 2022; e o aumento do peso da dívida detida por investidores não residentes (que aumentou de 24,8% em 2024 para 30,9% em 2025), que são tendencialmente mais sensíveis a variações no risco. (Cfr. ponto B.2.4.2.)

A Conta continua a não incluir o stock da dívida dos serviços e fundos autónomos – que, no final de 2025, ascendia a 22 543 M€ – nem a demonstração do cumprimento de todos os limites fixados pela Assembleia da República. Face a 2024 a dívida aumentou apenas 37 M€ (0,2%) e resultou, sobretudo, do aumento em 318 M€ da dívida ao Estado, parcialmente compensado pela redução de 271 M€ da dívida a instituições financeiras. A dívida ao Estado, no valor de 17 510 M€, manteve-se concentrada em cinco entidades – o Fundo de Resolução, a Parvalorem, a Infraestruturas de Portugal, o Metropolitano de Lisboa e o IAPMEI. O Relatório da Conta registou progressos com a apresentação da demonstração do cumprimento dos limites aprovados no Orçamento, ainda que esta seja condicionada pela ausência dos valores relativos à dívida dos serviços e fundos autónomos e não incluía informação sobre o cumprimento do limite aplicável ao financiamento de habitação e de reabilitação urbana. (Cfr. pontos B.2.4. e B.2.4.3.)

Pela primeira vez, a Conta identifica os montantes disponibilizados pelo Orçamento para amortizar capital ou pagar juros de produtos de aforro cujos pagamentos não se concretizaram, no total de 85 M€. Estes valores permanecem à guarda da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP até serem pagos aos investidores ou até à prescrição a favor do Fundo de Regularização da Dívida Pública. Em 31 de dezembro de 2025, os valores prescritos ascendiam a 10 M€. Contudo, no primeiro trimestre de 2026, apenas 3 M€ tinham sido transferidos para o Fundo. (Cfr. ponto B.2.4.4)

- 22. As garantias prestadas pelo Estado, em termos acumulados, totalizaram 15 391 M€. O Relatório da Conta continua a não refletir o risco associado à eventual execução das garantias prestadas a entidades fora do perímetro orçamental (com impacto na despesa e na dívida), que representam 84,9% do total.** Em 2025, o Estado concedeu novas garantias no valor global de 1 721 M€. A garantia do Estado associada ao crédito à habitação própria e permanente para jovens, no valor de 999 M€, foi o principal fator para o aumento do stock no ano. Seguiu-se a garantia prestada à Região Autónoma da Madeira, no montante de 497 M€. (Cfr. ponto B.2.5.)

- 23. A informação sobre o património financeiro apresentada no Relatório da Conta é incompleta porque não inclui 41 507 M€ (95,0%) relativos aos ativos financeiros na posse dos serviços e fundos autónomos, nem 19 624 M€ (21,7%) dos ativos que integram a carteira do Estado.** O património financeiro ascendeu a 133 986 M€, menos 1 887 M€ do que em 2024. Considerando que 68,8% da carteira corresponde a ativos detidos em entidades do perímetro orçamental, o património financeiro consolidado totalizou 41 783 M€. Na carteira de ativos do Estado predominam as participações sociais e os empréstimos (89,8% no total) e na dos serviços e fundos autónomos, a principal componente são os títulos de dívida pública (63,3%). Parte destes elementos não reúne as características de um ativo financeiro, designadamente a capacidade de gerar benefícios económicos futuros ou de assegurar a recuperação dos montantes investidos. Neste âmbito, o maior risco da carteira do Estado refere-se a participações em entidades sujeitas a processo de liquidação judicial, no valor de 2 771 M€. Por sua vez, a despesa em ativos encontra-se sobrevalorizada, por incluir operações que correspondem, na realidade, a transferências. É o caso das injeções de capital destinadas a cobertura de prejuízos das unidades de saúde EPE para pagamento de dívida a fornecedores, no valor de 1 299 M€ em 2025. (Cfr. ponto B.2.6.)

24. A Conta continua a não dispor de um inventário e de uma valorização adequada do património imobiliário do Estado, o que representa um constrangimento estrutural à gestão dos ativos e compromete a elaboração de demonstrações financeiras. A regularização e a inventariação dos imóveis do Estado registaram avanços em 2026, encontrando-se prevista para o final deste ano a integral operacionalização do Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público. Não obstante estes desenvolvimentos, o reporte na Conta, à semelhança de anos anteriores, teve por base a informação disponível no anterior sistema - o Sistema de Informação de Imóveis do Estado, o qual comporta fragilidades já identificadas pelo Tribunal, designadamente a existência de registos incompletos, incorretos e desatualizados.

O Relatório da Conta continua a omitir informação sobre parte relevante das operações imobiliárias: 45,7% (34 M€) da receita de alienações e 62,5% (12 M€) da despesa com aquisições de imóveis. Esta situação impede a conciliação da informação com a que é registada pelas entidades na execução orçamental, comprometendo a transparência e utilidade da informação divulgada. Relativamente às rendas como contrapartida pela ocupação dos imóveis do Estado por entidades públicas, foram arrecadados 385 M€ relativamente a 783 imóveis, encontrando-se por pagar 44 M€. O valor recebido inclui 179 M€ referentes a contrapartidas pagas pelas Forças Armadas que eram devidas apenas em 2026. Esta operação desvirtua a execução anual do orçamento e, sendo excecional, exigia enquadramento adequado e uma fundamentação sólida que justificasse a respetiva autorização, designadamente quanto à sua prioridade face a outras despesas. (Cfr. ponto B.2.7.)

25. No final do ano, o saldo global da tesouraria do Estado apresentou na Conta ascendeu a 10 698 M€, mais 21,3% face a 2024, porém esta informação mantém-se incompleta. Ao abranger apenas os movimentos de fundos na tesouraria do Estado e excluir as contas que as entidades detêm na banca comercial, não permite conciliar as receitas e despesas com as entradas e saídas de fundos, nem aferir a consistência dos registos contabilísticos com a informação de tesouraria. Persistem ainda inconsistências na identificação das entidades titulares de contas no Tesouro, o que compromete a transparência da informação e afeta a correção dos saldos de tesouraria por subsetor divulgados na Conta. A almofada financeira foi cerca de duas vezes superior ao valor de 2024, para, designadamente, assegurar o reembolso de uma Obrigação do Tesouro com vencimento em outubro de 2025, no valor de 11 433 M€. Em consequência, o custo líquido associado ao financiamento da almofada financeira aumentou face a 2024 e ascendeu a 142 M€. (Cfr. ponto B.2.9.)

26. Desde 2021 as aplicações em Certificados Especiais de Dívida Pública de Curto Prazo ganharam relevância no stock da dívida pública e no património financeiro dos serviços e fundos autónomos. Entre 2020 e 2025, o seu stock, no final do ano, passou de 7 046 M€ para 24 715 M€ (+250,8%), com realce para o peso significativo das emissões em dezembro que passaram de 3 719 M€ para 21 681 M€ (+483,0%) devido, sobretudo, às aplicações realizadas por iniciativa da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, no quadro da gestão da tesouraria e da dívida pública. O peso destes instrumentos no stock da dívida direta do Estado atingiu um máximo de 9,9% em 2023 (7,8% em 2025) e, no património financeiro dos serviços e fundos autónomos, mantém uma expressão relevante próxima ou superior a 30% (35,6% em 2025). É de salientar positivamente a existência de orientações nas circulares de preparação e execução do Orçamento, embora persista a falta de consistência e uniformização no registo dos fluxos associados a este instrumento. Esta situação prejudica a análise agregada das aplicações efetuadas pelo universo de entidades e pode conduzir a interpretações erróneas quanto à dimensão dos excedentes de tesouraria, apesar de essenciais às decisões a tomar neste âmbito. (Cfr. Caixa 5)

Segurança social

27. O Relatório Consolidado da Conta da Segurança Social que integra a Conta Geral do Estado apresenta demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, respeitantes às 12 entidades do universo da Segurança Social, e incorpora os mapas referentes à execução orçamental nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental. A fiabilidade da conta deste subsector assume particular relevância no contexto da Conta Geral do Estado consolidada, futuramente a apresentar nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental e a Certificar pelo Tribunal de Contas. (Cfr. ponto C.3.1.)

28. Ao nível do desempenho orçamental, a segurança social teve como resultado um saldo efetivo de 6 723 M€ (que compara com 5 536 M€, em 2024), evidência de sustentabilidade financeira corrente, subsistindo algumas fragilidades no reporte. O crescimento da receita em 3 918 M€, para 46 110 M€, foi determinado essencialmente pelas contribuições, que aumentaram 2 464 M€ face a 2024. Por sua vez, a despesa (39 387 M€) aumentou 2 731 M€, mais 7,4% face a 2024, sobretudo com o pagamento de pensões, que representa 63,1% do total e aumentou 5,5% face a 2024, e com outros apoios sociais, que cresceram 8,9%. De notar que o aumento da receita de contribuições e quotizações reflete uma situação predominantemente conjuntural, enquanto as pressões do lado da despesa assumem um carácter estrutural, não só decorrentes dos aspetos demográficos, mas também dos direitos adquiridos resultantes de decisões de política neste âmbito.

Ao nível do reporte, destacam-se as insuficiências no relatório que acompanha a conta da segurança social e na quantificação da perda de receita contributiva, bem como a não inclusão da demonstração consolidada de direitos e obrigações por natureza. Assinala-se também que subsistem discrepâncias entre a lei de enquadramento orçamental, as leis do Orçamento do Estado, a lei de bases e o decreto-lei que regula o financiamento da segurança social. (Cfr. pontos B.3.1 e B.3.2.)

29. As medidas de atualização extraordinária de pensões continuarão a gerar encargos adicionais ao longo da vida dos seus beneficiários, sendo de assinalar que não foi possível identificar o impacto da medida aprovada para 2025. Entre 2017 e 2025, o esforço do Estado com estas medidas (adotadas entre 2017 e 2022), totalizou 5 636 M€, dos quais 1 001 M€ constituíram despesa de 2025. No que respeita à atualização extraordinária, aprovada para 2025, não foi possível obter evidência contabilística de ter sido relevada como benefício adicional atribuído a pensionistas, o que impossibilitou identificar o seu impacto. (Cfr. ponto B.3.2.)

30. As medidas extraordinárias destinadas a mitigar o impacto das calamidades naturais totalizaram 1 347 M€ entre 2022 e 2025. Apesar da sua natureza excecional verificou-se morosidade no pagamento dos subsídios de carácter eventual e ineficiências nas medidas de âmbito contributivo. A execução destas medidas, destinadas a responder a necessidades básicas imediatas, foi comprometida pela morosidade na regulamentação e na respetiva operacionalização. O novo modelo de resposta para mitigar o impacto dos incêndios, aprovado em agosto de 2025, ainda não permitiu assegurar pagamentos atempados nesse ano. As medidas de âmbito contributivo, que preveem isenções totais ou parciais das contribuições para a segurança social, embora previstas desde 2022, apenas começaram a ser atribuídas em 2025. A correspondente perda de receita ascendeu a cerca de 5 M€, dos quais cerca de 4 M€ com impacto nas contas de 2025. Porém, não foi possível identificar esta perda de receita nos mapas da Conta destinados ao reporte das receitas cessantes. (Cfr. Caixa 6)

31. A 31 de dezembro de 2025, o balanço consolidado da segurança social, ascendeu a 62 675 M€, mais 8 348 M€ (15,4%) face ao ano anterior. Os excedentes do rendimento de contribuições e quotizações relativamente aos encargos com prestações sociais, que em 2025 permitiram uma transferência de 4 000 M€ para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, têm contribuído para a obtenção de resultados líquidos anuais crescentemente positivos, os quais atingiram 7 534 M€ naquele ano, bem como para o reforço da carteira de ativos do Fundo. Em 2025, esta carteira ascendia a cerca de 42 mil M€, constituindo a componente de maior expressão no balanço consolidado da segurança social. (Cfr. pontos B.3.3. e B.3.4.)

Contudo, a fiabilidade da conta consolidada encontra-se prejudicada de forma abrangente em diferentes rubricas das demonstrações financeiras. Em particular, o balanço não reflete as responsabilidades com pensões a pagamento aos atuais beneficiários. Relativamente às dívidas de terceiros (8 861 M€), não é possível concluir se todos os valores a receber se encontram refletidos no balanço, pela quantia e no período adequados, em resultado de limitações ao nível dos controlos implementados e de inconsistências entre sistemas de informação. Já no que respeita aos créditos classificados como de cobrança duvidosa (11 370 M€) observa-se um elevado risco de incobrabilidade atendendo a que 97,3% destes se encontram em imparidade. Verificaram-se também falhas ou omissões ao nível das divulgações exigíveis no âmbito do SNC-AP, nomeadamente as respeitantes à contabilidade de gestão, assim como em relação à totalidade dos ajustamentos contabilísticos realizados nos últimos 3 anos, tendo em vista a plena aplicação do SNC-AP. Acresce que o processo de consolidação das contas individuais das 12 entidades que integram o subsetor da segurança social encontra-se afetado pela ausência das certificações legais de contas referentes a entidades do universo da segurança social com maior relevância financeira (Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e Instituto da Segurança Social), bem como por

terem sido desconsideradas as limitações contabilísticas sinalizadas ao nível das restantes contas individuais. Este processo sofreu também com as fragilidades da solução tecnológica adotada para efeitos da consolidação, quer ao nível do correspondente processo, quer ao nível do relato consolidado. (Cfr. ponto B.3.3.)

32. Ainda assim, observaram-se progressos relevantes se considerado o período de 3 anos de transição para o SNC-AP, concluído em 2025. Salientam-se o reconhecimento e mensuração de bens móveis e imóveis, a especialização do rendimento de contribuições e quotizações, o registo de receita a receber em períodos futuros enquadrada em planos prestacionais, o reforço, observável em algumas entidades, da consistência entre os subsistemas da contabilidade orçamental e financeira do SNC-AP, e ainda a definição de uma política contabilística de grupo para as propriedades de investimento. (Cfr. ponto B.3.)

33. Foram realizadas em 2025 operações de reavaliação do património imobiliário da segurança social que se traduziram num incremento de 34,5% do valor contabilístico dos imóveis face ao ano anterior, as quais permitiram melhorar a fiabilidade do balanço consolidado neste domínio. Ainda assim subsistem situações de subvalorização de imóveis em resultado da ausência de reconhecimento contabilístico ou da sua inadequada mensuração.

O património imobiliário é constituído por 3 059 imóveis, distribuídos por 205 municípios do continente e ilhas, com um valor contabilístico de 542 M€. Quase metade dos imóveis encontra-se arrendada (46%), mais de 30% estão devolutos, ocupados indevidamente ou sem contrato de arrendamento válido e 11% estão ocupados por serviços da segurança social. Cerca de metade dos imóveis devolutos encontra-se em processo de reabilitação. (Cfr. Caixa 7)

34. Mantém-se, em 2025, a ausência de revisão de um conjunto de diplomas e normas legais com impacto na atividade das entidades da segurança social. Destacam-se: i) a falta de clarificação sobre a participação das entidades da SS no modelo de gestão de tesouraria assegurado pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP; ii) a inexistência de regulamentação da tesouraria única da segurança social e dos limites das aplicações de capital a realizar pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; iii) a ausência de regulamentação que defina os termos do financiamento do Fundo de Garantia Salarial pelo Estado e da dotação de património próprio; iv) a não atualização da portaria que regulamenta a política de investimento do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. (Cfr. ponto B.3.)

35. O valor patrimonial do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social ascendeu a 41 947 M€, tendo alcançando em 2025 o objetivo legal de cobertura de dois anos de pensões do sistema previdencial. Nos últimos cinco anos, a taxa média anual de crescimento da carteira de ativos ascendeu a 16,5%. Foram decisivas as entradas de capital, sobretudo por via da transferência de saldos provenientes do subsistema previdencial – repartição que atingiram, cumulativamente, 14 615 M€, no período. Contribuíram também o valor acrescentado pela gestão da carteira de investimentos (3 266 M€) e as receitas fiscais consignadas (2 301 M€).

O peso da componente dívida pública nacional no conjunto dos ativos que integram a carteira tem-se revelado estável nos últimos anos, acima de 50%. Todavia, o valor absoluto daquela componente praticamente duplicou no mesmo período, o que evidencia a crescente relevância do FEFSS enquanto financiador do Estado, passando a deter, em 2025, 6,8% do total da dívida pública nacional direta, o que compara com 4,3% em 2021.

À semelhança de anos anteriores, as transferências das receitas fiscais consignadas ao Fundo nem sempre correspondem à receita apurada pela Autoridade Tributária e Aduaneira. Consequentemente, o valor acumulado das receitas entregues ao Fundo desde 2017 ficou 370 M€ abaixo do montante apurado. (Cfr. ponto B.3.4.)

Processo orçamental, nova governação económica da União Europeia e revisão da despesa

36. Subsiste a falta de alinhamento entre as opções de política económica e setorial definidas nos instrumentos de planeamento plurianual e o orçamento anual que as concretiza. Os limites plurianuais fixados para a despesa continuam a ter utilidade reduzida. Continua a não ser possível compatibilizar as opções de política identificadas na Lei das Grandes Opções com as previsões orçamentais. Acresce que o Quadro Plurianual das Despesas Públicas foi aprovado em simultâneo com o Orçamento, o que evidencia a prevalência da perspetiva anual sobre a plurianual e a reduzida utilidade deste instrumento, designadamente enquanto suporte à definição dos objetivos orçamentais fixados no Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo. Este Plano e o respetivo Relatório

Anual de Progresso constituem os novos documentos do quadro de governação económica europeia e passaram a integrar o processo orçamental de 2025. (Cfr. ponto A.1.)

- 37. A nova governação económica da União Europeia centra a disciplina orçamental na trajetória da despesa líquida, definida em planos nacionais de médio prazo e acompanhada pela Comissão, pelo Conselho e pelas instituições orçamentais independentes.** Em 2025, a despesa líquida aumentou 5,5%, o que corresponde a um desvio anual de 0,2% do PIB face à trajetória recomendada. Em termos acumulados, o desvio foi de 0,4% do PIB, mantendo-se abaixo dos limites máximos permitidos. As estimativas para 2026 apontam para um crescimento de 5,6% da despesa líquida, que já incorpora o impacto das medidas de apoio de resposta às tempestades de janeiro e fevereiro de 2026, bem como as novas medidas de política orçamental.

A estimativa do crescimento da despesa líquida em 2025 é particularmente sensível à quantificação das medidas discricionárias da receita. Estas medidas são relevantes no cálculo do indicador de despesa líquida porque afetam o seu apuramento e podem influenciar a avaliação sobre o ajustamento orçamental de médio prazo. Contudo, a sua estimativa não parte de dados estatísticos e de metodologias consolidadas ao nível da União Europeia, o que se traduz em fragilidades ao nível da transparência e da consistência dos valores apurados. Verificam-se diferenças substanciais nas estimativas referentes às medidas discricionárias da receita nos diversos documentos de reporte. A Conta Geral do Estado deve assegurar um reporte completo, que seja verificável e articulado com o Relatório Anual de Progresso, reforçando a prestação de contas e a credibilidade da supervisão orçamental. (Cfr. Caixa 1)

- 38. Verificaram-se progressos na informação apresentada no Relatório da Conta Geral do Estado sobre as medidas de política orçamental, embora com margem para melhoria. Em nove das 39 medidas previstas no Orçamento, a execução reportada é coincidente com a previsão, uma vez que o impacto final não se encontrava disponível.** No Orçamento, estas nove medidas totalizavam 1 629 M€, em valor absoluto, com um impacto previsto de 201 M€ no saldo e incluíam, entre outras, a receita decorrente do aumento de salários e pensões e do combate à fraude e evasão fiscal, bem como a despesa com progressões e promoções e com a recuperação integral do tempo de serviço dos professores. Além das inconsistências identificadas no reporte destas medidas, foram detetadas divergências na quantificação do impacto no saldo associado à medida de revisão da despesa e aos benefícios fiscais aplicáveis à aquisição de habitação por jovens até aos 35 anos. Apesar destas limitações, o Relatório contém informação sobre a execução das medidas de política orçamental aprovadas ao longo do ano e recorre a estimativas para quantificar o impacto final em diversos casos, nomeadamente em sede de IRS e de IRC, em vez de se limitar a reproduzir os valores previstos, o que constitui um desenvolvimento positivo. (Cfr. ponto A.2.)

- 39. Os desvios face às previsões orçamentais têm apresentado um padrão semelhante ao longo dos anos, com destaque para a subexecução do investimento (que, em 2025, ficou um terço abaixo do previsto) e a suborçamentação da receita fiscal e contributiva.** Em 2025, o comportamento da receita e da despesa foi influenciado pela execução do PRR. O recebimento de fundos europeus em valor inferior ao previsto traduziu-se numa subexecução de -5 945 M€ na receita de capital e nas outras receitas correntes. Por sua vez, verificou-se também uma subexecução de -2 525 M€ na despesa de investimento e de -707 M€ na aquisição de bens e serviços. (Cfr. ponto A.2.)

- 40. Em 2025, o exercício de revisão da despesa mais do que duplicou a sua abrangência face a 2024, passando de 2,0% para 4,8% do total da despesa consolidada da administração central, e gerou poupanças de 310 M€, comparativamente com 184 M€ em 2024. Persistiram, contudo, fragilidades no planeamento e avaliação, na identificação dos impactos financeiros e não financeiros e na transparência do processo.** Com o novo modelo, implementado em 2024, a calendarização das atividades passou a estar alinhada com a programação anual e plurianual sem, no entanto, ser evidente a integração das previsões de poupança no quadro orçamental de médio prazo. Nos dois anos em análise, a revisão da despesa abrangeu sete tópicos nas áreas do Ambiente, Saúde e Finanças, que permitiram antecipar poupanças, pelo menos até 2027. Dos 494 M€ em poupanças acumuladas desde 2024, 76,8% correspondem ao Programa de Eficiência de Recursos da Administração Pública – ECO.AP-2030. Por sua vez, não foram apresentados previsões ou resultados concretos para dois tópicos da área das Finanças. Ao nível do reporte, o Relatório da Conta não divulgou o estado de implementação em 2025 das medidas de poupança em todas as áreas de despesa. Assim, o Parecer identifica margem para melhorias, em particular na articulação com o quadro orçamental de médio prazo, na identificação completa dos impactos esperados, bem como dos resultados atingidos em cada um dos tópicos e na divulgação dos documentos que suportam o exercício de revisão da despesa. (Cfr. ponto C.3.)

Benefícios fiscais e apoios

- 41. Em 2025, a despesa fiscal (perda de receita associada a benefícios fiscais) ascendeu a 20 934 M€, valor que, ainda assim, não considera um terço dos benefícios (101 em 320). A despesa fiscal tem aumentado sustentadamente ao longo dos anos e o valor de 2025 foi, em termos reais, superior em 44,3% ao de 2021.** Esta evolução fica a dever-se, entre outros fatores, ao aumento da atividade económica; ao reforço e alargamento do regime de benefícios, designadamente em IRS; e ao aumento do número de benefícios com despesa fiscal quantificada. Excluindo a despesa fiscal relativa às taxas reduzida e intermédia de IVA (12 278 M€), a parcela mais relevante (30,8%) diz respeito a benefícios destinados ao apoio às famílias, designadamente a isenção de Imposto do Selo nas heranças e outras transmissões (748 M€), a proteção a pessoas com deficiência (591 M€ em IRS) e o “IRS jovem” (223 M€). Cerca de 21,0% da despesa fiscal está associada aos incentivos ao investimento nas empresas e à investigação e desenvolvimento, nos quais se incluem o Regime Fiscal de Incentivo à Capitalização das Empresas (535 M€), o SIFIDE – Sistema de Incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (531 M€) e o RFAI – Regime fiscal de apoio ao investimento (247 M€). De notar que, apesar de revogado em 2024, quase dois terços da despesa fiscal em IRS (2 099 M€) resulta do regime dos residentes não habituais. (Cfr. ponto C.6.)
- 42. Em 2025 foram divulgados dois relatórios de avaliação dos benefícios fiscais elaborados pela Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras.** Estes abrangeram 31 benefícios que correspondiam a 77% da despesa fiscal apurada em 2024, bem como outros 13 que caducavam em 31 de dezembro de 2025. Nesses relatórios, propôs-se a manutenção de 35 dos benefícios avaliados, embora com modificações, e a eliminação dos restantes 9, incluindo o SIFIDE indireto, que se concretizou em agosto de 2026. (Cfr. ponto C.6.)
- 43. O controlo da atribuição dos benefícios fiscais em IRS realizado pela Autoridade Tributária e Aduaneira registou uma evolução positiva, mas mantém limitações.** A existência de dívidas fiscais tem por consequência excluir o benefício fiscal do apuramento do imposto. Em 2025, o controlo dos benefícios em IRS incidiu sobre mais de um milhão de declarações, tendo originado o cancelamento do benefício em quase 1% desses contribuintes e um aumento da coleta líquida em 4 M€. Apesar do aumento do universo sujeito a controlo, em 2025 permanecem ainda benefícios fiscais por controlar, designadamente por atrasos na operacionalização desse controlo ou porque são necessários desenvolvimentos informáticos. (Cfr. ponto C.6.)
- 44. Os contribuintes inscritos no Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação – criado em 2024 para atrair “quadros altamente qualificados para os domínios da investigação científica, investimento e desenvolvimento empresarial” – são sobretudo diretores e gestores ou especialistas em tecnologias de informação e comunicação (75,6%), representando as atividades de docência e investigação 11,3%.** Para beneficiar deste regime, que resulta numa tributação mais favorável em IRS e, em regra, na isenção dos rendimentos de fonte estrangeira, os sujeitos passivos têm de se tornar residentes e exercer determinadas atividades. Em maio de 2026 eram 946 os inscritos nesse regime (147 em 2024 e 799 em 2025), a maioria no escalão etário 36-55 anos (59,2%), com nacionalidade estrangeira (89,3%) e a residir em Lisboa (65,9%). De notar que a lei não definiu, de forma suficiente, as profissões altamente qualificadas e atividades economicamente relevantes, elementos essenciais à delimitação do âmbito de aplicação do benefício, gerando incertezas jurídicas.
- O regime apresenta riscos específicos de controlo.** Entre estes são de salientar: a obtenção indevida de isenções por meio da deslocalização para o estrangeiro de rendimentos gerados em Portugal; o acesso ao benefício por contribuintes que, embora registados como residentes, mantêm o centro de vida noutro país; a qualificação indevida de atividades como relevantes (sobretudo quando comprovadas por entidades empregadoras controladas ou influenciadas pelo próprio beneficiário); e a criação de sociedades com o propósito principal de permitir aos respetivos quadros usufruir do regime. (Cfr. Caixa 9)
- 45. Em 2025, foram concedidos 5 401 M€ de apoios não reembolsáveis, sob a forma de subsídios e transferências a entidades não pertencentes à administração pública. A maioria dos apoios foi atribuída por 22 entidades a mais de 335 mil beneficiários.** Este valor representa uma redução de 7,5% face a 2024. Neste contexto, destaca-se a reversão gradual dos apoios destinados a mitigar os efeitos do aumento da inflação, dos preços da energia e das taxas de juro decorrentes do choque geopolítico. Verificou-se ainda que os apoios na área do Ambiente e Energia diminuíram 48,2%, enquanto na área da Economia aumentaram 53,9%, impulsionados pelos incentivos do PRR às empresas. Nos últimos três anos, oito áreas foram responsáveis, em média, por 83,1% do valor total dos apoios

atribuídos, destacando-se a Agricultura e Pescas, o Ambiente e Energia e a Economia, que, em conjunto, absorveram 56,9% do financiamento europeu.

O sistema de reporte dos apoios continua a apresentar fragilidades relevantes. Devido à insuficiente especificação da despesa, a execução orçamental não permite conhecer as finalidades de apoios concedidos no valor de 956 M€ (17,7% do total). Além disso, foram identificadas inconsistências, no valor de pelo menos 1 043 M€, entre a execução orçamental e a informação prestada pelas entidades. Estas diferenças referem-se habitualmente à movimentação de verbas provenientes de financiamento europeu. (Cfr. ponto C.5.)

46. Entre 2008 e 2025 os apoios públicos ao setor financeiro, em termos líquidos, atingiram 20 667 M€. Em 2025, o saldo entre as receitas e as despesas foi favorável ao Estado em 617 M€ (306 M€ em 2024). Este resultado decorreu do encaixe de 275 M€ relativo à operação de redução do capital do Novo Banco, do recebimento de 262 M€ em dividendos e do pagamento de um empréstimo por parte da Parvalorem, no valor de 80 M€. No entanto, no final de 2025, o valor nominal dos ativos era de 9 563 M€, correspondendo a menos de metade dos encargos líquidos suportados desde 2008. (Cfr. Caixa 8)

47. Em 2025, os encargos líquidos com PPP ascenderam a 1,2 mil M€, menos 126 M€ (9,8%) do que em 2024, mas 35 M€ (3,1%) acima do previsto. O setor rodoviário concentrou 871 M€ (75,1%) destes encargos, seguindo-se o setor da saúde, com 221 M€ (19,0%). Subsistem insuficiências na identificação do universo das PPP e Outras Concessões, na coerência da informação e na tempestividade do reporte. As responsabilidades contingentes aumentaram 62,8%, para 2,9 mil M€, sobretudo devido à contingência de 1,1 mil M€ associada à Brisa, cuja quantificação é ainda parcial. (Cfr. ponto C.7.)

Implementação das recomendações do Parecer sobre a Conta Geral do Estado

As ações específicas adotadas para implementar as recomendações têm contribuído para uma evolução positiva da gestão financeira pública que, ainda assim, se encontra muito dependente do recomendado no âmbito da reforma das finanças públicas e de desenvolvimentos nos sistemas informáticos. Das 67 recomendações formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2023, 47 (70%) foram parcial ou integralmente implementadas.

48. As 13 recomendações integralmente implementadas traduziram-se, nomeadamente, em melhorias na classificação das entidades que integram o perímetro da Conta, na eliminação da utilização da versão simplificada do classificador económico e no cumprimento de prazos de validação da despesa relativa a fundos europeus. Ao nível da segurança social, foi concluído o processo de atualização e aplicação das vidas úteis dos imóveis em conformidade com o SNC-AP e foi alterada a norma relativa à afetação de parte da receita de IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Quanto às **34 recomendações parcialmente implementadas**, verificaram-se progressos, nomeadamente, ao nível dos resultados da revisão da despesa, da implementação do Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público, da inventariação e cadastro de imóveis e, relativamente aos benefícios fiscais, avanços na sua inventariação, classificação e quantificação da despesa fiscal. No âmbito da segurança social, destacam-se a adoção de ações corretivas quanto à valorização da maioria dos imóveis reconhecidos nas demonstrações financeiras, a regularização de bens móveis por localizar ou cuja situação carecia de correção e o desenvolvimento de interfaces para reforço do controlo dos saldos contabilísticos por contribuinte devedor.

Sobre as **20 recomendações sem ações com vista à sua implementação**, destaca-se a não inclusão, na Conta, da dívida dos serviços e fundos autónomos, a manutenção, sem alterações, dos diplomas que permitem contabilizar apoios por abate à receita, em vez de os reconhecer como despesa e a falta de aprovação dos planos de gestão e de inventariação do património imobiliário. Também na segurança social continuaram por aprovar os diplomas sobre o quadro de financiamento do sistema de segurança social e não foi atualizada a portaria que regula a política de investimento do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. (Cfr. ponto D.2.)

49. Mantendo-se as situações que fundamentaram a emissão das recomendações, 50 são reiteradas no presente Parecer. Destas, 58% são de natureza estrutural, uma vez que a sua implementação exige a articulação entre várias entidades, envolve processos complexos e requer prazos alargados. As restantes podem ser implementadas no curto prazo, designadamente por meio da melhoria do reporte de informação e da revisão de procedimentos. (Cfr. ponto D.2.)

JUÍZO SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2025

A Conta Geral do Estado (CGE) de 2025 não cumpre os requisitos fixados na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹ por não incluir as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas dos subsectores da administração central (AC) e da segurança social (SS), nos termos do referencial contabilístico (SNC-AP), o que inviabiliza uma visão completa e integrada quer da posição orçamental, quer da situação patrimonial do Estado.

A estrutura de informação referente à AC mantém-se idêntica à de anos anteriores, incluindo os mapas informativos que estavam previstos na LEO 2001. No que respeita ao subsector da Segurança Social, concluiu-se, no exercício em apreço, o processo de transição para o SNC-AP, sendo já visível uma evolução positiva na qualidade da conta consolidada apresentada, a qual abrange as 12 entidades que o integram. Não obstante os progressos alcançados, estes revelam-se ainda insuficientes para assegurar a fiabilidade das demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas.

Este incumprimento compromete o desiderato pretendido na LEO de a Conta proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada da situação orçamental e financeira do Estado. Encontra-se também comprometida a informação necessária a um adequado processo de decisão e controlo políticos, tal como expresso no art. 75º-A da LEO, segundo o qual *“A aprovação de iniciativas legislativas com implicações orçamentais por parte do Governo é acompanhada (...), do efeito potencial sobre o balanço consolidado das administrações públicas, de acordo com o sistema contabilístico em vigor”*. Assim, não possibilita outro juízo por parte do Tribunal que não seja o de não conformidade da CGE apresentada.

As demonstrações consolidadas dos dois subsectores devem beneficiar de um sistema de controlo interno robusto e de uma garantia de fiabilidade decorrente da Certificação a emitir pelo Tribunal. Só assim poderão constituir uma base adequada para o apuramento rigoroso das responsabilidades do Estado, incluindo as decorrentes de pensões dos atuais beneficiários, independentemente dos momentos de pagamento.

Limitação

A CGE 2025 não inclui, para o conjunto da AC e da SS, as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, impossibilitando uma apreciação global do desempenho financeiro do Estado.

Matérias que comprometem a imagem verdadeira e apropriada da CGE

Receitas e despesas consolidadas

- ◆ Processo de consolidação incompleto, uma vez que não são eliminados todos os fluxos materialmente relevantes entre as entidades do perímetro. Esta situação sobrevaloriza as receitas e as despesas consolidadas, embora não tenha impacto no saldo. Estão em causa, pelo menos 527 M€, relativos a transações de bens, serviços e bens de investimento, bem como 320 M€ relativos a juros da dívida pública.

¹ Designadamente os arts. 62.º, 63.º e 66.º.

- ◆ Insuficiente especificação de receita e de despesa, por inadequação do classificador económico, originando a utilização de rubricas residuais para registo de valores materialmente relevantes, designadamente, 998 M€ em taxas diversas.
- ◆ Incumprimento do n.º 1 do art. 8.º do DL 53-B/2021, de 23/06, relativamente à contabilização dos montantes recebidos em 2025 para financiamento de despesa enquadrável no Plano de Recuperação e Resiliência (situações de não nivelamento do valor da receita orçamental pelo montante da despesa orçamental do ano e de não reconhecimento, em receita extraorçamental, pelos beneficiários, das verbas recebidas e ainda não aplicadas em despesa orçamental).
- ◆ Erros e omissões em operações da AC e da SS, identificados no respetivo subsetor.

Administração central

- ◆ Subvalorização dos valores globais de receita e despesa orçamental por:
 - ◇ não inclusão da execução orçamental de seis entidades, correspondente a, pelo menos, 8 M€ de receita e 3 M€ de despesa;
 - ◇ dedução indevida de 133 M€ à receita fiscal, em incumprimento dos princípios da não compensação e da especificação previstos na LEO. Este montante resulta de: 79 M€ relativos ao pagamento de apoios sociais por abate ao IRS, 38 M€ relativos à consignação de IRS a instituições com estatuto de utilidade pública e 16 M€ relativos à dedução de encargos de liquidação e cobrança da AT;
 - ◇ registo incorreto de dividendos pelo valor líquido, abrangendo, pelo menos, 198 M€ de imposto retido.
- ◆ Subvalorização da receita de IRS, uma vez que a Autoridade Tributária e Aduaneira não verificou a situação tributária dos contribuintes relativamente a todos os benefícios fiscais em IRS o que, no caso da existência de dívidas fiscais, levaria a não considerar esses benefícios no apuramento do imposto.
- ◆ Insuficiências no reporte de elementos patrimoniais:
 - ◇ omissão de 22 543 M€ relativos ao *stock* da dívida dos serviços e fundos autónomos e das entidades públicas reclassificadas, impossibilitando que a Conta apresente o valor da dívida financeira consolidada (262 122 M€);
 - ◇ ausência de informação completa e integrada sobre a carteira de ativos financeiros, que atingiu 41 783 M€ em valores consolidados;
 - ◇ inexistência de um inventário do património imobiliário.
- ◆ Omissão de 2 043 M€ de despesa e de 50 M€ de receita no reporte do esforço financeiro com o setor empresarial do Estado.
- ◆ Sobrevalorização em 167 M€ dos fluxos extraorçamentais para as administrações regionais e, nos fluxos orçamentais delas provenientes, afetação à RAM de 16 M€ de ativos financeiros e 4 M€ de juros pagos pela RAA.
- ◆ Omissão no Relatório da Conta de informação relativa a 34 M€ de receita proveniente da alienação de imóveis e a 12 M€ de despesa com a aquisição de imóveis.
- ◆ Informação incompleta sobre a posição de tesouraria e o saldo das entidades da AC, por não serem consideradas as contas que estas detêm na banca comercial.

- ◆ Ausência de regulamentação que impede a utilização, em despesa, da receita proveniente da contribuição de solidariedade temporária do setor de distribuição alimentar (8 M€ cobrados entre 2022 e 2025).
- ◆ Fragilidades no registo das operações extraorçamentais nos sistemas centrais do Ministério das Finanças, nomeadamente:
 - ◇ não registo, como receita extraorçamental, de uma parte significativa dos fluxos financeiros recebidos por entidades da AC (pelo menos 8 737 M€), nem dos correspondentes pagamentos como despesa extraorçamental (pelo menos 9 318 M€);
 - ◇ falta de adaptação dos sistemas de informação e dos procedimentos, de forma a assegurar o registo integral destas operações, designadamente, por não permitir evidenciar nos sistemas centrais do Ministério das Finanças a entrega dos impostos municipais e regionais cobrados pela Autoridade Tributária e Aduaneira, no montante de 6 775 M€.
- ◆ Quantificação incompleta da despesa fiscal: dos 320 benefícios fiscais identificados pela Autoridade Tributária e Aduaneira, apenas 219 têm a correspondente despesa fiscal quantificada.

Segurança Social

- ◆ Incumprimento do n.º 1 do art. 8.º do DL 53-B/2021, de 23/06, na contabilização dos montantes recebidos em 2025 para financiar despesas enquadráveis no PRR, conduziu a uma sobrevalorização da receita orçamental em 3 M€.
- ◆ A CGE não permite identificar a perda de receita resultante da isenção total ou parcial de contribuições para a SS no âmbito das medidas extraordinárias destinadas a mitigar as perdas de rendimentos causadas pelas calamidades naturais.
- ◆ Impossibilidade de identificar o impacto da atualização extraordinária de pensões atribuída em 2025.
- ◆ Omissão das responsabilidades associadas ao direito à pensão dos atuais beneficiários, prejudicando a adequada representação da posição financeira da SS no respetivo balanço consolidado e comprometendo a imagem verdadeira e apropriada que este deve refletir.
- ◆ Limitações de controlos internos e inconsistências entre os sistemas operacionais de conta-corrente e o sistema de informação financeira impedem concluir se todas as dívidas de terceiros se encontram refletidas no balanço, pela quantia e no período adequados.
- ◆ Insuficiências do processo de consolidação das contas individuais das 12 entidades que integram a CSS em resultado da ausência de certificações legais de contas de entidades com maior relevância financeira (IGFSS e ISS), bem como pela desconsideração das distorções contabilísticas sinalizadas ao nível das restantes contas individuais.
- ◆ Omissão de divulgações enquadráveis no SNC-AP, designadamente:
 - ◇ identificação da totalidade dos ajustamentos efetuados durante o período de transição de três anos (2023/2025) para o atual referencial contabilístico (SNC-AP);
 - ◇ limitações que afetam a fiabilidade das contas individuais de entidades que integram o perímetro da SS e consequentemente da conta consolidada.
- ◆ Fragilidades nos processos de reconciliação bancária traduzidos essencialmente na não associação de créditos bancários aos documentos de origem e na ausência da respetiva contabilização.

- ◆ Subvalorização dos ativos fixos tangíveis e propriedades de investimento refletidos no balanço consolidado, em resultado, designadamente, do não reconhecimento ou valorização de imóveis, assim como do reconhecimento autónomo de grandes reparações. Adicionalmente, encontram-se incorretamente classificados 82 terrenos que embora se encontrem sinalizados para venda, permanecem reconhecidos como propriedades de investimento.

Outras matérias que condicionam a compreensão da CGE

Receitas e despesas consolidadas

- ◆ O Relatório da CGE 2025 não apresenta o impacto orçamental da totalidade das medidas de política adotadas.
- ◆ Insuficiência de informação e contabilização sobre os fluxos financeiros oriundos da União Europeia e sobre a execução orçamental financiada por esses recursos.

Administração Central

- ◆ A Conta não reporta de forma separada as alterações orçamentais que modificam o saldo previsto no Orçamento aprovado.
- ◆ As contas das entidades que integram a CGE estão sujeitas ao cumprimento de normas contabilísticas distintas, não só por serem elaboradas com base em diferentes referenciais contabilísticos (designadamente o Plano Oficial de Contabilidade Pública – POCP e o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas – SNC-AP), mas também pela aplicação de diferentes regras aos descontos sobre vencimentos em SNC-AP, consoante o ano em que as entidades passaram a aplicar plenamente este referencial. Esta coexistência de diferentes regras diminui a consistência das contas públicas.
- ◆ A utilização da versão simplificada do classificador económico das receitas e despesas, por 32 EPR de regime simplificado, prejudica a adequada especificação das operações. Estas entidades registaram em classificações residuais – “outros” ou “diversos” – 143 M€ de receita e 300 M€ de despesa.
- ◆ Pagamento antecipado de 179 M€ relativo à contrapartida pela ocupação de imóveis do Estado pelas Forças Armadas, apesar do encargo apenas ser exigível em 2026. Esta antecipação desvirtua a execução anual do orçamento.
- ◆ Sobrevalorização da despesa com ativos financeiros em 1 299 M€ por respeitarem a entradas de capital em empresas públicas para cobertura de prejuízos. Com impacto significativo na dívida, verificaram-se também aumentos de capital, em empresas fora do perímetro da AC, que visam prosseguir essencialmente objetivos sociais e de política pública (e não o retorno financeiro), casos da dotação de capital da TAP SA (343 M€) e da Lusa (5 M€).
- ◆ A deterioração da média mensal dos pagamentos em atraso, verificada em 2025, indicia dificuldades acrescidas em assegurar que os serviços dispõem dos recursos necessários ao cumprimento da sua missão, sem acumularem dívidas ou incorrerem em juros de mora. Esta situação assume especial relevância perante a maior exigência do conceito de pagamentos em atraso, aplicável a partir de 02/06/2026.

Segurança Social

- ◆ Omissão da Demonstração Consolidada de Direitos e Obrigações por Natureza.
- ◆ Mantém-se a ausência de revisão de um conjunto de diplomas e normas legais com impacto na atividade das entidades da segurança social, subsistindo discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da SS.
- ◆ O Quadro CSS 1 do RCGE, com informação sobre as alterações orçamentais da SS, apresenta, sem justificação, valores diferentes para a despesa de cada subsistema consoante sejam totalizados por classificação económica ou funcional.
- ◆ Não implementação da contabilidade de gestão e omissão das correspondentes divulgações exigíveis nos termos do SNC-AP.
- ◆ Mantém-se por concretizar a revisão de vários diplomas e normas com impacto na atividade das entidades da segurança social, nomeadamente:
 - ◇ falta de clarificação quanto à aplicação, pelas entidades da segurança social, do modelo de gestão de tesouraria, sob gestão da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, bem como quanto à prestação de informação a esta entidade;
 - ◇ inexistência de diplomas reguladores da tesouraria única da segurança social e que fixem os limites das aplicações de capital realizadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
 - ◇ incumprimento da legislação europeia no que se refere à constituição de património próprio do Fundo de Garantia Salarial e ausência de regulamentação nacional para parte do seu financiamento;
 - ◇ falta de atualização da portaria que regulamenta a política de investimento do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas (TC) elaborou o Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE) de 2025¹, incluindo a conta da segurança social (CSS), em cumprimento da Constituição da República Portuguesa, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e da sua Lei de Organização e Processo². Neste contexto, emitiu um Juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

A apreciação da atividade financeira do Estado resultou do exame à informação de suporte à elaboração da Conta Geral do Estado (CGE) e aos sistemas de controlo interno subjacentes. Incluiu também a recolha e divulgação de informação complementar sobre matérias com cobertura insuficiente na CGE e comportou ainda a análise de outras matérias com impacto na atividade e na posição financeira do Estado.

O Juízo emitido fundamentou-se numa apreciação técnica, estruturada em **quatro partes principais: A – O processo orçamental; B – Conta Geral do Estado; C – Temas em destaque; e D – Recomendações.**

Relativamente ao **processo orçamental** avaliou-se a consistência dos documentos de planeamento de médio prazo com o OE e, destes, com a CGE, quer no que respeita às medidas de política, quer quanto à execução identificando-se os principais desvios. Tendo presente o novo quadro de governação económica da União Europeia, cujos principais documentos passaram a integrar o processo orçamental, aprecia-se o reporte sobre as medidas discricionárias da receita, dada a sua relevância para a determinação do indicador de despesa líquida, designadamente no que respeita à transparência das metodologias adotadas para a sua quantificação e à identificação do impacto individual de cada medida (Caixa 1).

O **exame da CGE** abrangeu:

- ◆ O perímetro de entidades que integram a Conta e a prestação de contas ao Tribunal (Caixa 2).
- ◆ As receitas e despesas consolidadas da administração central e da segurança social e os fluxos financeiros com as regiões autónomas e com a União Europeia, incluindo a execução do PRR.
- ◆ No que se refere à administração central, o exame da receita, com destaque para receita fiscal, da despesa, da dívida pública e garantias, do património financeiro e imobiliário, bem como da tesouraria e dos fluxos extraorçamentais. Dada a ausência na CGE de demonstrações financeiras da AC, o exame do Tribunal incluiu a recolha de informação junto das entidades para o apuramento da informação em falta relativamente à dívida pública e ao património financeiro. De salientar ainda a apreciação de matérias específicas como os pagamentos em atraso, o financiamento da descentralização, o financiamento do setor empresarial do Estado (Caixa 4) e a evolução nos últimos cinco anos dos Certificados Especiais de Dívida Pública de Curto Prazo (Caixa 5).
- ◆ Relativamente à segurança social, a verificação da execução do orçamento, quanto ao cumprimento de normas e de regras contabilísticas e à apreciação da sua evolução no contexto das políticas públicas aprovadas, o exame das demonstrações financeiras, apresentadas segundo o referencial contabilístico do SNC-AP e o financiamento e valorização do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. A análise foi completada com a apreciação de matérias como específicas como as medidas extraordinárias para calamidades naturais (Caixa 6) e do património imobiliário (Caixa 7).

¹ Remetida ao Tribunal em 15/05/2026, em conformidade com o n.º 1 do art. 66.º da LEO, aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09. Nos termos do n.º 5 do mesmo artigo, o PCGE deve ser apresentado à Assembleia da República até 30/09/2026.

² Lei 98/97, de 26/08 (em particular, arts. 2.º e 41.º).

A parte **C – Temas em destaque** inclui um ponto de situação da Reforma da gestão financeira pública, pelo carácter estruturante para a modernização das finanças públicas e pelo impacto na CGE, designadamente quanto à produção de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas e à criação da Entidade Contabilística Estado (ECE). Neste âmbito, foram também objeto de exame os resultados da implementação-piloto da orçamentação por programas em 2025 e os desenvolvimentos do exercício da revisão da despesa desde 2023.

Inclui o tema das Pensões, abrangendo não só as da segurança social, mas também as da responsabilidade da Caixa Geral de Aposentações (com reflexo na conta da AC).

Destacaram-se os apoios públicos a entidades não pertencentes à administração pública, no sentido de se identificarem as suas principais finalidades e beneficiários, e os apoios públicos ao setor financeiro (Caixa 8).

Mantendo-se como uma matéria relevante no âmbito do Parecer, procedeu-se ao exame dos benefícios fiscais e da quantificação da perda de receita que lhes está associada, dado o seu impacto cada vez mais relevante nas finanças públicas, bem como à apreciação dos progressos ao nível do seu controlo. Neste domínio, efetuou-se a análise do Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação (Caixa 9), criado em 2024, abrangendo a sua caracterização, os respetivos beneficiários e a identificação de riscos a ponderar no seu controlo.

Finalmente, esta parte inclui ainda uma apreciação do reporte na CGE das parcerias público-privadas e outras concessões, designadamente quanto aos riscos orçamentais das responsabilidades contingentes associadas.

A **Parte D – Recomendações** inclui as 57 recomendações formuladas em resultado dos trabalhos do presente Parecer, dirigidas à Assembleia da República ou ao Governo, e a apreciação da situação das recomendações formuladas no PCGE 2023, com a identificação das ações de implementação já tomadas, dados os contributos para uma evolução positiva da gestão financeira pública.

Exercício do contraditório

Foi observado o princípio do contraditório¹ – tendo sido ouvidos nove membros do Governo e 62 entidades – e as alegações apresentadas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do Parecer. Dando total amplitude ao contraditório, as respostas recebidas são integralmente reproduzidas em documento anexo, que contempla um quadro-síntese com a identificação das entidades ouvidas relativamente a cada matéria.

Metodologia

O PCGE e o Juízo observam os princípios dos Manuais de Auditoria do Tribunal e das normas internacionais (*ISSAI – International Standards of Supreme Audit Institutions*) e estão suportados nos resultados das ações de controlo efetuadas². Os trabalhos envolveram, nomeadamente, a verificação da conformidade legal e regulamentar; o exame da correção financeira das operações; a revisão analítica da informação da Conta e dos dados residentes nos sistemas de informação³, incluindo o seu confronto com os documentos de prestação de contas e com a informação prestada pelas entidades, designadamente em resposta a questionários e ao abrigo de instruções específicas; e a análise de medidas de política relevantes.

¹ Art. 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

² Em regra, os valores são apresentados em milhões de euros (M€) ou, quando se justifique, em milhares de euros (m€). Ao longo do documento, incluindo quadros, gráficos e figuras, os totais podem não corresponder à soma das parcelas por questões de arredondamento. Por sua vez, no cálculo das percentagens foram utilizados valores não arredondados. Para os dados apresentados em percentagem do PIB, recorreu-se à estimativa preliminar divulgada pelo INE em março de 2026.

³ Execução orçamental, contabilidade patrimonial e outros, como sejam, os sistemas que suportam a gestão dos impostos pela administração tributária e aduaneira, a contabilidade do Tesouro e o inventário dos imóveis do Estado.

A. O PROCESSO ORÇAMENTAL

Em decorrência do princípio da transparência orçamental, os Relatórios do Orçamento do Estado (ROE) e da Conta Geral do Estado (RCGE) devem disponibilizar elementos que demonstrem que as decisões de política anuais se enquadram nas estratégias e compromissos assumidos nos instrumentos de planeamento orçamental de médio prazo e que justifiquem os desvios entre as previsões e a execução, quer ao nível dos principais agregados da receita e da despesa, quer das medidas de política¹.

Nesta parte do Parecer, que cobre várias fases, documentos e resultados que consubstanciam o processo orçamental do ano de 2025, aprecia-se designadamente:

- ◆ A produção de diversos instrumentos de planeamento, programação e execução orçamental, com a identificação das políticas e dos recursos previstos, como as Grandes Opções, o Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo (POENMP), a proposta de Orçamento do Estado (OE) e o RCGE, quanto à articulação e coerência que deve existir entre documentos desta natureza.
- ◆ O planeamento plurianual fixado no Quadro Plurianual de Despesas Públicas (QPDP), aferindo de que modo este instrumento concorre para a gestão orçamental de médio prazo, baliza a elaboração do OE e contribui para atingir os objetivos orçamentais definidos no POENMP.
- ◆ As previsões e a execução orçamental, tendo em conta a análise dos desvios na execução das principais rubricas de receita e de despesa face ao cenário previsional do ano e a tendência dos desvios no médio prazo, enquanto indicadores de vulnerabilidades nos procedimentos de orçamentação.
- ◆ O impacto das medidas de política, ao nível do reporte e da respetiva execução face aos valores previstos.

Apesar da evolução positiva registada nos últimos anos, subsistem fragilidades na articulação entre os documentos de planeamento e de programação orçamental e o reporte da execução das medidas de política permanece incompleto.

Adicionalmente, na Caixa 1 aprecia-se o impacto da quantificação das medidas discricionárias da receita no cálculo da despesa líquida, indicador único do novo modelo de governação económica da União Europeia (UE).

¹ Conforme se extrai dos princípios subjacentes aos arts. 19.º e 37.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

1. DOCUMENTOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL

O ciclo orçamental de 2025 iniciou-se em abril de 2024¹ e terminará com a aprovação da CGE 2025, a partir do último trimestre de 2026. Neste processo produzem-se vários documentos que enquadram a estratégia económica e orçamental com incidência anual na proposta do OE (Figura 1).

Figura 1 – O reporte do processo orçamental de 2025



Fonte: Elaboração própria.

A análise realizada revela insuficiências que comprometem um enquadramento adequado do OE, que resultam, sobretudo, da falta de alinhamento entre as opções de política económica e setoriais definidas nos instrumentos de planeamento plurianual com o orçamento anual que as concretiza e da ineficácia dos limites plurianuais da despesa fixados, designadamente:

- ◆ O **Programa de Estabilidade 2024-2028** cingiu-se à divulgação do cenário macroeconómico em políticas invariantes, ou seja, não considerou as medidas de política para o horizonte de projeção, nem o projeto de atualização do QPDP. Assim, não foi útil para a apreciação da sua consonância com a proposta de OE 2025².
- ◆ O **POENMP 2025-2028** foi apresentado em simultâneo com a proposta de OE 2025, constituindo um instrumento que, embora tenha por objetivo definir os compromissos para a trajetória orçamental de médio prazo, não inclui essa dimensão prospetiva no que respeita às medidas de política³. Para 2025, o POENMP identifica e quantifica o impacto das medidas discricionárias do lado da receita. Comparando com o previsto no ROE 2025, verifica-se que são idênticas, com exceção das medidas de combate à fraude e evasão fiscal, com um impacto incremental de 100 M€⁴, nomeadamente atendendo ao facto de não se encontrarem suficientemente detalhadas. A informação sobre as reformas e investimentos constantes do POENMP é coerente com as Grandes Opções 2024-2028.
- ◆ As **Grandes Opções 2024-2028** incorporam a programação financeira por desafio estratégico⁵ e por instrumentos de financiamento. Salienta-se como novidade a identificação por desafio estratégico de indicadores de contexto, metas e instrumentos de planeamento associados, em benefício da clareza quanto aos objetivos estabelecidos e aos meios para os alcançar. Porém, continua a observar-se a falta da ligação entre as opções de política previstas neste documento plurianual com o OE, em particular

¹ Decorreu na transição do anterior modelo de governação económica da UE para o novo quadro, em vigor desde abril de 2024 (Regulamentos 2024/1263 e 2024/1264, e Diretiva 2024/1265).

² A omissão foi justificada com o facto de a CE ter sinalizado que o cumprimento da entrega deste documento em 2024 seria formal devido à obrigatoriedade de apresentar em setembro desse ano o POENMP (cfr. p. 5 do PE 2024-2028).

³ Este plano, que substitui os programas de estabilidade e os programas nacionais de reforma, não se encontra sujeito a atualizações anuais, ao contrário do que sucedia com aqueles documentos.

⁴ Quadro 2.3., p. 10, do POENMP e Quadro 3.2, p. 100, do ROE 2025.

⁵ Um país mais justo e solidário; mais rico, inovador e competitivo; com um Estado mais eficiente; mais democrático, aberto e transparente; mais verde e sustentável; e mais global e humanista.

porque os valores referentes ao financiamento por desafio estratégico não identificam a parcela proveniente do OE (no total das fontes de financiamento), o que impede a compatibilização com as previsões orçamentais do ROE 2025.

- ◆ O **Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP 2025-2028)** incluído na proposta de Lei das Grandes Opções apresentava um limite total definido para a despesa em 2025¹ inferior em 1 096 M€ face ao constante no ROE 2025², apesar de os documentos terem sido apresentados quase em simultâneo³, sem justificação para o facto. O QPDP efetivamente aprovado na Lei das Grandes Opções, publicada no mesmo dia da Lei do OE 2025, corrigiu a divergência, tendo prevalecido o limite indicado no ROE. Esta situação ilustra a prevalência da perspetiva anual face à plurianual e demonstra a reduzida utilidade do QPDP na gestão orçamental no médio prazo, restringindo-se a estabelecer formalmente limites de referência para a despesa, em valores não consolidados⁴, e sem explicitação da forma como concorrem para o cumprimento dos objetivos orçamentais fixados no POENMP.
- ◆ O **ROE 2025** elenca 28 principais medidas de política, com um impacto no saldo de -2 684 M€ (-973 M€ na receita e 1 711 M€ na despesa), das quais 24 são sinalizadas como invariantes⁵. Não existe, porém, uniformidade quanto à classificação e quantificação destas medidas nos quadros do ROE e entre estes e o Quadro de Políticas Invariantes (QPI)⁶, destacando-se o IRS Jovem (OE 2025)⁷, onde no QPI, o impacto é de -1 000 M€ e no ROE é de -525 M€. Ainda que sejam aplicados metodologia ou critérios distintos, o certo é que não são apresentadas justificações para as diferenças. Acresce que se verificou um retrocesso na exposição das medidas de política orçamental, uma vez que deixou de existir a descrição, por medida, dos destinatários, do n.º de beneficiários, do custo orçamental e das fontes de financiamento, em prejuízo da compreensão das prioridades do OE, da identificação das medidas a implementar e do seu impacto orçamental.
- ◆ **Ainda sobre o ROE 2025**, mantiveram-se os elementos informativos introduzidos em 2024: contributo do orçamento para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁸, orçamentação verde, orçamento com perspetiva climática e orçamentação com perspetiva de género. Verifica-se que, contrariamente ao previsto no art. 13.º da LEO, não inclui a análise do cumprimento do princípio da equidade intergeracional, na medida em que, designadamente, não são estimados os encargos futuros com investimentos públicos⁹.

No decurso de 2025, foram apresentados o primeiro Relatório Anual de Progresso e a proposta de Lei das Grandes Opções 2025-2028, incluindo a atualização do QPDP, observando-se que:

¹ Mantendo-se inalterados os limites totais para os anos seguintes.

² Quadro 5.10, p. 192, do ROE 2025.

³ De facto, embora o texto inicial da proposta de Lei das Grandes Opções tenha sido apresentado em 02/07/2024 (nos termos do art. 39.º da LEO, que prevê um prazo especial de 90 dias a contar da tomada de posse do Governo, que compara com o prazo normal de 15 de abril), foi substituído em 20/09/2024 a pedido do Governo, por não integrar o QPDP, não existindo explicações para a divergência entre os dois QPDP. De acordo com o ROE, os principais aumentos nos Programas Finanças, Economia e Saúde (com mais 3 185 M€, 1 693 M€ e 933 M€, respetivamente) relacionam-se com despesa não efetiva (ativos financeiros) e com a cobertura orçamental de medidas que visam o reforço do setor da saúde. Em sentido contrário, destaca-se a redução dos encargos com a dívida pública no Programa da Gestão da Dívida Pública (menos 4 288 M€).

⁴ Embora em conformidade com a LEO.

⁵ Medidas decididas em 2024, com impacto incremental em 2025.

⁶ Disponibilizado pelo Governo à Assembleia da República ao abrigo da alínea j) do n.º 1 do art. 75.º da LEO.

⁷ Quadro 3.2 (p. 100) e Anexo A1.1 do ROE 2025 (p. 390) e QPI disponível no site da Assembleia da República. No primeiro quadro é referida como nova e nos outros como invariante.

⁸ Indo ao encontro das recomendações do TC: Recomendações 54 - PCGE 2018 e 51 - PCGE 2020 e Relatório 2/2023 - OAC.

⁹ A informação sobre investimentos estruturantes inclui os anos de 2023 a 2025 e o custo total, em prejuízo da visão plurianual dos projetos (cfr. Quadros 4.18 a 4.21 do ROE 2025, pp. 149 a 152).

- ◆ O **Relatório Anual de Progresso 2025** (30/04/2025) contém informação sobre a conformidade dos dados de execução orçamental de 2024 com a trajetória das despesas líquidas¹, incluindo, para 2025, a atualização das medidas discricionárias do lado da receita².

Ora, comparando com a previsão dessas medidas no OE 2025³, observam-se diferenças consideráveis. Destacam-se as alterações introduzidas no ISP, decorrentes do descongelamento progressivo da taxa de carbono (525 M€ no ROE 2025, revista para 337 M€ no Relatório Anual de Progresso). Não estando estabelecida uma metodologia uniforme para o cálculo das medidas discricionárias da receita, podem existir divergências significativas entre as estimativas efetuadas pelos diversos intervenientes – Ministério das Finanças, Conselho das Finanças Públicas (CFP) e CE – com reflexo no apuramento da despesa líquida, sendo disso exemplo a medida relativa ao ISP. O Relatório Anual de Progresso 2026 regista 712 M€, o CFP 235 M€ e a UTAO 187 M€. Note-se que uma medida discricionária da receita positiva reduz o crescimento da despesa líquida.

- ◆ A **proposta de Lei das Grandes Opções 2025-2029** apenas foi entregue à Assembleia da República em 27/10/2025, 6 meses após o prazo normal, em virtude das eleições legislativas, e posteriormente à apresentação do OE 2026⁴, demonstrando a ineficácia do QPDP como instrumento de controlo da despesa pública (cujos limites são vinculativos para o orçamento do ano económico seguinte), que não foi utilizado para efeitos do OE 2026.

Por sua vez, o **RCGE 2025** reporta a execução relativa à revisão da despesa pública⁵, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e à orçamentação verde. Verifica-se que não é apresentada a execução da despesa na perspetiva climática e é limitada a informação relativa à perspetiva de género (das 120 entidades que identificaram medidas, no valor de 718 M€, apenas 45 reportaram a execução, de 572 M€). Contrariamente à prática observada em anos anteriores⁶, não é disponibilizada informação com a análise comparativa e justificativa dos principais desvios da execução face à previsão, no âmbito da administração central, em prejuízo da transparência orçamental.

Verifica-se também não ter sido revista a **Lei de Enquadramento Orçamental** (apesar da intenção expressa no ROE 2025)⁷, não tendo Portugal cumprido o prazo de 31/12/2025 para a transposição da Diretiva 2024/1265, de 29/04, relativa aos quadros orçamentais de médio prazo, a qual faz parte do pacote do novo modelo de governação da UE. Esta matéria assume uma importância acrescida porque o POENMP assenta em compromissos orçamentais de médio prazo, através da definição de uma trajetória para a despesa líquida. Por conseguinte, reforça a necessidade de se dispor de um QPDP eficaz que, para além do calendário da orçamentação anual, limite as decisões orçamentais futuras e garanta o cumprimento daqueles objetivos, considerando a prática observada desde a introdução dos limites plurianuais para a despesa, em 2013, que contraria a lógica da submissão da perspetiva anual à plurianual⁸.

¹ Despesa líquida de despesas com juros, medidas discricionárias de receitas, despesas relativas aos programas da UE cobertas por receitas provenientes de fundos da União, despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, elementos cíclicos de despesas com prestações de desemprego, e medidas pontuais e temporárias.

² Quadro 3.2. – Medidas discricionárias do lado da receita do Relatório Anual de Progresso 2025, p. 16.

³ Quadro 3.2. – Principais medidas de política orçamental com impacto em 2025, do ROE 2025, p. 100.

⁴ Considerando a data de tomada de posse do XXV Governo (05/06/2025), não se mostra cumprido o prazo especial de 90 dias fixado no n.º 4 do art. 39.º da LEO.

⁵ Para maior detalhe sobre este instrumento, cfr. Parte C, ponto 3 – Revisão da despesa – dois anos de aplicação.

⁶ RCGE 2024, pp. 80 e seguintes; RCGE 2023, pp. 91 e seguintes; RCGE 2022, pp. 71 e seguintes.

⁷ Em 09/09/2026, deu entrada na AR a Proposta de Lei 105/XVII/1.ª, relativa à alteração à LEO.

⁸ Cfr. Auditoria à implementação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental – Relatório 11/2021 - 2.ª Secção. O primeiro Quadro Plurianual de Programação Orçamental, para o período 2013-2016, foi aprovado pela Lei 28/2012, de 31/07.

2. CENÁRIO ORÇAMENTAL E DESVIOS

Em 2025, o saldo global da conta consolidada da AC e SS, em contabilidade pública, fixou-se em -131 M€, 2 106 M€ acima do previsto no OE 2025 (Quadro 1). Este desempenho mais favorável foi sustentado por um desvio negativo da execução da despesa (-5 696 M€) superior ao registado na receita (-3 590 M€).

Quadro 1 – Previsão orçamental, execução e desvios na conta consolidada da AC e SS de 2025 – em contabilidade pública

A receita e a despesa executada aumentaram, mas bastante menos do que apontavam as previsões

(em milhões de euros)

AC+SS	Ano 2024	Ano 2025						
	Execução Provisória	Previsão	Contributos previsão orçamental		Orçamento aprovado	Execução	Desvios execução	
	ROE 2025	ROE 2025	Variação	Variação (%)	2025	RCGE 2025	Variação	Variação (%)
Receita	112 765	122 496	9 731	8,6	122 506	118 916	-3 590	-2,9
Despesa	114 490	124 549	10 059	8,8	124 743	119 048	-5 696	-4,6
Saldo global	-1 725	-2 053	-328	-	-2 237	-131	2 106	-
Saldo (% PIB)	-0,6	-0,7	-	-	-0,7	0,0	-	-

Fonte: MF, ROE 2025 (Quadro A2.3., p. 392) e RCGE 2025 (Quadro 3.2., p. 68 e Quadro 3.3., p. 69); EO, Síntese de Execução Orçamental (SEO) de dezembro de 2025 (Anexo III, p. 47). Elaboração própria.

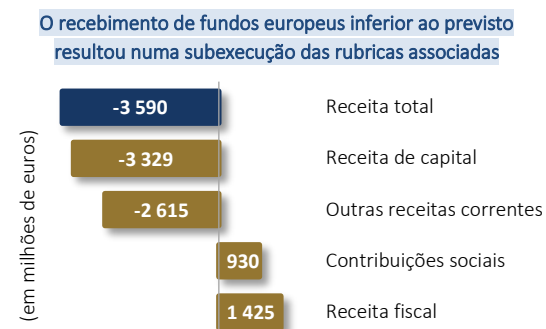
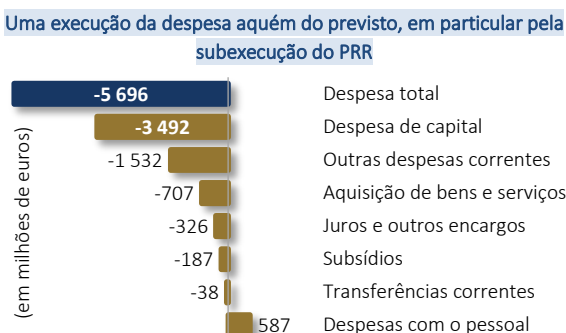
Ao **nível da receita**, o ROE 2025 antecipava um acréscimo de 9 731 M€, em resultado: i) da evolução positiva da receita de capital (66,6%) e das outras receitas correntes (21,0%), motivada pelas transferências a receber de fundos europeus, designadamente no âmbito do PRR; ii) da quebra da receita fiscal em IRS (-5,8%), por via da redução do imposto e do alargamento do IRS Jovem; iii) do crescimento da receita de IRC (6,1%), devido ao aumento da atividade económica; iv) do crescimento da receita dos impostos indiretos, sobretudo do ISP (21,9%) e do IVA (6,4%), pela reposição da taxa de carbono e pelo aumento do consumo privado.

Ao **nível da despesa**, previa-se um acréscimo de 10 059 M€, devido ao contributo da generalidade dos agrupamentos, em especial os relacionados com a execução do PRR¹. De destacar o aumento das despesas com pessoal (6,0%), na sequência das medidas de revisão e valorização de carreiras e da atualização dos escalões remuneratórios para a generalidade dos trabalhadores do setor público, assim como o aumento das outras despesas correntes (51,3%), que decorre do registo da reserva inerente aos diversos programas orçamentais, da dotação provisional e de outras dotações centralizadas, bem como de verbas associadas ao PRR.

2.1. Receita e despesa: previsão e execução

A redução do défice face à previsão resultou exclusivamente da subexecução da despesa, dado que a receita teve também uma execução abaixo do previsto no OE 2025 (Gráfico 1 e Gráfico 2).

¹ Com particular destaque para os agrupamentos de aquisição de bens e serviços, transferências e investimento.

Gráfico 1 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS de 2025 – em contabilidade pública

Gráfico 2 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS de 2025 – em contabilidade pública


Nota: A parcela "Outras receitas correntes" inclui a venda de bens e serviços correntes e as transferências correntes.

Fonte: EO, SEO de dezembro de 2025 (Anexo III, p. 47); MF, RCGE 2025 (Quadro 3.2., p. 68). Elaboração própria.

O desvio na receita de -2,9% decorreu da execução abaixo do previsto da receita de capital e das outras receitas correntes (no total, -5 945 M€), em resultado, designadamente, do montante de transferências recebidas com origem nos fundos europeus e no PRR inferior ao orçamentado, que não foi compensado pelo desempenho positivo da receita fiscal e das contribuições sociais (+2 355 M€).

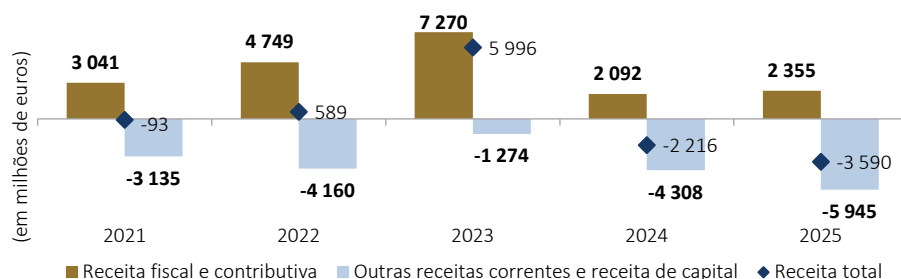
Na despesa, o desvio de -4,6% deveu-se também à execução aquém do previsto em grande parte das rubricas, destacando-se: i) o investimento (-2 525 M€), sobretudo associado ao PRR (-921 M€ no âmbito da AC), com repercussão na rubrica de despesa de capital; ii) a aquisição de bens e serviços, resultado também da menor execução do PRR (-335 M€, na AC); iii) as outras despesas correntes, devido, em particular, à utilização da reserva orçamental e das dotações provisional e centralizadas do Ministério das Finanças, na sequência do reforço de outras rubricas no decurso da execução orçamental (-636 M€¹). Com um impacto acima do previsto na despesa pública, contribuíram medidas adotadas em anos anteriores, mas também aprovadas ao longo do ano, com impacto nas despesas com o pessoal, das quais se destacam as associadas à valorização de carreiras especiais nos setores da Educação, Defesa e Saúde.

Os desvios da execução face à previsão seguem a mesma tendência observada pelo Tribunal em anteriores Pareceres² caracterizada por:

- ◆ Na receita (Gráfico 3), uma suborçamentação da receita fiscal e contributiva (2 355 M€) e uma sobreorçamentação da receita de fundos europeus, bem como da resultante da venda de bens e serviços correntes e de bens de investimento (-5 945 M€).

Gráfico 3 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS – em contabilidade pública – 2021-2025

Mantém-se a tendência de suborçamentação da receita fiscal e contributiva e sobreorçamentação das restantes receitas



Fonte: MF, DGO/EO, SEO e RCGE 2021 a 2025. Elaboração própria.

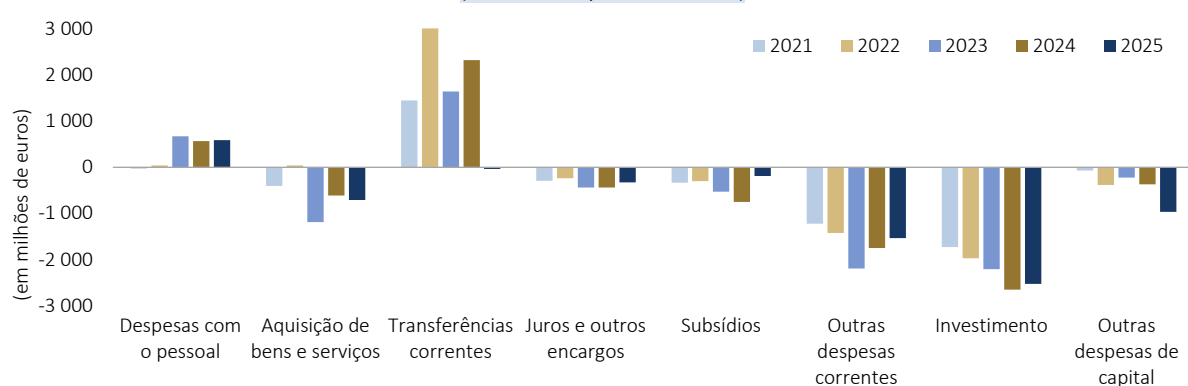
¹ O valor orçamentado ascendia a 1 032 M€.

² Cfr. PCGE 2022, 2023 e 2024 (pp. 27-28, p. 23 e p. 24, respetivamente).

- ◆ Na despesa, a sobreorçamentação da maioria das rubricas de despesa, em particular o investimento (Gráfico 4). Duas rubricas evidenciam um comportamento distinto: as despesas com o pessoal e as transferências correntes têm oscilado entre desvios positivos e negativos (no caso das transferências correntes, os desvios positivos desde 2021 não podem ser dissociados da implementação de medidas de resposta à pandemia e ao choque geopolítico). O desvio nas outras despesas correntes resulta, sobretudo, da utilização ao longo do ano da dotação provisional e de outros instrumentos de controlo orçamental (acima referidos) para reforço de outras rubricas. Em 2025, a despesa total registou o desvio de valor mais elevado do período, ultrapassando aquele observado em 2020, na sequência das medidas tomadas no âmbito da pandemia de COVID-19 (-5 696 M€; -5 269 M€ em 2020).

Gráfico 4 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS – em contabilidade pública – 2021-2025

Os desvios nas previsões orçamentais têm apresentado um padrão semelhante todos os anos, sobressaindo a subexecução do investimento (1/3 abaixo do previsto em 2025)



Fonte: MF, DGO/EO, SEO e RCGE 2021 a 2025. Elaboração própria.

2.2. Medidas de política orçamental: previsão e execução

O reporte sobre as medidas de política orçamental no RCGE permanece condicionado pela ausência de informação que permita quantificar o impacto efetivo no saldo das AP, uma vez que 9 das 39 medidas previstas em sede do OE 2025¹ apresentaram uma execução equivalente à previsão. Estas medidas totalizaram 1 629 M€ (em valor absoluto, com um impacto no saldo de 201 M€), destacando-se a receita decorrente do aumento de salários e pensões (790 M€) e da medida de combate à fraude e evasão fiscal em sede de IRC e IVA (100 M€), bem como da despesa relativa a progressões e promoções (448 M€) e à recuperação do tempo de serviço dos Professores (177 M€) (Quadro 2 e Anexo A1). Note-se que para as 16 medidas introduzidas ao longo de 2025, não existe uma previsão de impacto orçamental, mas apenas valores relativos à respetiva execução.

¹ Apenas se consideraram as medidas previstas no OE.



Quadro 2 – Medidas de política orçamental no ROE 2025 e a execução no RCGE 2025 – em contabilidade nacional

O agravamento, face ao previsto, do impacto das medidas no saldo foi sustentado pelos desvios positivos do lado da despesa

(em milhões de euros)

Tipologia das medidas	Medidas de política	Previsão ROE 2025	Execução RCGE 2025	Desvio	Notas
Invariantes	Medidas com impacto na receita, das quais:		-243	192	435
	IRS	Redução adicional do IRS	-450	-458	-8 (a)
		IRS Jovem (OE 2024)	-250	-147	103 (a)
		Receita decorrente do aumento de salários e pensões	790	790	0 (b)
	IRC	SIFIDE, RFAI, ICE e outros (OE 2024)	-108	310	418 (a)
	ISP	Fim de isenção biocombustíveis avançados	100	-	-100
	Outras receitas	Isenção portagens ex-SCUT	-180	-138	42
		Isenção IMT e Imposto do Selo para jovens até 35 anos	-60	-112	-52
	Medidas com impacto na despesa, das quais:		4 800	5 079	279
	Despesas com pessoal	Progressões e promoções e RMMG	448	448	0 (b)
		Valorização salarial de 56,58€, com mínimo de 2,15%	597	614	17 (a)
		Recuperação integral do tempo de serviço dos Professores	177	177	0 (b)
		Revisão de outras carreiras especiais	346	265	-81 (a)
	Outras despesas	Investimento público	514	869	355
		Consumos intermédios sem PPP	400	897	497
		Juros devidos pelas Administrações Públicas	600	30	-570
	Impacto total medidas invariantes		-5 043	-4 887	156
Medidas de política	Medidas com impacto na receita, das quais:		55	-360	-415
	IRS	Alargamento do IRS Jovem (OE 2025)	-525	-525	0 (b)
		Redução IRS	-	-581	-581 (a)
	ISP	Atualização da taxa de carbono	525	443	-82
		Reversão parcial dos descontos do ISP	-	269	269
	Medidas com impacto na despesa, das quais:		402	677	274
	Prestações sociais	Pensões - atualização extraordinária	288	288	(c) 0
		Suplemento extraordinário de pensão	-	387	387
	Outras despesas	Revisão da despesa pública	-85	-310	-225
	Impacto total medidas de política		-347	-1 037	-689
Temporárias	Medidas com impacto na despesa		-	283	283
	Outras despesas	Decisões judiciais – ANACOM	-	65	65
		Devolução Adicional Solidariedade Setor Bancário	-	218	218
	Impacto total medidas temporárias		-	-283	283
Total das medidas – impacto no saldo		-5 390	-6 206	-816	

(a) Execução no RCGE corresponde a uma estimativa, uma vez que o impacto final não se encontra disponível.

(b) Execução no RCGE é igual à previsão, dado que o impacto final não se encontra disponível.

(c) Desvio com valor inferior a 0,5 M€.

Fonte: MF, ROE 2025 (Quadros 3.2. e A1.1., pp. 100 e 390) e RCGE 2025 (Quadros 2.3 e 2.4, pp. 16 e 17) e EO. Elaboração própria.

Sobre o reporte evidenciado no RCGE 2025 destaca-se pela positiva:

- ◆ A referência clara sobre a utilização de estimativas para quantificar o impacto final de um conjunto de medidas, nomeadamente em IRS e IRC¹, em substituição da mera réplica do valor previsto.
- ◆ A informação sobre a execução das medidas de política orçamental aprovadas ao longo do ano, em benefício da transparência e completude do reporte.

¹ O apuramento só poderá ser finalizado após a conclusão dos processos declarativos, de validação e liquidação associados.

Em contraste, identificam-se como fragilidades:

- ◆ A ausência de informação sobre a medida relativa ao fim da isenção em ISP sobre os biocombustíveis avançados, com impacto no saldo de 100 M€ previsto no ROE 2025¹.
- ◆ O reporte sobre o impacto da medida de reforço do complemento solidário para idosos² não distingue a parcela do ano e o valor invariante, conforme previsto no ROE 2025.
- ◆ O impacto previsto no ROE 2025 da medida “revisão da despesa pública” de -100 M€ diverge das poupanças anuais esperadas dos exercícios em curso, que apontavam para uma previsão de 85 M€³.
- ◆ A execução da medida relativa à isenção de IMT e de Imposto do Selo na aquisição de habitação própria e permanente por jovens até 35 anos⁴, com um impacto incremental de -112 M€ face ao ano anterior, não é compatível com os dados do Relatório da Despesa Fiscal 2025, que apontam para -269 M€.

Neste contexto, verificou-se um desvio na execução das medidas de política orçamental em 2025, face à previsão, de -816 M€ (Anexo A1 e Quadro 2):

- ◆ Do lado da receita, a execução das medidas teve um impacto adicional de 20 M€. Para este valor concorreu o efeito conjugado das medidas de políticas invariantes (435 M€), que contrastou com o impacto das medidas de política adotadas para o ano de 2025 (-415 M€). Em sentido positivo, contribuíram as medidas fiscais às empresas (418 M€)⁵, a reversão parcial dos descontos do ISP (269 M€) e o IRS Jovem (OE 2024) (103 M€). Em sentido contrário, destaca-se a redução do IRS introduzida no decorrer de 2025⁶ (-581 M€).
- ◆ Na despesa, o desvio totalizou 836 M€, salientando-se a despesa acima do previsto com os consumos intermédios (495 M€) e o suplemento extraordinário de pensão⁷ (387 M€). Em sentido inverso, os juros devidos pelas AP registaram uma redução (-570 M€) e a revisão da despesa pública permitiu alcançar poupanças de 225 M€.

¹ Prevê-se que a medida seja executada em 2026 (cfr. ROE 2026), com um impacto previsto no mesmo valor. O Relatório Anual de Progresso 2026 corrobora esta previsão, apontando, no entanto, um impacto esperado de 156 M€.

² Cfr. Quadro A1.1. do ROE 2025, p. 390.

³ A incoerência já decorria do ROE 2025, verificando-se uma divergência entre o quadro das principais medidas de política orçamental (Quadro 3.2., p. 100) e o quadro de poupanças anuais esperadas dos exercícios em curso (Quadro 2.8., p. 67).

⁴ DL 48-A/2024, de 25/07.

⁵ Principal contributo resultante do fim do SIFIDE Indireto no final de 2025 (465 M€, cfr. Relatório Anual de Progresso 2026).

⁶ Através da Lei 55-A/2025, de 22/07.

⁷ Previsto no art. 65.º da Lei 45-A/2024, de 31/12, e regulamentado pelo DL 86-A/2025, de 18/07.

Caixa 1 – As medidas discricionárias da receita no contexto do indicador de despesa líquida

A monitorização do novo quadro de governação económica da UE centra-se na evolução da despesa líquida

O quadro de governação económica da UE em vigor desde abril de 2024¹ substituiu o anterior sistema de supervisão orçamental, focado predominantemente no saldo estrutural, por um modelo centrado na evolução da despesa líquida, que visa garantir a sustentabilidade da dívida pública. Cada Estado Membro (EM) compromete-se com uma trajetória de evolução da despesa líquida e é monitorizado nesse enquadramento. Ao nível da supervisão orçamental anual, pretende-se simplificar e promover a transparência, designadamente através da adoção de um indicador operacional único.

O indicador de despesa líquida baseia-se nas despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional. No essencial, a despesa pública é ajustada de *“despesas com juros, medidas discricionárias em matéria de receitas, despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego, e medidas pontuais e outras medidas temporárias”*².

A monitorização desta nova regra de disciplina orçamental incide no controlo da evolução da despesa primária líquida, que compara com a trajetória de referência definida pelo Conselho da UE para cada EM. Os desvios acumulados em termos de despesas líquidas observados em relação à trajetória de referência são objeto de acompanhamento através de uma “conta de controlo” criada no seio da Comissão Europeia (CE). Esta conta permite identificar quando os desvios excedem 0,3% do PIB por ano ou 0,6% do PIB cumulativamente, situação que pode desencadear a avaliação pela Comissão do incumprimento das regras orçamentais, no âmbito do Procedimento por Défice Excessivo (PDE), quando se observar, em simultâneo, a ultrapassagem do rácio de dívida de 60% do PIB e quando a situação orçamental não estiver próxima do equilíbrio ou excedentária³.

Compete à instituição orçamental independente de cada EM: i) controlar o cumprimento das regras orçamentais numéricas específicas de cada país; ii) emitir um parecer, a pedido do EM, sobre as previsões macroeconómicas e os pressupostos macroeconómicos subjacentes à trajetória das despesas líquidas; iii) avaliar a conformidade dos dados de execução orçamental com a trajetória das despesas líquidas no âmbito do relatório anual de progresso, caso seja solicitado pelo EM⁴.

Neste quadro, o instrumento principal é o Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo (POENMP), através do qual o EM identifica a respetiva estratégia orçamental, as reformas e os investimentos públicos. O POENMP apresentado pelo Governo português e aprovado pelo Conselho da UE em 21/01/2025 definiu a trajetória orçamental para 2025-2028⁵. Posteriormente, a UE instou os EM a ativar a cláusula de derrogação nacional⁶, permitindo o desvio da respetiva trajetória orçamental definida e acomodar o aumento das despesas de investimento em defesa⁷.

O acompanhamento da execução do POENMP é traduzido em relatórios anuais de progresso (RAP). Em abril de 2026, o Governo apresentou, pela segunda vez, um RAP através do qual divulgou o resultado da avaliação realizada à conformidade da execução orçamental de 2025 com a trajetória da despesa líquida definida pelo Conselho e os progressos observados em 84 medidas de política associadas ao POENMP e às recomendações específicas dirigidas a Portugal no âmbito do Semestre Europeu.

No âmbito do processo de monitorização foi identificado um crescimento da despesa líquida superior ao previsto

No parecer sobre o RAP 2026, de 30/04/2026, o Conselho das Finanças Públicas (CFP) estimou um crescimento da despesa líquida de 6,4% em 2025, acima do limite de 5,0% constante da recomendação do Conselho. A validação final da CE, no âmbito do Pacote da Primavera, indica que o crescimento das despesas líquidas foi de 5,5% em 2025⁸ (Quadro 3).

¹ Cfr. Regulamentos 2024/1263 e 2024/1264 e Diretiva 2024/1265.

² Cfr. n.º 2 do art. 2º do Regulamento 2024/1263.

³ Cfr. n.º 2 do art. 2º do Regulamento 1467/97 (alterado pelo Regulamento 2024/1264). Note-se que a situação orçamental deverá ser considerada próxima do equilíbrio se o défice das administrações públicas não exceder 0,5% do PIB (cfr. considerando 14 do Regulamento 2024/1264).

⁴ Nos termos do art. 8.º-A aditado pela Diretiva 2024/1265, conjugado com os arts. 11.º e 23.º do Regulamento 2024/1263.

⁵ Cfr. Caixa 3 do PCGE 2024.

⁶ Desvio temporário da trajetória orçamental acordada no POENMP. Cfr. comunicação da CE C(2025) 2000 final, de 19/03.

⁷ No âmbito da resposta à ameaça da guerra da Rússia contra a Ucrânia permitindo, assim, uma margem de flexibilidade orçamental sujeita a duas condições cumulativas: o desvio apenas pode corresponder ao aumento da despesa com a defesa relativamente ao nível de 2021 e não pode exceder 1,5% do PIB.

⁸ Apresentando um desvio cumulativo de 0,4% do PIB.



Quadro 3 – Crescimento anual da despesa líquida – 2025

O crescimento da despesa líquida foi superior ao compromisso assumido

Crescimento da despesa líquida – 2025	Previsão	Execução orçamental de 2025		
	Recomendação do Conselho janeiro 2025	RAP 2026 abril 2026	Parecer CFP RAP 2026 abril 2026	Comissão Europeia junho 2026
Crescimento da despesa líquida (anual, %)	5,0	5,9	6,4	5,5
Crescimento da despesa líquida (cumulativo, a partir do ano base de 2023, %)	17,4	18,4	19,0	18,7

Fonte: Recomendação do Conselho (C/2025/641, de 21/01/2025, que aprova o POENMP de Portugal); RAP 2026; CFP, Parecer 2/2026 relativo ao RAP; CE, SWD (2026) 222 final, COM (2026) 222 final e SWD (2026) 200 final.

Com a ativação da cláusula de derrogação nacional, autorizada pelo Conselho em 08/07/2025, Portugal pôde desviar-se da trajetória de crescimento da despesa líquida recomendada, até ao limite correspondente ao aumento da despesa em defesa face ao valor de 2021 (0,8% do PIB) e sem exceder anualmente 1,5% do PIB (de 2025 a 2028). Porém, esta derrogação não teve efeito em 2025¹.

Na avaliação efetuada pela CE, o impacto das medidas discricionárias da receita (MDR), em 2025, contribuiu para atenuar a variação da despesa primária líquida com financiamento nacional, que passou de 6,9 mM€ antes das MDR para 6,2 mM€ após a sua consideração. Face a 2024, a despesa primária líquida aumentou 5,5%. Assim, o desvio verificado face à trajetória de referência ascendeu a 0,6 mM€ em 2025 (0,2% do PIB) e a 1,3 mM€ (0,4% do PIB) em termos acumulados com 2024, ainda assim inferior aos limites máximos permitidos (Quadro 4).

Quadro 4 – Componentes da despesa líquida – 2024-2025

O desvio na despesa líquida observado mantém-se inferior ao limite máximo admitido pelas regras europeias

(em milhares de milhões de euros)

Variáveis	2023	2024	2025
Despesa total	113,6	122,8	130,9
Despesa primária líquida com financiamento nacional (a)	102,7	112,8	119,3
Variação da despesa primária líquida com financiamento nacional (antes de MDR)(b)	-	10,0	6,9
Impacto incremental MDR, exc. one-off (excl. financiamento da UE)	-	-2,7	0,6
Variação da despesa primária líquida com financiamento nacional (após MDR)	-	12,8	6,2
Variação da despesa primária líquida (%)	-	12,5	5,5
<i>Recomendação (c):</i>			
Crescimento da despesa líquida anual (%)	-	11,8	5,0
Desvio acumulado (ano-base de 2023) (%)	-	11,8	17,4
Desvio anual	-	0,7	0,6
Desvio acumulado de crescimento da despesa líquida (conta de controlo)	-	0,7	1,3
Desvio anual (% PIB)	-	0,2	0,2
Desvio acumulado (% PIB)	-	0,2	0,4
PIB nominal	270,4	289,8	306,8

(a) Despesa total excluindo: juros, despesa cíclica com desemprego, despesa financiada por transferências da UE, despesa com cofinanciamento nacional de programas da UE e medidas pontuais e temporárias (one-off) – no valor global de 11,6 mM€ em 2025.

(b) A variação da despesa líquida foi corrigida devido a quebras nas séries da despesa total (-0,3 mM€ em 2025) decorrentes da reclassificação e exclusão de entidades do perímetro das administrações públicas.

(c) Cfr recomendação do Conselho de 21/01/2025, que aprova o POENMP de Portugal (C/2025/641).

Fonte: European Commission (2026). Fiscal Statistical Tables providing background data relevant for the assessment of the budgetary policies of the Member States (Commission Staff Working Document SWD (2026) 200 final).

Apesar do desvio na despesa líquida em 2025 não ultrapassar o limite máximo permitido, a CE destacou a existência de pressões sobre a despesa. As estimativas para 2026 apontam para um crescimento de 5,6% da despesa líquida, superior ao recomendado (5,1%). Para estas estimativas contribui, sobretudo, o impacto das medidas de apoio de resposta às tempestades de janeiro e fevereiro de 2026, bem como as novas medidas de política orçamental.

¹ A despesa total das administrações públicas em defesa foi de 0,9% e 0,8% do PIB em 2024 e 2025, respetivamente, ou seja, sem impacto na regra de quantificação da trajetória da despesa líquida (cfr. SWD (2026) 200 final e COM (2026) 222 final).

A quantificação das medidas discricionárias do lado da receita requer maior transparência

As MDR são decisões de política pública com impacto na receita¹ e distinguem-se dos efeitos orçamentais que ocorram sem uma ação deliberada do governo, como os decorrentes dos estabilizadores automáticos². O seu efeito incremental no apuramento da despesa líquida pode ser positivo ou negativo. As medidas que aumentem a receita – por exemplo, resultantes da subida de taxas de imposto – reduzem a despesa líquida (uma vez que criam margem para realizar despesa). Por outro lado, medidas que diminuam a receita – como é o caso da concessão de benefícios fiscais – aumentam a despesa líquida (dada a necessidade de compensar essa perda de receita contendo a despesa).

Verifica-se, assim, que a estimativa do crescimento da despesa líquida é particularmente sensível à quantificação das MDR, tal como assinalado pelo CFP³. Acresce também alguma incerteza na classificação de medidas como MDR.

De facto, as MDR introduzem no indicador de despesa líquida uma componente que não é diretamente observável nos dados estatísticos, pelo que o impacto orçamental resulta de estimativas. Porém, diferentemente das outras variáveis utilizadas no cálculo da despesa líquida, que partem de dados estatísticos fornecidos pelo Eurostat ou que resultam de metodologias consolidadas ao nível da UE, a quantificação das MDR não tem definida uma metodologia de cálculo nem um procedimento de divulgação que assegure o respetivo escrutínio.

Neste contexto, foram assinaladas limitações metodológicas e de transparência na quantificação das MDR, designadamente pelo CFP, dada a falta de detalhe e divulgação das metodologias adotadas pelo Ministério das Finanças e pela CE, bem como dúvidas ao nível da própria classificação como MDR⁴. Já em 2024, a CE determinava⁵ expressamente que, nos RAP, a informação relativa às MDR deve ser exaustiva e que os “...os pressupostos subjacentes utilizados para estimar o impacto orçamental de cada medida (por exemplo, elasticidades ou evolução da base tributável) também devem ser descritos de forma adequada”.

De acordo com o RAP 2026, as estimativas para o impacto das MDR em 2025 abrangem um conjunto de 20 medidas de âmbito essencialmente fiscal, tal como identificadas no Quadro 5.

Quadro 5 – Medidas discricionárias da receita – 2025

A reversão das medidas relativas ao ISP e ao SIFIDE compensou o impacto negativo das medidas em sede de IRS

(em milhões de euros)

Medidas com impacto em 2025		
IRC	Sistema de Incentivos Fiscais à I&D Empresarial (SIFIDE)	465
ISP	Suspensão taxa carbono	443
ISP	Devolução da receita adicional de IVA via ISP	289
IRS	Apoio extraordinário ao arrendamento	65
IRC	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	44
Outras	Apoio extraordinário gasóleo profissional	25
IRC	Incentivo Fiscal à Recuperação	22
IRC	Crédito fiscal extraordinário para investimento (2021, COVID)	19
		1 372
IRS	Redução adicional taxas IRS (2025)	-434
IRC	Alargamento do Incentivo à Capitalização das Empresas (ICE)	-221
IRS	Atualização escalões (extra) (2025)	-194
IRS	IRS Jovem (2024)	-147
IRS	Atualização do mínimo de existência (extra) (2025)	-141
IMT e IS	Isenção IMT e IS jovens	-112
IVA	Redução do IVA da eletricidade	-79
IRS	Aumento consignação IRS (2024)	-40
ISP	Redução do ISP equivalente à descida do IVA para 13%	-20
IRS	Aumento dedução despesas com habitação	-14
IRC	Incentivo fiscal à valorização salarial	-3
		-1 405
Outras	Eliminação taxas de portagem ex-SCUTs	-138
		-138
Total		-170

Fonte: RAP 2026. Elaboração própria.

¹ O impacto das medidas *one-off* não é considerado para o cálculo da despesa líquida, uma vez que têm efeito transitório e não conduzem a uma alteração permanente da posição orçamental.

² Cfr. Considerando 13 do Regulamento 2024/1263.

³ Cfr. Parecer do CFP 2/2026.

⁴ Como seja a redução extraordinária das taxas de retenção na fonte de IRS (2024 e 2025), apontada pelo CFP.

⁵ “Orientações para os Estados-Membros sobre os requisitos de informação relativos aos planos orçamentais-estruturais de médio prazo e aos relatórios anuais de progresso”, CE, JO C, C/2024/3975, 21/06/2024.

No seu conjunto, incluem-se medidas com impacto positivo na receita fiscal – sobretudo a reversão de medidas de alívio fiscal, num total de 1 372 M€. Por outro lado, incluem-se medidas que originaram uma perda de receita fiscal de 1 405 M€ – destacando-se a redução adicional das taxas de IRS, o alargamento do Incentivo à Capitalização das Empresas e a atualização de escalões do IRS. Acresce a estas medidas a estimativa de perda de receita decorrente da eliminação de taxas de portagem. No total, este conjunto de medidas aumentou em 170 M€ o valor do indicador da despesa líquida do ano.

Contudo, os impactos apresentados no Quadro 5 suscitam as seguintes observações:

- ◆ A estimativa dos impactos das medidas de atualização das taxas de carbono, da devolução da receita do adicional do IVA via o ISP e da redução do ISP equivalente à descida do IVA para 13% apresentada no RAP, no valor total de 712 M€, diverge do valor apurado pelo CFP, de 235 M€¹.
- ◆ O reporte das medidas relacionadas com o IRS Jovem apresenta incoerências quanto ao impacto em cada ano – enquanto o RAP 2025 inclui no ano de 2024 a quantificação dos impactos das medidas adotadas nesse ano, o RAP 2026 aponta para a produção de efeitos no ano seguinte ao da adoção da medida, ou seja, 2025², o que influencia o cálculo do impacto global das MDR em cada um dos anos e, por conseguinte, da respetiva despesa líquida.
- ◆ O impacto incremental relativo a dois benefícios fiscais – isenção de IMT e de IS Jovem – de -112 M€ diverge significativamente do valor de receita cessante apurada no Relatório da Despesa Fiscal de 2025, de 269 M€.
- ◆ O impacto estimado para as MDR no RAP 2026 (abril de 2026), de aumento da despesa líquida em 170 M€, é substancialmente diferente do apurado posteriormente pela CE (junho de 2026), que reduz a despesa líquida em 627 M€ – sendo este último divulgado de forma agregada, não é possível identificar, em concreto, o que distingue estes dois apuramentos³.

De realçar que a sensibilidade da estimativa do crescimento da despesa líquida à quantificação das MDR foi também assinalada pelo *European Fiscal Board* nos relatórios sobre a implementação dos POENMP⁴. Conclui-se que o indicador de despesa líquida assenta em previsões e estimativas e que as diferenças entre as estimativas nacionais e as da CE (designadamente no que respeita às MDR) é uma questão transversal aos EM com implicações significativas nas decisões de supervisão orçamental.

Em suma, verifica-se a necessidade de reforçar o nível de detalhe da informação divulgada sobre cada uma das MDR relativamente à sua quantificação e respetivas metodologias de cálculo. Essa informação detalhada e fundamentada deverá constar do RAP, nos termos das orientações da CE. Deve ser também compatível com a apresentada na CGE no que respeita às principais medidas de política. Cabe ao reporte financeiro constante da CGE ser coerente e articulado com o efetuado no contexto do atual quadro de governação económica da UE.

¹ Cfr. Parecer do CFP 2/2026, Quadro 3, p.27.

² No RAP 2025, o alargamento do IRS jovem OE 2024 tem um impacto estimado de -200 M€, em 2024. No RAP 2026, a medida não tem associado qualquer impacto em 2024, reportando-se um impacto de -147 M€ para o ano de 2025.

³ A informação divulgada pela CE no apuramento da despesa líquida a constar na conta de controlo não contém o detalhe das MDR consideradas e respetivo impacto.

⁴ European Fiscal Board (2026) *The implementation of national medium-term fiscal structural plans: Recent fiscal developments and draft budgetary plans for 2026*. Brussels, de março, e *The implementation of national medium-term fiscal-structural plans: Progress to 2025, Outlook for 2026*, Brussels, de 21 de setembro.

B. CONTA GERAL DO ESTADO

1. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E SEGURANÇA SOCIAL

1.1. Perímetro da Conta Geral do Estado

Segundo a LEO¹, o OE integra as entidades dos subsetores da administração central (AC) e da segurança social (SS). De notar que se incluem na AC as denominadas entidades públicas reclassificadas (EPR), que no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais e independentemente da sua natureza e forma, tenham sido integradas neste subsetor, na última lista das entidades que compõem o setor das administrações públicas divulgada pelo INE. Por sua vez, a CGE deve abranger o mesmo conjunto de entidades do OE, sem prejuízo de eventuais ajustamentos em resultado da criação ou extinção de entidades no decorrer do ano.

Neste ponto verifica-se² o perímetro da CGE, em cumprimento dos princípios da unidade e universalidade determinados na LEO, tendo-se identificado entidades em falta e aquelas que, apesar de serem SFA, continuam indevidamente a constar como EPR. Decorrente da ausência de reporte e/ou omissão de entidades, constata-se que a CGE 2025 não inclui, pelo menos, 8 M€ de receita e 3 M€ de despesa³.

Ainda neste âmbito, acrescem as implicações decorrentes da distinção entre SI e SFA. Esta distinção deixou de ser efetuada na LEO 2015 e, em consequência, o OE e a CGE passaram a apresentar mapas para o conjunto dos serviços da AC, ficando as entidades sujeitas às mesmas regras de prestação de contas. Porém, aquela distinção subsiste noutros diplomas basilares da administração financeira do Estado, nas instruções emitidas pela Entidade Orçamental (EO) e nos sistemas de informação da execução orçamental, obstando à simplificação da arquitetura financeira do Estado. O seu impacto verifica-se ao longo da execução orçamental, designadamente na competência para autorizar despesa e o seu pagamento (limitada a atos de gestão corrente nos SI), na gestão de receitas consignadas/próprias e na transição de saldos de gerência⁴, na possibilidade dos SFA contraírem empréstimos (com autorização do MF) e na informação de acompanhamento orçamental. Por sua vez, as EPR, embora incluídas no subsetor dos SFA, têm beneficiado de regimes de exceção sistematicamente criados pelas leis e decretos-leis de execução orçamental⁵.

Em 2025, a CGE abrangeu 473 serviços processadores da AC⁶ (pertencendo 130 aos SI e 343 ao subsetor dos SFA, dos quais 135 são EPR) e 12 entidades da SS.

¹ Arts. 2.º, 3.º e 9.º da LEO.

² Tendo em consideração diplomas legais de criação, extinção e reestruturação de entidades, o universo das administrações públicas divulgado pelo INE, a prestação de contas das entidades, bem como a informação constante do OE, das sínteses de execução orçamental e da CGE.

³ Valores apurados com base nas contas de gerência de cinco entidades que deram entrada no Tribunal até 17/08/2026, não se dispondo de informação para uma.

⁴ O quadro legal de base, nestas matérias, aplica-se aos SFA, uma vez que os SI não dispõem de tesouraria própria, nem podem, em regra, transitar dotações de despesa não utilizadas.

⁵ Em 2025, designadamente, os arts. 58.º a 60.º da LOE e os arts. 34.º e 35.º do DLEO.

⁶ Na AC, em diversos casos, um serviço processador não corresponde a uma entidade, podendo abranger um conjunto específico de despesas (por exemplo “encargos da dívida pública”) ou agregar as verbas orçamentais afetas a um conjunto de entidades (caso dos “estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário”).

Quanto às entidades abrangidas¹, verificou-se em particular que a CGE 2025:

- ◆ Omite três entidades, a ViseuPolis – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viseu, SA (entidade em processo de extinção desde 2007²), o Fundo de Compensação do Serviço Universal de Comunicações Eletrónicas (FCSUCE) e o Fundo de Apoio à Concentração e Consolidação de Empresas, passando as duas últimas a constar do perímetro da AC no OE 2026.

Em contraditório, a ANACOM continua a alegar que o FCSUCE “...*não integra a AC, tal como esta se encontra definida no artigo 2.º da LEO...*” e que “...*as contribuições obrigatórias constituem receita do Fundo (...) e não receita do Estado*”. Ora, o Fundo, detendo a natureza jurídica de património público autónomo, está abrangido pelo âmbito de aplicação da LEO, uma vez que deste apenas se excluem as entidades que “...*tenham natureza e forma de empresa, de fundação ou de associação públicas*”. O Fundo recebe contribuições financeiras³ que constituem receita do Estado⁴, sendo a gestão dessas verbas responsabilidade do Estado através da entidade gestora do fundo. Trata-se, assim, de receitas públicas que, tal como a sua aplicação em despesa, devem integrar o OE e a CGE, à semelhança de outras receitas e despesas da mesma natureza⁵. De referir que o Fundo foi incluído pela EO no perímetro da AC de 2026, acolhendo o recomendado pelo Tribunal no PCGE 2018 e anos subsequentes.

- ◆ Não inclui o reporte sobre a execução orçamental da Metro do Porto Consultoria⁶, da Fundação para o Desenvolvimento das Ciências Económicas, Financeiras e Empresariais e do Instituto Nacional de Engenharia Biomédica. Em contraditório, o MEF e a EO informaram que estas situações decorrem do facto de as entidades não terem reportado a informação em causa à EO.
- ◆ Mantém a classificação indevida, como EPR, de entidades que são SFA, designadamente, o Fundo de Contragarantia Mútuo, o Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), o Sistema de Indemnização aos Investidores e o Fundo de Resolução (FdR).

É de notar que esta situação foi já corrigida para efeitos do OE 2026, no qual constam como SFA. Porém, em 2025 implicou que tivessem sido dispensadas do cumprimento de um conjunto de obrigações⁷ (às quais estão legalmente sujeitos os restantes SFA) e que, no caso das três últimas entidades, por serem classificadas como EPR de regime simplificado, lhes continuasse a ser permitida a utilização de um classificador simplificado de receitas e despesas, prejudicando a especificação da execução orçamental.

¹ Não considerando as entidades criadas no Ministério da Educação e Inovação, a 01/09/2025 e 01/10/2025 (Agência para a Gestão do Sistema Educativo; Instituto de Educação, Qualidade e Avaliação; Instituto para o Ensino Superior), uma vez que as suas despesas, até ao final do ano, foram processadas pelos serviços que lhes deram origem.

² Em contraditório, o MEF e a EO informaram que a exclusão da entidade deriva de se manter em processo de extinção definitiva. Ora, a conclusão deste processo deve ter em conta que as LOE para 2025 e 2026 estabeleceram que o incumprimento do prazo (até ao final do respetivo ano, exceto autorização superior) faria cessar a aplicação do regime de assunção de passivos.

³ “A taxa de regulação devida anualmente pelo exercício da atividade de fornecedor de redes e serviços, tem natureza de contribuição financeira”, Acórdãos do Tribunal Central Administrativo, Procs. 21/13.3 BELRS, de 29/09/2022, 966/12.8 BELRS, de 24/11/2022, e 653/11.4 BELRS, de 15/02/2024.

⁴ “As contribuições financeiras constituem um tertium genus de receitas fiscais, que poderão ser qualificadas como taxas coletivas, na medida em que compartilham em parte da natureza dos impostos porque não têm necessariamente uma contrapartida individualizada para cada contribuinte) e em parte da natureza das taxas (porque visam retribuir o serviço prestado por uma instituição pública a certo círculo ou certa categoria de pessoas ou entidades que beneficiam coletivamente de uma atividade administrativa”, Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional 539/2015, de 20/10, e Gomes Canotilho/Vital Moreira, em “Constituição da República Portuguesa Anotada”, I vol., p. 1095, 4.ª ed., Coimbra Editora.

⁵ Entendimento explicitado no PCGE 2018 (p. 38).

⁶ Prestou contas até 28/01/2025, estando em falta na CGE 0,1 M€ de receita e de despesa.

⁷ Art. 35.º do DLEO 2025.



Quadro 6 – Perímetro da CGE – alterações face a 2024

A execução orçamental de 2025, face ao ano anterior, registou mais 10 entidades e a saída de 14

Administração Central	SI	+ 5	Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial Gabinetes dos Membros do Governo – Ministério da Cultura, Juventude e Desporto Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género Estrutura de Missão para o Licenciamento de Projetos de Energias Renováveis 2030 Gabinetes dos Membros do Governo – Ministério da Reforma do Estado
		- 7	Direções Regionais de Agricultura e Pescas do Norte, de Lisboa e Vale do Tejo e do Centro (integradas nas respetivas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional) Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente Ação Governativa do Ministério da Educação Gabinetes dos Membros do Governo – Ministério da Habitação Estrutura de Missão Jornadas Mundiais da Juventude
	SFA	+ 5	Centro de Competências para a Economia Social Agência para o Clima Fundo para a Aquisição de Bens Culturais Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca (execução orçamental em falta em 2024) Fundo da Língua Portuguesa
		- 7	i3S – Instituto de Investigação e Inovação em Saúde da Universidade do Porto CINTAL – Centro de Investigação Tecnológica do Algarve Marina do Parque das Nações Parparticipadas (integrada na Parvalorem) Nortrem – Aluguer de Material Ferroviário (extinta no início de 2025) Metro do Porto Consultoria (extinta no início de 2025) Fundação para o Desenvolvimento das Ciências Económicas Financeiras e Empresariais (não apresentou execução orçamental)

deixaram de ser classificadas nas
administrações públicas

Fonte: CGE, SIGO. Elaboração própria.

De notar que as reestruturações e fusões iniciadas pelo Governo em 2025 tiveram um reduzido impacto na saída de entidades da CGE, uma vez que os serviços extintos continuam a ser considerados, desde que tenham execução orçamental.

Caixa 2 – Prestação de contas em SNC-AP

Em relação ao ano de 2025 foram remetidas a este Tribunal 1 507¹ contas correspondentes ao universo de entidades integradas na CGE². Destas, 83,1% utilizaram o novo regime contabilístico³ mas abrangem apenas 46,1% do volume financeiro. As restantes contas (16,9%) foram prestadas noutros referenciais contabilísticos⁴ (como o Plano Oficial de Contabilidade Pública).

Quadro 7 – Prestação de contas relativas a 2025

16,9% das contas prestadas ainda não concluíram o processo de transição para o SNC-AP e representam 53,9% do volume financeiro

(em milhões de euros)

Regime contabilístico	Contas	% Contas	Volume financeiro	% Volume financeiro
Processo de transição completo	1 252	83,1%	241 447	46,1
SNC-AP	1 246	82,7%	236 648	45,2
SI	(a) 950	63,0%	47 921	9,2
SFA (incluindo EPR)	284	18,8%	86 389	16,5
SS	12	0,8%	102 338	19,5
IFRS /orçamental – EPR	6	0,4%	4 798	0,9
Não transitou	255	16,9%	282 160	53,9
POCP	49	3,3%	278 383	53,2
SI	45	3,0%	277 332	53,0
SFA	4	0,3%	1 051	0,2
Contabilidade orçamental – SI	187	12,4%	265	0,1
IFRS – SFA (incluindo EPR)	3	0,2%	122	0,0
SNC – SFA (incluindo EPR)	10	0,7%	3 326	0,6
ESNL – SFA (incluindo EPR)	6	0,4%	64	0,0
Total	1 507	100,0%	523 607	100,0

(a) Inclui 801 de agrupamentos de escolas do ensino básico e secundário e escolas não agrupadas, cuja execução é apresentada de forma agregada na CGE.

Nota: o volume financeiro corresponde ao maior valor entre receitas e despesas, incluindo as respetivas operações extraorçamentais.

Fonte: Econtas (dados reportados a 31/08/2026).

Sobre o processo de prestação de contas, deste universo e até 31/08/2026, verificou-se a ausência de submissão das contas por 75 entidades⁵ e a entrega depois do prazo definido na lei (31/03/2026), de 455 contas que representam 67,7% do volume financeiro. De notar que esta falta de tempestividade é suscetível de reduzir a fiabilidade e correção da CGE, se isso significar que as entidades tenham reportado valores ainda provisórios para a Conta e sinaliza as dificuldades para a produção de demonstrações financeiras consolidadas na AC.

O processo de transição para o SNC-AP não se encontra, ainda, concluído sendo de destacar o seguinte:

- ◆ Sobre as 49 contas apresentadas em POCP:
 - ◇ a quase totalidade do volume financeiro (98,8% do total) respeita a duas contas (IGCP – Encargos da Dívida Pública (95,6%) e Entidade do Tesouro e Finanças – Despesas Excecionais Capítulo 60) cujas operações integrarão a Entidade Contabilística Estado;

¹ Contas entradas até 31/08/2026, num total de 1 486 entidades, pois incluem 36 contas correspondentes a 15 entidades que remeteram mais do que uma conta relativa a 2025, em cumprimento do art. 52.º da LOPTC.

² 485 entidades (serviços processadores). A diferença para o número de contas fica a dever-se, em grande medida, ao facto de 801 de agrupamentos de escolas do ensino básico e secundário e escolas não agrupadas e 187 serviços externos do MNE e periféricos do Camões no estrangeiro terem prestado contas individualmente, quando constam da CGE de forma agregada. Para efeitos do Quadro 7 também foram consideradas as contas de três entidades que não integram (mas deveriam integrar) a CGE (cfr. ponto B.1.1).

³ Inclui as contas prestadas em SNC-AP e em IFRS, cumprindo estas o envio de informação orçamental nos termos do n.º 3 do art.º 3.º do DL 192/2015, de 11/09, na sua redação atual.

⁴ Ao abrigo do previsto no n.º 2 do art. 3.º do DLEO 2026.

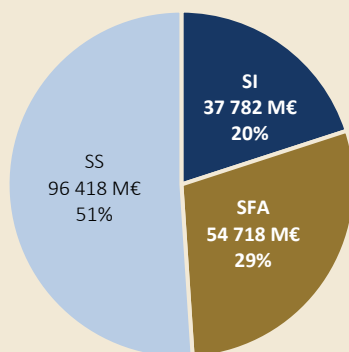
⁵ Das quais 36 SFA (incluindo 10 empresas públicas, uma das quais EPE) e 39 SI, a maioria das quais apresentou justificação para a prestação de contas para além do prazo legalmente estabelecido.

- ◇ incluem 3 SFA e 1 EPR, mas a maioria respeita a subentidades contabilísticas integradas nas Entidades Contabilísticas “Ação Governativa” e “Gestão Administrativa e Financeira” dos diversos ministérios. As entidades têm identificado como principais dificuldades para a transição, as relacionadas com a falta de recursos humanos.
- ◆ Sobre as 25 contas prestadas em IFRS e noutros regimes de contabilidade de acréscimo em vigor (SNC e regime das ESNL)¹, verifica-se que 6 dizem respeito a empresas públicas que são EPR, que concluíram o seu processo de transição, pois vieram acompanhadas por informação financeira e orçamental².
- ◆ Em contabilidade orçamental e ao abrigo de instruções específicas, foram entregues 187 contas, das quais 148 relativas a embaixadas, consulados e missões³ e 39 serviços periféricos do “Camões - Instituto da Cooperação e da Língua”, que também operam fora de Portugal.

A prestação de contas em SNC-AP cobre um volume de despesa orçamental paga líquida de 188 918 M€, do qual 51,0% é relativo às 12 entidades que integram a conta da SS (cerca de 96 418 M€)⁴, 29,0% corresponde aos SFA, incluindo as EPR, e 20,0% aos SI.

Gráfico 5 – Despesa das contas prestadas em SNC-AP, por subsetor

A SS é responsável por 51% da despesa total não consolidada das entidades que prestaram contas em SNC-AP

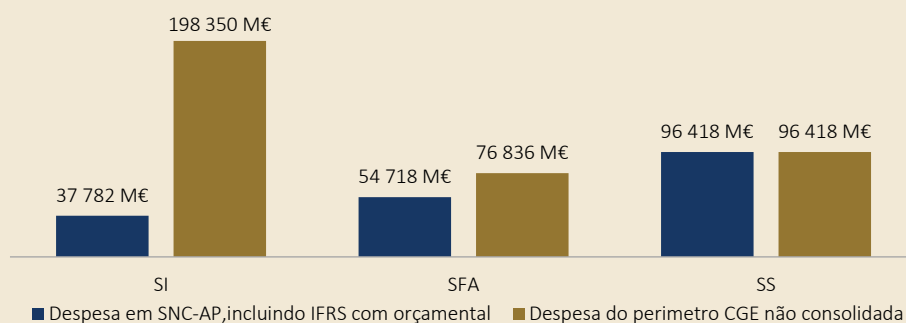


Fonte: Econtas (dados reportados a 31/08/2026).

Comparando com o total da despesa não consolidada, a situação dos subsectores que integram a CGE é muito diferenciada: a segurança social completou o seu processo de transição para o SNC-AP, os SFA que transitaram representam 71,2% da despesa e a situação com maior atraso ocorre ao nível dos SI, apenas 19,0%.

Gráfico 6 – Despesa das contas prestadas em SNC-AP, comparada com a despesa total não consolidada

Os SI são o subsector com maior atraso no processo de transição para o SNC-AP



Fonte: SIGO, CGE e Econtas (dados reportados a 31/08/2026).

¹ Inclui 15 empresas, 2 Fundos, 6 associações e/ou fundações, 1 entidade reguladora e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa – Departamento de Jogos.

² Nos termos do n.º 3 do art.º 3.º do DL 192/2015, de 11/09, na sua redação atual.

³ Despesa incluída na CGE, de forma agregada, num único serviço processador “Gestão Administrativa e Financeira do Ministério dos Negócios Estrangeiros”.

⁴ Este valor difere do valor da despesa da Conta da Segurança Social porque inclui os valores das transferências entre as instituições da segurança social.

1.2. Receitas e despesas consolidadas

A CGE não inclui as demonstrações orçamentais consolidadas nos termos da LEO e do SNC-AP, comprometendo a qualidade e fiabilidade da informação prestada. No entanto, comporta um mapa de receitas e despesas consolidadas¹, que evidencia o saldo orçamental da AC e da SS em contabilidade pública (-131 M€).

O Tribunal procede ao recálculo dos procedimentos de consolidação², tendo em consideração a metodologia aplicada e assinala insuficiências. Neste contexto, verificou que, à semelhança de anos anteriores, a CGE 2025 continua a refletir um processo de consolidação incompleto, por não eliminar todos os fluxos materialmente relevantes que ocorrem entre as entidades pertencentes aos subsetores da AC e SS, causando a sobrevalorização das receitas e despesas consolidadas em, pelo menos, 520 M€, ainda que não tenha impacto no saldo.

Neste ponto, analisa-se a evolução da receita, da despesa e do saldo orçamental nos últimos cinco anos, apresentando-se igualmente uma síntese dos principais agregados da receita e da despesa e a respetiva comparação com o ano transato. Explicita-se a passagem do saldo em contabilidade pública para o saldo em contabilidade nacional, bem como o processo de consolidação e as suas limitações. Por último, apresentam-se os fluxos financeiros entre a AC e a SS e as administrações regionais, assinalando-se os lapsos identificados na respetiva compilação.

Em 2025, a execução orçamental consolidada da AC e SS ficou perto do equilíbrio, com um défice de 131 M€ (-0,04% do PIB³). A evolução positiva do saldo face ao ano anterior, em 470 M€ (Gráfico 7) resultou do facto de o crescimento da receita (7 990 M€) ter sido superior ao da despesa (7 521 M€)⁴ (Gráfico 8).

Gráfico 7 – Saldo orçamental e componentes AC e SS – 2021-2025

Um saldo orçamental próximo do equilíbrio com base num saldo deficitário da AC que foi compensado pelo saldo positivo da SS

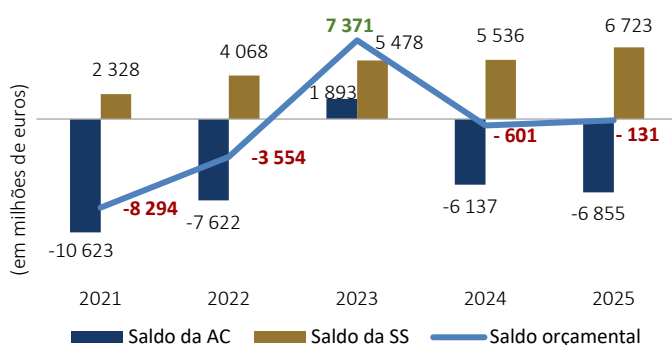
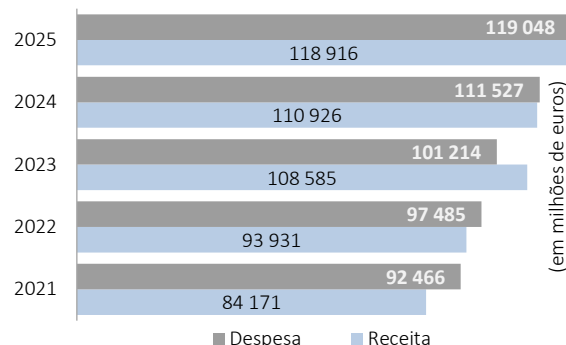


Gráfico 8 – Receita e despesa efetiva – 2021-2025

Nos últimos cinco anos, em termos globais, a receita efetiva cresceu mais do que a despesa



Nota: Receita e despesa efetiva consolidada: exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros e saldos de gerência. Foram objeto de consolidação fluxos intra e intersetoriais de juros, subsídios, transferências correntes e de capital e a venda/aquisição de bens e serviços no programa saúde.

Fonte: SIGO. Elaboração própria.

Em 2025, é de destacar:

¹ Quadro 3.2 do RCGE e Mapa 19 dos elementos informativos da CGE 2025.

² Utiliza como fontes de informação as bases de dados da execução orçamental da AC e os mapas da SS, validados por confronto com o sistema de informação financeira da SS, tendo também em consideração a apreciação efetuada aos dados noutros pontos do Parecer.

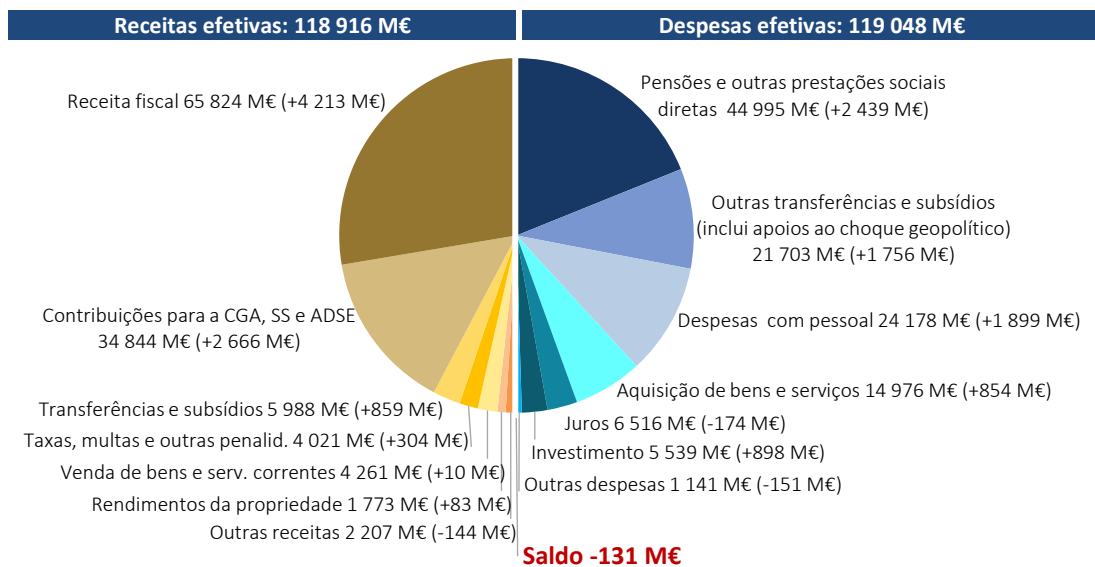
³ O valor do PIB foi de 306 766 M€, cfr. Procedimento dos Défices Excessivos (1.ª notificação de 2026, de 26/03).

⁴ Cfr. Anexo B1.

- ◆ Na receita, a receita fiscal (65 824 M€¹) e a de contribuições para a SS, CGA e ADSE (34 844 M€), que correspondem a 84,7% do total. Face ao ano anterior relevam os aumentos: na receita fiscal 4 213 M€ (6,8%), com destaque para o IVA (2 507 M€) e o IRS (1 564 M€); nas contribuições para a SS, CGA e ADSE 2 666 M€ (8,3%), dos quais 86,5% recebidos pela SS; e nas transferências e subsídios 859 M€ (16,8%), dos quais 94,6% em transferências provenientes da UE.
- ◆ Na despesa, as pensões e outras prestações sociais diretas² (44 995 M€), as despesas com pessoal (24 178 M€) e os outros apoios, pagos através de transferências e subsídios, incluindo os relativos ao choque geopolítico (21 703 M€), ascendendo a 76,3% do total. Comparando com 2024 sobressaem os aumentos:
 - ◇ das pensões e outras prestações sociais diretas em 2 439 M€ (5,7%);
 - ◇ das despesas com pessoal, que aumentaram 1 899 M€ (8,5%), dos quais 777 M€ na área da saúde e 473 M€ na área da educação, ciência e inovação;
 - ◇ da aquisição de bens de capital (investimento): 898 M€ (19,4%), dos quais 595 M€ na área da defesa e 185 M€ na educação, ciência e inovação;
 - ◇ da aquisição de bens e serviços: 854 M€ (6,0%), dos quais 525 M€ na área da saúde e 98 M€ na defesa nacional.

Gráfico 9 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS – 2025 e variação face a 2024

84,7% da receita provém da receita fiscal e contributiva e 76,3% da despesa respeita a pensões, outros apoios e despesas com pessoal



Fonte: SGR, SIGO, EO e SS. Elaboração própria.

Ainda que não integradas na despesa efetiva, o Tribunal assinala que subsistem operações classificadas como ativos financeiros que visam prosseguir, essencialmente, objetivos sociais e de política pública, não se destinando a produzir retorno financeiro. Esta classificação permite que as operações não tenham impacto no saldo orçamental, apesar do seu impacto na dívida pública. Em 2025 enquadravam-se nesta situação as dotações de capital da TAP, SA (343 M€³) e da Lusa (5 M€).

¹ Está subavaliada em 133 M€, por dedução indevida de encargos de cobrança que constituem receita própria da AT (16 M€), apoios sociais (79 M€) e receita de IRS consignada (38 M€) – cfr. ponto 2.2.1.

² Excluindo as componentes relativas à medida choque geopolítico, pelo seu carácter extraordinário e temporário.

³ Terceira (e última) tranche do aumento de capital de 990 M€ decidido em 2022, considerada pelo INE como transferência de capital em contas nacionais, tendo as anteriores ocorrido em 2022 e 2024.

Limitações do processo de consolidação

A consolidação consiste em eliminar todos os fluxos materialmente relevantes entre entidades que integram o perímetro da AC e SS, permitindo uma visão mais rigorosa da receita e despesa pública. Verificou-se que a identificação e eliminação destes fluxos continua incompleta, abrangendo um conjunto limitado de operações. Designadamente, nas vendas/aquisições de bens e serviços apenas são abrangidas as operações entre entidades do Programa Saúde, identificando-se que não foram consolidados pelo menos 527 M€: i) 425 M€ relativos a rendas pagas pela ocupação de edifícios (à Estamo e, por aplicação do princípio da onerosidade, ao Estado); ii) 95 M€ em pagamentos de serviços à AMA (89 M€) e à eSPap (6 M€) por diversas entidades; iii) 7 M€ em venda de bens de investimento. Por sua vez, o procedimento de consolidação dos juros da dívida pública, para além de incompleto¹, é inconsistente².

Em contraditório, o MEF e a EO reconheceram que *“...a metodologia de consolidação ainda comporta margem de melhoria, nomeadamente no que concerne à extensão a outros setores, para além da área da Saúde, da eliminação dos fluxos no âmbito do capítulo da receita 07 - Venda de bens e serviços e do agrupamento de despesa 02 - Aquisição de bens e serviços”*.

A conta consolidada é também afetada por erros e omissões assinalados em diversos pontos do Parecer³, designadamente ao nível da especificação da receita e despesa registada.

Uma situação que tem prejudicado a adequada especificação das operações é a utilização, por um conjunto de entidades, da versão simplificada do classificador económico das receitas e despesas⁴ – no ano de 2025, foi aplicada pelas 32 EPR de regime simplificado, tendo estas entidades contabilizado em classificações residuais “outros” ou “diversos” 143 M€ de receita e 300 M€ de despesa.

Fluxos financeiros com as regiões autónomas

Os fluxos financeiros para as regiões autónomas, refletidos na CGE são, em grande medida, os que se encontram previstos na lei das finanças regionais⁵ e visam, em particular, *“...a eliminação das desigualdades resultantes da situação de insularidade e de ultraperifericidade...”*, apoios para resposta a catástrofes naturais e reparação de danos ambientais. Compreendem também fundos europeus, empréstimos e outros apoios pontuais, mas não abrangem pagamentos de bens e serviços nas regiões por entidades da AC⁶. O RCGE reporta que, em 2025, atingiram 1 571 M€ (979 M€ para a RAA e 592 M€ para a RAM)⁷:

¹ De notar que a despesa registada na CGE não corresponde aos juros efetivamente pagos, uma vez que a LEO (art. 15.º) permite abater a esse valor as receitas de juros obtidas no âmbito da gestão da dívida pública. Por outro lado, na dívida transacionável (OT e BT), o IGCP pode não ter informação sobre o beneficiário final, figurando os juros na despesa como pagos a sociedades financeiras. Considerando a materialidade dos valores envolvidos (234 M€ indicados como recebidos pelos SFA e 486 M€ pela SS, segundo o apuramento efetuado pelo Tribunal), será necessário adotar solução que permita: i) assegurar, do lado da receita das entidades recebedoras, a devida classificação como juros recebidos do Estado; ii) tomar esse montante como o valor a consolidar (o que se traduz, na prática, do lado da despesa, em reclassificar como pagos a entidades do perímetro de consolidação parte dos juros inscritos como pagos a bancos).

² À receita de juros registada pelos SFA (234 M€) e pela SS (450 M€) são abatidos os juros de dívida pública direta classificados pelo IGCP como pagos a estes subsectores (respetivamente, 274 M€ e 90 M€). O remanescente, no caso dos SFA, é reclassificado como divergência de consolidação e, no caso da SS, permanece como receita de juros.

³ Cfr. pontos 2.2 e 2.3.

⁴ Em contraditório, o MEF e a EO referiram que a revisão do classificador económico das receitas e das despesas públicas integra *“...o processo evolutivo em curso de implementação da LEO no âmbito da Reforma da Gestão das Finanças Públicas”*.

⁵ Arts. 8.º, 48.º e 49.º.

⁶ As universidades lá instaladas, por exemplo.

⁷ Quadros 3.32. Fluxos financeiros com a Administração Regional e 3.33. Fluxos financeiros destinados à Administração Regional: operações extraorçamentais.

- ◆ cerca de dois terços (1 065 M€) em despesa orçamental, relevando as transferências previstas na lei das finanças regionais (repartição de solidariedade – 406 M€ e fundo de coesão – 193 M€) e as transferências para redução da dívida (125 M€)¹, às quais acresceu a concessão de empréstimos (150 M€)², bem como os pagamentos da SS relativos ao Fundo Social Europeu (108 M€).
- ◆ 506 M€ de fluxos financeiros extraorçamentais. Porém verificou-se que este montante se encontra sobrevalorizado em 167 M€ (cfr. Anexo B2). Para esta sobrevalorização tem peso considerável a inclusão das transferências relativas ao Fundo Social Europeu Mais (FSE+) efetuadas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) ao IGFSS, que é a entidade a quem compete a respetiva entrega às administrações regionais por despesa orçamental (122 M€). Acresce ainda a errada inclusão de pagamentos a empresas, instituições sem fins lucrativos e outras entidades localizadas nas regiões autónomas que não integram a administração regional.

Em contraditório, o MEF e a EO referiram que a informação reportada para efeitos da CGE é da responsabilidade das entidades, pelo que as divergências detetadas resultam de eventuais erros no reporte. Por sua vez, a AD&C argumentou que, numa perspetiva de transparência, reportou à EO as transferências dos valores relativos ao FSE+ (122 M€), informando “...que os montantes reportados foram pagos pelo IGFSS por registos orçamentais, e não pela AD&C”. Essa informação não foi, porém, tida em conta na compilação do RCGE. Tratando-se de uma situação reiterada (cfr. PCGE 2024), torna-se necessário que a EO e a AD&C revejam os procedimentos, de modo a evitar a inclusão de valores duplicados no RCGE.

A informação divulgada pelo RGCE comporta ainda lapsos, confirmados pelo MEF e pela EO em sede de contraditório, relativamente aos fluxos orçamentais das administrações regionais para a AC, o RCGE reportou 131 M€ em 2025, quando os mesmos totalizaram 130 M€³. Acresce que o Quadro 3.32 – “Fluxos com a Administração Regional” apresenta os rendimentos de juros (23 M€) e ativos financeiros (74 M€) como integralmente provenientes da RAM, quando 4 M€ e 16 M€, respetivamente, foram pagos pela RAA. O RCGE também não identifica as receitas extraorçamentais (devoluções de fundos europeus), no montante de 0,1 M€.

¹ Art. 152.º da LOE.

² Para consolidação de dívida e pagamento de dívidas em atraso (art. 151.º, n.º 3, da LOE).

³ Dos quais 36,7 M€ da RAA e 95,7 M€ da RAM. A diferença decorre de não considerar a restituição de 0,7 M€ (valor que figura como receita negativa de passivos financeiros), relativa à devolução de verbas no âmbito do PO Regional Açores, como informaram o MEF e a EO em contraditório.

Caixa 3 – Saldo em contabilidade pública e em contabilidade nacional

Em 2025, o saldo orçamental consolidado da administração central e da segurança social de -131 M€ apurado em termos de contabilidade pública (CP) traduz-se num excedente de 1 429 M€ na ótica de contabilidade nacional (CN), dados os fundamentos e objetivos distintos destas duas abordagens, que se repercutem em diferenças de natureza metodológica quanto à classificação das unidades e contabilização de operações¹.

Enquanto a CP se foca nos pagamentos e recebimentos (ótica de caixa), a CN tem por base um quadro que privilegia a realidade económica e a substância sobre a forma das operações, o que afeta o momento de registo e a natureza das mesmas, bem como a classificação institucional das entidades.

Os dados de partida correspondem ao saldo em CP do Estado (apenas serviços integrados), da segurança social e da administração regional e local sobre o qual são efetuados ajustamentos tendo em conta as entidades que constituem o universo das AP, bem como as referidas diferenças metodológicas. Alguns destes ajustamentos são de natureza regular, mas outros são de natureza específica do ano. Feitos os ajustamentos, é determinado o saldo orçamental na ótica das contas nacionais (Quadro 8).

Quadro 8 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional

A Segurança Social assegura o excedente orçamental das Administrações Públicas

Saldos e ajustamentos		2024	2025	
		M€	% PIB	
Saldo na ótica da contabilidade pública	Estado (Serviços integrados)	-5 656	-7 436	-2,4
	Administração regional e local	678	655	0,2
	Segurança social	5 536	6 723	2,2
Ajustamentos de especialização do exercício e delimitação do universo , dos quais:		5 472	4 916	1,6
Saldo CN de entidades classificadas no perímetro setorial da AP		3 347	3 417	1,1
Diferença entre juros pagos e devidos		451	232	0,1
Impostos e contribuições para a segurança social		1 028	478	0,2
Ajustamento <i>accrual</i> da administração regional e local		-73	-41	0,0
Pagamento de pensões associado a fundos de pensões transferidos para as AP		666	308	0,1
Material militar		-132	321	0,1
Reclassificação de operações		-4 167	-2 799	-0,5
Injeções de capital, das quais:		-3 491	-2 630	-0,8
Infraestruturas de Portugal		-1 817	-1 007	-0,3
Hospitais EPE		-976	-1 311	-0,4
Metropolitano de Lisboa		-370	-153	-0,1
Metro do Porto		-142	-	-
Comboios de Portugal		-126	-	-
Construção Pública (ex-Parque Escolar)		-	-85	0,0
Outras		-676	-170	-0,1
Saldo em contabilidade nacional	Administração central	-4 424	-5 636	-1,8
	Segurança social	6 031	7 065	2,3
	(Administração central + segurança social)	1 607	1 429	0,5
	Administração regional e local	256	630	0,2
	Total das administrações públicas	M€ 1 863	2 059	
		% PIB 0,6	0,7	
PIB preços correntes de mercado		M€ 289 784	306 765	

Notas: Ajustamentos de sinal positivo (negativo) afetam positivamente (negativamente) o saldo em CN.

Fonte: SIGO; CGE 2025; INE, 1.ª notificação do PDE, março de 2026. Elaboração própria.

¹ A CP enquadra-se no quadro legal composto pela Lei de Enquadramento Orçamental, pela Lei de Bases da Contabilidade Pública e pelo Regime de Administração Financeira do Estado. Por sua vez, a CN tem por referência o sistema europeu de contas nacionais e regionais na UE, atualmente SEC 2010, de acordo com o Regulamento (UE) 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21/05/2013.

Destes ajustamentos, são de destacar em 2025:

- ◆ A delimitação do universo, com o acréscimo do saldo das demonstrações financeiras de entidades públicas classificadas no setor das AP (3 417 M€), sobretudo, com a integração dos saldos dos SFA, incluindo EPR (3 126 M€)¹. Incluem-se, entre outros, os saldos positivos de entidades do SNS (131,4 M€), mas também da Infraestruturas de Portugal (542 M€) e do Fundo de Resolução (283 M€). Em sentido contrário, verificou-se a exclusão em CN do saldo da Comboios de Portugal que, em 2025, deixou de integrar o setor da AP (passando a fazer parte das sociedades não financeiras públicas)², na sequência da sua reclassificação como unidade institucional mercantil³. Não obstante, a sua saída do perímetro para efeitos do OE e da CGE, só ocorrerá no exercício orçamental de 2027.
- ◆ A especialização económica das operações, com destaque para i) o ajustamento temporal da receita fiscal e de contribuições para a segurança social, de modo que a receita seja afeta ao momento em que se realizou a atividade geradora da obrigação fiscal; ii) a anulação do valor das pensões a pagar associado a fundos de pensões transferidos em períodos anteriores para o setor das AP; iii) a diferença entre juros pagos e juros devidos; iv) o aumento dos encargos com material militar que, em CN, são registados no momento da entrega, mesmo que não corresponda ao momento do pagamento.
- ◆ Verificaram-se ainda ajustamentos específicos relativos a determinadas operações do ano, que não afetam o saldo, como as injeções (ou dotações) de capital (no valor total de 2 630 M€), por se destinarem a empresas classificadas no setor das AP⁴.

O controlo efetuado à CGE, em sede deste Parecer, incide sobre os dados relativos ao universo das entidades da CGE, que embora essencialmente de natureza orçamental, inclui também informação de natureza patrimonial como a referente à dívida, ao património financeiro, ao património imobiliário e a responsabilidades contingentes como as garantias públicas. Há assim ajustamentos entre a CP e a CN que constituem operações objeto de análise no contexto da execução orçamental de 2025, como as injeções de capital no âmbito do património financeiro do Estado (cfr. ponto 2.6.1). Outros ajustamentos, porém, extravasam o atual âmbito de controlo da CGE, por respeitarem, por exemplo, às administrações regional e local.

1.3. Fluxos financeiros com a União Europeia

No PCGE, o TC deve apreciar os fluxos financeiros com a União Europeia (UE), bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

Neste ponto, procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e de outros instrumentos financeiros de iniciativa comunitária, incluindo os fluxos relativos ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e à iniciativa REACT-EU.

¹ Incluem-se os saldos das entidades: i) que não estão integradas na CP, mas que pertencem ao setor das AP na ótica da CN; ii) ou que utilizam um referencial contabilístico (na ótica patrimonial) diferente da execução orçamental (ótica de caixa). Em sentido inverso, são retirados os saldos das entidades que não integram esse setor em CN, mas que estão incluídas em CP, sobretudo excluindo as entidades que, pelo seu carácter mercantil, são classificadas em CN fora das AP.

² Cfr. INE, Lista Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas 2025, de março de 2026.

³ As entidades públicas são classificadas em unidades institucionais mercantis se anualmente a receita das suas vendas cobrir pelo menos 50% dos custos de produção, durante um período prolongado de vários anos (cfr. SEC 2010, Parágrafo 20.29).

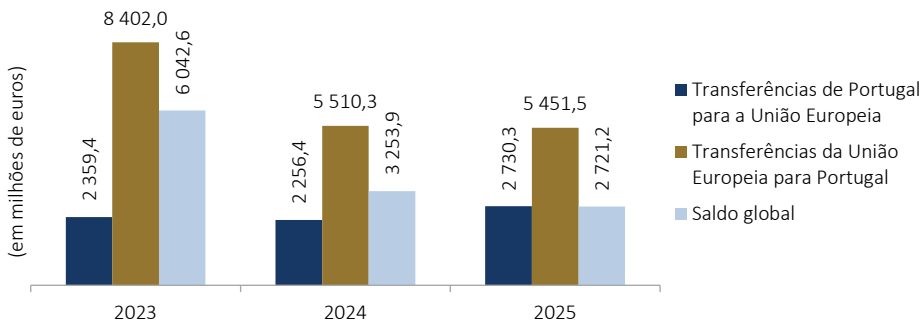
⁴ Em CP são despesa de ativos financeiros e em CN são reclassificadas para transferências. A reclassificação destas operações só afeta o saldo em CN quando se trate de entidades classificadas fora das AP; quando os destinatários são entidades das AP, como sucedeu em 2025, o efeito é nulo no saldo em termos consolidados.

1.3.1. Saldo global

A informação representada no gráfico seguinte foi apurada pelos serviços do Tribunal e, como se desenvolve nos pontos subsequentes, não é totalmente coincidente com a que consta do RCGE 2025 (Q.3.43).

Gráfico 10 – Fluxos financeiros entre Portugal e a UE – 2023-2025

O saldo global dos fluxos financeiros com a UE manteve-se favorável a Portugal, mas foi inferior ao verificado no ano anterior



Fonte: CGE 2023 a 2025 e TC. Elaboração própria.

Os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, em 2025, apresentam um “Saldo global”, a favor de Portugal, de 2 721,2 M€, o que corresponde a uma diminuição de 532,7 M€ (-16,4%) face ao ano anterior, devido, essencialmente, ao acréscimo dos fluxos financeiros para a UE, de 473,8 M€ (+21,0%), embora se tenha observado, também, um decréscimo das transferências provenientes da UE, de 58,8 M€ (-1,1%).

1.3.2. Fluxos financeiros para a União Europeia

Os valores constantes da CGE 2025, relativos aos fluxos financeiros para a UE que constituem a contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da UE (Quadro Q.3.43 do RCGE), foram objeto de verificação pelos serviços do Tribunal junto da Entidade Orçamental, não existindo quaisquer divergências, conforme demonstra o quadro seguinte:

Quadro 9 – Transferências para a EU

Não se apuraram divergências entre os valores de transferências para a UE constantes da CGE e os apurados pelo TC

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (3)=(1)-(2)
Transferências de Portugal para a UE	2 730,3	2 730,3	0
+ Direitos Aduaneiros (a)	371,8	371,8	0
+ Recurso Próprio IVA	441,2	441,2	0
+ Recurso Próprio Rendimento Nacional Bruto	1 614,0	1 614,0	0
+ Recurso Próprio Plásticos	199,0	199,0	0
+ Redução Rendimento Nacional Bruto da Áustria, Dinamarca, Alemanha, Países Baixos e Suécia	145,7	145,7	0
+ Ajustamentos aos Recursos Próprios IVA, RNB e Plásticos de anos anteriores	158,3	158,3	0
+ Diversos (b)	0	0	0
– Restituições e reembolsos (c)	106,8	106,8	0
– Despesas de cobrança de Direitos Aduaneiros (d)	93,0	93,0	0

(a) Inclui os Recursos Próprios Tradicionais não cobrados.

(b) Inclui os juros de mora respeitantes a Recursos Próprios Tradicionais.

(c) Inclui correções respeitantes a anos anteriores (Recursos Próprios Tradicionais e Contribuição Financeira).

(d) Despesa de cobrança dos direitos aduaneiros, incluindo acertos.

Fonte: CGE 2025 e EO, em 01/04/2026. Elaboração própria.

As transferências para a UE atingiram em 2025 o montante global de cerca de 2 730,3 M€, registando um aumento face a 2024 de 473,8 M€ (+21%), explicado pelo acréscimo da maioria das rubricas orçamentais, destacando-se o Recurso Próprio (RP) Rendimento Nacional Bruto (RNB), com +224,7 M€ (+16,2%), os Ajustamentos aos RP IVA, RNB e Plásticos de anos anteriores com +127,3 M€ (+412,3%) e os Direitos Aduaneiros com +44,7 M€ (+13,7%).

As transferências continuaram a respeitar, maioritariamente, ao RP RNB, cerca de 61% do total das transferências¹.

No decurso das verificações realizadas, observou-se ainda que:

- ◆ No ano de 2025, os pagamentos no âmbito dos Recursos Próprios Tradicionais (RPT), de cerca de 371,8 M€, incluíram RPT não cobrados, em cerca de 25,4 m€;
- ◆ De 22 processos de RPT não cobrados existentes no início do ano, 13 registaram desenvolvimentos na análise por parte da AT e da Comissão Europeia (CE), tendo um deles sido encerrado no decurso do ano. Em 31/12/2025, existiam 21 processos de RPT não cobrados, totalizando cerca de 98 M€, todos em fase administrativa, em análise por aquelas entidades;
- ◆ Entre 2014 e 2025 foram efetuados pagamentos de RPT não cobrados por Portugal de 75,7 M€, relativos a 13 processos. A AT prevê a possibilidade de Portugal vir a suportar pagamentos de juros em relação aos 21 processos em curso, tendo sido estimado o montante de 42,9 M€, relativamente a um deles, embora se preveja que este valor seja objeto de ajustamento para menos, face aos desenvolvimentos administrativos e à clarificação da CE sobre o processo;
- ◆ Em 2025, e à semelhança de anos anteriores, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP) não procedeu a recuperações, decorrentes de uma dívida do operador Sociedade de Indústrias Agrícolas Açoriana, SA – SINAGA, relativa a “Quotizações sobre o açúcar e isoglucose”, cujo valor ascendia a 1,2 M€, em abril de 2022. Desde essa data que o IFAP não efetua qualquer diligência para a recuperação da dívida, sendo premente a articulação entre este Instituto e a Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores para a conclusão do processo;
- ◆ O montante transferido para a CE, em 2025, a título da Contribuição Financeira, foi de 2 558,2 M€, destacando-se a contribuição do Recurso Próprio Rendimento Nacional Bruto, por ser a de maior montante, cerca de 1 724,3 M€ (67,4%).

1.3.3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

a) Reflexo das transferências da União Europeia na CGE

Os elementos constantes da CGE 2025, respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da UE, foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras dos fundos europeus e com os elementos de suporte da EO e do IGCP. Foi também considerada a informação obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária (PAIC).

Quanto aos valores indicados no Quadro Q.3.43. do RCGE, apuraram-se diferenças que se evidenciam no quadro seguinte:

¹ Considerando a distribuição dos valores de restituições e reembolsos pelas várias fontes de receita da União e excluindo as despesas de cobrança de Direitos Aduaneiros.

Quadro 10 – Transferências da EU

Subsistem diferenças entre os valores de transferências da UE constantes da CGE e os apurados pelo TC

(em milhões de euros)

Designação	Valores		
	CGE (1)	Apurado (2)	Diferença (3)=(1)-(2)
Transferências da UE para Portugal	5 442,7	5 451,5	-8,8
<i>PT 2020</i>	<i>37,8</i>	<i>37,8</i>	<i>0,0</i>
+ FEDER	0,0	0,0	0,0
+ FSE	0,0	0,0	0,0
+ Fundo de Coesão	0,0	0,0	0,0
+ FEADER	38,6	38,6	0,0
+ IFOP/FEP/FEAMP	0,0	0,0	0,0
- Restituições e reembolsos	0,8	0,8	0,0
<i>FEAC</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
+ FEAC	0,0	0,0	0,0
<i>FEOGA-Garantia/FEAGA</i>	<i>157,2</i>	<i>157,2</i>	<i>0,0</i>
+ FEOGA-Garantia/FEAGA	182,3	182,3	0,0
- Restituições e reembolsos	25,1	25,1	0,0
<i>Next Generation EU (MRR e REACT e FTJ) - Subvenções</i>	<i>1 931,0</i>	<i>1 931,0</i>	<i>0,0</i>
+ MRR - Mecanismo de Recuperação e Resiliência	1 915,8	1 915,8	0,0
+ Desenvolvimento Rural	15,4	15,4	0,0
+ React-EU	0,0	0,0	0,0
- Restituições e Reembolsos	0,2	0,2	0,0
<i>PT 2030</i>	<i>2 170,4</i>	<i>2 170,4</i>	<i>0,0</i>
+ FEDER	851,3	851,3	0,0
+ FSE+	932,9	932,9	0,0
+ Fundo de Coesão	331,2	331,2	0,0
+ FEAMPA	45,7	45,7	0,0
+ Fundo para uma Transição Justa	9,4	9,4	0,0
- Restituições e reembolsos	0,0	0,0	0,0
<i>PEPAC 2023-2027</i>	<i>853,5</i>	<i>853,5</i>	<i>0,0</i>
+ FEADER	154,9	154,9	0,0
+ FEAGA	721,7	721,7	0,0
- Restituições e reembolsos	23,1	23,1	0,0
<i>Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração</i>	<i>11,8</i>	<i>11,8</i>	<i>0,0</i>
+ FAMI	11,8	11,8	0,0
<i>Instrumentos Especiais</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
+ Fundo de Solidariedade da UE	0,0	0,0	0,0
- Reserva de Ajustamento ao Brexit	0,0	0,0	0,0
<i>Programas de Ação e Iniciativa Comunitária</i>	<i>280,3</i>	<i>289,1</i>	<i>-8,8</i>
+ PAIC	280,3	289,1	-8,8
<i>Diversos</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,0</i>
+ Diversos	0,7	0,7	0,0

Fonte: CGE 2025, IGCP, EO, AD&C, IFAP e beneficiários de transferências diretas da CE.
Elaboração própria.

Verificou-se uma diferença global de -8,8 M€ entre os valores reportados na CGE e os apurados na sequência dos procedimentos de validação desenvolvidos. O saldo da diferença apurada em 2025, que tem origem no item PAIC, é inferior ao observado no ano anterior (-17,9 M€).

A redução da diferença apurada face ao ano anterior, evidencia uma melhoria na qualidade da informação reportada. Não obstante, subsiste a necessidade de reforçar a articulação entre a EO e os beneficiários de transferências diretas da UE.

O RCGE 2025, no Quadro A46. “Despesa total financiada por fundos europeus”, evidencia o financiamento europeu envolvido na execução orçamental da administração central, especificando os fundos europeus

envolvidos em cada Programa Orçamental. Da informação disponibilizada na Conta, observa-se que 4 568,0 M€ (2,2%) da despesa total consolidada da administração central foi financiada por fundos europeus¹. A este valor, acrescem 724,7 M€ de financiamento relativo ao FSE e ao FSE+, apenas refletidos na CSS².

Embora os dados constantes do referido Quadro A46. e, quanto ao FSE, do Quadro CSS2, não sejam totalmente comparáveis com os dados oriundos das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras, uma vez que estes últimos correspondem a despesa validada e não a pagamentos efetivos, os totais de cada fundo europeu deveriam ser próximos em milhões de euros, o que continua a não se verificar.

Dessa análise comparativa, permanecem divergências acentuadas em alguns fundos, nomeadamente no FEAGA (-855,1 M€), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER (-472,0 M€) e FSE e FSE+ (265,2 M€), que podem traduzir a aplicação do modelo de registo preconizado pela Entidade Orçamental, se estas diferenças corresponderem a execução financeira de fundos europeus sem cofinanciamento público nacional, situação em que os serviços registam a receita e a despesa como extraorçamental, ou podem decorrer de uma incorreta classificação da despesa pelas entidades da administração.

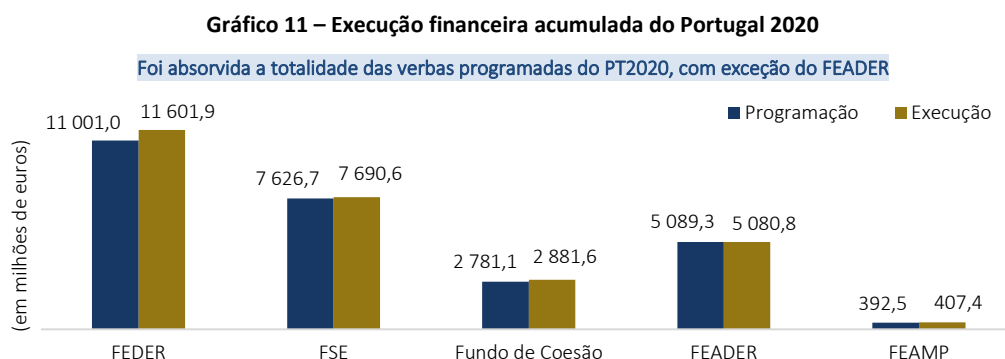
Sobre esta matéria, e em sede de contraditório, a EO salienta que “(...) procede, no âmbito da sua atividade de acompanhamento e monitorização da execução, à emissão de alertas referentes às inconformidades que se detetam dirigidos às entidades executoras”.

Continua, assim, a ser necessário que, no domínio dos fundos europeus, o RCGE disponha de informação mais detalhada sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental, dado que esse conhecimento é relevante para a análise da execução desses fundos.

b) Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020

O ano de 2025 correspondeu à conclusão das atividades de encerramento do Portugal 2020, designadamente à finalização dos relatórios finais e ao fecho das contas, indispensáveis à preparação do processo de encerramento dos programas e respetivo pedido de saldo final. Neste ano, ocorreram transferências da UE apenas ao nível do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), no valor de 38,6 M€.

O gráfico seguinte compara a despesa comunitária programada com a executada, por Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI):



Fonte: AD&C e IFAP. Elaboração própria.

¹ Despesa total consolidada da Administração Central – 207 570,2 M€.

² É no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (integrado na CSS) que estão refletidos todos os pagamentos do FSE e FSE+. O Quadro CSS 2 – “Execução orçamental da Conta da Segurança Social” evidencia o valor global dos pagamentos do FSE e do FSE+, de 1 103,3 M€ (724,7 M€, apenas refletidos na CSS e 378,6 M€, refletidos tanto nas contas da Administração Central como na CSS).

A despesa programada para o período 2014-2020 era de 26 890,5 M€, apurando-se, no final de 2025, despesa executada de 27 662,2 M€.

Efetuada uma análise por FEEL, no final de 2025, com exceção do FEADER, todos os outros apresentaram despesa validada superior à programada, significando que as taxas de execução foram superiores a 100% em todos os FEEL, com exceção do FEADER, cuja taxa de execução foi de 99,8%.

O PT 2020 caracterizou-se por baixos níveis de execução nos primeiros anos, conforme assinalado nos anteriores Pareceres sobre a Conta Geral do Estado. Contudo, com a aproximação da fase final do Programa, registou-se uma aceleração da execução, à semelhança do verificado em anteriores Quadros Financeiros Plurianuais. Esta evolução permitiu a Portugal absorver a totalidade das verbas disponibilizadas no âmbito dos fundos da política da coesão e da política do mar. Não obstante, registou-se uma perda de fundos europeus ao nível do FEADER, de cerca de 8,5 M€, dos quais 0,5 M€ no PDR (Programa de Desenvolvimento Regional) Continente, 2,2 M€, no PDR Madeira e 5,8 M€ no PDR Açores. Segundo a informação prestada pelo IFAP, esta perda de financiamento ficou a dever-se à baixa procura, por parte dos beneficiários, de algumas medidas apoiadas por este Fundo.

c) O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)

O planeamento do PRR, enquanto instrumento associado a um financiamento extraordinário assente em realizações e execução rápida, revelou-se desajustado

O PRR, financiado pelo MRR¹, foi aprovado inicialmente com uma dotação de 16,6 mil M€², 13,9 mil M€ sob a forma de subvenções, e 2,7 mil M€ de empréstimos em condições favoráveis, tendo sido objeto, até ao final de 2025, de três reprogramações, uma em 2023 e duas em 2025³.

Em outubro de 2023, a primeira revisão⁴, elevou a dotação para 22,2 mil M€: 16,3 mil M€ sob a forma de subvenções e 5,9 mil M€ sob a forma de empréstimos e aumentou o número de componentes temáticas, de 20 para 22⁵, o número de medidas, de 120 (37 reformas e 83 investimentos) para 167 (44 reformas e 123 investimentos) e o total de marcos e metas acordados, de 341 para 463.

A segunda reprogramação aprovada pelo Conselho, em maio 2025⁶, manteve a contribuição financeira, mas, com o objetivo de ajustar o calendário de investimentos aos prazos do PRR, realocou cerca de 1,5 mil M€ a diferentes reformas e investimentos, alguns dos quais novos, substituindo investimentos cuja execução seria temporariamente inviável. Manteve número de componentes, elevou as medidas para 177 (49 reformas e 128 investimentos), mas reduziu marcos e metas em 25, que passaram para 438.

Em junho de 2025, a CE, em Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho⁷, deu orientações aos Estados-Membros para simplificarem os seus PRR, garantindo a sua racionalização para assegurar que os marcos e metas poderiam ser cumpridos até 31/08/2026.

¹ Cfr. Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12/02/2021, que cria o MRR, e ainda a Decisão de Execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do PRR de Portugal, de 07/07/2021.

² Anexo revisto da Decisão de Execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do PRR.

³ A que acresce, ainda, um pedido de alteração, formalizado em agosto de 2024, com o ajustamento dos textos dos marcos e metas relativos, essencialmente, ao 5.º pedido de pagamento.

⁴ Concretizada através do Anexo revisto da Decisão de Execução do Conselho, com base na proposta da Comissão COM(2023) 555 final (pdf (europa.eu)), de 09/10/2023.

⁵ Foram adicionadas as componentes “C21 – REPowerEU” e “C22 – Auditoria e Controlo”.

⁶ Cfr. Decisão de Execução do Conselho, e respetivo Anexo.

⁷ COM(2025) 310 final – *NextGenerationEU* — Rumo a 2026.

Em outubro de 2025, Portugal submeteu a terceira reprogramação, aprovada pelo Conselho em dezembro¹, que diminuiu a dotação do PRR para 21,9 mil M€ (-0,3 mil M€), mantendo os 16,3 mil M€ sob a forma de subvenções, mas reduzindo para 5,6 mil M€ o valor de empréstimos. Foram, uma vez mais, reduzidos os marcos e metas em 46, passando a 392, ajustados valores e prazos e eliminados investimentos com metas e prazos considerados inviáveis.

Já no decurso de 2026, foram submetidas mais duas alterações² aprovadas pelo Conselho em 08/06³ e em 25/08⁴, que reajustaram os marcos e as metas.

Estas reprogramações, que resultaram essencialmente da incapacidade de concretizar os resultados definidos nos prazos inicialmente previstos, visaram garantir que os investimentos seriam exequíveis nas datas elegíveis.

Não obstante o permanente esforço e ajustamento, persistiam, no final de 2025, demoras na execução do PRR e na produção dos respetivos efeitos

O objetivo deste mecanismo extraordinário de financiamento e respetivas alterações era a produção de um efeito rápido de estímulo na recuperação das economias nos países da UE relativamente às crises provocadas pela pandemia de COVID-19, pela guerra na Ucrânia e pelas dificuldades no fornecimento energético, combinado com a concretização de reformas identificadas como necessárias.

Até final de 2025, verificou-se o cumprimento de 204 dos 392 marcos e metas então estabelecidos, validados em 7 pedidos de pagamento, com uma taxa de execução de 52%, face ao acordado.

O cumprimento dos marcos e metas traduziu-se no desembolso, pela Comissão Europeia, de 13 797,1 M€, dos quais 10 408,0 M€ relativos a subvenções e 3 389,1 M€ relativos a empréstimos, o que correspondia a 63% da dotação global acordada com a UE. Em novembro de 2025 foi submetido o oitavo pedido de pagamento e em maio de 2026 o nono, ficando em falta apenas o décimo e último pedido de pagamento.

Faz-se notar que, não obstante a importância da absorção das verbas dos programas europeus, o cumprimento dos marcos e metas inicialmente definidos visa também o atingimento de objetivos e impactos considerados importantes. A alteração significativa desse conjunto de resultados esperados evidencia a deficiência do planeamento e prejudica a avaliação dos resultados, contrariando, assim, o desiderato que o modelo associado ao MRR pretendia concretizar. Salienta-se, ainda, que a implementação e monitorização das reformas e dos investimentos deve ser acompanhada por uma avaliação dos resultados obtidos e dos impactos alcançados, por forma a aferir a efetiva concretização dos objetivos estratégicos do MRR.

Acresce que as sucessivas alterações e reprogramações do PRR, incluindo a redistribuição de investimentos e natureza do financiamento obriga à regularização dos registos contabilísticos de anos anteriores e à realização de procedimentos administrativos e financeiros entre a AD&C e a Entidade do Tesouro e Finanças (ETF), tornando ainda mais relevante o reforço do acompanhamento e do controlo destas operações, por forma a assegurar o rigor do rastreamento dos fluxos financeiros associados a cada investimento e natureza do financiamento, assegurando a respetiva transparência.

Em sede de contraditório, a Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP) esclarece que “...os correspondentes procedimentos de regularização se encontram em curso e serão concluídos no âmbito do fecho do PRR”.

¹ Cfr. Decisão de Execução do Conselho, de 09/12.

² Em 31/03 e 21/07, respetivamente.

³ Cfr. Decisão de Execução do Conselho e respetivo Anexo.

⁴ Cfr. Decisão de Execução do Conselho e respetivo Anexo.

No final de 2025, os pagamentos efetuados aos Beneficiários Diretos (BD) e Finais (BF), ascendiam a 2 529,7 M€ e 8 268,3 M€, respetivamente, num total de 10 797,9 M€. Este montante correspondia a 49% do valor total programado para o PRR e a 78% do valor recebido por Portugal até essa data. Se considerados os valores em trânsito nos Beneficiários Intermediários (BI) de 2 406,7 M€, esta última percentagem aumenta para 96%.

Estes dados demonstram uma aceleração do nível de execução financeira do PRR face ao observado em anos anteriores, refletindo uma maior absorção dos fundos disponibilizados pela UE. Não obstante esta evolução positiva, no final de 2025 permaneciam por transferir para os BF mais de 2 mil M€, o que evidencia que uma parte significativa dos recursos esteve retida numa fase intermédia da cadeia de financiamento, não se traduzindo na concretização dos investimentos nem nos efeitos esperados na economia.

Quanto à natureza do financiamento, no final de 2025, a situação era a seguinte:

Quadro 11 – Pontos de situação PRR a 31/12/2025, por natureza do financiamento

Os pagamentos no âmbito do PRR, em 2025, ascenderam a 4 254 M€, predominando o financiamento por subvenções (71%)

(em milhões de euros)

Natureza do Financiamento	Dotação/ Contratação	Pagamentos e Regularizações				Pagamentos aos BD e dos BI aos BF (a)
		2025			Acumulado (2021-2024)	
		BD	BI	Total		
Subvenção	16 325,1	694,0	2 310,6	3 004,6	6 060,9	7 693,6
Empréstimo	5 580,2	72,0	1 177,5	1 249,5	2 112,4	3 104,3
Total	21 905,3	766,0	3 488,1	4 254,0	8 173,2	10 797,9

(a) Acumulados 2021-2025, ficheiro “Implementação PRR 20251231”.

Fonte: Decisão de Execução do Conselho de 09/12/2025, EMRP e AD&C. Elaboração própria.

A EMRP emitiu ordens de pagamento e de regularização a beneficiários diretos e intermediários, no período 2021-2025, no valor de 12 427,2 M€, dos quais 4 254 M€ em 2025 (cerca de 34%).

Em 2025, os investimentos financiados por subvenções representaram 70,6% dos pagamentos, respeitando os restantes 29,4% a investimentos financiados por empréstimos.

A análise aos investimentos contratualizados entre a EMRP e os BD e BI evidencia que, em 31/12/2025, cinco dos 81 beneficiários absorviam 50,5% da dotação do PRR (IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, IP, IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP, ACSS – Administração Central do Sistema de Saúde, IP, Fundo Ambiental e Banco Português de Fomento). Estes cinco beneficiários intermediários eram responsáveis pela execução de 48 investimentos/subinvestimentos, concentrando uma parcela significativa da dotação financeira do PRR.

A informação disponibilizada publicamente sobre a monitorização do PRR não é inteiramente fiável e transparente

No final de 2025, e de acordo com os dados apresentados no Relatório de Monitorização, o investimento aprovado ascendia a um total de 21 817 M€. Porém, a informação disponibilizada pela EMRP no decurso dos trabalhos de verificação apresenta um montante de investimento aprovado de 23 237 M€, valor que incluía 3 882,2 M€, referente a 69 investimentos cujo montante aprovado era superior ao contratualizado entre os beneficiários e a EMRP. De acordo com o apurado pelo Tribunal, o investimento aprovado àquela data ascendia a 19 354,7 M€, o que representava 88,4% da dotação total, e não 100%, como divulgado. A esse respeito, o Tribunal tem vindo a assinalar, em sucessivos Pareceres sobre a CGE (2022 a 2024), que os montantes que excedem o financiamento do PRR devem ser corrigidos, por parte da EMRP, para efeitos de monitorização e contabilização, de modo a assegurar a fiabilidade da informação utilizada no acompanhamento da execução do MRR e na respetiva divulgação.

Sobre esta matéria, e à semelhança do referido no ano anterior, a EMRP, em contraditório, veio referir que “O PRR é gerido segundo uma lógica de overbooking, através da qual são contratualizados e acompanhados investimentos em montante superior ao estritamente necessário para assegurar o cumprimento dos marcos e metas contratualizados, funcionando como mecanismo de gestão e mitigação do risco de não execução integral dos marcos e metas”.

O Tribunal mantém o entendimento de que a metodologia de overbooking, invocada pela EMRP, podendo ter justificação no âmbito da gestão e acompanhamento das operações pelos BI, não pode, no entanto, deixar de ser dissociada de uma rigorosa prestação de contas do PRR aos cidadãos, designadamente, através dos relatórios de monitorização elaborados e divulgados pela EMRP. É essencial que a informação divulgada evidencie, de forma clara e inequívoca, nomeadamente, o montante de investimento aprovado que é comprovadamente financiado com recurso ao MRR, garantindo assim a fiabilidade e transparência da informação.

Também, à semelhança do ocorrido no período 2022-2024, em 2025, a comparação entre o montante de ordens de pagamento e de regularização emitidas pela EMRP aos BD e BI com a soma dos pagamentos efetuados aos BD e pelos BI aos BF (considerando valores em trânsito), revela uma diferença de 721,3 M€ que resulta de pagamentos efetuados pelos BI aos BF em montantes superiores aos disponibilizados pela EMRP. Não obstante esses montantes serem suscetíveis de ressarcimento futuro, tal como referido anteriormente pelo TC, considera-se que a utilização de verbas do orçamento dos BI, sem origem no MRR, para suportar pagamentos aos BF, deveria ser evidenciada de forma autónoma nos relatórios de acompanhamento do PRR. Só assim seria retratado o adequado acompanhamento do financiamento, quer por parte desta Estrutura de Missão, quer pelos cidadãos, garantindo maior fiabilidade e a transparência dos dados divulgados sobre a execução dos investimentos e sobre as respetivas fontes de financiamento¹.

O Tribunal reitera a importância da fiabilidade dos dados apresentados pela EMRP, devendo as situações acima elencadas ser objeto de correção por forma a garantir o rigor na informação divulgada.

À semelhança dos anos anteriores, a EMRP continuou a não divulgar informação sobre a execução financeira dos investimentos (despesa elegível para cofinanciamento). Tendo procedido ao apuramento do valor da despesa com origem no MRR, no âmbito da administração central e da segurança social, o Tribunal identificou que a execução orçamental da despesa dos investimentos incluídos no PRR registada na CGE 2025 correspondeu a 4 268,7 M€², sendo a acumulada de 10 198,6 M€³ (despesa consolidada). O detalhe da execução é apresentado no quadro seguinte.

¹ Cfr. Relatório OAC 5/2023 - 2.ª Secção – Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia e execução de fundos europeus em 2022. PCGE 2022 (p. 169), PCGE 2023 (p. 185).

² Medida 102 e as seguintes FF: 483 – Plano de Recuperação e Resiliência-Subvenções; 48A – Saldos de Plano de Recuperação e Resiliência – Subvenções; 48B – PRR – com origem em beneficiários intermédios externos à administração central; 717 – Plano de Recuperação e Resiliência – Empréstimos; 718 – Saldos de Plano de Recuperação e Resiliência – Empréstimos.

³ Do qual 71,4 M€ em 2021, 970,1 M€ em 2022; 1 751,4 M€ em 2023; e 3 136,9 M€ em 2024 (cfr. PCGE 2021, 2022, 2023 e 2024).

Quadro 12 – Despesa financiada com origem no MRR

No final de 2025, os BD e BI do perímetro da CGE apresentavam uma execução acumulada de 10 198,6 M€, correspondentes a 54% da dotação contratualizada

(em milhões de euros)

Despesa orçamental com origem no MRR	2025	Acumulado (2021-2025)
Despesa dos Serviços Integrados (SI)	733,6	1 711,9
Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	3 316,3	7 994,9
Despesa na Conta da Segurança Social (CSS)	218,8	491,8
Total	4 268,7	10 198,6

Fonte: SIGO “SI Despesa” e “SFA Despesa”, valores consolidados e CSS em 2025; e PCGE 2021 a 2024. Elaboração própria.

Embora referentes apenas às entidades integradas no perímetro da CGE¹, estes valores traduzem um nível de execução orçamental, até 31/12/2025, de 53,8%² da dotação contratualizada entre a EMRP e os beneficiários diretos e intermediários. Atendendo a que faltava menos de um ano para o termo da execução financeira do PRR, este nível de execução evidenciava a necessidade de acelerar a concretização dos investimentos.

Importa, ainda, salientar que uma gestão eficaz e transparente do MRR não se esgotava na monitorização do cumprimento dos marcos e das metas, relevante para efeitos dos desembolsos da CE, exigindo igualmente o acompanhamento e a divulgação do grau de execução efetiva dos investimentos. Tal pressupunha a identificação da despesa elegível validada para cofinanciamento pela EMRP, no caso dos BD, e pelos BI, no caso dos BF, bem como a divulgação dos correspondentes montantes pagos, assegurando a rastreabilidade dos fluxos financeiros do financiamento europeu e a transparência da respetiva aplicação.

A CGE 2025 continua sem refletir integralmente a execução do PRR, subsistindo insuficiências nos registos contabilísticos e diferentes práticas de contabilização do recebimento e da utilização de fundos com origem no MRR

Para a apreciação da consistência dos registos relativos aos fluxos financeiros, foram analisados os dados relativos a 74³ BD ou BI, com execução de investimentos, pertencentes ao perímetro da CGE. Do valor de 4 237,3 M€ correspondente às ordens de pagamento (incluindo regularizações) emitido pela EMRP em 2025, 3 539,9 M€ respeitavam a beneficiários da administração central e da segurança social pertencentes ao perímetro da CGE⁴, valor que não se encontrava integralmente refletido como receita do PRR (orçamental ou extraorçamental).

Os dados apurados em 2025 continuaram a não demonstrar o integral cumprimento do regime estabelecido pelo DL 53-B/2021, de 23/06, tendo sido identificadas práticas diferenciadas entre organismos quanto à contabilização do recebimento e da utilização dos fundos provenientes do PRR:

- ◆ O não nivelamento do valor da receita orçamental pelo montante da despesa orçamental do ano, tal como já se vem verificando desde 2021 nas CGE, apesar de se ter registado uma evolução muito positiva já que apenas cinco dos 74 beneficiários do PRR (diretos e intermediários) não asseguraram a neutralidade na execução do PRR e geraram um saldo orçamental;

¹ Entidades pertencentes à administração central e à segurança social.

² (10 198,6 M€ / 18 941,5 M€) x100.

³ Dois dos quais – Instituto da Segurança Social e Instituto de Informática – pertencem ao perímetro da CSS.

⁴ Não inclui ordens de pagamento/regularização num total de 697,3 M€, para as seguintes entidades: Águas do Algarve (4,2 M€); Área Metropolitana de Lisboa (35,1 M€); Área Metropolitana do Porto (43,7 M€); Banco Português de Fomento (320 M€); CI – AMAL – Comunidade Intermunicipal do Algarve (11,4 M€); Ciência Viva – Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica (1,3 M€); Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (-16,6 M€); Direção Regional de Planeamento e Fundos Estruturais – RAA (153,4 M€); Fundo Europeu de Investimento (50,0 M€); Instituto de Desenvolvimento Regional – RAM (90,6 M€); e Município da Nazaré (4,3 M€).

- ◆ O não reconhecimento, em receita extraorçamental, das verbas recebidas por ordem da EMRP e ainda não aplicadas em despesa orçamental, em incumprimento do regime de contabilização definido (mais de 50% das entidades não procederam ao adequado reconhecimento dos montantes);
- ◆ A inscrição da fonte de financiamento (FF) 483 – Plano de Recuperação e Resiliência-Subvenções em outras Medidas que não a 102, relativa à execução do PRR¹.

Continua a concluir-se que os registos contabilísticos não refletem a totalidade das verbas recebidas pelos beneficiários do PRR, afetando a fiabilidade da informação constante da CGE². Esta situação evidencia a necessidade de rigor na contabilização destas verbas, reconhecendo como receita extraorçamental a parte que não se traduz em despesa orçamental, conforme referido. Faltou, assim, uniformização de procedimentos nas entidades intervenientes, o que prejudicou a monitorização da execução do PRR, por parte, designadamente, da Entidade Orçamental, em articulação com a EMRP e com os respetivos beneficiários públicos.

No âmbito do dever de comunicação e de informação, a EO deveria elaborar *“trimestralmente um relatório com a análise sistemática da execução orçamental e monitorização das operações de gestão orçamental”*³. Ora, tal não sucedeu no período de 2021 a 2023 e apesar de, durante o ano de 2024, terem sido comunicados à tutela relatórios de acompanhamento da execução orçamental do PRR, estes não foram divulgados publicamente.

Em 2025, o art.º 36.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) veio estabelecer que aquele relatório *“passa a ter periodicidade mensal e a conter a informação relativa à execução orçamental acumulada com detalhe por dimensão e componente do PRR”*. Verificou-se que, a partir de fevereiro de 2024, a Síntese da Execução Orçamental passou a integrar informação sobre a execução do PRR (anexos estatísticos XIV a XVI), produzindo assim mais elementos informativos sobre a matéria. Em 2025, a informação divulgada nestes anexos passou a disponibilizar maior detalhe na execução do PRR, designadamente, diferenciando o financiamento PRR e o esforço nacional, bem como apresentando dados homólogos.

Em sede de contraditório, o MEF e a EO referem que a informação sobre execução orçamental acumulada, publicada mensalmente, está em linha com o disposto no art. 36.º do DLEO 2025 e no art. 35.º do DLEO 2026 e dá cumprimento ao disposto no DL 53-B/2021, de 23/06.

O Tribunal entende que a nova informação produzida é relevante para informar sobre a execução do PRR, mas os dados divulgados têm carácter geral e não densificam suficientemente, e de forma sistemática, a informação sobre a gestão, monitorização e controlo dos investimentos do PRR, incluindo o cumprimento das regras de execução orçamental estabelecidas para a receita e despesa. Considera-se assim, que a informação divulgada continua a não responder integralmente ao disposto no DL 53-B/2021.

d) Fluxos financeiros e execução relativos à REACT-EU e ao reforço do Desenvolvimento Rural

Em 2025 apenas existiram fluxos financeiros provenientes da UE quanto ao Desenvolvimento Rural, no valor de 15,4 M€.

¹ Nas Medidas: Medida 18 – Educação-Estabelecimentos de Ensino Superior (3,2 M€); Medida 36 – Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos-Cultura (11,2 M€); e Medida 64 – Outras Funções Económicas-Relações Gerais do Trabalho (0,04 M€).

² À semelhança do referido nos PCGE 2021, 2022, 2023 e 2024.

³ Cf. n.º 3 do art.º 17.º do DL 53-B/2021.

No que respeita à execução da REACT-EU, a despesa validada ascendeu a 2 154,7 M€, o que correspondeu, no final de 2025, a uma taxa de execução global superior a 100%, refletindo a absorção total das verbas programadas.

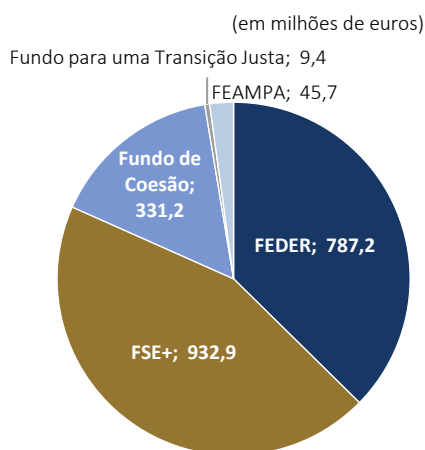
No que se relaciona com a execução do Reforço do Desenvolvimento Rural (FEADER), a despesa validada ascendeu a 351,8 M€, o que correspondeu a uma taxa de execução de 99,5%, já que os montantes programados eram de 353,5 M€. Ficou por absorver, à semelhança do verificado no âmbito do FEADER do PT 2020, cerca de 1,7 M€.

e) Fluxos financeiros e execução relativos ao Período de Programação 2021-2027

Para o Portugal 2030, estão programados 22 995,0 M€, tendo, em 2025, sido efetuadas transferências da UE no valor de 2 106,4 M€, com a seguinte distribuição:

Gráfico 12 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia relativos ao PT 2030

Nas transferências recebidas no âmbito do PT2030, destacam-se em 2025 as relativas ao FSE+



Fonte: AD&C e IFAP. Elaboração própria.

Em 2025, a despesa comunitária executada/validada no PT 2030 totalizou 3 388,1 M€, face aos 1 264,0 M€ registados no final de 2024, traduzindo-se num acréscimo de 2 124,1 M€. Não obstante a evolução positiva registada em 2025, que se traduz num aumento de 9,2 p.p., o nível global de execução do PT 2030 permanecia ainda baixo (14,7%), apesar da taxa de compromisso se situar em 49,8%.

No final de 2025, foi assegurado o cumprimento da “regra n+3”, não se tendo verificado quaisquer perdas de fundos europeus.

Nos termos da informação divulgada¹ com reporte a 30 de junho de 2026, as taxas de compromisso e de execução do PT 2030 situavam-se em 57,6% e 20%, respetivamente.

O arranque tardio do PT 2030, conjugado com a execução simultânea das verbas extraordinárias do MRR, acentuou a pressão sobre as entidades gestoras e os beneficiários. Neste contexto, torna-se premente acelerar a execução dos programas do PT 2030, de modo a promover a absorção dos fundos europeus e mitigar o risco de perda de financiamento, sem comprometer a eficácia dos sistemas de controlo nem o cumprimento das exigências legais e regulamentares aplicáveis.

¹ Cfr. página eletrónica do Portugal 2030.

f) Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC)

O PEPAC para Portugal, no período 2023-2027, integra as medidas de apoio para se alcançarem os objetivos específicos da UE para a Política Agrícola Comum (PAC) e materializa os instrumentos da PAC através do fundo de intervenção anual – FEAGA e do fundo de intervenção plurianual – FEADER, efetuando pagamentos diretos de medidas setoriais das frutas e hortícolas, da vinha e da apicultura e de instrumentos de desenvolvimento rural.

Ao longo de 2025, Portugal recebeu, no âmbito do Desenvolvimento Rural – 2.º Pilar da PAC, financiado pelo FEADER, cerca de 154,9 M€.

O PEPAC teve início em 2023 e, no final de 2025, apresentava, decorridos três anos da sua implementação, uma taxa de execução de 25%, significativamente inferior à taxa de compromisso, que ascendia a 57%.

g) Outros fluxos

Em 2025, os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam a 904,0 M€, (2014-2020: 182,3 M€; 2021-2027: 721,7 M€).

A execução financeira deste fundo evidenciou pagamentos no montante de 868,3 M€, tendo ocorrido, no mesmo período, devoluções no valor de 6,7 M€. De acordo com a informação sobre a campanha de 2025, na execução do FEAGA destacaram-se os pagamentos relacionados com o *Apoio ao rendimento para garantir a sustentabilidade* (395,4 M€, 46%) e com o *Apoio associado ao rendimento* (136,1 M€, 15,7%).

Portugal, no ano de 2025, recebeu, no âmbito de outros Programas não abrangidos pelos Quadros Financeiros Plurianuais e *Next Generation EU* (NGEU), cerca de 75,8 M€, relativos aos programas de cooperação territorial e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração 2030 (11,8 M€).

A intervenção dos fundos europeus concretiza-se, ainda, através da execução de dotações do orçamento comunitário – Programas de Ação de Iniciativa Comunitária (PAIC), caracterizados por não se integrarem nos Quadros financeiros plurianuais e NGEU. No âmbito destes PAIC, foi apurado o valor de 289,1 M€, ou seja, um valor superior em 8,8 M€ ao refletido na CGE (280,3 M€).

2. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

2.1. Alterações orçamentais e outros instrumentos de gestão de dotações

A lei permite que certas receitas e despesas inscritas no OE possam ser alteradas pelo Governo, através: i) da utilização de saldos de gerência ou dotações de anos anteriores; ii) da distribuição de valores inscritos em rubricas de dotação provisional e de dotações centralizadas no Ministério das Finanças; iii) do aumento de receitas efetivas próprias ou consignadas, contabilizadas como receita do próprio ano (designadas créditos especiais); iv) da redistribuição de verbas entre dotações de despesa sob determinadas condições (a designada gestão flexível).

Neste ponto, e considerando o quadro legal aplicável¹, verificou-se a consistência da informação reportada na CGE sobre as alterações orçamentais, cativações² e descativações com as respetivas bases de dados³ e com a informação periódica sobre créditos especiais, dotação provisional e dotações centralizadas⁴.

Concluiu-se que: i) as alterações orçamentais em 2025 duplicaram o valor previsto para o défice e o relatório da CGE continua sem distinguir as que contribuem para este resultado; ii) a dotação provisional continua a ser utilizada para reforçar dotações de despesa previsíveis (especialmente despesas com pessoal); iii) duplicou o valor previsto para as dotações centralizadas mas a utilização foi cerca de metade do ano anterior, sem que o OE ou a CGE tenham fundamentado os respetivos valores; iv) as cativações iniciais mais do que duplicaram, dependendo a descativação maioritariamente da tutela setorial.

Alterações orçamentais

Em 2025, as dotações de despesa e as previsões de receita efetivas aumentaram respetivamente 9 862 M€ (9,8%) e 2 228 M€ (2,4%), o que agravou o défice previsto em 7 635 M€ (5 788 M€ no ano anterior), quase duplicando o seu valor (Quadro 13).

Quadro 13 – Alterações orçamentais consolidadas

Alterações ao orçamento inicial, na receita e despesa efetivas, duplicaram o défice previsto

(em milhões de euros)

Classificação económica	OE inicial	Alterações orçamentais					OE final
		Dotação provisional	Dotações centralizadas (a)	Outras (a)	Total	%	
Receita efetiva (b)	92 297	-	-	2 228	2 228	2,4	94 524
Impostos diretos	27 975	-	-	-	-	-	27 975
Impostos indiretos	36 167	-	-	2	2	-	36 169
Contribuições para SS, GCA e ADSE	4 453	-	-	291	291	6,5	4 744
Transferências correntes	5 942	-	-	658	658	11,1	6 600
Outras receitas correntes	11 894	-	-	553	553	4,7	12 447
Venda de bens de investimento	929	-	-	-52	-52	-5,6	877
Transferências de capital	4 828	-	-	634	634	13,1	5 462
Outras receitas de capital	108	-	-	141	141	129,9	249

(...)

¹ Designadamente, a LEO e as normas aplicáveis ao ano aprovadas na LOE e no DLEO.

² Diminuem a dotação de despesa disponível para pagamentos e são, em regra, estabelecidas na LOE e no DLEO, podendo ser revertidas (descativação) mediante autorização do ministro da tutela ou, tratando-se da Reserva Orçamental, do das Finanças.

³ Relativas a receita, despesa e gestão das alterações orçamentais. Estas últimas abrangem 346 295 modificações ao orçamento da despesa e 42 397 ao da receita (no conjunto das alterações orçamentais, cativações e descativações).

⁴ Por exemplo, neste âmbito, avalia-se a utilização da dotação provisional em despesas imprevisíveis e inadiáveis.



(em milhões de euros)

Classificação económica	OE inicial	Alterações orçamentais					OE final
		Dotação provisional	Dotações centralizadas (a)	Outras (a)	Total	%	
Despesa efetiva (b)	100 193	-	(c) 47	9 815	9 862	9,8	110 055
Despesas com pessoal	23 214	405	-	1 321	1 726	7,4	24 940
Aquisição de bens e serviços correntes	15 418	11	-96	2 883	2 798	18,1	18 216
Juros e outros encargos	6 945	-	-	91	91	1,3	7 036
Transferências correntes	38 594	4	76	1 701	1 781	4,6	40 376
Subsídios	1 263	-	-	136	136	10,8	1 399
Outras despesas correntes	2 364	-420	-4	-443	-867	-36,7	1 497
Investimento	7 902	-	-21	2 426	2 404	30,4	10 306
Transferências de capital	4 239	-	92	1 713	1 805	42,6	6 044
Outras despesas de capital	254	-	-	-12	-12	-4,9	241
Saldo (b)	-7 896	-	-47	-7 588	-7 635	96,7	-15 531

(a) Distribuição tendo em conta o Quadro A50 Reforços com contrapartida na dotação centralizada: regularização de passivos e aplicação de ativos, do RCGE.

(b) Créditos especiais, gestão flexível e modificações na orgânica (DLEO 2025, arts. 9.º a 21.º).

(c) Reforço na despesa efetiva (47 M€) por anulação de ativos financeiros (despesa não efetiva) da dotação centralizada “regularização de passivos e aplicação de ativos”.

Fonte: CGE 2025, SIGO, SGR e BIORC. Elaboração própria.

O agravamento do défice, face ao previsto no OE, resultou do aumento das dotações de despesa efetiva tendo por contrapartida saldos de gerência e dotações de ativos/passivos financeiros (7 588 M€), que constituem receita/despesa não efetiva, bem como do recurso a ativos financeiros (despesa não efetiva) inscritos nas dotações centralizadas (47 M€). Contudo, o reporte da CGE não distingue estes reforços de despesa que modificam o défice projetado e são, por isso, suscetíveis de afetar o equilíbrio das contas públicas, das demais alterações orçamentais.

Em contraditório, o MEF e a EO indicaram que “O impacto referido (...) decorre de opção gestonária de dotações, (...), ao abrigo do disposto no n.º 9 e no n.º 29 do artigo 8.º da Lei do Orçamento de Estado para 2025, respetivamente”.¹ Consideraram também que a informação sobre alterações com base em saldos de gerência ou dotações de despesa não efetiva se encontra refletida em diversos quadros da CGE (coluna “Outras”) sendo completa e sem omissões. Salienta-se, porém, que está em causa o reporte separado das alterações com impacto no saldo, distinguindo-as de outras, como a gestão flexível das dotações, que não têm esse efeito.

A **dotação provisional** (500 M€), destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis foi, como em anos anteriores, utilizada quase na totalidade em despesas com pessoal (95,8% dos 423 M€ aplicados), em particular na área da educação (Quadro 14).

O MEF e a EO justificaram “O recurso à dotação provisional (...) de forma a prevenir eventuais situações de incumprimento das obrigações do Estado perante terceiros, teve por base, essencialmente, as situações identificadas no relatório da CGE”. No entanto, parte significativa das dotações reforçadas por esta via respeitam a encargos que, pela sua natureza, podem ser devidamente orçamentados e especificados nas rubricas respetivas.

¹ Estas disposições legais autorizam o Governo a proceder às alterações orçamentais: i) decorrentes da dotação centralizada do MF, para a redução do volume dos passivos financeiros e não financeiros da AC e a aplicação em ativos financeiros, independentemente de envolverem diferentes programas; ii) de despesa efetiva e não efetiva do capítulo 60 do orçamento do MF e a proceder a transferências neste âmbito entre os diferentes PO.

Quadro 14 – Utilização da dotação provisional – principais reforços

Apenas 1/5 da dotação provisional foi utilizado em despesa imprevisível e inadiável

Classificação económica	Valor e finalidade do reforço	Imprevisível e inadiável
Despesas com pessoal	241 M€ (estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário)	Não
	76 M€ (PSP e GNR)	Não
	72 M€ (Ministério da Justiça)	Parcialmente ^(a)
	16 M€ (Defesa Nacional)	Não
Aquisição de bens e serviços	11 M€ (Ministério da Justiça – refeições confeccionadas, encargos de instalações e serviços de saúde)	Não
Transferências correntes	4 M€ (para a administração local – reparação de danos de incêndios)	Sim
Outras despesas correntes	3 M€ (Ministério dos Negócios Estrangeiros – decorrentes de visitas de Estado)	Sim

(a) O reforço de despesas com pessoal, em regra, destina-se a permitir o pagamento de alterações de posição remuneratória e outras medidas de valorização profissional, que deveriam ser objeto de orçamentação adequada. Relativamente a esta verba, a EO explicitou que, em parte, visa o cumprimento de decisão judicial (direito à consideração do tempo de serviço do período probatório dos oficiais de justiça, para efeitos de progressão na carreira).

Fonte: Informação da EO na internet. Elaboração própria.

Nas **dotações centralizadas**¹ do Ministério das Finanças foram inscritos 1 334 M€ (745 M€ em 2024), para “regularização de passivos e aplicação de ativos” (1 279 M€), “contrapartida pública nacional global” (50 M€ no reforço da componente nacional de projetos com cofinanciamento aprovado durante o ano) e “orçamento participativo Portugal” (5 M€ para financiar os projetos mais votados). Foram utilizados 267 M€ (20,0%), principalmente pelos Ministérios da Educação, Ciência e Inovação (119 M€), Agricultura e Mar (53 M€), Economia e Coesão Territorial (24 M€), Finanças (23 M€) e Saúde (20 M€).

De notar que as dotações centralizadas constituem, na prática, uma extensão da dotação provisional (destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis dos diferentes ministérios), porém, dirigidas a despesas de natureza particular, sendo as verbas respetivas inscritas em diferentes rubricas de acordo com a sua utilização esperada. Em contraditório, o MEF e a EO referiram que a sua utilização “... ocorre como último recurso e como alternativa de financiamento de despesas não previstas, evitando desse modo que o Estado entre em incumprimento ...”.

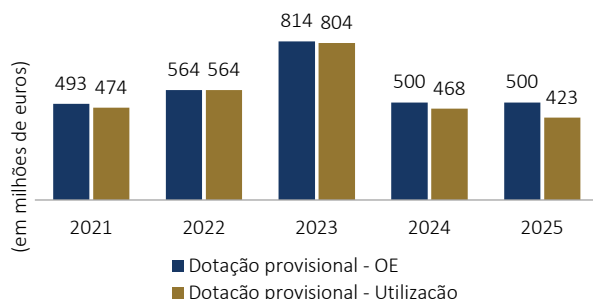
Como o Tribunal tem assinalado, a extensão e o uso recorrente das referidas dotações evidenciam que persistem insuficiências ao nível do processo de orçamentação, designadamente nas despesas com pessoal, o que contraria o princípio da especificação da despesa e distorce a orçamentação por programas.

Numa perspetiva plurianual, observa-se alguma estabilidade nos valores orçamentados para a dotação provisional, o que contrasta com a variação, por vezes acentuada, nas dotações centralizadas, cujo montante quase duplicou em 2025 (Gráfico 13 e Gráfico 14).

¹ Distinguem-se da dotação provisional (classificada em outras despesas correntes) por serem distribuídas por diversas classificações económicas, procurando uma melhor especificação da despesa prevista no OE.

Gráfico 13 – Dotação provisional – 2021-2025

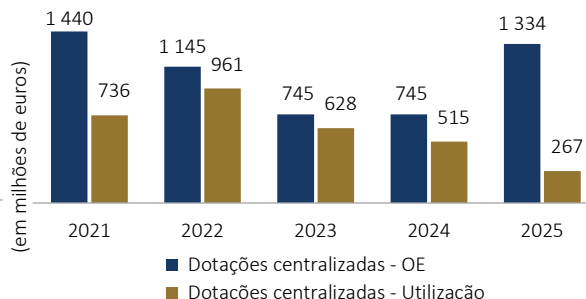
A dotação provisional tem sido utilizada quase na totalidade



Fonte: SIGO e CGE 2021 a 2025. Elaboração própria.

Gráfico 14 – Dotações centralizadas – 2021-2025

O valor previsto para as dotações centralizadas no OE duplicou em 2025, mas a sua utilização caiu para metade



Fonte: SIGO e CGE 2021 a 2025. Elaboração própria.

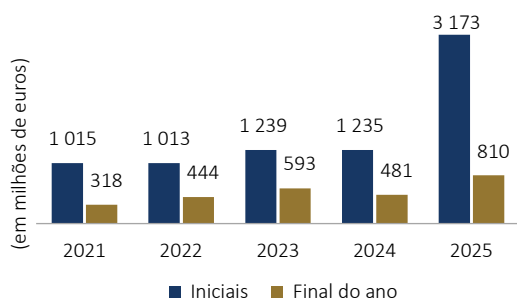
O aumento no orçamento das dotações centralizadas resulta da parcela destinada a regularização de passivos e aplicação de ativos que, em 2025, teve uma utilização inferior ao previsto e também abaixo dos valores registados em anos anteriores. O OE e a CGE não explicitaram o fundamento dos respetivos valores.

Cativações

Face aos anos anteriores, o OE 2025: i) apresentou um aumento acentuado do montante cativado e manteve sob autorização do MF as verbas inscritas na reserva orçamental (460 M€)¹, ficando o remanescente sob responsabilidade das tutelas ministeriais (2 713 M€); ii) as cativações também incidiram sobre dotações de despesa não efetiva²; iii) o valor descativado pelo MF para utilização da reserva foi semelhante.

Gráfico 15 – Cativações – 2021-2025

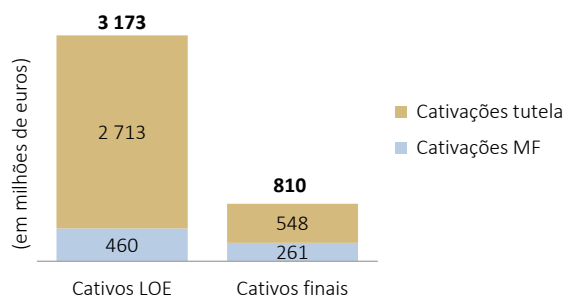
As cativações iniciais duplicaram em 2025 e foram descativados dois terços durante a execução orçamental



Fonte: SIGO e CGE 2021 a 2025. Elaboração própria.

Gráfico 16 – Cativações pelo MF e tutelas setoriais – 2025

Um quinto das cativações iniciais dependentes de autorização do MF e, no final do ano, dois terços dependiam das tutelas setoriais



Fonte: SIGO e CGE 2025. Elaboração própria.

No final do ano permaneciam cativos 810 M€, especialmente em “outras despesas correntes” (382 M€) e “aquisição de bens e serviços correntes” (217 M€). Por área governativa, esta retenção de verbas incidiu, principalmente, nos Ministérios das Infraestruturas e Habitação (223 M€), Economia e Coesão Territorial (117 M€) e Administração Interna (111 M€).

¹ Art. 3.º da LOE e art. 6.º do DLEO.

² Cativos iniciais de 2 M€ em ativos financeiros, que não foram objeto de descativação, e de 16 M€ em passivos financeiros, permanecendo 5 M€ cativos no final do ano.

2.2. Receita

A receita da AC reportada na CGE totalizou 282 352 M€, 9,1% acima do montante de 2024. Esta informação, consta de diversos mapas (contabilísticos, informativos e quadros do RCGE), encontra-se desagregada por classificação económica e orgânica¹ e o relatório destaca e justifica os dados mais significativos.

A análise efetuada neste Parecer tem por base a validação desses dados por confronto com informação extraída dos sistemas centrais do Ministério das Finanças, tendo por objetivo avaliar a consistência e a fiabilidade do reporte. Verifica-se ainda o cumprimento dos princípios e regras orçamentais, alertando para situações de incumprimento. É feito um acompanhamento à evolução dos sistemas de informação, assinalando-se aspetos a melhorar na gestão da receita, designadamente, quanto à interligação entre os sistemas de gestão locais e os sistemas centrais do MF. Adicionalmente, recorrendo a técnicas de revisão analítica e tendo em consideração o ciclo económico e as políticas públicas adotadas, foram realizados testes de validação aos principais fatores explicativos da variação homóloga, de modo a verificar a sua coerência com a evolução registada na CGE. Os procedimentos efetuados não evidenciaram divergências relevantes entre as diferentes fontes de informação, nem inconsistências nos valores reportados, concluindo-se pela adequação e robustez dos dados apresentados.

Neste ponto apresentam-se: i) os principais agregados da receita orçamental da AC²; ii) a composição da receita fiscal, assinalando-se que o valor reportado na CGE se encontra subavaliado; iii) valores associados a riscos de devolução de receita, designadamente por via de declarações de inconstitucionalidade de algumas normas; iv) os montantes e as finalidades definidas para as receitas fiscais consignadas, sinalizando casos em que a sua afetação não está definida/operacionalizada; v) a evolução da receita não fiscal, dando-se conta das insuficiências do classificador económico no que se refere à especificação das taxas e da necessidade de aperfeiçoamento de alguns procedimentos contabilísticos.

Quadro 15 – Receita Orçamental – 2024-2025

Perto de um quarto da receita orçamental do Estado são fluxos entre entidades da AC que são eliminados na consolidação, evidenciando a importância deste procedimento contabilístico para conhecer a verdadeira dimensão da receita do Estado

(em milhões de euros)

Receita	2024	2025	Variação Homóloga	
			Valor	(%)
Receita efetiva consolidada	83 137	87 945	4 808	5,8
Receita fiscal	61 378	65 587	4 210	6,9
Receita corrente não fiscal	19 286	19 815	529	2,7
Receita de capital	2 473	2 543	69	2,8
Receita não efetiva consolidada	112 856	126 791	13 935	12,3
Ativos financeiros	4 065	3 752	-313	-7,7
Passivos financeiros	104 500	119 015	14 515	13,9
Saldo da gerência anterior	4 291	4 024	-267	-6,2
Fluxos eliminados na consolidação (a)	62 781	67 616	4 835	7,7
Receita Orçamental	258 774	282 352	23 578	9,1

(a) Fluxos entre entidades da AC classificados em transferências (correntes e capital), juros, subsídios e vendas de bens e serviços do programa da saúde, ativos e passivos financeiros, desde que tenham correspondência na despesa. Este valor é inferior aos fluxos eliminados no Mapa 5 da CGE, que abrangem todos os fluxos destas classificações registados como recebidos de entidades da AC, sem verificar se têm correspondência em despesa.

Fonte: SGR e SIGO. Elaboração própria.

¹ Mapas contabilísticos gerais: Mapa 5; Relatório da CGE: Quadros 3.2, 3.5, 3.7 a 3.9 e respetivos Anexos: Quadros A28 a A34; Elementos informativos comuns: Mapas, 17, 19, 47 e 63.

² Incluem: i) a receita efetiva, que se distingue por alterar definitivamente o património financeiro líquido do Estado, e abrange receita fiscal e não fiscal (corrente e de capital), sendo relevante para o apuramento do défice; ii) a receita não efetiva é a que não altera definitivamente o património financeiro líquido do Estado e inclui o registo de operações com ativos e passivos financeiros (vide pontos 2.4. e 2.6.), bem como a utilização do saldo da gerência anterior.

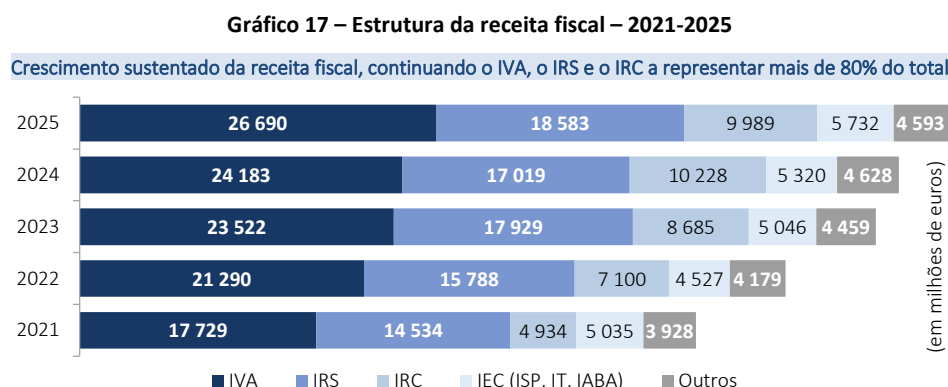
A receita orçamental acendeu a 282 352 M€ em 2025, um acréscimo de 23 578 M€ (9,1%) face a 2024, sendo de assinalar o contributo positivo da receita efetiva, nomeadamente pelo crescimento sustentado da receita fiscal (+6,9%), que continua a constituir o principal pilar da receita efetiva. Destaca-se também o aumento da receita não efetiva, sobretudo dos passivos financeiros (13,9%), evidenciando necessidades de financiamento da despesa efetiva (défice de 6 855 M€), para amortização de dívida e para a aquisição de ativos financeiros.

Os fluxos consolidados da administração central ascenderam a 67 616 M€, o que representa um aumento de 4 835 M€ face a 2024, essencialmente, pelo acréscimo do volume de operações internas entre organismos da AC, eliminadas no processo de consolidação, assegurando que a informação consolidada reflete apenas os fluxos relevantes face a entidades externas ao perímetro¹.

O exame efetuado aos sistemas de informação revela que continuam a verificar-se fragilidades na fiabilidade do reporte da receita, designadamente ao nível da informação relativa a contas a receber e à receita cobrada. Em contraditório, o MEF e a EO remeteram para a ausência de “...divergências entre a informação registada no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) e no Sistema Central de Receitas (SCR)...”, enquanto o Tribunal se refere a fragilidades por: i) não estar assegurada a correspondência entre a informação registada nos sistemas centrais e a totalidade da receita arrecadada (cfr. Anexo C1, que, ao nível dos sistemas, apenas menciona a ausência de ligação entre sistemas próprios das entidades e o SGR); ii) atrasos na classificação e registo da receita pelos serviços processadores².

2.2.1. Receita fiscal

Em 2025, a receita fiscal ascendeu a cerca de 65 587 M€, um aumento de 4 210 M€ (6,9%), em linha com a tendência de crescimento registada nos últimos 5 anos, e mantendo-se um padrão estável em termos do peso dos vários impostos, sendo predominante a receita dos impostos associados ao consumo (IVA e IEC) e ao rendimento (IRS e IRC). Esta situação traduz uma dependência elevada do consumo interno, dos rendimentos das famílias e dos resultados das empresas, tornando a receita mais sensível a flutuações do ciclo económico, quebras do emprego ou redução do poder de compra, sem que os outros impostos, de carácter residual, evidenciem capacidade de compensação em cenários adversos. Ao nível da evolução, é de assinalar o impacto das medidas de política fiscal que em 2024 originaram uma quebra da receita do IRS e, em 2025, uma quebra de receita do IRC (Gráfico 17).



Fonte: SGR e SIGO. Elaboração própria.

¹ Sobre as limitações do processo de consolidação, cfr. ponto B.1.2.

² Verbas depositadas em contas do IGCP que não são imediatamente classificadas e registadas na contabilidade, transitando como fluxos de tesouraria que só serão contabilisticamente reconhecidos em momento posterior (designadamente em exercícios económicos futuros).

No exame efetuado à contabilização da receita fiscal, continua a verificar-se a contabilização de certos apoios públicos através de deduções indevidas à receita fiscal (em vez de aumentos da despesa). Em 2025, este procedimento reduziu a receita (sobrevalorizando o valor dos reembolsos de 2025) em 133 M€ e a despesa, no mesmo montante, prática que não traduz a verdadeira natureza jurídica e financeira das medidas e contraria os princípios da não compensação e da especificação:

- ◆ 16 M€ em receita própria atribuída à AT através de encargos de liquidação e cobrança da AT, que são calculados em percentagem dos valores cobrados para outras entidades de certos impostos e contribuições¹ e deduzidos à receita fiscal².
- ◆ 79 M€ relativos a apoios sociais pagos por abate à receita de IRS, subavaliando não só a receita do imposto, mas também o custo das medidas sociais adotadas. Esta prática foi detetada, pela primeira vez, no âmbito do apoio extraordinário às famílias³ (622 M€ entre 2022 e 2024), configurando uma resposta rápida de operacionalização, para assegurar o pagamento de um apoio de emergência.

Porém, esta prática de contabilização tem vindo a alargar-se a outros apoios, de natureza permanente, caso do complemento garantia para a infância⁴ (89 m€; 6 M€ em 2024) e do prémio salarial de valorização da qualificação como incentivo financeiro ao exercício da profissão em território nacional conhecido por “devolução de propinas”⁵ (79 M€; 94 M€ em 2024). Esta matéria tem sido alvo de recomendação nos Pareceres sobre a CGE, designadamente quanto à revisão das normas de contabilização destes apoios de modo a assegurar a adequada contabilização dos valores pagos em despesa e não em abate à receita.

- ◆ 38 M€ relativos à consignação de IRS a favor de instituições com estatuto de utilidade pública (cultural, juvenil ou desportiva). A lei determina a sua inscrição no Orçamento do Estado, o que obrigaria à sua contabilização em receita e subsequente despesa orçamental⁶, porém não está assim evidenciada nos sistemas de informação do MF, nem consta do Quadro A33 da CGE relativo a “Receitas gerais consignadas a outras entidades contabilizadas pela Autoridade Tributária e Aduaneira”.

Em contraditório, o MEF e a EO destacaram “...a redução significativa do montante abatido à receita fiscal por conta da receita própria atribuída à AT, justificada pela eliminação do financiamento daquela entidade através da afetação de 0,3% de IRS/IRC/IVA, enquadrável na alínea d) do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, através de despacho do Ministro das Finanças, tal como ocorreu em anos anteriores”. Confirma-se a redução assinalada em 2025, sendo necessário prosseguir o trabalho de eliminar as deduções indevidas à receita fiscal e assegurar a contabilização adequada da despesa relativa a políticas públicas e a encargos de liquidação e cobrança.

Receita dos impostos diretos

A receita de impostos diretos totalizou 28 831 M€, mais 4,2% (1 151 M€) do que em 2024 (Quadro 16).

¹ Imposto sobre o Tabaco (6 M€), adicional ao IMI 4 M€ (4 M€ em 2024), Contribuição extraordinária sobre o setor energético 2 M€ (2 M€ em 2024), e outros 4 M€ (5 M€ em 2024).

² Decorrem de disposições legais que fixam a percentagem a reter como receita própria da AT, para a compensar dos encargos de liquidação e cobrança em que incorre, e são contabilizados em venda de serviços por orientação da EO.

³ Aprovado pelo DL 57-C/2022, de 06/09.

⁴ Aprovado pela Portaria 55/2023, de 01/03.

⁵ Aprovado pelo DL 134/2023, de 28/12.

⁶ Nos termos do art. 152.º do Código do IRS.

Quadro 16 – Impostos diretos – 2024-2025

O IRS representa quase dois terços dos impostos diretos

(em milhões de euros)

Receita	2024	2025	Variação	
			Valor	%
IRS	17 019	18 583	1 564	9,2
IRC	10 228	9 989	-238	-2,3
Outros (a)	434	259	-174	-40,2
Impostos Diretos	27 680	28 831	1 151	4,2

(a) Impostos sobre uso, porte e detenção de armas; impostos abolidos como o relativo a sucessões e doações; e impostos diretos diversos tais como a contribuição do setor bancário, a contribuição extraordinária do setor energético, o adicional ao IMI (AIMI) e o adicional de solidariedade sobre o setor bancário.

Fonte: Quadro 3.8 da CGE, SGR e SIGO. Elaboração própria.

Note-se que o aumento verificado na receita de IRS em 1 564 M€ (+9,2%) está associado ao aumento do emprego¹ e reflete também o impacto das regras de cobrança deste imposto. Em particular reflete o aumento da cobrança na sequência da atualização das tabelas de retenção na fonte por via do aumento das notas de cobrança (+682 M€²) e, por via da redução verificada nos reembolsos ocorridos no ano e que representaram mais de metade do aumento da receita arrecada (-802 M€).

Também ao nível da cobrança da receita de IRC se verificaram alterações com um impacto de -238 M€ resultante da diminuição verificada nas autoliquidações (-706 M€), parcialmente compensada pela diminuição verificada nos reembolsos (-174 M€)³ e pelo aumento dos pagamentos por conta (+224 M€).⁴

A redução verificada nas receitas dos outros impostos diretos (-174 M€) reflete: i) a perda da receita do Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário (ASSB)⁵ e ii) a diminuição da contribuição extraordinária sobre o setor energético (CESE)⁶, relativamente à qual o Tribunal Constitucional tem vindo a pronunciar-se quanto à inconstitucionalidade de algumas normas do seu regime jurídico, gerando incerteza quanto à obrigatoriedade de restituição de valores cobrados em anos passados⁷ o que, a verificar-se, se processa por devolução de receita.

Receita dos impostos indiretos

Os impostos indiretos atingiram 36 756 M€, registando um crescimento de 9,1% face ao ano anterior (+3 058 M€), impulsionado sobretudo pelo desempenho do IVA (responsável por 82,0% da variação total dos impostos indiretos).

¹ Aumento de 2,3% em 2025 (INE - Contas Nacionais – 4.º Trimestre de 2025).

² Não coincide com o reportado no RCGE (713 M€), que incluirá valores referentes à receita de autoliquidações das regiões autónomas.

³ Uma parte da diminuição dos reembolsos deveu-se ao efeito dos ativos por impostos diferidos em 2024 (118 M€, em especial os reembolsos efetuados ao Novo Banco) que, em 2025, totalizaram somente 15 m€.

⁴ Não coincidentes com o reportado no RCGE que incluirá valores referentes à receita de autoliquidações e pagamentos por conta das regiões autónomas.

⁵ O ASSB foi criado pela Lei 27-A/2020, de 24/07 e a sua receita foi consignada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). Em junho de 2025 o Tribunal Constitucional confirmou a sua inconstitucionalidade, tendo sido devolvido o valor cobrado. O art. 261.º da LOE 2026 veio revogar o regime. Entre 2020 e 2025 foram cobrados 194 M€ e, neste último ano, foram devolvidos aos bancos 171 M€ (reduzindo a receita neste montante).

⁶ O seu regime foi aprovado pela LOE 2014 e a sua vigência prorrogada nas sucessivas LOE. Em 2025, totalizou 47 M€ (-6 M€).

⁷ Com exceção dos recebidos em 2019 de concessionárias das atividades de transporte, de distribuição ou de armazenamento subterrâneo de gás natural, para os quais foi declarada inconstitucionalidade com força obrigatória geral (Acórdão 677/2025). A CESE deixou de ser aplicada a estas entidades em 2026 – alteração introduzida pela alínea b) do art. 261.º da LOE. Até ao final de 2025 as decisões judiciais determinaram a devolução de 35 M€, sendo 2 M€ restituídos nesse ano.

Quadro 17 – Impostos indiretos – 2024-2025

O IVA representa 72,6% da receita dos impostos indiretos e foi também o imposto que mais aumentou face a 2024

(em milhões de euros)

Receita	2024	2025	Variação	
			Valor	%
IVA	24 183	26 690	2 507	10,4
ISP	3 449	3 722	273	7,9
IS	2 165	2 261	96	4,4
IT	1 525	1 664	139	9,1
IUC	517	547	29	5,7
ISV	456	439	-17	-3,8
IABA	346	346	0	0,1
Outros (a)	1 056	1 087	31	2,9
Impostos Indiretos	33 698	36 756	3 058	9,1

(a) Esta rubrica incorpora as receitas consignadas a várias entidades e a respetiva análise consta do próximo subponto, encontrando-se detalhadas no Anexo C2.

Fonte: SGR e SIGO. Elaboração própria.

A receita de IVA aumentou 2 507 M€ em resultado do aumento dos valores cobrados (+2 400 M€) em linha com o aumento do consumo privado¹ e por uma redução do valor de reembolsos (-106 M€). A receita de ISP aumentou 273 M€ pela reversão parcial² dos descontos introduzidos em 2022³ e pelo aumento das introduções ao consumo, em especial da gasolina e gasóleo rodoviário⁴. Relativamente aos outros impostos especiais do consumo, IT e IABA, não houve atualizações das taxas de imposto em sede de OE, o IABA manteve-se constante e o IT apresentou um crescimento de 139 M€, influenciado pelo aumento que se verificou em especial nas receitas dos impostos sobre os cigarros (4,7%) e sobre o tabaco aquecido (36,5%). A receita do Imposto do Selo (IS) registou um acréscimo global de 96 M€, explicado principalmente pelo aumento da cobrança associada às operações financeiras (+60 M€, em particular as relativas à utilização de crédito), às operações de seguros (+59 M€), garantias (+23 M€) e receita proveniente da aquisição de imóveis (+21 M€). Refira-se ainda a quebra de receita relativa aos jogos (-62 M€) em especial as dos jogos sociais do Estado⁵.

Receitas fiscais consignadas

Em 2025, a receita fiscal consignada ascendeu a 5 364 M€, um ligeiro aumento (0,1%) face a 2024, sendo de assinalar, face à estrutura de anos anteriores, a quebra do IRC consignado, devido à diminuição da receita deste imposto (Gráfico 18), e a interrupção da cobrança do ASSB, bem como a correspondente entrega à segurança social⁶. O IVA e o ISP são os impostos com valores consignados mais elevados, embora o peso da consignação no total do imposto (4,7% e 32,3%, respetivamente) seja substancialmente inferior ao registado para os jogos sociais e imposto do jogo (95,6%) (Gráfico 19).

¹ Aumento de 3,5% em 2025 (INE - Contas Nacionais – 4.º Trimestre de 2025).

² Traduz-se em aumentos das taxas de imposto – cfr. Portarias 355-B/2024/1, de 27/12 e 427-A/2025/1, de 28/11. Em termos médios anuais, o imposto passou de 0,596 €/litro em 2024 para 0,636 €/litro em 2025 para a gasolina e de 0,463 €/litro para 0,506 €/litro para o gasóleo rodoviário.

³ Portaria 140-A/2022, de 29/04, que determinou uma redução do ISP equivalente à diminuição da taxa de IVA normal (23%) para a normal (13%) e a devolução de eventual receita extraordinária do IVA (pelo aumento do preço) via redução do ISP.

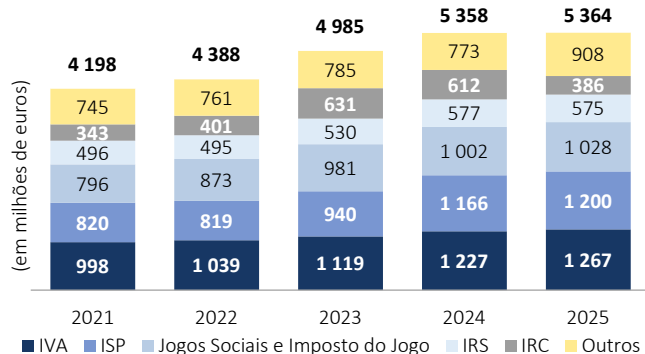
⁴ Em 6,3% e 0,4% respetivamente.

⁵ O IS para prémios acima dos 5 m€ sofreu uma quebra de 64 M€.

⁶ No OE 2025 estava prevista uma receita de 41 M€ e já tinham sido cobrados 16 M€ (dos quais 4 M€ transferidos para o FEFSS). Sobre os reembolsos aos bancos por acórdão de inconstitucionalidade cfr. subponto Receita dos impostos diretos.

Gráfico 18 – Receitas fiscais consignadas – 2021-2025

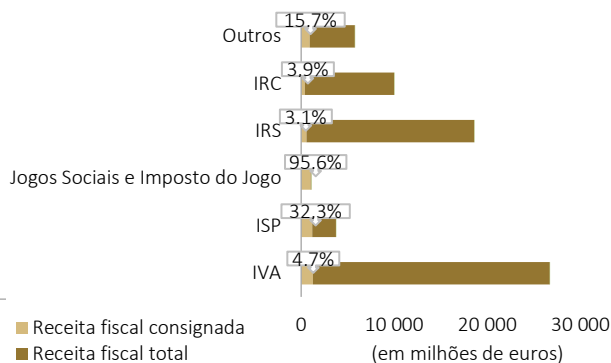
Eliminação do ASSB e a redução do IRC afeto à SS atenuaram a tendência crescente das receitas consignadas que se verificava desde 2021



Fonte: SGR e SIGO. Elaboração própria.

Gráfico 19 – Peso das receitas fiscais consignadas – 2025

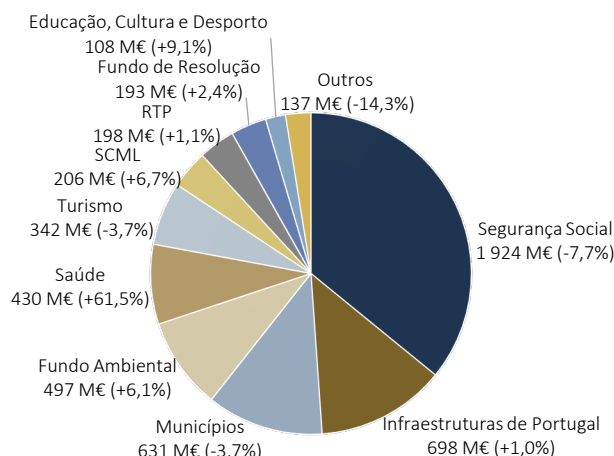
Quase toda a receita dos jogos sociais e do imposto do jogo é consignada, assim como quase um terço do ISP



Do total de receitas fiscais consignadas, 80,8% (4 336 M€) foi cobrado pela AT, 12,1% (649 M€) pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e o restante pelo Turismo de Portugal (378 M€), elencando-se os principais destinatários no gráfico seguinte (e detalhadamente no Anexo C2).

Gráfico 20 – Destinatários das receitas fiscais consignadas – 2025 e variação face a 2024

Segurança Social, Infraestruturas de Portugal, administração local e Fundo Ambiental recebem 69,9% do total das receitas fiscais consignadas



Fonte: SGR e SIGO. Elaboração própria.

A segurança social é a principal beneficiária, apesar de ter perdido receita (-161 M€), devido à quebra do IRC, que implicou menor valor consignado ao FEFSS (-210 M€), e ao não recebimento integral do valor respeitante ao ASSB¹, situações parcialmente compensadas pelo aumento do IVA Social (+58 M€). Destacam-se também as receitas da Infraestruturas de Portugal (698 M€), através da consignação de serviço rodoviário², da administração local (631 M€), através da participação variável dos municípios no IRS (546 M€) e participação na receita do IVA (85 M€) e do Fundo Ambiental (497 M€), nomeadamente pela receita que lhe está afeta relativa à taxa de

¹ Nos valores apresentados, considerou-se não relevar verbas recebidas pela AT em 2025 relativas a esta consignação, uma vez que, perante a restituição aos bancos dos valores cobrados, deixou de haver receita a consignar e, por outro lado, não foi obtida evidência da recuperação dos valores restituídos (171 M€) junto do FEFSS.

² Dos quais 691 M€ entregues à Infraestruturas de Portugal. Esta consignação substituiu a contribuição de serviço rodoviário, considerada ilegal pelo Tribunal de Justiça da UE e extinta pela Lei 24-E/2022, de 30/12. Os consumidores que a suportaram podem reivindicar a sua restituição e respetivos juros indemnizatórios. A AT reportou 788 processos arbitrais/judiciais e 1344 processos em contencioso administrativo. Destes 235 tiveram decisão transitada em julgado e 444 decisão administrativa, sendo total ou parcialmente favoráveis ao contribuinte, respetivamente 8 (2 M€ em 72 M€) e 1 (58 m€ em 1 198 M€).

carbono (439 M€). De referir também as verbas afetas ao setor da Saúde que aumentaram 164 M€ (65,1%) devido à parte consignada do IT (198 M€; +139 M€) que correspondia à receita cobrada acima de 1 466 M€¹.

Continua em falta o despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas governativas das finanças e da economia, a regulamentar e identificar, em concreto, os beneficiários finais² da contribuição de solidariedade temporária do setor de distribuição alimentar³, que incidiu sobre os lucros excedentários de 2022 e 2023. De 2022 a 2025, esta contribuição totalizou 8 M€ e a falta do referido despacho impede a afetação desta receita, comprometendo os objetivos que levaram à sua criação pela AR.

A LEO consagra, como princípio geral, a não consignação das receitas públicas, admitindo exceções com fundamento material e carácter excecional. Não obstante, verifica-se que o OE tem vindo a prever ao longo dos anos, de forma reiterada e continuada, a consignação de diversas receitas fiscais, algumas das quais com expressão financeira significativa e sem limitação temporal definida. Esta prática suscita reservas do ponto de vista dos princípios orçamentais, na medida em que a manutenção prolongada de mecanismos excecionais de consignação tende a assumir natureza estrutural, esvaziando a regra da não consignação e reduzindo a flexibilidade da gestão orçamental. O Tribunal tem assinalado em Pareceres anteriores, que montantes significativos de receitas fiscais consignadas se traduzem na redução do financiamento de despesas gerais, limitando uma gestão financeira global, pelo que seria recomendável no âmbito da discussão e votação do Orçamento pela AR que as consignações de receita fossem objeto de avaliação periódica da sua necessidade, limitação temporal expressa e justificação material reforçada aquando da sua renovação de modo a assegurar a plena observância dos princípios consagrados na LEO.

2.2.2. Receita não fiscal

Em 2025, a receita não fiscal ascendeu a 22 358 M€, cerca de um quarto da receita efetiva, refletindo um aumento de 2,7% face a 2024. Inclui um conjunto heterogéneo de fontes, designadamente contribuições, taxas, rendimentos de propriedade, vendas e transferências, com valores bastante variáveis em cada ano⁴.

Quadro 18 – Receita não fiscal – 2024-2025

Na receita não fiscal predominam a receita da atividade do Estado (42,6%) e as transferências provenientes da UE e da SS (26,8%)

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação 2025/2024	
	2024	2025	Valor	%
Receita contributiva, das quais:	4 490	4 692	202	4,5
CGA	4 329	4 526	197	4,6
Subsistemas de saúde da AP (IASFA, GNR, PSP, SSAP e ADSE)	161	166	5	3,0
Transferências correntes e de capital, das quais:	6 162	6 498	336	5,5
União Europeia	3 670	3 990	320	8,7
Segurança Social	2 040	2 007	-33	-1,6
Receita da atividade do Estado (a) (ver Gráfico 20)	9 229	9 519	290	3,1
Outras receitas (b)	1 879	1 649	-230	-12,3
Receita não fiscal	21 759	22 358	598	2,7

(a) Inclui a receita proveniente de taxas, multas e outras penalidades, vendas de bens e serviços, rendimentos da propriedade, recursos próprios comunitários e venda de bens e investimento.

(b) Incluem os capítulos: outras receitas correntes e de capital, reposições não abatidas nos pagamentos e divergências de consolidação.

Fonte: CGE (Mapa XXIII), SGR e SIGO. Elaboração própria.

¹ Art. 104.º da LOE 2025.
² Pelo que não consta do Quadro A-33 do RCGE das receitas consignadas contabilizadas pela AT e entidades destinatárias.
³ Cfr. n.º 2 do art. 15.º da Lei 24-B/2022, de 30/12.
⁴ Cfr. Anexo C3., com a identificação das principais entidades cobradoras.

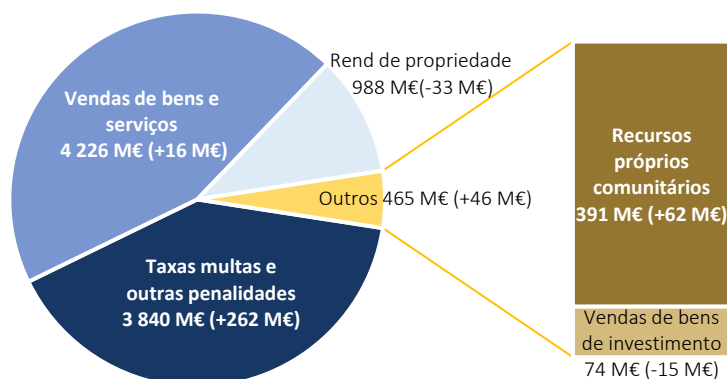
A CGA absorveu 96,5% da receita contributiva que se destina, em grande medida, ao pagamento de pensões, com destaque para as contribuições das entidades empregadoras (3 005 M€) e as quotas dos subscritores (1 412 M€), que aumentaram 100 M€ e 47 M€ face a 2024, respetivamente, fruto das atualizações salariais de 2025.

As transferências correntes e de capital consistem nos recursos financeiros, provenientes de outros subsetores institucionais, recebidos sem contrapartida pelas entidades da AC, visando o financiamento de despesas correntes ou de capital. As verbas provenientes da UE e da SS (5 997 M€) representaram 92,3% do total, salientando-se as transferências para financiar projetos do PRR (2 560 M€, 64,2% das provenientes da UE).

O agregado “receita da atividade do Estado” (42,6% da receita não fiscal) reúne as receitas que decorrem da atividade normal do Estado, constituindo fontes de financiamento muito heterogêneas de diversas entidades da AC, que abrangem vendas, rendas e taxas, entre outras. Em 2025, totalizou 9 519 M€ (Gráfico 21).

Gráfico 21 – Receita da atividade do Estado e variação face a 2024

A receita da atividade do Estado decorre maioritariamente da venda de bens e serviços (44,4%) e de taxas multas e outras penalidades (40,3%)



Fonte: SGR e SIGO. Elaboração própria.

As vendas de bens e serviços e as taxas, multas e outras penalidades representam um peso de 84,7% e abrangem atividades diversificadas, sendo que 68,7% do valor receita é arrecadado por 18 entidades.

ADSE	896 M€ (+58 M€)	99,2% em quotizações dos beneficiários titulares
AT	607 M€ (-53 M€)	32,8% em serviços prestados a terceiros (encargos de liquidação e cobrança) 42,5% em taxas de justiça, juros de mora e compensatórios e coimas, em execuções fiscais
Fundo Ambiental	669 M€ (+13 M€)	81,6% vendas em leilão das licenças de emissão de gases com efeito de estufa (CELE)
IP	440 M€ (-107 M€)	64,1% em portagens
IRN e IGFEJ	765 M€ (+26 M€)	88,0% refere-se a taxas de justiça, e taxas de registo predial, comercial, civil e automóvel
Adm. do Património do Estado	391 M€ (+9 M€)	em rendas de edifícios, nomeadamente pela aplicação do princípio da onerosidade
CP e Metro de Lisboa	463 M€ (+6 M€)	maioritariamente com a prestação do serviço de transporte de passageiros
INEM	181 M€ (+15 M€)	99,9% prémios de alguns ramos de seguros, cobrada e entregue pelas seguradoras
Fundo de Acidentes de Trabalho	158 M€ (+21 M€)	90,4% em taxas cobradas no âmbito do seguro obrigatório de acidentes de trabalho
ANACOM	154 M€ (+61 M€)	98,6% em taxas de regulação e supervisão
AIMA	128 M€ (+29 M€)	96,4% em taxas diversas
Autoridade Nac. Aviação Civil	127 M€ (+12 M€)	96,7% em taxas de segurança
Construção Pública	119 M€ (-34 M€)	92,8% relativos ao Contrato-Programa para obras e manutenção das escolas
IMT	113 M€ (+5 M€)	85,8% em taxas relativas a veículos, condutores e inspeções
SUCH	102 M€ (+16 M€)	em serviços prestados aos hospitais
Estamo	95 M€ (+67 M€)	85,9% em rendas

As outras receitas abrangem agregados muitos diversos e caracterizam-se pela sua volatilidade, por incluírem situações pontuais que originam aumentos ou diminuições significativas na sua execução:

Receitas resultantes de pagamentos indevidos ou saldos não utilizados no ano anterior	Abrange, por exemplo, em 2025, a devolução das verbas recebidas pela Direção-Geral de Estabelecimentos Escolares, no âmbito de um adiantamento nacional por conta de fundos europeus para garantir a continuidade do financiamento dos cursos profissionais e dos cursos de educação e formação de jovens (175 M€). A título de devolução de pagamentos indevidos, note-se o efeito base da devolução ao Estado em 2024 de verbas não utilizadas no âmbito da medida Apoio Extraordinário ao Gás Natural e respetivos juros (208 M€).
Receitas de carácter ocasional	A título de exemplo, em 2025, a receita arrecada pela IP relativa a pagamentos contratuais das subconcessões Litoral Oeste e Baixo Tejo (116 M€); em 2024, 135 M€ no âmbito do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos (cfr. PCGE 2024, C.2.2.2 e C. 2.6.1.2.).
Divergências de consolidação	As receitas contabilizadas como divergências de consolidação são de carácter imprevisível e podem, em certos anos, atingir valores relevantes e afetam a comparabilidade homóloga da receita não fiscal. Em 2025, a variação da receita não fiscal originada por estas divergências atingiu 158 M€.

Do exame efetuado à receita não fiscal verificou-se:

- ◆ Subvalorização em 198 M€ da receita dos rendimentos da propriedade com a contabilização de dividendos pelo valor líquido¹ em incumprimento do princípio da não compensação.
- ◆ Incumprimento do princípio da especificação, com o registo de 998 M€ em “taxas diversas” (cerca de um quarto do total)². Não sendo possível identificar a sua tipologia, esta situação põe em causa a utilidade da informação contabilística e torna premente a revisão do classificador da receita, que se encontra desatualizado face à criação/extinção de taxas que se verificou após a sua aprovação.

2.2.3. **Receita por cobrar – dívida em cobrança coerciva**

A dívida em cobrança coerciva resulta da falta de pagamento pelos contribuintes de impostos e de contraordenações fiscais no prazo legalmente definido³. A promoção da sua cobrança cabe à AT⁴, após a instauração do correspondente processo de execução fiscal. Neste âmbito, foram sendo criados alguns regimes legais que visam apoiar e induzir o contribuinte ao cumprimento voluntário do pagamento das dívidas tributárias, abrangendo modalidades de pagamento em prestações e regimes especiais.

No final de 2025, a dívida em cobrança coerciva totalizava 29 592 M€, o equivalente a 45,1% da receita fiscal do ano, da qual 12 088 M€ (40,8%) é considerada incobrável.

Os valores aqui analisados resultam da informação reportada na CGE, complementados com dados recolhidos junto da AT. Concluiu-se que: i) o valor da dívida em cobrança coerciva continua a aumentar (+2,5% em 2025), em reflexo de, todos os anos, a dívida que se extingue (3 035 M€) ser inferior à de novos processos (3 742 M€); ii) o valor das penhoras diminuiu (11 M€); iii) a dívida incobrável aumentou 682 M€, o que constitui um fator de risco para a sustentabilidade das finanças públicas. De notar ainda que, novamente em 2025, o Estado, em resultado de decisões judiciais, restituiu 14 M€ cobrados no âmbito de programas especiais de regularização de

¹ Respeitam a dividendos contabilizados pela ETF (702 M€, dos quais 672 M€ pagos pela CGD e 20 M€ pelo Novo Banco) e pelo Fundo de Resolução (45 M€, dos quais 24 M€ relativos ao Novo Banco e 21 M€ à Oitante). Sobre as alegações da ETF e do FdR, em contraditório, cfr. Caixa 4 – Financiamento do SEE, mantendo-se a posição expressa.

² Cfr. Anexo C4., com a identificação das principais entidades cobradoras.

³ Inclui também créditos de outras pessoas coletivas de direito público, como as regiões autónomas e os municípios, e de outras entidades, como as concessionárias.

⁴ Decorrido o prazo de pagamento voluntário, é emitida a certidão de dívida pela AT a quem compete desencadear todos os procedimentos, começando pela citação do devedor até, se necessário, à venda de bens penhoráveis.

dívidas lançados em 2013 e 2016¹ (visavam reduzir as dívidas fiscais e contributivas, podendo abranger perdão de juros e custas, bem como o pagamento em prestações).

Evolução da carteira de dívida

Face a 2024, o valor em dívida no final do ano aumentou 708 M€ (2,5%). Nos últimos 5 anos este crescimento deveu-se ao aumento da dívida ativa e da dívida incobrável. Em consequência, a dívida suspensa, embora sem alterações significativas de valor, tem vindo a perder peso na dívida total, de 36,9% em 2021 para 28,2% em 2025 (Gráfico 22).

Gráfico 22 – Fases da dívida em cobrança coerciva – 2021-2025

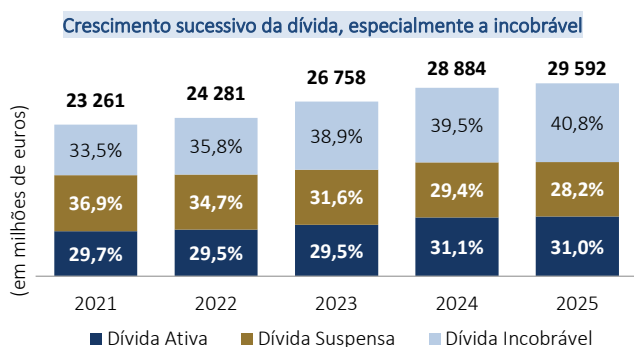
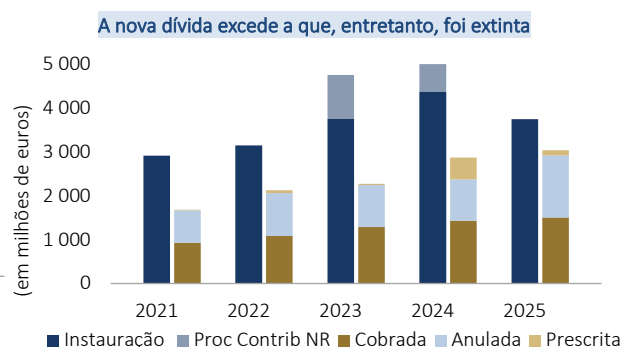


Gráfico 23 – Variáveis da carteira de dívida – 2021-2025



Nota: Instauração de dívida inclui regularizações. Proc Contrib NR – Instauração de processos de contribuinte não residente.

Fonte: AT. Elaboração própria.

Os processos instaurados no ano abrangeram 3 742 M€ de dívidas, enquanto os processos extintos apenas 3 035 M€ (por cobrança, prescrição² e anulação³). Assinala-se o aumento do número de processos anulados, justificado na CGE por procedimentos de contencioso administrativo e fiscal. A carteira dos valores em dívida tem aumentado de forma significativa porque, mesmo excluindo os processos de execução fiscal de valor excecionalmente elevado relativos a um contribuinte não residente (1 004 M€ instaurados em 2023 e 639 M€ em 2024⁴), a dívida que se extingue todos os anos tem sido inferior à dívida relativa a novos processos (Gráfico 23).

Considerando as componentes da carteira de dívida no final de 2025 e face a 2024, a dívida incobrável⁵ aumentou 682 M€ (6,0%), a dívida ativa (cobrável em tramitação corrente) aumentou 166 M€ (1,8%) e a dívida suspensa⁶ diminuiu 140 M€ (-1,7%) (Gráfico 24).

¹ O Regime excecional de regularização de dívidas (RERD) e o Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES), criados pelo DL 151-A/2013, de 31/10 e pelo DL 67/2016, de 03/11, respetivamente. A receita ao abrigo do PERES ascendeu a 780 M€, desde 2016, dos quais 9 M€ cobrados em 2025. O valor acumulado já restituído ascende a 316 M€, dos quais 99 M€ relativos ao PERES e 217 M€ ao RERD.

² Em geral, a data de prescrição da dívida ocorre oito anos após o ano em que se produziu o facto gerador da obrigação de imposto, ressalvadas as causas de suspensão e interrupção do prazo – art. 48.º da Lei Geral Tributária.

³ As anulações de dívidas ocorrem, regra geral, em consequência da entrega de declarações fiscais de substituição pelos contribuintes e da procedência parcial ou total de processos de impugnação judicial e de reclamação graciosa.

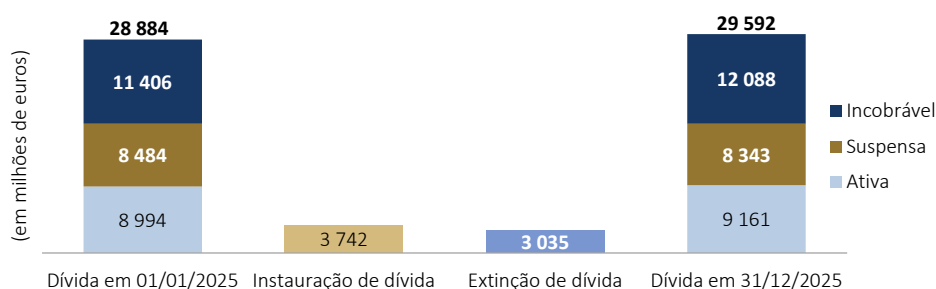
⁴ Estes valores foram declarados em falhas por não terem sido detetados bens a penhorar. A AT informou ter efetuado, em 2026, um pedido de assistência para recuperação internacional de créditos, no valor global de 2 011 M€, referente a dívidas de IRS e IVA, incluindo juros e custas. Em 2025 foram instaurados 23 novos processos de execução fiscal de reduzido valor, objeto de plano prestacional oficioso, cancelado por incumprimento.

⁵ A dívida incobrável corresponde à declarada em falhas, o que sucede quando se demonstra a falta de bens penhoráveis do executado, seus sucessores e responsáveis solidários ou subsidiários – art. 272.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).

⁶ A dívida fica suspensa em caso de pagamento em prestações, reclamação ou impugnação judicial – art. 169.º do CPPT.

Gráfico 24 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva

Pequena diminuição na dívida suspensa contrasta com aumentos de outras componentes



Fonte: AT. Elaboração própria.

Sobre a evolução da carteira em 2025, é de destacar:

- ♦ o valor dos processos instaurados diminuiu 1 254 M€ (-25,1%) face a 2024 devido à redução da instauração de processos em sede de IRC (809 M€, -52,1%) e IRS (466 M€, -37,0%);
- ♦ a cobrança que representa apenas metade da dívida extinta, totalizou 1 506 M€, um aumento de 74 M€, para o qual contribuiu, em particular, o acréscimo dos pagamentos de dívidas de IVA (75 M€);
- ♦ as anulações aumentaram 472 M€ (50,4%), sobretudo no IRC 179 M€ (69,2%), na receita cobrada para terceiros (178 M€) e nas receitas não fiscais do Estado (138 M€);
- ♦ as prescrições (120 M€) diminuíram de forma significativa face ao ocorrido no ano anterior (501 M€), devido à redução verificada nas receitas não fiscais do Estado (410 M€).

Penhoras e venda de ativos penhorados

A penhora de bens e direitos detidos pelos contribuintes e a venda de bens penhorados são mecanismos de redução da dívida em cobrança coerciva. Em 2025, o número de penhoras concretizadas diminuiu 14,7% (256 915 no total), no valor de 286 M€, tendo sido aplicados 223 M€ nos processos de execução fiscal. Esta diferença pode justificar-se pelo facto de o produto da venda ser mais elevado que a dívida, sendo o excesso devolvido ao devedor ou, como também é comum no caso dos imóveis, existirem outros credores. Nestas situações, apesar de ser a AT a ter o ónus de promover e tramitar o processo de execução fiscal, os montantes provenientes das vendas efetuadas poderão ter de ser entregues a credores com garantia real (como sucede, por exemplo, com as instituições de crédito relativamente aos empréstimos à habitação).

Dívida incobrável

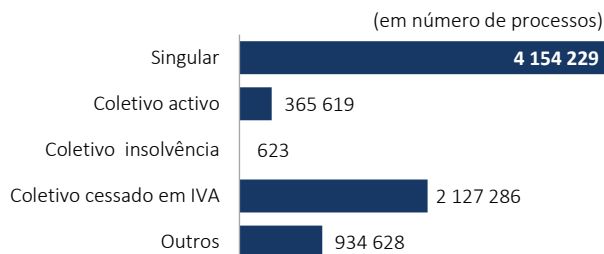
No final de 2025, a dívida incobrável¹ ascendia a 12 088 M€, resultante da tramitação de 7 582 385 processos de execução fiscal, referentes a dívidas instauradas desde 1979². A este montante acrescem juros de mora (6 925 M€) e custas judiciais (469 M€).

¹ Continua a integrar a carteira de dívida em cobrança coerciva até à sua prescrição (fase em que os processos e as dívidas são extintos). Enquanto decorre este prazo, o processo pode ser reativado (integrado na dívida ativa) caso venham a detetar-se bens a penhorar (art. 274.º do CPPT).

² Este montante corresponde ao valor inicial de instauração dos processos, deduzido de eventuais pagamentos.

Gráfico 25 – Número de processos com dívida incobrável, por tipo de contribuinte

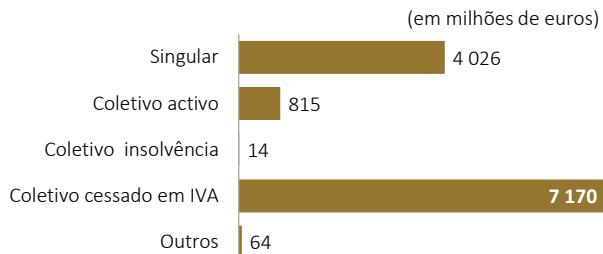
Em quantidade, predominam os processos de contribuintes singulares



Fonte: AT. Elaboração própria.

Gráfico 26 – Valor da dívida incobrável, por tipo de contribuinte

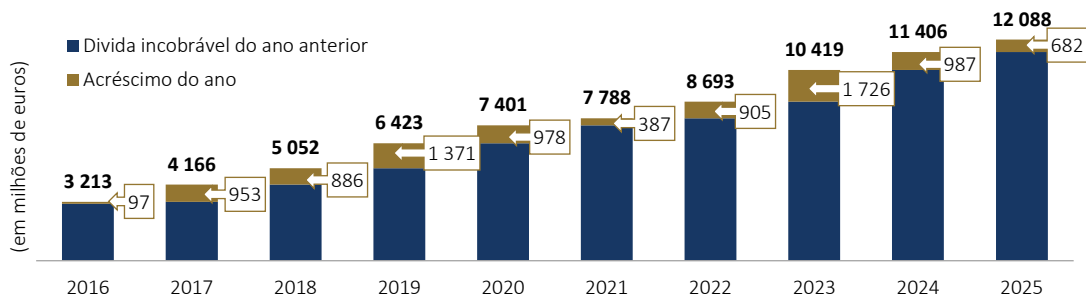
Mais de metade da dívida incobrável respeita a contribuintes coletivos cessados em IVA (59,3%), o que reforça a dificuldade na sua recuperação



Registou-se, face a 2024, um aumento do número de processos em falhas, em 4,4% e um crescimento do valor em dívida de 6,0%. Em relação a 2016 quase quadruplicou (+276,2%), constituindo um fator de risco para a sustentabilidade das finanças públicas (Gráfico 27).

Gráfico 27 – Evolução da dívida incobrável – 2016-2025

A dívida incobrável mantém uma trajetória de crescimento



Fonte: AT. Elaboração própria.

Em anos mais recentes, têm sido apontados como fatores contributivos para o aumento da dívida incobrável as crises financeiras, a situação de pandemia de COVID-19 e a crise energética recente. A estes, acresce o impacto da alteração da jurisprudência quanto ao efeito duradouro da interrupção da prescrição, que tem conduzido a um aumento muito significativo do número de processos declarados em falhas (dívida incobrável)¹.

2.3. Despesa

A despesa orçamental da AC reportada na CGE totalizou 275 186 M€, 8,2% acima do montante de 2024, sendo evidenciada em diversos mapas (contabilísticos, informativos e quadros do RCGE), desagregada por missão de base orgânica, por programas e por classificação funcional, económica e orgânica. São igualmente apresentadas as justificações para os valores significativos do ano e a sua evolução face ao ano anterior².

A análise efetuada neste Parecer tem por base os dados dos sistemas centrais do Ministério das Finanças, com o objetivo de avaliar a consistência e fiabilidade do reporte efetuado na CGE e apreciar o cumprimento dos

¹ Na decorrência do efeito duradouro da interrupção da prescrição, só com a decisão que puser termo ao processo de execução fiscal tem início a contagem do prazo de prescrição. Uma vez que a declaração em falhas é equiparada a uma decisão que põe termo ao processo para efeitos de início de contagem do prazo prescricional, aumentaram o número de processos e, consequentemente, o montante de dívida associada – para informação mais detalhada cfr. PCGE 2019 (ponto 3.2.2.3).

² RCGE 2025, ponto 3.1.1.2.1. Evolução das Despesas da Administração Central.

princípios e regras orçamentais, alertando para situações de incumprimento que afetem a correção da informação apresentada. Adicionalmente, recorrendo a técnicas de revisão analítica são realizados testes de validação aos principais fatores explicativos da variação da despesa face ao ano anterior, de modo a verificar a sua coerência com a evolução registada na Conta. Os procedimentos efetuados não evidenciaram divergências relevantes entre as diferentes fontes de informação, nem inconsistências nos valores reportados, concluindo-se, pela adequação e robustez dos dados apresentados. Ao nível dos princípios e regras orçamentais, verificou-se o incumprimento do princípio da especificação.

Neste ponto analisa-se a evolução das principais componentes da despesa orçamental da AC¹ (Quadro 19). Destaca-se, por um lado, a tendência verificada no crescimento das despesas de natureza permanente, nomeadamente das despesas com pessoal e com pensões e, por outro lado, a baixa execução verificada nas despesas de investimento (ponto 2.3.1). Adicionalmente, pelo risco que comportam para a sustentabilidade das finanças públicas e pelo seu impacto na economia, procede-se à análise dos pagamentos em atraso (ponto 2.3.2).

Quadro 19 – Despesa orçamental da AC – 2024-2025

Cerca de 40% da despesa orçamental corresponde a passivos financeiros (reembolso de dívida)

(em milhões de euros)

Despesa	2024	2025	Variação Homóloga	
			Valor	(%)
Despesa efetiva consolidada	89 274	94 800	5 525	6,2
Despesa corrente	81 443	85 792	4 348	5,3
Despesa de capital	7 831	9 008	1 177	15,0
Despesa não efetiva consolidada	102 357	112 771	10 414	10,2
Ativos financeiros	5 014	3 591	-1 422	-28,4
Passivos financeiros	97 343	109 179	11 836	12,2
Fluxos eliminados na consolidação (a)	62 781	67 616	4 835	7,7
Despesa Orçamental	254 412	275 186	20 774	8,2

(a) Fluxos entre entidades da AC classificados em transferências (correntes e capital), juros, subsídios e aquisições de bens e serviços do programa da saúde, ativos e passivos financeiros desde que tenham correspondência na receita. Este valor é inferior aos fluxos eliminados no Mapa 3 da CGE, que abrangem todos os fluxos destas classificações registados como pagos a entidades da AC, sem verificar se têm correspondência em receita.

Fonte: SIGO, CGE 2025 e 2024. Elaboração própria.

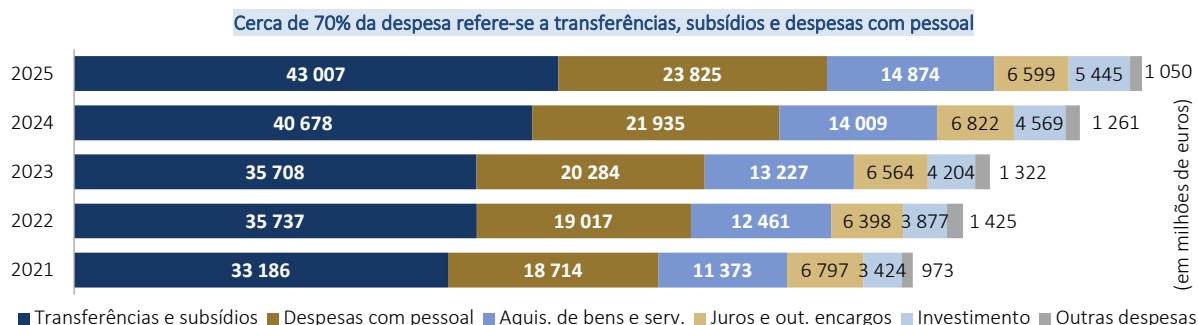
Relativamente à despesa orçamental da AC é de salientar o aumento de 20 774 M€ face a 2024, que decorre sobretudo (57,0%) do acréscimo da despesa com passivos financeiros (11 836 M€). Este acréscimo foi inferior ao aumento registado na receita deste agregado, em € 9 836 M€ essencialmente utilizado para financiar o défice orçamental da AC (6 855 M€).

2.3.1. Evolução da despesa efetiva

Em 2025, a despesa efetiva consolidada ascendeu a 94 800 M€, mantendo a tendência de crescimento dos últimos 5 anos. Face a 2024, cresceu 6,2% (5 525 M€), um ritmo inferior ao previsto no ROE (9,7%). A sua evolução estrutural tem assentado no reforço do peso de despesas de natureza permanente, associadas ao funcionamento regular do Estado e à prestação de serviços públicos. Destacam-se, neste contexto, o acréscimo das despesas com pessoal (+1 890 M€) e das transferências da CGA para o pagamento de pensões (+612 M€) (Gráfico 28 e Anexo C5).

¹ Incidindo na despesa efetiva, a qual compreende as despesas de natureza corrente e de capital que alteram definitivamente o património financeiro líquido do Estado. Por sua vez, a despesa não efetiva inclui o registo de operações com ativos e passivos financeiros (e é analisada nos pontos 2.4. e 2.6.)

Gráfico 28 – Evolução da despesa efetiva consolidada da AC por classificação económica - 2021-2025



Nota: Nas transferências incluem-se as correntes e de capital e os subsídios; nas outras despesas as correntes e de capital e as diferenças de consolidação. Excluem-se todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros e operações extraorçamentais.

Fonte: SIGO, CGE 2021 a 2025. Elaboração própria.

Nas **transferências e subsídios** verificou-se um aumento de 2 329 M€ (totalizando 43 007 M€¹), destinando-se, designadamente:

- ◆ à administração local (+1 038 M€), sendo de destacar: i) as transferências destinadas aos municípios ao abrigo do regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais (+394 M€), para financiamento do programa 1.º Direito de apoio ao acesso à habitação (+231 M€) e para compensação da aplicação da isenção de IMT para a primeira aquisição de imóvel² (+146 M€); ii) os subsídios para a promoção do transporte público (+148 M€);
- ◆ para o orçamento da SS (+776 M€) para financiar o pagamento de pensões do regime não contributivo, os aumentos e suplementos de pensões de natureza extraordinária e outras medidas de apoio social, de que é exemplo o apoio extraordinário à renda – cfr. ponto B.3.2;
- ◆ para pagamento dos encargos com pensões do regime de proteção social convergente, suportados pela CGA (+612 M€);
- ◆ para o Orçamento da União Europeia, devidas a título de contribuição financeira (+399 M€);
- ◆ para empresas e instituições sem fins lucrativos destinando-se a financiar as Agendas/Alianças Mobilizadoras e Verdes para a Inovação Empresarial (+271 M€, financiados pelo PRR através do IAPMEI).

Para esta evolução, são também de salientar os efeitos base das transferências pontuais efetuadas em 2024 para afetação ao Sistema Elétrico Nacional, a deduzir à tarifa de acesso às redes, a favor dos clientes finais (-566 M€, pelo Fundo Ambiental) e para devolução de verba paga pela EDP por denúncia de contrato para a construção da barragem do Fridão (-228 M€, pela Secretaria-Geral do Ministério das Finanças).

Por sua vez, as **despesas com pessoal** (23 825 M€) cresceram 1 890 M€ refletindo o aumento dos postos de trabalho na AC³, bem como o efeito de medidas de valorização remuneratória dos trabalhadores que exercem funções públicas, de que se destacam a atualização dos valores das remunerações e ajudas de custo⁴ e a medida especial de aceleração do desenvolvimento das carreiras⁵.

¹ Relativamente a erros de especificação, cfr. Anexo C6.

² Art. 4.º do DL 48-A/2024, de 25/07. Apoio destinado exclusivamente a habitação própria e permanente, por sujeitos passivos que tenham até 35 anos de idade.

³ Segundo a DGAEP, em termos líquidos, mais 5215 postos de trabalho no final de 2025.

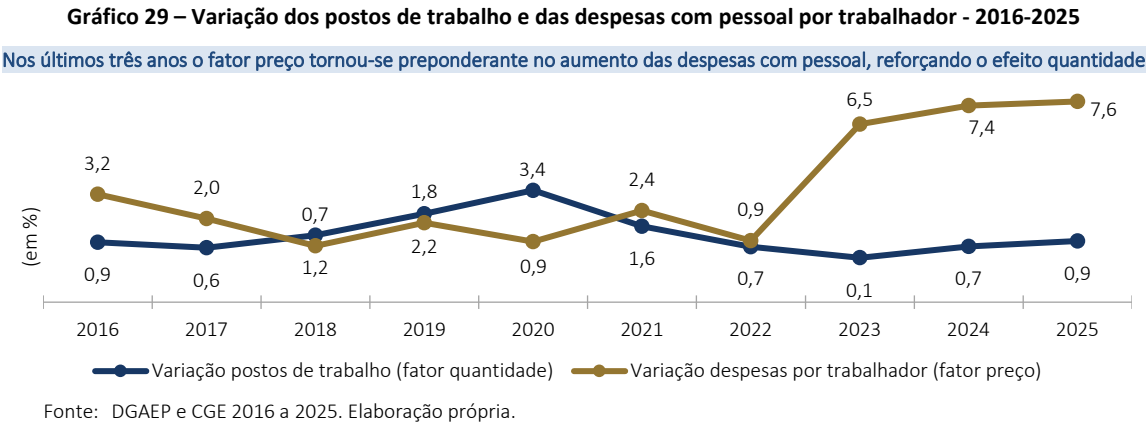
⁴ DL 1/2025, de 16/01, com efeitos a 01/01/2025.

⁵ DL 75/2023, de 29/08 (acelerador do desenvolvimento das carreiras dos trabalhadores do Estado).

Assumiram especial relevo em quatro setores, nos quais também se verificaram medidas específicas:

Saúde (+777 M€)	Novas contratações – mais 3 960 de postos de trabalho, sobretudo na carreira de enfermeiro (+1 222), assistente operacional (+627), assistente técnico (+554), carreira médica (+484) e técnicos de diagnóstico e terapêutica (+403); Valorização de carreiras e atualizações remuneratórias – por alterações à carreira especial farmacêutica, ao regime da carreira farmacêutica (DL 45/2025, de 27/03) e às estruturas remuneratórias aplicáveis aos médicos (DL 46/2025, de 27/03); Pagamento de suplementos – regimes jurídicos de dedicação plena ao SNS (DL 103/2023, de 7/12) e de desempenho dos serviços de urgência (DL 45-A/2024, de 12/07).
Educação, Ciência e Inovação (+473 M€)	Novas contratações – mais 3 346 postos de trabalho, sobretudo educadores de infância e docentes de ensino básico e secundário e docentes do ensino universitário/politécnico; Progressões e recuperação de tempo de serviço da carreira docente – regime especial de recuperação do tempo de serviço, com início a 01/01/2024 (DL 48-B/2024, de 25/07).
Administração Interna (+204 M€)	Atualização da componente fixa do suplemento por serviço e risco – aplicável às forças de segurança (GNR e PSP), a partir de 01/07/2024 (DL 50-A/2024, de 23/08).
Defesa (+170 M€)	Revisão de suplementos da condição militar – aplicável aos militares, a partir de 01/01/2025 (DL 62/2024, de 30/09).

Ao longo da última década, as despesas com pessoal ascenderam, em média, a cerca de um quarto da despesa efetiva e verificou-se um crescimento da despesa por trabalhador acentuado nos últimos três anos (Gráfico 29).

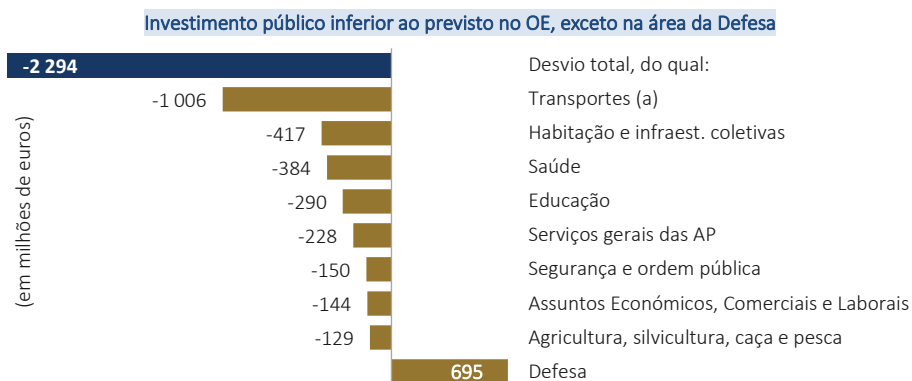


Entre 2016 e 2025, verificou-se um aumento de 60 825 postos de trabalho, correspondente a uma taxa de crescimento média anual de 1,3%. Por sua vez, as despesas por trabalhador¹ aumentaram de 31 246 € em 2016 para 41 970 € em 2025, um aumento de 1,0% em termos reais (tendo em conta a taxa de inflação média no período de 2,3%).

As **despesas com aquisições de bens e serviços** (14 874 M€) aumentaram 865 M€ (6,2%), sobretudo devido à evolução da despesa do SNS (+546 M€), em especial com a comparticipação de medicamentos e outros produtos vendidos nas farmácias.

As **despesas de investimento** (5 445 M€) registaram um acréscimo de 875 M€ (19,2%). Excluindo os encargos da Infraestruturas de Portugal com parcerias público-privadas no âmbito da rodovia (1 195 M€), a execução desta componente ascende a 4 250 M€, a que corresponde um crescimento de 31,5% em termos homólogos. Face aos valores previstos no OE, verifica-se um nível de execução 35,1% aquém do previsto em 2 294 M€ (Gráfico 30):

¹ Despesas por trabalhador = despesas com pessoal / n.º de trabalhadores da AC do ano. As despesas com pessoal incluem todos os pagamentos contabilizados como tal, designadamente, remunerações base, contribuições da entidade patronal para a SS e CGA, seguros com pessoal, horas extraordinárias e ajudas de custo.

Gráfico 30 – Principais desvios das despesas de investimento face ao OE

(a) Não inclui os encargos da Infraestruturas de Portugal com parcerias público-privadas no âmbito da rodovia (1 195 M€) que, em 2025, tiveram um desvio de -163 M€ face ao OE.

Fonte: OE, SIGO e CGE 2025. Elaboração própria.

- ◆ Na área dos transportes (-1 006 M€¹) os desvios justificam-se por uma execução inferior à prevista da despesa da Infraestruturas de Portugal (-589 M€), sobretudo com a construção e requalificação de infraestruturas ferroviárias, no âmbito dos planos de investimentos Ferrovia 2020 e PNI 2030 (Plano Nacional de Investimentos, bem como do Metro do Porto e do Metropolitano de Lisboa com a expansão das redes.
- ◆ No domínio da habitação e infraestruturas coletivas (-417 M€) destaca-se o desvio na despesa financiada pelo PRR, do programa Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis, executada pela Construção Pública, EPE (-247 M€).
- ◆ Em sentido contrário, na área da Defesa relevam os investimentos militares com despesa superior à prevista no OE (+695 M€).

2.3.2. Pagamentos em atraso

A CGE reporta a evolução do *stock* dos pagamentos em atraso² das administrações públicas desde 2011. Relativamente à AC, no final de 2025, totalizaram 139 M€³, um agravamento de 66 M€ (91,1%) face a 2024.

Uma análise mais fina desta evolução evidencia que a média mensal dos pagamentos em atraso apresentou um valor superior ao de 2024, na ordem dos 420 M€, constituindo um indicador de deterioração da relação com os fornecedores. Este valor médio confirma o padrão dos últimos seis anos, que oscila entre os 334 M€ e os 547 M€ (Gráfico 31).

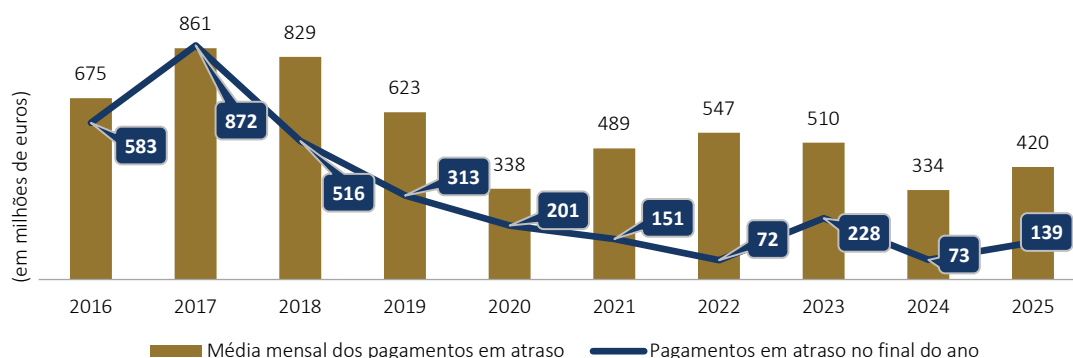
¹ Abrange, designadamente, a Infraestruturas de Portugal (-589 M€), a Metro do Porto (-175 M€), a Metropolitano de Lisboa (-171 M€) e a CP – Comboios de Portugal (-57 M€).

² Contas a pagar que permaneçam nessa situação mais de 90 dias posteriormente à data de vencimento acordada ou especificada na fatura, contrato ou documentos equivalentes (conceito fixado na Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso, Lei 8/2012, de 21/02, com as sucessivas alterações, a última introduzida pela Lei 22/2015, de 17/03).

³ Do total em atraso, a AC (excluindo as entidades da área da Saúde) totaliza 52 M€, as Unidades de Saúde EPE 44 M€, outras entidades do subsector Saúde 17 M€ e as EPR 26 M€.

Gráfico 31 – Pagamentos em atraso – 2016-2025

Retoma do crescimento dos pagamentos em atraso

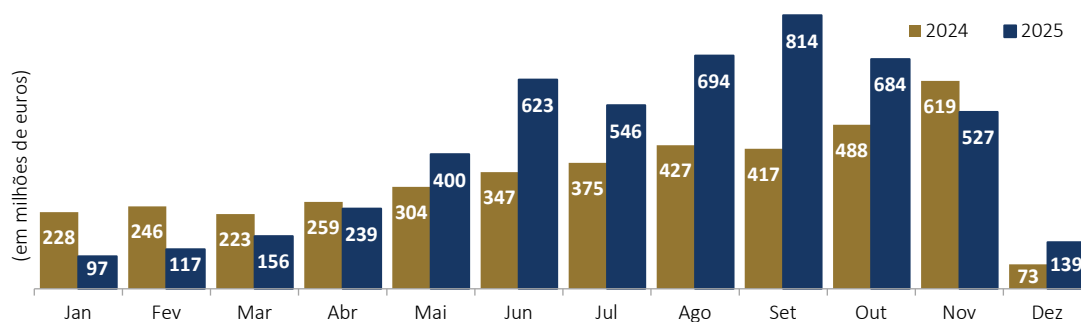


Fonte: CGE 2016 a 2025 e EO (ficheiro da dívida do SNS). Elaboração própria.

Ao longo do ano constatou-se uma tendência de crescimento que atingiu o valor máximo em setembro (814 M€, um valor quase seis vezes superior ao do final do ano), seguida de uma redução nos meses seguintes, decorrente de injeções de capital destinadas à cobertura de prejuízos das unidades de saúde EPE (Gráfico 32 e Gráfico 33).

Gráfico 32 – Pagamentos em atraso – 2024-2025

Pagamentos em atraso mantêm-se elevados durante o ano registando apenas uma descida acentuada em dezembro



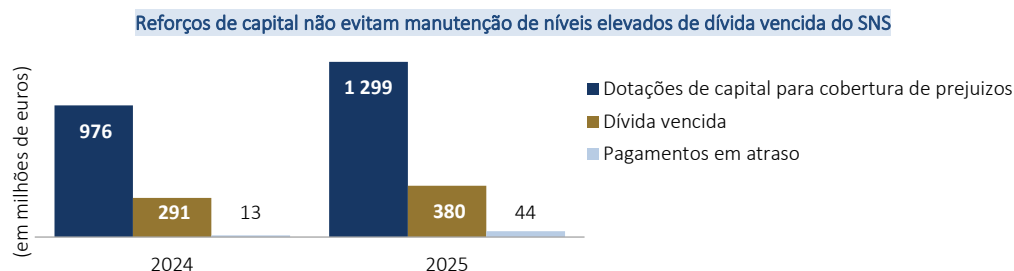
Fonte: SEO, CGE 2025 e EO (ficheiro da dívida do SNS). Elaboração própria.

Uma parte relevante dos pagamentos em atraso verifica-se no setor da saúde. A implementação de um novo modelo de financiamento¹, a par das reformas ao nível da organização e funcionamento do SNS, criou a expectativa de melhorias de desempenho e de redução da dívida do SNS. Contudo, manteve-se o perfil dos pagamentos em atraso observado em anos anteriores, de valores elevados durante grande parte do ano económico, que coloca em evidência a suborçamentação do Programa Saúde e a insuficiência de dotações orçamentais das respetivas Unidades de Saúde EPE para fazer face ao pagamento dos encargos vencidos. Os reforços de capital para cobertura de prejuízos realizados nestas entidades entre julho e dezembro (1 299 M€, mais 324 M€ em termos homólogos), contribuíram para reduzir os pagamentos em atraso, mas foram insuficientes para pagar a totalidade da dívida vencida no final do ano, que ascendeu a 380 M€ (Gráfico 33).

Em contraditório, o MEF e a EO informaram que, em 2026, estes reforços de capital ocorreram antecipadamente (em março e junho, no montante global de 1 430 M€), contribuindo para o cumprimento mais célere das obrigações assumidas pelas entidades e para a redução sustentada dos prazos de pagamento.

¹ O Despacho 11 241-D/2024, de 24/09, define orientações estratégicas para o plano de desenvolvimento organizacional, para o modelo de financiamento e os termos de referência para a contratualização de cuidados de saúde.

Gráfico 33 – Dotações de capital para regularização de dívidas e dívida vencida das unidades de saúde EPE – 2024-2025



Fonte: CGE 2025 e EO (ficheiro da dívida do SNS). Elaboração própria.

Em 2024 o Tribunal de Justiça¹ declarou a existência de incumprimento da República Portuguesa por “... *não ter assegurado que as suas entidades públicas cumprem de forma efetiva os prazos de pagamento*...” previstos na Diretiva Europeia que estabelece medidas contra os atrasos no pagamento de transações comerciais³. Desta forma, o Governo deve promover a sustentabilidade financeira das entidades públicas, assegurando dotações orçamentais suficientes e a realização dos pagamentos nos prazos legal ou contratualmente definidos, uma vez que, para além do impacto social e económico, o atraso nos pagamentos prejudica as condições negociais com os fornecedores e sujeita o Estado a juros de mora⁴.

Neste âmbito, é ainda de referir a alteração à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso⁵ que transpôs para o direito português a referida Diretiva e que, entre outros aspetos, alterou o conceito de pagamentos em atraso para contas a pagar que permaneçam nessa situação para além dos prazos de 30 ou 60 dias, consoante a natureza da entidade fornecedora.

2.3.3. O financiamento da descentralização

A previsão e execução orçamental do FFD relatada na CGE 2025

O Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) foi introduzido no Regime Financeiro das Autarquias Locais⁶, tendo em vista financiar as competências transferidas da administração central para a administração local⁷.

Para o ano de 2025, a LOE previu uma dotação para o FFD até ao valor total de 1 405,4 M€⁸. Essa dotação global visava financiar competências descentralizadas nas áreas da Educação (1 170,2 M€ | 83%), Saúde (139,7 M€ | 10%), Ação Social (94,2 M€ | 7%) e Cultura (1,3 M€ | 0,09%).⁹

O Governo ficou autorizado a reforçar o FFD, exclusivamente, para refletir a aplicação das fórmulas de atualização do financiamento¹⁰. Assim, ao longo do exercício orçamental, a dotação inicial foi corrigida para

¹ Acórdão Tribunal de Justiça (oitava secção), de 11/07/2024, processo C-487/23, Comissão Europeia/República Portuguesa.

² 30 dias para a generalidade das entidades públicas, prorrogável até ao máximo de 60 dias para as entidades públicas e prestadoras de cuidados de saúde.

³ Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16/02.

⁴ Nos termos do DL 62/2013, de 10/05 (que transpôs para a legislação portuguesa a Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16/02) o incumprimento dos prazos de pagamento das entidades públicas encontra-se sujeito a juros legais de mora, calculados em 2025 de acordo com os Avisos 1 278/2025/2 e 16 792/2025/2, publicados no Diário da República, 2.ª série, em 15/01 e 8/07, respetivamente.

⁵ Lei 24/2026, de 01/06.

⁶ Lei 51/2018, de 16/08.

⁷ Nos termos definidos pela Lei 50/2018, de 16/08, e decretos setoriais posteriores.

⁸ N.º 1 do art. 131.º. Inscrita no Programa Orçamental P-001-Órgãos de Soberania.

⁹ Não obstante a transferência de competências de um conjunto alargado de áreas temáticas para a administração local, desde que foi autonomamente previsto nos OE (2022), o FFD financiou apenas os quatro domínios referidos.

¹⁰ N.º 4 do art. 131.º.

1 419,0 M€, o que significou um aumento de 13,6 M€ em decorrência da identificação de necessidades que apontavam para a revisão do financiamento da descentralização na área da Saúde¹.

A gestão do FFD compete à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), para a qual são transferidas mensalmente as verbas devidas, incumbindo a este organismo proceder à correspondente distribuição, em base duodecimal, pelos diferentes municípios².

Face ao orçamento corrigido, o FFD foi executado em 100% em todas as áreas.

Quadro 20 – Previsão e execução orçamental do FFD na CGE 2025

A área da Educação destaca-se de forma bastante evidente, representando 82% do valor total executado

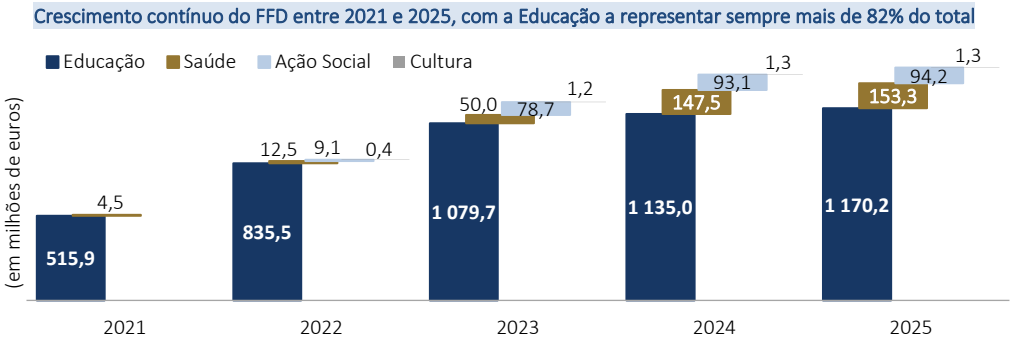
(em euros)

Área setorial	Orçamento inicial	Orçamento corrigido	Execução
Ação Social	94 188 372	94 188 372	94 188 372
Educação	1 170 156 599	1 170 156 599	1 170 156 599
Cultura	1 330 833	1 330 833	1 330 833
Saúde	139 694 808	153 315 056	153 315 056
Total	1 405 370 612	1 418 990 860	1 418 990 860

Fonte: OE 2025, Mapa 38 da CGE 2025 e Relatório de Gestão da DGAL (2025). Elaboração própria.

Desde 2021, verificou-se um aumento contínuo das verbas disponibilizadas aos municípios por conta da descentralização, sendo de 3% o verificado de 2024 para 2025 (Gráfico 34).

Gráfico 34 – Evolução do FFD – 2021-2025



Fonte: EO, DGAL e CGE. Elaboração própria.

É importante ressaltar que neste período o processo da descentralização ainda estava em fase de implementação, pelo que o incremento registado reflete não apenas o reforço de verbas, como também a progressiva aceitação e exercício efetivo das competências.³

¹ Cfr. Despacho 257/2025SEAO/XXV, de 20/10/2025, do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, antecedido do Despacho de 16/07/2025, do Secretário de Estado da Gestão da Saúde, e do Despacho de 17/09/2025, do Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território. O reforço teve contrapartida no capítulo 60 no orçamento do Ministério das Finanças gerido pela Entidade do Tesouro e Finanças.

² Nos termos do n.º 1 e 2 do art. 131.º da LOE 2025.

³ Na área da Educação, embora alguns municípios tenham aceite as competências transferidas desde o início do processo, só a partir de abril de 2022 é que a totalidade dos 278 municípios do continente passou a exercê-las. Nas demais áreas, a assunção das competências decorreu também de forma gradual, subsistindo, ainda em 2025, situações pontuais em que esse processo não se encontrava concluído:

- Na área da Saúde, faltava concretizar a transferência das competências em dez municípios que ainda não tinham celebrado o: auto de transferência, nos termos do n.º 1 do art. 20.º do DL 23/2019, de 30/01 (Municípios de Arraiolos, Caldas da Rainha, Lisboa, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Silves, Sintra, Sobral de Monte Agraço e Vila Real);
- Na área da Cultura, nove municípios ainda não tinham manifestado a pronúncia prévia favorável de aceitação das competências, conforme estipulado no n.º 3 do art. 2.º do DL 22/2019, de 30/01. (Municípios de Almeida, Caldas da Rainha, Évora, Guarda, Monforte, Nazaré, Viana do Alentejo, Vila Nova de Foz Côa e Vimioso).

O Relato orçamental do FFD na CGE 2025 – Detalhe e Falhas

A CGE 2025 disponibiliza, através do Mapa 38, informação detalhada sobre as verbas transferidas pelo FFD para cada um dos 278 municípios do continente, com divisão, dentro de cada domínio, pelas competências indicadas no seguinte quadro, onde se evidencia também o peso que cada uma assumiu nos pagamentos dentro de cada área e a variação face ao ano anterior.

Quadro 21 – FFD por área e competências (pagamentos)

Os pagamentos na área da Educação relativos ao pessoal não docente representam 56,6% dos pagamentos totais do FFD

(em euros)

	Pagamentos (2024)	Pagamentos (2025)	Variação %
Ação Social Competências			
Recursos humanos	16 730 504	17 232 341	3,0
Acordos Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social	20 184 537	20 184 537	0,0
Acordos Rendimento Social de Inserção	30 090 683	30 090 683	0,0
Subsídios eventuais	11 551 656	11 551 656	0,0
Instalações e funcionamento	14 410 727	15 030 322	4,3
Seguros e higiene no trabalho	94 711	98 833	4,4
Subtotal	93 062 818	94 188 372	1,2
Cultura Competências			
Recursos humanos	1 070 727	1 102 849	3,0
Outras despesas	211 394	220 483	4,3
Seguros e higiene no trabalho	7 190	7 501	4,3
Subtotal	1 289 311	1 330 833	3,2
Educação Competências			
Pessoal não docente	779 600 686	802 988 705	3,0
Apoios alimentares	82 806 860	86 367 552	4,3
Transportes	20 667 787	20 140 395	-2,5
Escola a tempo inteiro	99 272 377	99 272 377	0,0
Instalações - Encargos	85 927 343	89 622 218	4,3
Instalações - Conservação	47 190 188	49 255 956	4,4
Residências - Encargos	177 921	185 571	4,3
Residências - Conservação	459 360	479 116	4,3
Transportes e alojamento (a)	1 537 494	1 537 494	0,0
Equipamentos	9 028 300	9 153 512	1,4
Contratos interadministrativos	1 855 010	1 855 010	0,0
Contratos interadministrativos – ASE	0	2 520 230	100
Seguros e Higiene no Trabalho	6 499 004	6 778 463	4,3
Subtotal	1 135 022 330	1 170 156 599	3,1
Saúde Competências			
Recursos humanos	34 841 480	36 154 898	3,8
Custos logísticos	84 916 607	88 312 189	4,0
Imóveis	27 352 448	14 771 859	-46,0
Seguros e Higiene no Trabalho	437 018	455 862	4,3
Reforço FFD (b)	0	13 620 248	100
Subtotal	147 547 553	153 315 056	3,9
Total	1 376 922 012	1 418 990 860	3,1

(a) Montantes relativos ao transporte e ao alojamento para a frequência do ensino secundário, no âmbito da escolaridade obrigatória, aos alunos que residam em concelho sem qualquer oferta de ensino.

(b) Montante que serviu de reforço das rubricas relativas de imóveis, custos logísticos e recursos humanos.

Fonte: Mapa 38 (CGE, Vol. II, Tomo IV). Elaboração própria.

A evolução entre 2024 e 2025 evidencia, sobretudo, o efeito das fórmulas de atualização aplicáveis a determinadas rubricas. É o caso, designadamente, dos Recursos humanos, dos Encargos com instalações, dos Apoios alimentares, dos Custos logísticos e dos Seguros e higiene no trabalho, que registam variações próximas de 3% a 4,4%.

Outras componentes permaneceram sem alteração, como os Acordos de Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social e de Rendimento Social de Inserção, os Subsídios eventuais, a Escola a tempo inteiro, os Transportes e alojamento para frequência do ensino secundário e os contratos interadministrativos.

Destaca-se, ainda, por um lado, a variação da rubrica de Imóveis na área da Saúde, que diminuiu 12,6 M€. Por outro lado, foi inscrito em 2025 o já citado reforço do FFD na área da Saúde, no montante de 13,6 M€. Estes valores devem ser lidos em conjunto, na medida em que o reforço registado compensou, em termos agregados, a quebra verificada na componente dos Imóveis, permitindo que a área da Saúde apresentasse uma variação global positiva.

De resto, o quadro evidencia que a evolução do FFD entre 2024 e 2025 traduz essencialmente uma atualização de um modelo estabilizado: um Fundo quase integralmente orientado para a Educação, com forte peso dos encargos com pessoal, e com as restantes áreas a assumirem uma expressão financeira muito inferior.

Quanto às falhas, nos domínios da Saúde e Cultura mantêm-se as já assinaladas no PCGE 2024. Com efeito, o Mapa 38 continua a identificar como destinatários das verbas todos os municípios abrangidos pelo universo das competências descentralizadas, incluindo os que ainda não aceitaram exercê-las (dez na Saúde e nove na Cultura). Erradamente, uma vez que, nesses casos, permanecendo as competências na gestão da administração direta do Estado, as verbas foram transferidas respetivamente para o PO-11-Saúde e para o PO-18-Cultura.¹

No cômputo global, 21,5 M€ relativos à execução do FFD (21,0 M€ na Saúde e 0,5 M€ na Cultura) não tiveram como destinatários os municípios, como erradamente consta do Mapa 38 da CGE 2025.

O FFD e o FSM | Necessidade de clarificação

No esteio das observações, conclusões e recomendações formuladas nos anteriores PCGE, bem como nas ações de controlo que o Tribunal de Contas já efetuou no âmbito do processo de descentralização², cabe assinalar que o quadro do financiamento da descentralização vai para lá do FFD, uma vez que também o Fundo Social Municipal (FSM), previsto no art. 30.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais, tem por finalidade financiar despesas que os municípios incorrem com competências que já exerciam e que foram descentralizadas de forma definitiva por este processo, nomeadamente no domínio da Educação.

Por razões de transparência e de reforço da prestação de contas, subsiste a relevância da Recomendação 8 formulada no PCGE 2024, que aponta para a necessidade de a CGE divulgar os montantes de forma discriminada também por quadro legal associado, mais especificamente, por fundo, demonstrando-se, assim, que ambos financiam competências diferentes.³

¹ Como resulta, aliás, do n.º 7 do art. 131.º da LOE 2025.

² Vide o Relatório 4/2023 - OAC e o Relatório 1/2024 - Audit, ambos da 2.ª Secção.

³ Para o exercício de 2025, ainda que o n.º 4 do art. 120.º da LOE refira que o FSM se destina em exclusivo ao financiamento de competências exercidas pelos municípios no domínio da Educação, seria necessário, em termos de relato orçamental, indicar para que concretas competências se destinam as verbas. Quanto a este aspeto, é importante referir que de acordo com o relatório de acompanhamento do processo de descentralização relativo ao 2.º semestre de 2025, elaborado pela DGAL, se registaram “algumas situações em que, do cruzamento dos mapas do FSM e do FFD, se afigura poder existir duplicação de despesa, ponto que foi colocado aos respetivos municípios para verificação e esclarecimento” (cfr. p. 14).

Com efeito, continua a entender o Tribunal de Contas que o relato orçamental das verbas relacionadas com o processo de descentralização deverá, também, ter em conta as verbas transferidas através do FSM, relativamente às quais apenas é indicado, nos Quadros 3.34 e 3.35 do RCGE, assim como no Mapa 38, o valor global sem estar, como deveria, e à semelhança do que agora se verifica quanto ao FFD, detalhado por áreas e competências.

Se detalhado desta forma, o relato orçamental possibilitaria a confrontação entre as transferências realizadas através dos dois fundos e os encargos com a descentralização de competências que são reportados pelos municípios, contribuindo para uma maior compatibilidade da informação e clareza na identificação das fontes de financiamento.

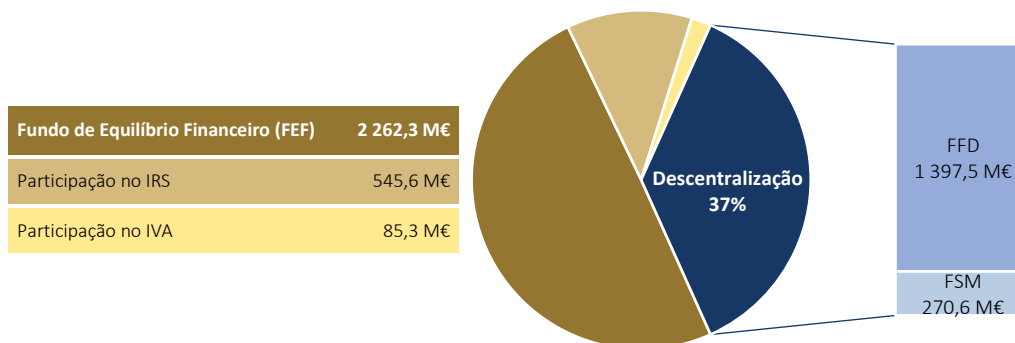
Em contraditório, a EO, admitindo a “ausência de detalhe das competências financiadas pelo FSM”, veio informar que “se encontra a articular com a DGAL a possibilidade de criação de chaves orçamentais específicas que permitam distinguir as diferentes componentes das competências descentralizadas financiadas pelo FSM”.

O financiamento da descentralização tem, assim, de ser analisado em função dos recursos que são disponibilizados aos municípios pelo FFD e FSM.

Considerando ambos, constata-se que, tal como verificado nos anos de 2023 e 2024, as verbas relacionadas com a descentralização assumiram 37% do total das transferências correntes previstas no Regime Financeiro das Autarquias Locais.¹

Gráfico 35 – Peso da descentralização no financiamento corrente dos municípios

No financiamento da descentralização o FFD tem um peso de 83,8% e o FSM de 16,2%



Notas:

Não inclui montantes pagos aos municípios a título de Fundo de Emergência Municipal e a título de compensação pela medida que estabelece a isenção de IMT prevista no DL 48-A/2024, de 25/07.

Valor do FFD corrigido de 21,5 M€.

O valor do Fundo de Equilíbrio Financeiro refere-se à parcela paga em transferências correntes aos municípios do continente, incluindo a redistribuição do Excedente.

Fonte: EO e DGAL. Elaboração própria.

¹ Designadamente, no Capítulo III referente à repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios.

2.4. Dívida pública financeira

A dívida pública financeira da AC¹, pela sua dimensão e encargos associados, constitui um dos principais fatores de pressão sobre a sustentabilidade das finanças públicas, em particular quando se verifica um aumento do respetivo *stock* ou dos custos de financiamento. Neste contexto, é fundamental que a CGE evidencie de forma completa e transparente a sua composição, os instrumentos de financiamento, os encargos em causa, bem como a evolução do *stock* da dívida e as perspetivas da sua trajetória futura.

Pelo exame efetuado pelo Tribunal verifica-se que a CGE 2025 continua a reportar a dívida financeira de forma incompleta, estando em falta, designadamente, 22 543 M€² referente ao *stock* da dívida dos SFA, bem como a dívida consolidada. Em contraditório, o IGCP reforça a existência desta lacuna, referindo que “...seria útil apresentar na CGE a dívida do subsector dos SFA (com inclusão das EPR), assim como a dívida consolidada do universo das entidades que a integram”.

A falta desta informação na Conta condiciona também a verificação do cumprimento dos limites fixados pela Assembleia da República³, nomeadamente no que respeita ao acréscimo do endividamento líquido global direto⁴ (cfr. Anexo C7). Não obstante, realça-se que a CGE 2025 e respetivo Relatório apresentam progressos que vão ao encontro da implementação, ainda que parcial, das recomendações do Tribunal, em resultado de ações tomadas por parte do IGCP:

- ◆ O RCGE apresenta informação relativa à demonstração do cumprimento de parte dos limites fixados na LOE⁵, embora sem demonstrar o cumprimento do limite para a contratação de empréstimos pelo IHRU⁶, o qual é essencial, dado que concorre para o cálculo do limite fixado para o financiamento no OE.
- ◆ A Conta passou a evidenciar os valores disponibilizados pelo OE para pagamento de capital e juros de produtos de aforro, cujos pagamentos não se concretizaram, assim como identifica o justo valor das operações de derivados financeiros a cargo do IGCP no final de 2024 e 2025.

Neste ponto do Parecer dá-se conta dos valores apurados pelo Tribunal⁷, em particular o do *stock* da dívida financeira consolidada (ponto 2.4.1.). Aprecia-se também a informação relativa à evolução anual da dívida direta do Estado, com realce para os principais instrumentos de financiamento utilizados e os previstos no OE, assim como para os fatores que influenciam a gestão da dívida, designadamente ao nível das maturidades, dos detentores da dívida e dos custos de emissão (ponto 2.4.2.). Analisa-se o *stock* e a evolução da dívida dos SFA, dando destaque aos principais devedores (ponto 2.4.3.). Por fim, aprecia-se os fluxos financeiros associados à dívida financeira e correspondente reporte (ponto 2.4.4.).

¹ Integra a dívida direta do Estado, em sentido estrito gerida pelo IGCP, e a das entidades do subsector dos SFA (incluindo EPR). Inclui os passivos resultantes do recurso a empréstimos, emissão de títulos e outras situações passivas, como a locação financeira e as decorrentes da utilização de instrumentos derivados.

² Valores nominais.

³ Cfr. art. 82.º a 88.º da LOE 2025.

⁴ Quadro 3.66 do RCGE 2025, p. 145.

⁵ Limites estabelecidos nos art. 82.º, 84.º e 85.º da LOE 2025: limite máximo de acréscimo de endividamento bruto global direto (note-se que não apresenta o cálculo do endividamento do ano com base em valores nominais); prazo máximo das emissões realizadas em 2025; limite da exposição cambial; e limite da emissão de dívida flutuante.

⁶ Cfr. art. 83.º da LOE 2025.

⁷ Com base designadamente: i) na informação prestada pelo IGCP, no âmbito da dívida direta, bem como o seu confronto com os elementos informativos reportados na CGE; ii) no exame dos dados reportados pelas entidades (80 SFA, detentores de dívida financeira em 2025), em sede do inquérito sobre a dívida financeira e da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção.

2.4.1. Dívida financeira consolidada

No final de 2025, a **dívida financeira consolidada**¹ totalizava 262 122 M€, um aumento de 4 140 M€ (1,6%) face a 2024 (Quadro 22), e gerou encargos com juros no montante de 5 981 M€² (5 998 M€ em 2024).

Quadro 22 – Dívida financeira, consolidada e total – 2024-2025

Aumento de 1,6% na dívida consolidada e de 7,7% na dívida entre entidades do perímetro orçamental

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2024 (a)	Em 31/12/2025	Valor	%
Dívida direta do Estado consolidada	252 928	257 339	4 411	1,7
Dívida dos SFA consolidada	5 054	4 783	-271	-5,4
Total da dívida consolidada	257 982	262 122	4 140	1,6
Dívida entre entidades do perímetro orçamental	70 234	75 658	5 425	7,7
Total da dívida financeira	328 216	337 780	9 565	2,9

(a) Em 31/12/2024, os valores diferem do PCGE 2024, devido a alterações do universo de consolidação (cfr. ponto 2.6.).

Fonte: CGE 2025; Inquérito à dívida dos SFA; Instrução 1/2008 - 2.ª Secção; IGCP. Elaboração própria.

A **dívida entre as entidades do perímetro orçamental** totalizou 75 658 M€: 76,5% em títulos de dívida pública (na posse de SI, SFA e SS) e 23,5% de empréstimos do Estado aos SFA e entre SFA (cfr. ponto 2.4.3).

Foram ainda identificadas **operações de derivados financeiros** que, no caso da carteira do Estado, gerida pelo IGCP, o justo valor totalizava 7 M€. A CGE 2025 apresenta um novo quadro com o valor nominal dos derivados financeiros³, em 31/12/2024 e 31/12/2025, que em linha com as recomendações do Tribunal⁴, passou a especificar as respetivas coberturas (capital ou juros), bem como o justo valor das operações.

Por sua vez, a **dívida de Maastricht**⁵ voltou a registar um aumento nominal (4 161 M€; 1,5%), mas a relação face ao PIB manteve a trajetória descendente iniciada em 2021 (Gráfico 36), situando-se nos 89,7%⁶ no final de 2025, valor mais baixo desde 2010. Esta redução de 3,8 p.p. face a 2024 resultou do aumento do PIB, com um contributo de -5,2 p.p., que mais que compensou o aumento da dívida (+1,4 p.p.).

A dívida de Maastricht difere da dívida pública em termos de contabilidade pública, seja a dívida direta do Estado (dívida sob gestão do IGCP, em termos nominais e não consolidada) ou a dívida direta consolidada do Estado apurada pelo Tribunal (integra a dívida direta e a dívida das restantes entidades da AC), como se evidencia de seguida (Quadro 23).

¹ Para efeitos de consolidação, exclui-se a dívida entre as entidades do perímetro orçamental.

² Exclui o valor pago entre entidades do perímetro orçamental (nos juros da dívida direta: 486 M€ à SS, 234 M€ aos SFA e 64 M€ a SI e nos juros pagos por SFA: 16 M€ a SI e 3 M€ a SFA). Valores apurados através de informação prestada pelas entidades ao Tribunal, designadamente através da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção e do inquérito à dívida dos SFA.

³ Quadro anexo ao Mapa 15.

⁴ Recomendação 14 - PCGE 2023 e Recomendação 15 - PCGE 2024.

⁵ Engloba as responsabilidades brutas em numerário e depósitos, títulos de dívida e empréstimos do setor das administrações públicas (leia-se entidades da administração central), administração regional e local e fundos de segurança social. Esta dívida é reportada pelo INE ao Eurostat, no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE).

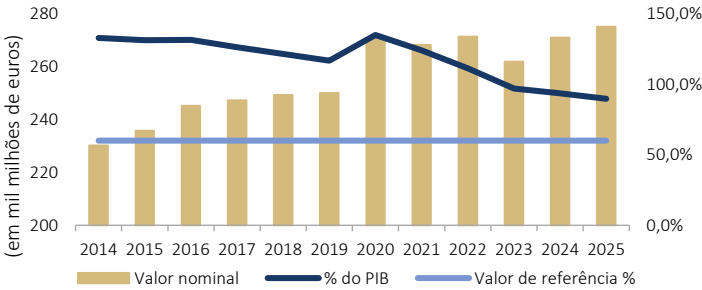
⁶ Para este resultado contribui o crescimento do PIB nominal (+5,9%), superior ao do valor nominal da dívida pública.

Quadro 23 – Dívida pública – 2024-2025

Em valor nominal, a dívida pública mantém valores significativamente elevados e com tendência crescente no último triénio

	2024	2025
CGE – Dívida direta do Estado ^(a)	305 710	315 237
PCGE – Dívida consolidada (SI+SFA) ^(b)	257 985	262 122
PDE – Dívida de Maastricht ^(c):		
(em valor)	270 902	275 063
(em % PIB)	93,5%	89,7%

Gráfico 36 – Dívida em % PIB e em valor nominal – 2014-2025



Fonte: (a) Em 31/12/2025, antes do período complementar, cfr. Mapa 15 da CGE, Volume I, Tomo III; (b) Valor apurado pelo TC (valor nominal) cfr. pontos 2.5.1. do PCGE 2024 e 2.4.1. deste Parecer; (c) INE (PDE – 1.ª notificação), abril 2026. Elaboração própria.

As previsões atuais da CE¹ indicam a continuidade da trajetória descendente do rácio da dívida pública no PIB (87,6% em 2026 e 86,0% em 2027), embora a um ritmo mais lento, assente, principalmente, no diferencial favorável entre crescimento económico e taxa de juro, assim como na perspetiva de um excedente do saldo primário². De notar que a dívida pública em termos nominais tem mantido uma trajetória ascendente, pelo que a diminuição do rácio da dívida na economia tem resultado, em grande medida, do crescimento do PIB nominal superior ao do *stock* da dívida.

2.4.2. Dívida direta do Estado

O *stock* da dívida direta em valor nominal registou um aumento de 12 006 M€ (3,9%) face a 2024, totalizando 317 716 M€, após as emissões do período complementar de 2025 (Quadro 24).

Quadro 24 – *Stock* da dívida pública direta (valor nominal) – 2024-2025

As OT aumentam e mantêm-se o principal instrumento de financiamento (53,7% da dívida direta do Estado)

Designação	Valor apurado		Variação	
	31/12/2024	31/12/2025 + Per. complementar ^(a)	Valor	%
	(1)	(2)	(2)-(1)	
Dívida de médio e longo prazo	272 733	279 807	7 073	2,6
Títulos (OT, OTRV, CEDIM e outros), dos quais:	167 102	174 386	7 283	4,4
OT	163 090	170 666	7 576	4,6
Certificados de Aforro e do Tesouro, dos quais:	44 486	47 931	3 445	7,7
CA	34 743	40 191	5 448	15,7
Empréstimos^(b), dos quais:	61 145	57 490	- 3 655	-6,0
PAEF	47 628	43 603	-4 025	-8,5
SURE	6 234	6 234	0	0,0
PRR	2 904	3 389	485	16,7
Dívida de curto prazo	32 976	37 909	4 933	15,0
Títulos (BT, REPO e CEDIC), dos quais:	32 976	36 656	3 680	11,2
CEDIC	23 982	24 715	734	3,1
BT	8 995	10 712	1 717	19,1
Empréstimos	0	1 250	1 250	-
Contas-Margem	0	4	4	-
Total	305 710	317 716	12 006	3,9

(a) Inclui emissões do período complementar no valor de 2 479 M€: BT (1 229 M€), linha de crédito (500 M€) e um empréstimo de curto prazo (750 M€). Em 31/12/2025, o *stock* da dívida era 315 237 M€.

(b) Inclui ainda os empréstimos BEI, CEB e Santander.

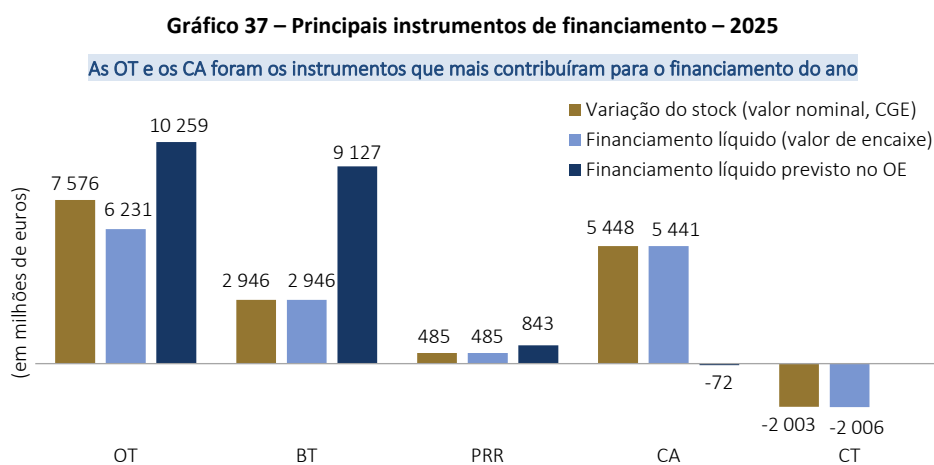
Fonte: IGCP e CGE 2024 e 2025. Elaboração própria.

¹ CE, *Spring 2026 Economic Forecast*.

² As previsões da CE sinalizam um défice de 0,1% do PIB em 2026 e de 0,4% do PIB em 2027, assumindo a manutenção das políticas atuais. Apontam ainda para a desaceleração do PIB real de 1,9% em 2025 para 1,7% em 2026 e 1,8% em 2027.

Na evolução do *stock* de dívida pública é de destacar o aumento das OT em 7 576 M€ (4,6%), dos CA em 5 448 M€ (15,7%) e de 1 717 M€ (19,1%) nos BT. Em sentido contrário, destaca-se a redução de 4 025 M€ (-8,5%) dos empréstimos do PAEF, em resultado da amortização antecipada de empréstimos do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF), no valor de 2 500 M€¹, e do vencimento de um empréstimo do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), no valor de 1 525 M€.

No que respeita aos instrumentos de financiamento, a execução está em linha com as previsões do OE² que apontavam como principais instrumentos de financiamento as emissões de mercado (OT e BT) e a dívida a retalho (CA). Contudo, as emissões de OT e de BT foram inferiores às estimadas, com especial relevância no caso dos BT (-6 181 M€). O OE previa também desembolsos de 843 M€ ao abrigo dos acordos com a CE para o financiamento PRR, valor superior ao efetivamente desembolsado (485 M€)³ (Gráfico 37).



Fonte: OE 2025; CGE 2025, IGCP. Elaboração própria.

Evidencia-se, ainda, a diferença entre o valor do financiamento líquido das OT (6 231 M€) e a correspondente variação do *stock* (7 576 M€), o que se explica pelas menos-valias obtidas na emissão e na amortização de OT, de 1 328 M€ e 18 M€, respetivamente. Também os produtos de aforro (CA e CT) contribuíram positivamente para o financiamento do ano (+3 436 M€), com um valor muito distinto do previsto no OE (-72 M€).

Atendendo ao elevado *stock* da dívida direta do Estado, a trajetória de redução da dívida depende, em grande parte, das condições de refinanciamento, nomeadamente da maturidade dos instrumentos, do custo da dívida, em particular o das novas emissões, e dos seus detentores:

- ◆ Ao **nível das maturidades**, o período de 2026 a 2028 continua a concentrar elevadas necessidades de refinanciamento de dívida, em especial o ano 2027⁴, pese embora as operações de recompras e de amortizações antecipadas de OT, realizadas em 2025, tenham reduzido os compromissos nos anos de 2026 e 2027⁵. Também a amortização antecipada de empréstimos do MEEF permitiu reduzir as responsabilidades nos anos de 2028 (-1 800 M€) e de 2031 (-700 M€).

¹ Foi amortizado integralmente o empréstimo do MEEF, no valor de 1 800 M€, com vencimento em 2028, e parcialmente um empréstimo de 700 M€, com vencimento em 2031.

² As necessidades de financiamento através de emissões de dívida do próprio ano previstas no OE 2025 eram de 70 591 M€, enquanto a correspondente execução foi de 67 693 M€, após o período complementar (Quadro 3.46 do RCGE 2025, p. 143).

³ Os empréstimos do PRR integram o *stock* da dívida pública, sendo que a respetiva receita é entregue à ETF (nos termos da Portaria 193/2021, de 15/09, e do ponto 77 Anexo I da Lei 82/2023, de 29/12), não seguindo a utilização como os demais instrumentos no financiamento da despesa.

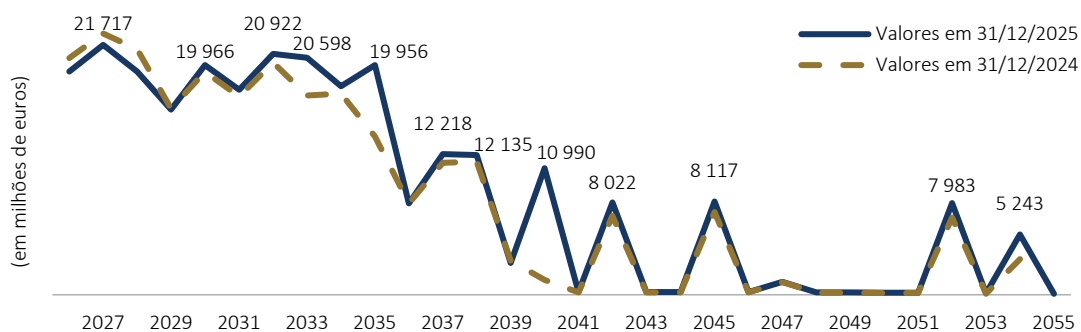
⁴ A previsão em 31/12/2025 era de 21 717 M€.

⁵ 1 090 M€ em 2026 e 866 M€ em 2027.

Já as novas emissões de OT elevaram as necessidades de financiamento da dívida de médio e longo prazo, sobretudo, em 2035 (6 204 M€), em 2040 (3 000 M€), em 2052 (1 241 M€) e em 2054 (2 127 M€). Por sua vez, as emissões de CA contribuíram para o aumento das responsabilidades em 2040 (6 666 M€) (Gráfico 38).

Gráfico 38 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo

No final de 2025, apesar das operações de recompra e amortizações de OT, a dívida a pagar em 2027 ultrapassava os 21 mil M€ (7,1% do PIB)

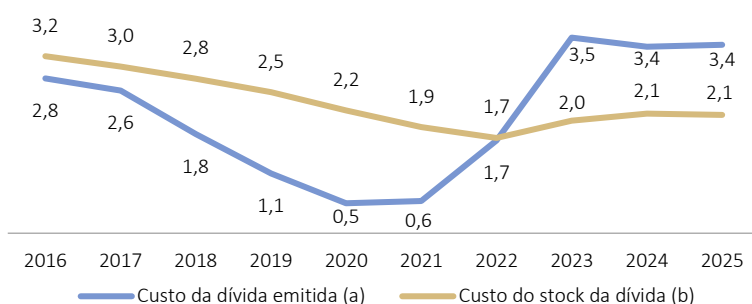


Fonte: IGCP. Elaboração própria.

- ◆ Em 2025, o **custo médio da dívida emitida** e o **custo do stock da dívida** foram iguais aos verificados no ano anterior (3,4% e 2,1%, respetivamente). Note-se que o custo médio da dívida emitida continua, nos últimos três anos, muito acima do registado nas emissões realizadas até 2022 (Gráfico 39), o que reflete um contexto de financiamento menos favorável. O facto de as OT, sendo o instrumento mais representativo, integrarem emissões com taxas de juros muito superiores à média do *stock* da dívida é um fator de pressão sobre os encargos da dívida. De referir que as OT com taxas mais elevadas têm datas de amortização em 2027, em 2030, em 2037 e em 2045 (cfr. Anexo C8).

Gráfico 39 – Custo da dívida direta do Estado (%) – 2016-2025

O custo médio da dívida transacionável de médio e longo manteve-se significativamente elevado



(a) Custo da dívida emitida = custo médio dos BT, OT, OTRV e medium term notes emitidos no ano correspondente, ponderado pelo montante e maturidade.

(b) Custo do *stock* da dívida = rácio entre juros do subsector Estado (em Contas Nacionais) e saldo médio da dívida direta do Estado no final dos anos t e t-1.

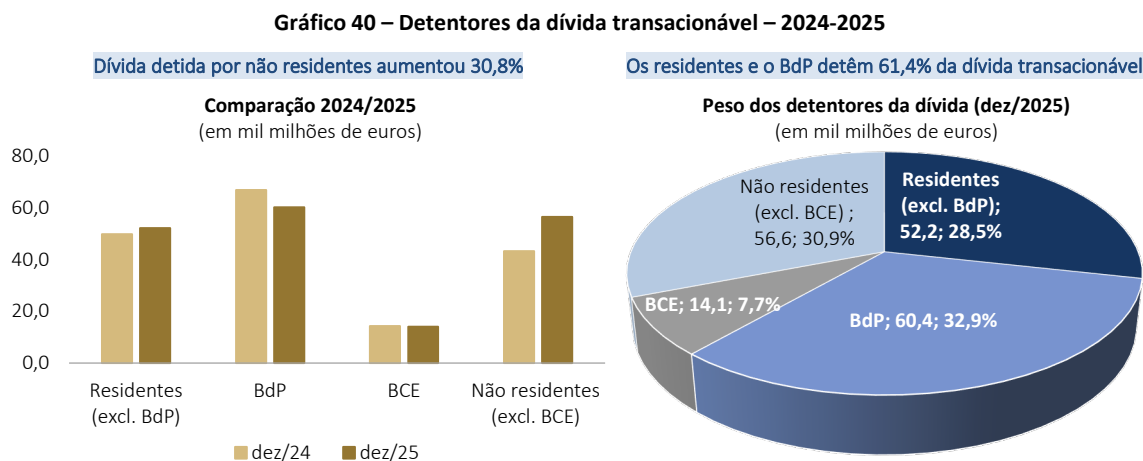
Fonte IGCP. Elaboração própria.

Porém, à semelhança do que tem sucedido, parte desta dívida poderá ser amortizada antecipadamente e substituída por emissões com taxas mais reduzidas. Este procedimento poderá mitigar o aumento dos custos de financiamento e contribuir para atenuar as necessidades de financiamento ao longo do tempo.

- ◆ No que respeita aos **detentores da dívida** transacionável de médio e longo prazo, destaca-se o peso do Eurosistema [BdP e Banco Central Europeu (BCE)¹], que detinha 40,6% da dívida transacionável no final

¹ Os valores detidos pelo BCE deverão continuar a reduzir nos próximos anos em resultado da decisão do Eurosistema de, a partir de julho de 2023, não reinvestir (na maturidade) os montantes adquiridos no âmbito do programa de compra de ativos (*Asset Purchase Programme*).

de 2025, embora se tenha verificado uma redução da dívida na sua posse (-6,8 mil M€). Verifica-se um aumento da dívida detida por não residentes (+13 mil M€) e por residentes (+2 mil M€), atingindo 57 mil M€ e 52 mil M€, respetivamente (Gráfico 40). Enquanto a proporção da dívida detida por residentes se manteve praticamente estável, em cerca de 29%, a dos não residentes aumentou de 25% em 2024 para 30,9% em 2025. Conforme alerta o BdP, embora contribuam para a diversificação da base de financiamento, os investidores não residentes “...tendem a ser mais sensíveis às condições financeiras globais e a riscos idiossincráticos, o que reforça a importância de preservar uma trajetória sustentável para as finanças públicas”¹.



Fonte: IGCP. Elaboração própria.

2.4.3. Dívida financeira dos serviços e fundos autónomos

O *stock* de dívida dos SFA, incluindo EPR, totalizava, no final de 2025, 22 543 M€, um aumento de 37 M€ (0,2%) face a 2024. A quase totalidade do *stock*, 99,7%, respeita a dívida de médio e longo prazo. Em 2025, continuou a assistir-se a uma redução da dívida a instituições financeiras, embora de menor magnitude face aos anos anteriores, e ao aumento da dívida ao Estado (Quadro 25).

Quadro 25 – Dívida financeira dos SFA – 2024 e 2025

Aumento da dívida ao Estado (1,8%) e redução da dívida a instituições financeiras (-5,4%)

(em milhões de euros)

Credores	Valores apurados		Variação	
	31/12/2024 ^(a)	31/12/2025	Valor	%
Dívida aos subsetores Estado + SFA	17 452	17 760	308	1,8
Estado	17 192	17 510	318	1,8
SFA	260	250	-10	-3,8
Dívida a instituições financeiras	5 054	4 783	-271	-5,4
Total da dívida financeira	22 506	22 543	37	0,2

(a) A diferença em relação ao total reportado no PCGE 2024 deve-se à alteração do perímetro do OE e à integração de novas entidades com dívida em 2025.

Fonte: Inquérito à dívida financeira dos SFA. Elaboração própria.

A principal fonte de financiamento dos SFA foram os empréstimos obtidos junto do Estado, ascendendo a 17 510 M€ (77,7% do total), seguindo-se os empréstimos contratados junto de instituições financeiras no valor de 4 783 M€ (21,2%).

¹ Cfr. Relatório de Estabilidade Financeira, maio de 2026.

A estrutura de devedores manteve-se inalterada face aos anos anteriores, com 98,5% da dívida financeira concentrada em 15 entidades. Neste âmbito, o RCGE 2025¹ apresenta 59,1% (13 323 M€) do valor total da dívida dos SFA apurado pelo Tribunal, o que demonstra a incompletude da informação, essencialmente por se encontrar restrita a dívidas de EPR, ficando omissas dívidas de expressão financeira relevante como as do FdR e do IAPMEI (Quadro 26).

Quadro 26 – Dívida financeira dos SFA – principais entidades e credores – 2025

Dívida concentrada em 15 entidades, sem alteração significativa

(em milhões de euros)

Entidades	Dívida em 2025			Variação face a 2024		
	Estado e SFA	Instituições Financeiras	Total	Estado e SFA	Instituições Financeiras	Total
Fundo de Resolução	6 383	1 129	7 512	0	0	0
Parvalorem, SA	4 947	0	4 947	-80	0	-80
Infraestruturas de Portugal, SA	2 216	1 000	3 216	0	-69	-69
Metropolitano de Lisboa, EPE	2 167	800	2 967	0	-110	-110
IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, IP	1 090	0	1 090	320	0	320
Construção Pública, EPE	12	484	496	0	-138	-138
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP	249	137	386	78	-14	64
Entidade Nacional para o Setor Energético, EPE	0	360	360	0	0	0
BANIF, SA (em liquidação)	0	312	312	0	0	0
RTP, SA	150	90	240	0	18	18
EDIA – Emp. Desenv. e Infraestruturas do Alqueva, SA	178	52	229	0	-6	-6
PARPÚBLICA - Participações Públicas, SGPS, SA	0	120	120	0	0	0
Metro do Porto, SA	0	119	119	0	-5	-5
TRANSTEJO – Transportes Tejo, SA	111	0	111	0	0	0
CP – Comboios de Portugal, EPE	0	105	105	0	0	0
Outras entidades (a)	257	76	333	-10	53	43
Total	17 760	4 783	22 543	308	-271	37

(a) A variação face a 2024 inclui operações que não geraram fluxo financeiro, designadamente a anulação da dívida da Wil (13 M€), por motivo de dissolução e encerramento da liquidação em dezembro de 2025, e um abate à receita de passivos da RTP (2,3 M€).

Fonte: Inquérito à dívida financeira dos SFA. Elaboração própria.

Cinco destas entidades – o FdR, a Parvalorem, a IP, o ML e o IAPMEI – representam 87,5% do valor total da dívida no final do ano, refletindo maioritariamente os compromissos financeiros ligados à resolução bancária, à execução de projetos de transporte e infraestruturas e ao apoio às empresas, áreas tradicionalmente objeto de intervenção do Estado.

Face a 2024, as principais reduções, como 138 M€ da Construção Pública, 110 M€ do ML e 68 M€ da IP, dizem respeito à amortização de dívida junto de instituições bancárias, designadamente empréstimos bancários e obrigacionistas junto de bancos europeus e do Banco Europeu de Investimento.

Note-se que, no geral, a dívida ao Estado por parte destas 15 entidades permaneceu sem alterações, porque os empréstimos ao FdR só se vencem em 2046 e outras entidades têm beneficiado do diferimento da amortização de capital e do pagamento de juros, não tendo procedido a qualquer pagamento – como a Entidade Nacional para o Setor Energético, o BANIF (em liquidação), a RTP e a PARPÚBLICA. Por sua vez, a Parvalorem mantém uma dívida muito elevada (4 947 M€)², apesar da amortização de 80 M€. O aumento da dívida do IAPMEI e do IHRU, no valor de 320 M€ e de 78 M€, respetivamente, representa o financiamento do Estado para apoio às empresas e à habitação.

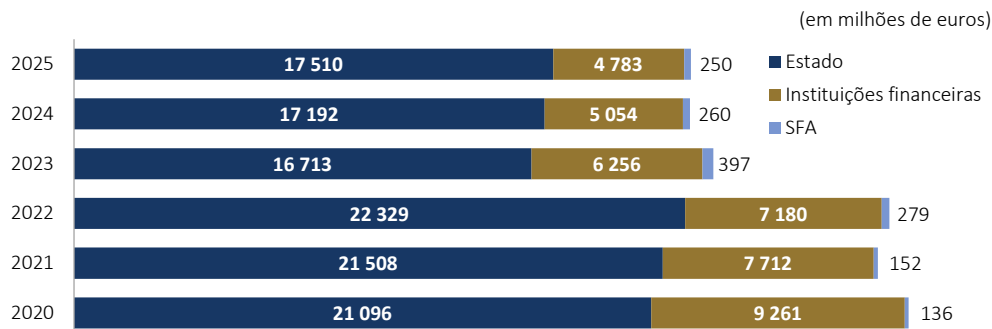
¹ Os valores da dívida por entidade constantes do Quadro 2.16 (p. 50) apresentam diferenças face aos apurados pelo Tribunal devido a integração de juros, perspetiva contabilística, entre outras razões (cfr. Quadro C 5 do Anexo C9).

² Que passou a incluir também a dívida da Parparticipadas, na sequência fusão, por incorporação, na Parvalorem em 2024.

A evolução da dívida financeira dos SFA reflete a trajetória de redução contínua da dívida junto de instituições financeiras (cerca de 48,4% entre 2020 e 2025), enquanto a dívida ao Estado tem apresentado oscilações¹, mas mantendo-se como a principal componente do endividamento ao longo de todo o período (Gráfico 41).

Gráfico 41 – Dívida dos SFA – Por credor entre 2020-2025

A descida mais relevante do valor total da dívida dos SFA foi registada em 2023



Nota: A diferença em relação ao total reportado no PCGE 2024 deve-se à alteração do perímetro do OE e à integração de novas entidades com dívida em 2025.

Fonte: PCGE 2021 a 2024. Inquérito à dívida dos SFA. Elaboração própria.

Os empréstimos concedidos por outros SFA assumem valores menos significativos em todos os anos. A Oitante, o IHRU e a Parpública são os credores com valores mais elevados associados às dívidas, respetivamente, da Banif Imobiliária (96 M€), do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (21,6 M€) e da Sage secur (11,7 M€).

2.4.4. Fluxos financeiros

Os fluxos associados à **dívida direta** (emissões, amortizações, juros e outros encargos correntes) apresentam, face a 2024, variações distintas, com a receita da emissão de dívida e a despesa com amortizações de dívida a registarem um acréscimo e os encargos associados a reduzirem-se em virtude da componente relativa aos juros.

Quadro 27 – Fluxos financeiros associados à dívida direta – 2024-2025

A receita de emissão de dívida aumentou 15,2% e a despesa com amortização 13,7%. Já os encargos correntes da dívida, apesar do aumento do *stock*, reduziram-se em 2,3%

(em milhões de euros)

Receitas / Despesas	2024 (1)	2025 (2)	Variação (2)-(1)
Receitas de emissão de dívida	109 491	126 174	16 683
Despesas com amortizações de dívida	101 948	115 951	14 003
Encargos correntes da dívida, dos quais:	6 798	6 641	-157
Juros	6 751	6 572	-179
Outros encargos	47	69	22

Fonte: IGCP, SIGO e CGE 2025. Elaboração própria.

Destaca-se o aumento da receita de emissão de dívida (15,2%) e das despesas com amortizações em 13,7% devido ao vencimento de diversos instrumentos, como OT (13 391 M€), Certificados do Tesouro Poupança Crescimento (1 968 M€) e empréstimos do FEEF (1 525 M€), bem como pela amortização antecipada de OT (1 970 M€) e de empréstimos do MEEF (2 500 M€).

¹ Entre 2020 e 2022 verificou-se um crescimento gradual de 21 096 M€ para 22 329 M€. Em 2023 ocorreu uma redução expressiva para 16 713 M€, que resultou, em particular da conversão da dívida da CP (1 919 M€) e da Metro do Porto (3 842 M€) em capital social (cfr. pontos 2.5.3 do PCGE 2023 e do PCGE 2024). Nos anos seguintes, a dívida ao Estado voltou a aumentar, atingindo 17 510 M€ em 2025.

A CGE 2025 evidencia, pela primeira vez, informação relativa aos valores disponibilizados pelo OE (de 2025 e de anos anteriores) para amortização de capital e pagamento de juros de produtos de aforro, cujos pagamentos não se concretizaram, acolhendo a recomendação do Tribunal. Os referidos montantes ficam à guarda do IGCP até ao efetivo pagamento ou até à prescrição a favor do Fundo de Regularização da Dívida Pública – FRDP (caso não sejam reclamados pelos subscritores ou respetivos herdeiros).

Valores à guarda do IGCP pertencentes a famílias

Em 31/12/2025, o IGCP tinha à sua guarda 85 M€ (77 M€ em 2024), relativos a produtos de aforro, cujos valores não foram entregues às famílias na data dos respetivos vencimentos devido a óbito do titular, penhoras ou ausência de dados pessoais essenciais ao pagamento, verificando-se que:

- ◆ 77 M€ (69 M€ em 2024) respeitavam a capital vencido, dos quais 59 M€ (47 M€ em 2024) estavam em contas imobilizadas por óbito do titular ou decorrente de penhoras e 18 M€ (22 M€ em 2024) permaneciam em contas não imobilizadas em resultado de transferências devolvidas;
- ◆ 4 M€ (igual em 2024) correspondem a juros vencidos, que se encontravam em contas à ordem dos titulares;
- ◆ 4 M€ (igual em 2024) referem-se a valores à guarda do IGCP, que não é possível identificar a natureza (capital ou juros).

Segundo informação do IGCP, no final de 2025, o *stock* da dívida integrava valores prescritos relativos a CA, séries A e B, no valor de 9 M€ (10 M€ em 2024) a que acresce 1 M€ de valores prescritos à guarda do IGCP. Do valor total de 10 M€, identificados como prescritos em 31/12/2025, foram entregues ao FRDP apenas no primeiro trimestre de 2026 e no valor de 3 M€ (29,7% do total prescrito). O IGCP justifica esta situação com “limitações relacionadas com a disponibilidade de recursos humanos”, acrescentando que se encontra “em curso a análise e tratamento dos restantes valores identificados”¹.

Em contraditório, o IGCP comprometeu-se a concluir a análise e o tratamento dos valores remanescentes até ao final de 2026. Reconheceu, ainda, “a importância de assegurar o apuramento e a transferência atempada dos valores prescritos para o FRDP e continuará a desenvolver os procedimentos necessários à regularização dos montantes ainda em análise, tendo em vista o cumprimento do quadro legal aplicável e a concretização da recomendação formulada pelo Tribunal de Contas”.

Do exame realizado aos fluxos financeiros associados à **dívida financeira dos SFA** verifica-se continuarem a existir diferenças significativas (Quadro 28), em particular no que respeita às receitas de emissão de dívida (mais 2 964 M€ na CGE). Estas devem-se, sobretudo, à contabilização de dotações e aumentos de capital como receitas de passivos financeiros², uma vez que o classificador económico não contempla um registo adequado para estas operações, o que reforça a necessidade de revisão dos procedimentos de classificação económica.

No que respeita à despesa é de reportar os erros na inscrição: das dotações de capital efetuadas pelo FINOVA no Fundo Capital e Quase Capital e no Fundo de Dívidas e Garantias como passivos financeiros quando se trata de despesa com ativos financeiros³.

¹ Informação prestada pelo IGCP em 29/05/2026.

² As entidades efetuam este registo de acordo com o determinado na Circular A 1399, da DGO, de 31/07/2020. Porém, qualificar uma dotação de capital como “passivo financeiro” não é a solução mais adequada, uma vez que não existe a obrigação da sua devolução, pelo que se mantêm as lacunas identificadas.

³ Este erro de especificação é reportado no Anexo C13 – Erros de especificação do património financeiro.

Quadro 28 – Fluxos financeiros associados à dívida dos SFA – divergências de reporte

A receita da emissão de dívida na CGE inclui indevidamente as dotações de capital como passivos financeiros

(em milhões de euros)

Receitas / Despesas ^(a)	CGE (1)	Apurado TC (2)	Diferença (1)-(2)
Receita de emissão de dívida	3 571	607	2 964
Despesas de amortização de dívida ^(b)	570	555	15
Juros e outros encargos correntes da dívida ^(c)	154	154	0

(a) Os fluxos referem-se à dívida não consolidada.

(b) O valor apurado pelo TC integra despesas com leasing que foram classificadas como aquisição de bens serviços (RCE 02.02) e de bens de capital (RCE 07.02). Por sua vez, a CGE integra fluxos de despesa que por não terem sido efetuados no âmbito do reporte da dívida, não foram integrados no apuramento do TC.

(c) O valor da CGE resulta do somatório das RCE 03.01, 03.02 e 03.03.

Fonte: CGE 2025; Inquérito à dívida financeira dos SFA. Elaboração própria.

2.5. Garantias públicas

As garantias públicas são concedidas maioritariamente pelo Estado (através da ETF) e pelo Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), sob gestão do Banco Português de Fomento (BPF), mas também por outras pessoas coletivas de direito público, incidindo principalmente sobre financiamentos e seguros de crédito.

A divulgação destas operações reveste particular importância por constituírem responsabilidades contingentes, que a serem executadas terão impacto na despesa, na dívida e na sustentabilidade financeira. A monitorização, a avaliação e o reporte adequados destas responsabilidades são determinantes para a correta mitigação dos riscos associados, contribuindo para a antecipação de potenciais pressões futuras sobre as finanças públicas.

Neste contexto, o RCGE 2025 reporta de forma incompleta as responsabilidades assumidas por garantias concedidas, estando em falta parte das responsabilidades dos SFA¹. Acresce que esta informação do RCGE não está consistente com o Mapa 25² da CGE, que não apresenta qualquer garantia prestada por SFA. De forma a colmatar estas omissões, foram inquiridos cerca de 52 SFA da AC³ e apurou-se o valor acumulado de 69 M€ de garantias concedidas pelos SFA, dos quais 23 M€ não constam do RCGE. Procedeu-se ainda à recolha de informação junto da ETF e do BPF, quanto às garantias a financiamentos e seguros de crédito e às contragarantias prestadas pelo FCGM, respetivamente, que permitiu validar a informação neste âmbito, mas também identificar incorreções nos dados reportados no RCGE devido, sobretudo, a diferente apuramento das garantias em causa (ou lapsos no registo).

Salientam-se, ainda, outras insuficiências do reporte: i) o RCGE não comporta uma análise do risco orçamental associado a eventuais execuções de garantias; ii) a CGE e o RCGE não apresentam a demonstração do cumprimento dos limites para a concessão de garantias, estabelecido anualmente na LOE, mas a informação prestada para efeito do Parecer pela ETF não coloca em causa o respetivo cumprimento⁴ (cfr. Anexo C10).

Neste ponto dá-se conta das responsabilidades acumuladas, pelo Estado e pelos SFA (ponto 2.5.1); destacam-se as garantias concedidas no ano, designadamente a instituições de crédito (no âmbito do crédito à habitação para jovens e das novas linhas de crédito com garantia mútua lançadas pelo BPF) (ponto 2.5.2); e identificam-se

¹ Quadro 2.20 do RCGE 2025, p. 54. Para além do FCGM, identifica-se o Fundo de Apoio Municipal – FAM (9 M€) e o IGFSS (37 M€), mas não integra as responsabilidades da SCML (23 M€) e da Empresa de Ambiente na Saúde (247 M€).

² Cfr. Elementos Informativos Comuns: Subsetor Estado, Serviços e Fundos Autónomos e Sistema de Segurança Social.

³ Seleccionados para efeito do inquérito sobre a dívida financeira (cfr. ponto 2.4.3).

⁴ Embora não ponha em causa o cumprimento dos limites máximos para a concessão de garantias, estabelecidos no art. 80.º da LOE 2025, na demonstração desse cumprimento enviada ao Tribunal, a ETF não considerou a garantia pessoal do Estado às instituições de crédito neste âmbito.

as execuções acumuladas de garantias e contragarantias, o acionamento de seguros e a sinistralidade estimada para o período de vida das garantias e contragarantias associadas a linhas de crédito (ponto 2.5.3).

2.5.1. Responsabilidades acumuladas por garantias

Em 31/12/2025, o valor acumulado das garantias públicas concedidas totalizava 15 391 M€, dos quais 84,9% a entidades fora do perímetro orçamental e 15,1% a entidades do perímetro orçamental, excluindo as prestadas pelo Estado ao FCGM¹ (1 015 M€) no âmbito do sistema nacional de garantia mútua (Figura 2).

Figura 2 – Garantias acumuladas – 31/12/2025

84,9% do valor acumulado das garantias públicas foi prestado a entidades fora do perímetro orçamental

Valor acumulado das garantias concedidas: 15 391 M€			
a entidades fora do perímetro orçamental: 13 064 M€		a entidades do perímetro orçamental: 2 326 M€ ^{a)}	
Garantias a financiamentos: ◊ Concedidas pela ETF: 7 198 M€ ◊ Concedidas pelos SFA: 3 505 M€ (3 436 M€ concedidas pelo FCGM e 69 M€ por outros SFA)		Garantias do Estado a seguros de crédito e afins: 2 361 M€	
		IP: 875 M€	ML: 800 M€
		Construção	
		Pública: 484 M€	MP: 34 M€
		EDIA: 95 M€	IHRU: 38 M€

(a) Sobre a dívida das entidades que integram a AC cfr. ponto 2.4.3.

Fonte: ETF, BPF e Inquérito a SFA. Elaboração própria.

Face a 2024, regista-se um aumento de 1 515 M€ (10,9%) destas responsabilidades, em reflexo, em particular, das garantias concedidas a entidades fora do perímetro orçamental, sobretudo às instituições de crédito no âmbito dos apoios à aquisição de habitação própria e permanente por jovens até aos 35 anos (999 M€) e dos seguros de crédito à exportação e ao investimento (584 M€) (Quadro 29).

Quadro 29 – Garantias concedidas – posição global – 2024-2025

Garantia do Estado ao crédito habitação jovem foi o principal fator para o aumento do *stock* de garantias públicas em 2025

(em milhões de euros)

Entidades beneficiárias	31/12/2024	31/12/2025	Variação	
			Valor	%
Garantias concedidas pelo Estado/ETF	10 100	10 539	440	4,4
Entidades do perímetro da CGE ^(a)	3 876	3 341	-535	-13,8
Região Autónoma da Madeira	3 033	3 123	91	3,0
Cooperação internacional (SURE, Assistência à Ucrânia e outras)	2 022	2 015	-7	-0,3
Instituições de crédito – garantia habitação própria permanente (jovens)	185	1 184	999	538,8
Outras entidades públicas	869	772	-97	-11,2
Outras entidades nacionais	114	103	-11	-9,7
Garantias concedidas por SFA / EPR e SS	3 215	3 505	290	9,0
FCGM a outras entidades (fora do perímetro da CGE) ^(b)	3 140	3 436	296	9,4
SFA/EPR e SS a outras entidades (fora do perímetro da CGE) ^(c)	75	69	-6	-8,0
Garantias concedidas pelo Estado/ETF e BPF a seguros de crédito à exportação e ao investimento	1 778	2 361	584	32,8
Total	15 092	16 406	1 313	8,7
Garantias concedidas pelo Estado/ETF ao FCGM	1 217	1 015	-202	-16,6
Total líquido de garantias ao FCGM	13 876	15 391	1 515	10,9

(a) Sobre a dívida das entidades da AC, cfr. ponto 2.4.3.

(b) Sobre os valores de 2024, cfr. PCGE 2024, ponto 4.5.1.

(c) Diferença do PCGE 2024 por considerar as garantias concedidas pela SCML (25 M€) e pela EAS (393 M€).

Fonte: ETF, BPF e Inquérito a SFA. Elaboração própria.

¹ Parte das dotações financeiras a efetuar pelo Estado para reforço do capital do FCGM têm sido substituídas por garantias comumente intituladas de 3.º grau, por se tratar de garantias às contragarantias prestadas pelo FCGM.

No final de 2025, verificou-se que:

- ◆ As **garantias concedidas pelo Estado (através da ETF) a financiamentos** totalizavam 10 539 M€¹ (10 100 M€ em 2024), destacando-se: i) a garantia a instituições de crédito para viabilização de crédito à aquisição de habitação própria e permanente a jovens até aos 35 anos, que totalizou 1 184 M€ (+999 M€ que em 2024); ii) o decréscimo verificado na globalidade dos valores face a 2024, em resultado das amortizações efetuadas por várias entidades do perímetro da CGE (700 M€), designadamente o FCGM (202 M€), a Construção Pública (138 M€) e o Metropolitano de Lisboa (110 M€).
- ◆ As **contragarantias prestadas pelo FCGM** perfaziam 3 436 M€ (3 140 M€ em 2024). Sobre este montante, no âmbito dos trabalhos deste Parecer foi apurada uma diferença de 31 M€ face ao valor apresentado no RCGE 2025², em resultado do Relatório considerar duas linhas de garantias que não chegaram a ser autorizadas em 2025 (Fomento PT2030, no valor de 21 M€, e Tesouraria PD 2020, no valor de 10 M€). No final de 2025, as contragarantias prestadas no contexto das linhas de crédito COVID-19 tiveram uma redução significativa de 1 154 M€ face a 2024, passando a 761 M€ e um peso de 22,1% na carteira viva do FCGM.
- ◆ As **garantias concedidas por SFA/EPR e SS**, que totalizaram 69 M€ (75 M€ em 2024) incluíram as concedidas pelas seguintes entidades: IGFSS no âmbito das linhas de apoio ao setor social (37 M€); SCML (23 M€); pelo FAM ao município de Vila Real de Santo António (9 M€); e Empresa de Ambiente na Saúde - EAS (247 m€). Note-se que as garantias prestadas pela SCML e pela EAS não constam do RCGE 2025.
- ◆ As **garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito à exportação e ao investimento**³ atingiram 2 361 M€ (1 778 M€ em 2024), constatando-se que, na sua maior parte, respeitam a garantias ao abrigo da Convenção Portugal-Angola, geridas pelo BPF (73,2% do total), as quais ascendiam a 1 729 M€ no final de 2025 (+675 M€ que em 2024). As restantes garantias, no valor total de 632 M€ (-91 M€ face ao ano anterior), respeitam a vários seguros, nomeadamente a seguro de créditos financeiros e seguro-caução.

2.5.2. Garantias concedidas no ano

Em 2025, o Estado (através da ETF) concedeu novas garantias no valor total de 1 721 M€, destacando-se, como já referido, as instituições de crédito⁴ (999 M€)⁵, no que respeita ao crédito à habitação a jovens até 35 anos. O limite máximo de 1 200 M€⁶ da garantia a conceder pelo Estado autorizado em 2024 foi reforçado, em 2025, em 350 M€. Note-se que, já em abril de 2026, verificou-se o segundo reforço desta garantia em 750 M€, o que faz ascender o seu limite a 2 300 M€.

¹ Responsabilidades efetivas de 9 093 M€ (9 250 M€ em 2024). As responsabilidades assumidas por garantias concedidas só se tornam efetivas à medida das utilizações das operações de financiamento. Em sentido inverso, as responsabilidades assumidas/efetivas vão sendo reduzidas à medida que as respetivas operações de financiamento vão sendo amortizadas.

² Quadro 2.21 do RCGE 2025, p. 55.

³ Desde 2022 está prevista a criação de uma agência junto do BPF que terá a responsabilidade, atribuída pelo Estado Português à COSEC (extinta e incorporada na Euler Hermes, que opera com a marca comercial Allianz Trade), de gerir os seguros de crédito à exportação (cfr. Despacho 7662-A/2022, de 20/06). O BPF tem vindo a desenvolver, em articulação com a ETF, o modelo institucional e operacional para a assunção das funções de Agência de Crédito à Exportação. Segundo o BPF, a ETF propôs que a Euler Hermes mantenha a sua atividade, em nome do Estado, no período transitório (estimado até 30/06/2026).

⁴ Despachos de autorização proferidos ao abrigo do DL 44/2024, de 10/07, alterado pelo DL 24/2025, de 19/03.

⁵ No RCGE 2025, por lapso, não foi considerado o reforço da garantia concedida em 2025 ao BPI, no valor de 100 M€. Assim, há um erro no Quadro 3.67, quanto aos montantes autorizados pelo DL 44/2024, alterado pelo DL 24/2025, onde consta 899 M€, deveria constar 999 M€. O valor global é também afetado, onde consta 1 621 M€, deveria constar 1 721 M€.

⁶ Nos termos do DL 44/2024, de 10/07 (alterado pelo DL 24/2025, 19/03), e da Portaria 236-A/2024/1, de 27/09, para 2024; pelo Despacho 11225/2025, de 18/09, para 2025; e pelo Despacho 5391/2026, de 20/04, para 2026.

Foram ainda concedidas garantias à Região Autónoma da Madeira (497 M€), ao FCGM¹ (175 M€) e a garantia relativa ao Programa InvestEU – Portugal² (50 M€).

No conjunto das linhas de crédito com garantia mútua, o FCGM emitiu contragarantias no valor total de 1 957 M€, dos quais 1 237 M€ (63,2%) respeitam à execução de linhas BPF InvestEU³ e 665 M€ (34,0%) respeitam a uma nova linha criada em 2025 BPF Invest Export para apoio ao investimento de empresas exportadoras.

2.5.3. Pagamentos por execução de garantias e acionamento de seguros

O Estado tem sido chamado a efetuar pagamentos relativos à execução de garantias prestadas, bem como de indemnizações por responsabilidades assumidas.

Em 2025, o valor suportado foi de 64 M€⁴, representando uma redução de 44,8% relativamente a 2024, devido às execuções das garantias destinadas a assegurar as responsabilidades de capital do FCGM pelas contragarantias prestadas às sociedades de garantia mútua, cujo decréscimo (-55 M€) colocou estas execuções num valor bastante inferior ao dos anos de 2023 e 2024. Já as indemnizações por sinistros em seguros de crédito totalizaram 2 M€, em resultado dos pagamentos realizados no âmbito do “Seguro de crédito à exportação de médio e longo prazo” (Quadro 30).

Quadro 30 – Despesa por execução de garantias e de acionamento de seguros – 2021-2025

O Estado tem sido chamado a efetuar pagamentos por execução das garantias prestadas essencialmente ao FCGM

(em milhões de euros)

	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Pan-European Guarantee Fund (EGF)</i>		0	1	3	5
Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM)	12	35	141	112	57
Acionamento de seguros (indemnizações)	2	2	2	1	2
Total	14	37	144	116	64

Fonte: ETF. Elaboração própria.

No que respeita ao FCGM, as contragarantias executadas ascenderam a 70 M€ (97 M€ em 2024), dos quais 43 M€ (61,7%) são referentes a linhas de apoio COVID-19⁵.

Os montantes recuperados totalizaram 21 M€, apenas 5,6% do valor por recuperar no final de 2025. De notar que a estimativa de execução (sinistralidade) das contragarantias, para o período de vida das garantias e contragarantias, ascendia a 204 M€, 5,9% do total das contragarantias vivas no final de 2025 (3 436 M€).

2.6. Património financeiro

No RCGE 2025 a informação sobre o património financeiro da AC mantém-se incompleta, uma vez que não evidencia parte substancial dos ativos financeiros na posse dos SFA, incluindo EPR, cerca de 41 507 M€ (95,0%), e alguns dos ativos que integram a carteira do Estado, cerca de 19 624 M€ (21,7%).

¹ Os Despachos de autorização foram proferidos ao abrigo da Lei 112/97, de 16/09.

² Realizada ao abrigo do DL 81-A/2025, de 23/05.

³ Compreende três sublinhas – Mobilidade Urbana Sustentável, Investigação, Inovação&Digitalização e PME&Small Mid Caps.

⁴ Despesas pagas através do Capítulo 60 – Despesas excecionais da ETF.

⁵ Por lapso, o RCGE 2025 (Quadro 2.21, p. 55) apresenta como contragarantias executadas pelo FCGM o valor 69 M€ (ao invés de 70 M€), erro que resulta da indicação de 42 M€ de execuções relativas a linhas COVID-19 (ao invés de 43 M€).

Salienta-se que a implementação integral da LEO implicará o reconhecimento da carteira do Estado na Entidade Contabilística Estado. Este será um passo significativo pois permitirá designadamente: i) refletir o impacto de operações que não envolvem fluxos financeiros, como dações em pagamento, compensações, perdões e extinções de créditos, dissoluções e liquidações de entidades, aumentos ou reduções de capital; ii) assegurar uma mensuração mais fiável dos ativos, através do reconhecimento das imparidades.

Em 2025, o valor do património financeiro da AC (em termos nominais), apurado neste Parecer, totalizou 41 783 M€, menos 2 097 M€ face a 2024 (Quadro 31)¹. O património financeiro global (ou seja, considerando também os ativos detidos em entidades que integram o perímetro da Conta) ascendeu a 133 986 M€.

Quadro 31 – Património financeiro da administração central – 2024-2025

O património detido em entidades fora do perímetro reduziu-se em 4,8%

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2024		31/12/2025		Variação	
	Global	Fora do perímetro	Global	Fora do perímetro	Fora do perímetro	
					Valor	%
Património financeiro do Estado	87 932	31 448	90 298	31 186	-262	-0,8
Participações	60 176	28 164	61 466	28 188	24	0,1
Créditos	21 438	3 252	21 169	2 966	-286	-8,8
Outros ativos financeiros	6 317	32	7 663	32	0	0
Património financeiro dos SFA	44 167	12 432	43 688	10 597	-1 835	-14,8
Participações	9 125	3 755	8 933	3 743	-12	-0,3
Créditos	6 133	5 875	4 505	4 269	-1 606	-27,3
Outros ativos financeiros	28 909	2 802	30 250	2 585	-217	-7,7
Total PF	132 099	43 880	133 986	41 783	-2 097	- 4,8

Nota: Os valores de 2024 que não coincidem com os divulgados no PCGE 2024 foram atualizados com informação obtida já em 2026 e ainda pela alteração do perímetro da AC.

Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Elaboração própria.

Neste ponto apresenta-se o resultado do controlo efetuado com vista ao apuramento do valor do património financeiro do Estado e dos SFA², no final de 2025, a sua composição, riscos e insuficiências de reporte (pontos 2.6.1 e 2.6.2, respetivamente). Aprecia-se também a divulgação apresentada na CGE sobre os fluxos (receita/despesa) relativos aos ativos financeiros analisados nos pontos anteriores (ponto 2.6.3).

2.6.1. Património financeiro do Estado

O património financeiro do Estado (gerido pela ETF) é constituído, na sua maioria, por ativos detidos em entidades do perímetro orçamental (68,8%) e totalizou 90 298 M€ a 31/12/2025 (31 186 M€ em entidades fora do perímetro). Face a 2024, o acréscimo verificado (2 367 M€; 2,7%) resultou, principalmente, do aumento das participações (societárias e no capital das entidades públicas empresariais - EPE; 1 488 M€) e das prestações acessórias de capital (1 299 M€) (Quadro 32).

¹ No caso de ativos sem valor nominal, consideraram-se os valores indicados pelas entidades, os de cotação (quando disponíveis) ou ainda os resultantes das respetivas percentagens detidas sobre o capital social.

² Tendo por base: i) a informação reportada pela ETF, no âmbito do Estado, ao abrigo da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção (publicada na 2.ª Série do Diário da República, de 09/12), que vincula todos os serviços e organismos da administração central a remeter, até ao final de fevereiro de cada ano, a informação relativa aos ativos financeiros, bem como a conciliação com a conta de gerência referente ao Capítulo 60 sob gestão da ETF (Despesas excecionais do Ministério das Finanças); ii) dados disponibilizados por 220 SFA, incluindo EPR, também de acordo com a Instrução; iii) valores constantes nas bases de dados de execução orçamental e da CGE.

Quadro 32 – Património financeiro do Estado – 2024-2025

As participações e as prestações acessórias de capital foram os principais responsáveis pelo aumento do valor do património financeiro do ano

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	31/12/2024	31/12/2025	Variação	
			Valor	%
Participações	60 176	61 466	1 290	2,1
Societárias e em EPE	37 358	38 846	1 488	4,0
Organizações financeiras internacionais	22 248	22 088	-160	-0,7
Unidades de participação	570	532	-38	-6,7
Créditos	21 438	21 169	-269	-1,3
Empréstimos	20 284	20 151	-134	-0,7
Execução de garantias	909	776	-133	-14,7
Entidades extintas e outros	245	243	-2	-0,8
Outros ativos financeiros	6 317	7 663	1 346	21,3
Prestações acessórias de capital	5 429	6 729	1 299	23,9
Obrigações e títulos	888	935	47	5,3
PF global	87 932	90 298	2 367	2,7
PF em entidades fora do perímetro	31 448	31 186	-262	-0,8

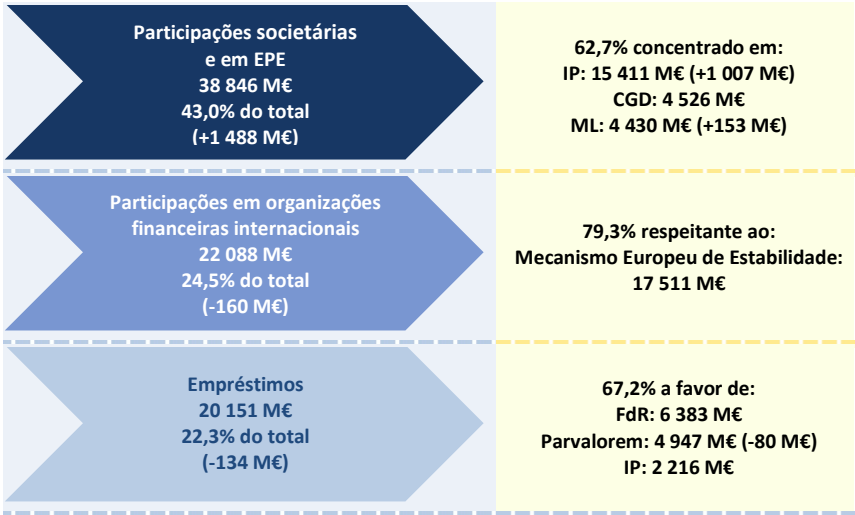
Nota: Os valores de 2024 que não coincidem com o PCGE 2024 foram atualizados com informação obtida já em 2026. Dados mais desagregados por ativos financeiros detidos em entidades fora do perímetro – Quadro C 7 do Anexo C11.

Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Elaboração própria.

Em termos de composição, 43,0% destes ativos correspondem a participações do Estado no capital de empresas, concentradas em três (IP, CGD e ML), 24,5% referem-se a participações internacionais, em particular no âmbito do Mecanismo Europeu de Estabilidade, e 22,3% a empréstimos concedidos, em particular ao FdR, à Parvalorem e à IP (Figura 3).

Figura 3 – Património financeiro do Estado - Ativos mais representativos – 2025 e variação face a 2024

As participações (societárias, em EPE e em organizações internacionais) e os empréstimos representam 89,8% da carteira do Estado



Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Elaboração própria.

Sobre as operações do ano, destaca-se:

Ao nível das **participações** (61 466 M€), com uma variação de 1 290 M€, salientam-se os aumentos de capital, em numerário, na IP (1 007 M€), na TAP, SA (343 M€)¹, no ML (153 M€) e na Construção Pública (85 M€). Em

¹ Mediante novas entradas em dinheiro do acionista único (o Estado), em substituição da obrigação inicialmente prevista de realização de uma prestação acessória única de igual montante. O capital social passou de 313,6 M€ para 656,6 M€ (cfr. Relatório Integrado 2025 TAP, SA).

sentido contrário, é de referir a redução da participação do Estado em organizações internacionais (160 M€) e no NB (126 M€)¹.

As unidades de participação, sem alterações significativas face a 2024, situaram-se em 532 M€, destacando-se nove Fundos (que totalizaram 456 M€), em particular, o FAM (209 M€; 39,3% do total) e o Fundo de Fundos para a Internacionalização (100 M€; 18,8%).

Os **créditos por empréstimos** (20 151 M€) são maioritariamente, 56,2% (11 330 M€), sobre entidades ligadas ao sistema financeiro (FdR e Parvalorem), 11,9% (2 393 M€) a empresas de infraestruturas (IP e EDIA) e 10,8% (2 167 M€) ao ML. Foram concedidos novos empréstimos/suprimentos pelo Estado, no total de 227 M€: i) à Região Autónoma dos Açores (150 M€) para assegurar a regularização de pagamentos em atraso; ii) à Construção Pública (62 M€) para fazer face ao serviço da dívida junto do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB); iii) à República Democrática de São Tomé e Príncipe (15 M€) no âmbito da cooperação internacional. Foi concedido o perdão de dívida às Repúblicas Democráticas de Moçambique (30 M€) e de São Tomé e Príncipe (3 M€).

Os trabalhos de verificação permitiram concluir que o RCGE 2025:

- ◆ Limita o reporte sobre os empréstimos concedidos pelo Estado a empresas públicas (9 800 M€)² porque exclui desse reporte mais de metade do valor do saldo global dos empréstimos apurado pelo Tribunal (20 151 M€).
- ◆ Faz referência a 3 633 M€ do Capítulo 60, que inclui verbas no âmbito de projetos PRR [empréstimos ao IAPMEI (320 M€) e IHRU (78 M€)] que, contrariamente ao disposto na LOE 2025, foram executados através do Capítulo 50³.
- ◆ Apresenta empréstimos sem qualquer movimento – alguns já antigos, designadamente à RTP (150 M€) e à RAM (63 M€) – e diferimento do serviço da dívida.

Relativamente aos **outros ativos financeiros** (7 663 M€), há a destacar que as prestações suplementares e acessórias de capital atingiram 6 729 M€, incluindo entradas de capital para cobertura de prejuízos nas Unidades de Saúde EPE no valor de 1 299 M€ (mais 312 M€ face a 2024), destinadas à regularização de pagamentos em atraso. Os ativos representados por obrigações e títulos, incluindo de dívida pública, atingiram 935 M€ (mais 47 M€ do que em 2024) e resultam, na sua maioria, de aplicações em CEDIC efetuadas pelo IGCP ao abrigo do disposto no DLEO 2025 por aplicação dos excedentes de tesouraria do “Capítulo 60 - Despesas excecionais do MF” (867 M€)⁴.

¹ Por via da redução do capital social do NB, em maio de 2025, em 1 100 M€, o que se traduziu no encaixe financeiro para o Estado proporcional à sua participação (11,46%). Em outubro de 2025, o Estado aderiu à operação de venda, concretizada em abril de 2026, com o encaixe de 767 M€ (cfr. Relatório & Contas 2025 Novo Banco e SEO, maio de 2026).

² Quadro 2.22, p. 56.

³ Ponto 71 do Anexo I que determina que “...os apoios PRR a título de empréstimos contraídos pelo Estado Português junto da União Europeia são refletidos no orçamento da receita administrada pela DGTF e destinada, designadamente, a empréstimos a conceder e subvenções, através do capítulo 60, aos beneficiários diretos ou intermediários do PRR...”. Em contraditório, o MEF e a EO informaram que foi respeitado integralmente o estabelecido na LOE 2025 “...na medida em que a execução ocorreu em orçamento relativo ao Capítulo 60 – Despesas Excecionais ainda que, no orçamento de projetos...”. Referiram ainda que a relevação no Capítulo 50 decorre do âmbito de aplicação dos empréstimos e das orientações da EO que dispõem que “...a orçamentação no âmbito do PRR deve ser inscrita exclusivamente no orçamento de projetos (...), sendo essencial ao acompanhamento dos fluxos relacionados com o PRR”. O Tribunal faz notar que, apesar do alegado, a LOE 2025 refere explicitamente que tais montantes são processados através do Capítulo 60, formulação aliás mantida na LOE 2026.

⁴ Aplicações efetuadas pelo IGCP nos termos do art. 96.º do DLEO 2025 e, à semelhança de 2024, reportadas pela ETF (Capítulo 60), no balanço - conta 15.3 – títulos da dívida pública, submetido com a conta de gerência com referência a 31/12/2025.

Em suma, o RCGE 2025¹ não evidencia de forma completa o património financeiro do Estado, uma vez que apenas quantifica parte das participações (61 mil M€), agregadas por setor de atividade, sem identificar as entidades e a natureza desse mesmo património, bem como parte dos créditos (9,8 mil M€ acima referidos). Assim, esta informação não é coincidente com o valor do património apurado com base na informação reportada na Instrução 1/2008 (90 mil M€), concluindo-se sobre as seguintes omissões no RCGE: i) créditos por empréstimos e outros (11 mil M€); ii) capital para cobertura de prejuízos transitados, prestações acessórias e suplementares de capital (7 mil M€); iii) aplicações em CEDIC dos excedentes de tesouraria; iv) aumento de capital na TAP, SA²; v) participação no capital do NB (257 M€)³.

Em contraditório, o MEF e a ETF informaram que, atentas as respetivas competências no processo de elaboração da CGE, a ETF articulará com a EO, de modo a clarificar o conteúdo, o perímetro, o nível de desagregação e o modelo de reporte a adotar, tendo em vista a eventual incorporação destas matérias na CGE 2026. Quanto ao capital destinado à cobertura de prejuízos transitados e às prestações acessórias e suplementares de capital, referiram ainda que “...poderá ser profícua uma eventual revisão do modelo de reporte”.

Principais riscos da carteira do Estado

Mantêm-se os riscos associados à carteira do Estado, uma vez que parte dos ativos que a integram não reúne as características de um ativo financeiro, designadamente a capacidade de gerar benefícios económicos futuros ou de assegurar a recuperação dos montantes investidos, dando-se nota das seguintes situações:

- ◆ Operações registadas como ativos financeiros que correspondem efetivamente a transferências⁴, como sucede com as injeções de capital para cobertura de prejuízos nas Unidades de Saúde EPE, destinadas ao pagamento de dívida a fornecedores, que continuam a ser injustificadamente classificadas como ativos financeiros, já que não constituem aumentos de capital, nem se perspetiva a possibilidade de retorno financeiro. No período de 2019-2025, estas despesas totalizaram 6 730 M€ (6 175 M€ na área da saúde), o que conduziu a uma sobrevalorização sistemática da despesa em ativos financeiros.

Em contraditório, o MEF e a ETF reconhecem que “...a necessidade recorrente de entradas de capital para cobertura de prejuízos constitui um risco relevante para a carteira do Estado, por evidenciar a persistência de desequilíbrios económico-financeiros e a possibilidade de novas necessidades de capital”.

- ◆ Participações detidas em entidades há muitos anos em processo de liquidação⁵. Em 2025, essas participações ascendiam a 2 769 M€ e respeitam a 16 sociedades, grande parte no âmbito do programa Polis, aos casos do BES e do Banif (entidades que se mantêm em processos de liquidação judicial, de falência/insolvência ou ao abrigo do Regime Jurídico dos Procedimentos Administrativos de Dissolução e Liquidação de Entidades Comerciais), bem como a SILOPOR, em processo de liquidação desde 2001.⁶

¹ Quadro 2.11, p. 35. Em contraditório, o MEF e a ETF alegaram que a informação sobre determinadas entradas de capital realizadas no exercício, designadamente nas entidades do setor da saúde consta da CGE 2025 (ponto 3.1.1.2.2) “Transferências entre o Estado e o Setor Empresarial do Estado”. Ora, esta situação revela a necessidade de o RCGE apresentar informação sistematizada e consistente sobre o património financeiro.

² Apesar do RCGE mencionar este aumento de capital em texto, o mesmo não se encontra refletido no Quadro 2.11, p. 35.

³ Relatório e Contas (2025) do NB – cálculos do Tribunal.

⁴ Em contabilidade nacional, algumas destas operações têm sido reclassificadas para transferências de capital.

⁵ O MF voltou a informar que o encerramento da liquidação de algumas das sociedades está sujeito ao acordo dos restantes acionistas quanto à partilha do património restante da liquidação, bem como à conclusão dos processos judiciais de insolvência ou de dissolução e liquidação administrativa.

⁶ Foram comunicadas ao Tribunal ações tomadas em 2025: com vista ao encerramento da liquidação da SILOPOR, foi publicado o DL 13-B/2025, de 14/03, o qual veio prever a transmissão a favor da APL- Administração do Porto de Lisboa da atividade da SILOPOR. Em abril de 2025, foi constituída a SILOTAGUS, SA, para a qual foi transferida a atividade da SILOPOR.

- ◆ Empréstimos que não são objeto de qualquer amortização e cujos valores em dívida, em alguns casos, são objeto de perdão ou convertidos em capital social, sem que isso se traduza num aumento do valor das participações detidas, uma vez que essas operações são seguidas de uma redução do capital social em montante igual ou superior ao valor objeto de conversão¹.

Na conta elaborada pela ETF, relativa ao “Capítulo 60 – Despesas Excepcionais do MF” de 2025, estes riscos (respeitantes a participações e a créditos) ascendiam a 4 077 M€ e conduziram à constituição de provisões no total de 3 796 M€, o que representa 4,2% do valor nominal da carteira (Quadro 33).

Quadro 33 – Ativos que constituem riscos na carteira do Estado – 2025

O maior risco financeiro encontra-se nas entidades sujeitas a processo de liquidação judicial

Condição do ativo	Valor (M€)
Participações em entidades sujeitas a processo de liquidação judicial	2 771
Créditos sobre os quais não se perspetiva a respetiva cobrança	574
Créditos decorrentes de execução de garantias (FCGM)	493
Créditos com recuperação condicionada (IHRU)	197
Créditos enquadrados em acordos que preveem o perdão total da dívida	17
Créditos sobre sociedades polis	13
Créditos em cobrança coerciva ou em via de cobrança coerciva	11
Total	4 077

Fonte: ETF. Elaboração própria.

Note-se que nestes montantes estão incluídas participações em entidades em processo de liquidação enquadradas no programa Polis, a SILOPOR e o BES, ativos que não foram considerados, em 2024, para efeito da constituição de provisões. Por sua vez, continuam a não incluir as situações já referidas de ativos que podem não gerar rendimento para o Estado, por serem utilizados em necessidades diversas como a cobertura de prejuízos.

2.6.2. Património financeiro dos serviços e fundos autónomos

No final de 2025, o património financeiro do universo dos SFA dizia respeito a 220 entidades (das quais 85 EPR) totalizava 43 688 M€ (-479 M€; -1,1% face a 2024), tendo gerado rendimentos que atingiram 408 M€. Porém, o RCGE 2025 apresenta uma informação muito limitada, pois apenas integra as participações detidas por 11 EPR², que representam 5,0% (2 181 M€) do total de ativos financeiros geridos pelos SFA (Cfr. Anexo C12).

Parte substancial do património era composto por ativos financeiros detidos sobre entidades que integram o perímetro da AC (75,7%), pelo que, excluídos estes ativos, o valor ascendia a 10 597 M€ (Quadro 34).

¹ Salientam-se as operações em 2023 relativas à CP (1 919 M€) e à MP (3 841 M€).

² Parvalorem; Parública; AICEP; IdD - Portugal Defence; Metropolitano de Lisboa; Metro do Porto; Infraestruturas de Portugal; Comboios de Portugal; EDIA; RTP; e Museus e Monumentos de Portugal.

Quadro 34 – Património financeiro dos SFA – 2024-2025

Evolução da carteira de dívida pública nacional atenua o impacto da redução dos créditos no valor do património financeiro

(em milhões de euros)

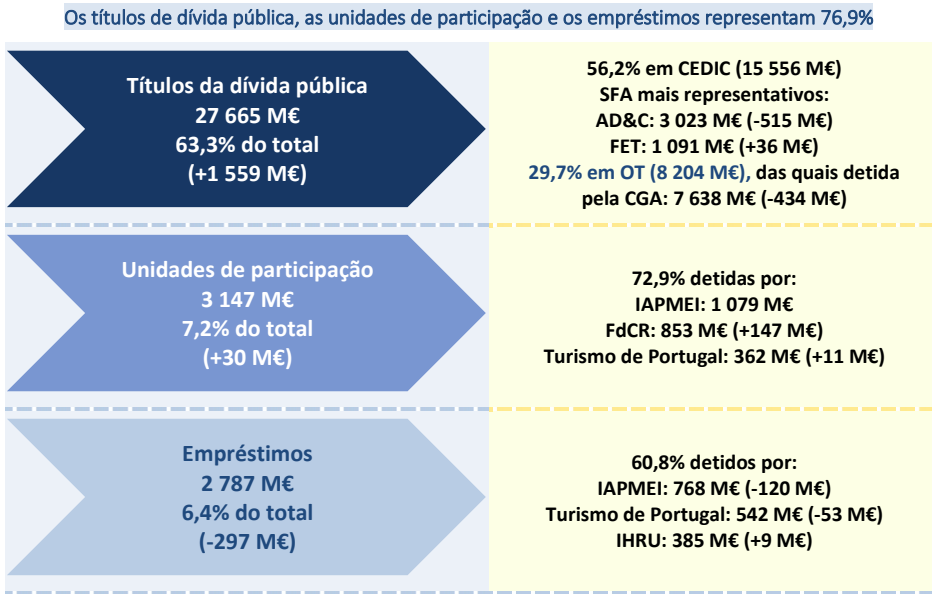
Ativos financeiros	31/12/2024	31/12/2025	Variação	
			Valor	%
Participações	9 125	8 933	-192	-2,1
Societárias e não societárias	3 168	3 020	-148	-4,7
Unidades de participação	3 117	3 147	30	1,0
Fundos não titulados	2 840	2 766	-74	-2,6
Créditos	6 133	4 505	-1 628	-26,5
Empréstimos	3 083	2 787	-297	-9,6
Transmissão	2 671	1 343	-1 329	-49,7
Execução de garantias e sub-rogação	379	376	-3	-0,8
Outros ativos financeiros	28 909	30 250	1 341	4,6
Títulos de dívida pública	26 107	27 665	1 559	6,0
Obrigações	2 510	2 220	-290	-11,6
Prestações acessórias e suplementares de capital	176	204	28	16,2
Depósitos a prazo, contrato financeiro e colateral	117	161	44	37,6
PF global	44 167	43 688	-479	-1,1
PF em entidades fora do perímetro	12 432	10 597	-1 835	-14,8

Nota: Os valores de 2024 que não coincidem com o PCGE 2024 foram atualizados com informação obtida já em 2026 e ainda pela saída do perímetro de entidades. Dados mais desagregados por ativos financeiros detidos em entidades fora do perímetro – Quadro C 8 do Anexo C11.

Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Elaboração própria.

A maioria deste património (50,9%) concentrava-se em seis entidades - CGA, IAPMEI, AD&C, FGD, Parpública e Parvalorem. Em termos de composição da carteira, 63,3% dos ativos correspondem a títulos de dívida pública, com destaque para as aplicações em CEDIC, sobretudo da AD&C e do FET. As unidades de participações representam 7,2% da carteira e destacam-se o IAPMEI e o FdCR. Por sua vez, 6,4% referem-se a empréstimos concedidos, maioritariamente pelo IAPMEI e pelo Turismo de Portugal (Figura 4).

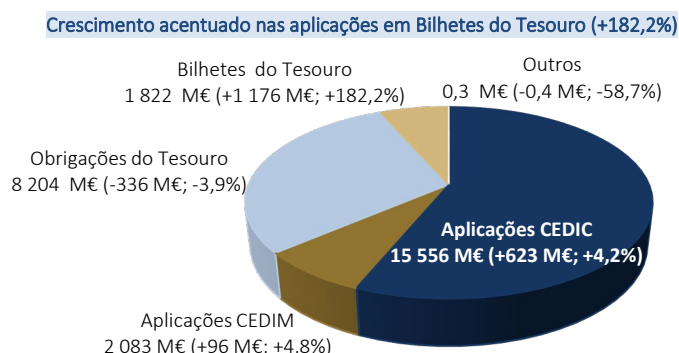
Figura 4 – Património financeiro dos SFA – ativos mais representativos – 2025 e variação face a 2024



Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Elaboração própria.

A carteira de **títulos de dívida pública** registou um crescimento em 2025, atingindo o valor de 27 665 M€, mais 1 559 M€ do que em 2024 (Gráfico 42). Para este aumento contribuiu, em particular: i) a obrigatoriedade, nos termos de Despacho do MEF¹, de aplicação pelo Fundo de Resolução (FdR) e pelo Fundo de Garantia de Depósitos (FGD) dos recursos obtidos no ano em resultado do vencimento de dívida pública estrangeira em dívida pública nacional, efetivada através da subscrição de 842 M€ em Bilhetes do Tesouro (FdR) e do reforço das aplicações CEDIC em 201 M€ (FGD); ii) a aplicação em CEDIC por iniciativa do IGCP das disponibilidades orçamentais e de tesouraria existentes nas contas dos SFA/EPR, em concretização do fixado nos respetivos DLEO (5 433 M€).

Gráfico 42 – Títulos de dívida pública na posse de SFA – 2025 e variação face a 2024



Nota: Outros inclui certificados de renda perpétua e obrigações consolidadas.

Fonte: Informação prestada pelas entidades - Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Elaboração própria.

Quanto à carteira de **participações**, o seu valor ascendia a 8 933 M€, menos 192 M€ do que em 2024. Destaca-se a redução na carteira do FdR (-149 M€), devido à redução do capital social do NB², e o acréscimo na carteira da Parpública (83 M€), em resultado do reforço na participação detida na sociedade Águas de Portugal (passando a deter 100% do capital social daquela sociedade). Para a concretização desta operação, a Parpública foi financiada pelo Estado mediante a transferência de 128 M€, por contrapartida da redução da dívida do Estado a esta entidade (com origem na entrega pela empresa de receitas resultantes da reprivatização de participações sociais que detinha)³. De notar que as participações nos setores das águas e do imobiliário representam 88,4% do total da carteira detida pela Parpública.

Na carteira dos **créditos** dá-se nota da redução no valor de 1 628 M€, face a 2024, em consequência, sobretudo, do decréscimo registado nos créditos transmitidos, geridos quase na totalidade pela Parvalorem⁴ e respeitantes, principalmente, aos créditos adquiridos ao ex-BPN, ao Banco Efisa e à BPN Crédito. Esta redução praticamente para metade do valor atingido no final de 2024 dos créditos detidos pela Parvalorem resulta, sobretudo, da extinção por “anulações de natureza contabilística”, destacando-se o reconhecimento de imparidades (904 M€) e a transição para créditos incobráveis (466 M€).

Ao nível dos **outros ativos financeiros** evidencia-se a carteira de obrigações que, no final do ano, totalizava 2 220 M€, registando um decréscimo (-290 M€ face a 2024), no essencial devido ao desinvestimento realizado pelo FdR e FGD em dívida pública estrangeira.

¹ Cfr. Despacho 277/2024/MEF-XXIV.

² Tal como ao Estado, traduziu-se no encaixe financeiro para o FdR proporcional à respetiva participação (13,54%). A venda da sua participação no NB ao BPCE – Banque Populaire et Caisse d'Epargne, concluiu-se em abril de 2026, com o encaixe de 906 M€ (cfr. Relatório & Contas 2025 Novo Banco e SEO, maio de 2026).

³ Pelo Despacho 569/2025-SETF foi autorizada a transferência da ETF à Parpública para aquisição de 19% do capital social da Águas de Portugal.

⁴ Em 30/12/2025 e por deliberação do acionista Estado foi aprovada a sua dissolução e a entrada em liquidação em 01/01/2026, com término previsto em 31/12/2027.

2.6.3. Fluxos financeiros

Em resultado da gestão do património financeiro da AC e das operações efetuadas no ano, foram registadas receitas e despesas que totalizaram, respetivamente, 12 280 M€¹ e 14 738 M€.

No Estado, a receita concentrou-se nos dividendos e nas amortizações de empréstimos concedidos, que constituíram as entradas financeiras mais significativas. Já a despesa foi marcada pelas dotações de capital e as injeções de capital para cobertura de prejuízos, em particular nas Unidades de Saúde EPE (Quadro 35).

Quadro 35 – Património financeiro do Estado – principais fluxos financeiros – 2025

A maioria das receitas e das despesas está associada a dividendos, amortizações de empréstimos e dotações de capital

Total	Principais operações financeiras	Destaque para:	
Receita ^(a) (1 216 M€)	⇒ Dividendos	702 M€	CGD: 672 M€; NB: 20 M€; 8 entidades não financeiras: 10 M€
	⇒ Amortizações de empréstimos mlp	286 M€	Grécia: 89 M€; Parvalorem: 80 M€; RAM PAEF: 58 M€
	⇒ Juros recebidos, na maior parte, associados a empréstimos	69 M€	Entidades da AP: 43 M€, dos quais 19 M€ referentes à RAM PAEF e 26 M€ a países membros/organizações internacionais (dos quais 19 M€ da Grécia)
Despesa ^(b) (3 633 M€)	⇒ Dotações de capital	1 618 M€	IP: 1 007 M€; TAP, SA: 343 M€; ML: 153 M€; e Construção Pública: 85 M€
	⇒ Injeções de capital para cobertura de prejuízos	1 299 M€	Entidades EPE da saúde
	⇒ Empréstimos mlp	630 M€	IAPMEI: 320 M€, RAA: 150 M€, IHRU: 78 M€; e Construção Pública: 62 M€

(a) Exclui rendas e rendimentos de ativos incorpóreos. (b) A diferença de 7 788 M€ (entre o orçamento inicial e a execução) é justificada, em grande parte pela não concretização de: i) 5 mil M€ de empréstimos a mlp a entidades públicas e ii) 1 750 M€ de dotações de capital a EPNF.

Fonte: SIGO, SGR e informação prestada pelas entidades – Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Elaboração própria.

No que respeita aos SFA, sobressaem, do lado das receitas, o resgate de aplicações CEDIC e de dívida pública estrangeira, e nos rendimentos, os juros da dívida pública nacional. As despesas mais relevantes respeitam às constituições de CEDIC e à aquisição de dívida pública estrangeira (Quadro 36).

Quadro 36 – Património financeiro dos SFA – principais fluxos financeiros – 2025

A maioria das receitas e das despesas está associada às aplicações CEDIC

Total	Principais operações financeiras	Destaque para:	
Receita (11 064 M€)	⇒ Resgates de CEDIC	6 989 M€	FGD: 1 107 M€; FdR: 502 M€; ANACOM: 630 M€; IMT: 506 M€; FAT: 425 M€; CGA: 395 M€; IAPMEI: 325 M€
	⇒ Resgate de títulos de dívida pública estrangeira	2 237 M€	FGD: 1 589 M€ e FdR: 648 M€
	⇒ Juros de títulos de dívida pública	243 M€	CGA: 57 M€; ADSE: 35 M€; FRDP: 33 M€; FET: 31 M€; AD&C: 14 M€
Despesa ^(a) (11 105 M€)	⇒ Constituições de CEDIC	6 570 M€	FGD: 1 308 M€; CGA: 628 M€; IMT: 544 M; FAT: 434 M€; IEF: 364 M€; FGA: 208 M€; APA: 206 M€
	⇒ Aquisição de títulos de dívida pública estrangeira	1 874 M€	FGD: 1 494 M€ e FdR: 380 M€

(a) Somatório das receitas dos SFA com ativos financeiros e rendimentos de propriedade (excluindo rendas e ativos incorpóreos).

Fonte: SIGO e informação prestada pelas entidades – Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Elaboração própria.

Em resultado do exame realizado ao registo dos fluxos pelos SFA/EPR na execução orçamental, salienta-se que:

- ◆ Continuam a não ser seguidas de forma correta, por alguns SFA, as instruções emitidas pela EO nas circulares de preparação e de execução do OE 2025², no que respeita ao registo dos fluxos financeiros associados às aplicações CEDIC. Em 2025, 184 SFA/EPR³ fizeram gestão de aplicações CEDIC, conforme se dá conta na Caixa 5 – Certificados Especiais de Dívida Pública de Curto Prazo – Evolução 2020-2025.

¹ Dos quais, 11 093 M€ corresponde a receita de ativos (10 650 M€ de SFA e 443 M€ do Estado) e 1 187 M€ a rendimentos da propriedade (773 M€ do Estado e 414 M€ de SFA).

² Circulares 1410 e 1411 da EO, de 26/07/2024 e de 06/05/2025, respetivamente.

³ Inclui cinco SFA sem saldo no final de 2025, mas com gestão de CEDIC ao longo do ano.

- ◆ Quanto aos fluxos associados a depósitos a prazo constituídos fora do IGCP, verificou-se que há entidades que não os relevam em rubricas orçamentais e de acordo com o classificador económico. Neste domínio, o MEF e a EO informaram, em sede do PCGE 2024, que iriam aferir a pertinência de emitir instruções para o registo desses fluxos em rubricas orçamentais, o que não ocorreu em 2025 (nem até junho de 2026). Em contraditório, o MEF e a EO confirmaram que “... não foram, até ao momento, emitidas instruções específicas sobre esta matéria, não obstante a EO alertar as entidades para a sua adequada contabilização”.
- ◆ A receita e a despesa de ativos financeiros são ainda afetadas por erros de especificação, essencialmente pelo registo indevido noutras rubricas, que não a de ativos financeiros (Cfr. Anexo C13).

Caixa 4 – Financiamento do setor empresarial do Estado

O financiamento líquido do SEE tem-se mantido estável, com valores na ordem dos 4 600 M€, realizado sobretudo através de dotações de capital e, em menor escala, por via de empréstimos

Anualmente, o Estado financia as empresas públicas do Setor Empresarial do Estado (SEE)¹ – através de subsídios, transferências, empréstimos e dotações de capital (Anexo C14). Em 2025, o financiamento líquido do SEE totalizou 4 611 M€, menos 40 M€ do que em 2024 (Quadro 37). Esta relativa estabilização no valor de financiamento deveu-se a duas variações de sentido contrário: a diminuição da despesa com dotações de capital e outros ativos financeiros (-886 M€) e o aumento das transferências e subsídios (799 M€). Por sua vez, as receitas recebidas das entidades do SEE totalizaram 749 M€ e são essencialmente dividendos (94,1%), com destaque para os recebidos da CGD (672 M€, +20 M€).

Quadro 37 – Financiamento líquido da administração central ao SEE – 2024-2025

A despesa destinada ao SEE permaneceu estável, diminuindo o recurso a dotações de capital por contrapartida das transferências e subsídios

(em milhões de euros)			
Classificação económica	2024	2025	Variação
1 – Receitas provenientes do SEE	691	749	59
Dividendos e participações nos lucros (a)	658	705	46
Transferências	17	24	7
Taxas por garantias de risco	7	17	11
Outros (inclui juros, unidades de participação e reposições não abatidas)	9	3	-6
2 – Despesas destinadas ao SEE	5 342	5 360	19
Transferências e subsídios (a)	1 649	2 448	799
Empréstimos a médio e longo prazos (líquidos de reembolsos) (b)	-116	-10	106
Dotações de capital e outros ativos financeiros	3 808	2 922	-886
3 – Financiamento Líquido do SEE (2-1)	4 651	4 611	-40

(a) Valores diferem dos Quadros 3.20. a 3.24 do RCGE, relativos aos fluxos como o SEE, por estes incluírem fluxos com entidades participadas que se limitam às operações registadas pela ETF.

(b) Empréstimos a médio e longo prazos: 73 M€ concedidos e 83 M€ reembolsados.

Fonte: CGE, SIGO, SGR e serviços processadores. Elaboração própria.

As **dotações de capital**, através de ações e outras participações, continuam a ser o instrumento com maior peso (54,5%). Quase metade da totalidade das dotações de capital foram atribuídas às unidades de saúde EPE (44,9%, 1 311 M€)² e 34,5% à Infraestruturas de Portugal (1 007 M€), sendo também de assinalar os valores destinados à TAP, SA (343 M€) e à Metropolitano de Lisboa (153 M€). Entre 2021-2025 registou-se um decréscimo de 1 083 M€ (-27,0%), devido ao efeito do elevado valor atribuído em 2021 às Infraestruturas de Portugal e à TAP, SA (1 613 M€ e 998 M€, respetivamente). Este financiamento tem sido utilizado principalmente para cobertura de prejuízos, reembolso de empréstimos, pagamento dos respetivos juros e investimentos.

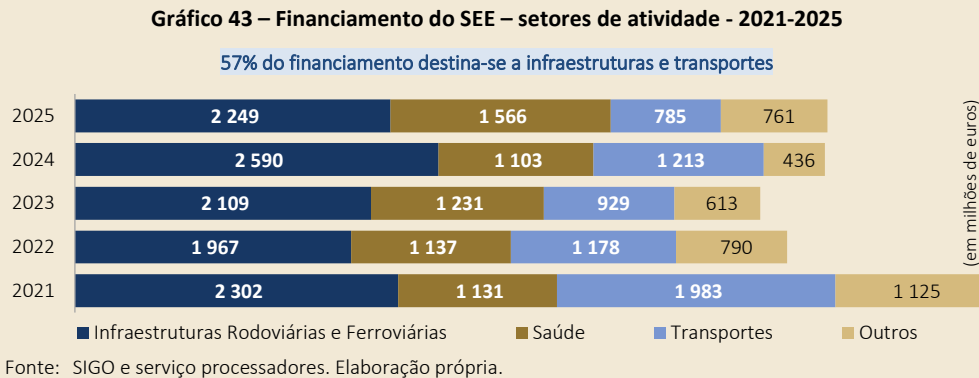
¹ Abrange as empresas públicas e as empresas participadas. Os dados apresentados referem-se aos fluxos com as empresas públicas (controladas pelo Estado), pela sua materialidade e risco para as finanças públicas.

² 1 299 M€ a título de outros ativos financeiros, para a cobertura de prejuízos e 12 M€ como ações e outras participações.

As **transferências** incluíram montantes para compensação do serviço público prestado ou realização de investimentos, maioritariamente através de indemnizações compensatórias¹ ou consignação de receitas, designadamente: à Infraestruturas de Portugal (consignação do serviço rodoviário: 691 M€, +69 M€ face a 2021²; indemnizações compensatórias: 339 M€³), à RTP (contribuição para o audiovisual: 196 M€, +13 M€ do que em 2021), à CP (indemnizações compensatórias: 133 M€) e à Museus e Monumentos de Portugal (indemnizações compensatórias: 31 M€). De notar que as indemnizações compensatórias aumentaram 231 M€, o que reflete os compromissos assumidos com o financiamento da infraestrutura ferroviária e o cumprimento das obrigações de serviço público de transporte ferroviário de passageiros.

De notar que os empréstimos a médio e longo prazos têm, desde 2021 (ano em que totalizaram 484 M€), vindo a perder relevância no financiamento do SEE. Em 2025, o seu valor líquido foi de -10 M€, pois os reembolsos (sobressaindo 80 M€ pagos pela Parvalorem) superaram os empréstimos concedidos (com destaque para a Construção Pública, 62 M€).

Considerando os últimos cinco anos, o financiamento do SEE concentra-se em três grandes setores



Por setores, nos últimos cinco anos, 86,3% do financiamento foi canalizado para três áreas: as infraestruturas rodoviárias e ferroviárias (41,2%, totalizando 11 216 M€ entregues à Infraestruturas de Portugal), a saúde (22,7%, verificando-se uma tendência de crescimento) e as empresas públicas de transportes (22,4%, nas quais sobressaem o financiamento à TAP, em 1 978 M€, à Metro do Porto, em 1 412 M€, à Metropolitano de Lisboa, em 1 391 M€, e à CP, em 1 120 M€, diminuindo globalmente ao longo do período). Relativamente aos demais subsetores, salienta-se o financiamento da Parpública (975 M€) e da RTP (958 M€, perto de 200 M€ por ano).

O reporte na CGE dos fluxos financeiros com o SEE, apesar da sua importância, continua a apresentar fragilidades

O escrutínio do financiamento ao SEE reveste-se da maior importância, não só pela materialidade dos montantes envolvidos, mas também pelo papel central que este setor desempenha na prossecução de funções essenciais do Estado, nomeadamente nas áreas da saúde e dos transportes. Indicadores de desempenho e de resultados permitem avaliar a eficácia da afetação de recursos e fundamentar a adoção de eventuais medidas corretivas.

Neste contexto, verifica-se que a informação na CGE, para além de erros na sua compilação⁴, continua a ser apresentada de forma dispersa e com fragilidades. A informação sobre o esforço financeiro do Estado (Quadro 3.20.) abrange dividendos (receita), indemnizações compensatórias, dotações de capital e empréstimos (despesa), mas inclui apenas as operações efetuadas pela ETF, não abrangendo as realizadas por outras entidades da AC. Omite, por essa via, 2 043 M€ de despesa⁵ e 50 M€ de receita. Em contraditório, a ETF referiu, e no mesmo sentido o MEF, que passou a incluir também

¹ Atribuídas pelas RCM 14-B/2024, de 18/01 (Cultura), 3/2024 de 05/01 (IP), 11/2025 de 24/01 (Cultura), 13/2025 de 24/01 (CP) e 84/2025 de 21/04 (SIRESP).

² Então designada contribuição do serviço rodoviário.

³ Refira-se que o valor recebido pela IP (59 M€) para compensar o menor aumento das portagens em 2023 (DL 87-A/2022, de 29/12), não foi qualificado como indemnização compensatória.

⁴ Nos Quadros 3.20. e 3.24. do RCGE, enquanto os dados de 2025 reportam a utilização dos empréstimos, os de 2024 apresentam o montante contratual (125 M€, com apenas 27 M€ utilizados), sendo a variação de 35 M€ (e não uma redução de 63 M€). No Quadro 3.22, a indemnização compensatória da IP está incorretamente registada com apenas 339 m€, quando totalizou 339 241 m€. Consequentemente, o total do quadro, apresentado com 339 M€ deve ser retificado para 678 M€. De notar também que estes valores (reportados pelas EPR receptoras) não foram compatibilizados com o Quadro A48 (despesa com indemnizações compensatórias).

⁵ Nomeadamente, verbas diretamente afetas no OE (705 M€ para a IP e 196 M€ para a RTP), pagamentos pelo Fundo Ambiental (121 M€) e Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves e de Acidentes Ferroviários (519 M€).

as indemnizações compensatórias atribuídas às empresas do SEE pagas pelas entidades coordenadoras e que correspondem à quase totalidade das destinadas às EPR. Porém, continua em falta informação de outras entidades da AC relativa a dividendos, dotações de capital e empréstimos, bem como a entrega de receitas consignadas e outras transferências.

Mantém-se também a necessidade, já identificada em anteriores Pareceres sobre a CGE, da divulgação de uma lista permanentemente atualizada das entidades que integram o SEE¹. Acrescem as lacunas do classificador económico que prejudicam a especificação das despesas e receitas do SEE: i) continua a não distinguir as sociedades financeiras públicas das privadas; ii) na receita de ativos financeiros, também não distingue as que provêm do SEE e não prevê especificação setorial para certas classificações económicas (ex. outras despesas correntes).

Quanto à apreciação da correção contabilística das operações, constatou-se que a receita está subavaliada em 194 M€ e a despesa tem erros de especificação de 4 M€:

- ♦ A ETF e o Fundo de Resolução registaram os dividendos recebidos pelo valor líquido de IRC (703 M€), incumprindo o princípio da não compensação, em vez de assegurar a sua contabilização pelo valor bruto em receita e do respetivo imposto retido na fonte como despesa (186 M€)².

No âmbito do contraditório, a ETF informou ter *“...efetuado o registo na qualidade de serviço integrado, não autonomizando o valor do IRC, dado que não recebe o referido imposto”*. Porém, esse argumento não obsta à necessidade de serem revistos os atuais procedimentos, de forma a dar cumprimento aos princípios orçamentais.

Por sua vez, o FdR alegou que a remissão para o tratamento dos juros indicado nas Circulares da EO *“...não constitui fundamento suficiente para concluir pela obrigatoriedade de aplicar idêntico tratamento aos dividendos recebidos...”*, fez notar que *“...a solução preconizada pelo Tribunal de Contas implica o reconhecimento de receita orçamental correspondente a um montante que não foi recebido pelo Fundo e, simultaneamente, de uma despesa orçamental correspondente a um montante que não foi pago pelo Fundo”* e levantou dúvidas quanto *“...ao tratamento orçamental do montante posteriormente recuperado...”*, de 50% do IRC retido, uma vez que *“... uma parcela do montante retido não constitui uma despesa definitiva...”*.

A posição do Tribunal encontra-se fundamentada no princípio da não compensação previsto na LEO, segundo o qual *“Todas as receitas são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza”* (n.º 1 do art. 15.º). Este princípio contempla apenas três exceções que não se aplicam ao caso em apreço (as operações relativas a ativos financeiros, as de gestão da dívida direta do Estado e as associadas à gestão da carteira de ativos dos fundos sob administração do IGFCSS; verificando-se que a compensação ocorre entre receitas e despesas da mesma natureza – ex.: juros recebidos e pagos). Assim, não é possível enquadrar uma compensação entre dividendos e impostos no âmbito destas exceções.

Sendo certo que o tratamento contabilístico proposto pela EO para os juros e respetivos impostos não constitui fundamentação legal para a contabilização de dividendos e respetivos impostos, a sua menção (em nota de rodapé) visou auxiliar as entidades a identificar a forma correta de dar cumprimento ao princípio da não compensação numa situação similar, na qual também não existe um movimento de tesouraria. Perante as dúvidas colocadas, será útil que, em futuras circulares, a EO divulgue também o procedimento adequado à contabilização de dividendos.

Relativamente ao reconhecimento de receita e despesa sem o correspondente movimento na tesouraria, é de notar que o Novo Banco pagou integralmente o dividendo em causa (o que obriga à sua contabilização integral na receita) e, em substituição do FdR (sujeito passivo do imposto), procedeu à entrega ao Estado do IRC retido (o que constitui despesa do FdR).

Na situação, invocada pelo FdR, de metade do IRC ser recuperável, quando a devolução ocorrer, a regularização de impostos deverá ser contabilizada em “outras receitas correntes”.

- ♦ O Fundo Capital e Quase Capital informou ter recebido 8 M€ do BPF, situação que ilustra o impacto do encerramento tardio das contas, verificando-se a subavaliação da CGE nesse montante. A entidade, em contraditório, reconheceu que a divergência foi originada por os trabalhos de revisão de contas não estarem concluídos até ao prazo limite para o reporte à EO. Referiu também que a conta de gerência a submeter ao Tribunal contemplará a respetiva retificação.

¹ Cfr. PCGE 2024, ponto 4.3.1.

² Em rendimentos da propriedade e em outras despesas correntes (nas quais devem ser registadas as despesas com impostos e taxas) – atendendo à similaridade, cfr. instruções da EO relativas à retenção na fonte de juros de aplicações financeiras (pontos 99 e 100 da Circular 1411, de 06/05/2025 – instruções aplicáveis à execução orçamental de 2025).

- ◆ A SCML classificou o reembolso de uma dívida à Parpública e respetivos juros como aquisição de ativos financeiros (2 M€ na despesa, que deveriam estar registados em passivos financeiros – cfr. ponto B.2.6.2.).
- ◆ A Universidade do Minho registou um apoio recebido da CGD como transferência proveniente de empresas privadas (1 M€ na receita, que deveriam estar registados como provenientes de sociedades financeiras). Em contraditório, a entidade reconheceu o lapso e referiu que irá adotar medidas corretivas.
- ◆ o ICNF classificou transferências para uma EPR como destinadas a empresas públicas, quando deveriam ter sido registadas em transferências para SFA (1 M€).

2.7. Património imobiliário

O património imobiliário público inclui os imóveis dos domínios público e privado do Estado, da administração indireta do Estado e do setor empresarial do Estado. O seu valor encontra-se, naturalmente, muito dependente de uma gestão equilibrada da sua ocupação, rentabilização e preservação, exigindo informação completa e fiável, que continua a não estar incluída na CGE. Por um lado, apesar dos progressos reportados no RCGE, a inventariação dos imóveis do Estado não está concluída, prejudicando também o reconhecimento destes ativos no balanço da Entidade Contabilística Estado; por outro lado, não obstante o património imobiliário das restantes entidades da administração central se encontrar refletido nas respetivas contas individuais, a CGE continua sem o reportar, por não apresentar demonstrações financeiras consolidadas da administração central.

A abordagem seguida neste Parecer consiste em acompanhar o processo de inventariação (ponto 2.7.1) e em apreciar a informação reportada na CGE 2025 (incluindo o RCGE), designadamente ao nível das alienações e aquisições de imóveis, confrontando-a com o reportado em termos da execução orçamental do ano (nas classificações económicas relevantes da receita e da despesa) e com informação recolhida junto da Estamo e de 29 entidades da AC (ponto 2.7.2). Procedeu-se ainda, relativamente à compensação financeira pela ocupação dos imóveis do Estado, à identificação dos valores liquidados, pagos e por pagar no final de 2025, bem como do universo de entidades e imóveis abrangidos (ponto 2.7.3).

2.7.1. Inventário

Segundo os desenvolvimentos em curso e descritos no RCGE, o reporte do património imobiliário público exige a integral operacionalização da nova plataforma – o Sistema de Informação e Gestão dos Património Imobiliário Público (SIGPIP) – prevista para o segundo semestre de 2026¹, que abrangerá quer os imóveis do Estado propriamente ditos quer os pertencentes às entidades da AC e do SEE.

No domínio dos imóveis do Estado, o RCGE refere que, em janeiro de 2026, a Estamo contratualizou a inventariação e o cadastro de 81 907 imóveis², tendo sido entregues para inventariação, até março, cerca de 60 000 imóveis. A informação recolhida em sede deste Parecer³ dá conta de que, em maio de 2026, 61% dos imóveis contratualizados (cerca de 50 mil) se encontravam inventariados. Em contraditório, o MEF e a Estamo referiram que o número de imóveis inventariados e cadastrados em agosto de 2026 era de cerca de 70 000,

¹ O desenvolvimento do SIGPIP integra-se no âmbito do Subinvestimento TD-C17-i01.02 do PRR. O ROE 2026 previa a conclusão da sua operacionalização para junho, mas as alterações decorrentes do financiamento PRR, apontam para o adiamento da sua execução física para 31/08/2026 (Cfr. Relatório de progresso e pedido de pagamento (RPP 17) aprovado em 09/04/2026).

² Na sequência de concurso público internacional, lançado em julho de 2025, com vista à aquisição de serviços de inventariação e cadastro de imóveis a adjudicar por três lotes. Em janeiro de 2026, a Estamo contratualizou a inventariação e o cadastro de 81 907 imóveis.

³ Informação prestada pela Estamo em 08/05/2026.

sendo objetivo da Estamo acelerar o processo de inventário em curso até 2027, “...por forma a existir um conhecimento integral da carteira pública de imóveis...”.

Enquanto o SIGPIP não se encontrar integralmente operacional, a informação do inventário encontra-se no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), no qual estão identificados 31 529 imóveis (22 210 do tipo edificado e 9 319 que correspondem a terrenos), dos quais 7 071 são registos incompletos, porque não incluem informação relativa à propriedade e/ou ocupação¹. De notar que o SIIE comporta fragilidades já identificadas pelo Tribunal, designadamente a existência de registos incompletos, incorretos e desatualizados que impedem a sua migração para o SIGPIP². Assim, em 31/12/2025, encontravam-se inventariados no SIGPIP apenas 4 634 imóveis, dos quais 3 577 (77,2%) são propriedade do Estado³.

No que diz respeito à valorização adequada dos imóveis, o MEF e a Estamo informaram que “...caberá ao Grupo de Trabalho que foi criado para o acompanhamento da implementação da ECE, elaborar o modelo de valorização contabilística e operacional da ECE, definir as políticas contabilísticas a aplicar, para que seja possível a sua integração nos sistemas de informação e na definição dos requisitos necessários à sua implementação, a ser apresentado ao Senhor Ministro das Finanças até final de setembro de 2026”.

Ora, como tem sido enfatizado nos Pareceres anteriores:

- ◆ A completude e atualização da informação no SIGPIP depende também da integração dos dados existentes nos sistemas da AT e do IRN relativos, respetivamente, aos artigos matriciais titulados em nome do Estado e ao registo predial dos mesmos. A colaboração com estas entidades tem permitido a disponibilização dessa informação, porém, ainda sem permitir dados permanentemente atualizados⁴, capazes de refletir, em cada momento, todas as variações patrimoniais.
- ◆ É essencial uma abordagem estratégica e integrada da gestão do património imobiliário público, com a atualização de um Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI) e do Programa de Inventariação (PI) (os últimos referem-se a 2009-2012), tal como previsto no respetivo regime jurídico. O MEF e a Estamo, em contraditório, informaram que a Estamo irá apresentar ao Governo uma proposta de Resolução de Conselho de Ministros para aprovação dos referidos programas.

2.7.2. Operações imobiliárias

Os trabalhos de verificação no âmbito deste Parecer permitiram identificar um conjunto de limitações na informação reportada no RCGE 2025 relativamente às operações imobiliárias refletidas na execução orçamental, a qual omite 45,7% da receita de alienações e 62,5% da despesa com aquisições de imóveis (cfr. pontos 2.7.2.1 e 2.7.2.2)⁵. Estas omissões, pela sua materialidade, põem em causa a utilidade da informação do RCGE e evidenciam a necessidade de o Ministério das Finanças assegurar a recolha de informação completa e consistente com a execução orçamental.

As limitações do atual reporte e as especificidades inerentes à contabilização destas operações por um universo de entidades com diferentes regimes de contabilização reforçam a pertinência das recomendações que têm sido formuladas pelo Tribunal e que se reiteram no presente Parecer.

¹ Quadro 3.74, p. 173.

² No qual vão sendo considerados apenas os imóveis com informação completa e com regularização jurídica concluída.

³ Incluem-se também outros imóveis: 427 da propriedade da Estamo, 4 da Conset (entidade detida a 100% pela Estamo), de 318 de entidades públicas e 318 da administração local ou imóveis particulares ocupados por entidades públicas.

⁴ A prestação da informação via serviço de dados (*webservice*) não teve avanços em 2025.

⁵ Identificadas de forma desagregada no Anexo C15.

2.7.2.1. Alienações

A receita das alienações de imóveis em 2025 apurada neste Parecer¹ ascendeu a 74 M€, dos quais 45 M€ respeita a operações efetuadas por EPR. Este apuramento diverge em 34 M€ dos valores divulgados no RCGE 2025 (Quadro 38 e Anexo C15).

Quadro 38 – Receita de alienação de imóveis – execução orçamental e RCGE – 2025

60,1% do total da receita de alienações respeita a EPR

(em euros)

Administração Central	Alienações	
	RCGE (a)	Execução orçamental e Entidades
Entidades Públicas Reclassificadas	16 755 139	44 687 635
Serviços Integrados	22 133 921	22 124 026
Serviços e Fundos Autónomos	1 510 736	7 488 687
Total	40 399 796	74 300 348

(a) Quadro 3.91 (Alienações de imóveis pelas EPR em 2025) e Quadros 3.84 a 3.89 (Estado e Institutos Públicos) do RCGE 2025.

Nota: Em 2025, continuou a aplicar-se o regime transitório para o registo contabilístico da receita relativa a operações imobiliárias (DL 113/2024, de 20/12, alterado pelo DL 130/2025, de 24/12) através do qual cabe à Estamo contabilizar a receita do Estado, como se de um serviço integrado se tratasse (com a designação “Administração do Património do Estado”), e transferir a parte da receita afeta às entidades beneficiárias as quais devem, por sua vez, efetuar a respetiva contabilização. Em contradição, o MEF e a Estamo alegaram que “[e]sta situação ficará totalmente sanada aquando da integração desta receita e despesa nos sistemas centrais da ECE -Entidade Contabilística Estado”.

Fonte: CGE 2025, SGR e SIGO, RCGE 2025 e Informação prestada pelas entidades. Elaboração própria.

Da análise realizada, verifica-se que:

- ◆ O RCGE 2025 omite 45,7%² do montante total da receita com alienação de imóveis, designadamente a receita realizada:
 - ◇ pela SCML (15 M€), pela Oitante (10 M€) e pela EAS - Empresa de Ambiente na Saúde (2 M€), do Quadro 3.91. que tem como fonte a ETF com base na informação prestada pelas empresas;
 - ◇ pelo Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas (6 M€), do Quadro 3.88. que tem como fonte a Estamo.
- ◆ A informação prestada pelas entidades inclui 8 M€ registados, indevidamente, como alienações de imóveis, quando se trata de receitas de outra natureza (cfr. Anexo C16).

2.7.2.2. Aquisições

A despesa com a aquisição de imóveis apurada neste Parecer totalizou 19 M€, valor que diverge em 12 M€ com o divulgado no RCGE 2025 (Quadro 39 e Anexo C15).

¹ Para as EPR que desenvolvem atividades na área do imobiliário, o registo pode ser efetuado em receita ou despesa corrente. Algumas EPR, que beneficiam do regime simplificado do controlo da execução orçamental previsto no DLEO, registam os fluxos de operações imobiliárias em classificações económicas residuais de “outros”, em detrimento da especificação das operações.

² Para efeito de apuramento deste indicador, foi excluído o montante correspondente à divergência entre o valor das alienações reportado no RCGE e o informado pelas entidades. Apesar do Quadro A36, em anexo ao RCGE 2025 (p. 297), apresentar os valores resultantes da venda de bens de investimento da AC, não explicita os referentes à alienação de imóveis.



Quadro 39 – Despesa com imóveis – execução orçamental e RCGE – 2025

O RCGE reporta menos de metade da despesa com aquisições de imóveis

(em euros)

Administração Central	RCGE (a)	Execução orçamental e Entidades			
	Aquisições	Aquisições	Conservação e reparação	Construção	Total AC
Serviços e Fundos Autónomos	420 000	10 546 136	137 325 517	153 629 976	301 501 629
Entidades Públicas Reclassificadas	3 974 583	5 374 663	129 967 113	58 714 405	194 056 181
Serviços Integrados	2 616 000	2 616 000	42 590 427	2 369 318	47 575 745
Total	7 010 583	18 536 799	309 883 057	214 713 699	543 133 555

(a) Quadros 3.81 (Aquisições de imóveis pelo Estado e por institutos públicos) e 3.90. (EPR) do RCGE 2025.

Nota: Apresenta a despesa com imóveis que foi possível identificar, em resultado do exame da execução orçamental refletida na CGE e da informação recolhida junto das entidades, e evidencia, no que respeita às aquisições, o seu confronto com a informação constante dos quadros do RCGE 2025.

Fonte: CGE 2025, SGR e SIGO 2025. Informação prestada pelas entidades. Elaboração própria.

Neste âmbito, constatou-se que:

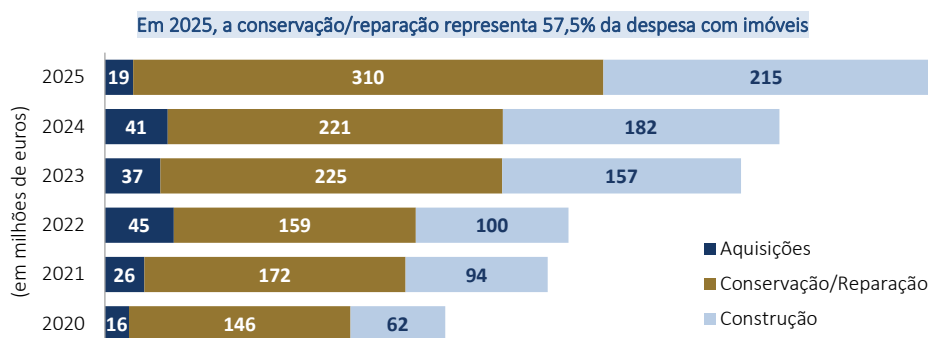
- ◆ O RCGE reporta apenas 37,5%¹ da despesa com a aquisição de imóveis por entidades da AC, face ao refletido na execução orçamental, uma vez que omite, designadamente a realizada:
 - ◇ pelo IHRU (7 M€) e pelo Instituto Politécnico de Portalegre (4 M€), do Quadro 3.81 que tem como fonte a Estamo;
 - ◇ pela Estamo e pela Parvalorem (ambas com 2 M€), do Quadro 3.90 que tem como fonte a ETF com base na informação cedida pelas empresas; por sua vez, deste Quadro constam 2,5 M€ referentes a aquisição de um prédio urbano pela Unidade Local de Saúde do Alto Alentejo, quando na execução orçamental a entidade registou este montante como respeitante a despesas de conservação e reparação.
- ◆ A maior parte da despesa com imóveis respeita a operações de conservação e reparação (57,1%) e a despesas de construção (39,5%). A despesa com aquisições foi de cerca de 3,4%.
- ◆ Tendo por base a informação prestada pelas entidades, detetaram-se operações no valor global de 11 M€ registadas, indevidamente, como aquisições de imóveis, quando se trata de despesas de outra natureza (cfr. Anexo C16), principalmente de conservação e manutenção de edifícios (10,7 M€).

De notar que a concreta identificação do montante e tipo de despesa é prejudicada, quer pela diversidade das rubricas nas quais podem ser contabilizadas as despesas com imóveis, quer pelo facto de não serem integralmente respeitadas as alíneas e subalíneas da classificação que permitem distinguir a despesa com aquisições, da despesa com conservação/reparação e construção, apesar da sua utilização ser vinculativa².

Os valores mais significativos nas despesas com imóveis em 2025, como já referenciado, envolvem a conservação/reparação e a construção, cujo crescimento tem sido contínuo nos últimos anos (Gráfico 44).

¹ Para efeito de apuramento deste indicador, foi excluído o montante correspondente à divergência entre o valor das aquisições reportado no RCGE e o informado pelas entidades.

² Cfr. Anexo VII-II – “Alíneas e subalíneas da Classificação económica da Despesa Pública de tipificação vinculativa”, da Circular Série A 1410 - Instruções para preparação do OE 2025.

Gráfico 44 – Despesa com imóveis – 2020-2025


Fonte: SIGO 2020 a 2025. Elaboração própria.

2.7.3. Contrapartidas financeiras pela ocupação dos imóveis do Estado

O princípio da onerosidade¹ determina que a ocupação de imóveis do Estado por entidades da AC deve ser sujeita ao pagamento de uma contrapartida com a natureza de compensação financeira e contabilizada como renda. É uma medida que visa promover a racionalização do uso e a eficiência da ocupação do património imobiliário público.

Desde a sua implementação em 2014, foram recebidos 1 477 M€ de contrapartidas, dos quais 385 M€ em 2025, correspondendo: i) 367 M€ ao pagamento pelas Forças Armadas (FA) das contrapartidas devidas até 2024 (8,5 M€), em 2025 (179 M€) e em 2026 (179 M€); ii) 19 M€ ao pagamento por vários ministérios, dos valores devidos até 2024 (5,6 M€) e em 2025 (13 M€) (Quadro 40).

Quadro 40 – Princípio da onerosidade – valores cobrados e por pagar – 2014-2025

Do total devido desde 2014, estão por pagar 44 M€ de ministérios (10 M€ de 2025 e 35 M€ de anos anteriores)

(em milhares de euros)

Princípio da onerosidade	Valor devido / faturado (a)	Valor cobrado			% recebida até 31/12/2025	Valor por pagar
		até 2024	2025	Total		
2014-2019	123 710	107 132	0	107 132	86,6	16 579
2020-2023	105 941	89 361	1 483	90 844	85,7	15 097
FA 2019-2023	709 072	709 072	0	709 072	100,0	0
2024	23 126	15 772	4 094	19 866	85,9	3 260
FA 2024	179 345	170 860	8 485	179 345	100,0	0
2025	22 060		12 558	12 558	56,9	9 502
FA 2025	179 310		179 310	179 310	100,0	0
FA 2026	179 310		179 310	179 310	100,0	0
Total	1 521 876	1 092 197	385 240	1 477 437	95,7	44 439

(a) Valor atualizado anualmente em função da identificação de ocupações abrangidas pela aplicação do princípio da onerosidade. Foi tomado em consideração o valor identificado pela Estamo nos quadros 3.78 e 3.79 do RCGE.

Nota: FA: Forças Armadas inclui Estado-Maior General das Forças Armadas, Exército, Força Aérea, Marinha e Instituto Hidrográfico.

Fonte: CGE 2014 a 2025, PCGE 2014 a 2024. Estamo. Elaboração própria.

¹ Previsto no art. 4.º do DL 280/2007, de 07/08. Regulamentado através da Portaria 278/2012, de 14/09, alterada pelas Portarias 222-A/2016, de 12/08 (estabeleceu que a contrapartida pela ocupação dos imóveis é devida desde janeiro de 2013) e 397/2019, de 21/11 (sujeitou, a partir de 2019, ao princípio da onerosidade os imóveis ou partes de imóveis ou espaços afetos à prossecução das atividades operacionais das Forças Armadas).

A receita arrecadada é distribuída¹ entre o Estado, o Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP)² e a Estamo. Aos montantes recebidos em 2025, acrescem 2 M€ cobrados até 2024, que não foram até esse ano objeto de contabilização e distribuição pelas entidades beneficiárias. Ainda assim, relativamente aos valores recebidos em 2025, ficaram por contabilizar 0,3 M€ (quer a parte de receita do Estado, quer o montante a afetar a entidades), não obstante representar uma melhoria face aos valores do ano anterior.

De referir que as sucessivas Leis do OE têm previsto a transferência de verbas do Capítulo 60 – Despesas excecionais do Ministério das Finanças para o Ministério da Defesa Nacional para que este possa proceder ao pagamento das contrapartidas por aplicação do princípio da onerosidade³. Verificou-se que, em 2025 foram também pagos 179 M€ referentes às contrapartidas devidas pelas FA relativas ao ano de 2026. O pagamento foi autorizado pelo Governo⁴ com a justificação de haver “...disponibilidade para o efeito e no contexto da sustentabilidade das finanças públicas...”.⁵ Ora, trata-se da realização em 2025 de uma despesa que só seria exigível em 2026 (a pagar até ao dia 10 do último mês do respetivo semestre)⁶, desvirtuando a execução anual do orçamento ao antecipar o pagamento de encargos imputáveis a exercício posterior. Acresce que, sendo uma operação de carácter excecional, a sua autorização carecia de enquadramento e de uma fundamentação mais robusta, designadamente quanto à sua prioridade face a outras despesas.

Do total devido desde 2014, estão por pagar 44 M€, sendo 9,5 M€ relativos a 2025. Para a cobrança dos montantes em atraso, o DLEO 2025 autorizou a Estamo a proceder à notificação das entidades para pagamento das contrapartidas “...liquidadas, comunicadas e devidas em anos anteriores e cujo pagamento não tenha sido realizado, procedendo à emissão das correspondentes faturas”. Como o Tribunal tem assinalado, o alargamento do prazo para pagamento das contrapartidas devidas, estabelecidas nos sucessivos DLEO, adia a verificação de situações de incumprimento, comprometendo o objetivo de maior eficiência que se visava atingir com a implementação do princípio da onerosidade e penalizando as entidades cumpridoras face às incumpridoras que, apesar de não pagarem as respetivas contrapartidas, acabam por não ser sujeitas às sanções previstas na lei⁷.

¹ 376 M€ para receita do Estado (367 M€ recebidos das FA e 9 M€ das restantes entidades), 10 M€ para o FRCP e 1 M€ para a Estamo. Distribuição em conformidade com as percentagens de afetação definidas legalmente: 5% para a Estamo, 50% para o FRCP e 45% para o Estado, à exceção das contrapartidas pagas pelas FA, integralmente afetadas a receita do Estado – art. 7.º da Portaria 278/2012, de 14/09, na redação atual.

² Um dos eixos de atuação do Programa de Gestão do Património Imobiliário (conservação e reabilitação) determinou a criação do FRCP, no âmbito do Ministério das Finanças, tendo por objeto o financiamento das operações de reabilitação e de conservação dos imóveis do Estado.

³ Cfr. ponto 54 do Anexo I da LOE 2025.

⁴ RCM 201/2025, de 17/12.

⁵ Considerar que havia disponibilidade para o efeito também suscita dúvidas porquanto, para a realização deste pagamento pela Defesa Nacional, foi necessário proceder a reforço da dotação no orçamento do Capítulo 60 - Despesas Excecionais/DGTF na subdivisão 06 – Comissões e outros encargos, na rubrica 04.03.01.43.94 - Direção-Geral dos Recursos da Defesa Nacional” cujo saldo orçamental não contemplava a referida despesa. Informou a ETF em 23/12/2025 que “...a despesa referente à transferência para a DGRDN, no valor de 179.310,444,00€, não se insere no montante dos Fundos Disponíveis autorizados, de janeiro a dezembro (...) para despesa efetiva”. Propôs a ETF, para dar cumprimento ao determinado na RCM 201/2025: i) uma alteração orçamental para reforço da referida rubrica por contrapartida de uma rubrica de ativos financeiros; ii) a atribuição de fundos disponíveis para despesa efetiva, no montante de € 179 310 444. Esta proposta mereceu despacho favorável (Despacho 513/2025/SEAO/XXC, de 23/12). Por sua vez, o reforço orçamental da dotação de despesa da DGRDN para o pagamento das contrapartidas referentes ao ano de 2026, no montante referido, foi efetuado por um crédito especial, com contrapartida em receita de transferências correntes, provenientes do Capítulo 60 – Despesas Excecionais.

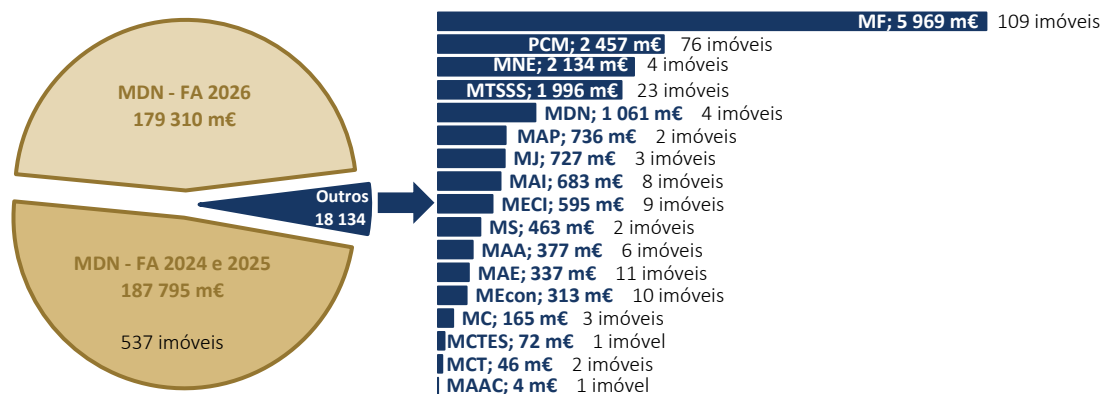
⁶ N.º 3 do art. 6.º da Portaria 278/2012, de 14/07, alterado pelo art. 1.º da Portaria 222-A/2016, de 12/08.

⁷ No quadro sancionatório previsto no Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (n.º 6 do art. 113.º-A do DL 280/2007, de 07/08): a) a aplicação das penas previstas no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei 58/2008, de 09/09, nos termos nele previstos; b) a não admissão de candidaturas ao financiamento do FRCP que tenham por objeto imóveis afetados aos serviços ou organismos incumpridores; c) a não afetação do produto resultante das operações de alienação ou oneração de imóveis nos termos legalmente previstos. A este acrescem as sanções previstas no DLEO 2025 (n.º 4 do art. 115.º) que prevê que tal incumprimento possa implicar a suspensão de contratos de financiamento do FRCP e de outros em vigor no âmbito do respetivo ministério.

Para além do peso das contrapartidas pagas pelas FA, é de salientar também o Ministério das Finanças, a Presidência de Conselho de Ministros, o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério do Trabalho e da Segurança Social, cujos pagamentos ascenderam a valores entre 5,9 M€ e 1,9 M€ (Gráfico 45).

Gráfico 45 – Contrapartidas pagas relativas à aplicação do princípio da onerosidade – por Ministério – 2025

Em 2025, foram pagas contrapartidas relativas a cerca de 783 imóveis



Fonte: Estamo. Elaboração própria.

De referir que a informação constante do RCGE 2025 (Quadro 3.79), apesar de incluir o ano de 2025 e de conter os valores faturados relativos a esse ano, bem como os contabilizados e distribuídos, não inclui na coluna respetiva os valores recebidos no ano, o que impossibilita a conciliação desses dados com os referidos no texto.

Para a liquidação e pagamento das contrapartidas devidas pela aplicação do princípio da onerosidade, ainda não se verificou a utilização do documento único de cobrança (DUC)¹, apesar de se encontrar prevista desde 2017, mantendo-se o procedimento transitório de emissão de fatura. Em contraditório, o MEF e a Estamo indicaram que “...já se iniciaram os trabalhos de preparação dos sistemas de informação, com a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública e a Agência para a Reforma Tecnológica do Estado, para que no início de 2027 a ESTAMO possa já ter implementado tal requisito informático”. A Estamo informou que irá propor uma alteração à Portaria 278/2012, de 14/09, “...tendo em vista garantir, sempre que possível, o princípio da anualidade. Tal alteração passa por prever que os pagamentos ocorram até ao dia do primeiro mês de cada semestre, ou seja, em janeiro e julho de cada ano”.

¹ Portaria 222-A/2016, de 12/08, ao definir que o pagamento das contrapartidas devidas pelas entidades ocupantes dos imóveis do Estado se efetuasse através de DUC a partir de 2017. De acordo com a Estamo, para esse efeito, estão em curso diligências com vista à sua integração na rede de cobranças do Estado, estimando que tal venha ainda a ocorrer em 2026.

2.8. Receitas e despesas extraorçamentais

As operações extraorçamentais envolvem movimentos de tesouraria (entradas ou saídas de caixa) que não constituem operações de execução orçamental. Abrangem: i) devolução de pagamentos, como é o caso das reposições abatidas nos pagamentos; ii) impostos e taxas cobrados para os municípios e regiões autónomas e registados nos sistemas centrais da AT; iii) valores processados pelas entidades pagadoras de fundos europeus quando funcionam como intermediárias; iv) verbas do PRR¹. A contabilização e reporte destas operações é essencial para prestar contas de todos os valores à guarda das entidades públicas. Não obstante, o RCGE não inclui qualquer mapa que evidencie a totalidade das receitas e despesas de natureza extraorçamental registadas pelas entidades da AC².

Neste ponto sistematiza-se a informação sobre as operações extraorçamentais registadas nos sistemas centrais do Ministério das Finanças, dá-se a conhecer a natureza das principais operações abrangidas e aprecia-se a consistência dos dados, por comparação com a informação constante na prestação de contas de várias entidades que registam montantes materialmente relevantes em operações extraorçamentais. Genericamente, constatou-se que: i) os serviços integrados continuam impossibilitados de reportar as suas despesas extraorçamentais; ii) não há progressos na clarificação da entidade à qual compete proceder à entrega das receitas das regiões autónomas e autarquias locais cobradas pela AT; iii) coexistem procedimentos orçamentais e extraorçamentais para a entrega de descontos em vencimentos; iv) subsiste o incumprimento das instruções da EO no registo de operações extraorçamentais e atrasos nas operações de encerramento das contas, que impedem o reporte dos valores finais para a elaboração da CGE.

Os valores inscritos em receita e despesa extraorçamental nos sistemas centrais do MF ascenderam a 33 243 M€ e 22 781 M€, respetivamente. Porém, dadas as insuficiências quanto à contabilização das operações extraorçamentais, a diferença de 10 462 M€ não traduz efetivamente um aumento de tesouraria (Quadro 41).

Quadro 41 – Operações extraorçamentais registadas nos sistemas contabilísticos centrais

A maior parte da receita e despesa extraorçamental está concentrada em Fundos Europeus (43,8% e 62,3% respetivamente)

(em milhões de euros)

Operações extraorçamentais	Receita	Despesa	Diferença
Fundos europeus	14 561	14 192	369
Impostos e taxas cobrados pela AT ^(a)	6 826		6 826
Instituto de Gestão Financeira da Educação	5 824	5 820	4
Reposições abatidas nos pagamentos (RAP) ^(b)	3 091		3 091
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	1 139	1 139	0
Outras	1 803	1 630	173
Total	33 243	22 781	10 462

(a) Não inclui fundos europeus, nem RAP, considerados na primeira e quarta linha respetivamente.

(b) Não inclui 1 M€ de fundos europeus, já considerados na primeira linha.

Fonte: SGR e SIGO. Elaboração própria.

Do exame realizado, destacam-se os principais valores e insuficiências relativas à contabilização:

¹ Incluem ainda outras verbas, essencialmente, a retenção de receitas do Estado (impostos e contribuições que devam ser entregues nos cofres públicos) e outras operações de tesouraria (retenções de fundos alheios, a entregar às entidades a que respeitam) e, do lado da despesa, a correspondente entrega (ao Estado ou a terceiros).

² A informação disponibilizada consta dos Quadros 3.25. (reposições abatidas nos pagamentos), 3.33 e 3.36 (fluxos destinados às administrações regional e local, respetivamente) e 3.16 (pagamentos de reembolsos e restituições de receitas não fiscais, quanto à restituição de operações extraorçamentais, evidenciada na linha com essa designação), sendo também efetuadas diversas referências ao longo do texto.

- ◆ Os fundos europeus constituem a maior componente (43,8% das receitas e 62,3% das despesas) e respeitam a: i) valores processados pelas entidades intermediárias¹ que, dando cumprimento à neutralidade dos fundos europeus, registam estes fluxos financeiros sem empolar a receita e a despesa orçamental²; ii) constituição e amortização de CEDIC por iniciativa do IGCP no âmbito da gestão de tesouraria do Estado³.
- ◆ Os valores registados pela AT relevam a receita extraorçamental contabilizada nos sistemas centrais do MF de impostos e taxas diversas cobrados para os municípios, regiões autónomas e outras entidades⁴. Porém, continua em falta o registo da despesa extraorçamental correspondente à sua entrega⁵ – em 2025, foram entregues 6 775 M€ aos municípios e às regiões autónomas, subavaliando a despesa extraorçamental pelo menos nesse montante.
- ◆ O Instituto de Gestão Financeira da Educação apresentou um valor significativo em operações extraorçamentais, em reflexo da responsabilidade assumida de pagamento centralizado do processamento salarial dos docentes e não docentes afetos ao setor da Educação⁶.
- ◆ As reposições abatidas nos pagamentos (RAP) correspondem à dedução, na despesa orçamental, de pagamentos orçamentais indevidos, quando ocorridos no próprio ano e são contabilizadas como receita extraorçamental dos SI. 98,4% deste valor (3 042 M€) refere-se à devolução de montantes de despesa orçamental processados pelo IGCP e não utilizados no âmbito dos encargos da dívida⁷, sinalizando uma sobreavaliação da informação da despesa orçamental anterior a essa reposição.
- ◆ O IGFEJ releva receitas e despesas extraorçamentais (1 139 M€) que abrangem, nomeadamente, depósitos autónomos à guarda do Estado, a entregar a terceiros após decisão judicial ou administrativa (614 M€ de receita e 689 M€ de despesa), bem como custas judiciais no âmbito de taxas de justiça (426 M€ de receita e 388 M€ de despesa).
- ◆ Subsistem divergências materialmente relevantes entre a informação constante dos sistemas centrais do MF e a incluída nas contas de gerência das entidades da AC, designadamente pela ausência de reporte de operações extraorçamentais ou subavaliação face aos valores relevados nas contas de gerência⁸. Em contraditório, o MEF e a EO consideraram que “...o reconhecimento e registo contabilístico das transações,

¹ Destacam-se a AD&C (R: 12 552 M€, D: 12 473 M€), o IFAP (R: 1 041 M€, D: 1 041 M€), a Agência Nacional para a Gestão do Programa Erasmus + Educação e Formação (R: 163 M€; D: 103 M€) e IAPMEI (R: 128 M€; D: 125 M€), que no seu conjunto representam 95,4% da receita e 96,8% da despesa.

² Ponto 79.5 da Circular 1410, de 26/07/2024, (Instruções para preparação do OE 2025) e pontos 76.2, 79 e 155 e 156 da Circular 1411, de 06/05/2025 (Instruções aplicáveis à execução orçamental de 2025), ambas da EO. Na receita corresponde às transferências orçamentais recebidas da UE que excederem a despesa orçamental de 2025 e, na despesa às verbas que, não tendo sido utilizadas em 2024 (ou anos anteriores), foram sendo relevadas em receita orçamental durante o ano de 2025, à medida que foi sendo necessária a sua aplicação em despesa orçamental.

³ A constituição de CEDIC ao abrigo do art. 96.º do DLEO 2025, deve ser registada em despesa extraorçamental e o respetivo reembolso em receita extraorçamental (ponto 101 da Circular 1411, de 06/05/2025).

⁴ Cfr. ponto 2.2.3.

⁵ Para além do SIGO não permitir o reporte de operações extraorçamentais de despesa dos serviços integrados, a AT não se encontra formalmente designada para autorizar a despesa extraorçamental e assegurar o respetivo registo contabilístico, uma vez que não lhe são aplicáveis as alterações ao DL 26/2002, de 14/02, que criaram as classificações “17.01.00 – Operações de tesouraria – Cobrança de receitas do Estado Português”; “12.01.00 – Operações de tesouraria – Entrega de receitas do Estado”, que englobam, os montantes de receita do Estado Português cobrada pelos serviços e entidades públicas atuando na qualidade de agentes do Estado e a respetiva entrega (esta alteração só é aplicável às entidades que transitaram para o SNC-AP em 2018).

⁶ Cfr. divergências com o valor reportado na conta de gerência, no Anexo C17.

⁷ O IGCP efetua pedidos de libertação de créditos, com base na previsão mensal de pagamentos dos encargos da dívida e procede à devolução da parte não utilizada sob a forma de RAP.

⁸ Cfr. exemplos destas divergências no Anexo C17.

incluindo as de natureza extraorçamental, é da responsabilidade das entidades que as executam”, justificação que, contudo, não se aplica a todas as situações. Efetivamente, as divergências assinaladas derivam de: i) os sistemas de informação centrais não permitirem o reporte da despesa extraorçamental dos SI (modificação que está dependente da implementação da Reforma da LEO); ii) subsistir um entendimento incorreto de algumas entidades de que o SGR e o SIGO se destinam exclusivamente ao reporte das receitas e despesas orçamentais, não abrangendo as operações extraorçamentais; iii) incumprimento de instruções da EO, designadamente na contabilização nos sistemas centrais das aplicações e reembolsos dos CEDIC ao abrigo do DLEO; iv) atrasos nas operações de encerramento das contas das entidades, levando a que operações relativas ao fecho do ano não sejam tempestivamente reportadas.

- ◆ Incluídos na linha “Outras” do Quadro 41 encontram-se valores arrecadados e entregues a outras entidades¹ bem como montantes referentes aos descontos sobre vencimentos dos funcionários públicos². Porém, as regras do SNC-AP, conjugadas com as alterações ao classificador económico das receitas e despesas (que determinam que fossem classificados como despesa orçamental no momento da sua entrega³) devem ser seguidas apenas⁴ pelas entidades que em 2018 aplicaram plenamente o SNC-AP, o que origina formas de contabilização diferentes para uma mesma operação, distorcendo o valor contabilizado nas operações extraorçamentais no que respeita a descontos sobre os vencimentos.

2.9. Tesouraria

A atividade da Tesouraria do Estado⁵ abrange a movimentação de fundos públicos decorrente da execução do OE, bem como das operações específicas do Tesouro. A gestão integrada destes fluxos financeiros é assegurada pelo IGCP, entidade responsável pela sua execução, acompanhamento e registo na contabilidade do Tesouro⁶.

Neste ponto sistematiza-se a informação sobre os movimentos de tesouraria registados na contabilidade do Tesouro e aprecia-se a sua consistência com os mapas que integram a CGE e respetivos elementos informativos⁷, recorrendo a técnicas de revisão analítica. Os procedimentos efetuados não evidenciaram divergências relevantes entre as diferentes fontes de informação, nem inconsistências nos valores reportados, exceto quanto à identificação das entidades titulares de contas no Tesouro, o que compromete a transparência da informação e afeta a correção dos saldos de tesouraria por subsetor divulgados na CGE (Mapa 20 e balanço da tesouraria do Estado).

Em contraditório, o MEF e o IGCP informaram que *“...está a ser desenvolvido pelo IGCP um processo automático que incorpore nos reportes da contabilidade da Tesouraria (...) a classificação das entidades, residentes na aplicação tecnológica que suporta a gestão”*.

É de realçar que a informação na CGE 2025 sobre a posição de tesouraria das entidades que a integram bem como sobre o saldo, mantém-se incompleta, uma vez que continua a limitar-se à movimentação de fundos na

¹ Nomeadamente os recebidos pela AD&C no âmbito dos reembolsos efetuados pelos beneficiários de fundos europeus e as restituições ao circuito financeiro dos fundos (803 M€ em receita e despesa).

² No pagamento de vencimentos, a parte relativa aos descontos é registada como receita extraorçamental e a subsequente entrega como despesa extraorçamental.

³ Cfr. PCGE 2019, ponto 3.2.5.

⁴ N.º 5 do art. 156.º do DLEO 2018, ainda em vigor em 2025, por força do n.º 13 do art. 29.º e do art. 175.º do DL 13-A/2025, de 10/03 (DLEO 2025).

⁵ Regime da tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo DL 191/99, de 05/06.

⁶ Exceto os relativos à SS que dispõe de uma tesouraria única, nos termos do n.º 5 do art. 1.º do RTE.

⁷ Mapa 20 – Movimentos e saldos das contas na Tesouraria do Estado, Mapa 21 – Movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do Estado e Mapa 24 – Balanço da Tesouraria do Estado em 31 de dezembro de 2025.

tesouraria do Estado, excluindo a das contas que as entidades detêm na banca comercial. Esta omissão não permite conciliar as receitas e despesas com as entradas e saídas de fundos, nem aferir a consistência dos registos contabilísticos com a informação relativa à tesouraria.

O balanço da tesouraria do Estado evidencia os saldos no final do ano em disponibilidades e aplicações, bem como as respetivas contrapartidas nos saldos das contas de terceiros e resultados de operações financeiras. No final de 2025, o **saldo global de tesouraria** ascendia a 10 698 M€, mais 1 880 M€ (21,3%) face a 2024 (Quadro 42).

Quadro 42 – Balanço da tesouraria do Estado – 2024-2025

Redução das disponibilidades e aplicações no final do ano foi compensada por passivos financeiros emitidos no período complementar

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2024	31/12/2025	Variação	
			Valor	% (a)
Ativo	(c) 8 818	10 698	1 880	21,3%
Disponibilidades e Aplicações	6 700	4 721	-1 979	-29,5
Banco de Portugal	6 305	4 288	-2 017	-32,0
Bancos estrangeiros	9	6	-3	-31,3
Bancos nacionais	360	344	-16	-4,4
Caixas do Tesouro	25	30	5	22,4
Aplicações de recursos disponíveis	0	51	51	-
Cheques a cobrar (a) (b)	0	0	0	1,0
Depósitos dos clientes em contas do IGCP nas instituições de crédito (a)	1	1	0	-12,9
Terceiros	(c) 2 117	5 977	3 860	182,3%
Antecipação de fundos previstos nos OE	1 971	3 206	1 235	62,7%
Passivos Financeiros no período complementar	0	2 479	2 479	-
Contas de apoio à contabilização das operações da tesouraria do Estado	(c) 147	293	146	99,4%
Passivo	(c) 8 818	10 698	1 880	21,3%
Terceiros	(c) 8 791	10 668	1 877	21,3%
Depósitos no IGCP	8 590	10 396	1 807	21,0%
Serviços da administração central	5 806	7 371	1 565	27,0%
Outras entidades	2 784	3 025	242	8,7%
Outras Contas no IGCP	(c) 201	272	70	34,8%
Empréstimos contraídos pelo Estado em 2024	28	0	-28	-100,0%
Empréstimos contraídos pelo Estado no período complementar	0	96	96	-
Contas de apoio à contabilização das operações da tesouraria do Estado ^(b)	(c) 163	165	2	1,3%
Outras contas (a)	11	10	0	-3,5%
Resultados de Operações Financeiras	27	31	4	13,4%

(a) A variação percentual foi calculada sobre valores não arredondados.

(b) O valor de 2025 é consistente com o Mapa 20 da CGE, enquanto o Quadro 3.59 do RCGE identifica 1 M€, certamente por lapso.

(c) Valores do final de 2024 ajustados para serem comparáveis com a estrutura de 2025: o saldo (147 M€) da conta “Regularização de saldos das contas do balcão 0033/36” (utilizada para refletir a devolução à ECE dos saldos de despesa não utilizados no ano anterior), passou a ser apresentado no ativo, enquanto, em 2024, foi deduzido às “Contas de apoio à contabilização das operações da tesouraria do Estado”, evidenciadas no passivo.

Fonte: CGE 2024 e 2025 (Mapa 24) – Elementos Informativos – Balanço da tesouraria do Estado. IGCP. Elaboração própria.

A **diminuição das disponibilidades**, em 1 979 M€, reflete uma redução dos valores depositados no Banco de Portugal (-2 017 M€), para a qual contribuíram os aumentos: i) das necessidades líquidas de financiamento do Estado (+853 M€, devido ao agravamento do défice orçamental, em 1 780 M€, compensado pela diminuição da aquisição líquida de ativos financeiros, em 927 M€) e as amortizações de dívida (que aumentaram 9 575 M€); ii) das emissões de dívida do ano (+8 929 M€)¹. Assim, o reforço do financiamento obtido foi integralmente absorvido pelo aumento das amortizações e pelo financiamento do défice, sendo ainda necessário utilizar 2 383 M€ de dívida emitida no período complementar da receita. A posição final da tesouraria do Estado em 2025 em disponibilidades e aplicações ascendia a 4 721 M€, dos quais 4 288 M€ (90,8%) estavam depositados no Banco de Portugal.

¹ Sobre as operações relativas à dívida (emissões e amortizações), cfr. pontos 2.4.2. e 2.4.4.

O **ativo**, no âmbito das contas de terceiros, que reflete os valores ainda por regularizar, aumentou 3 860 M€ devido: i) às emissões de dívida no período complementar (2 479 M€), para satisfazer necessidades orçamentais do ano; ii) ao aumento das antecipações de fundos a financiar pelo orçamento da UE¹ (+1 235 M€, dos quais 880 M€ para a AD&C e 355 M€ para o IFAP). No final de 2025, o saldo por regularizar era de 3 206 M€ e dizia respeito a antecipações de 2 050 M€ e de 1 156 M€, àquelas entidades².

O **passivo** evidencia um aumento dos depósitos das entidades no IGCP (+1 807 M€) sobretudo das que integram o perímetro da AC (+1 565 M€). Destaca-se o aumento do saldo do IHRU (+376 M€), devido ao impacto das verbas recebidas no âmbito do PRR, da AT (+236 M€) devido ao aumento do saldo de depósitos de valores penhorados e da ADSE (+203 M€).

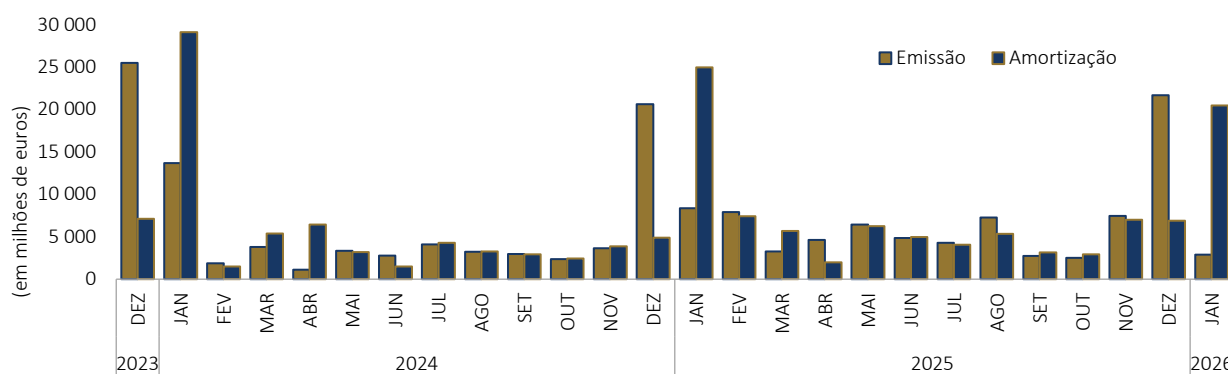
Relativamente aos **empréstimos contraídos pelo Estado**, em 2025 foi integralmente aplicado o saldo de financiamento transitado de 2024, no montante de 28 M€. Adicionalmente, o produto dos empréstimos emitidos durante o ano (123 695 M€) e parte dos emitidos no período complementar (2 383 M€), foram utilizados no financiamento da despesa orçamental, transitando para 2026, um saldo de financiamento no valor de 96 M€.

As **aplicações em CEDIC**³ têm um impacto significativo nos saldos das contas das entidades. Com efeito, a subscrição destes instrumentos traduz-se numa diminuição dos saldos depositados junto do IGCP, enquanto a respetiva amortização origina um aumento desses saldos, em resultado do reembolso do capital aplicado. Em 2025, há a salientar as aplicações em CEDIC (títulos da dívida pública de curto prazo) realizadas pelas entidades⁴, que totalizaram 24 715 M€, no final do ano, um aumento de 734 M€ face a 2024.

Uma parte relevante destas subscrições, no valor de 21 681 M€, foi efetuada no mês de dezembro⁵. Este padrão de aumento das emissões em dezembro por contrapartida do aumento das amortizações em janeiro é recorrente, designadamente, desde 2023 (Gráfico 46).

Gráfico 46 – Emissão e amortização mensal de CEDIC – dezembro de 2023 a janeiro de 2026

Emissão de CEDIC concentrada em dezembro, com amortizações em janeiro do ano seguinte



Fonte: IGCP – aplicações de 31/12/2023 a 31/12/2026, fluxos da dívida direta do Estado – janeiro de 2026. Elaboração própria.

¹ Reflete o valor ainda não regularizado pelos organismos gestores dos programas cofinanciados pela UE, relativos às antecipações de fundos solicitadas para dar continuidade aos pagamentos afetos às medidas dos Programas Operacionais e vai sendo regularizado com a entrada de verbas provenientes da UE.

² Destes montantes deveriam ter sido regularizados até ao final de 2025, 1 043 M€ e 96 M€, respetivamente.

³ Cfr. Caixa 5 – Certificados Especiais de Dívida Pública de Curto Prazo – Evolução 2020-2025.

⁴ Entidades sujeitas ao cumprimento do princípio da unidade da tesouraria e entidades da segurança social.

⁵ 8 965 M€ de CEDIC constituídos a 31/12/2025, com maturidade até 02/01/2026, e incluem 6 498 M€ de aplicações efetuadas pelo IGCP relativos a saldos de tesouraria de entidades públicas (n.º 8 do art. 96.º do DLEO 2025 - cfr. ponto 2.4. e 3.3.1.).

Em 2025, a almofada financeira traduziu-se num saldo médio de tesouraria de 13 048 M€, um valor aproximadamente duas vezes superior ao registado em 2024 (6 407 M€), aumento que refletiu a necessidade de manter um nível médio de liquidez mais elevado, designadamente para fazer face ao reembolso de uma Obrigação do Tesouro com vencimento em outubro de 2025, no valor de 11 433 M€. Em consequência, o custo líquido associado ao financiamento da almofada financeira ascendeu a 142 M€ em 2025, comparativamente a 38 M€ em 2024, acompanhando a evolução do saldo médio de tesouraria¹.

Caixa 5 – Certificados Especiais de Dívida Pública de Curto Prazo – Evolução 2020-2025

Entre 2020 e 2025, o *stock* de CEDIC, no final do ano, passou de 7 046 M€ para 24 715 M€ (+250,8%)

Os Certificados Especiais de Dívida Pública de Curto Prazo (CEDIC), criados em 1999, são instrumentos de dívida pública emitidos pelo Estado, através da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, com maturidade máxima de um ano², como resposta ao princípio da unidade de tesouraria do Estado que determina que a movimentação de fundos públicos e a manutenção de disponibilidades de tesouraria seja centralizada em contas bancárias no IGCP³.

Constituem um dos principais instrumentos utilizados pelas entidades públicas para a aplicação de excedentes de tesouraria e têm três objetivos distintos: a rentabilização dos fundos disponíveis, o financiamento direto do Estado (de forma a obviar custos de intermediação financeira) e a otimização da gestão da tesouraria pública.

Duas décadas desde a sua criação, as normas de execução do OE e os despachos do MF vieram dar um impulso ao aumento da subscrição de CEDIC pelas entidades:

- ◆ desde 2019, os decretos-leis de execução orçamental (DLEO) habilitaram o IGCP, em articulação com as entidades, a solicitar a aplicação de disponibilidades adicionais em CEDIC e, excecionalmente, a determinar a aplicação em CEDIC de outras disponibilidades de tesouraria;
- ◆ acresce a obrigação das entidades sujeitas ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria (desde o DLEO 2019) e das entidades da segurança social (desde o DLEO 2023) comunicarem ao IGCP o montante que projetam aplicar em CEDIC até ao final do ano, os montantes totais de disponibilidades e aplicações de tesouraria disponíveis e os valores estimados para o último dia útil do ano⁴;
- ◆ a partir de 2021, os despachos do MF⁵ e os DLEO definiram que o IGCP, até ao último dia útil do ano, executa a aplicação em CEDIC de disponibilidades de tesouraria das entidades, com maturidade máxima o primeiro dia útil do ano seguinte, até ao limite do montante necessário para cobrir as necessidades de financiamento do ano.

Neste contexto, entre 2020 e 2025, verificou-se um crescimento expressivo da constituição de CEDIC (+17 669 M€; +250,8%), com realce para o peso significativo do volume das emissões em dezembro que passaram de 3 719 M€ para 21 681 M€ (+483,0%) (Quadro 43).

Quadro 43 – *Stock* de CEDIC – 2020-2025

Peso do valor dos CEDIC no *stock* da dívida direta atingiu um máximo de 9,9% em 2023

Aplicações em CEDIC	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Stock</i> no final do ano ^(a) (em M€)	7 046	17 523	20 826	29 228	23 982	24 715
Emissões em dezembro (em M€), das quais:	3 719	12 221	16 576	25 487	20 629	21 681
com maturidade no 1.º dia útil do ano seguinte (%)	56,9	74,7	80,0	63,9	66,6	52,2
Peso das emissões em dezembro face ao <i>stock</i> (%)	52,8	64,7	67,3	87,2	86,0	87,7
Peso dos CEDIC no <i>stock</i> da dívida direta do Estado (%)	2,6	6,3	7,3	9,9	9,5	7,8

(a) Em 2021 e 2022, não foram consideradas as emissões do período complementar.

Fonte: IGCP e PCGE 2020 a 2024. Elaboração própria.

¹ IGCP, Relatório Anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – 2025, p. 40.

² RCM 71/99, de 15/07, revogada pela RCM 157/2006, de 27/11, a qual, por sua vez, foi revogada pela RCM 111/2009, de 25/11. Nos termos da RCM 111/2009, de 25/11, encontra-se prevista a possibilidade da emissão de CEDIC até 18 meses.

³ DL 191/99, de 05/06, que aprova o regime da tesouraria do Estado.

⁴ Estes dois últimos elementos informativos desde o DLEO 2023.

⁵ Despachos 12447-A/2021, de 21/12, 14343/2022, de 30/11 e 12553/2023, de 07/12. Em 2021, não foi publicado o DLEO.

De notar que estas emissões concorrem para a dívida total, mas não integram a dívida consolidada (uma vez que são operações entre o Estado e entidades do perímetro orçamental)¹.

O volume financeiro detido em CEDIC demonstra a existência de disponibilidades de tesouraria que são significativas, abrangendo também fundos disponíveis decorrentes do financiamento europeu, incluindo PRR, e suscetíveis de aplicação financeira de curto prazo. Refira-se que 70,8% destes valores são detidos por entidades da AC e o restante, na sua maioria, por entidades da segurança social.

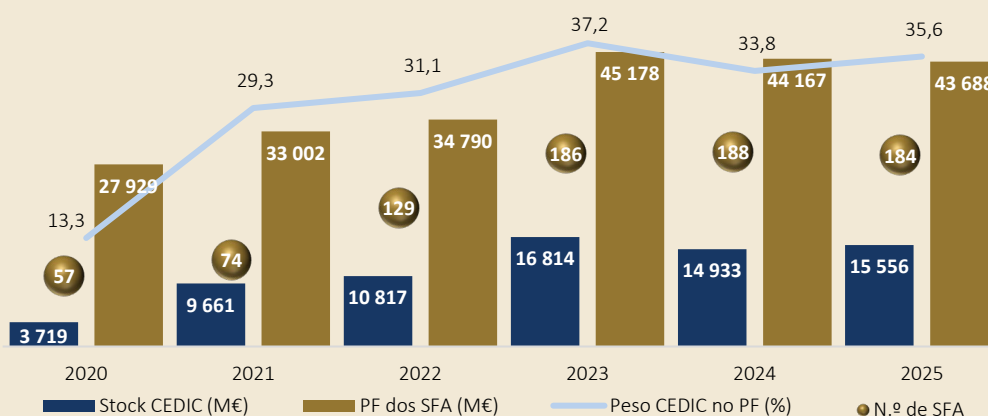
No final do ano de 2025 verificou-se que 26,3% do valor dos CEDIC resultou de aplicações realizadas por iniciativa do IGCP² e com a duração de três dias (entre 31/12/2025 e 02/01/2026: 924 M€ de SI, 5 479 M€ de SFA e setor empresarial do Estado e 95 M€ entidades da SS).

Desde 2021 as aplicações em CEDIC ganham relevância no património financeiro dos SFA

Desde 2021, a carteira de CEDIC mantém um peso próximo ou superior a 30% no valor global do património financeiro dos SFA. O número de SFA que reportaram estas aplicações também aumentou de 57 para 184 no período (Gráfico 47).

Gráfico 47 – Evolução e peso do *stock* de CEDIC no património financeiro dos SFA – 2020-2025

A carteira de CEDIC assume um peso relevante no património dos SFA a partir de 2021



Fonte: Informação prestada pelas entidades – Instrução 1/2008 - 2.ª Secção; IGCP; PCGE de 2020 a 2024. Elaboração própria.

Por sua vez, tem sido determinante, em particular nos últimos anos, a constituição de CEDIC por iniciativa do IGCP, ou seja, através de operações realizadas nos últimos dias do ano, no quadro da gestão da tesouraria e da dívida pública. Em 2024 e em 2025³, essas aplicações representaram, respetivamente, 31,3% (4 681 M€) e 34,9% (5 433 M€) do valor total da carteira de CEDIC.

Apesar das orientações nas circulares de preparação e execução do OE, há falta de consistência e uniformização no registo, pelas entidades, dos fluxos associados aos CEDIC

A falta de uniformização nos registos orçamentais associados às aplicações em CEDIC é um problema antigo e objeto de recomendação nos PCGE desde 2010. As circulares de preparação do OE 2016 e de execução orçamental de 2024 vieram colmatar fragilidades identificadas nos procedimentos de contabilização. Porém, no âmbito do atual Parecer observou-se⁴ a falta de consistência e de uniformização na aplicação, por vários SFA, das orientações emitidas pela EO. Em particular:

¹ Em 2023, a dívida direta consolidada teve uma redução de 11 mil M€, devido, nomeadamente, ao aumento dos títulos de dívida pública na posse das entidades públicas, não somente CEDIC, mas também outros títulos, como Obrigações do Tesouro – Cfr. ponto 2.5.1. do PCGE 2023.

² Nos termos do n.º 8 do art. 96.º do DLEO 2025.

³ Cfr. ponto 2.6.2.

⁴ Com base na informação disponibilizada pelas entidades e o confronto com os dados registados no sistema de informação e gestão orçamental. Refira-se que, em certas situações, a informação e os esclarecimentos prestados pelas entidades não permitiram concluir quanto à correta contabilização, limitando a validação integral dos procedimentos adotados, pelo que não são aqui consideradas.



- ◆ Registo da totalidade dos fluxos de receita e de despesa, independentemente de se tratar de renovação de aplicações financeiras vencidas e renovadas no mesmo ano económico, que não devem ser relevadas orçamentalmente (apenas os rendimentos por ela gerados). Esta prática, que não cumpre com as orientações emitidas, origina a sobrevalorização das receitas e despesas de ativos financeiros (por pelo menos 14 SFA).
- ◆ Não contabilização dos fluxos relativos à constituição ou reembolso de aplicações em CEDIC por os valores em causa não constituírem receita própria da entidade ou por serem tratados como operações de tesouraria (por pelo menos 10 SFA).
- ◆ Inscrição em rubricas orçamentais dos fluxos associados às aplicações realizadas por iniciativa do IGCP que, desde 2025, devem ser registadas em receita ou despesa extraorçamental (por pelo menos 20 SFA).
- ◆ Registo dos juros pelo valor líquido, incumprindo o princípio da não compensação, ou noutras rubricas que não a de rendimentos da propriedade, incumprindo o princípio da especificação (por pelo menos 20 SFA).

Neste contexto, continua a ser necessário reforçar as orientações que assegurem a adoção de práticas corretas pelas entidades públicas. A ausência de um tratamento uniforme dificulta a análise agregada das aplicações realizadas pelo universo de entidades, podendo conduzir a interpretações erróneas quanto à dimensão dos excedentes de tesouraria e ao recurso a instrumentos financeiros de curto prazo, apesar de essenciais às decisões a tomar neste âmbito.

O MEF e a EO, em sede de contraditório, salientaram que a circular de execução orçamental de 2026¹ *“reitera a explicação sobre a matéria através de uma apresentação sistematizada e de suporte gráfico”, considerando que “constitui um importante elemento de apoio à correta interpretação, avaliação e registo contabilístico das respetivas operações por parte das entidades”*. Dá-se nota que esta forma de divulgação, por permitir uma apresentação mais clara e facilitar a compreensão da informação, poderá contribuir para a uniformização e adequada contabilização das aplicações em CEDIC, ainda que não introduza orientações novas.

¹ Circular 1418, Série A, de 12/08/2026.

3. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

3.1. Enquadramento

O subsetor da Segurança Social assegura o funcionamento do Sistema da Segurança Social (SSS), ao qual compete a atribuição de prestações sociais e a disponibilização de serviços e equipamentos sociais. Em 2025, a Conta da Segurança Social (CSS) apresentou a melhor situação financeira e o melhor desempenho económico desde a adoção do SNC-AP (2023). O Balanço cresceu, desde então, 15 375 M€ (32,5%), cifrando-se num total de 62 675 M€ em 31/12/2025. Ao longo dos 3 anos foram consistentemente gerados resultados líquidos positivos, sendo que os do exercício de 2025 ascenderam a 7 534 M€, igualmente o resultado mais expressivo no período referido, ao qual correspondeu um excedente orçamental de 6 723 M€.

Contudo, a leitura da conta consolidada encontra-se prejudicada por distorções materialmente relevantes que comprometem a respetiva fiabilidade, com destaque para a omissão das responsabilidades pelas pensões a pagamento aos pensionistas atuais e a inadequada valorização das dívidas de terceiros decorrentes das entregas das contribuições e quotizações pelos contribuintes¹. Acresce que os saldos orçamentais muito positivos dos últimos anos, têm ficado, sobretudo, a dever-se a um crescimento da receita que tem sido particularmente sustentado por fatores de natureza conjuntural alicerçados no desempenho da economia, enquanto as pressões sobre a despesa assumem um carácter mais estrutural.

A CGE inclui, no que à SS diz respeito, o Relatório Consolidado da Conta da Segurança Social, o qual integra, nomeadamente as demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas². Inclui também um conjunto de mapas com a execução da receita e da despesa face ao orçamento e outros que desenvolvem, segundo a arquitetura do SSS, a execução sumarizada na demonstração do desempenho orçamental³.

O respetivo processo de consolidação⁴ incorpora as contas individuais das 12 entidades⁵ que integram o subsetor da segurança social:

- ◆ Dois institutos públicos de grande dimensão que na vertente orçamental processam 77,5% da despesa do subsetor. Compete ao Instituto de Segurança Social (ISS) gerir os regimes de SS; garantir a proteção e inclusão social das pessoas e a aplicação dos acordos internacionais e ao IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social gerir os recursos financeiros da SS.
- ◆ Dois institutos públicos de âmbito regional: Instituto da Segurança Social dos Açores (ISSA) e Instituto da Segurança Social da Madeira (ISSM), que executam as políticas de segurança social nas regiões autónomas.
- ◆ O Instituto de Informática (II), ao qual compete desenvolver, gerir e manter os sistemas de informação da SS, garantindo toda a infraestrutura tecnológica necessária ao funcionamento dos serviços.

¹ Cfr. Pareceres sobre a CGE 2024 e 2023.

² As quais compreendem a Demonstração consolidada de desempenho orçamental, o Balanço consolidado, a Demonstração dos resultados por natureza consolidada, a Demonstração consolidada das alterações no património líquido, a Demonstração consolidada de fluxos de caixa e o Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, não tendo sido apresentada em 2025 a Demonstração consolidada de direitos e obrigações por natureza.

³ Comporta ainda um Relatório sintético e mapas informativos de natureza diversificada, incluindo o designado Mapa da Lei de Bases da SS.

⁴ Assegurado pelo IGFSS nos termos da al. d) do n.º 2 do art. 3.º do DL 84/2012, de 30/03, na sua redação atual.

⁵ Para uma descrição mais detalhada da missão das entidades, cfr. Anexo D1.

- ◆ Cinco fundos¹ destinados a assegurar o pagamento de prestações sociais com fins específicos e um para pagamento de prémios de desempenho de cobrança.
- ◆ O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança social (FEFSS), que visa assegurar a cobertura das pensões do sistema previdencial da SS por, pelo menos, 24 meses e a respetiva entidade gestora, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social.

Ora, a fiabilidade da CSS assume particular relevância para o exercício da competência de certificação por parte do Tribunal da Conta Geral do Estado consolidada, futuramente a apresentar nos termos da LEO, a qual integrará as contas consolidadas dos subsetores da administração central e da segurança social.

A consolidação das referidas contas individuais do universo da SS, como se de uma única entidade se tratasse, implica, sobretudo, a eliminação dos fluxos e das posições financeiras, recíprocas entre aquelas entidades, quer ao nível da contabilidade orçamental, quer da financeira, por forma a evitar duplicações. No entanto, neste Parecer aprecia-se o facto de no processo de consolidação terem sido desconsideradas as limitações e insuficiências contabilísticas das contas individuais, que são materiais e que foram sinalizadas no âmbito da respetiva revisão legal de contas.

O exercício de 2025 corresponde ao terceiro e último ano de um período de transição para o referencial SNC-AP². Os trabalhos aqui apresentados – de identificação e avaliação preliminar de alguns dos principais riscos de distorção material da CSS³, classificados sob a forma de uma matriz de riscos⁴ – concluem que este período de transição permitiu ganhos de qualidade do relato financeiro, nomeadamente ao nível dos imóveis, dos bens móveis e da especialização do rendimento de contribuições e quotizações. Porém, continua a observar-se a ausência de progressos suficientes em áreas contabilísticas que, sendo igualmente específicas, são de elevado significado financeiro. Concluiu-se igualmente que não foi dado cumprimento à totalidade das divulgações específicas associadas ao período de transição, prejudicando a transparência inerente a uma boa prestação de contas. É ainda dado destaque à atualização das conclusões sobre o património imobiliário da SS, expressas no PCGE 2024.

Por sua vez, na vertente orçamental, dá-se conta do resultado das verificações à regularidade das alterações orçamentais, à conformidade da execução com o orçamento final e ao cumprimento de normas e de regras contabilísticas. Aprecia-se também a evolução da execução orçamental no contexto das políticas públicas aprovadas, alertando-se para impactos e riscos⁵. Pela sua relevância para a sustentabilidade das pensões do sistema contributivo, identificam-se dois grupos de contribuintes responsáveis por cerca de um quarto das contribuições para a SS: os trabalhadores em funções públicas e a população estrangeira residente. Nas componentes não contributivas, ou seja, relativamente aos quais a SS é maioritariamente financiada pela AC, relevam os custos das políticas sociais e os derivados de calamidades.

¹ Fundo de Socorro Social (FSS), Fundo de Garantia Salarial (FGS), Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC), Fundo de Cobrança Executiva da Segurança Social (FCE) e Fundo Especial de Segurança Social da Área da Cultura (FESSPAC).

² A possibilidade de, em certas circunstâncias de complexidade, o processo de transição para o SNC-AP ter uma duração de até três anos encontra-se prevista na *International Public Sector Accounting Standard* (IPSAS) 33 e acolhida por via da al. a) do art. 13.º do DL 192/2015, de 11/09, em conjugação com a FAQ 47 da Comissão de Normalização Contabilística.

³ Tomaram-se ainda em consideração as opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas individuais que concorreram para o processo de consolidação da CSS, expressas nas respetivas certificações legais de contas. De notar que as contas individuais do ISS, IGFSS e FCE, prestadas ao Tribunal em 2025, não vieram acompanhadas da respetiva certificação legal.

⁴ Com base no exame contabilístico realizado pelo Tribunal no âmbito dos Pareceres emitidos sobre as últimas CGE.

⁵ Neste âmbito, para além da CSS divulgada na CGE, aprecia-se a informação que integra as contas individuais das entidades da SS apresentadas ao Tribunal, a disponibilizada para consulta no Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), a diretamente solicitada às entidades, bem como a legislação aplicável.

3.2. Demonstrações orçamentais e mapas contabilísticos

O financiamento e a atribuição de prestações sociais e a disponibilização de serviços e equipamentos sociais pelo Sistema da Segurança Social (SSS) está organizado, de acordo com a Lei de Bases da SS (LBSS), através de sistemas e subsistemas (Figura 5).

Figura 5 – Sistemas e subsistemas da Segurança Social

O SSS integra sistemas e subsistemas que refletem a complementaridade de várias missões específicas

Previdencial	Proteção Social de Cidadania	Regimes Especiais
Assente no princípio do autofinanciamento. Componente Repartição Maioritariamente financiada por contribuições e quotizações, paga prestações sociais substitutivas de rendimentos de trabalho perdido por doença, maternidade, parentalidade e adoção, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice, morte e sobrevivência, cujo direito depende de contribuições prévias. Componente Capitalização Financiada, essencialmente por saldos do sistema previdencial-repartição, rendimentos das aplicações financeiras e receitas fiscais consignadas, visa assegurar a estabilização financeira futura do SSS e contribuir para a sua solidez.	Financiado por verbas provenientes do OE, por resultados da exploração de jogos sociais e por receitas fiscais consignadas. Subsistema Solidariedade Assegura prestações sociais destinadas ao combate à pobreza e exclusão social, como, por exemplo, as pensões sociais e outros benefícios associados ou o rendimento social de inserção. Subsistema Proteção Familiar Visa compensar o aumento de encargos associados ao alargamento da família e a determinados riscos sociais no domínio da deficiência e da dependência. Subsistema Ação Social Assegura apoios, através da disponibilização de serviços e equipamentos, a grupos mais vulneráveis (crianças jovens, pessoas com deficiência e idosos em situação de vulnerabilidade social).	Financiado por verbas provenientes do OE e por fundos de reserva ancorados na CGA. Regime Substitutivo Bancário e Fundo Especial Carris Financiados diretamente por receitas gerais do Estado. Asseguram o pagamento de pensões e outras prestações sociais no caso do regime substitutivo bancário e de complementos de pensão no caso da CARRIS. BPN, STCP e INE Financiados por fundos de reserva ancorados na CGA. Asseguram o pagamento de pensões do BPN e dos complementos de pensão do STCP e do INE.

Fonte: LBSS na redação atual. Elaboração própria.

Neste título, apreciou-se a CSS na sua vertente orçamental¹ (alterações orçamentais, receitas, despesas e saldos), quanto à legalidade, regularidade e consistência com as políticas públicas que afetam a SS, aferindo, entre outros aspetos, se foram seguidas as boas práticas de previsão de receita e despesa públicas. Por outro lado, procedeu-se à verificação da legalidade e regularidade das operações face às normas aplicáveis, incluindo o cumprimento de normas e regras contabilísticas. Examinou-se ainda a conformidade do executado em 2025 com o previsto no orçamento final que acompanha a CGE do mesmo período. Deste trabalho destaca-se i) a CSS não incluiu a Demonstração consolidada de direitos e obrigações por natureza²; ii) a sobreavaliação da receita do PRR em 3 M€; iii) as fragilidades no reporte, manifestaram-se, de forma geral sobre a insuficiência do relatório que acompanha a conta³ e, em particular, ao nível da quantificação da perda de receita contributiva e no lapso encontrado na compilação de informação referente a transferências (Mapa 45⁴); iv) discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da SS, que continuam por ultrapassar, referindo a MTSSS em contraditório, que esta harmonização “...deverá ser ponderada no âmbito de uma revisão mais global do quadro de financiamento do sistema de segurança social”.

¹ Com base na informação da CGE, da CSS e das contas individuais das entidades do seu perímetro de consolidação, do Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF) e ainda em informação solicitada diretamente às entidades.

² O IGFSS informou que “...as entidades ainda se encontram a desenvolver trabalho na qualificação de transações e processos, ao nível dos direitos e obrigações...” – In CGE 2025 - Elementos informativos – Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas.

³ Presentemente contém informação muito exígua e insuficiente para a execução dos trabalhos preparatórios necessários à emissão de um parecer técnico.

⁴ O Mapa 45 dos Elementos Informativos Comuns da CGE, na linha RAA – Estruturas Emprego F. P incluiu 0,5 M€ referentes a benefícios adicionais de saúde no âmbito do complemento solidário para idosos, sendo a sua inclusão nas políticas de emprego um erro na compilação do mapa.

Na globalidade, os dados apresentados permitem concluir: i) a adequação do reporte aos termos da LBSS; ii) que o sistema evidenciou sustentabilidade financeira corrente, pese embora vulnerável, a fatores de natureza conjuntural externos (como guerras, catástrofes ou alterações climáticas) e internos (como pressões demográficas, políticas migratórias e decisões de política); iii) que o desempenho orçamental do período gerou um saldo efetivo de 6 723 M€ (+1 187 M€ face a 2024) e contribuiu para fazer face a eventuais necessidades de financiamento futuras asseguradas pela componente de capitalização do sistema previdencial, com a afetação de 5 500 M€ ao FEFSS, em 2026, mantendo-se a tendência de crescimento observada desde 2016, impulsionada pelo aumento da receita contributiva.

3.2.1. Alterações orçamentais

Em 2025, as alterações orçamentais efetuadas aumentaram a receita e a despesa previstas em 6 021 M€ e 5 599 M€, respetivamente, resultando num acréscimo do saldo orçamental no valor de 422 M€. Do lado da despesa destacam-se 4 000 M€ destinados a permitir a aplicação em ativos financeiros dos saldos do sistema previdencial (Quadro 44).

Quadro 44 – Orçamento da segurança social – alterações orçamentais – 2025

Os ajustamentos feitos ao longo do período reduziram o saldo efetivo orçamentado em 206 M€

(em milhões de euros)

Designação	OSS Inicial	Alterações Orçamentais				OSS Final
		Crédito Especiais	Reforços	Anulações	Total	
Receita Total	87 483	4 726	6 272	4 977	6 021	93 504
Receita efetiva	45 046	660	1 080	348	1 392	46 438
Receita não efetiva	42 437	4 066	5 191	4 629	4 629	47 066
Ativos financeiros	41 897	4 000	4 300	4 300	4 000	45 897
Passivos Financeiros	260	0	0	0	0	260
Saldo do Ano Anterior	280	66	891	329	629	909
Despesa Total	82 167	4 723	8 425	7 550	5 599	87 766
Despesa efetiva	39 387	723	3 825	2 950	1 598	40 985
Despesa não efetiva	42 780	4 001	4 600	4 600	4 001	46 781
Ativos Financeiros	42 480	4 001	4 600	4 600	4 001	46 481
Passivos Financeiros	300	0	0	0	0	300
Saldo efetivo	5 659					5 453
Saldo global SSS	5 316					5 738

Fonte: LOE e CSS 2025. Elaboração própria.

Note-se que a informação sobre as alterações orçamentais no RCGE (Quadro CSS 1), não é clara, uma vez que são apresentados valores diferentes para a despesa de cada subsistema consoante sejam totalizados por classificação económica ou funcional, sem qualquer explicação¹. Em sede de contraditório, o IGFSS informou que na próxima divulgação sobre a matéria “...será apresentada uma explicação alternativa, de forma a tornar a informação mais compreensível”.

Os trabalhos realizados em sede deste Parecer permitem destacar as seguintes operações do ano:

- ◆ As operações de correção (em baixa) de saldos inicialmente integrados no OSS, no valor de 329 M€², por não estarem em conformidade com os apurados na CSS 2024.

¹ A este propósito, assinala-se que a nota ao Quadro CSS1. Execução global por sistema /subsistema do Relatório da CGE (que refere: “Os montantes constantes nos mapas 7, 8 e 9 não incluem as receitas e despesas das operações recíprocas entre instituições da Segurança Social”) apenas é verdadeira para a despesa e receita total do subsector, não podendo ser aplicada aos valores por subsistema dos mapas 8 e 9 (que incluem a despesa e receita total por classificação económica), nem do mapa 7 (por funcional, por incluir rendas pagas a entidades do perímetro).

² Sendo 2 M€ no FSS e 327 M€ no FEFSS.

- ◆ As operações de integração de saldos do ano anterior (na forma de créditos especiais) destinados à transferência do saldo do sistema previdencial-repartição para capitalização (FEFSS) no valor de 4 000M€.
- ◆ Os reforços orçamentais de verbas provenientes do OE (644 M€), essencialmente para o financiamento extraordinário de pensões (394 M€), para a ação social (188 M€), para o subsistema de proteção familiar (34 M€), bem como para acomodar o recebimento da dívida (remanescente) do Ministério da Defesa Nacional referente ao período de 2004 a 2006 (20 M€).
- ◆ O reforço da rubrica contribuições e quotizações, permitindo utilizar a receita contributiva arrecadada para além do inicialmente previsto em 686 M€ (mais 2,3%) em despesa.

Na despesa efetiva, destacam-se os reforços: i) em 394 M€ para suplemento extraordinário de pensões; ii) em 314 M€¹ nas verbas destinadas a satisfazer encargos com prestações familiares (abono de família e prestação social para a inclusão) e com acordos de cooperação onde se inclui a medida de gratuidade das creches², necessários para acorrer ao aumento da despesa decorrente do acréscimo do número de beneficiários; iii) em 147 M€ da previsão inicial para fazer face aos encargos com CSI, decorrente de uma deficiente previsão inicial que apenas acomodou uma parte da alteração introduzida na medida a partir de 01/06/2024³.

3.2.2. Receita

Em 2025, a segurança social arrecadou 46 110 M€ (+9,3% face a 2024) em receita efetiva, representando a receita contributiva cerca de dois terços (30 152 M€) e as transferências correntes e de capital 30,9% (14 270 M€). Já a receita não efetiva apresentou um decréscimo de 25,8% face a 2024, impulsionada pela diminuição dos ativos financeiros e constituindo também um desvio relevante (75,1%) face ao orçamento final, ambos justificados pela rotação da carteira do FEFSS⁴.

Quadro 45 – Evolução da receita – 2024-2025

A principal componente da receita são as contribuições para a segurança social, pagas pelos trabalhadores e entidades patronais

(em milhões de euros)

Designação	CSS 2024	2025		Variação 2025/2024	
		OSS Final	CSS	Valor	%
Receita Efetiva	42 192	46 438	46 110	3 918	9,3
Contribuições para a Segurança Social	27 688	30 147	30 152	2 464	8,9
Transferências correntes e de capital	13 017	15 071	14 270	1 253	9,6
Rendimentos da propriedade	809	654	875	67	8,2
Reposições não abatidas nos pagamentos	253	135	340	87	34,2
Outras receitas (correntes e de capital)	425	430	472	48	11,2
Receita não efetiva	15 803	47 066	11 723	-4 080	-25,8
Ativos financeiros	15 003	45 897	10 814	-4 189	-27,9
Passivos financeiros	0	260	0	0	n.d.
Saldo do Ano Anterior	800	909	909	109	13,6
Receita Total	57 995	93 504	57 832	-162	-0,3

Fonte: CSS 2024, OSS final e CSS 2025. Elaboração própria.

¹ Incluindo créditos especiais no valor de 242 M€.

² Gratuidade das creches – acordos de cooperação bilaterais (não abrangidos por protocolos) firmados com entidades da rede pública (municípios, universidades, institutos públicos) e da rede privada.

³ DL 35/2024, de 21/05 (exclusão dos rendimentos dos filhos da ponderação da condição de recursos, aumento do valor de referência) e DL 37/2024, de 28/05 (gratuidade dos medicamentos).

⁴ “...A receita cobrada acompanha as alienações de ativos financeiros realizadas no âmbito da gestão da carteira” – Ofício S-IGFSS/115327/2026, de 24/06.

A **receita contributiva** (30 152 M€) cresceu 8,9% (2 464 M€) face a 2024. Esta evolução foi o reflexo do aumento verificado nas remunerações médias por trabalhador¹ bem como do acréscimo do número de contribuintes (+1,3%)², tendo este último beneficiado do aumento do emprego público (+1,2%)³ e do aumento da população ativa estrangeira empregada.

Considerando os últimos 10 anos, o número de contribuintes aumentou, em média, 3,6% ao ano, com destaque para o crescimento de 20% registado na população ativa estrangeira.⁴ Este aumento⁵ está em linha com a evolução da respetiva receita contributiva arrecadada no mesmo período (de 531 M€, em 2016 para 4 149 M€, em 2025), tendo representado, neste último ano, cerca de 13,8% da receita contributiva. Por sua vez as prestações sociais pagas pela SS a contribuintes estrangeiros totalizaram 822 M€, correspondendo a um saldo positivo de 3 327 M€, em reflexo da maioria destes contribuintes (96,3%) se concentrar nas faixas etárias da vida ativa (entre os 20 e os 59 anos).

Os trabalhadores em funções públicas constituem um grupo também relevante de contribuintes, representando cerca de 12,3% (3 705 M€) relativamente a um total de 411 859 beneficiários ativos⁶.

As receitas provenientes **de transferências** totalizaram 14 270 M€ e cresceram 9,7% face a 2024. São, na sua maioria (89,5%), provenientes da AC (12 773 M€) para financiar as responsabilidades do Estado em matéria de apoios sociais, previstas na LBSS (componente não contributiva) e outras medidas de natureza excecional e temporária. Acrescem ainda as transferências provenientes da UE que totalizaram 1 496 M€ (Quadro 46).

Quadro 46 – Transferências da AC e da UE para a SS – 2024-2025

As transferências da AC aumentaram 6,4% e destinaram-se a financiar apoios sociais e aumentos extraordinários de pensões

(em milhões de euros)

Transferências para a CSS	2024	2025		Variação Homóloga	
		OSS Final	CSS	Valor	%
Administração Central	12 010	12 960	12 773	763	6,4
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	8 620	9 441	9 442	822	9,5
Transferências do OE – receitas fiscais consignadas à SS ^(a)	1 716	1 812	1 676	-40	-2,3
Transferências do OE – Regime Substitutivo Bancário	382	371	369	-13	-3,5
Transferências do Ministério da Educação	179	179	185	6	3,5
Transferências do OE – comparticipação pública nacional	149	132	131	-18	-11,9
Outras transferências ^(b)	964	1 024	970	6	0,6
União Europeia, das quais:	1 003	2 110	1 496	493	49,2
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	863	1 522	1 292	429	49,7
Transferências do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) ^(c)	140	575	197	57	40,7
Total de transferências da AC e UE	13 013	15 069	14 270	1 256	9,7

(a) Adicional à contribuição Setor Bancário (4 M€); Adicional ao IMI (154 M€); IRC (376 M€); IVA Social (1 143 M€).

(b) Inclui transferências da AD&C – compensação do reembolso do IVA (PRR) no valor de 10 M€ e transferências de capital em cerca de 1 M€.

(c) Inclui 3 M€ recebidos como reposição não abatida nos pagamentos.

Fonte: CSS 2024, CSS 2025 e OSS final. Elaboração própria.

¹ Na sequência de várias medidas legislativas: acordo de rendimentos para o setor privado, aumento da Remuneração Mensal Mínima Garantida e revalorização da massa salarial pública.

² 5 665 394 indivíduos com remunerações declaradas.

³ 762 278 trabalhadores em funções públicas, um aumento de 1,2% face a 2024 (mais 8 721), dos quais mais de metade (411 859; 54,0%) já se encontram integrados no SSS.

⁴ Estatísticas da SS – situação da base de dados em 01/02/2026 (extração a 25/03/2026); SIEP_2026_T1_2026_05_15 (DGAEP).

⁵ Aumentou cinco vezes entre 2016 e 2025 (de 215 877 para 1 115 541 contribuintes), e representou 19,7% do total de contribuintes.

⁶ A partir de 2006, passando a CGA a um sistema fechado, as contribuições dos novos trabalhadores têm como destino o SSS.

No seu conjunto, as entidades da AC contribuíram com 12 773 M€ (27,7% da receita efetiva) para despesas do subsetor social. A sua decomposição por sistemas e subsistemas é apresentada na figura seguinte, sendo de salientar que o princípio do autofinanciamento aplicável ao sistema previdencial não impede o financiamento do Estado em matérias específicas:

Sistema de proteção social de cidadania	Subsistema de solidariedade (5 590 M€)	Pagar pensões sociais e complementos, entre outras prestações sociais de natureza não contributiva, maioritariamente financiados por verbas provenientes do OE e /ou de outras entidades da AC.
	Subsistema de proteção familiar (2 813 M€)	Compensar as famílias pelos encargos acrescidos resultantes de valências familiares, deficiência e dependência; maioritariamente financiado por receitas fiscais consignadas.
	Subsistema de ação social (2 883 M€)	Apoiar as IPSS e equiparadas, financiadas maioritariamente pelo OE e pela parte dos resultados da exploração dos jogos sociais consignada à SS.
Sistema previdencial	Repartição (575 M€)	Compensar as receitas cessantes e suportar a CPN em projetos cofinanciados por fundos europeus, sobretudo, no âmbito da formação profissional.
	Capitalização (534 M€)	Entregar ao FEFSS as receitas fiscais que lhe foram consignadas.
Sistema de regimes especiais (378 M€)		Pagar as pensões do regime substitutivo do setor bancário, entre outros.

Considerando a natureza da receita, destacam-se:

- ◆ As **transferências para financiamento da LBSS** (9 442 M€) que visaram financiar as despesas da componente não contributiva do sistema, em linha com as políticas de reforço da coesão e integração social e combate à pobreza e que registaram um aumento de 822 M€ (9,5%).
- ◆ As **receitas fiscais consignadas à SS** (1 676 M€) que foram inferiores ao ano anterior em 2,3% devido ao fim da cobrança do adicional de solidariedade sobre o Setor Bancário (-31 M€) e a diminuição da receita de IRC (-73 M€)¹.
- ◆ As demais **transferências** destinadas ao financiamento: i) do apoio extraordinário à renda (286 M€); ii) das pensões do regime substitutivo dos bancários (369 M€); iii) do reembolso da dívida do MDN à SS (20 M€) relativa ao pagamento de prestações sociais a antigos combatentes (anos de 2004 a 2006); iv) do pagamento de pensões de regimes variados (255 M€), cujo financiamento pertenceu à CGA².

No que concerne às **transferências da UE**, o acréscimo de 493 M€ (49,2%), verificou-se nas verbas provenientes do FSE (+429 M€) e do PRR (+57 M€). No âmbito do PRR, a SS registou 207 M€³ em receita orçamental e 219 M€ em despesa, verificando-se assim uma diferença (12 M€) justificada pelos desfasamentos temporais entre receita e despesa⁴. Em particular, quanto às regras de contabilização, o ISS, à semelhança do que vem acontecendo em anos anteriores apresentou uma receita relativa ao PRR superior à despesa em 3 M€, contrariando a disposição legal⁵ que estipula que apenas o montante equivalente à despesa orçamental realizada no ano deva ser registado como receita orçamental, enquanto o restante deveria ser tratado como operação extraorçamental.

3.2.3. Despesa

A **despesa efetiva** da SS totalizou 39 387 M€, maioritariamente (96,1%) sob a forma de transferências (correntes e de capital). A **despesa não efetiva**, por sua vez, respeita integralmente a **ativos financeiros** (16 444 M€), maioritariamente (71,0%) investimentos do FEFSS (11 683 M€) no âmbito da gestão da sua carteira.

¹ Conduzindo a uma redução de 15,5% nas consignações ao FEFSS (534 M€ em 2025 face a 631 M€ em 2024).

² Unificadas (222 M€) e Fundos (33 M€).

³ 197 M€ de transferências da UE e, também, 10 M€ de reembolso de IVA do PRR.

⁴ Designadamente as transferências da UE para financiamento dos projetos do II que só ocorreram no primeiro trimestre de 2026, enquanto a despesa foi realizada ainda no decurso de 2025, o mesmo é válido para o IGFSS cuja receita deu entrada em 2025, para financiamento de despesa realizada em 2024.

⁵ Regime excecional de execução orçamental do PRR – DL 53-B/2021, de 23/06.

Quadro 47 – Evolução da despesa – 2024-2025

As despesas da SS são essencialmente pensões e apoios sociais e investimentos financeiros (95,1% do total)

(em milhões de euros)

Designação	2024	2025		Variação 2025/2024	
	CSS	OSS final	CSS	Valor	%
Despesa Efetiva	36 656	40 985	39 387	2 731	7,4
Despesas com o pessoal	343	389	353	9	2,7
Aquisição de bens e serviços	113	224	102	-12	-10,2
Transferências (correntes e de capital)	35 546	39 017	37 832	2 286	6,4
Subsídios	565	1 165	989	424	75,0
outras despesas	87	189	110	23	26,6
Despesa não efetiva	18 925	46 781	16 444	-2 481	-13,1
Ativos financeiros	18 925	46 481	16 444	-2 481	-13,1
Passivos financeiros	0	300	0	-0	-100,0
Despesa Total	55 580	87 766	55 831	250	0,4

Fonte: CSS 2024, OSS final e CSS 2025. Elaboração própria.

A rubrica transferências inclui as prestações sociais que representaram 92,6% da despesa efetiva da SS e cobriram um conjunto diversificado de apoios sociais, conforme discriminados no Quadro 48.

Quadro 48 – Despesa em prestações sociais e políticas ativas de emprego

Para além da despesa com pensões, os outros apoios sociais atingiram 11 589 M€ (+8,9%) e representam 30, 0% da despesa efetiva

(em milhões de euros)

Prestações Sociais, Formação e Políticas ativas de emprego	CSS 2024	CSS 2025	Variação homóloga	
			Valor	%
Prestações Sociais (a)	34 210	36 452	2 243	6,6
Pensões e complementos, dos quais:	23 573	24 864	1 291	5,5
Sobrevivência	3 121	3 284	163	5,2
Invalidez	1 290	1 369	79	6,2
Velhice	17 375	18 426	1 051	6,1
Pensões do regime substitutivo Bancário (b)	382	368	-13	-3,5
Complemento excecional de pensão	0	0	0	-98,8
Parcela de atualização extraordinária de pensões	986	1 001	15	1,5
Suplemento extraordinário de pensão	360	354	-6	-1,7
Desemprego e Apoio ao Emprego, das quais:	1 591	1 688	97	6,1
Subsídio de Desemprego	1 236	1 355	119	9,7
Ação social, das quais:	2 954	3 358	404	13,7
Transf. e subsídios – Instituições sem fins lucrativos	2 506	2 856	350	14,0
Transf. e subsídios – Famílias	119	127	9	7,5
Medidas de combate à pobreza e exclusão social	1 785	1 999	214	12,0
Subsídio e complemento de doença	920	1 001	81	8,7
Subsídio de Apoio ao Cuidador Informal	26	35	10	37,4
Garantia Infância	83	86	3	3,7
Rendimento Social de Inserção	358	342	-16	-4,5
Complemento Solidário para Idosos (c)	399	535	137	34,3
Medidas Excecionais e Temporárias (COVID-19) (d)	3	2	-2	-54,5
Medidas do choque geopolítico (e)	317	287	-30	-9,5
Apoio extraordinário famílias mais vulneráveis	6	4	-2	-35,6
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais	1	1	0	20,4
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	2	0	-2	-90,3
Apoio extraordinário à renda (f)	308	282	-26	-8,6
Medidas de apoio às famílias, das quais:	3 986	4 255	269	6,7
Abono de família	1 359	1 397	38	2,8
Parentalidade	891	1 009	119	13,3
Subsídio por morte	145	141	-4	-2,4
Deficiência	880	963	83	9,5
Formação profissional e PAE	1 844	2 230	386	20,9
Políticas ativas de emprego	950	1 031	81	8,6
Transf. e Subsídios de Formação profissional	894	1 199	305	34,1
Despesa	36 054	38 682	2 628	7,3

(a) Valores identificados no Quadro CSS 2 do RCGE acrescem as pensões dos regimes especiais (BPN, INE, CARRIS, STCP e RSB) e as transferências para a CGA (pensões unificadas), totalizando 378 M€ e 661 M€, respetivamente. (b) Esta despesa distribui-se por várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência). (c) Inclui o valor referente aos benefícios adicionais de saúde de 26 M€. (d) Não inclui o valor referente à ação social. (e) Excluindo complemento excecional de pensão, apoio para a alimentação das famílias mais carenciadas e transferências para as IPSS. (f) Inclui cerca de 38 m€ de apoio extraordinário à renda de 2.ª habitação atribuído aos docentes deslocados.

Fonte: CSS 2024 e CSS 2025. Elaboração própria.

As despesas **com pensões e complementos** representaram 68,2% da despesa com prestações sociais e aumentaram 5,5% face a 2024. Este aumento reflete as medidas de reforço do valor das pensões¹, o impacto dos regimes de reforma antecipada² e também o aumento do número de beneficiários (0,5%)³.

Note-se que, entre 2017 e 2025, o esforço do Estado com as medidas de **atualização extraordinária de pensões** (adotadas entre 2017 e 2022⁴), totalizou 5 636 M€, dos quais 1 001 M€ constituíram despesa de 2025. Estas medidas continuarão a gerar encargos adicionais futuros ao longo da vida dos seus beneficiários. Já no que respeita à **atualização extraordinária, aprovada para 2025**, também com efeitos estruturais na despesa com pensões, não foi possível obter evidência contabilística de ter sido relevada como benefício adicional atribuído a pensionistas, o que impossibilitou identificar o seu impacto para 2025.⁵

Foram também concedidos vários outros apoios às famílias, entre os quais os destinados:

- ◆ Ao **combate à pobreza e a exclusão social**, que aumentaram 12,0% face a 2024, com o CSI a apresentar o maior acréscimo (34,3%) para 535 M€⁶.
- ◆ Ao **apoio às famílias** (reforço dos rendimentos das famílias), com um aumento para 4 255 M€ (+6,7%), alavancadas pelas medidas de apoio à infância e juventude, onde se inclui o abono de família (1 397 M€)⁷, as medidas de apoio à natalidade (1 009 M€) e as medidas de apoio à deficiência (963 M€) que vêm sendo reforçadas desde 2017, a apresentarem aumentos em valor e número de beneficiários.
- ◆ A minimizar os efeitos da inflação decorrentes do **choque geopolítico**, no total de 287 M€, que recuaram 9,5% face a 2024. Em 2025, à semelhança do que já se verificara em 2024, a quase totalidade desta despesa respeita ao apoio extraordinário à renda de 1.ª habitação (282 M€, menos 8,6% face a 2024), sendo de referir que as alterações ao regime legal e o modelo de operacionalização da medida não permitiram solucionar os problemas identificados no PCGE 2023. A despesa acumulada com esta medida ascendeu, desde 2023, a 859 M€.
- ◆ A **prestações de desemprego e apoio ao emprego**, que aumentaram 6,1% para 1 688 M€, o que reflete, por um lado, o aumento do número de beneficiários e, por outro, a manutenção da tendência de aumento do valor médio mensal das prestações (mais 195,71€ entre 2016 e 2025)⁸, no âmbito das políticas de reforço dos rendimentos das famílias.

¹ Designadamente: atualizações regulares anuais (Portaria 372-B/2024/1, de 31/12); atualização intercalar de pensões a partir de julho de 2023 (DL 28/2023, de 28/04); e suplemento extraordinário de pensão atribuído em setembro de 2025 (DL 86-A/2025, de 18/07). Estas medidas extraordinárias em benefícios sobre pensões tiveram, em 2025, uma despesa de 1 355 M€.

² Por valorização das carreiras longas e muito longas implementado em 2017 e por flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice, em 2019 (DL 126-B/2017, de 06/10).

³ Fruto do aumento do n.º de beneficiários de pensões de velhice (18 036), parcialmente compensado pela perda de beneficiários de pensões de invalidez (-3 198) e de sobrevivência (-867). Entre 2017 e 2025 aumentou em 91 902 o n.º total de beneficiários, apenas ocorrendo uma redução nas pensões de invalidez (68 440). Estatísticas da SS, dados de 01/02/2026.

⁴ Para compensar a perda de poder de compra acumulada entre 2011 e 2015 e garantir melhores rendimentos aos beneficiários com pensões mais baixas (inferiores a 1,5 IAS) e que não haviam sido atualizadas durante a crise das dívidas soberanas.

⁵ Questionado quanto ao valor em causa, o ISS informou apenas que são abrangidas um conjunto de pensões indicadas no n.º 3 do art. 62.º da LOE e “... que a atualização foi classificada e contabilizada nas referidas rubricas de pensões...”, o que indicia o tratamento conjunto das parcelas de atualização regular e extraordinária.

⁶ O aumento desta despesa explica-se essencialmente pelas alterações introduzidas no decurso de 2024 ao desenho da medida, que passa a excluir a condição de recursos dos filhos (ou outros tutores) do cálculo da prestação, alargando substancialmente o universo dos beneficiários e aumentando o seu valor.

⁷ O alargamento dos escalões de rendimento abrangidos e da idade dos beneficiários permitiram, entre 2024 e 2025, uma expansão do universo de beneficiários na ordem dos 41 186 indivíduos – cfr. Estatísticas da SS, dados de 01/02/2026. Este aumento resultou de medidas de reforço no abono de família (+2,8%) e na garantia para a infância, que complementa o abono de família das crianças e jovens inseridos em famílias de menores rendimentos (+3,7%). Estas duas prestações, no seu conjunto, devem atingir pelo menos os 1200€/ano por beneficiário.

⁸ Cfr. Estatísticas da SS, dados de 01/02/2026.

Caixa 6 – Medidas extraordinárias para mitigar o impacto das calamidades naturais

Nos últimos anos, um vasto conjunto de concelhos de Portugal tem vindo a ser fustigado por incêndios, cheias e inundações de grandes dimensões¹ cujos impactos têm levado à adoção de medidas extraordinárias e temporárias destinadas a mitigar os danos causados. No âmbito de atuação do MTSSS, foram criadas, entre 2022 e 2025, as seguintes medidas:

- ◆ Atribuição de subsídios de carácter eventual às famílias que necessitem de proceder a despesas indispensáveis à sua subsistência ou à aquisição de bens imediatos e inadiáveis, bem como aos agricultores diretamente afetados pelos incêndios, para aquisição desses bens ou para a recuperação da economia de subsistência.
- ◆ Isenção total ou parcial e diferimento do pagamento de contribuições para a segurança social.
- ◆ Apoios às IPSS e aos equipamentos de resposta social afetados.
- ◆ Medidas de emprego e de manutenção dos postos de trabalho.

A execução destas medidas envolve, nomeadamente nas situações que exigem a identificação e comprovação de danos, a atuação articulada de vários ministérios e organismos públicos. Na área da segurança social, os principais organismos envolvidos são o ISS e o IEFP, bem como a sua articulação com os municípios e as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR)².

Morosidade na atribuição de subsídios de carácter eventual às famílias compromete a sua finalidade

No horizonte temporal 2022-2025, a atribuição dos subsídios de carácter eventual às famílias revelou-se morosa quer na sua regulamentação, quer na sua operacionalização (Quadro 49), comprometendo a finalidade para que foram concebidos de suprir necessidades básicas imediatas (designadamente, alimentação, alojamento e outros bens de primeira necessidade).

A título de exemplo, refiram-se os apoios na sequência dos incêndios rurais de 4 e 5 de agosto de 2023, cuja portaria de regulamentação não foi publicada, pelo que os apoios não foram atribuídos, embora estivesse prevista uma dotação de 2 M€, e os incêndios rurais de 26 de julho e 27 de agosto de 2025, relativamente aos quais não foram reportados pagamentos até ao final do ano.

Quadro 49 – Subsídios de carácter eventual pagos – 2023-2025

Verificou-se o pagamento de 1 M€ em subsídios de carácter eventual, abrangendo duas das cinco calamidades entre 2022 e 2025

(em milhares de euros)

Calamidade	Anos				
	2022	2023	2024	2025	Total
Incêndios rurais – agosto 2022 (a)		1 333		1	1 334
Cheias e inundações – dezembro 2022 e janeiro 2023	0	0	0	0	0
Incêndios rurais – 4 e 5 de agosto 2023					
Incêndios rurais – 15 e 19 de setembro 2024				13	13
Incêndios rurais – 26 julho e 27 agosto 2025					
Total	0	1 333	0	14	1 347

(a) Apoios ao abrigo da Portaria 48/2023, de 15/02 (que também abrangia os apoios às cheias e inundações), foram considerados relativos a incêndios rurais, uma vez que apenas estes envolviam a intervenção das então direções regionais de agricultura e pescas.

Fonte: ISS e IGFSS (2023-2025). Elaboração própria.

As medidas extraordinárias para mitigar as perdas de rendimentos causadas pelas calamidades naturais incluem também medidas de âmbito contributivo (isenções totais ou parciais) nas quais se verificaram ineficiências significativas. Apesar de estarem previstas desde 2022, a sua atribuição apenas se começou a concretizar em 2025, sendo deferidos cerca de 5 M€ de receita perdida, dos quais cerca de 4 M€ com impacto nas contas do ano. É de assinalar que, na CGE, não foi possível identificar esta perda de receita no Mapa 10 – Receitas tributárias cessantes dos subsectores da AC e da SS, nem no Mapa 54. Desenvolvimento das receitas tributárias cessantes da segurança social – 2025, com prejuízo para a transparência que deve estar associada à concessão de apoios públicos, independentemente de se concretizarem por despesa ou perda de receita.

¹ Cfr. Anexo D3.

² Que passaram a integrar as direções regionais de agricultura e pescas (DL 36/2023, de 26/05).

Quadro 50 – Medidas de âmbito contributivo com impacto na CSS 2025

Procedimentos de regulamentação e operacionalização mais ágeis em 2024 e 2025 permitiram deferir 4 M€

(em unidades e em milhares de euros)

Calamidade	N.º de pedidos	Pedidos deferidos	Valor deferido	Impacto em 2025		
				Entidades empregadoras	Trabalhadores independentes	Total
Incêndios rurais – agosto 2022	n.d.	1			8	8
Cheias e inundações – dez 2022 e janeiro 2023						
Incêndios rurais – 4 e 5 de agosto 2023						
Incêndios – 15 e 19 de setembro 2024	387	239	3 908	3 791	38	3 829
Incêndios – 26 julho e 27 agosto 2025	238	177	934		56	56
Isenção total do pagamento de contribuições	625	417	4 842	3 791	103	3 894

Fonte: ISS e IGFSS (2023-2025). Elaboração própria.

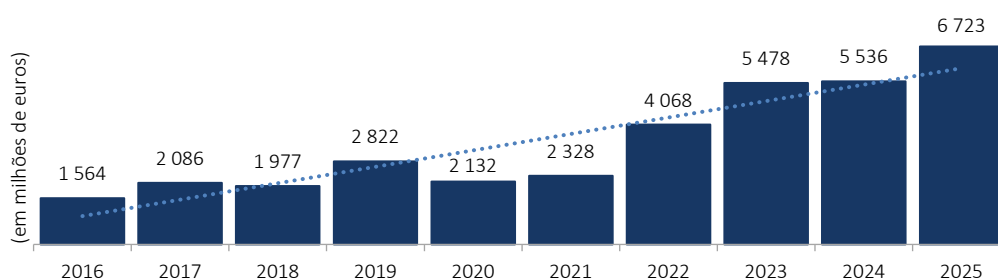
O modelo de resposta aos danos provocados pelos incêndios sofreu alterações em 2025. Anteriormente, o procedimento iniciava-se com a ocorrência do evento, a que se seguia a declaração de situação de calamidade. Posteriormente, era aprovado um diploma específico que previa as medidas extraordinárias aplicáveis e, por fim, os apoios eram regulamentados por portaria. Com a publicação do DL 98-A/2025, verificou-se uma mudança de paradigma: as medidas extraordinárias passaram a estar previamente previstas na lei, sendo apenas necessário definir, em cada acontecimento, mediante Resolução de Conselho de Ministros, quando e onde seriam aplicadas. Este regime introduziu melhorias, ainda assim pouco expressivas, não se tendo ainda traduzindo no pagamento atempado de subsídios de carácter eventual.

3.2.4. Saldos

Em 2025, a SS apresentou um saldo efetivo¹ de 6 723 M€, mais 21,6% face a 2024, em linha com a evolução da atividade económica (Gráfico 48).

Gráfico 48 – Saldo anual efetivo do SSS – 2016-2025

O excedente da SS quadruplicou na última década



Fonte: CSS 2016 a CSS 2025 Elaboração própria.

Para este saldo contribuiu: i) o desempenho orçamental **do sistema previdencial**: 6 703 M€, sendo 78,0% da componente capitalização e 21,8% da componente repartição, beneficiando a primeira da transferência do saldo anual da segunda (4 000 M€²), e da consignação de receitas fiscais ao FEFSS (534 M€); ii) o **sistema de proteção social de cidadania**: 21 M€³, saldo que pode indiciar fragilidades no processo de orçamentação, pois decorre do seu modelo de financiamento (transferências para suportar as despesas), que deveria ser tendencialmente nulo. De notar que continuam por apurar (e transferir para capitalização) os saldos finais resultantes da aplicação das medidas COVID, pois subsistem algumas prestações por pagar, motivo pelo qual estas verbas permanecem afetas ao sistema de proteção social de cidadania.

¹ Sem atender aos saldos dos anos anteriores nem às receitas e despesas com ativos e passivos financeiros.

² Ao qual acresce, nos termos do n.º 1 do art. 66.º da Lei 45-A/2024, de 31/12, também o produto da alienação de património (651 m€) e da aplicação do princípio da onerosidade, este último sem nenhuma cobrança em 2025.

³ Decorrente dos saldos dos 3 subsistemas: Solidariedade (141 M€), Ação Social (-122 M€) e Proteção Familiar (2 M€).

3.3. Demonstrações Financeiras

A conta consolidada de 2025 reflete um conjunto de progressos quanto à fiabilidade das demonstrações financeiras, dos quais se destaca:

- ◆ Um processo de consolidação efetuado com base no método de consolidação integral e suportado por uma ferramenta tecnológica dedicada¹, a qual permitiu agregar os saldos relevantes para as DF, de contas equivalentes das entidades que integram o perímetro de consolidação e, subsequentemente, eliminar posições e fluxos recíprocos que resultam de operações internas. Todavia, a referida solução tecnológica apresenta ainda limitações, quer ao nível do processo (extração de dados dos sistemas individuais para a solução de consolidação), quer do relato (circunscrita apenas ao balanço e à demonstração dos resultados), tendo-se recorrido, alternativamente e quando justificado, à execução semimanual do processo, com base em ficheiros de *excel*, para a apresentação do conjunto completo das demonstrações financeiras²;
- ◆ A definição de uma política contabilística de grupo para a mensuração subsequente das propriedades de investimento (PI), passando a adotar-se o modelo do justo valor³ e aproximação da quantia escriturada de outros imóveis ao valor de mercado⁴;
- ◆ A realização dos ajustamentos de consolidação apropriados na rubrica património/capital do balanço, relacionados com períodos anteriores;
- ◆ A atualização das vidas úteis dos imóveis de acordo com o Classificador Complementar 2 (CC2) do SNC-AP, bem como das respetivas depreciações acumuladas;
- ◆ Uma inventariação mais completa dos bens móveis⁵;
- ◆ Uma especialização do rendimento das liquidações de receita de janeiro de contribuições e quotizações, referentes às remunerações de dezembro do ano anterior;
- ◆ O reforço da consistência entre os subsistemas da contabilidade orçamental e financeira, observável em algumas entidades do perímetro, por via da conciliação entre liquidações a transitar (conta 0154) / dívidas de terceiros (ativo corrente) e obrigações a transitar (conta 0273) / dívidas a terceiros (passivo corrente), bem como por via do reconhecimento de receita a receber em período futuros (contas 03), enquadrada em planos prestacionais (ativo não corrente). Todavia, os exames realizados permitiram concluir pela subsistência de pontuais incongruências nas operações de reconciliação⁶.

¹ SAP Business Planning and Consolidation.

² Em contraditório, a MTSSS, o IGFSS e o II vêm reconhecer a aplicação desta ferramenta ainda limitada à consolidação financeira, salientando que neste domínio ainda se afigura necessário rever alguns requisitos funcionais e técnicos.

³ À exceção do IGFSS e do FEFSS que realizam avaliações periódicas do seu imobilizado de acordo com o valor de mercado, as restantes entidades adotaram o justo valor, tomando por referência o valor patrimonial tributário (VPT), conforme parecer da Comissão de Normalização Contabilística.

⁴ Por via da remensuração ao VPT na transição para o SNC-AP.

⁵ Em contraditório, a MTSSS refere a elevada dispersão geográfica dos equipamentos em território nacional, tendo o II dado nota de progressos quanto à localização de cerca de 6 000 bens e, por último, o ISS informa que pretende proceder à contratação de entidade especializada para a realização do inventário físico e da respetiva reconciliação físico-contabilística dos bens móveis existentes nos edifícios afetos aos Centros Distritais.

⁶ Em contraditório, a MTSSS, o IGFSS e o II salientam “... melhorias no controlo dos registos contabilísticos, embora a complexidade dos processos e a grande quantidade de dados tornem este trabalho mais demorado...” e, nesta medida, informam que têm “... vindo a reforçar mecanismos de deteção de divergências ...” entre os subsistemas contabilísticos.

Apesar do percurso positivo que se observou durante o período de transição para o SNC-AP¹, os ganhos alcançados não se revelam ainda suficientes para a apresentação de contas consolidadas fiáveis.

Com efeito, o Tribunal tem sinalizado, no âmbito dos Pareceres sobre a CGE², áreas contabilísticas que se encontram afetadas por distorções significativas, as quais, pela sua natureza, dimensão financeira e centralidade na prestação de contas pelo cumprimento da missão da SS requerem uma monitorização permanente e rigorosa por via de controlos organizados num sistema que permita prevenir ou detetar e corrigir oportunamente distorções materiais. Neste sentido, apresenta-se a seguinte matriz que sistematiza os principais riscos identificados, as áreas contabilísticas que lhes estão subjacentes e a natureza dos impactos na fiabilidade dos saldos da CSS (Quadro 51).

Quadro 51 – Matriz de Riscos

A fiabilidade das DF consolidadas encontra-se afetada em áreas relevantes, com destaque para a omissão das responsabilidades com pensões a pagamento

ÁREA / RUBRICA SIGNIFICATIVA	RISCOS IDENTIFICADOS	EFEITOS NA FIABILIDADE DA CSS ³
Ativos fixos tangíveis e propriedades de investimento	Não conciliação entre os sistemas de informação operacionais e o sistema de informação financeira, o que condiciona a existência de elementos detalhados que permitam complementar o correspondente relato financeiro	Rigor e valorização Apresentação
	Não atualização das vidas úteis dos imóveis após a realização de grandes reparações	Rigor e valorização
	Reconhecimento e depreciação autónoma de grandes reparações	Rigor e valorização
	Classificação em gastos de intervenções capitalizáveis em PI	Rigor e valorização
	Classificação de terrenos em PI, embora sinalizados para venda	Rigor e valorização Apresentação
	Fragilidades na reconciliação físico-contabilística de bens móveis, decorrente, entre outros aspetos, da incompleta ou incorreta localização de bens	Plenitude Rigor e valorização Existência
Contas a receber (dívidas de terceiros)	Fragilidades críticas em procedimentos de controlo, traduzidas na não conciliação entre os sistemas de conta-correntes e o sistema de informação financeira, na parte não participada a execução fiscal, o que, em consequência: ♦ impede a conclusão sobre a adequação dos saldos contabilísticos relevantes ♦ condiciona a adequada análise da cobrabilidade das dívidas de terceiros (algumas com antiguidade significativa) e o apuramento dos correspondentes juros vencidos ♦ prejudica a avaliação apropriada da necessidade de constituição das respetivas perdas por imparidade	Plenitude Rigor e valorização Existência Apresentação
Meios financeiros líquidos	Movimentos bancários não reconciliados com a contabilidade, com prevalência na dificuldade de identificação de influxos monetários	Plenitude Rigor e valorização
Passivo com pensões a pagamento	Omissão de responsabilidades associadas à atribuição do direito à pensão dos atuais pensionistas	Plenitude
Divulgações	O Anexo às Demonstrações Financeiras não evidencia a totalidade dos ajustamentos realizados no período de três anos, adotado para o processo de transição do anterior referencial contabilístico (POCISSSS) para o SNC-AP (2023/2025)	Apresentação
	Omissão das limitações que afetam a fiabilidade das contas individuais de entidades que integram o perímetro da SS e consequentemente da conta consolidada	
	A CSS ainda não incorpora as divulgações exigíveis no âmbito do subsistema da contabilidade de gestão do SNC-AP ⁴	

Fonte: Elaboração própria.

¹ O ano de 2025 encerra o triénio adotado pela SS, enquanto período de transição para a aplicação plena do SNC-AP.

² Em contraditório, a MTSSS e o ISS comunicaram relativamente à dívida do Ministério da Saúde refletida nas demonstrações financeiras do ISS, que foram desenvolvidas diligências tendo em vista um entendimento sobre a sua regularização.

³ Tomam-se por referência as asserções previstas na *International Standards of Supreme Audit Institutions* 2315.

⁴ Em sede de contraditório, a MTSSS e o IGFSS reiteram o compromisso de criar condições necessárias à definição de um plano faseado da contabilidade de gestão, no entanto, invocam que algumas entidades se encontram em processo de reestruturação, o que prejudica a apresentação do referido plano no curto prazo.

3.3.1. Balanço

A situação financeira da segurança social, a 31/12/2025, evidencia uma melhoria, em termos líquidos, face ao período homólogo, de 8 348 M€ (15,4%) (Quadro 52), a qual se sustenta, fundamentalmente, num maior excedente do rendimento de contribuições e quotizações reconhecido em 2025, face ao encargo por estas suportado com as prestações sociais daquele ano.

Aquele excedente, incorporado em balanço por via do resultado líquido do período (7 534 M€), tem possibilitado o reforço da carteira de ativos do FEFSS essencialmente refletida na rubrica “ativos financeiros detidos para negociação” (+6 103 M€).

Quadro 52 – Balanço da segurança social – 2024-2025

(em milhões de euros)

Rubricas	2024		2025		Variação 2024/2025	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Ativo Não Corrente	1 716	3,2	1 695	2,7	-21	-1,2
Ativos fixos tangíveis	263	0,5	370	0,6	107	40,8
Propriedades de investimentos	161	0,3	194	0,3	33	20,7
Ativos intangíveis	123	0,2	160	0,3	37	30,2
Participações financeiras	1	0,0	1	0,0	-1	-38,6
Clientes, contribuintes e utentes	1 088	2,0	895	1,4	-193	-17,7
Diferimentos	0	0,0	0	0,0	0	-72,7
Outros ativos financeiros	19	0,0	13	0,0	-6	-32,1
Outras contas a receber	60	0,1	62	0,1	1	2,4
Ativo corrente	52 611	96,8	60 980	97,3	8 369	15,9
Inventários	5	0,0	3	0,0	-2	-45,7
Devedores por transferências e subsídios não reembolsáveis	132	0,2	102	0,2	-30	-22,6
Clientes, contribuintes e utentes	3 970	7,3	4 614	7,4	645	16,2
Estado e outros entes públicos	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outras contas a receber	2 945	5,4	3 188	5,1	243	8,3
Diferimentos	0	0,0	0	0,0	0	5,2
Ativos financeiros detidos para negociação	35 152	64,7	41 256	65,8	6 103	17,4
Outros ativos financeiros	7 212	13,3	7 013	11,2	-198	-2,7
Caixa e depósitos	3 195	5,9	4 803	7,7	1 608	50,3
Total do Ativo	54 327	100,0	62 675	100,0	8 348	15,4
Património Líquido	52 478	100,0	60 966	100,0	8 487	16,2
Património /capital	22 077	42,1	18 676	30,6	-3 401	-15,4
Reservas	1 161	2,2	1 162	1,9	2	0,1
Resultados transitados	22 461	42,8	32 978	54,1	10 517	46,8
Outras variações do património líquido	470	0,9	615	1,0	145	30,8
Resultado líquido do período	6 310	12,0	7 534	12,4	1 224	19,4
Passivo não corrente	87	4,7	119	7,0	32	36,2
Provisões	87	4,7	119	7,0	32	36,2
Outras contas a pagar	0	0,0	0,1	0,0	0	211,3
Passivo corrente	1 761	95,3	1 590	93,0	-171	-9,7
Credores por transferências e subsídios não reembolsáveis	147	8,0	8	0,5	-139	-94,7
Fornecedores	10	0,5	5	0,3	-5	-53,4
Estado e outros entes públicos	172	9,3	176	10,3	3	2,0
Fornecedores de investimento	0	0,0	0	0,0	0	-16,5
Outras contas a pagar	345	18,7	524	30,7	179	51,9
Diferimentos	908	49,1	867	50,7	-41	-4,5
Passivos financeiros detidos para negociação	179	9,7	11	0,6	-168	-93,8
Total do Passivo	1 848	100	1 709	100	-139	-7,5
Total do Património Líquido e Passivo	54 327		62 675		8 348	15,4

Fonte: CSS de 2024 e 2025.

Balanço | Ativo

O balanço consolidado da SS apresenta um total de ativo de 62 675 M€, sendo que 97,3% deste tem uma natureza corrente, pondo em evidência que o património da SS é composto no essencial por ativos líquidos a realizar dentro de um ciclo operacional.

Entre os ativos correntes, assumem especial preponderância os ativos financeiros que representam 77,0% do balanço consolidado, destacando-se, desde logo, os detidos pelo FEFSS para negociação (41 256 M€), os quais têm sido objeto preferencial de aplicação dos excedentes do sistema previdencial-repartição transferidos para capitalização e, em menor dimensão, os montantes aplicados em CEDIC (7 013 M€), em especial pelo IGFSS (6 600 M€).

As dívidas de terceiros, de natureza corrente e não corrente, encontram-se refletidas no balanço essencialmente por via das rubricas “Clientes, contribuintes e utentes” (5 509 M€; 8,8% do total do ativo) e “Outras contas receber” (3 250 M€; 5,2% do total do ativo).

As dívidas de “Clientes, contribuintes e utentes” à SS¹, com uma natureza corrente, são, no conjunto, as mais expressivas, ascendendo a 4 614 M€, o que representa um acréscimo de 645 M€ (16,2%) face a 2024, em resultado de um maior volume financeiro das remunerações declaradas pelos contribuintes e do correspondente número de declarações submetidas. Neste particular, o IGFSS reconhece no seu balanço cerca de 85,6% (3 951 M€) destas dívidas de natureza corrente, o ISSA 11,2% (515 M€), o FGS 2,2% (101 M€) e o ISSM apenas 1,0% (46 M€).

As dívidas de “Clientes, contribuintes e utentes” com uma natureza não corrente ascendem a 895 M€ e a sua maturidade estende-se para além do ciclo operacional, encontrando-se abrangidas por planos prestacionais celebrados com contribuintes (875 M€) e com clientes (20 M€). Também neste domínio, os saldos apresentados pelo IGFSS são preponderantes, ascendendo a 851 M€ (95,1%), cabendo o remanescente ao ISSA e ao ISSM (respetivamente 26 M€ e 19 M€).

A rubrica “Outras contas a receber”, de natureza corrente, com um saldo global, de 3 188 M€, compreende o valor das declarações de remuneração referentes a dezembro, mas entregues em janeiro, no valor de 2 741 M€, sendo o IGFSS responsável por 96,3% deste montante, o ISSM por 2,0%, detendo o ISSA 1,7%. O remanescente do saldo da referida rubrica respeita, sobretudo, a prestações sociais a repor por parte dos respetivos beneficiários, uma vez que não cumpriam as condições exigíveis.

Os créditos classificados como de cobrança duvidosa ascendem a 11 370 M€ e representam 68,6% da dívida total, em termos brutos, de “Clientes, contribuintes e utentes” (16 573 M€), estando constituída imparidade em 97,3% da dívida classificada como de cobrança duvidosa, o que reflete um elevado risco de incobrabilidade subjacente a uma parte muito significativa da totalidade da dívida de terceiros reconhecida contabilisticamente, e justifica uma avaliação criteriosa dos créditos em função da sua recuperabilidade e, consequente manutenção nos registos contabilísticos².

¹ Incluindo créditos classificados como de cobrança duvidosa, líquidos de imparidades.

² Quanto à constituição de imparidades para cobrança duvidosa, em contraditório, a MTSSS, o IGFSS e o II vêm referir que a produção da informação necessária ao seu reconhecimento depende da definição de critérios e de pressupostos aplicáveis de recuperabilidade, bem como dos correspondentes desenvolvimentos informáticos de suporte. É ainda reconhecida a exclusividade do critério de antiguidade de saldos enquanto política de teste de imparidade o que não se afigura consentâneo com os critérios de avaliação decorrentes do SNC-AP.

Contudo, os saldos consolidados correspondentes às dívidas de terceiros à SS encontram-se afetados por riscos de distorção significativos. Com efeito, existem limitações e deficiências significativas ao nível dos controlos implementados que impossibilitam a validação dos saldos reconhecidos no balanço face aos sistemas de gestão de contas correntes, não sendo possível concluir se todas as transações estão refletidas nas demonstrações financeiras, pela quantia e no período adequados, e se os saldos reconhecidos se encontram devidamente mensurados, conforme identificado pelo Tribunal em anteriores Pareceres sobre a CGE.

A respeito das limitações assinaladas, as entidades, em sede de contraditório, informam sobre diversos desenvolvimentos. O IGFSS e o II referem a reformulação em curso das interfaces entre os sistemas operacionais e o SIF com vista a assegurar a comparabilidade da informação. Por sua vez, a MTSSS e o IGFSS confirmam que, ao nível da cobrança coerciva, já é possível identificar os valores em dívida por devedor e referem que, em 2025, prosseguiram os trabalhos de reconciliação entre o sistema de Gestão de Contribuições (GC) e o SIF. No que respeita aos juros vencidos devidos por atrasos no pagamento de contribuições e quotizações, a MTSSS e o IGFSS esclarecem, em contraditório, que os juros de mora calculados e não pagos no âmbito do Sistema de Execuções Fiscais encontram-se reconhecidos contabilisticamente desde 2022. Por outro lado, o II refere que a funcionalidade de cálculo dos juros sobre a dívida em cobrança voluntária encontra-se em produção no GC, permitindo a extração desta informação no final de 2026.

Acresce que se verifica a inexistência de uma garantia de fiabilidade decorrente da não emissão das certificações legais de contas do IGFSS e do ISS¹, duas entidades preponderantes quanto aos saldos consolidados de dívidas de terceiros. Já no que respeita ao ISSA e ao ISSM, no âmbito das respetivas certificações legais de contas é declarada a impossibilidade de obtenção de evidências de auditoria suficientes e apropriadas acerca dos saldos em referência.

Os investimentos da SS ascendem, no seu conjunto, e em termos líquidos, a 738 M€, correspondendo, tão só a 1,2% do total do ativo, aspeto que põe em evidência a natureza sobretudo corrente do património da SS. O património imobiliário, que neste conjunto constitui a componente mais significativa (564 M€), registou um incremento de 140 M€, essencialmente explicado por ajustamentos de transição para o SNC-AP, relacionados com a mensuração de imóveis e, em menor medida, com o respetivo reconhecimento. Na caixa seguinte é apresentada uma caracterização do património imobiliário da SS, relativamente à sua ocupação, principais finalidade e aspetos de natureza contabilística²:

¹ Em contraditório, o ISS informa que o Fiscal Único remeteu o projeto de Certificação Legal de Contas para validação e que posteriormente o documento em causa será incluído na conta prestada ao Tribunal, o que ainda não sucedeu.

² Os valores de imóveis expressos na Caixa respeitam à expressão financeira do património individual de cada uma das entidades da CSS e não refletem ajustamentos próprios do processo de consolidação de contas, pelo que, nesta medida, não são comparáveis com os saldos das respetivas rubricas do balanço consolidado.

Caixa 7 – Património imobiliário da Segurança Social

O património imobiliário da SS, espelhado na respetiva conta consolidada, é constituído por 3 059 imóveis, distribuídos por 205 municípios no continente e pelas ilhas, valorizados em 542 M€¹.

Cerca de 67% dos imóveis, no valor de 262 M€, correspondem a Ativos Fixos Tangíveis (AFT), essencialmente respeitantes a prédios urbanos e respetivos terrenos, onde se encontram instalados os serviços da SS, a prédios rústicos, a frações habitacionais destinadas a renda social e edifícios cedidos gratuitamente a terceiros. As PI compostas pelos restantes imóveis, no valor de 281 M€, têm por propósito a obtenção de rendas ou a valorização do capital.

Observa-se, face ao ano anterior, um expressivo incremento do valor total dos imóveis, de 34,5% (139 M€), embora o respetivo número se tenha mantido praticamente inalterado (3 063 imóveis em 2024), essencialmente decorrente das seguintes operações de revalorização:

- ◆ Nos AFT do ISS, cuja remensuração foi efetuada com base no Valor Patrimonial Tributário (VPT)², no âmbito da transição para o SNC-AP, em virtude da inexistência de informação fiável e atualizada sobre o respetivo custo, traduzindo-se num incremento de 91 M€;
- ◆ Nas PI do IGFSS, mensuradas ao justo valor com base em avaliações periódicas do respetivo valor de mercado. Em 2025, o instituto procedeu à avaliação de 122 bens imobilizados, da qual resultou um incremento de 24 M€.

A gestão eficaz e eficiente do respetivo património imobiliário constitui uma das competências da Segurança Social, o que pressupõe a adoção de critérios de mercado para maximizar o retorno financeiro dos ativos, sem descurar os objetivos de política social, e garantir o correto reconhecimento e mensuração nas demonstrações financeiras. O IGFSS tem entre as suas atribuições promover, no âmbito do sistema de segurança social, estudos e avaliações do património imobiliário e implementar os respetivos programas de alienação e de arrendamento³. Concorrem para o património imobiliário da SS, além do próprio IGFSS, o ISS, o ISSA, o ISSM, o FGS, o FESSPBC e o FEFSS.

Centrando a apreciação na finalidade dos imóveis, sendo que um mesmo bem imóvel reconhecido contabilisticamente poderá compreender mais do que uma natureza de ocupação, constata-se que quase metade encontram-se arrendados (46,5%) e mais de 31,8% encontram-se devolutos, ocupados indevidamente ou sem contrato de arrendamento válido.

Figura 6 – Ocupação e principais finalidades dos imóveis da SS

Apesar do elevado número de imóveis devolutos, cerca de metade encontram-se em processo de reabilitação



Fonte: Entidades da SS. Elaboração própria.

Face ao ano anterior, constata-se que o número de imóveis com finalidade de arrendamento regrediu 6,2% (-95 imóveis), com prevalência para os imóveis sob regime de renda social (-7,2%; -86 imóveis).

Em sentido inverso, observa-se um crescimento de 14,0% dos imóveis devolutos ou com ocupação indevida (+118 imóveis). Ainda assim, importa notar que entre os devolutos, 292 (45,6%) encontram-se em processo de reabilitação, apesar de a sua maioria (244) se encontrar nesta condição pelo menos desde 2023.

¹ Valor líquido de depreciações acumuladas.

² Reconhecida na conta “564 – Ajustamentos de transição para o SNC-AP”.

³ Alíneas b) e c) do n.º 3 do art.º 3-A do DL 84/2012, de 30/03, na sua redação atual.

Os bens classificados residualmente enquanto “Outros”, dizem respeito, essencialmente, a 82 terrenos sinalizados para venda pela SS.

À semelhança de anos anteriores, o princípio da onerosidade¹ continua a ser aplicado a imóveis do IGFSS ocupados por entidades públicas, prevendo-se o pagamento de uma contrapartida até à celebração dos respetivos contratos de arrendamento. A 31/12/2025, encontravam-se nesta circunstância 24 imóveis. O nível de cobrança pela SS das verbas resultantes da aplicação deste princípio tem-se revelado muito residual, ascendendo, em termos acumulados, a apenas 282 m€, encontrando-se em dívida 41 M€. Entre os principais devedores, destacam-se 14 entidades pertencentes à área da Saúde, assumindo conjuntamente cerca de 70% (29 M€) do valor por cobrar, existindo a este respeito uma divergência de entendimento entre o Ministério da Saúde e a SS quanto à aplicação do princípio da onerosidade aos estabelecimentos de saúde², a qual tem justificado que a este respeito o Tribunal venha recomendando ao Governo, desde o PCGE 2023³, a clarificação desta matéria. Entre os demais devedores, sinalizam-se a CP (22,2%, 9 M€), a SCML (7,4%, 3 M€), o IGFEJ (0,5%, 212 m€) e a GNR (0,2%, 88 m€).

A factualidade descrita acerca da ocupação e finalidade dos imóveis da SS traduz-se numa menor disponibilidade do respetivo património quer para cumprimento da sua missão, quer para maximizar o retorno financeiro desse mesmo património em benefício da sustentabilidade do sistema previdencial, por via da sua afetação ao FEFSS.

O sistema operacional de gestão imobiliária do IGFSS (FUNDMANAGER) compreende um conjunto de elementos de caracterização dos imóveis, designadamente quanto à sua natureza, estado e finalidade da respetiva ocupação, contudo verifica-se que este sistema permite considerar, para um mesmo imóvel reconhecido contabilisticamente, mais do que uma fração, ainda que não esteja constituído em regime de propriedade horizontal, desde que essas frações possam ser autonomizadas do ponto de vista de exploração económica. Ora esta possibilidade, origina divergências com o número de imóveis registados no sistema financeiro (SIF⁴). Acresce que o sistema de gestão imobiliária não dispõe de um campo de correspondência com o SIF, o que prejudica o respetivo contributo para efeitos da qualidade da informação financeira. Por outro lado, o registo dos imóveis naquele sistema de gestão está sujeito ao preenchimento, em simultâneo, de vários atributos, os quais, em conjunto, são por vezes suscetíveis de causar dúvidas sobre o concreto estado da ocupação.

Do ponto de vista contabilístico, com repercussão ao nível da fiabilidade das demonstrações financeiras consolidadas da SS, importa realçar o seguinte, no sentido da subvalorização do balanço:

- ◆ 7 imóveis, no valor líquido de 843 m€, que embora reconhecidos nas demonstrações financeiras do ISSA, não se encontram refletidos na conta consolidada da SS⁵.
- ◆ Imóveis não reconhecidos contabilisticamente por falta de regularização da titularidade⁶, com desconsideração da substância económica prevista no SNC-AP face à forma legal.
- ◆ 36 imóveis sem número de imobilizado atribuído, embora 2 destes apresentem valor.
- ◆ 6 imóveis sem terreno e/ou edificado valorizado, embora com número de imobilizado associado. Entre estes, dois encontram-se a gerar benefícios económicos para a SS por via do seu arrendamento.

¹ Portaria 278/2012, de 14/09, na redação atual, conjugada com o n.º 4 do art. 66.º da LOE 2025.

² Em contraditório, a MTSSS e o IGFSS salientam que este instituto tem exigido, de forma regular, o pagamento das contrapartidas devidas, acrescidas dos juros de mora. É ainda referido que o IGFSS procedeu à “...avaliação dos imóveis ocupados pelo Ministério da Saúde para efeitos de celebração de contrato de arrendamento (...) sem pronúncia por parte das entidades...”. Reconhecem, todavia, que “...a ausência de entendimento conciliatório tem-se traduzido na não regularização dos valores em dívida...”.

³ Recomendação 47 - PCGE 2023 e Recomendação 34 - PCGE 2024.

⁴ A este respeito constata-se a não coincidência do número de imóveis sob gestão do IGFSS apurado pelo Tribunal com respeito a 31/12/2024 (2 354) e o apresentado no Relatório 71/2025 emitido pela IGF, respeitante à Auditoria ao Sistema de Gestão do Património Imobiliário da Segurança Social (2 561), uma vez que o Tribunal incidiu a sua apreciação sobre o reconhecimento contabilístico refletido no SIF e, de acordo com informado pelo IGFSS, aquela inspeção tomou por referência a informação constante do sistema operacional de gestão imobiliária.

⁵ O ISSA, em sede de contraditório, confirma que os imóveis em causa se encontram reconhecidos nas respetivas contas individuais, invocando, no entanto, que por se tratar de imóveis adquiridos através do Orçamento da Região Autónoma dos Açores não integram o perímetro de consolidação da CSS. Tal entendimento não se encontra, no entanto, suportado no SNC-AP, o qual prevê que o reconhecimento contabilístico dos ativos decorre do respetivo controlo, isto é, no caso concreto, da capacidade de o Instituto dispor dos benefícios gerados por aqueles imóveis, e não da origem do seu financiamento.

⁶ Conforme é reconhecido em contraditório pela MTSSS, pelo IGFSS e pelo ISS.

- ◆ Reconhecimento autónomo de 45 grandes reparações (1,6 M€ em valor bruto), resultando numa distorção da rubrica de ativos fixos tangíveis e dos correspondentes gastos, por via das depreciações do exercício¹.
- ◆ Imóveis que sofreram grandes reparações e cuja vida útil não foi alterada, ao nível dos AFT.
- ◆ Encargos referentes a contratos de empreitadas para reabilitação de PI, que não foram incorporados no respetivo valor contabilístico, mas antes reconhecidos enquanto gastos do exercício, contrariando o preconizado nas notas de enquadramento do Plano de Contas Multidimensional do SNC-AP.

Quanto ao reconhecimento e divulgação, apurou-se que 82 terrenos, no valor de 8,3 M€, embora se encontrem sinalizados para venda, permanecem incorretamente classificados como PI².

Os meios financeiros líquidos de imediata ou muito elevada disponibilidade, aplicados em depósitos bancários ou caixa, ascendem a 4 803 M€, traduzindo um expressivo reforço do saldo face ao ano anterior (50,3%; +1 608 M€), essencialmente para acorrer a necessidades de tesouraria a satisfazer nos primeiros dias de 2026 associadas ao pagamento de pensões e prestações sociais.

Em 2025 persistem fragilidades nos processos de reconciliação bancária da Segurança Social:

- ◆ no ISS subsistem dificuldades na identificação de movimentos sem informação suficiente para permitir a correta identificação dos créditos bancários e a respetiva contabilização;
- ◆ no IGFSS, o número de documentos por reconciliar aumentou face ao ano anterior, em resultado de constrangimentos nos processos de extração e interfaces associados ao novo canal de pagamento por IBAN Virtual^{3/4}. Acresce que subsistem saldos contabilísticos negativos em duas contas bancárias, no montante de 1,7 M€, contribuindo para a subavaliação do saldo de disponibilidades da Segurança Social, embora se tenham verificado melhorias neste domínio.

Paralelamente, a participação das entidades da SS no modelo de gestão de tesouraria previsto no DLEO 2025⁵ continua a revelar-se pouco eficaz, mantendo-se por clarificar o respetivo âmbito de aplicação, conforme sinalizado no PCGE 2024. Assim, apesar de no referido diploma já se determinar a sujeição das entidades da SS a indicar pelo IGCP para prestação de informação, continuam, no entanto, por definir aspetos essenciais à operacionalização deste modelo, desde logo, se a interação com o IGCP deverá ser efetuada por cada uma das entidades da SS ou centralizada através do IGFSS⁶.

Adicionalmente, a articulação entre a tesouraria única da SS com a tesouraria do Estado padece de fragilidades que não têm sido colmatadas por via dos decretos-lei de execução orçamental, conforme igualmente identificado

¹ Esta prática adotada pelo ISS tem contribuído para subvalorizar os imóveis objeto de intervenção em resultado da imputação do respetivo custo apenas a um período de 3 anos. Em contraditório, o ISS reconhecendo a situação descrita deu nota da correção da situação relativamente ao exercício de 2026, sem que, todavia, tenha concretizado os respetivos termos.

² Atendendo a que se prevê que a recuperação do valor destes ativos ocorra através da sua venda, os mesmos deveriam ter sido reclassificados para a conta “46 — Ativos não correntes detidos para venda” e devidamente divulgados no Anexo às Demonstrações Financeiras, nos termos da Norma Contabilística e de Relato Financeiro 8, aplicada por via do art. 13.º do DL 192/2015, de 11/09.

³ Regulado pela Portaria 853/2024/2, de 28/11, que autorizou o IGFSS a contratar os serviços bancários necessários para suportar os pagamentos por IBAN Virtual nos sistemas de cobrança e gestão de contribuições (SICC e GC), para um prazo de 36 meses (3 anos).

⁴ Em contraditório, a MTSSS e o II informam que se encontram em curso desenvolvimentos informáticos de modo a ultrapassar as situações identificadas.

⁵ Art. 96.º do DL 13-A/2025, de 10/03.

⁶ Em sede de contraditório, a MTSSS e o IGFSS, não questionando a necessidade de clarificação do âmbito da aplicação do modelo de gestão de tesouraria, vêm referir quanto à sua operacionalização que entendem não decorrer benefício adicional na centralização do reporte de informação por parte do IGFSS no que respeita ao circuito de informação com o IGCP.

no PCGE 2024¹, sendo também a este respeito essencial que se complete a regulamentação da tesouraria única da SS².

Balanço | Património Líquido

O património líquido consolidado da SS ascende a 60 966 M€ e representa mais de 97% do total do balanço, uma vez que o passivo relevado é pouco expressivo nesta demonstração financeira (1 709 M€). Tomando por referência o valor do património líquido reconhecido no final de 2024, observa-se um incremento global de 8 487 M€ (16,2%), sobretudo decorrente dos seguintes movimentos:

- ◆ regularização da rubrica “Património/capital” em 3 934 M€, por contrapartida de resultados transitados, a qual, anteriormente se encontrava sobrevalorizada pela não realização de um procedimento de consolidação exigível pela transferência, ocorrida em 2023, do saldo do sistema previdencial-repartição para capitalização, conforme identificado no Parecer sobre a CGE 2024;
- ◆ aumento dos “Resultados transitados” em 10 517 M€ (46,8%), por via da incorporação do resultado líquido gerado no exercício de 2024, no montante 6 310 M€, e, adicionalmente, pela operação de regularização mencionada no ponto anterior. A evolução positiva observada na rubrica beneficiou, ainda que marginalmente, do incremento de ajustamentos de transição para o SNC-AP, no montante de 102 M€ sobretudo decorrentes do reconhecimento e mensuração de bens imóveis³;
- ◆ melhoria do “Resultado líquido do período” em 1 224 M€ (19,4%), que resulta de um maior excedente em 2025 entre o rendimento reconhecido de contribuições e quotizações e os encargos com prestações sociais, não suportado por outras fontes de financiamento legalmente previstas;
- ◆ aumento da rubrica “Outras variações do património líquido” no montante de 145 M€ (30,8%), decorrente, sobretudo, de um maior volume financeiro de saldos de gerência transferidos a favor do IGFSS, por parte de entidades não pertencentes ao perímetro da CSS.

Todavia, o património líquido encontra-se afetado por distorções significativas que impossibilitam a correta compreensão deste elemento do balanço consolidado, desde logo as sinalizadas ao nível do ativo, com particular destaque para as dívidas de terceiros, ou ao nível do passivo, pela omissão das responsabilidades pela atribuição do direito aos beneficiários no caso das pensões a pagamento, conforme adiante se explicita.

Por último, subsiste a não constituição de património próprio do FGS (contrariando a Diretiva 2008/94/CE), quer porque permanece sem regulamentação na componente de financiamento a cargo do Estado, quer pelo facto de os saldos de gerência gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem, nos termos do Regime do FGS⁴, para o OSS.

¹ Em sede de contraditório o IGFSS informa que se encontra a preparar uma nova proposta de diploma para envio à Tutela, tendo a MTSSS referido que esta matéria será devidamente ponderada no âmbito da Reforma do Estado atualmente em curso.

² A este respeito importa notar que continuam por definir a composição e os limites das aplicações de capital a efetuar pelo IGFSS. Conforme sinalizado pelo Instituto em sede de contraditório, cabe agora ao Conselho Diretivo, por força do DL 41/2026 de 16/02, a definição dos parâmetros em causa, sem que, contudo, tenha sido eliminada a disposição legal que prevê a publicação de portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da segurança social para o mesmo efeito, aspeto que se pretende retificar.

³ Com contrapartida em conta específica para a transição de referencial contabilístico (564 – Ajustamentos de transição para o SNC-AP).

⁴ N.º 3 do art. 14.º do Regime do FGS – cfr. Recomendações em sede dos PCGE de 2013 a 2024.

Balanço | Passivo

O passivo da SS relevado no balanço consolidado totaliza 1 709 M€ (-139 M€ face a 2024), sendo composto, maioritariamente, por passivos de natureza corrente no montante de 1 590 M€ (93,0% do total do passivo). Entre estes últimos, assume particular relevância o IGFSS, por via da receita consignada a projetos e ainda não aplicada em despesa elegível, nomeadamente a que se refere a projetos financiados pelo Fundo Social Europeu e pelos Jogos Sociais da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, no valor de 866 M€, havendo lugar ao reconhecimento do rendimento, objeto de diferimento, no momento futuro em que se considerem cumpridas as condições subjacentes aos correspondentes projetos.

Na rubrica “Outras contas a pagar”, encontram-se reconhecidos saldos de “credores por prestações sociais em prescrição”, no montante de 206 M€, sobretudo relacionadas com verbas a transferir pelo ISS para suportar financeiramente os encargos de prestações sociais já vencidas a satisfazer por outras entidades da SS. Ainda dentro desta rubrica, destaca-se o saldo relativo a outros credores (106 M€), decorrente de operações do FEFSS com instrumentos financeiros pendentes de liquidação, cuja regularização ocorrerá no início do exercício seguinte.

O passivo não corrente no valor de 119 M€ (+36,2% face a 2024), diz respeito, quase exclusivamente, a provisões para processos judiciais em curso, nomeadamente contencioso pré-contratual, ações administrativas e impugnações judiciais, sendo o ISS responsável por 98% destas eventuais responsabilidades perante terceiros.

Todavia, a leitura do balanço consolidado encontra-se significativamente prejudicada pela omissão das responsabilidades associadas à atribuição do direito à pensão dos atuais pensionistas¹, uma vez que apenas se releva o passivo associado ao abono em referência, processado e ainda não pago aos beneficiários. Nesta medida, sobressai a ausência de políticas contabilísticas adaptadas ao reconhecimento, mensuração e divulgação daquelas responsabilidades, bem como de outras associadas às demais prestações sociais a pagamento.

3.3.2. Demonstração dos resultados por naturezas

Em 2025, a CSS evidencia um resultado líquido de 7 534 M€ (+19,4% face a 2024). Os rendimentos ascendem a 62 982 M€, com destaque para as contribuições e quotizações no montante de 31 018 M€ (49,3% do total de rendimentos). Os gastos atingiram 55 447 M€, com destaque para as prestações sociais que representam 58,6% do total (32 468 M€).

¹ Em contraditório, a MTSSS e o IGFSS referem, a este respeito, limitações decorrentes da complexidade do sistema de pensões e da escassez de recursos humanos especializados.

Quadro 53 – Demonstração dos resultados por naturezas

(em milhões de euros)

R/G	Rendimentos e Gastos	Valor		Variação 2024/2025	
		2024	2025	Valor	%
R	Impostos, contribuições e taxas	29 283	31 806	2 523	8,6
R	Vendas	0	0	0	-4,9
R	Prestações de serviços e concessões	132	122	-10	-7,9
R	Transferências e subsídios correntes obtidos	12 274	13 667	1 393	11,3
G	Custo das mercadorias vendidas, das matérias cons. e dos inventários transfer.	1	1	0	-17,1
G	Fornecimentos e serviços externos	139	113	-26	-18,7
G	Gastos com pessoal	325	341	16	4,8
G	Transferências e subsídios concedidos	5 380	6 303	924	17,2
G	Prestações sociais	30 673	32 468	1 795	5,9
G	Imparidade de dívidas a receber (perdas/reversões)	402	328	-74	-18,3
G	Provisões (aumentos/reduções)	2	32	29	1 308,9
R	Aumentos/reduções de justo valor	1 421	145	-1 276	-89,8
R	Outros rendimentos	8 107	16 318	8 210	101,3
G	Outros gastos	8 812	15 812	6 999	79,4
	Resultados antes de depreciações e resultados financeiros	5 482	6 659	1 177	21,5
G	Gastos /reversões de depreciação e amortização	36	47	11	31,0
R	Imparidade de investimentos depreciáveis/amortizáveis (perdas/reversões)	0	0,1	0	
	Resultado operacional (antes de resultados financeiros)	5 446	6 612	1 166	21,4
R	Juros e rendimentos similares obtidos	865	924	59	6,8
G	Juros e gastos similares suportados	1	2	1	91,4
	Resultado antes de impostos	6 310	7 534	1 224	19,4
G	Imposto sobre o rendimento	0	0	0	0,0
	Resultado líquido do período	6 310	7 534	1 224	19,4

Fonte: CSS de 2024 e 2025.

O expressivo aumento dos rendimentos (10 899 M€; +20,9%) e dos gastos (9 675 M€; +21,1%) face ao ano anterior, decorre, sobretudo, do acréscimo das regularizações de remunerações declaradas de exercícios anteriores, no montante de 7 498 M€ e 6 787 M€, respetivamente. O volume financeiro de tais regularizações foi significativamente influenciado em 2025 por uma integração indevida de dados do sistema GC e, consequentemente, reconheceram-se gastos por via da conta “68815 – Regularizações a contribuições declaradas”, posteriormente compensados na correspondente conta de rendimentos¹.

A solução de correção adotada, ao não envolver a anulação dos movimentos contabilísticos na referida conta de gastos, mas antes numa conta de rendimentos a título de compensação, contribui para a sobrevalorização das rubricas de “Outros gastos” e de “Outros rendimentos”, não contribuindo para uma correta compreensão do desempenho económico do subsetor da SS, quer em termos dos rendimentos obtidos, quer dos gastos incorridos.

Ainda ao nível da rubrica “Outros gastos”, importa também salientar que, com base no exame contabilístico realizado pelo Tribunal, se identificou a existência de «grandes reparações» levadas a efeito em edifícios, habitações e equipamentos, tituladas por contratos de empreitadas de reabilitação². Todavia, os correspondentes encargos não foram incorporados no valor das propriedades de investimento beneficiadas pelas referidas intervenções, mas antes classificados enquanto gastos do exercício, na conta “6874 – Gastos em propriedades de investimento”, a qual regista um saldo consolidado de 5,7 M€.

¹ Conta 78815 – Regularizações a contribuições declaradas.

² De que é exemplo o contrato n.º 25IN1001000063, no valor de 832 591,18€, do IGFSS.

A prática descrita, resultou na sobrevalorização da rubrica de “Outros gastos” da demonstração dos resultados consolidada e, em igual montante, na subvalorização da rubrica “Propriedades de investimento” do balanço consolidado, o que condiciona a adequada leitura quer do desempenho económico, quer da posição financeira do subsetor da SS.

Entre as variações mais significativas face ao ano transato, destaca-se também o aumento de 2 830 M€ (10%) das contribuições e quotizações decorrentes da entrega, processamento e cobrança de declarações de remunerações do exercício. No entanto, o saldo consolidado correspondente às contribuições e quotizações encontra-se afetado por riscos de distorção significativos dada a inexistência de uma garantia de fiabilidade decorrente da não emissão da certificação legal de contas do IGFSS, a entidade do perímetro com maior relevância neste domínio. Acresce que os procedimentos implementados no ISSA para controlo e registo das transações com a natureza de contribuições e quotizações, não são suficientes para assegurarem que os correspondentes movimentos ocorridos ao longo do ano estão apropriadamente classificados nas demonstrações financeiras enquanto rendimentos, conforme expresso na correspondente certificação legal de contas.

No que se refere aos gastos reconhecidos com prestações sociais, observa-se igualmente uma significativa variação face ao ano anterior, de 1 795 M€ (5,9%), maioritariamente justificada pelo incremento em 1 267 M€ (5,3%) das pensões abonadas aos atuais pensionistas. Todavia, também o saldo respeitante às prestações sociais se encontra afetado por riscos de distorção significativos dada a inexistência de uma garantia de fiabilidade decorrente da não emissão da certificação legal de contas do ISS. O valor remanescente 528 M€ refere-se ao aumento de outras prestações sociais concedidas, em que o subsídio parental, apoio social a idosos e o rendimento social de inserção tiveram as variações positivas mais expressivas, acima dos 11%. Contudo, o saldo consolidado correspondente às prestações sociais encontra-se igualmente afetado por riscos de distorção material, uma vez que:

- ◆ os montantes reconhecidos pelo FGS na rubrica “Prestações sociais” (101 M€)¹, não refletem o pressuposto do acréscimo do SNC-AP, em que os gastos são reconhecidos quando incorridos, mas sim em função do regime de caixa, em que o reconhecimento ocorre no momento dos pagamentos, encontrando-se esta limitação sinalizada na respetiva certificação legal de contas;
- ◆ à semelhança do verificado ao nível das contribuições e quotizações, os procedimentos implementados no ISSA para controlo e registo daquelas prestações sociais, também não foram suficientes para assegurar que os movimentos ocorridos ao longo do ano estão apropriadamente classificados nas demonstrações financeiras enquanto gastos, conforme expresso na correspondente certificação legal de contas.

Por último, importa considerar que os montantes reconhecidos pelo FGS na rubrica “Prestações de serviços e concessões” (101 M€, isto é, 82,8% do correspondente saldo consolidado), também não obedecem ao pressuposto do acréscimo do SNC-AP, em que os rendimentos são reconhecidos quando obtidos, mas sim em função do regime de caixa, em que o reconhecimento ocorre no momento dos recebimentos, encontrando-se esta distorção sinalizada na respetiva certificação legal de contas.

¹ Os referidos montantes têm associado o direito de regresso sobre as entidades empregadoras em relação às quais o Fundo se substitui no pagamento dos créditos emergentes do contrato de trabalho. Em sede de contraditório a MTSSS e o IGFSS referem que embora já se encontrem reunidas condições do ponto de vista informático (FGS WEB) para o controlo destas dívidas de terceiros subsiste, no entanto, a necessidade de análise e tratamento dos saldos constituídos até à entrada em exploração daquele sistema de informação, as quais, a 31/12/2025, ascendiam a 1 577 M€.

As distorções à CSS anteriormente identificadas, bem como a ausência de certificação legal de contas de entidades incluídas no perímetro de consolidação do subsector da SS, designadamente do IGFSS e do ISS, duas entidades com significativa relevância nos rendimentos e gastos consolidados — comprometem a fiabilidade da demonstração dos resultados consolidada e, consequentemente, a adequada compreensão da informação nela reportada.

As distorções em causa, atendendo à respetiva natureza e magnitude, encontram-se subjacentes à matriz de riscos de fiabilidade da CSS.

3.4. Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) foi criado em 1989 para ajudar a garantir o pagamento futuro das pensões da Segurança Social. A sua carteira de ativos financeiros ascende a 41 947 M€ e corresponde à maior reserva financeira do Estado Português¹.

O FEFSS constitui um património autónomo que se encontra integrado e sob gestão do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS). Enquadra-se num modelo de capitalização pública de estabilização, cujo objetivo de contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade da segurança social, através da acumulação de reservas em montante equivalente ao pagamento de pensões aos beneficiários da SS por um período mínimo de dois anos, foi atingido no final de 2025.

As contas do FEFSS, como entidade inserida no perímetro contabilístico de consolidação do subsector da segurança social, são prestadas ao abrigo do SNC-AP, sujeitas a certificação legal² e posteriormente consolidadas na conta da segurança social.

A carteira de ativos, a qual representa 67,1% do ativo total do balanço consolidado da SS, apresentou ao longo dos últimos 5 anos uma taxa média de crescimento anual de 16,5%, para a qual foram decisivas as entradas de capital, sobretudo por via da transferência de saldos provenientes do subsistema previdencial – repartição que, cumulativamente, ascenderam, neste período, a 14 615 M€³.

No presente capítulo é apreciada a evolução da carteira na perspetiva da sua composição em ligação com o balanço, da sua valorização em ligação com a demonstração de resultados e da respetiva regulamentação. Adicionalmente, analisa-se a relevância do FEFSS enquanto investidor, com um peso crescente, na dívida pública portuguesa. Identificam-se também os montantes transferidos de receitas fiscais consignadas ao FEFSS, concluindo-se novamente não se ter verificado ainda a transferência da totalidade dos montantes arrecadados.

Os exames realizados e as respetivas conclusões tiveram por base o relato financeiro e os demais elementos que integram a prestação eletrónica de contas ao Tribunal por parte de entidades que compõem o perímetro da segurança social, assim como informação especificamente solicitada para o efeito, nomeadamente ao FEFSS, no que respeita a receitas fiscais consignadas e dívida pública nacional detida, à Autoridade Tributária e Aduaneira, à Entidade Orçamental e ao IGCP.

¹ Tendo em conta o património financeiro consolidado da AC, o qual, no entanto, se encontra afetado por limitações explicitadas neste Parecer (cfr. ponto 2.6).

² A qual, relativamente ao exercício de 2025, culminou com uma opinião não modificada acerca da fiabilidade das contas.

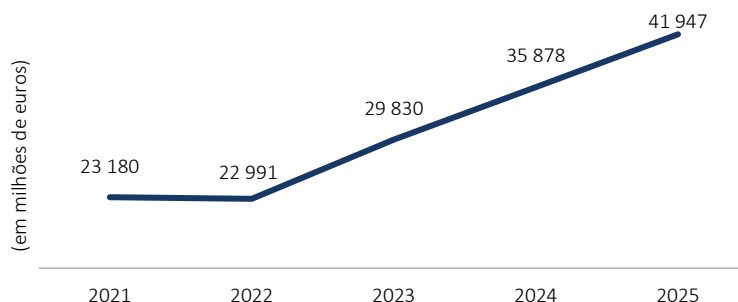
³ Incluindo em 2022, 800 M€ de saldos de gerência resultantes de verbas com origem no OE para as medidas excecionais e temporárias em virtude da COVID-19 (art.º 91.º da Lei 24-D/2022, de 30/12) e, em 2023, 1 500 M€ de quotizações.

3.4.1. Situação patrimonial

O valor patrimonial¹ do FEFSS ascendeu, em 31/12/2025, a 41 947 M€, o mais elevado valor de sempre, tendo apresentado um crescimento particularmente acentuado nos últimos 4 anos (Gráfico 49).

Gráfico 49 – Valor patrimonial do FEFSS – 2021-2025

A evolução robusta da situação patrimonial reforça o FEFSS enquanto instrumento de capitalização e estabilização financeira do sistema previdencial



Fonte: Prestação eletrónica de contas ao TC (e-Contas). Elaboração própria.

Os incrementos patrimoniais obtidos² têm sido assegurados, no essencial, quer por entradas de capital, que têm constituído a principal fonte de financiamento do fundo nos últimos anos, quer pelos resultados económicos obtidos nos sucessivos exercícios decorrentes, maioritariamente, da gestão da carteira de investimentos em ativos financeiros detidos para negociação (cfr. ponto 3.4.2.)³. Nos últimos quatro anos, as transferências dos saldos anuais do sistema previdencial – repartição⁴ constituíram o principal fator de valorização do FEFSS, tendo-se registado em 2025 o valor mais elevado (Quadro 54).

Quadro 54 – Incrementos patrimoniais do FEFSS – 2021-2025

Os saldos do sistema previdencial têm sido, nos últimos anos, determinantes do expressivo crescimento patrimonial do FEFSS

(em milhões de euros)

Descrição	2021	2022	2023	2024	2025
Entradas de capital	616	3 081	4 558	4 132	4 534
Saldos do sistema previdencial	581	2 601	2 434	3 500	4 000
Parcela das quotizações dos trabalhadores	0	0	1 500	0	0
Receitas fiscais consignadas	34	479	623	631	534
Alienação e rendimentos patrimoniais	1	1	1	1	1
Valor acrescentado pela gestão	804	-3 269	2 281	1 916	1 534
Total	1 419	-188	6 838	6 048	6 068

Fonte: IGFCSS, e-Contas. Elaboração própria.

No que diz respeito às receitas fiscais consignadas ao Fundo pela Lei do OE, e que em 2025 ascenderam a 534 M€ (631 M€ em 2024) – correspondentes a parte da receita do IRC (376 M€), à receita do AIMI (154 M€) e ao adicional de solidariedade sobre o setor bancário (4 M€)⁵ – verifica-se que, à semelhança de anos anteriores, os

¹ Correspondente ao valor do património líquido expresso no respetivo balanço.

² Com exceção do ano de 2022, em que se verificou uma diminuição do valor patrimonial do FEFSS.

³ Constituem fontes de financiamento do FEFSS as previstas na Lei de Bases da Segurança Social (parcela das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem; saldos anuais do sistema previdencial; receitas resultantes da alienação de património e ganhos obtidos em aplicações financeiras), assim como nas sucessivas Leis do Orçamento do Estado (receitas fiscais consignadas e receita proveniente da aplicação do princípio da onerosidade).

⁴ Art. 91.º, n.º 2 da Lei 4/2007, de 16/01 (LBSS).

⁵ Art. 102.º da LOE 2025, art. 1.º do Código do IMI (art. 218.º da LOE 2017) e art. 109.º da LOE 2025, respetivamente.

montantes transferidos pela Entidade Orçamental nem sempre corresponderam à receita apurada pela AT¹, tal como evidenciado no quadro seguinte.

Quadro 55 – Receitas fiscais consignadas 2025: valores orçamentados, apurados e transferidos

Os montantes transferidos pela Entidade Orçamental foram, em alguns casos, inferiores às receitas fiscais consignadas ao FEFSS

(em milhões de euros)

Receita fiscal consignada	Dotações inscritas no OE	Valor apurado da receita a transferir	Valor transferido	Valor por transferir (2025)
AIMI	156	160	154	6
IRC	473	376	376	0
ASSB	41	(a)	4	(a)
IRS	0	10	0	10
Total	669	546	534	16

(a) Por força da declaração de inconstitucionalidade de normas do regime que cria o Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário (cfr. Acórdãos 477/2025, de 24/06 e 478/2025, de 10/07), a AT já procedeu à restituição de 171 M€ anteriormente arrecadados a este título, encontrando-se ainda por devolver, em 31/12/2025 o montante de 23 M€.

Fonte: AT, EO, IGFCSS. Elaboração própria.

A não transferência de receitas fiscais consignadas pela EO, face ao apurado pela AT, até 31/12/2025, ascende a 370 M€² e expõe a existência de fragilidades no processo de apuramento e transferência de tais verbas para o FEFSS. De facto, as normas legais que preveem a consignação destes impostos ao FEFSS, apenas no caso do IRC estabelecem um mecanismo de acerto entre anos. Porém a ausência de previsão desse mecanismo de acerto não impede que, em relação aos outros impostos, sejam transferidos os montantes efetivamente arrecadados, através de mecanismos próprios para o efeito e que se verifica continuarem por implementar.

Sob o ponto de vista do balanço, o valor patrimonial tem sido, no essencial, aplicado em ativos financeiros detidos para negociação (98,1% do ativo do FEFSS, em 2025), tendo os restantes ativos³, assim como os passivos, uma expressão meramente residual.

3.4.2. Desempenho económico

3.4.2.1. Composição da carteira de ativos

A carteira de ativos geridos pelo Fundo ascende, em 31/12/2025, a 41 947 M€, o mais elevado valor de sempre, dando assim concretização ao objetivo legal de cobertura de 2 anos de pensões do sistema previdencial (24,5 meses).

Entre os ativos que compõem a carteira, destacam-se a dívida pública nacional e estrangeira – as quais representam conjuntamente mais de 70% do total – e também as ações (Gráfico 50). As regras quanto à composição da carteira encontram-se estabelecidas no regulamento do FEFSS⁴, o qual define, em geral, apenas limites máximos para os investimentos em determinadas classes de ativos, e, inversamente, o limite mínimo de 50% para a dívida pública portuguesa. A composição da carteira no final do ano observou os limites estabelecidos.

¹ E como tal registadas no Sistema de Gestão de Receitas (SGR).

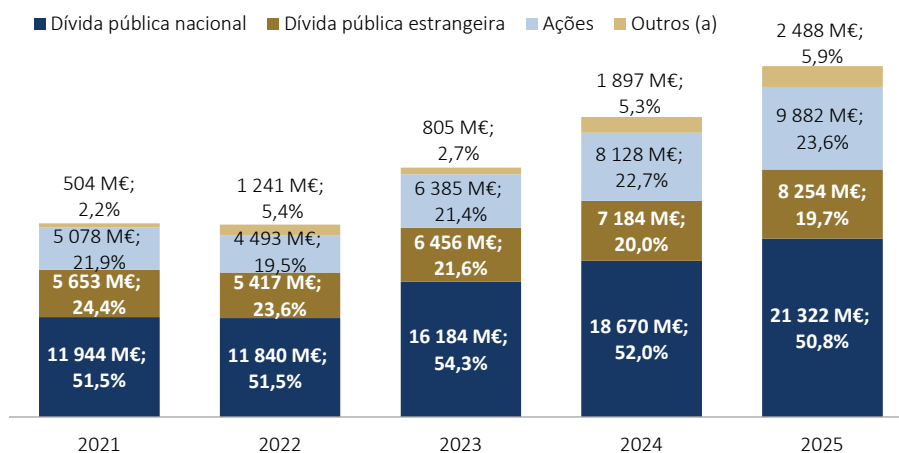
² O valor acumulado por transferir relativamente ao IRC é de 398 M€, ao IRS é de 18 M€, sendo que relativamente ao AIMI, em sentido inverso, o valor transferido excede o apurado pela AT em 45 M€. Não se inclui o ASSB, que deixou de ser receita consignada por força da declaração de inconstitucionalidade de normas do respetivo regime.

³ Os quais incluem, entre outros, caixa e depósitos, aplicações em CEDIC e propriedades de investimento (terrenos e edifícios detidos para obtenção de rendimento ou valorização do capital).

⁴ Cfr. n.º 3 do art. 4.º da Portaria 1273/2004, de 07/10.

Gráfico 50 – Composição da carteira de ativos – 2021-2025

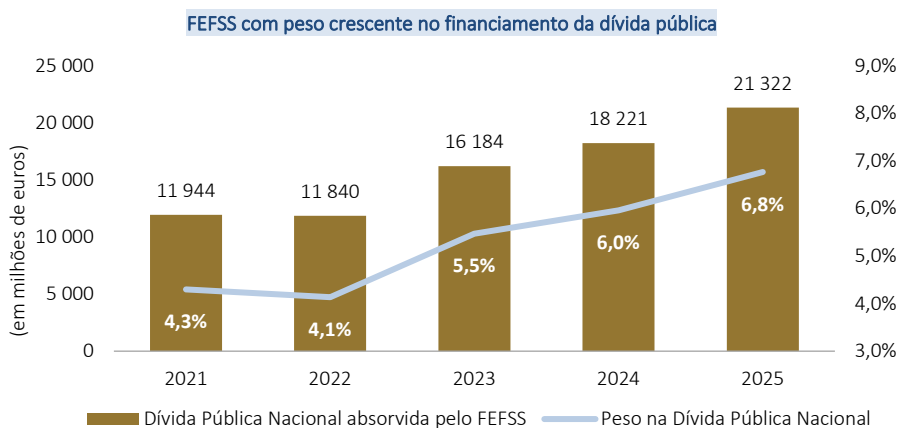
A composição relativa da carteira apresenta-se estável ao longo do tempo, mas o seu valor absoluto praticamente duplicou em 5 anos, em linha com a valorização patrimonial do Fundo



(a) Inclui dívida privada estrangeira, liquidez, imobiliário, reserva estratégica e provisões e impostos a receber.

Fonte: Informação do IGFCSS 2025. Elaboração própria.

Embora nos últimos anos se verifique uma relativa manutenção do peso da componente dívida pública nacional no conjunto dos ativos que integram a carteira, os montantes detidos de dívida com aquela natureza praticamente duplicaram entre 2021 e 2025 (+78,5%). Apura-se ainda uma crescente relevância do FEFSS enquanto financiador do Estado, passando a deter 6,8% do total da dívida pública nacional direta¹, o que compara com 4,3% em 2021 (Gráfico 51).

Gráfico 51 – Peso do FEFSS na dívida pública nacional – 2021-2025


Fonte: CGE (2021-2025). Elaboração própria.

A atual política de investimento², em curso desde 2013, deveria ter sido reavaliada até final de 2015³, o que ainda não sucedeu, pese embora as diversas recomendações do Tribunal em sede de Parecer⁴. De facto, será importante assegurar que as regras aplicáveis à estratégia de investimento do FEFSS sejam aquelas que, em cada conjuntura, melhor permitam otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do Fundo,

¹ Sem consideração das emissões de dívida pública em período complementar.

² Substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública nacional, até ao limite de 90%.

³ Art. 2.º da Portaria 216-A/2013, 02/07.

⁴ Cfr. Recomendação 46 - PCGE 2020, p. 282, Recomendação 44 - PCGE 2022, p. 210, Recomendação 51 - PCGE 2023, p. 239 e Recomendação 53 - PCGE 2024, p. 233.

importando, do mesmo modo, ponderar as regras aplicáveis a uma eventual utilização do fundo num contexto em que se encontra cumprido o objetivo legal de cobertura de 2 anos de pensões do sistema previdencial.

3.4.2.2. Rendibilidade da carteira de ativos

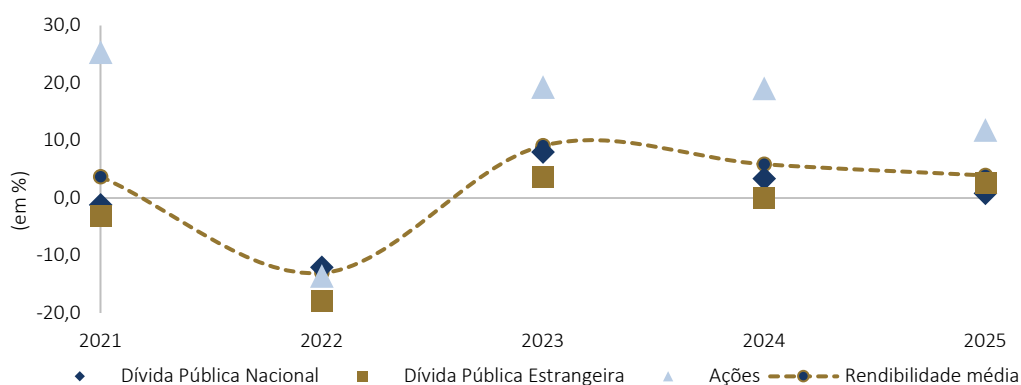
O FEFSS obteve em 2025 um resultado líquido anual que ascendeu a mais de 1 534 M€. Este resultado reflete o desempenho positivo da gestão da carteira de ativos, que apresentou uma taxa de rendibilidade global de 3,92%, valor que mesmo sendo 1,95 p.p. abaixo do valor de 2024, mantém-se acima da rendibilidade média anual dos últimos cinco anos (1,6%).

As ações correspondem à classe de ativos de maior rendibilidade nos últimos 5 anos (com exceção de 2022), mas ainda assim superando destacadamente a rendibilidade média anual da carteira neste período.

A Dívida Pública Nacional foi a classe de ativos que registou a menor rendibilidade em 2025, de apenas 0,76%, condicionando significativamente o desempenho global da Carteira. Tal facto assume particular relevância atendendo a que, nos termos do regime aplicável, esta classe de ativos representa, pelo menos, 50% do valor do Fundo. Neste contexto, ganha acrescida pertinência a recomendação do Tribunal de Contas no sentido de se proceder à reavaliação prevista na Portaria 216-A/2013, de 02/07.

Gráfico 52 – Rendibilidade da carteira do FEFSS e das principais componentes – 2021-2025

A disparidade entre rendibilidade e peso de cada classe de ativos recomenda que se reavalie a regulação dos investimentos do FEFSS, de forma a otimizar, em cada conjuntura, a relação rendibilidade/risco



Fonte: IGCSS. Elaboração própria.

C. TEMAS EM DESTAQUE

1. REFORMA DA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA

A reforma da gestão financeira pública, iniciada em 2015, com a aprovação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), continua a merecer especial relevo no RCGE 2025 e no PCGE.

Assume um carácter estruturante para a modernização das finanças públicas por envolver a concretização de projetos, com vista à produção de demonstrações financeiras consolidadas, incluindo um Balanço e uma Demonstração de Resultados, à criação da Entidade Contabilística Estado (ECE), ao reforço da orçamentação por programas, ao desenvolvimento da programação plurianual e à gestão eficiente da tesouraria do Estado. Refira-se, a este propósito, que se encontra em curso o processo de revisão da LEO, com vista à sua adaptação às novas regras europeias e ao prosseguimento da reforma das finanças públicas na sequência da recente revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento¹.

A apreciação dos progressos registados em 2025 realizada neste Parecer² incide, em especial, sobre os resultados do processo de implementação da Orçamentação por Programas (OPP) e da Revisão da Despesa – matérias desenvolvidas autonomamente nos pontos 2 e 3 seguintes. Pela centralidade que também têm nesta Reforma, são neste ponto apreciados os desenvolvimentos ao nível da implementação da ECE e do processo de consolidação das contas da AC e da SS, bem como a evolução do modelo de governação, a revisão dos normativos legais necessários à prossecução da Reforma e do Sistema de Controlo Interno.

Progressos ainda com reduzido reflexo na informação da CGE

Em termos globais, registaram-se progressos no **modelo de governação**, decorrente da reorganização das estruturas do Ministério das Finanças, promovendo a articulação de meios e a valorização e capacitação dos recursos humanos³ afetos à implementação da LEO. Neste contexto, assinala-se a integração da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO) na estrutura da EO, bem como a criação da Direção Alargada da EO, com funções consultivas e de coordenação estratégica interinstitucional, visando reforçar a articulação entre as diversas entidades envolvidas na implementação da Reforma das finanças públicas.⁴

No domínio da **revisão dos normativos legais**⁵ verificaram-se progressos relevantes na OPP, na revisão da despesa⁶ e também na clarificação das responsabilidades das entidades que atuam por conta e em nome do

¹ Cfr. Proposta de Lei 105/XVII/1, entrada na Assembleia da República a 09/09/2026.

² Com base nos resultados evidenciados no RCGE 2025, bem como na análise da informação recolhida junto das entidades envolvidas no processo, no âmbito do acompanhamento da implementação das recomendações formuladas em anteriores Pareceres e relatórios de auditoria sobre estas matérias. No que respeita ao financiamento proveniente do PRR, procedeu-se à análise dos relatórios de progresso da eSPap, até ao 2.º trimestre de 2026.

³ Designadamente através da criação, no âmbito da EO, de um centro de competências para a gestão financeira pública (DL 53/2025, de 28/03), da revisão das carreiras dos dirigentes e trabalhadores da EO (DL 61/2025, de 2/04), e da aprovação do Regulamento das carreiras da eSPap (Regulamento 606/2025, de 15/05).

⁴ Cfr. DL 53/2025, de 28/03.

⁵ Refira-se que a opção dos responsáveis pela implementação da LEO tem sido a de efetuar a revisão dos normativos legais a par da implementação dos respetivos projetos de modo a assegurar um processo de transição articulado.

⁶ Com a publicação dos DL 86/2025, de 18/07, e 87/2025, de 25/07, respetivamente.

Estado, assinalando o MEF a prestação de contas em 2025 do Capítulo 70 (relativo aos recursos próprios comunitários) em SNC-AP. De notar que, designadamente, o Regime da Tesouraria do Estado, o regime financeiro das entidades, o modelo do novo sistema de controlo interno e o classificador económico das receitas e despesas continuam em análise/revisão, apesar de serem necessidades identificadas desde 2017, no plano de implementação da LEO.

No âmbito da implementação da **ECE**¹, decorrem ainda trabalhos ao nível instrumental, designadamente em termos da criação do enquadramento à produção da informação. Em particular e atenta a necessidade de assegurar o envolvimento de diversos serviços e entidades detentores de informação e conhecimento essenciais à concretização da ECE, foram constituídos grupos de trabalho técnicos² destinados ao levantamento de processos e à definição dos tratamentos contabilísticos aplicáveis às diferentes áreas de intervenção. Ao nível das soluções tecnológicas, em 2024, a informação disponível nas diferentes entidades foi agregada, produzindo uma primeira versão de teste das demonstrações orçamentais e financeiras da ECE. A preparação e divulgação desta informação contabilística está ainda dependente da implementação de processos contabilísticos em SNC-AP, da produção da informação de base³, da disponibilização de interfaces e da evolução da solução tecnológica de suporte à Entidade, que deverá incluir a vertente pagamentos e a integração com a solução central da Tesouraria do Estado.

Ao nível da **consolidação de contas**, foram também desenvolvidas funcionalidades nos sistemas centrais para a apropriação e tratamento da informação contabilística das entidades da AC que já aderiram ao SNC-AP. Estes desenvolvimentos contribuem para o processo de emissão faseada das demonstrações financeiras consolidadas da AC, assim como para a produção de nova informação de gestão. De referir que subsiste a prestação de contas de materialidade elevada noutros regimes contabilísticos, o que torna, a informação gerada muito incompleta, e exige desenvolvimentos futuros neste campo.

Por sua vez, em termos do **sistema de controlo orçamental e económico-financeiro**, prosseguiu o desenvolvimento de uma solução analítica destinada à integração e exploração de informação orçamental e financeira proveniente do S3CP e, também, de outras fontes: em janeiro de 2026, iniciou-se a implementação, na solução BIORC (*Business Intelligence* do Orçamento), de ferramentas para uma análise integrada da informação orçamental e financeira e para a disponibilização de instrumentos de reporte e de apoio à decisão. De referir também que se encontra em preparação a proposta do novo modelo de **Sistema Controlo Interno** da administração financeira do Estado *“bem como de estruturas que facilitem o cumprimento proativo da legalidade, enquanto estruturas de captação, sistematização e disseminação de conhecimento pela Administração Pública”*⁴.

Em contraditório, quanto aos progressos alcançados, a eSPap salientou o desenvolvimento de funcionalidades que permitem acelerar processos, a adaptação dos mapas do OE e da CGE à LEO e o trabalho em curso de revisão de processos e procedimentos, bem como da arquitetura aplicacional e tecnológica a implementar. Estas alterações, apesar de relevantes, ainda não induziram a modificação qualitativa prevista na LEO de disponibilizar informação em base acréscimo no OE e na CGE.

¹ Entidade que concentrará o conjunto de operações contabilísticas da responsabilidade do Estado enquanto ente soberano, nomeadamente os fluxos, os ativos e os passivos que resultam da atividade do conjunto de entidades que atuam em nome e por conta do Estado, designadamente, impostos (AT), dívida pública (IGCP), património financeiro (ETF) e imobiliário (Estamo).

² Integram, designadamente, a EO, a eSPap, a ETF, a AT, o IGCP, a ESTAMO e o IGFSS.

³ Designadamente quanto ao inventário do património imobiliário do Estado e aos modelos que permitam estimar os rendimentos dos impostos.

⁴ Informação do MEF de 29/05/2026.

Tornou-se necessário financiamento alternativo ao PRR para as soluções tecnológicas de suporte à LEO

O financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) para o desenvolvimento de sistemas de informação de suporte à implementação da LEO, ascendeu a 122 M€. Em 2025, no âmbito da reprogramação do PRR português até 31/12/2026 (execução financeira)¹, embora se tenha mantido inalterado o prazo de execução física (31/08/2026), a estimativa final para financiamento desses sistemas foi revista para 16,1 M€², o correspondente a apenas 13,2% do montante inicialmente aprovado (Quadro 56).

Em contraditório, a eSPap informou que, em colaboração com a EO, concluiu todos os Marcos A de investimento previstos³ e deu nota dos procedimentos de contratação lançados e contratados⁴. É de assinalar que os marcos também foram objeto de revisão, mantendo-se em curso projetos que se previa concluir no âmbito do PRR.

Quadro 56 – Reforma da gestão financeira pública – despesa financiada pelo PRR até 30/06/2026

Montante por executar a seis meses do termo do prazo supera despesa realizada nos cinco anos anteriores

(em milhões de euros)

Investimentos PRR		Dotação inicial (sem IVA)	Estimativa final (sem IVA)	Despesa executada até 30/06/2026 (inclui IVA)
1	Solução processual integrada de gestão dos ciclos da receita e despesa (Novo GeRFiP) (a)	11,8	5,6	1,7
2	Solução integrada de gestão financeira central do MF no âmbito da Gestão da Tesouraria Pública	12,4	-	-
3	Solução integrada de gestão financeira central do MF - Faturação Eletrónica nas Administrações Públicas	5,3	0,5	0,3
4	Sistema de informação para reconhecimento de operações gerais do Estado (Entidade Contabilística Estado)	22,8	1,0	-
5	Implementação do processo orçamental incorporando a orçamentação por programas (SIP)	18,9	3,5	2,7
6	Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro	18,9	2,7	1,6
7	Sistema de informação integrado para gestão financeira central do Ministério das Finanças – Recolha de dados e reporte de informação	9,4	0,1	0,1
8	Solução integrada de gestão financeira central do Ministério das Finanças para consolidação das contas das administrações públicas	8,0	0,0	0,0
9	Projeto de financiamento de soluções que garantam a interoperabilidade dos sistemas locais com o sistema central	10,9	-	-
10	Contratação PMO (Project Management Office)	1,9	1,0	0,4
17	Sistema de Informação de Gestão de Património Imobiliário Público (SIGPIP)	1,7	1,7	0,2
Total		122,0	16,1	7,0

(a) Em contraditório, a eSPap informou ter “...sido realizado um upgrade técnico estrutural que permite a manutenção operacional da solução e futuramente um arquivo transaccional (15 anos), tendo sido ainda desenvolvidas múltiplas funcionalidades para suporte da evolução legal ou no âmbito da prestação de contas”, no âmbito do PRR.

Fonte: Relatório de progresso dos investimentos PRR da eSPap (2.º trimestre de 2026) e SIGO (execução orçamental da eSPap de 2021 a junho de 2026). Elaboração própria.

Até 30/06/2026, a despesa executada totalizou 7,0 M€. Para esta reduzida execução contribuiu a ausência de respostas ao concurso público internacional, lançado em junho de 2025, para aquisição de serviços de migração do programa de centralização de dados e serviços para a solução de suporte à nova LEO. Em contraditório, a

¹ Decisão de Execução do Conselho da União Europeia 15796/25, de 12/12.

² Informação constante dos contratos de financiamento dos investimentos, celebrados entre a EMRP e a eSPap, alterados em 18/06/2026 e em 28/06/2026 de modo a incorporarem as alterações decorrentes da reprogramação do PRR.

³ Nomeadamente, o Marco 17.9 - Conclusão da implementação da Entidade Contabilística Estado, o Marco 17.10 - Entrada em funcionamento do sistema de informação para a reformulação e a execução do processo orçamental, incorporando a orçamentação por programas e o Marco 17.11 - Funcionalidades da solução informática que apoia a preparação do Orçamento de Estado.

⁴ No âmbito dos investimentos 1 a 10, foram lançados 47 procedimentos de contratação pública “...no valor de cerca 12,2 milhões de euros com recurso a financiamento PRR, dos quais se encontram contratualizados 38 contratos no valor de 6,7 milhões de euros...” e para o investimento 17 “...4 contratos no valor de 0,9 milhões de euros” (valores sem IVA, à data de 26/08/2026).

eSPap informou que, em conjunto com a EO e de acordo com orientações da Tutela, procedeu à revisão do projeto com vista a encontrar uma solução alternativa, tendo para o efeito lançado novo concurso público internacional¹.

A seis meses do fim do prazo para a execução financeira do PRR, permaneciam por executar cerca de 10 M€, montante superior ao total executado nos cinco anos anteriores, o que aponta para um cenário de difícil concretização. Face ao subaproveitamento das verbas PRR, tornou-se necessário mobilizar outras fontes de financiamento, com utilização prevista até 2029, para assegurar a conclusão dos projetos². Em contraditório, o MEF e a EO destacaram os projetos a desenvolver neste horizonte temporal, abrangendo a evolução dos sistemas locais de contabilidade (GeRFiP) e os da ECE, a centralização de dados (S3CP), a solução de consolidação (que garanta a emissão das Demonstrações Financeiras e orçamentais em SNC-AP) e soluções de exploração de dados. Salienta-se que a concretização de todos estes elementos é essencial à implementação dos objetivos definidos na LEO, designadamente uma nova CGE com demonstrações financeiras consolidadas.

2. ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS – A EXPERIÊNCIA-PILOTO EM 2025

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) consagra um modelo de Orçamentação por Programas (OPP)³, orientado para a eficiência da despesa pública, a obtenção de resultados e a avaliação do impacto das políticas públicas. A operacionalização da OPP assenta na definição, para cada programa orçamental (PO), de objetivos, indicadores e métricas de desempenho, contribuindo para o reforço da gestão, do apoio à decisão, da transparência e da responsabilização. Iniciado em 2022, este modelo, implicou ajustamentos metodológicos, o reforço da articulação plurianual e intersetorial e a modernização dos sistemas de informação. Em 2025, a OPP teve um particular impulso, nomeadamente com o alargamento de duas para seis experiências-piloto e a aprovação do diploma⁴ que estabelece as especificações e as orientações relativas à concretização dos PO.

Neste ponto⁵, enquadra-se a OPP no âmbito das boas práticas identificadas pela OCDE e apreciam-se os resultados da sua operacionalização em 2025, tendo em conta as especificações e orientações aplicáveis, os principais constrangimentos identificados, os procedimentos de acompanhamento e monitorização adotados, os progressos alcançados e as oportunidades de melhoria a considerar nos exercícios orçamentais subsequentes. Considerando que se tratou de uma experiência-piloto com metodologias, instrumentos de reporte e sistemas de informação em processo de consolidação, é ainda prematuro proceder à apreciação específica dos indicadores e metas ou da afetação de custos, em fase de autoavaliação e ajustamento.

As entidades que se pronunciaram em sede de contraditório, em termos gerais, reconheceram dificuldades, manifestaram uma perspetiva positiva da sua intervenção e, relativamente às fragilidades identificadas, o empenho em aperfeiçoar o processo sendo de destacar a importância do caminho a percorrer e o mérito daqueles que o iniciaram nesta fase ainda piloto.

¹ Anúncio de procedimento 16539/2026, publicado no DR II S, de 29/06/2026 e publicitado no Jornal Oficial da UE, relativo à aquisição de serviços de migração do Sistema de Informação de Gestão de Recursos Financeiros, no valor de 46,2 M€ (sem IVA), em fase de apresentação de propostas a 02/09/2026.

² Cfr. RCM 31/2025, de 20/02, com uma previsão global de encargos de 77 M€, a assegurar pelo OE, no que não puder ser executado pelo PRR (pelo menos, 65 M€).

³ Arts. 5.º da Lei 151/2015 e 45.º a 48.º da LEO.

⁴ DL 86/2025, de 18/07.

⁵ A apreciação teve por base o ROE e respetivos mapas, o RCGE, bem como a informação prestada pela EO e pelas Entidades Gestoras (EG) dos PO e dados extraídos dos sistemas centrais do Ministério das Finanças. Os procedimentos analíticos efetuados não evidenciaram divergências relevantes entre as diferentes fontes de informação.

2.1. O processo de implementação da OPP

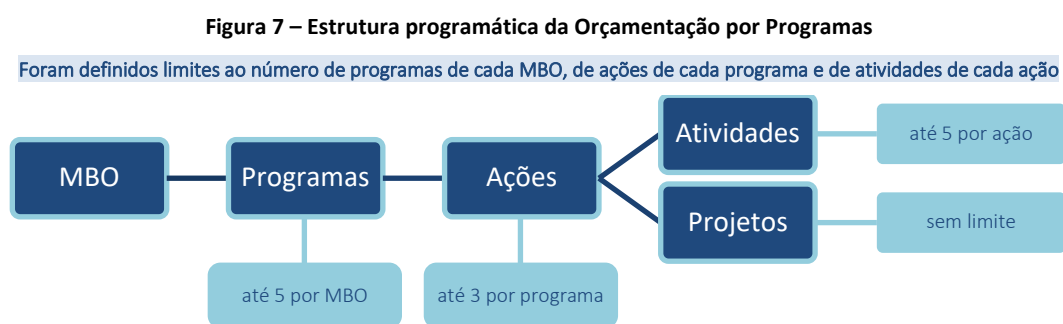
O modelo definido para a OPP está alinhado com as boas práticas da OCDE

No conjunto de boas práticas identificadas pela OCDE¹ incluem-se, entre outras, a estruturação do orçamento em programas, a definição de objetivos claros e em número limitado, alinhados com as prioridades do Governo, a clarificação dos papéis e responsabilidades dos principais intervenientes no processo, bem como a criação de mecanismos robustos de monitorização e reporte. Pretende-se atingir uma maior responsabilização pelos resultados alcançados, melhorar o escrutínio, a transparência e a capacidade dos decisores políticos de tomar decisões fundamentadas relativas ao orçamento.

No contexto nacional, o modelo previsto é aplicável a todos os serviços e organismos dos subsetores da administração central e da segurança social e encontra-se globalmente alinhado com as boas práticas da OCDE dado que *“estabelece um particular enfoque na definição da afetação de recursos por política pública, valorizando a quantificação do impacto esperado e dos resultados alcançados”*².

Nessa medida, o OE 2025 e a CGE 2025, embora ainda de forma parcial, incluíram ao nível da OPP, a respetiva informação de desempenho estruturada a três níveis: i) Missões de Base Orgânica (MBO), com os PO que concorrem para a realização das políticas públicas, e que correspondem a uma área governativa³; ii) PO que agregam as políticas públicas; iii) Ações que englobam atividades e/ou projetos em execução ou a executar e que concorrem para a realização dos respetivos objetivos.

Acresce que, para cada PO, foram definidos objetivos estratégicos e operacionais, indicadores financeiros e não financeiros, uma programação financeira bem como as despesas e respetivas fontes de financiamento. O DL 86/2025 veio concretizar que a cada objetivo estratégico (num máximo de três) corresponde um máximo de três objetivos operacionais e, para cada um dos objetivos, um mínimo de dois e um máximo de quatro indicadores e respetivas metas (Figura 7).



Fonte: Circular A 1410, da EO, de 26/07/2024. Elaboração própria.

Destaca-se a existência de uma solução informática⁴, utilizada pela primeira vez na experiência-piloto de 2025, que integra de forma automática informação orçamental dos programas e ações, com base no mapeamento assegurado pelas EG e nos dados provenientes dos sistemas centrais do MF. Inclui também informação não financeira (física e de desempenho), carregada por estas entidades a partir da informação recolhida junto das

¹ OECD (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris, disponível em <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.

² Cfr. preâmbulo do DL 86/2025.

³ Constituem igualmente MBO: a governação, que inclui os programas das áreas governativas da Presidência do Conselho de Ministros e dos assuntos parlamentares; os órgãos de soberania, que incluem os encargos gerais do Estado e o subsetor da segurança social, que inclui os programas que agregam as despesas de cada sistema e subsistema da segurança social.

⁴ Desenvolvida pela eSPap e financiado no âmbito do PRR (Investimento 5, com um custo total de 2,6 M€ até 2025). Encontra-se disponível no Portal SIGO.

entidades executoras. Esta solução permite ainda às EG monitorizar o desempenho dos programas e gerar um conjunto de *outputs* de suporte à prestação de informação nas diferentes fases do ciclo orçamental (planeamento, elaboração do OE, execução e CGE).

É também de assinalar pela positiva, a existência de alinhamento da OPP 2025 com os documentos estratégicos de planeamento, em particular com as Grandes Opções 2024-2028, sobretudo na definição de objetivos estratégicos por áreas de política pública. As próprias EG deram conta de ter procurado assegurar este alinhamento, embora tenham existido algumas dificuldades designadamente por *“inexistência de séries estatísticas consolidadas; dependência de fontes externas de informação; dificuldade em traduzir impactos qualitativos em métricas quantitativas”*.¹ Em contradição, a Direção-Geral de Coordenação e Planeamento do MTSSS salientou a importância de um efetivo alinhamento dos calendários de planeamento e elaboração do OE com os dos diferentes documentos de gestão.

A implementação da OPP tem sido faseada através de experiências-piloto iniciadas em 2022

A OPP tem vindo a ser implementada de forma faseada desde 2022² em experiências-piloto e, em 2025, alargou o seu âmbito de duas para seis MBO³. A metodologia aplicada na definição de objetivos, indicadores e metas teve o envolvimento das tutelas, das EG e das entidades executoras. Por sua vez, o OE 2026 veio alargar a OPP a todos os ministérios (Quadro 57).

Quadro 57 – Implementação faseada da Orçamentação por Programas nas Missões de Base Orgânica

A implementação faseada da OPP decorre desde 2022

OE	Faseamento
2022	Início da implementação através de um piloto – Programa MAR
2023	Alargamento a dois novos PO no âmbito da MBO – Economia e Mar – PO Competitividade e Sustentabilidade do Turismo da Atividade Turística e o PO Regulação das Atividades Económicas
2024	Incluída no OE 2024 a despesa total da MBO Economia e Mar e ainda a MBO da Cultura
2025	Alargamento das experiências-piloto realizadas nos anos anteriores, cobrindo 8 MBO: Coesão Territorial; Defesa Nacional; Educação, Ciência e Inovação; Economia; Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; Ambiente e Energia; Juventude e Modernização; Cultura
2026	Disseminação da metodologia a todos os setores (MBO) da administração central, abrangendo ainda, em exercício específico, o Orçamento da Segurança Social
2028	Modelo de acompanhamento da OPP descentralizado, plenamente suportado pelas EG

Fonte: Guião Metodológico OE 2026 e DL 86/2025. Elaboração própria.

Prevê-se ainda que o OE 2027 inclua o plano de recursos humanos e as fontes de financiamento dos PO e das ações e o OE 2029 informação sobre a despesa executada acumulada relativa a anos anteriores, a estimativa do ano e a programação plurianual, passando a reportar informação completa sobre a OPP.

2.2. Resultados do processo de implementação da OPP em 2025

A operacionalização da OPP na CGE 2025⁴ traduziu-se na alocação de recursos por seis MBO (abreviadamente Defesa, Educação, Economia, Trabalho, Ambiente e Cultura) de forma a concretizar 222 objetivos medidos através de 272 indicadores de desempenho físicos e financeiros (Quadro 58).

¹ Informação prestada pelas EG em sede dos trabalhos deste PCGE, em maio de 2026.
² A OPP foi iniciada em 2022 com o projeto-piloto na área do Mar.
³ No OE 2025 foram previstas oito MBO, mas as alterações da estrutura governativa, com a entrada em funções do XXV Governo Constitucional (DL 87-A/2025, de 25/07), implicaram a fusão de áreas governativas com reflexo no modelo da OPP.
⁴ De notar que a OPP 2025 foi estruturada com a preparação do OE em 2024 não lhe sendo aplicável o regime do DL 86/2025.



Quadro 58 – A Orçamentação por Programas em 2025

Foram definidos 222 objetivos a concretizar nas áreas da defesa, educação, economia, trabalho e segurança social, ambiente e cultura

(em milhões de euros)

MBO	PO	Ações	Objetivos	Indicadores	Serviços	Orçamento Aprovado	Orçamento Executado	% Execução financeira
Defesa Nacional	5	9	15	15	17	3 133	4 118	131,5
Educação, Ciência e Inovação	2	5	18	38	105	14 220	14 197	99,8
Economia e Coesão Territorial	9	24	109	124	40	8 170	4 201	51,4
Trabalho, Solid. e Seg. Social	4	9	21	30	43	35 089	34 953	99,6
Ambiente e Energia	3	11	27	28	20	3 255	2 461	75,6
Cultura, Juventude e Desporto	8	11	32	37	21	984	985	100,1
Total	31	69	222	272	246	64 852	60 915	

Nota: Valores não consolidados. O Orçamento aprovado difere do Mapa 1 do OE 2025 por refletir as mudanças nas MBO decorrentes da Lei Orgânica do XXV Governo Constitucional.

Fonte: EO, informação de 25/05/2026, SIGO e CGE 2025. Elaboração própria.

A CGE 2025 apresenta resultados para 244 indicadores (89,7%), subsistindo 28 para os quais não foram apurados resultados de desempenho. A análise realizada permitiu identificar algumas fragilidades no exercício de 2025 (Quadro 59).

Quadro 59 – Caracterização das Missões de Base Orgânica em 2025

Dificuldades em estruturar a atividade da MBO num número limitado de ações programáticas, afetar recursos e formular indicadores de desempenho coerentes

MBO	Caracterização				
Defesa Nacional	5 Programas				
	Recursos Humanos; Operação e Manutenção; Investimentos Estruturantes; Relações Externas de Defesa; Indústrias de Defesa				
	15 Objetivos Operacionais, dos quais:			Indicadores (exemplos)	
	Valorização das carreiras militares			→ Orçamento executado (face ao orçamento previsto)	
	Investimento público das FA em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização, operacionalização e sustentação do sistema de forças			→ Investimentos efetuados (face ao orçamento previsto)	
	Assegurar e fortalecer a participação nacional, nas Organizações Internacionais (NATO, ONU e UE)			→ Orçamento executado (face ao orçamento previsto)	
	Orçamento	3 133 M€	Execução	4 118 M€	% Execução Financeira 131,5%
	Fragilidades detetadas				
	→ Indicadores e metas orientados apenas para a execução orçamental, comprometendo a utilidade da OPP como instrumento de avaliação do desempenho.				
	→ A taxa de execução financeira ascendeu a 131%, influenciada pelo reforço, em cerca de 50%, do orçamento inicial da MBO ¹				
Educação, Ciência e Inovação	2 Programas				
	Educação; Ensino Superior, Ciência e Inovação				
	18 Objetivos Operacionais, dos quais:			Indicadores (exemplos)	
	Garantir o acesso universal e gratuito ao pré-escolar, mobilizando os setores público, social e privado			→ % entre o n.º de crianças matriculados no pré-escolar, em idade normal de frequência e a população residente dos mesmos níveis etários	
	Promover equidade no acesso a um ensino superior de qualidade, bem como percursos escolares de sucesso e bem-estar a todos os estudantes			→ % de jovens de 20 anos a frequentar o ensino superior	
	Orçamento	14 220 M€	Execução	14 197 M€	% Execução Financeira 99,8%
	Fragilidades detetadas				
	→ Limitações na monitorização de alguns indicadores não permitiram aferir o respetivo grau de execução (caso do indicador redução do n.º de alunos sem aulas no final do 1.º período).				

(...)

¹ Verificou-se a incorporação de créditos especiais (750 M€) e de dotações inicialmente inscritas em ativos financeiros na MBO Finanças (770 M€) que, ao abrigo da “gestão flexível em programas”, reforçaram as dotações da MBO Defesa durante a execução orçamental.

MBO	Caracterização			
Economia e Coesão Territorial	9 Programas			
	Coesão Territorial; Planeamento e Desenvolvimento Regional; Autarquias Locais; Ordenamento do Território; Boa Governança e Eficiência das Entidades da Economia; Competitividade e Sustentabilidade da Atividade Turística; Financiamento e Competitividade; Concorrência, Comércio, Serviços e Consumidores; Desenvolvimento Sustentável da Economia do Mar			
	109 Objetivos Operacionais, dos quais:		Indicadores (exemplos)	
	Potenciar o papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional na cooperação territorial		→ Número de iniciativas	
	Promover ações de formação no âmbito do PT2030		→ Número de ações de formação ou capacitação	
	Avaliar o impacto do Programa de Valorização do Interior em articulação com a Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço		→ Conclusão do estudo sobre o impacto do Programa de Valorização do Interior	
	Apoiar o investimento das empresas na inovação e na transição verde		→ N.º de beneficiários das Agendas Mobilizadoras e Agendas Verdes apoiados e acompanhados	
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	Orçamento	8 170 M€	Execução	4 201 M€
			% Execução Financeira	51,4%
	Fragilidades detetadas			
	→ Número excessivo de objetivos e indicadores bem como lapsos no carregamento manual de informação prejudicaram a avaliação dos resultados de desempenho.			
	→ Disparidades relevantes entre a execução de desempenho e a execução financeira em diversos programas evidenciam a necessidade de reforçar a articulação entre estes instrumentos.			
	4 Programas			
	Qualificação, Empregabilidade, Trabalho Digno e Produtivo; Modernização da Segurança Social e reforço da Economia Social; Bem-Estar, Inclusão, Igualdade e Diversidade; Governança, Estratégia e Apoio à Decisão no MTSSS			
Ambiente e Energia	21 Objetivos Operacionais, dos quais:		Indicadores (exemplos)	
	Incentivar a contratação de jovens desempregados qualificados (Programa + Talento)		→ N.º de bolsas de apoio a estágios	
	Atribuição atempada de pensões		→ Número médio de dias na atribuição de pensões	
	Assegurar a estabilidade do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)		→ Valor do FEFSS em % do PIB	
	Orçamento	35 089 M€	Execução	34 953 M€
			% Execução Financeira	99,6%
	Fragilidades detetadas			
Cultura, Juventude e Desporto	→ Taxas de execução muito elevadas de alguns indicadores indicam a necessidade de reavaliar as respetivas metas.			
	3 Programas			
	Ambiente; Transição Energética Competitiva e Sustentável; Assegurar a Administração e Regulamentação			
	27 Objetivos Operacionais, dos quais:		Indicadores (exemplos)	
	Intervenções de valorização e reabilitação fluvial na linha de costa e na rede hidrográfica, recorrendo à aplicação de técnicas de engenharia natural, bem como a extensão beneficiada a jusante		→ Número de quilómetros de linha de costa/rede hidrográfica intervencionada	
	Garantir a regulação eficiente dos monopólios naturais, num contexto de crescente descentralização, inovação e integração de vetores energéticos		→ N.º de estudos e ações de suporte para a tomada de decisões pela ERSE fundamentadas em critérios técnicos	
	Contribuição para o aumento da qualidade do Sistema de Certificação Energética dos Edifícios		→ N.º processos analisados de verificação da qualidade do SCE	
Cultura, Juventude e Desporto	Orçamento	3 255 M€	Execução	2 461 M€
			% Execução Financeira	75,6%
	Fragilidades detetadas			
	→ Limitações na monitorização de alguns dos indicadores não permitiram aferir o respetivo grau de execução.			
	→ Indicadores de desempenho com níveis de execução elevados, associados a uma execução financeira abaixo do esperado, o que indicia a necessidade de melhor articulação entre os objetivos definidos e os recursos financeiros mobilizados.			
	8 Programas			
	Formação e Criação Artística; Acesso e Ação Cultural; Cinema e Audiovisual; Património Cultural; Livros, Bibliotecas e Arquivos; Promoção das Atividades Culturais e Proteção dos Direitos de Autor e Conexos; Igualdade; Juventude; Pessoas e Recursos			
Cultura, Juventude e Desporto	32 Objetivos Operacionais, dos quais:		Indicadores (exemplos)	
	Garantir a visita regular de crianças e jovens a teatros nacionais e equipamentos culturais		→ N.º de sessões de espetáculos e atividades para a infância, juventude e comunidade escolar	
	Apoiar a criação, produção e promoção cinematográfica e audiovisual e a sua projeção internacional		→ N.º de projetos de criação e produção artística / cinematográfica e audiovisual apoiados	
	Democratizar o acesso a museus, monumentos e palácios tutelados pelo Ministério da Cultura		→ N.º de visitantes em museus e monumentos e sítios arqueológicos do Ministério da Cultura residentes em Portugal	
	Orçamento	984 M€	Execução	985 M€
			% Execução Financeira	100,1%
	Fragilidades detetadas			
	→ Realizada despesa que não está associada ao objetivo programático definido, o que evidencia dificuldades na afetação de atividades e projetos às respetivas ações programáticas (a).			

(a) Em contraditório, a Ministra da Cultura, Juventude e Desporto (MCJD) e o Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC) esclareceram que estas dificuldades resultaram da reorganização governativa ocorrida em 2025, com a criação e a alteração de projetos durante o ano, nem sempre refletidas atempadamente na plataforma SIGO, situação que foi objeto de medidas de mitigação nos exercícios de OPP de 2026 e 2027.

Fonte: Plataforma OPP e SIGO. Elaboração própria.

Comparando a estruturação da OPP de 2024, de 2025 e de 2026, salienta-se a volatilidade na definição dos objetivos e indicadores. Tal é inerente ao processo de aprendizagem e adaptação, evidente nas MBO que iniciaram a experiência-piloto mais cedo (Cultura e Economia) e decorre também das sucessivas reorganizações da estrutura do governo. Por exemplo, a MBO de 2024 “Economia e do Mar” foi alterada para “Economia” em 2025 e “Economia e da Coesão Territorial” em 2026. Por sua vez, a MBO “Cultura” em 2024 e 2025 passou a “Cultura, Juventude e Desporto” em 2026. Estas modificações envolvem a alteração da missão da MBO e a reafecção de programas, serviços e orçamentos, que pode ser parcial ou total.

Os benefícios desta abordagem faseada são considerados positivos pelas próprias EG¹, designadamente por terem possibilitado desenvolver capacidades para o acompanhamento dos objetivos e identificar oportunidades de melhoria; testar metodologias de definição de objetivos, indicadores e metas; reforçar mecanismos de articulação entre EG e executoras e promover uma maior sensibilização para a relevância da OPP. Os principais constrangimentos identificados referem-se, sobretudo, a aspetos organizacionais, metodológicos e de articulação institucional, em particular nas MBO cuja gestão se encontra atribuída a mais do que uma EG, conforme salientaram, em contraditório, a MCJD e o GEPAC². Existem também dificuldades associadas à cultura de gestão, à heterogeneidade das entidades executoras, bem como na capacidade de monitorização e capacitação técnica das equipas.

Na MBO Defesa a Secretaria-Geral (SGMDN), em contraditório, sinalizou a dificuldade “...de articular a OPP com o vasto conjunto de instrumentos de planeamento já existentes no setor da Defesa...” e a necessidade de ponderar a sensibilidade para a segurança militar de informação suscetível de integrar os indicadores de desempenho.

Foram ainda identificadas fragilidades relevantes relacionadas com a usabilidade, desempenho e integração de informação da plataforma de suporte, com destaque para a fragmentação dos sistemas, com duplicação de tarefas e dependência de carregamentos manuais, sendo apontada como desejável uma maior integração entre aplicações e mecanismos que assegurem a integridade, fiabilidade e histórico da informação ao longo do tempo.³ Em contraditório, o MEF e a EO informaram da constituição de uma equipa de acompanhamento da implementação da metodologia da OPP no OE 2026 à qual compete, entre outras atribuições, “...dar apoio na utilização da plataforma, bem como identificar melhorias funcionais e propor o respetivo desenvolvimento à eSPap”.

A operacionalização da OPP em 2025 permitiu identificar aperfeiçoamentos a introduzir no futuro

Os resultados do exercício de OPP de 2025 evidenciaram fragilidades de natureza transversal, comuns a todas as MBO, ao nível da definição da estrutura programática, em especial na formulação de indicadores de desempenho coerentes com a atividade desenvolvida por cada MBO, na estimativa dos custos associados aos objetivos e respetivos indicadores, nas regras de controlo orçamental para a elaboração do OE (que tendem a suborçamentar a despesa) e na articulação entre os objetivos definidos e os recursos financeiros mobilizados.

Neste sentido, identificam-se aperfeiçoamentos essenciais à adequada operacionalização da OPP:

- ◆ **Definição dos indicadores e metas em função da(s) atividade(s) da entidade e não da execução financeira** (ao contrário do que sucedeu na MBO Defesa Nacional). Em contraditório, a SGMDN salientou que no OE 2026 já foram definidos indicadores de desempenho e que a utilização de indicadores financeiros no

¹ Informação prestada pelas EG em sede dos trabalhos deste PCGE, em maio de 2026.

² A gestão da MBO Cultura, Juventude e Desporto encontra-se atribuída ao GEPAC e à Secretaria-Geral do Governo, o que implica um esforço acrescido de articulação entre a Tutela e ambas as EG em todas as fases da OPP.

³ Foram também identificadas pelas EG: i) dificuldades de acesso e autenticação e limitações na navegabilidade, bem como morosidade no carregamento e validação de dados; ii) inconsistências na extração de relatórios e necessidade de melhorias na visualização de dados (mapas, gráficos e *dashboards*); iii) casos de inexistência inicial de formação adequada, o que agravou estas dificuldades, reforçando a necessidade de capacitação dos utilizadores.

primeiro exercício de OPP “...deve ser entendida como uma etapa própria da implementação e aprendizagem do modelo...”.

- ◆ **Garantir que a metodologia de elaboração do OE não distorce materialmente a avaliação dos resultados da OPP**, o que sucede quando se opta por manter verbas na MBO Finanças, sob o controlo do MF que são posteriormente afetas a outras MBO (como sucedeu com a MBO Defesa Nacional), ou previsões de receita excessivamente conservadoras e que se podem traduzir numa suborçamentação de custos.
- ◆ **Definição de indicadores e metas de forma a permitir a sua monitorização e aferir o grau de execução.** A utilização de indicadores para os quais não é possível recolher dados (como sucedeu na MBO Educação, Ciência e Inovação e na MBO Ambiente e Energia) compromete a sua utilidade.

Em contraditório, a Ministra do Ambiente e Energia (MAEn) e a Agência para o Clima (ApC) informaram que a ausência de apuramento de resultados em determinados indicadores decorreu dos impactos da reorganização governamental ocorrida em 2025, tratando-se de uma limitação pontual e conjuntural, acautelada para os exercícios subsequentes. Acrescentaram ainda que alguns dos indicadores definidos “...dependem de informação apenas disponibilizada através de relatórios anuais, circunstância que dificulta ou impossibilita a sua monitorização trimestral”. Esta condicionante compromete a monitorização prevista no DL 86/2025, pelo que deverá ser ponderada aquando da seleção anual dos indicadores.

- ◆ **Definição de um número equilibrado de objetivos e indicadores**, dado que o excesso (MBO Economia e Coesão Territorial) reduz a utilidade da informação para o processo orçamental, aumenta os custos de recolha de dados e dificulta a sua monitorização e responsabilização pelos resultados.
- ◆ **Articulação entre objetivos definidos e os recursos financeiros** e avaliação das razões que conduzam à discrepância entre a execução orçamental e de desempenho (como se constatou na MBO Economia e Coesão Territorial e na MBO Ambiente e Energia). Em contraditório, a MAEn manifestou a sua concordância e alertou que “...o cumprimento de metas físicas com menor execução financeira pode decorrer de ganhos de eficiência em procedimentos de contratação pública, diferimento temporal de liquidações financeiras para exercícios subsequentes ou aplicação de regras transversais de controlo orçamental”.
- ◆ **Adequada definição dos valores de referência (baseline) e quantificação das metas, de modo a evitar desvios desproporcionados**, os quais, em alguns casos, se traduziram em taxas de realização muito aquém do esperado (como, por exemplo, 17,5% num indicador da MBO Economia e Coesão Territorial) e, noutros, excessivamente elevadas (como, por exemplo, 1 020,8% num indicador da MBO Trabalho, Solidariedade e Segurança Social ou de 439,9% noutro da MBO Ambiente e Energia).

Em contraditório, a MAEn e a ApC reconheceram a necessidade de aperfeiçoar estimativas e a quantificação de metas iniciais, salientando que, relativamente ao indicador em causa, o resultado alcançado reflete uma otimização operacional e ganhos de eficiência e não uma fragilidade no desempenho.

- ◆ **Maior uniformização metodológica e aperfeiçoamentos na definição dos indicadores** para permitir uma aferição mais rigorosa do grau de cumprimento dos objetivos (relevante em qualquer uma das MBO).
- ◆ **Reporte de valores consolidados**, pois a divulgação de demonstrações de desempenho orçamental não consolidadas conduz à sobreavaliação da despesa pública associada aos resultados globais de cada programa. A consolidação, ao traduzir-se na eliminação dos fluxos materialmente relevantes entre entidades pertencentes ao perímetro da MBO, reflete com maior rigor o custo das políticas públicas. Em contraditório, a MAEn e a ApC manifestaram a sua concordância com a apreciação efetuada.

No que respeita às medidas de aperfeiçoamento propostas, em contraditório, a MCJD e o GEPAC salientaram a necessidade de desenvolvimentos, que possibilitem a importação de dados orçamentais consolidados, e

informaram que a definição de valores de referência (*baseline*) e de metas mais consistentes tem vindo a ser aperfeiçoada nos exercícios de 2026 e 2027, através da utilização de séries de dados históricos e do reforço da monitorização trimestral dos indicadores, possibilitando identificar e corrigir atempadamente eventuais desvios. Adicionalmente, sinalizaram a importância de uma adequada articulação entre a OPP e o SIADAP 1 e sugeriram a criação de um mecanismo que permita, de forma transparente e rastreável, ajustar as metas ao longo do exercício, em circunstâncias devidamente fundamentadas e sempre que estejam em causa desvios críticos.

2.3. Desenvolvimentos em curso

A OPP foi aplicada a todos os ministérios no OE 2026 com aperfeiçoamentos de natureza transversal que decorrem, em grande medida, da aplicação das circulares de preparação do OE, do DL 86/2025 e dos resultados das experiências-piloto. A título de exemplo, refira-se: a evolução positiva no estabelecimento de um número limitado de objetivos e indicadores na MBO da Economia e Coesão Territorial; a definição de indicadores de desempenho e não apenas de execução financeira na MBO da Defesa Nacional; e a consolidação parcial da despesa (eliminando as transferências do OE para serviços da MBO) nos mapas do OE 2026.

Encontra-se em fase-piloto a definição de metodologias de custeio

A aplicação de uma metodologia de custeio – Modelo Orçamental das Políticas Públicas¹ – ao processo orçamental, a ocorrer de forma faseada, abrange um piloto com três MBO em 2026: Negócios Estrangeiros, Administração Interna e Educação, Ciência e Inovação. Encontra-se prevista a divulgação de instruções em março de 2027, com os benefícios das melhorias decorrentes da interação e aplicação prática do Modelo. Em complemento, prevê-se a publicação de um manual de custeio e o desenvolvimento de solução tecnológica de suporte².

Em contraditório, a MCJD e o GEPAC reconheceram o potencial contributo desta metodologia para o aprofundamento da relação entre recursos, atividades, resultados e objetivos de política pública, manifestando interesse em participar em futuros exercícios nesta matéria.

O modelo de acompanhamento inclui um relatório anual de avaliação de cada MBO para escrutínio da Assembleia da República

O acompanhamento e avaliação do processo de implementação e de execução da OPP, encontra-se previsto no DL 86/2025 e compete à EO, em articulação com o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) e com o Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), quanto aos objetivos e prioridades estratégicas. O desenvolvimento de sistemas de suporte à OPP cabe à EO, em articulação com a eSPap.

As EG são responsáveis pelo controlo orçamental (em articulação com as entidades do programa), financeiro e de tesouraria da respetiva MBO, bem como pelo controlo e monitorização dos programas, ações e respetivos objetivos e indicadores. Devem reportar aos membros do Governo da área governativa responsável pelo programa e pela área das finanças e à EO, numa base mensal, a execução orçamental e, numa base trimestral, o acompanhamento do desempenho em função de objetivos e metas. Note-se que este modelo é mais exigente do que o praticado em 2025, no qual o acompanhamento do desempenho pelas EG foi efetuado numa base semestral³.

¹ Publicado na Circular Série A 1414, da EO, de 19/12/2025.

² Informação da EO, de 20/03/2026.

³ Informação da EO, de 20/03/2026.

Encontra-se ainda previsto o envio à Assembleia da República, até 15 de maio, de um relatório anual de avaliação dos PO de cada MBO, a elaborar pela EO. Para além do acompanhamento anual, o membro do Governo responsável pela área das finanças apresenta, semestralmente, em reunião do Conselho de Ministros, o grau de concretização dos objetivos, metas e ações de cada MBO. O primeiro relatório de avaliação deverá contemplar o reporte da execução da OPP de 2026 e deverá ser remetido à Assembleia da República até 15/05/2027.

3. REVISÃO DA DESPESA PÚBLICA — DOIS ANOS DE APLICAÇÃO

Com a implementação do instrumento de gestão financeira pública denominado **revisão da despesa** pretende-se, através de uma metodologia de análise sistemática, coordenada e detalhada da despesa pública incorrida (*baseline*), identificar oportunidades de redução ou redirecionamento de despesa não prioritária, ineficiente ou ineficaz. Neste sentido, prevê-se alcançar três resultados complementares: o controlo da despesa agregada; a melhoria da eficiência e qualidade da despesa pública; e a reafetação de recursos e redefinição de prioridades¹.

Este instrumento ganha cada vez mais importância no quadro da gestão financeira pública, não só a nível internacional, mas também nacional. Os resultados do inquérito da OCDE ao exercício de revisão da despesa² evidenciam a adoção generalizada de um modelo de revisão da despesa pública nos países membros. A maioria tende a realizar revisões anuais (57,1%), optando por uma abordagem seletiva da despesa da administração central³ (54,3%). Em Portugal, as revisões da despesa já se realizam há mais de uma década, e recentemente, o ROE 2025 veio destacá-lo como um dos projetos “*mais relevantes da reforma [das finanças públicas] em curso*”. Para além de reforçar a capacidade de identificação de áreas ineficientes ou não prioritárias da despesa pública, pretende-se a integração completa com o quadro orçamental plurianual, “*assegurando que os resultados das revisões da despesa informem diretamente os limites orçamentais de médio prazo e as metas fiscais*”⁴. Neste contexto, em sede de contraditório, o MEF reforça que este exercício “*não se esgota na identificação de poupanças orçamentais, devendo igualmente ser entendida como um instrumento de melhoria da qualidade da despesa pública e de promoção de uma gestão orientada para os resultados*”.

O Tribunal tem acompanhado o seu reporte no ROE e na CGE, em sede do PCGE, tendo recomendado a divulgação das poupanças alcançadas com a revisão da despesa, facto que ocorreu no RCGE 2024 e teve continuidade no RCGE 2025, embora com limitações na identificação completa das poupanças.

Este é um tema que se destaca atendendo: i) aos desenvolvimentos preconizados no novo modelo de revisão da despesa iniciado em 2023; ii) à revisão em curso da LEO que virá, previsivelmente, acolher este instrumento de gestão financeira; iii) à realização de projetos para a sua implementação com o apoio e financiamento de organizações internacionais.

A apreciação aqui realizada⁵ foca, numa primeira parte, o processo de implementação ao longo dos dois últimos anos, através da qual se caracteriza o novo modelo de revisão da despesa, as etapas do processo e a intervenção dos diversos responsáveis, a par com a análise da sua aplicação no ciclo orçamental de 2025 (ponto 3.1). Na segunda parte, examinam-se os resultados dessa implementação, na qual se identificam os tópicos de despesa

¹ Doherty, L. & Sayegh, A. (2022). *How to Design and Institutionalize Spending Reviews*. IMF How To Notes. 2022(4). IMF, Washington DC.

² Resposta de 35 países. Os resultados encontram-se disponíveis em <https://www.oecd.org/en/topics/spending-reviews>.

³ Despesa revista em 2022 equivalente a uma abrangência inferior a 20% da despesa total da administração central.

⁴ ROE 2025, Ponto “2.4.4.3. *Reforma da Administração Pública*”, p. 75.

⁵ Com base em relatórios da OCDE e do FMI neste domínio, no ROE e no RCGE, e na informação disponibilizada pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEAR) do Ministério das Finanças e pela EO.

selecionados, a sua materialidade financeira no quadro da despesa total da AC, as poupanças estimadas/obtidas e as limitações no reporte de informação (cfr. ponto 3.2).

3.1. Sobre o processo

Um novo modelo implementado com apoio internacional e à luz das boas práticas

Em 2023 entrou em vigor o novo modelo de exercício de revisão da despesa¹, no seguimento de três experiências realizadas desde 2013². Utiliza uma abordagem seletiva e *top-down*, que centraliza o papel de coordenação no MF, em estreita colaboração com os ministérios setoriais.

A implementação do modelo ocorre no âmbito de dois projetos de apoio técnico³, acompanhados pela OCDE e pela CE, permitindo dar cumprimento a um marco de reforma do PRR⁴. Os projetos visam dotar o MF e os ministérios setoriais de competências para melhorar a arquitetura do exercício de revisão da despesa, mediante a adoção das boas práticas internacionais (cfr. Quadro E 1 do Anexo E1), designadamente através da elaboração de manuais de implementação⁵, bem como avaliar custos correntes e futuros das medidas de política e melhorar a integração do exercício de revisão da despesa no quadro orçamental de médio prazo.

Uma estrutura funcional claramente definida, mas que carece de estabilidade dos seus membros

O modelo estabelece uma estrutura funcional tripartida, com competências claramente definidas em cada um dos seus níveis de decisão e a formalização de todas as etapas do processo de revisão da despesa, desde o planeamento à avaliação final dos resultados. A direção dos exercícios de revisão da despesa compete, num primeiro nível, à Equipa de Coordenação Geral (ECG), a qual é coadjuvada, num segundo nível, pela Equipa de Acompanhamento Técnico Permanente (EATP), à qual cabe o acompanhamento do desenvolvimento dos exercícios, bem como a definição das metodologias e modelos utilizados nas revisões. O último nível corresponde às equipas temáticas (ET), que conduzem as análises relativas às áreas de despesa em revisão e apresentam propostas de medidas de política a adotar, sendo apoiadas na sua atividade pela EATP. Os níveis, a composição e as competências da estrutura funcional encontram-se detalhados no Quadro E 2 do Anexo E1.

Na sequência do Despacho 7690/2023/MF, foram constituídas as equipas que compõem a estrutura funcional do exercício de revisão da despesa. A ECG foi designada conforme previsto⁶, tendo sofrido alterações na sua composição, entre 2023 e 2025, que resultaram da tomada de posse do Governo, em 2024, da nomeação do novo Diretor-Geral da EO, em 2025, e da nomeação de novos coordenadores da EATP, em diversos momentos.

O GPEARI e a DGO (atual EO) indicaram os elementos que vieram a integrar a EATP. A sua composição tem passado por diversas alterações, com a participação dos seus elementos a ter uma duração média inferior a dois anos. Deste modo, nenhuma das rondas foi acompanhada integralmente pelos mesmos responsáveis desde o planeamento até à implementação e avaliação *ex post*, representando um risco de descontinuidade do

¹ Através do Despacho 7690/2023/MF, que criou o Grupo de Trabalho para a Revisão de Despesa Pública, revogado pelo DL 87/2025, de 25/07.

² Para mais informação sobre os modelos anteriores, consultar Relatório 3/2024 - 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

³ Projeto 23PT41 – *Supporting the implementation of spending reviews in Portugal*, no contexto do Instrumento de Apoio Técnico (IAT) 2023 da UE, com financiamento da CE/DG-REFORM, e acompanhamento especializado da OCDE. Projeto 24PT29 – *Strengthening policy costing methodologies and Medium-Term budgeting practices in Portugal*.

⁴ PRR (TD-C17-r32 – Modernização e Simplificação da Gestão Financeira Pública; marco 17.5) visa a “aplicação de mecanismos para integrar as revisões de despesa no processo orçamental regular, incluindo a avaliação *ex post* dos ganhos de eficiência”.

⁵ Disponíveis em <https://www.gpeari.gov.pt/web/pt/fp-revisao-de-despesa-publica>.

⁶ Representante do Ministro das Finanças, o qual coordena; Representante da Secretária de Estado do Orçamento; Diretor-Geral do GPEARI; Diretor-Geral da DGO (atual EO); e Coordenador da equipa de acompanhamento técnico permanente.

acompanhamento do processo. Quanto às equipas temáticas, verificou-se que a sua designação ocorreu de modo informal¹ e, à semelhança da EATP, também a sua composição foi sendo alterada no decorrer dos processos de revisão da despesa de cada tópico, em virtude de alterações na coordenação da EATP. Neste âmbito, sinaliza-se que a definição das equipas temáticas e respetivas competências, para os tópicos de 2027, ocorreu apenas em 2026², quando esta formalização deveria ter ocorrido em maio de 2025, de acordo com as boas práticas.

Processo alinhado com a programação orçamental anual e plurianual, sem evidência da sua integração no planeamento setorial

O processo de revisão da despesa instituído por este modelo encontra-se estruturado em quatro fases. A primeira é a de “Enquadramento”, que consiste na tomada de decisão sobre as características e a estrutura do exercício de revisão da despesa³. As decisões tomadas nesta fase podem vigorar em mais do que uma ronda de revisão da despesa, ao contrário das fases seguintes, que se renovam a cada ronda. A Figura 8 sintetiza as fases subsequentes e a sua calendarização.

Figura 8 – Calendarização das atividades de revisão da despesa

A calendarização das atividades passou a estar alinhada com a programação anual e plurianual

Fases	Calendarização	Atividades
Parâmetros	maio (N-2)	Objetivos e inventário de tópicos
	junho a julho (N-2)	Seleção de tópicos e termos de referência
Opções	agosto a setembro (N-2)	Preparação e planeamento
	outubro a meados de novembro (N-2)	Avaliação e relatório intercalar
	meados de novembro (N-2) a fevereiro (N-1)	Desenvolvimento das opções de política e relatório final
Decisões	março (N-1)	Decisão política
		Elaboração de uma lista de opções de política não selecionadas
	O término desta fase deve coincidir com a preparação das Grandes Opções e do Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo (POENMP) ^{a)} , quando a sua elaboração tiver lugar, com vista a integrar as medidas de poupança e as previsões de ganhos de eficiência associadas nas previsões orçamentais plurianuais e no orçamento anual	

(a) O POENMP 2025-2028 foi apresentado em outubro de 2024, sendo que os exercícios de revisão da despesa iniciados em data anterior não previam a inclusão dos respetivos resultados neste documento de programação orçamental.

Fonte: GPEARI, OCDE, Manual 1 – Desenho e implementação. Elaboração própria.

Uma vez seguidas estas quatro fases, espera-se que as opções de política selecionadas na fase de decisão sejam implementadas e monitorizadas (avaliação *ex post*). O processo de revisão da despesa assim definido encontra-se alinhado com os ciclos orçamentais anuais, na medida em que o seu término se enquadra no momento da preparação dos documentos de programação orçamental anuais e plurianuais. Este calendário permite ajustar as previsões de despesa de acordo com os objetivos de poupança resultantes do exercício da revisão da despesa.

São de destacar três etapas cruciais para a eficácia deste exercício:

- ◆ a **definição dos termos de referência**, que carece de uma delimitação clara do âmbito da despesa a rever, dos objetivos e da calendarização das atividades da revisão;
- ◆ a **elaboração do relatório final**, a qual inclui o desenho e propositura, pelas ET, das medidas de política que devem responder com eficácia aos objetivos definidos nos termos de referência, nomeadamente, com a definição clara dos respetivos impactos financeiros e não financeiros;

¹ A composição das equipas, que envolvem elementos das áreas governativas, das entidades das áreas temáticas, representantes da EATP e, eventualmente, peritos externos, encontra-se definida nos termos de referência e nos relatórios finais, sendo estes aprovados pela ECG.

² Despacho 3699/2026/MEF, corrigido pelo Despacho 6416/2026/MEF.

³ Como a dimensão do âmbito (seletivo/abrangente), o foco na eficiência ou em prioridades de despesa (tático/estratégico), a identificação de intervenientes e respetivas competências e a definição de objetivos (quantitativos e/ou qualitativos).

- ♦ o **reporte**, em que as previsões de poupança e ganhos de eficiência são integradas nas previsões de despesa constantes dos documentos de programação orçamental anual e plurianual, concretizando o objetivo do exercício de revisão da despesa.

A ronda de revisão da despesa realizada em 2025 correspondeu ao primeiro exercício cujo processo e calendarização tiveram condições para se realizar de acordo com as boas práticas internacionais (Figura 9).

Figura 9 – Calendário e intervenientes do processo de revisão da despesa de 2025

O calendário das atividades previstas considera prazos adequados que permitem a integração da informação gerada nos processos de revisão da despesa na programação orçamental plurianual e anual

Calendários das atividades	Intervenientes	Resultados
setembro/outubro 2023 Seleção de áreas de despesa	ECG seleciona os tópicos para revisão.	Atas de reuniões em que constem os tópicos selecionados pela ECG.
novembro 2023 Termos de referência e equipas temáticas	EATP prepara e ECG aprova os termos de referência dos tópicos selecionados com base nos objetivos definidos para a ronda anual. Os termos de referência são submetidos à aprovação dos ministérios setoriais.	Termos de referência por tópico de despesa (objetivos e âmbito da revisão, opções de política e efeitos orçamentais esperados, formalização da composição das ET e calendarização das atividades).
dezembro 2023 a fevereiro 2024 Relatório com medidas para as opções de política	ET conduzem a revisão de acordo com os termos de referência e elaboram relatórios finais por tópico.	Relatórios finais por tópico de despesa (caracterização da despesa e entidades abrangidas pela revisão, proposta de medidas a adotar enquadradas nas opções de política previstas nos termos de referência).
março 2024 Decisão política	ECG decide sobre as opções de política a implementar.	Atas de reuniões em que constem as decisões sobre as opções de política a implementar.
abril 2024 Reporte	MF prepara os documentos de programação orçamental plurianual e anual considerando os objetivos de despesa assumidos e as opções de política selecionadas.	Integração dos resultados nas previsões de despesa do quadro orçamental de médio prazo e do Programa de Estabilidade.

Fonte: GPEARI, OCDE, Manual 1 – Desenho e implementação. Elaboração própria.

Verificou-se, porém, que os relatórios finais¹, assim como as opções de política, foram aprovados apenas em junho de 2024, e não em março, como previsto, de forma que o exercício de revisão da despesa fosse integrado no quadro orçamental de médio prazo e no Programa de Estabilidade (PE). Note-se que o PE 2024-2028, divulgado em abril, não integrou o quadro habitual de identificação das medidas de política orçamental nem o projeto de atualização do Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP), decorrente da entrada em vigor do novo quadro de governação económica europeia. Contudo, as Grandes Opções para o mesmo período apenas foram apresentadas à AR em julho, observando o prazo especial de 90 dias após a tomada de posse do novo Governo², sem nada referirem sobre este instrumento de gestão financeira pública e a integração das estimativas de poupança e das medidas de política dos tópicos selecionados para 2024 ou 2025, nomeadamente ao nível do QPDP.

A monitorização encontra-se em aperfeiçoamento, mas continua por publicar informação relevante

Embora as boas práticas recomendem³ a publicação dos relatórios produzidos, continua por divulgar informação relevante, designadamente os termos de referência, os planos de ação e os relatórios de monitorização, bem como a identificação e quantificação completa dos impactos esperados das opções de política a adotar em cada um dos tópicos. Acresce que, apesar de elaborado, até ao momento o relatório de monitorização relativo a 2024

¹ Apresentados pelas ET entre março e abril de 2024. Designados planos de ação a partir de julho de 2025.

² Em 02/04/2024.

³ Manual 3 – Publicação de relatórios e divulgação de informação sobre os exercícios de revisão de despesa.

não foi divulgado. Prevê-se que esta limitação venha a ser corrigida com a obrigatoriedade de divulgação de todos os relatórios de revisão da despesa, dos termos de referência e dos relatórios de avaliação *ex post*¹.

Importa também assegurar mecanismos eficazes de acompanhamento da implementação das medidas. Essa monitorização é da competência da EATP, que dispõe para tal de *bridge tables*² e *dashboards*³. O modelo de *dashboards*, que vigorou nos ciclos orçamentais de 2024 e de 2025, abrange indicadores de acompanhamento e informação sobre o grau de implementação das medidas e execução financeira. A implementação de uma “Plataforma da Revisão da Despesa” encontra-se prevista para 2026. Em contraditório, o GPEARI assinalou que a “monitorização trimestral destes tópicos exige um suporte tecnológico específico”, indicando que a “Plataforma permitirá transformar os exercícios de revisão de despesa num processo mais transparente, integrado e ágil, reforçando a qualidade da informação disponível”.

Desenvolvimentos em 2025 – o novo quadro legal prevê um processo contínuo de revisão da despesa

Em 2025, o DL 87/2025, de 25/07, veio institucionalizar e reforçar o processo de revisão da despesa pública, até então previsto apenas no Despacho 7690/2023/MF. O diploma define as regras e os procedimentos para um processo contínuo de revisão da despesa pública. A par dos exercícios anuais, no início de cada legislatura, o Governo promoverá um exercício de revisão de despesa de natureza estratégica e multissetorial, assim como elaborará e publicará anualmente um plano de revisão da despesa, que indicará as áreas a analisar, os objetivos, os prazos e os responsáveis por cada exercício de revisão.

Acresce que o exercício de revisão da despesa passou a estar explicitamente integrado na orçamentação por programas⁴, a qual incorpora objetivos associados a este exercício e integra nas dotações o impacto das medidas de eficiência identificadas. Este procedimento foi inscrito no novo manual de custeio⁵.

3.2. Sobre a implementação

O universo da despesa sujeita a revisão aumentou: de 2,0% em 2024 para 4,8% em 2025

Destaca-se a abordagem seletiva e *top-down* que se refletiu, ao nível da implementação, no foco num número limitado de áreas de despesa, especificamente selecionadas para o exercício (ao contrário da abordagem abrangente e *bottom-up* do modelo anterior⁶). As duas rondas de revisão da despesa (integradas nos ciclos orçamentais de 2024 e de 2025) abrangeram apenas sete tópicos de despesa selecionados no âmbito da atuação de entidades das áreas do Ambiente, da Saúde e das Finanças, que representaram cerca de 2,0% em 2024 e 4,8% em 2025 do total da despesa consolidada da AC⁷. Neste último ano, as despesas em revisão associadas às áreas da Saúde e das Finanças tiveram um peso de 7,1% e de 0,7% na despesa efetiva consolidada dos respetivos programas orçamentais (PO).

¹ Introduzida pelo art. 14.º do DL 87/2025, de 25/07.

² Quadros que permitem apurar o impacto, entre outros fatores, do contributo das medidas de política selecionadas no âmbito da revisão da despesa para a variação anual de um valor orçamental.

³ Permitem acompanhar os impactos financeiros e não financeiros das revisões de despesa e devem incluir, entre outros aspetos, as medidas de política selecionadas, as metas e ações previstas, os prazos de implementação, as entidades envolvidas e a identificação de potenciais riscos que condicionem a implementação.

⁴ Através do DL 86/2025, de 18/07. Vide ponto C.2. – Orçamentação por programas – a experiência-piloto em 2025.

⁵ Materializado na Circular 1414, de 19/12/2025, da EO, que “pretende dar cumprimento às disposições legais da LEO (...) no que se refere ao disposto sobre os programas orçamentais (artigos 45.º a 48.º), bem como ao estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 86/2025, de 18 de julho, (...) no que respeita ao ‘custeio e contabilidade de gestão nos programas orçamentais’”.

⁶ De 2017 até 2024, vigorou a identificação, pelas entidades públicas, de medidas de eficiência e controlo orçamental incluídas na circular de preparação do OE (totalizando mais de 800 medidas distribuídas por programas orçamentais), cfr. informação prestada pelo GPEARI em 13/05/2026.

⁷ Considerando a despesa base estimada nos termos de referência de cada um dos tópicos nos referidos anos.

Foram selecionados para 2024 e 2025 dois tópicos, relativos ao Programa de Eficiência de Recursos na Administração Pública – ECO.AP 2030 e às subvenções públicas, que representaram, em 2025, 0,7% e 2,8% da despesa consolidada da AC, respetivamente (Quadro 60).

Quadro 60 – Abrangência do exercício de revisão da despesa em 2024 e 2025

A abrangência da revisão da despesa duplicou em 2025 face ao ano anterior, com a inclusão das subvenções públicas

(em milhões de euros)

Área de despesa (a)	Tópico	2024		2025	
		Baseline	% despesa PO	Baseline	% despesa PO
Saúde	Diálise	332	2,1	349	2,1
	Medicina física e de reabilitação	181	1,2	211	1,3
	Medicamentos com genéricos	612	3,9	638	3,8
	Total da área	1 125	7,2	1 197	7,1
Ambiente	Programa ECO.AP 2030 (b)	734	-	735	-
	Total da área	734	-	735	-
Finanças	Subvenções públicas (b)	-	-	2 832	-
	Despesas de funcionamento AT (c)	-	-	3	0,0
	Encargos com juros - recursos próprios tradicionais	-	-	44	0,6
	Total da área	-	-	2 879	0,7
Despesa base total		1 860	2,0 d)	4 810	4,8 d)

(a) Correspondem às entidades envolvidas na revisão dos tópicos de despesa selecionados, podendo não incluir as entidades que executam essa despesa.

(b) Tópico não comparável com a despesa do PO por abranger despesa realizada por entidades incluídas em diferentes programas orçamentais.

(c) Despesa base a preços correntes (projeção), correspondente a 2,4 M€ a preços constantes de 2018.

(d) Em percentagem da despesa consolidada da AC.

Fonte: GPEARI, EO, Relatórios finais dos tópicos de revisão da despesa. Elaboração própria.

Os tópicos de despesa selecionados cobriram as áreas da Saúde, do Ambiente e das Finanças e resultaram de diagnósticos da IGF, do TC e dos próprios ministérios setoriais

Em 2024 foram selecionados três tópicos da área da Saúde e um tópico da área do Ambiente:

- ◆ **Saúde – Despesas com diálise, com medicina física e de reabilitação e com medicamentos com genéricos e biossimilares** – Os tópicos selecionados foram incluídos num único termo de referência, o qual foi aprovado e deu origem à elaboração de um relatório final. De acordo com estes documentos, estes tópicos representavam um peso importante no orçamento do SNS (7,3% da despesa efetiva do SNS em 2022) e encontravam-se sujeitos a pressões ascendentes da despesa. As opções de política selecionadas tinham por objetivo alcançar as seguintes metas de poupança no período 2024-2026: i) na diálise, 108 M€ (10,3% face ao *baseline*); ii) na medicina física e de reabilitação, 90 M€ (14,2% face ao *baseline*); iii) nos medicamentos com genéricos e biossimilares, 14 M€ (0,7% face ao *baseline*).
- ◆ **Ambiente – Despesas previstas no âmbito do Programa de Eficiência de Recursos da Administração Pública – ECO.AP-2030¹ (despesas em combustíveis e lubrificantes, material de escritório e encargos com instalações)** – Tópico selecionado com o objetivo de concretizar poupanças em consumos e redução de custos financeiros previstos nos planos de eficiência ECO.AP². O âmbito da revisão incluiu 460 entidades da AC, incidindo, no triénio 2022-2024, sobre os planos de eficiência ECO.AP das áreas governativas com despachos publicados à data de 31/12/2024 e, nos triénios seguintes, sobre todas as áreas governativas.

¹ Criado pela RCM 2/2011, de 12/01, atualizado pela RCM 104/2020, de 24/11, alterada pela RCM 150/2024, de 30/10, passando a designar-se Programa de Eficiência de Recursos e de Descarbonização na Administração Pública (ECO.AP 2030).

² Instrumentos de planeamento das entidades abrangidas pelo Programa ECO.AP 2030, destinados a definir medidas, metas e ações de redução dos consumos de energia e outros recursos, visando os objetivos de eficiência e sustentabilidade da AP.

Em 2025 foram selecionados três tópicos na área das Finanças, a implementar em paralelo com os tópicos em revisão desde 2024:

- ◆ **Subvenções públicas de origem nacional** – O tópico foi selecionado com base nos resultados das auditorias às subvenções públicas de 2021 e 2022¹ realizadas pela IGF e que consubstanciaram o termo de referência. A revisão abrange as subvenções públicas de origem nacional atribuídas sob a forma de transferências correntes ou de capital por entidades da AC a entidades fora das AP. Pretendia-se reduzir a despesa em 5%, até final de 2026, face ao *baseline*.
- ◆ **Despesas de funcionamento da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)** – A justificação prevista no termo de referência identifica os aumentos sucessivos destas despesas desde 2021. Abrangem as despesas em material de escritório, sobretudo, em papel e consumíveis de impressão. Foi definido como objetivo a redução da despesa em material de escritório em 13%, face ao *baseline* e em termos acumulados até 2026, representando uma poupança potencial de 325 m€ (a preços constantes de 2018).
- ◆ **Encargos com juros associados ao pagamento de recursos próprios tradicionais à UE** – Tópico resultante da recomendação do Tribunal ao MF para que fosse assegurado o pagamento tempestivo dos recursos próprios tradicionais à UE, de modo a evitar onerar o Estado com juros². Foi definido como objetivo reduzir a despesa em juros de mora associados a pagamentos de recursos próprios tradicionais não cobrados à Comissão no período 2025-2027 (para processos com montantes superiores a 1 M€, reduzir em 2,3%; e até 1 M€, reduzir entre 4,2% a 4,5%).

Para os tópicos da despesa de 2025 – despesas de funcionamento da AT e encargos com juros no contexto dos recursos próprios tradicionais - não foram reportados os valores previstos nem os executados

O ROE 2025 apresenta valores relativos a poupanças previstas em 2025 apenas para os tópicos decorrentes do exercício de 2024. Quanto aos três novos tópicos de despesa, decorrentes do exercício de 2025, apenas no que diz respeito a um deles, as subvenções públicas, se preveem resultados em 2026³, e para os restantes não são indicadas as poupanças esperadas para 2025 ou para os anos subsequentes, nem é apresentada qualquer justificação para essa ausência de informação (Quadro 61).

Quadro 61 – Previsão das poupanças anuais dos exercícios em curso em 2025 – ROE 2025

Os exercícios de revisão da despesa permitem antecipar poupanças, pelo menos, até 2027, mas sem estimativas concretas para os dois tópicos da área das Finanças

(em milhões de euros)					
Tópico da despesa	2024	2025	2026	2027	Total
Saúde – Diálise	35	36	37	-	108
Saúde – Medicina física e de reabilitação	30	30	30	-	90
Saúde – Medicamentos genéricos	3	5	6	-	14
Ambiente - Programa ECO.AP 2030	16	14	16	15	62
Total de poupanças dos tópicos selecionados para 2024	84	85	89	15	273
Finanças – Subvenções públicas	-	0	148	-	148
Finanças – Despesas de funcionamento AT ^(a)	-	0	0	-	0
Finanças – Encargos com juros - recursos próprios tradicionais ^(b)	-	0	0	0	0
Total de poupanças dos tópicos selecionados para 2025	-	-	148	-	148
Total de poupanças previstas	84	85	237	15	421

(a) Embora não reportado no ROE 2025, foi prevista uma poupança de, pelo menos, 325 m€ até 2026 (preços constantes de 2018), cfr. relatório final do tópico.
(b) Embora não reportado no ROE 2025, foi prevista uma poupança líquida em juros de mora entre 2025 e 2028 de 45,4 m€ a 46,4 m€, cfr. relatório final do tópico.
Fonte: GPEARI, EO, Relatórios finais dos tópicos de revisão da despesa, ROE 2025. Elaboração própria.

¹ Relatórios 162/2022 e 79/2023 da IGF.
² Recomendação 45 - PCGE 2022, reiterada pelo Relatório OAC 5/2023 - 2.ª Secção (cfr. termos de referência do tópico).
³ Por sua vez, o ROE 2026 indica que os impactos financeiros neste tópico se observarão apenas em 2027.

Verifica-se que o ROE 2025 não inclui informação sobre o teor das medidas de política previstas para gerar poupanças, nem os respetivos impactos financeiros e/ou não financeiros, mesmo tendo o GPEARI já divulgado, em setembro de 2024, informação resumida sobre os referidos tópicos, especificando os impactos financeiros e não financeiros previstos¹.

Já no RCGE 2025 existe alguma informação, embora muito incompleta, uma vez que apenas é detalhada sobre os tópicos objeto de revisão desde 2024. A situação vem justificada pelo facto de, no que respeita aos dois tópicos da área das Finanças, *“as poupanças obtidas apresentar[e]m reduzida materialidade, conforme previsto quando do planeamento do exercício, que se justificou não pelas poupanças estimadas, mas pelo potencial de geração de benefícios não financeiros”*². Esta ausência de quantificação reduz a credibilidade do exercício dado terem sido identificados objetivos concretos aquando da elaboração dos termos de referência e subsequente aprovação dos relatórios finais, designadamente: a implementação de medidas destinadas a reduzir em cerca de 13% a despesa com material de escritório da AT e a diminuição dos juros associados ao pagamento de recursos próprios tradicionais à UE. Por sua vez, não se encontra também divulgado o estado de implementação das medidas de política associadas aos tópicos dos ciclos orçamentais de 2024³ e 2025.

Em contraditório, o GPEARI referiu que em relação ao *“(…) tópico Despesas de funcionamento da AT, as poupanças verificadas no valor de 1,8 milhões de euros foram superiores às estimadas que ascendiam a 0,1 milhões de euros, mas por se tratar de poupanças já consideradas no tópico Programa ECO AP, optou-se por não as identificar no Relatório da Conta Geral do Estado 2025”*, não tendo, contudo, esclarecido o motivo para a inclusão destas poupanças naquele tópico, atendendo à existência de um tópico específico para a divulgação das poupanças associadas às despesas de funcionamento da AT.

As rondas de revisão da despesa (2024 e 2025) geraram poupanças no valor global de 494 M€

Este exercício permitiu gerar poupanças de 184 M€⁴ em 2024 e de 310 M€ em 2025. Comparando com a poupança prevista nos dois anos, o valor situa-se 325 M€ acima do esperado (169 M€) (Quadro 62).

¹ “Revisão da Despesa 2025”, disponível em <https://www.gpear.gov.pt/web/pt/fp-revisao-de-despesa-publica>.

² Cfr. RCGE 2025, p. 128.

³ Relativamente ao ciclo orçamental de 2024, o RCGE 2024 e o Relatório de avaliação *ex-post*, de junho de 2025, apresenta o estado de implementação das medidas.

⁴ De acordo com o GPEARI, as opções de política constantes dos planos de ação previam um prazo de implementação de três anos, pelo que ainda não é possível apurar a totalidade das poupanças financeiras decorrentes da adoção dessas opções.

Quadro 62 – Poupanças previstas e alcançadas com o exercício de revisão da despesa – RCGE 2025

Os quatro tópicos do ciclo orçamental de 2024 geraram poupanças que correspondem a 16,0% da despesa total abrangida e a 6,4% da despesa total sujeita a revisão em 2025

(em milhões de euros)

Tópico de despesa	2024		2025		2024-2025		
	Poupança efetiva	Execução % <i>baseline</i>	Poupança efetiva	Execução % <i>baseline</i>	Poupança prevista	Poupança alcançada	% total poupança acumulada
Saúde – Diálise	33	9,9	68	19,5	71	101	20,4
Saúde – Medicina física e de reabilitação	2	0,9	18	8,7	60	20	4,0
Saúde – Medicamentos com genéricos	-28	-4,6	22	3,5	8	-6	-1,2
Programa ECO.AP 2030	178	24,3	201	27,4	30	379	76,8
Total dos tópicos selecionados para 2024	184	9,9	310	16,0	169	494	100,0
Finanças – Subvenções públicas ^(a)	-	-	0	0,0	0	0,0	0,0
Finanças – Despesas de funcionamento AT	-	-	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Finanças – Encargos com juros - recursos próprios tradicionais	-	-	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total dos tópicos selecionados para 2025	-	-	0	0,0	0	0,0	0,0
Total	184	9,9	310	6,4	169	494	100,0
Total em % despesa consolidada AC	0,2	-	0,3	-	-	-	-

(a) O ROE 2025 previa poupanças apenas em 2026 (Quadro 61).

n.d. – não disponível.

Fonte: RCGE 2024 e 2025. Elaboração própria.

O facto de o exercício se encontrar em curso aquando da tomada de posse do novo Governo (em abril de 2024) terá afetado os seus resultados. Por exemplo, verificou-se a adoção de medidas contrárias ao sentido das inicialmente definidas, como aconteceu com o tópico relativo aos medicamentos com genéricos associados e biossimilares comercializados, tendo sido tomadas medidas para a comparticipação do custo dos medicamentos que contribuiriam para o aumento da despesa neste tópico em 28 M€, para o qual estava prevista uma poupança de 3 M€ (cfr. 1.º Relatório de avaliação *ex post*).

De notar ainda que, no âmbito do exercício de revisão da despesa de 2024, foram selecionadas 34 medidas de política¹, com data prevista de implementação, em geral, o primeiro semestre ou o quarto trimestre de 2024. À data de elaboração do relatório de avaliação *ex post* (junho de 2025), as medidas apresentavam-se nas seguintes situações:

- ◆ 18 com implementação em curso (em virtude do adiamento do prazo inicial em cerca de um ano);
- ◆ 7 sem implementação iniciada (também com prazo adiado em cerca de um ano);
- ◆ 5 ainda não tinham sido objeto de avaliação quanto à sua implementação (com prazo em 2025);
- ◆ 4 implementadas (respeitantes ao Programa ECO.AP 2030).

Em síntese, à data da avaliação *ex post*, verifica-se um significativo desfasamento entre o calendário inicialmente previsto e a execução efetiva das medidas, sendo que a maioria permanecia em fase de implementação ou sem implementação iniciada, enquanto apenas um número reduzido de medidas tinha sido concretizado.

¹ A implementação de duas das medidas (C.5. e C.6.) encontra-se desdobrada em duas fases, sendo avaliado o estado de implementação e cada uma dessas fases individualmente. Cfr. Quadro E 3 do Anexo E1.

Em 2025, foi preponderante também o contributo do Programa ECO.AP 2030, com um total de poupanças obtidas a situar-se em 201 M€. Conforme já referido, as medidas de política para os tópicos de 2025 não foram divulgadas e a informação quanto ao seu estado de implementação não se encontra disponível, remetendo o GPEARl para o relatório de avaliação *ex-post* ainda em elaboração (no final de maio de 2026).

Em suma

O novo modelo de revisão da despesa, definido pelo DL 87/2025, de 25/07, representa um avanço importante na consolidação de uma cultura de eficiência e racionalização da despesa pública, ao estabelecer uma estrutura formal e metodologicamente organizada para a operacionalização de um processo contínuo. O facto de as rondas de 2024 e 2025, com um número tão reduzido de tópicos, terem gerado poupanças globais de 494 M€ demonstra a sua utilidade e potencial impacto orçamental. Contudo, detetaram-se fragilidades importantes que comprometem a sua eficácia, sobretudo quando aplicado a um âmbito mais alargado, designadamente: a instabilidade na composição das equipas, a insuficiente articulação com a programação orçamental plurianual, a incompleta quantificação dos impactos esperados, os mecanismos de monitorização ainda em desenvolvimento e a insuficiente divulgação dos documentos de planeamento e reporte.

Deste modo, o principal desafio será, suprimindo as fragilidades identificadas, transformar este exercício num instrumento estratégico de gestão orçamental, plenamente integrado no ciclo orçamental e sustentado por maior previsibilidade, *accountability* e transparência e, nessa medida, contribuir de forma estrutural para a sustentabilidade das finanças públicas através da melhoria da qualidade da despesa.

4. PENSÕES

4.1. Enquadramento

O destaque dado ao tema das Pensões, no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, resulta não só do impacto desta despesa nas finanças públicas (mais de 30 mil M€) e do número de cidadãos que beneficiam destas prestações (mais de 3 milhões), mas também da tendência de crescimento (em quantidade e preço) que, por si só, impõem desafios à manutenção da sustentabilidade do sistema público de pensões. O objetivo deste ponto é fornecer uma visão abrangente sobre os vários regimes públicos de pensões em Portugal abordando, em particular, o número das pensões em pagamento, a despesa associada e os diferentes mecanismos de financiamento.

Na vertente socioeconómica, destaca-se a importância destas prestações enquanto mecanismo regulador do bem-estar dos indivíduos, contribuindo para a estabilidade geral da sociedade, desempenhando um papel fundamental na: i) segurança financeira para a população idosa, ajudando a manter um padrão de vida digno após a vida ativa; ii) estabilidade económica, permitindo que os beneficiários de pensões continuem a participar na economia como consumidores; iii) redução da pobreza, para os que recebem pensões não contributivas; iv) proteção social, como parcela essencial do sistema de proteção social, que visa proteger cidadãos vulneráveis contra riscos comuns da vida do indivíduo, como a velhice ou a invalidez; v) equidade social ao atuarem como redistribuidores de riqueza, ajudando a reduzir desigualdades sociais e económicas.

O número de pensões pagas anualmente tem reflexo, sobretudo na Conta da Segurança Social (CSS), mas também inclui outras, como as geridas pela Caixa Geral de Aposentações (CGA), que acomoda o Regime de Proteção Social Convergente (RPSC), com reflexo na Conta da Administração Central (AC).

A CSS engloba várias categorias de pensões: i) de génese contributiva, integradas no sistema previdencial de repartição, nas eventualidades como invalidez, velhice e sobrevivência; ii) de génese não contributiva, integradas no sistema de proteção social de cidadania, mais concretamente nos subsistemas de solidariedade e proteção familiar, e que não têm carreiras contributivas associadas ao seu cálculo; iii) de regimes especiais, que inclui pensões de natureza diversa, designadamente as do regime substitutivo bancário e de trabalhadores de instituições específicas (BPN, Carris, STCP, INE).

Já as pensões administradas pela CGA abrangem: i) proteção social, nas eventualidades de velhice, invalidez e sobrevivência, dos trabalhadores em funções públicas admitidos até 31/12/2005; ii) pensões especiais exclusivas do Estado, como sejam as pensões por preço de sangue ou as pensões por serviços excecionais e relevantes prestados ao País; iii) pensões da responsabilidade de outras entidades, designadamente dos fundos que vêm sendo integrados na CGA desde 1996¹.

Figura 10 – Sistema público de pensões em Portugal



Fonte: LBSS e Estatuto da Aposentação, ambos na redação atual. Elaboração própria.

A gestão do universo de pensões assenta em princípios de repartição da riqueza e de reforço da função redistributiva do Estado. Estes princípios sustentam que o financiamento das pensões seja assegurado por via: i) das contribuições da população ativa empregada e das respetivas entidades empregadoras, para os regimes contributivos²; ii) do Estado, para os regimes não contributivos³. Acrescem ainda os princípios da sustentabilidade financeira e social⁴ e de equidade intergeracional, enquanto balizadores das políticas para o setor.

¹ Bem como todas as outras que lhe forem atribuídas por lei, com ou sem fundo financeiro associado.

² O art. 54.º da LBSS prevê, no âmbito do princípio da contributividade, que o sistema previdencial deve “*ser fundamentalmente autofinanciado*”.

³ Que visam assegurar benefícios àqueles que não tenham contribuído para o sistema ou que o tenham feito parcialmente.

⁴ Sustentabilidade social do sistema: (1) assegurar um nível de vida satisfatório/adequado ao beneficiário; (2) garantir que a sua passagem à reforma não resulte numa quebra abrupta no seu rendimento; (3) proteger o pensionista do risco de pobreza.

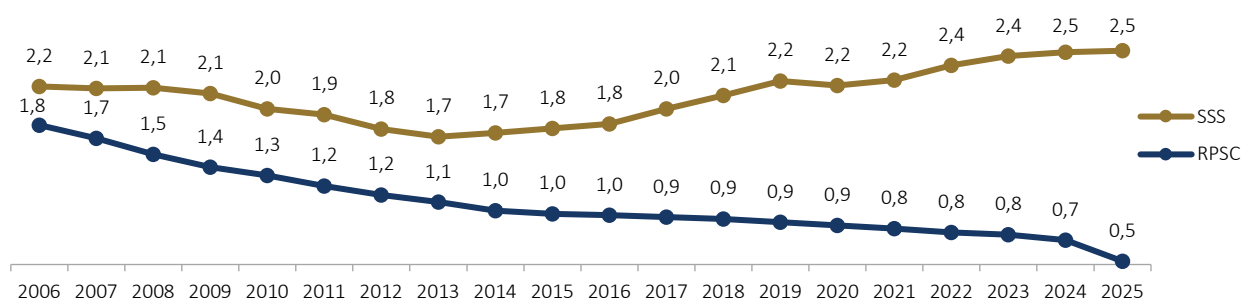
4.2. Universo

No final de 2025, encontravam-se em pagamento 3 687 244 pensões¹, mais 0,6% face a 2024. Este universo acomoda, essencialmente, o impacto da pressão demográfica sobre o sistema, mas também o reflexo das medidas de política destinadas a desincentivar o acesso a pensões de velhice em idades precoces e das políticas de reforço dos rendimentos da população idosa economicamente mais vulnerável.

Relativamente à sustentabilidade financeira do sistema público de pensões, o índice de cobertura², que mede a relação entre o número de beneficiários ativos (contribuintes) e o de beneficiários passivos (pensionistas), revelou-se estável, entre períodos homólogos, para o universo de pensões integradas no SSS, tendo mantido a sua trajetória decrescente para o RPSC (Gráfico 53). No caso do SSS, a evolução positiva do indicador reflete o número crescente de trabalhadores inscritos (+1,3% em 2025)³ no sistema e com remunerações declaradas (em resultado da dinâmica positiva do mercado de trabalho) e a relativa estabilidade do universo de pensionistas que, em 2025, cresceu apenas 0,7%. Já no caso do RPSC, a trajetória de redução resulta da sua condição de sistema fechado, que não tendo recebido novos subscritores desde 2006⁴, assegurou ainda o pagamento a 669 351 pensionistas.

Gráfico 53 – Índice de cobertura dos beneficiários passivos – 2006-2025

No SSS por cada pensionista existem 2,5 beneficiários ativos



Fonte: Estatísticas da SS e da CGA. Elaboração própria.

4.3. Despesa com pensões

Em 2025, a despesa com pensões e complementos totalizou 37 574 M€, dos quais 66,2% (24 864 M€) integraram o SSS e 33,8% (12 710 M€) o RPSC. Face a 2024, a despesa com pensões aumentou 5,3%, para o que contribuíram as políticas de valorização de rendimentos da população idosa (atualizações regular e extraordinária de pensões e suplemento extraordinário de pensão pago em setembro) e o aumento do número de beneficiários (Quadro 63).

¹ Das quais 669 351 sob administração da CGA.

² Este indicador, como medida da sustentabilidade financeira do sistema de pensões, deve apresentar valores iguais ou superiores a 2.

³ 5 594 973 em 2024 e 5 665 394 em 2025 – Estatísticas da SS – atualizadas em 07/02/2026.

⁴ Deixou de beneficiar das receitas contributivas dos trabalhadores em funções públicas admitidos após 31/12/2005, data em que passaram a integrar o SSS. No final de 2025, mais de metade dos trabalhadores em funções públicas (54,0%) já integrava o universo do SSS.

Quadro 63 – Despesa com pensões e complementos – 2021-2025

Desde 2021, as despesas com pensões aumentaram 6,4% ao ano e os benefícios extraordinários 16,8%

(em milhões de euros)

Designação	2021	2022	2023	2024	2025	Variação (%) 2025/2024	TCMA 2021/2025 (%)
Despesa com pensões (a)	28 188	28 818	31 057	34 291	36 186	5,5	6,4
Atualização extraordinária de pensões (SSS)	717	856	881	916	917	0,1	6,3
Complemento extraordinário de pensões (SS) (b)	30	40	54	71	84	19,4	29,6
Complemento excecional a pensionista (SS+CGA) (c)		987	16	0,5	0,0	-98,8	n.a.
Suplemento extraordinário de pensões (SS+CGA) (d)				395	387	-1,9	n.a.
Total da despesa com pensões	28 935	30 701	32 009	35 672	37 574	5,3	6,7

(a) Inclui as pensões de velhice, invalidez e de sobrevivência do SSS, as de aposentação e reforma do RPSC e outras de natureza específica sob administração da CGA.

(b) Art. 114.º da Lei 71/2018, de 31/12 (LOE 2019) – complemento extraordinário para pensões de mínimos.

(c) DL 57-C/2022, de 06/09.

(d) DL 50-B/2024, de 23/08.

Fonte: CSS 2021 a CSS 2025; Relatório e Contas da CGA 2021 a 2025. Elaboração própria.

O aumento da despesa com pensões, 6,7% em média entre 2021 e 2025, foi sustentado na aplicação de um conjunto de medidas conducentes ao reforço de rendimentos da população pensionista, designadamente: i) a reposição da regra de atualização de pensões¹, ii) a atualização extraordinária de pensões (2017-2022); iii) a atualização do indexante dos apoios sociais (IAS); iv) a revisão do regime de reforma antecipada por flexibilidade da idade, em razão da valorização de carreiras longas e muito longas²; v) introdução, em 2019, de um complemento extraordinário para pensionistas de novas pensões de mínimos, atualizado anualmente³; vi) atribuição, em 2022, de um complemento excecional a pensionistas, de prestação única destinado a mitigar os efeitos da inflação sobre os bens alimentares essenciais⁴; vii) suplemento extraordinário de prestação única, atribuído em 2024 e 2025⁵. No período considerado, os benefícios extraordinários sobre pensões atingiram o valor acumulado de 6 350 M€ (1 388 M€, em 2025).

4.4. Financiamento

Em 2025, a despesa com pensões e complementos foi financiada, essencialmente, por contribuições e quotizações (64,3%) e por transferências do OE (33,2%) (Gráfico 54).

¹ DL 254-B/2015, de 31/12.

² E com a introdução do conceito de idade pessoal da reforma, que consiste na possibilidade de antecipação da idade de acesso à pensão de velhice, por ter uma carreira contributiva acima dos 40 anos.

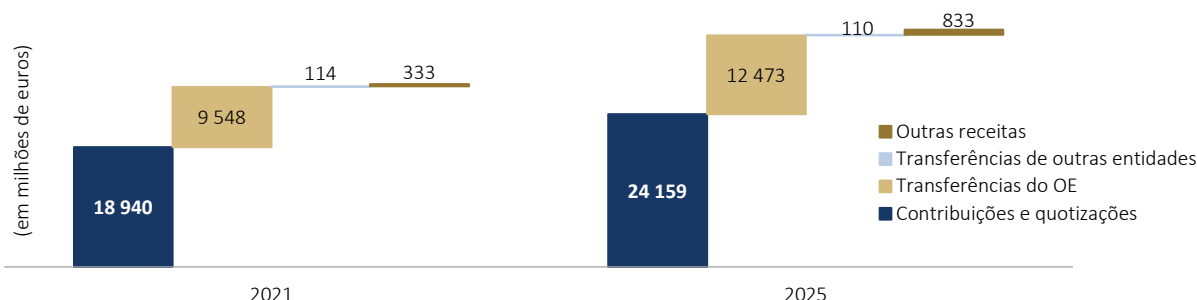
³ Criado pelo DL 118/2018, de 27/12 e atualizado anualmente nos termos do art. 4.º.

⁴ DL 57-C/2022, de 06/09.

⁵ Para 2025 mantiveram-se as políticas de revalorização adicional do valor das pensões, com uma atualização extraordinária a partir de 01/01/2025 (LOE 2025) e um suplemento extraordinário pago em setembro (DL 86-A/2025, de 18/07).

Gráfico 54 – Financiamento da despesa com pensões – 2021-2025

A despesa com pensões totalizou 37 574 M€ dos quais cerca de 1/3 financiados por receitas gerais do Estado



Fonte: CSS 2021 e CSS 2025 e dados fornecidos pela CGA. Elaboração própria.

Nos últimos cinco anos, o crescimento da receita de contribuições e quotizações criou margem para aumentar a despesa com pensões, sem colocar em causa a situação excedentária do sistema. Porém, as transferências do OE também aumentaram no período considerado, de modo a financiar, em particular, o atrás referido conjunto de medidas extraordinárias para mitigação dos efeitos da inflação nos rendimentos das famílias e a reposição do poder de compra da população idosa economicamente mais vulnerável.¹

Quadro 64 – Financiamento da despesa com pensões – 2021-2025

O financiamento por transferências de outras entidades, teve um peso reduzido, mas registou um crescimento elevado

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2021	2022	2023	2024	2025	Variação (%) 2025/2024
Contribuições e quotizações, das quais:	18 940	19 310	21 043	22 987	24 159	5,1
SS	15 085	15 751	17 123	19 158	20 376	6,4
CGA	3 855	3 559	3 920	3 828	3 783	-1,2
Orçamento do Estado, das quais:	9 548	10 575	10 403	11 914	12 473	4,7
SS	4 167	4 751	4 229	4 811	4 894	1,7
CGA	5 380	5 825	6 174	7 103	7 579	6,7
Transferências de outras entidades	114	116	53	60	110	82,1
Outras receitas (a)	333	699	509	712	833	17,0
Despesa com pensões (b)	28 935	30 701	32 009	35 672	37 574	5,3

(a) CGA - Inclui reembolso de aplicações financeiras.

(b) Valores não consolidados: o valor total das pensões corresponde ao somatório dos valores pagos pela SS e pela CGA.

Fonte: CSS 2021 a CSS 2025 e dados fornecidos pela CGA. Elaboração própria.

O **sistema previdencial-repartição** concentra a maior fatia da despesa com pensões que é financiada, essencialmente, por receitas contributivas (96,7%). Neste caso, o financiamento do OE é marginal e visa compensar a perda de receita pela aplicação de políticas de isenção/redução de taxas contributivas (receitas cessantes) e para suportar o suplemento extraordinário de pensões (Quadro 65).

¹ Aumento extraordinário de pensões e o aumento do complemento extraordinário das pensões de mínimos, atribuição de complemento excecional de pensões em 2022 e suplemento extraordinário de pensões em 2024 e 2025.

Quadro 65 – Financiamento do sistema previdencial-repartição (contributivo) – 2021-2025

No sistema previdencial destaca-se o financiamento por contribuições e quotizações, mas o valor financiado pelo OE duplicou desde 2021

(em milhões de euros)

Financiamento	2021	2022	2023	2024	2025
Contribuições e quotizações ^(a)	15 085	15 751	17 123	19 158	20 376
Orçamento do Estado	216	671	166	457	453
Transferências da CGA ^(b)	180	189	206	230	245
Despesa com pensões ^(c)	15 481	16 611	17 495	19 845	21 074

(a) As receitas de contribuições e quotizações e receitas cessantes foram expurgadas dos valores destinados ao financiamento das prestações sociais imediatas e de outras despesas. As transferências do OE incluem receitas cessantes, complemento excecional a pensionistas e suplemento extraordinário de pensão.

(b) Para financiamento da quota parte das pensões unificadas pagas pela SS, cujo encargo pertence à CGA, entre outras.

(c) Valores não consolidados.

Fonte: CSS 2021 a CSS 2025. Elaboração própria.

A receita contributiva registou um crescimento superior ao verificado nas pensões, motivado, em particular, pela integração dos novos funcionários públicos a partir de 2006, e também por um forte aumento de trabalhadores estrangeiros na última década. Nos últimos 5 anos, os trabalhadores em funções públicas inscritos no SSS aumentaram 3,9% e os trabalhadores estrangeiros 127,9%¹. O crescimento desta receita originou a acumulação de saldos positivos, que se mantêm dentro da segurança social ao serem transferidos para o FEFSS, a componente de capitalização do sistema.

O **sistema de proteção social de cidadania** (de natureza não contributiva), na parte que respeita aos subsistemas de solidariedade e de proteção familiar, foi financiado na totalidade pelo Estado e o subsistema de proteção familiar também é financiado por receitas fiscais consignadas (Quadro 66).

Quadro 66 – Financiamento do sistema de proteção social de cidadania (não contributivo) – 2021-2025

Em cinco anos, o esforço do Estado para pagamento de pensões do regime não contributivo aumentou 543 M€

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2021	2022	2023	2024	2025
Orçamento do Estado	3 361	3 477	3 488	3 788	3 881
Receitas fiscais consignadas (IVA Social) ^(a)	169	194	179	185	192
Despesa com pensões	3 530	3 671	3 668	3 972	4 073

(a) Para efeitos desta análise, esta receita foi expurgada dos valores destinados ao financiamento de outras prestações e despesa pagas pelo subsistema.

Fonte: CSS 2021 a CSS 2025. Elaboração própria.

No **sistema de regimes especiais**, 97,5% da despesa com pensões respeita ao regime substitutivo do setor bancário² financiado integralmente por transferências do OE. Integra ainda: i) as pensões dos ex-trabalhadores do BPN³, cujo financiamento é proveniente da respetiva reserva do fundo de pensões, integrado e gerido pela CGA; ii) os complementos de pensão dos trabalhadores da CARRIS⁴ financiados pelo OE através da CGA; iii) os complementos de reforma ou invalidez e prestações complementares de subsídio por morte dos trabalhadores da Sociedade de Transportes Coletivos do Porto (STCP)⁵ suportados por transferências da CGA de verbas

¹ Verificou-se um aumento de 28 863 trabalhadores em funções públicas e de 627 054 trabalhadores estrangeiros.

² DL 127/2011, de 31/12, na sua redação atual.

³ DL 88/2012, de 11/04, e DL 145/2014, de 08/10.

⁴ DL 95/2017, de 10/08, na sua redação atual.

⁵ DL 151/2019 de 11/10, na sua redação atual.

provenientes do respetivo fundo de reserva; iv) os complementos de pensão dos trabalhadores do INE¹, totalmente financiados pela reserva integrada na CGA (Quadro 67).

Quadro 67 – Financiamento do sistema de regimes especiais – 2021-2025

O regime substitutivo do setor bancário é totalmente financiado pelo OE

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2021	2022	2023	2024	2025
Orçamento do Estado – Regime substitutivo bancário	422	408	395	382	368
Transf. da CGA – BPN (reserva), Carris (OE), STCP (reserva) e INE (reserva)	8	8	9	9	10
Despesa com pensões	430	417	404	391	378

Fonte: CSS 2021 a CSS 2025. Elaboração própria.

No **Regime de Proteção Social Convergente (CGA)**, por se tratar de um sistema fechado desde 2006, o peso do financiamento do OE sobe de forma sustentada (58,5% das pensões pagas em 2025), cabendo naturalmente ao Estado compensar a redução das contribuições e quotizações que resulta da diminuição de beneficiários ativos e, também, assegurar a satisfação dos encargos com pensões da sua exclusiva responsabilidade e de outras que, por lei, foram sendo transferidas para a CGA sem financiamento específico associado ou cujo financiamento não foi suficiente para cobrir os respetivos encargos.

De referir, ainda que com peso marginal, as transferências recebidas da SS para financiamento dos encargos da sua responsabilidade nas pensões unificadas pagas pela CGA.

Quadro 68 – Financiamento do regime de proteção social convergente (CGA) – 2021-2025

Para assegurar o pagamento das pensões da CGA, as dotações do OE aumentaram 8,9% ao ano, desde 2021

(em milhões de euros)

Origem do Financiamento	2021	2022	2023	2024	2025
Contribuições e quotizações	3 855	3 559	3 920	3 828	3 783
Dotações do OE	5 380	5 825	6 174	7 103	7 579
Comparticipação da SS	552	562	594	635	661
Comparticipação de Outras Entidades	114	116	53	60	110
Outras receitas	333	699	509	712	833
Despesa com pensões (a)	10 234	10 761	11 251	12 338	12 965

(a) Valores não consolidados.

Fonte: Dados fornecidos pela CGA. Elaboração própria.

¹ DL 110/2023, de 27/11.

5. APOIOS PÚBLICOS A ENTIDADES NÃO PERTENCENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em 2025, foram concedidos 5 401 M€ de apoios não reembolsáveis (sob a forma de subsídios e transferências) a entidades não pertencentes à administração pública, menos 7,5% do que em 2024. Estiveram envolvidas 299 entidades da AC que abrangeram um conjunto amplo e diversificado de entidades beneficiárias, incluindo pessoas singulares e coletivas dos setores privado, cooperativo e social, e uma multiplicidade de finalidades.

Atendendo à materialidade e natureza não reembolsável, os apoios constituem uma área de risco, exigindo um escrutínio rigoroso que assegure a transparência na sua atribuição, designadamente quanto à fundamentação legal, destinatários e finalidades que visam atingir, e um controlo adequado que mitigue os riscos de atribuição indevida. Estão sujeitos à obrigação de publicidade e de reporte de informação, nos termos da Lei 64/2013, de 27/08¹.

O reporte dos apoios não reembolsáveis na CGE, frequentemente associados a programas específicos de política pública, assume particular relevância para a transparência e rigor das contas públicas, devendo refletir de forma clara a natureza, origem e aplicação dos recursos financeiros. Porém, a CGE continua a apresentar informação de forma fragmentada e incompleta, o que dificulta o respetivo controlo.

Neste ponto realçam-se condicionantes à transparência da informação neste domínio, designadamente: i) as bases legais que fundamentam a atribuição dos apoios são múltiplas, não favorecendo a aplicação de critérios claros e objetivos na sua concessão; ii) a Lei 64/2013, de 27/08, prevê diversas situações de exclusão da obrigação de publicitação²; iii) a dificuldade em conciliar os reportes sobre este universo porque realizado segundo abordagens distintas que prosseguem finalidades próprias (quer ao nível da CGE, quer pela informação divulgada pela IGF³ ao abrigo da Lei 64/2013).

A abordagem aqui seguida⁴ consiste na caracterização dos apoios envolvidos, quer em termos da evolução no último triénio, quer da execução em 2025 (ponto 5.1); na identificação das principais entidades concedentes⁵, das finalidades e do tipo de beneficiários dos apoios no ano em análise (ponto 5.2); e numa apreciação à forma e conteúdo da informação divulgada nesta sede (ponto 5.3).

5.1. Evolução

Apoios não reembolsáveis distribuem-se por oito áreas principais

Os apoios concedidos em 2025 totalizaram 5 401 M€, menos 7,5% face a 2024, sobretudo em reflexo da reversão gradual das medidas de apoio destinadas a mitigar os efeitos do aumento da inflação, dos preços da energia e das taxas de juro decorrentes do choque geopolítico. Esta redução verificou-se em particular na área do Ambiente e Energia (-48,2%), em resultado do término ou da menor execução de vários programas e da diminuição das transferências para o Sistema Elétrico Nacional (SEN)⁶. Já a área da Economia registou um

¹ O âmbito dos apoios previstos na Lei é mais abrangente do que o universo analisado em sede do PCGE, que exclui os fluxos internos da AC e os abrangidos pela administração regional e local, segurança social e Caixa Geral de Aposentações.

² Como, por exemplo, apoios inferiores, por ano, a uma anualização da retribuição mínima mensal garantida e outras, cuja decisão de atribuição se restrinja à mera verificação objetiva dos pressupostos legais.

³ Responsável pela verificação do cumprimento das obrigações de publicidade e reporte fixadas na Lei 64/2013, de 27/08.

⁴ Compreendeu: i) a delimitação do universo; ii) a revisão analítica da informação da CGE mediante o confronto com a execução orçamental (dados residentes no sistema de informação da gestão orçamental); iii) a confirmação e recolha de informação complementar junto de uma amostra de 22 entidades, representativa de 89,9% do valor total do universo em causa.

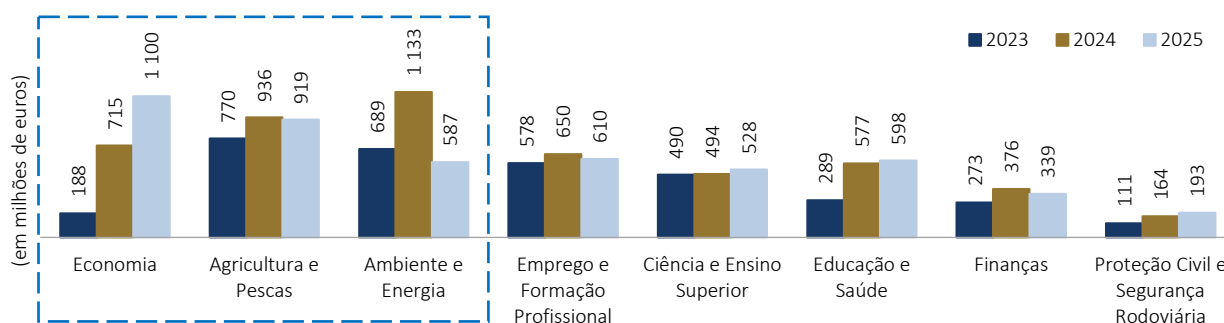
⁵ A seleção de entidades baseou-se no valor provisório de despesa (subsídios e transferências) acima de 30 M€ em 31/12/2025.

⁶ Em 2025, a afetação da receita à redução do défice tarifário do SEN foi de 349 M€ (934 M€ em 2024).

aumento expressivo de 53,9% face ao ano anterior, destacando-se o contributo dos incentivos associados ao PRR¹. No período 2023-2025, oito áreas foram responsáveis, em média, por 83,1% do valor total dos apoios a entidades não pertencentes à AP (Gráfico 55).

Gráfico 55 – Apoios concedidos – 2023-2025

Em 2025 destaca-se o impacto dos apoios na área da Economia, por via dos incentivos PRR. Ao longo do triénio, mais de metade dos apoios abrangeram também as áreas da Agricultura e Pescas e do Ambiente e Energia



Notas: A área da Economia abrange as atividades ligadas ao turismo, lazer, alojamento e restauração; a área das Finanças inclui os subsídios, as indemnizações compensatórias e as bonificações de juros pagos pela ETF. A área da Educação e Saúde inclui também atividades ligadas ao desporto. O gráfico abrange apenas as oito principais finalidades identificadas (não incluindo, assim, a componente "Outras ou sem especificação" constantes dos dois gráficos seguintes).

Fonte: SIGO. Informação prestada pelas entidades. Elaboração própria.

Note-se que a concentração dos apoios com cerca de um quinto do valor acumulado total na área da Agricultura e Pescas, seguida das áreas do Ambiente e Energia e da Economia, reflete o peso do financiamento europeu nestas áreas que, no seu conjunto, absorveram 56,9% deste financiamento.

Também se destaca a área da Educação e Saúde, por ser a que recebeu o maior financiamento nacional, bem como as áreas das Finanças e da Proteção Civil e Segurança Rodoviária por serem financiadas apenas pelo OE e receitas próprias. Note-se que 65,9% do financiamento total foi proveniente do OE² (Gráfico 56 e Gráfico 57).

Gráfico 56 – Apoios concedidos por áreas – 2025

Economia foi a área com maior volume de apoios concedidos

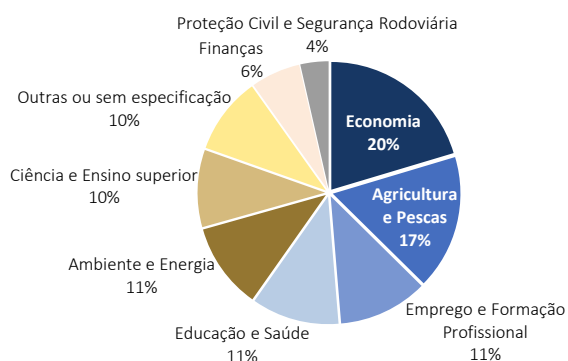
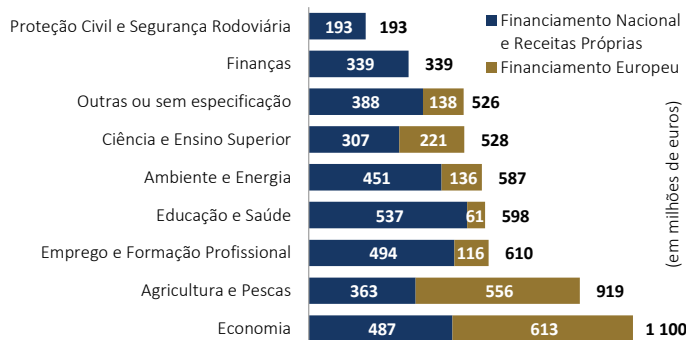


Gráfico 57 – Apoios concedidos por origem do financiamento – 2025

Educação e Saúde recebem o maior financiamento nacional



Nota: A área Economia abrange as atividades ligadas ao turismo, lazer, alojamento e restauração; a área Finanças inclui os subsídios, as indemnizações compensatórias e as bonificações de juros pagos pela ETF; e a área Educação e Saúde inclui também atividades ligadas ao desporto.

Fonte: SIGO e informação prestada pelas entidades. Elaboração própria.

¹ Os incentivos PRR às empresas, em 2025, totalizaram 884 M€ (567 M€ em 2024).

² Incluindo receitas próprias das entidades, totalizando, no conjunto, 3 560 M€. Os restantes 34,1% respeitam ao financiamento europeu (1 841 M€).

Insuficiente especificação na execução orçamental de 17,7% dos apoios (956 M€)

Do exame realizado constatou-se existir uma insuficiente especificação no sistema de informação da execução orçamental para 17,7% do valor total dos apoios (956 M€). A análise da informação disponibilizada pelas entidades permitiu identificar as finalidades de apoios no valor global de 430 M€ (e que foram enquadrados nas oito áreas acima referidas). Porém, quanto ao valor remanescente (526 M€) verificou-se que para 378 M€ não foi possível identificar a que diziam respeito e 178 M€ correspondiam a outras finalidades.

5.2. Finalidades e beneficiários

A maioria do valor dos apoios (4 853 M€; 89,9%) foi atribuída por 22 entidades¹ a mais de 335 mil beneficiários. Verificou-se ainda que a este valor acrescem 1 043 M€ pagos por operações extraorçamentais, montantes habitualmente referentes à movimentação de verbas de financiamento europeu (Quadro 69).

Quadro 69 – Apoios por principais entidades concedentes e número de beneficiários – 2025

89,9% dos apoios não reembolsáveis foram concedidos por 22 entidades da AC

(em milhões de euros)

Entidades	Subsídios, Transf. correntes e de capital	Extra orçamentais	N.º de Beneficiários (a)
Total – 89,9% do valor total dos apoios em subs. e transf.	4 853	1 043	335 183
Agência para a Competitividade e Inovação	919	0,085	4 159
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	867	1 041	218 556
Fundo Ambiental	585		38 506
Instituto do Emprego e Formação Profissional (b)	490		53 495
Entidade do Tesouro e Finanças (c)	339		43
Fundação para a Ciência e Tecnologia	294		7 865
Instituto Português do Desporto e Juventude	184		5 239
Direção-Geral do Ensino Superior (d)	182		36
Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares	163		324
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (e)	146		29
Turismo de Portugal	111	2	1 101
Instituto Nacional de Emergência Médica	102		412
Direção-Geral das Artes	69		842
Fundo de Acidentes de Trabalho	62		2 036
Direção-Geral de Administração Escolar	56		337
Infraestruturas de Portugal	55		167
Agência Nacional de Inovação	52		66
Assembleia da República	50		128
Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal	35		125
Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário (f)	32		809
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	31		125
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	29		783

(a) Para alguns apoios, o número de beneficiários estará aquém do número real, por indisponibilidade dessa informação.

(b) Não inclui o número de formandos, que não foi possível quantificar.

(c) Não corresponde ao beneficiário final no Subsídio Social de Mobilidade (pago aos CTT), na bonificação de juros (aos bancos) e no arrendamento habitacional (ao IHRU).

(d) Não inclui vários beneficiários de bolsas diversas, que não foi possível quantificar.

(e) Número de entidades (incluindo as que dispõem de delegações regionais); exclui outras que não foi possível quantificar.

(f) Os valores consolidam a informação reportada por 809 Agrupamentos e Escolas não Agrupadas da rede pública de ensino.

Fonte: SIGO e informação prestada pelas entidades. Elaboração própria.

¹ Num conjunto de 299 entidades.

Considerando as áreas em que se enquadram estas 22 entidades destacam-se:

A maior parte dos apoios com finalidades relacionadas com a atividade económica, proteção do ambiente e eficiência energética e direcionados a mais de 220 mil beneficiários

- ◆ **Agricultura e Pescas** (32,4% do valor total da amostra) – Os apoios concedidos pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, no valor de 1 908 M€¹, abrangeram mais de 218 mil beneficiários, em particular agricultores, empresas agroalimentares e do setor das pescas, organizações de produtores, cooperativas e associações florestais. Compreende medidas de compensação do aumento do preço dos combustíveis no setor agrícola e dos custos da eletricidade na produção, armazenagem, conservação e comercialização de produtos agrícolas e pecuários, financiadas maioritariamente por fundos europeus².

- ◆ **Economia** (18,1%) – Os apoios concedidos pela Agência para a Competitividade e Inovação totalizaram 919 M€, dirigidos a mais de quatro mil beneficiários, em grande parte no âmbito do PRR (884 M€; 96,2%). Incluem projetos em diversos setores, nomeadamente: o evento Web Summit; o Programa Apoiar Gás destinado a mitigar o impacto dos aumentos do preço do gás natural a famílias e empresas; Incentivos REPOR – Sistema de Apoio à Reposição da Competitividade e Capacidades Produtivas, que visa apoiar empresas afetadas por calamidades (incêndios); e a Estratégia Nacional para o Empreendedorismo.

Os apoios concedidos pelo Turismo de Portugal, no total de 113 M€³, envolveram um universo superior a mil beneficiários. Evidenciaram-se as transferências ao abrigo do regime jurídico dos jogos e apostas online (58 M€; 51,3%), sobretudo para a Federação Portuguesa de Futebol e outras federações e Ligas Desportivas. Outros apoios distribuíram-se por várias finalidades, como eventos de interesse turístico (24 M€; 21,2%) e a promoção e animação regional (17 M€; 15,0%). Ainda neste âmbito, foram concedidos 35 M€ de apoios pela Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, na sua quase totalidade (91,4%) com origem em reembolsos, sobretudo, ao abrigo dos projetos PT 2020 (22 M€; 62,9%) e PT 2030 (10 M€; 28,6%), a 125 beneficiários.

- ◆ **Ambiente e Energia** (9,9%) – Concentrados no Fundo Ambiental, com 585 M€, estes apoios cobriram um universo de mais de 38 mil beneficiários no âmbito de diversos projetos, nomeadamente relativos à mobilidade sustentável, descarbonização das cidades e indústria, gestão da água e recursos hídricos, eficiência energética, conservação da natureza e biodiversidade. Os apoios à eficiência energética em edifícios e aos transportes públicos totalizaram 67 M€, no seu conjunto, e as medidas de auxílio aos custos indiretos das instalações abrangidas pelo Comércio Europeu de Licenças de Emissão ascenderam a 50 M€. De notar que mais de metade do valor total (59,7%) respeita às transferências para o Sistema Elétrico Nacional (SEN), no contexto da redução do défice tarifário⁴ (349 M€).

Formação profissional e estágios para jovens entre os principais apoios, abrangendo mais de 53 mil beneficiários

- ◆ **Emprego e Formação Profissional** (9,4%) – Os apoios concedidos pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) ascenderam a 490 M€. Abrangeram mais de 53 mil beneficiários, com especial relevância para os apoios destinados a estágios à promoção da inserção de jovens desempregados (60 M€; 12,2%); à reconversão profissional de desempregados (45 M€; 9,2%); à concessão, à entidade empregadora, de apoios financeiros à contratação de desempregados inscritos no IEFP (45 M€; 9,2%); cursos de dupla certificação – habilitação escolar e qualificação profissional (37 M€; 7,6% cada); formação

¹ Incluindo despesas extraorçamentais de 1 041 M€.

² Nomeadamente FEAGA (859 M€; 45,0%) e FEADER (739 M€; 38,7%).

³ Incluindo despesas orçamentais de 2 M€.

⁴ Afetação da receita à redução do défice tarifário do SEN: 308 M€ de receitas de leilões relativos ao Comércio Europeu de Licenças de Emissão e 41 M€ da contribuição extraordinária sobre o setor energético e receita da tributação de produtos petrolíferos e energéticos (Despacho 13622/2025, do MEF e Ministra do Ambiente e Energia).

profissional inicial, em regime de alternância entre a entidade formadora e a entidade de apoio (35 M€; 7,1%); e formação e requalificação na área digital (30 M€; 6,1%).

Por sua vez, foram concedidos 62 M€ de apoios pelo Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT), no contexto das transferências a 13 companhias de seguros¹. Foram também apoiados mais de dois mil beneficiários por transferências de pensões em que o FAT se substitui às entidades empregadoras.

Um grupo amplo de beneficiários abrangido pelos apoios às escolas, associações desportivas, bombeiros e unidades de investigação

- ◆ **Educação** (incluindo atividades ligadas ao desporto) e **Saúde** (9,1%) – Foram concedidos apoios pelo Instituto Português do Desporto e Juventude (184 M€), pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (163 M€), pela Direção-Geral da Administração Escolar (56 M€) e pelos Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário (32 M€)². Foram considerados mais de cinco mil beneficiários: escolas profissionais, academias de música e de dança, associações culturais, educação especial, redes de ensino privado, cooperativo e solidário³, entidades ligadas a atividades desportivas e a ações dirigidas à juventude, Comité Olímpico de Portugal, federações, associações e fundações desportivas.

Ao nível da saúde, o Instituto Nacional de Emergência Médica atribuiu 102 M€ de subsídios destinados a emergências médicas de socorro a sinistrados e doentes emergentes, abrangendo um universo estimado em mais de 400 beneficiários, na sua quase totalidade Bombeiros Voluntários e respetivas associações humanitárias (95 M€; 93,1%) e delegações da Cruz Vermelha Portuguesa (7 M€; 6,9%).

- ◆ **Ciência e Ensino Superior** (9,0%) – A Fundação para a Ciência e Tecnologia⁴ apoiou com 294 M€ mais de sete mil beneficiários, principalmente no âmbito de: bolsas de investigação (113 M€; 38,4%), unidades de investigação e desenvolvimento e laboratórios associados (50 M€; 17,0%); promoção da produção científica, desenvolvimento tecnológico e inovação (44 M€; 15,0%); e emprego científico (38 M€; 12,9%). Os apoios concedidos pela Direção-Geral do Ensino Superior⁵, de 182 M€, dirigiram-se, maioritariamente, a bolsas de ação social, de mérito, de incapacidade, entre outras (172 M€; 94,5%).

Neste contexto, os apoios da Agência Nacional de Inovação, no total de 52 M€ integralmente financiados pelo PRR, foram concedidos a 66 entidades de investigação e desenvolvimento para reforçar e capacitar o sistema científico tecnológico nacional e melhorar as ligações entre as empresas e as instituições académicas. Incluem-se laboratórios colaborativos, centros tecnológicos, associações de investigação.

Habitação e Subsídio Social de Mobilidade às Regiões Autónomas entre os apoios que saíram da esfera do MF

- ◆ **Finanças** (5,7%) – A ETF, através das despesas excecionais do MF, concedeu apoios no valor de 339 M€, dos quais 41,6% respeitam a apoios à habitação (141 M€), destacando-se as medidas relativas à bonificação de juros no âmbito dos contratos de crédito à habitação e de arrendamento habitacional (Gráfico 58). Realçam-se ainda os apoios respeitantes ao Subsídio Social de Mobilidade⁶ (133 M€; 39,2%).

¹ Incluindo atualizações de pensões e transferências para as famílias, nos casos em que as entidades empregadoras não contratam o seguro de acidentes de trabalho.

² O DL 99/2025, de 28/08, cria a Agência para a Gestão do Sistema Educativo, IP e extingue o Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP, a Direção-Geral da Administração Escolar e a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

³ Os incentivos foram concedidos, nomeadamente, através de contratos de associação celebrados com escolas particulares situadas em zonas carenciadas de escolas públicas (45 M€) e contratos para as famílias economicamente menos favorecidas para frequência de escolas particulares sem contratos de associação (7 M€).

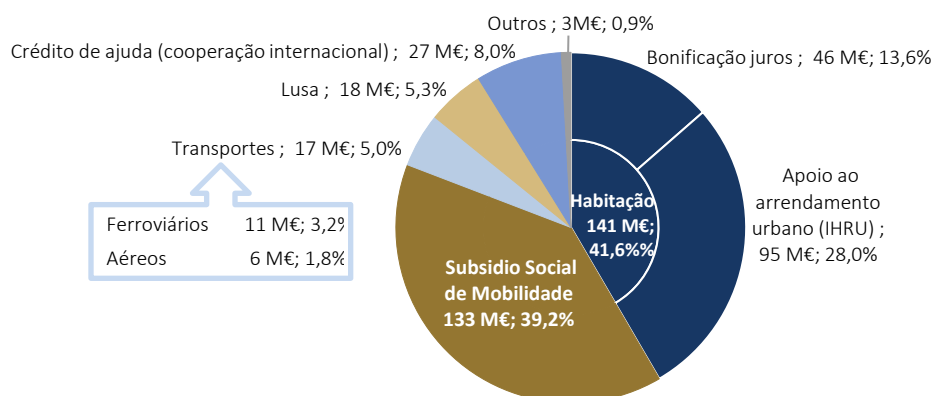
⁴ No final de 2025, foi criada a Agência para a Investigação e Inovação – AI², EPE, com base na fusão com a Fundação para a Ciência e Tecnologia e na transformação da Agência Nacional de Inovação, cfr. DL 132/2025, de 24/12.

⁵ No decurso de 2025, foi extinta e objeto de fusão no Instituto para o Ensino Superior, IP, cfr. DL 109/2025, de 25/09.

⁶ Subsídio que visa assegurar a coesão social e territorial, comparticipando parte do custo das viagens de residentes nas regiões autónomas e estudantes efetuadas entre as regiões autónomas e entre estas e o Continente.

Gráfico 58 – Apoios concedidos pela ETF – 2025

Os apoios no âmbito da ETF abrangem a habitação e o Subsídio Social de Mobilidade, responsáveis por 80,8% do valor total



Fonte: ETF. Elaboração própria.

Leque alargado de finalidades - proteção civil e rodoviária, artes, ação social e campanhas eleitorais

- ◆ **Proteção Civil e Segurança Rodoviária** (3,4%) – A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil atribuiu apoios no total de 146 M€ a 29 entidades, dirigidos maioritariamente ao Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (70 M€; 47,9%), assim como às Associações Humanitárias de Bombeiros (34 M€; 23,3%) e às Equipas de Intervenção Permanente (31 M€; 21,2%), que asseguram missões de proteção civil. A Infraestruturas de Portugal atribuiu 55 M€ de apoios através, sobretudo, de transferências do Mecanismo de Apoio a Portagens às Concessionárias (53 M€; 96,4%) a 167 beneficiários.
- ◆ **Apoios não enquadrados nas áreas definidas** (3,0%) – A Direção-Geral das Artes atribuiu 69 M€ a 842 beneficiários, maioritariamente, para a consolidação de estruturas profissionais (50 M€; 72,5%). Outros apoios direcionaram-se à: criação e edição; música e ópera; orquestras regionais; e articulação com as áreas da educação, do emprego e do turismo. A Assembleia da República concedeu apoios no valor total de 50 M€ a 128 beneficiários, envolvendo, em particular, campanhas eleitorais e partidos representados (49 M€; 98,0%). A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa atribuiu 31 M€ de apoios a 125 beneficiários, destacando-se os encargos com a atribuição de apoio económico a instituições/cuidadores (12 M€; 38,7%). O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana concedeu 29 M€ a 783 beneficiários, com destaque para os abrangidos pelo Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (21 M€; 72,4%).

5.3. Divulgação da informação

Fragmentação do reporte condiciona a transparência da informação sobre os apoios

Os diversos reportes de informação (CGE e entidades concedentes) continuam a evidenciar fragilidades resultantes da adoção de abordagens, critérios de classificação e âmbitos distintos, nem sempre conciliáveis entre si. Tal conduz a uma informação fragmentada, que compromete a transparência e prejudica a qualidade dos dados relativos aos apoios públicos.

Verifica-se, designadamente:

- ◆ Insuficiente especificação da despesa no reporte da execução orçamental, impedindo a identificação da finalidade a que se destina parte dos apoios concedidos (cerca de 956 M€).

- ◆ Inconsistências face à execução orçamental, uma vez que os valores obtidos junto das entidades são em alguns casos superiores, por incluírem pagamentos contabilizados noutras rubricas ou efetuados através de operações extraorçamentais (pelo menos 1 043 M€); noutros, são inferiores, devido à exclusão de despesas que, embora registadas nas rubricas referidas, as entidades não consideram tratar-se de apoios.
- ◆ Diferenças ao nível da estrutura e sistematização entre os quadros e os mapas da CGE¹, o que compromete a interpretação, a análise dos dados e a integração coerente do seu conteúdo.

A uniformização dos critérios de classificação, a definição clara dos conceitos utilizados e o reforço da transparência no reporte da informação sobre os apoios concedidos constituem condições essenciais para assegurar a objetividade, comparabilidade e rigor na atribuição dos apoios públicos. Acresce que, para garantir essa transparência, é fundamental assegurar a adequada contabilização dos montantes pagos, nomeadamente através da correta especificação da despesa.

Realça-se que a IGF que, nos termos da Lei 64/2013, de 27/08, compila e divulga a informação prestada pelas entidades, tem assinalado limitações no controlo dos apoios e fragilidades da informação, incluindo: incumprimentos de obrigações de reporte e publicitação por entidades concedentes; situações de duplo financiamento; atribuições a beneficiários com atividade cessada; inexistência de contratos escritos declarados; e afetação de subvenções a despesas genéricas de funcionamento². Nesta medida, as subvenções públicas de origem nacional integram um dos tópicos selecionados para o exercício de revisão da despesa alinhado com o ciclo orçamental de 2025 (proposta da IGF), integrando medidas que visam melhorar a governação, a eficiência e o impacto social e económico dos apoios, cujas poupanças estão previstas ocorrer em 2027³.

¹ Em particular, o «Quadro A40 – Transferências e subsídios da Administração Central para entidades públicas empresariais» apresenta inconsistências face aos dados constantes dos Mapas «26 – Montante global das transferências e dos subsídios para entidades privadas exteriores ao sector público administrativo» e «27 – Montante global das indemnizações pagas a entidades privadas exteriores ao sector público administrativo». Esta última situação é agravada pelo facto de o Mapa 27 não incluir informação de vários serviços.

² Cfr. CGE 2025, Relatório do Conselho Coordenador Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, p. 9.

³ Vide ponto C.3. – Revisão da despesa pública – dois anos de aplicação.

Caixa 8 – Apoios públicos ao setor financeiro

Em 2025, mantendo a tendência iniciada em 2022¹, o saldo entre as receitas e as despesas associadas aos apoios públicos² ao setor financeiro³ foi favorável ao Estado em 616,6 M€ (Quadro 70).

Quadro 70 – Apoios públicos ao setor financeiro – Impacto orçamental 2025

Os valores recebidos do Novo Banco representam 51,8% do total das receitas do ano

	Operações	Valor (M€)
Receita: 617,3 M€ (306,1 M€ em 2024)	Encaixe financeiro decorrente da operação de redução do capital do NB ⁴	275,0
	Dividendos CGD ⁵ , NB (ao Estado 20,3 M€ e ao FdR 24,3 M€) e Oitante	262,3
	Pagamento de um empréstimo por parte da Parvalorem	80,0
Despesa: 0,7 M€ (0,5 M€ em 2024)	Empréstimo ao Fundo de Recuperação de Créditos (FRC)	0,7

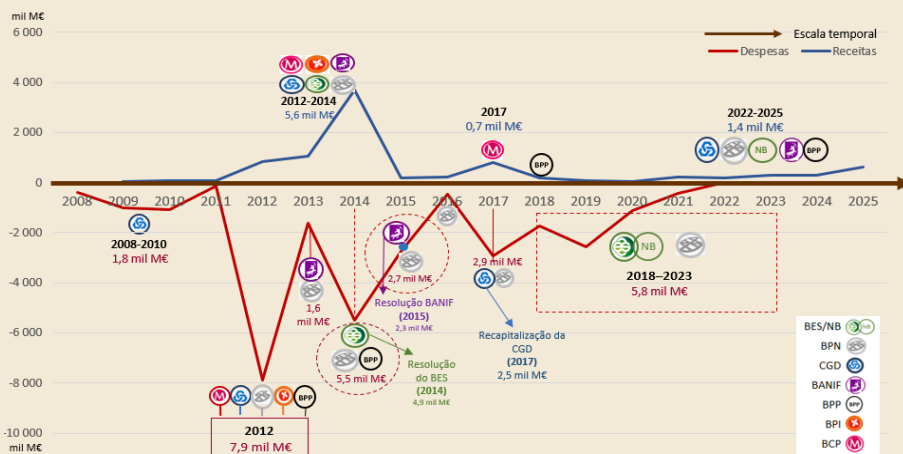
Fonte: Instrução 1/2008 - 2.ª Secção, ETF e CGE 2025. Elaboração própria.

Considerando o período **2008-2025**, os apoios ao setor financeiro traduziram-se num saldo global desfavorável para o Estado de 20 667 M€. Ao nível da **despesa**, no valor global de 29 617 M€, destaca-se: i) em **2012**, as medidas de recapitalização de diversas instituições financeiras no total de 6 750 M€ (dos quais 3 000 M€ relativos ao BCP, 1 650 M€ à CGD, 1 500 M€ ao BPI e 600 M€ ao BPN), para além de empréstimos de 1 033 M€ às sociedades veículo do BPN; ii) em **2014 e 2015**, as medidas de resolução do BES e do BANIF, que exigiram um esforço de 4 900 M€ e de 2 255 M€, respetivamente; iii) em **2017**, a recapitalização da CGD em 2 500 M€; iv) **desde 2018**, maioritariamente, as despesas relativas ao NB (3 691 M€) e ao BPN (2 152 M€).

Por sua vez, ao nível da **receita**, o Estado arrecadou o valor global de 8 950 M€, com realce para **2012 a 2014**, em que as receitas ascenderam a 5 608 M€, sobretudo provenientes do BCP e do BPI relativamente ao reembolso das obrigações convertíveis de capital contingente (medida de recapitalização em 2012). Entre **2022 e 2025**, o Estado recebeu 1 411 M€, em particular com origem na CGD (603 M€) (Gráfico 59).

Gráfico 59 – Apoios públicos ao setor financeiro – Impacto orçamental 2008-2025

Os picos de despesa ocorreram em 2012 e 2014, ano que também registou a maior receita para o Estado



Fonte: Instrução 1/2008 - 2.ª Secção, ETF, FGD, SII, CGE e PCGE. Elaboração própria.

¹ Cfr. PCGE 2022, PCGE 2023 e PCGE 2024, pontos 4.3.3.

² Apoios concedidos pelo Estado, desde o início da crise financeira de 2007/2008, sob a forma de aquisição de participações de capital e de obrigações, concessão de empréstimos, transferência de verbas para absorção de prejuízos, ou prestação de garantias através da DGTF (atual ETF), Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), Sistema de Indemnização aos Investidores (SII) e FdR. Não inclui operações entre os financiadores do universo do Estado, como os empréstimos do Estado ao FdR.

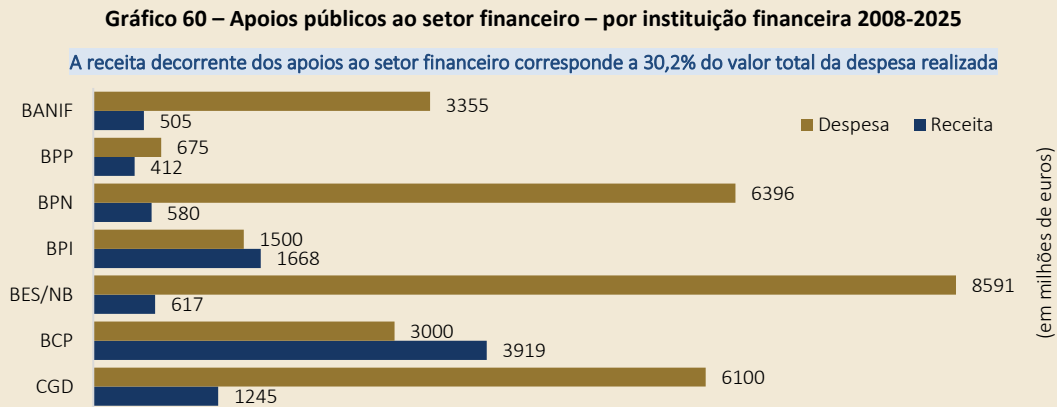
³ Incluindo as sociedades veículo resultantes do desmembramento do BPN e da resolução do BANIF, bem como o FRC não qualificados titulares de papel comercial da ESI e Rio Forte (habitualmente designados por “lesados do BES”).

⁴ Engloba o valor recebido pelo Estado (126 M€) e pelo FdR (149 M€) – cfr. pontos 2.6.1. e 2.6.2.

⁵ Os dividendos correspondem à proporção entre o valor dos aumentos de capital efetuados pelo Estado desde 2008 (menos reduções) e o capital da CGD. Em 2025, a CGD entregou dividendos ao Estado no valor global de 672 M€ (cfr. ponto 2.6.1.).

Desde 2022, em termos globais, as receitas excederam as despesas, mantendo-se, contudo, um saldo global desfavorável para o Estado de 20 667 M€.

Em termos líquidos, o BES/NB, o BPN e a CGD foram as instituições financeiras que mais esforço exigiram ao Estado, registando um saldo negativo no período de 7 974 M€, de 5 817 M€ e de 4 855 M€, respetivamente (Gráfico 60).



Fonte: Instrução 1/2008 - 2.ª Secção, ETF, FGD, SII, CGE e PCGE. Elaboração própria.

Por sua vez, o BCP e o BPI apresentaram um saldo favorável ao Estado de 919 M€ e de 168 M€, respetivamente.

No final de 2025, as operações realizadas traduziram-se em ativos financeiros no valor de 9 563 M€

Em resultado destes movimentos verificou-se que, a 31/12/2025, os **ativos financeiros** para o Estado ascenderam a 9 563 M€ (Quadro 71), um valor inferior a metade do valor líquido dos apoios concedidos. Sobre as operações realizadas em 2025, destaca-se: i) a redução do capital social do NB, com um impacto no valor das ações detidas pelo Estado e pelo FdR¹ (-275 M€); ii) a estabilidade no valor dos empréstimos que são, na sua grande maioria (95,0%), créditos sobre a Parvalorem²; iii) a variação ocorrida no valor das garantias, que resulta da recuperação do crédito que o Estado detém sobre o BPP (-33 M€), sendo o valor por recuperar (0,4 M€) respeitante ao FRC.

Quadro 71 – Apoios públicos ao setor financeiro por tipo de instrumento – em 31/12/2024 e 31/12/2025

Os empréstimos representam 53,1% dos ativos no final de 2025

(em milhões de euros)

Tipo de instrumento financeiro	Ativos		Peso (%)	Variação	
	31/12/2024	31/12/2025		Valor	%
Ações	4 757,9	4 482,9	46,9	-275,0	-5,8
Empréstimos	5 159,1	5 079,8	53,1	-79,3	-1,5
Garantias	33,3	0,4	0,0	-32,9	-98,9
Total	9 950,3	9 563,1	100,0	-387,2	-3,9

Fonte: Instrução 1/2008 - 2.ª Secção, ETF, FGD, SII, CGE e PCGE. Elaboração própria.

¹ Redução do capital social do NB (de 3 345 M€, no final de 2024, para 2 245 M€, no final de 2025), considerando que o Estado (através da ETF) e o FdR detêm, em conjunto, 25% do NB – cfr. pontos 2.6.1. e 2.6.2.

² Parte deste valor refere-se a empréstimos concedidos à Parups e à Parparticipadas, entretanto integradas na Parvalorem.

6. BENEFÍCIOS FISCAIS

Os benefícios fiscais (BF) são importantes instrumentos de política pública. Embora não originem despesa de forma direta, estão associados a uma perda de receita, denominada despesa fiscal (DF). A sua quantificação é um aspeto essencial, não apenas por uma questão de transparência quanto ao impacto orçamental da receita cessante, mas também para permitir a avaliação de cada BF, tendo em conta os objetivos que visam atingir. Os BF estão muitas vezes associados a um acréscimo de complexidade do sistema fiscal, uma vez que constituem apoios que têm uma finalidade extrafiscal, e que podem traduzir-se num aumento dos custos de contexto para os sujeitos passivos e de controlo para a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), designadamente pela necessidade de implementar desenvolvimentos informáticos específicos.

A importância a dar à quantificação da DF vem, desde logo, expressa na própria lei¹ que determina, como requisito para a criação de cada BF, a “...*clara definição dos seus objetivos e da prévia quantificação da despesa fiscal*”. Para que tal seja possível, as boas práticas recomendam que, a montante, seja assegurada a metodologia de apuramento da DF, bem como a ponderação sobre o custo de atingir essas mesmas finalidades através de apoios (em alternativa ao BF). A jusante, é recomendada a reavaliação sistemática dos BF incluindo a reavaliação da atualidade dos pressupostos que justificaram a sua criação. Neste âmbito, desde 2016 existe um Manual de Quantificação de BF e, em 2024, foi criada a Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras (U-TAX) com a missão de assegurar a avaliação das políticas públicas em matérias tributária e aduaneira e, em especial, ao nível dos BF. Acresce também a relevância desta quantificação para efeitos da verificação do cumprimento do princípio da equidade intergeracional, tal como determinado pela LEO², o que implica a análise da incidência orçamental da DF num quadro plurianual.

Ao nível do reporte, porém, a CGE 2025 quantifica apenas a DF relativa a 219 BF (20 934 M€), encontrando-se por quantificar cerca de um terço dos BF em vigor (101 em 320)³. Por outro lado, os Mapas da Conta continuam a não apresentar os valores da perda de receita de todos os desagravamentos fiscais estruturais (DFE), apesar desta ser parcialmente apurada e divulgada no RCGE.

Neste ponto procede-se⁴: à caracterização do universo dos BF reportado na CGE 2025 (ponto 6.1); à identificação das principais medidas relativas a BF ocorridas no ano (ponto 6.2); ao exame do reporte e quantificação da DF gerada pelos BF, assinalando-se eventuais casos de significativa concentração em tipos de benefícios e/ou sujeitos passivos (pontos 6.3 e 6.4); e à identificação das ações e avaliações de BF realizadas pela U-TAX e dos progressos no controlo dos BF (ponto 6.5.). Na Caixa 9 inclui-se a análise do Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação (IFICI), um BF criado em 2024, abrangendo o seu objetivo, os respetivos beneficiários e os procedimentos de controlo implementados pela AT.

6.1. Universo

No universo de 320 benefícios fiscais há um terço cuja despesa fiscal está por quantificar na CGE 2025

A DF tem aumentado sustentadamente ao longo dos anos e, em 2025, é superior em 44,3%, em termos reais, à DF de 2021. A evolução da DF nos últimos cinco anos fica a dever-se, entre outros fatores, ao: i) aumento da

¹ Cfr. art. 14.º da Lei Geral Tributária.

² Art. 13.º da LEO.

³ Na informação prestada pela AT constam 452 BF, dos quais 320 correspondem a BF em vigor ou BF já extintos, mas com DF apurada em 2025, relativos ao Continente (ou seja, não considerando BF respeitantes às administrações locais e regionais).

⁴ Com base na informação reportada na CGE, respetivo Relatório e Mapas Anexos, bem como na informação desagregada recolhida junto do Ministro das Finanças e da AT e no Relatório da Despesa Fiscal de 2025.

atividade económica; ii) reforço do peso da DF relativa aos benefícios onde esta já era significativa, como as taxas preferenciais de IVA e os Residentes Não Habituais (RNH) em IRS; iii) reforço e alargamento do regime de alguns BF, designadamente em IRS; e ao aumento do número de BF com DF quantificada, designadamente ao nível do Imposto do Selo (IS).

Na quantificação da DF de 2025 inclui-se, pela primeira vez, a DF relativa a sete BF (83 M€)¹, cinco novos e dois BF que já existiam, mas cuja DF não era quantificada. A DF reportada na CGE 2025, no montante de 20 934 M€ diz respeito a apenas 219 dos 320 BF² identificados pela AT (Quadro 72).

Quadro 72 – Benefícios fiscais e despesa fiscal quantificada – 2025

Apenas 68,0% dos benefícios fiscais são quantificados

Imposto	N.º BF	BF com DF quantificada		Valor DF (em M€)	% DF	Receita fiscal (em M€)	% DF na receita fiscal
		N.º	%				
IVA	25	10	40,0	12 935	61,8	26 690	48,5
IRS	85	31	36,5	3 286	15,7	18 583	17,7
IRC	86	71	82,6	1 922	9,2	9 989	19,2
IS	65	51	78,5	1 812	8,7	2 261	80,1
ISV	24	24	100,0	459	2,2	439	104,7
ISP	12	10	83,3	435	2,1	3 722	11,7
IABA	17	16	94,1	68	0,3	346	19,8
IUC	6	6	100,0	16	0,1	547	3,0
Total	(a) 320	219	68,0	20 934	100,0	(b) 65 587	31,9

(a) Inclui BF que, apesar de revogados, continuam a gerar DF, por ainda não se terem extinguido os respetivos direitos.

(b) Valor total da receita fiscal.

Fonte: AT. Elaboração própria.

Sobre os montantes da DF de 2025 destaca-se:

- ◆ A DF total reportada representa 31,9% da receita fiscal do ano, assumindo particular relevância a DF em IS e em IVA, com um peso de 80,1% e de 48,5% na respetiva receita fiscal.
- ◆ As taxas preferenciais do IVA (reduzida e intermédia) são responsáveis por 60,8% da DF quantificada. Porém, embora exista esta quantificação, não foi identificada a vantagem extrafiscal que se visava atingir com uma tributação mais reduzida do número alargado de bens e serviços abrangidos³.
- ◆ A DF em sede de Imposto sobre Veículos (ISV) excedeu a receita do próprio imposto (104,7%).
- ◆ O valor reportado na CGE sobre a DF em IRC está sobrevalorizado em 906 m€, uma vez que para dois BF inclui indevidamente a DF das Regiões Autónomas.

A maioria dos benefícios fiscais são direcionados ao apoio à economia

Excluindo o montante de DF referente às taxas preferenciais do IVA, a DF remanescente (8 206 M€) cobre um conjunto de BF, particularmente direcionados para o apoio à economia (53,2%) e, em menor grau, (30,8%) às

¹ Destacando-se o regime fiscal dos Ex-residentes (47 M€) e a isenção de IRS dos montantes atribuídos aos trabalhadores a título de participação nos lucros da empresa (22 M€).

² Não é quantificada a DF de 101 BF ativos como, por exemplo, a DF resultante de reduções da taxa autónoma de IRS aplicada a contratos de arrendamento para habitação permanente, da isenção de IVA em diversas atividades ou da isenção do IS nos contratos do programa de apoio ao arrendamento.

³ As listas de bens e serviços sujeitos às taxas reduzida e intermédia do IVA abrangem dezenas de categorias e centenas de bens e serviços de natureza muito diversa, incluindo produtos alimentares, medicamentos, livros, equipamentos médicos, produtos agrícolas, serviços de restauração, empreitadas de reabilitação urbana, espetáculos culturais e outros bens e prestações de serviços específicos.

famílias, para além de outras finalidades como sejam o combate à fraude e evasão fiscal, a proteção do ambiente e a defesa (Quadro 73).

Quadro 73 – Finalidades dos principais benefícios fiscais com despesa fiscal apurada – 2025

28 benefícios têm despesa fiscal superior a 50 M€, sendo a maior parte da DF destinada ao apoio à economia

Finalidade do benefício	Imposto	Despesa fiscal (em M€)	N.º BF
Apoio à Economia		4 368	13
Residentes não habituais em território português	IRS	2 099	1
Incentivos ao investimento	IRC e IS	1 033	5
Apoio à Indústria - Produtos petrolíferos e veículos de mercadorias	ISP e ISV	656	5
Investigação e Desenvolvimento - Incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial	IRC	531	1
Apoio a pessoas coletivas de navegação marítima e aérea não residentes	IRC	50	1
Apoio às famílias		2 529	9
Famílias – Isenção nas heranças e outras transmissões	IS	748	1
Proteção Social – Proteção às pessoas com deficiência	IRS	591	2
Famílias – Seguros Vida	IS	497	1
IRS jovem	IRS	223	1
Proteção Social – Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	IRC	144	1
Apoio à Habitação – Juros cobrados por empréstimos para habitação própria	IS	140	1
Poupança – Fundos de Pensões, Regime Público de Capitalização e PPR	IRS	105	1
Aquisições de imóveis por jovens	IS	81	1
Outros		559	6
Proteção do Ambiente – Automóveis ligeiros de passageiros com motores híbridos plug-in	ISV e IRC	204	2
Combate à evasão fiscal – IVA suportado em faturas comunicadas à AT	IRS	136	1
Defesa – Isenção às forças armadas e forças e serviços de segurança	IVA	109	1
Habitação – Operações realizadas através da Direção-Geral de Tesouro e Finanças	IS	58	1
Saúde – Álcool destinado a fins terapêuticos e sanitários	IABA	51	1
Subtotal – BF com DF superior a 50 M€		7 455	28
Outras finalidades – BF com DF inferior a 50 M€		751	189
Total		8 206	217

Fonte: AT. Elaboração própria.

Na despesa fiscal acima de 50 M€ destaca-se:

- ◆ 30,8% diz respeito a BF destinados ao apoio às famílias, designadamente os relativos a isenção de IS nas heranças e outras transmissões (748 M€), a isenções e deduções específicas para a proteção das pessoas com deficiência (591 M€ em IRS) e o designado “IRS jovem” (223 M€).
- ◆ Mais de 1/4 (28,2%), 2 099 M€ em IRS, resulta do regime dos RNH (cfr. ponto 6.3).
- ◆ 21,0% pertence ao conjunto de incentivos ao investimento nas empresas e à investigação e desenvolvimento empresarial, nos quais se incluem designadamente o Regime Fiscal de Incentivo à Capitalização das Empresas (535 M€), o SIFIDE – Sistema de Incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (531 M€), o RFAI – Regime fiscal de apoio ao investimento (247 M€) e os suprimentos, incluindo os respetivos juros efetuados por sócios à sociedade (137 M€), permitindo deduções em IRC¹ e isenções em IS.

¹ Efetuar os investimentos elegíveis permitirá reduzir o valor sujeito a imposto ou o imposto a pagar.

6.2. Principais alterações relativas a benefícios fiscais em 2025

Em 2025, foram introduzidas alterações a BF com finalidades extrafiscais em áreas diversas¹, que passaram essencialmente pelo reforço de alguns BF, a prorrogação de outros e criação de quatro novos BF (Figura 11).

Figura 11 – Principais alterações a benefícios fiscais em 2025

As alterações em 2025 concentraram-se em regimes de benefícios fiscais já existentes

Apoio à economia
◆ Reforço do regime do Incentivo à valorização salarial ◆ Alargamento do âmbito do Incentivo à recapitalização das empresas ◆ Reforço do Incentivo à capitalização das empresas ◆ Realizações de utilidade social – criação de uma majoração na dedução dos gastos das empresas com contratos de seguros de saúde ou doença em benefício dos trabalhadores, reformados ou respetivos familiares – Novo ◆ Prorrogação do regime fiscal aplicável às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira até 31/12/2026
Apoio às famílias
◆ Alargamento e reforço do IRS Jovem ◆ Isenção de montantes para prémios de produtividade, desempenho, participações nos lucros e gratificações de balanço pagos aos trabalhadores, ou membros de órgãos estatutários – Novo
Apoio à habitação, proteção do ambiente, mitigação do aumento dos preços e outros benefícios fiscais
◆ Prorrogação das isenções em IS no capital e garantias, no âmbito da renegociação de créditos à habitação e das operações de fixação das prestações no crédito para habitação própria e permanente ◆ Eliminação gradual das isenções prejudiciais ao ambiente em produtos petrolíferos e energéticos, na tributação em ISP e no adicionamento sobre as emissões de CO₂, de produtos utilizados na produção de eletricidade, calor ou gás de cidade. ◆ Prorrogação dos regimes de isenções em IVA, quanto a determinados bens, quando usados para atividades de produção agrícola, bem como de produtos para animais de companhia acolhidos por associações ◆ Prorrogação do regime extraordinário de apoio em IRS e IRC, a encargos suportados na produção agrícola ◆ Novos bens e serviços à taxa reduzida de IVA: produtos alimentícios para lactentes e crianças, espetáculos tauromáquicos e equipamentos de socorro e salvamento quando adquiridos pelas entidades públicas – Novo ◆ Isenção em IS no âmbito do emparcelamento de prédios rústicos – Novo

Fonte: LOE 2025 e Lei 65/2025, de 07/11. Elaboração própria.

6.3. Evolução

A despesa fiscal aumentou na maioria dos impostos

A CGE 2025 reporta uma DF superior em 3 116 M€ (17,5%) à de 2024, sobretudo, devido ao aumento da DF de BF já existentes², sendo de destacar: 2 251 M€ (21,1%) em IVA, 664 M€ (25,3%) em IRS e 190 M€ (11,7%) em IS. Note-se que quanto aos novos BF (de IRS, IRC e IS) a DF só vai ser apurada em 2026 (Quadro 74).

¹ As principais alterações a BF em 2025, bem como as respetivas referências legais constam do Anexo E2.

² Dois BF com DF quantificada pela primeira vez em 2025: i) regime dos “Ex-residentes” (47 M€ em IRS); ii) incentivos ao arrendamento habitacional a custos acessíveis e para alojamento estudantil (200 m€ em IRC).

Quadro 74 – Despesa fiscal por imposto – 2024-2025

A DF de IVA e de IRS aumentou mais de 20% face ao ano anterior

(em milhões de euros)

Imposto	Valor		Variação 2024-2025	
	2024	2025	Valor	%
IVA	10 684	12 935	2 251	21,1
IRS	2 622	3 286	664	25,3
IRC	1 949	1 922	-26	-1,4
IS	1 622	1 812	190	11,7
ISV	460	459	0	-0,1
ISP	402	435	33	8,2
IABA+IT	63	68	6	8,8
IUC	16	16	0	-1,0
Total	17 817	20 934	3 116	17,5

Fonte: AT. Elaboração própria.

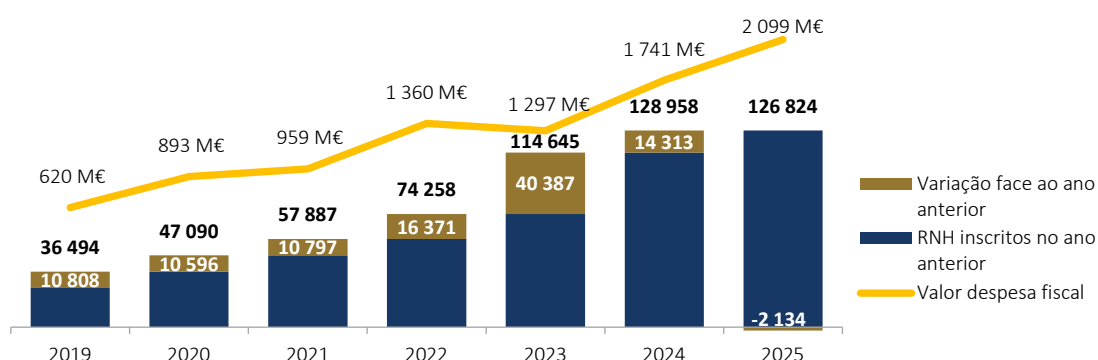
O aumento de 21,1% da **DF em sede de IVA** em 2025 deveu-se ao aumento do consumo e, em parte, à atualização dos coeficientes de consumo intermédio em janeiro de 2026 (utilizados no cálculo da DF em IVA de 2025 da taxa intermédia e reduzida – impacto de 2 209 M€). Quanto às outras componentes desta DF, é de salientar o aumento de 32 M€ da associada às restituições às Forças Armadas e forças e serviços de segurança e de 14 M€ da relacionada com as Instituições Particulares de Solidariedade Social.

Sobre o aumento em 25,3% da **DF em IRS** (que incluiu 31 BF e totalizou 3 286 M€) destaca-se:

- ◆ A DF respeitante aos RNH¹ totalizou 2 099 M€ e constitui 63,9% da DF do imposto sendo a segunda mais elevada de 2025. O aumento desta DF (358 M€ face a 2024) justifica-se pelo aumento de RNH inscritos nos últimos anos (Gráfico 61).

Gráfico 61 – Residentes não habituais inscritos e despesa fiscal – 2019-2025

Apesar da diminuição de RNH inscritos em 2025 a DF continua o seu padrão de crescimento



Fonte: Dados AT. Elaboração própria.

Apesar da revogação deste BF, prevê-se que a DF continue a apresentar valores elevados nos próximos anos, uma vez que a lei definiu um regime transitório². Em 2025, a DF deste benefício foi apurada com

¹ A DF corresponde (método da “*reliquidação*”) à diferença entre o valor pago e o valor que seria pago se esses contribuintes fossem residentes sem usufruir do regime, sujeitando os rendimentos auferidos no estrangeiro à metodologia de cálculo da DF aplicada a residentes. Assim, a DF associada a estes rendimentos não corresponde integralmente a uma efetiva perda de receita para o Estado, uma vez que sem este BF poderiam não ter optado por se tornarem residentes em Portugal.

² O regime continua a ser aplicável aos sujeitos passivos que: a 01/01/2024 já se encontrem inscritos como RNH (até esgotar os 10 anos após essa inscrição); a 31/12/2023, reúnam as condições para qualificação como residente para efeitos fiscais; se tornem residentes para efeitos fiscais até 31/12/2024 e declarem para efeitos da sua inscrição como RNH dispor de um conjunto de elementos exigidos na lei – art. 236.º da LOE 2024 (disposição transitória no âmbito do IRS).

base em 55 442 declarações¹. No entanto, conforme se tem verificado, a DF está concentrada num número reduzido de sujeitos passivos, pois 50 declarações (0,1% do total) representam 20,2 % da DF deste benefício.

Nesta matéria, refira-se o Acórdão do Tribunal Constitucional² que considerou inconstitucional a norma legal que regula o regime dos RNH, na parte em que remete para Portaria³ a definição de quais são as “atividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico”, consideradas elegíveis para os sujeitos passivos beneficiarem daquele regime, uma vez que se trata de elementos essenciais do regime dos benefícios fiscais, cuja disciplina compete ao legislador⁴.

A decisão do Acórdão só produz efeitos jurídicos no caso em concreto apreciado pelo Tribunal, no entanto constitui um precedente jurisprudencial que pode influenciar e orientar o sentido das decisões fiscais quanto à aplicação do regime dos RNH por parte dos tribunais e da administração tributária e administrativa. No geral, fica fragilizada a solução legal que faz depender a aplicação do benefício (a taxa especial) da lista de atividades *de elevado valor acrescentado* aprovada pela Portaria em causa, podendo aumentar o risco de litígios entre a AT e os sujeitos passivos que considerem ter direito ao benefício, pondo em causa também a estabilidade e segurança jurídica neste âmbito⁵.

- ◆ A DF relativa a “Pessoas com deficiência” (591 M€), a segunda maior em IRS (representa 18,0%), aumentou 49 M€ (9,0%) face a 2024; 77,0% respeita a deduções à coleta e 23,0% a isenções.
- ◆ A DF relativa ao “IRS jovem” aumentou 184,6%, ascendendo a 223 M€ no terceiro ano de vigência deste BF, devido ao aumento de número de beneficiários e do alargamento do regime ao ano de 2024, passando a ser o terceiro BF mais representativo em IRS.
- ◆ A DF relativa ao BF do “IVA suportado em faturas comunicadas à AT” incrementou 21 M€ (17,9%) e representa 4,1% da DF em IRS, tendo atingido 136 M€.
- ◆ A DF relativa ao regime dos “Ex-residentes” atingiu 47 M€, representado 1,4% da DF total de IRS (primeira vez que foi quantificada).

A **DF em IRC** (1 923 M€) diminuiu 26 M€ (-1,3%), sobretudo pela redução de 361 M€ (-40,5%) da DF do SIFIDE em consequência da alteração do seu regime⁶ e, em sentido contrário, pelo aumento de 349 M€ (187,3%) da DF do Regime Fiscal de Incentivo à Capitalização das Empresas, passando a ser o BF com a DF mais significativa em IRC. De assinalar a concentração da DF deste imposto, uma vez que a DF de seis BF representa 83,5% do total (Quadro 75).

¹ O que representa um aumento de 13,8% do número de declarações com DF, de um total de 63 218 declarações entregues, uma vez que relativamente a algumas declarações a DF é nula.

² Acórdão 366/2026, de 21/04.

³ A Portaria 12/2010, de 07/01, aprovou a Tabela de atividades de elevado valor acrescentado, alterada pela Portaria 230/2019, de 23/07.

⁴ O Tribunal Constitucional reconheceu que as *atividades de elevado valor acrescentado* não foram suficientemente densificadas na lei, e considerou que a Portaria não tinha poder para definir de forma primária e inovadora quais as atividades abrangidas pelo regime dos RNH. Deste modo, a classificação administrativa (por portaria) de certas atividades como “*de elevado valor acrescentado*” deixa de poder servir como enquadramento legal para a aplicação do regime, passando a ser consideradas como situações de desconformidade constitucional, porque o Tribunal já emitiu um juízo sobre as mesmas.

⁵ No âmbito do controlo da aplicação do regime dos RNH, a IGF considera, no Relatório 103/2025 – Auditoria aos Regimes Fiscais de Ex-Residente e Residente Não Habitual – constituírem aspetos críticos, entre outros, a ausência de verificações automáticas no controlo da residência em território nacional, o recurso a definições amplas de atividades de elevado valor acrescentado, e o incumprimento de condição para atribuição do estatuto RNH (concretamente a residência fiscal).

⁶ Lei 21/2023, de 25/05, que alterou o Código Fiscal do Investimento, relativamente ao regime do SIFIDE.

Quadro 75 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC – 2024-2025

A DF de IRC continua concentrada em três benefícios

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	2024	2025		Variação 2024-2025	
		DF	% DF	Valor	%
Regime Fiscal de Incentivo à Capitalização das Empresas	186	535	27,8	349	187,3
SIFIDE – Sistema de Incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial	891	531	27,6	-361	-40,5
RFAI – Regime fiscal de apoio ao investimento	249	248	12,9	-2	-0,7
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	121	144	7,5	23	18,8
Tributação autónoma de viaturas ligeiras de passageiros híbridas plug-in e movidas a GNV	87	97	5,0	10	11,6
Lucros realizados pelas pessoas coletivas de navegação marítima e aérea não residentes provenientes da exploração de navios ou aeronaves	50	50	2,6	1	1,2
Subtotal	1 585	1 605	83,5	21	1,3
Total	1 949	1 922	100,0	-26	-1,4

Fonte: AT. Elaboração própria.

A **DF em IS** (1 812 M€) aumentou 190 M€ (11,7%), devido ao BF relativo à isenção à aquisição de imóveis por jovens (81 M€), que aumentou 56 M€ (222,2%). De destacar ainda o aumento da DF com “*Prémios e comissões relativos a seguros do ramo Vida*”, em 56 M€ (12,7%). O principal BF continua a ser a isenção nas heranças e outras transmissões (748 M€), que representa 41,3% do total da DF deste imposto.

A **DF em ISV** (459 M€) manteve-se ao nível do ano anterior apesar da diminuição de 16 M€ da DF relativa a “*Automóveis ligeiros de mercadorias, de caixa aberta, fechada ou sem caixa, com lotação máxima de três lugares, incluindo o do condutor*”, cuja DF foi de 266 M€ (57,9% do total da DF deste imposto). Este decréscimo foi compensado pelo aumento de 19 M€ da DF relativa ao BF “*Automóveis ligeiros de passageiros com motores híbridos plug-in*”, que com 107 M€ é o segundo BF mais importante (23,4% do total).

6.4. Reporte e quantificação

Fragilidades no reporte incluem ausência de quantificação da despesa fiscal

No reporte da CGE continuam a verificar-se fragilidades, designadamente a já referida ausência de quantificação da DF para cerca de um terço dos BF em vigor (101 BF em 320), que foram criados sem ter sido assegurada uma metodologia para o cálculo da DF, informação declarativa ou outro procedimento de recolha dos dados necessários para essa quantificação. Outras fragilidades no reporte envolvem:

- ◆ Ausência de quantificação da DF relativa aos benefícios que concorreram para a formação de prejuízos fiscais que os sujeitos passivos, em cada ano, deduzem ao lucro tributável.
- ◆ Não inclusão na DF de IRC da perda de receita relativa ao benefício “*Reinvestimento dos valores de realização*”, por ser considerado pela AT como desagravamento fiscal estrutural (67 M€ em 2025, 67 M€ em 2024, 65 M€ em 2023, 41 M€ em 2022, 23 M€ em 2021, 55 M€ em 2020 e 72 M€ em 2019).
- ◆ Não quantificação da DF de 11 dos 12 BF relativos às medidas da Lei 56/2023, no âmbito da habitação, por serem necessários desenvolvimentos informáticos para efetuar a reliquidação (no caso de oito BF) ou por ausência de informação relativa a três BF.
- ◆ Não apresentação, nos Mapas da CGE, dos valores de perda de receita resultante de todos os desagravamentos fiscais estruturais.

Por sua vez, o Classificador dos Benefícios Fiscais continua por atualizar, o que limita a sua utilidade no que respeita à função. De notar que a DF da rubrica residual “outros assuntos económicos” ascende a 16 654 M€ em 2025, ou seja, 79,6% da DF total, evidenciando dificuldades em especificar a função dos BF.

Relativamente ao número de beneficiários de cada BF, a AT procede apenas à divulgação dos beneficiários em IRC no Portal das Finanças – a última ocorreu em setembro de 2025 relativamente ao período de tributação de 2024¹. De referir que o Relatório da Despesa Fiscal de 2025² não contém informação sobre o número de beneficiários. Por sua vez, a U-TAX, nos dois relatórios produzidos em 2025 (cfr. ponto 6.5) e em relação a alguns dos BF avaliados, divulga o número de beneficiários.

Fragilidades no reporte incluem subavaliação da despesa fiscal no OE

As estimativas de DF apresentadas no OE encontram-se abaixo dos valores reportados na CGE principalmente nos BF com DF mais elevada, como as taxas preferenciais de IVA, o regime dos RNH e o Regime Fiscal de Incentivo à Capitalização das Empresas, mas também relativamente ao IRS Jovem e ao BF do Ex-Residentes (este cuja DF foi quantificada pela primeira vez). Em sentido contrário, a previsão da DF do SIFIDE não se concretizou devido a alterações do regime (Quadro 76).

Quadro 76 – Estimativas para a despesa fiscal e valores apurados – 2025

A despesa fiscal prevista no OE encontra-se subavaliada

(em milhões de euros)

Designação do benefício	Mapa 10 – OE 2025	CGE 2025	Diferença CGE – OE	Var. %
IVA – taxas reduzida e intermédia	9 216	12 728	3 512	38,1
IRS – Residentes Não Habituais	1 703	2 099	396	23,3
IRC – Regime Fiscal de Incentivo à Capitalização das Empresas	218	535	317	145,3
IRS – IRS Jovem	78	223	145	185,4
IRS – Ex-Residentes	-	47	47	-
IS – Operações financeiras a favor de sociedades em que detenham participações	23	57	34	147,5
IRC – SIFIDE	913	531	-382	-41,9

Fonte: LOE 2025, CGE 2025 e AT. Elaboração própria.

6.5. Avaliação e controlo

As boas práticas recomendam uma avaliação regular e sistemática dos BF, que permita verificar a sua eficácia e a atualidade dos objetivos extrafiscais que justificaram a sua criação.

A avaliação dos benefícios fiscais evidenciou progressos com a entrada em funcionamento da U-TAX

Relativamente aos BF, foram produzidos três relatórios: dois de avaliação elaborados pela U-TAX³ e o Relatório da despesa fiscal de 2025, remetido pelo Governo à Assembleia da República (AR) no final de junho de 2026. Este, à semelhança dos anos anteriores e contrariamente ao que a lei determina⁴, não inclui a avaliação dos BF

¹ O n.º 3 do art. 15.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) determina que “A Autoridade Tributária e Aduaneira divulga, até ao fim do mês de setembro de cada ano, os sujeitos passivos de IRC que utilizaram benefícios fiscais, individualizando o tipo e o montante do benefício utilizado”.

² Disponível no site do Parlamento, desde o início de julho. A informação desse relatório não é comparável com a informação divulgada na CGE, dado abranger um universo mais vasto (administrações públicas e, nessa medida, um universo mais alargado de BF) e seguir uma ótica diferente no apuramento da DF.

³ A U-TAX foi criada em 2024 na estrutura orgânica da AT. Compete-lhe assegurar a avaliação das políticas públicas em matérias tributária e aduaneira e, em especial, ao nível dos BF, elaborar o relatório anual sobre BF e DF a remeter à AR.

⁴ N.ºs 1 e 2 do art. 15.º-A do EBF.

concedidos. Porém, esta situação, de certa forma, foi colmatada pelas duas divulgações de avaliação dos BF realizadas pela U-TAX:

- ◆ O relatório de junho de 2025 – *“Assessment Report on Tax Expenditure in Portugal”* apresenta uma avaliação custo-benefício a 31 BF¹ (tendo em conta critérios de materialidade e de caducidade), os quais representam 77% da DF apurada em 2024², bem como 96% da DF relativa aos BF que caducavam até 31/12/2025³. A Unidade formulou recomendações de manutenção, modificação ou eliminação de BF, no contexto da metodologia utilizada, ajustada a cada BF, que, de acordo com estimativas efetuadas, poderiam representar uma redução da DF em 1 763 M€.
- ◆ O relatório de setembro de 2025 – *“Relatório complementar de avaliação de Benefícios Fiscais em caducidade em 2025”* teve como objetivo avaliar 13 BF em caducidade a 31/12/2025 não incluídos no relatório anterior⁴, bem como o SIFIDE indireto, tendo sido emitidas recomendações.

Tendo por base a avaliação efetuada, os relatórios da U-TAX propõem a manutenção de cerca de 79,5% dos benefícios avaliados (35 em 44), embora com algumas modificações. Para nove BF (20,5%) é recomendada a respetiva eliminação, incluindo o SIFIDE indireto. Neste contexto, foi conferida ao Governo autorização legislativa para alteração do Código Fiscal do Investimento, no sentido da prorrogação do regime do SIFIDE II até ao período de tributação de 2026 e da revogação da possibilidade da sua aplicação indireta através de fundos de investimento (SIFIDE II por via indireta), que se concretizou em agosto de 2026⁵.

Neste âmbito, refira-se que a LOE 2026 prorroga a vigência de determinados BF previstos no EBF (até 31/12/2026), como sejam as deduções no âmbito de parcerias de títulos de impacto social e donativos concedidos pelas empresas a determinadas entidades, os quais já foram avaliados pela U-TAX nos Relatórios de 2025 acima referidos⁶.

O controlo pela AT da atribuição dos benefícios fiscais em IRS evidencia progressos, mas mantém limitações

No controlo da liquidação dos impostos, que incumbe à AT, inclui-se a validação das condições de acesso ao benefício⁷, como a ausência de dívidas fiscais⁸.

Em 2025, relativamente aos BF em sede de IRS, o controlo efetuado incidiu sobre mais de um milhão de declarações tendo originado o cancelamento do benefício em quase 1% desses contribuintes e um aumento da coleta líquida em 4 M€, valor que demonstra a pertinência deste controlo. Foi uma evolução positiva, face a 2024, uma vez que existiu um aumento do universo sujeito a controlo⁹. A AT, em contraditório, afirmou que “...o

¹ A avaliação recaiu sobre BF nas áreas do IRS, IRC, IVA, IS, IMI, IMT e ISV, e ainda sobre todos os BF relativos às pessoas com deficiência.

² Note-se que os valores da DF reportados neste relatório totalizam 20 395 M€ e não são coincidentes com os apresentados na CGE e no PCGE 2024 porque cobrem um universo distinto ao incluírem os BF das administrações regional e local. A ótica de apuramento da DF no “Relatório da Despesa Fiscal 2024” é a ótica económica (que aloca a DF ao ano de origem da obrigação fiscal), enquanto a CGE segue a ótica financeira (ano em que o pagamento do imposto seria realizado).

³ Atendendo à solicitação do MEF no âmbito da avaliação de BF e em cumprimento do marco 17.24 do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – Informação do MEF, de 21/04/2026.

⁴ A LOE 2024 prorrogou a vigência até final de 2024, de modo a serem avaliados no decorrer do ano, os BF previstos nos arts. 19.º-A, 59.º-D, 59.º-G, 59.º-H e 59.º-J do EBF, o que não ocorreu. Assim, a LOE 2025 prorrogou a vigência desses BF até final de 2025 (salvo o do art. 59.º-H). Este Relatório avaliou todos esses BF, bem como outros do EBF que também se encontravam em caducidade a 31/12/2025, com a proposta da sua manutenção

⁵ DL 170/2026, de 21/08.

⁶ Por exemplo: arts. 19.º-A, 52.º, 53.º, 55.º e 62.º do EBF.

⁷ Cfr. n.º 1 do art. 14.º da Lei Geral Tributária.

⁸ Reposição da tributação regra – n.º 1 do art. 14.º do EBF.

⁹ Por exemplo, quanto ao Incentivo aos jovens agricultores e aos Arrendamentos para habitação celebrados antes do RAU.

procedimento de reliquidação de declarações Modelo 3 por existência de dívidas dos sujeitos passivos, nos termos do artigo 14.º do EBF, é anualmente revisto, representando um esforço de desenvolvimento contínuo considerando as melhorias entretanto implementadas e as alterações legislativas nesta matéria que usualmente ocorrem todos os anos”. Apesar desta revisão anual permanecem vários BF por controlar: i) por atraso na implementação; ii) por se tratar de situações que exigem desenvolvimentos informáticos; iii) por não se encontrarem reunidas condições para a sua implementação¹. Esta situação contraria o que dispõe o art. 14.º do EBF e gera um tratamento desigual entre contribuintes.

Refira-se ainda que, no âmbito das suas funções de controlo, a AT tem vindo a proceder à recuperação dos benefícios auferidos indevidamente por “Entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira”² (na sequência de situações de desconformidade detetadas pela Comissão Europeia³), tendo até 31/03/2026 recuperado 149 M€ de 623 M€ estimados⁴. Desta estimativa, estavam ainda por emitir 12 liquidações⁵, no valor de 9 M€.⁶

Caixa 9 – Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação – dois anos de vigência

O Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação (IFICI) é um novo benefício fiscal (BF) para sujeitos passivos que, pelo menos nos últimos cinco anos, tenham sido residentes no estrangeiro e que se enquadrem no grupo dos “quadros altamente qualificados para os domínios da investigação científica, investimento e desenvolvimento empresarial”.

Este tipo de alívio fiscal existe em diversos outros países (em pelo menos 24 dos 38 países da OCDE), em média, com duração entre três e quinze anos⁷. Estudos sugerem que estes benefícios podem favorecer a inovação e o crescimento económico, mas a sua eficácia depende do desenho das medidas e da articulação com outros fatores, como salários, qualidade de vida e oportunidades de emprego⁸.

Em Portugal o IFICI foi criado pela LOE 2024⁹ e visa potenciar o crescimento das empresas portuguesas e a captação de talento para a economia nacional. O benefício traduz-se, em sede de IRS: i) na opção pela tributação à taxa especial de 20% a aplicar sobre os rendimentos líquidos de fonte nacional das categorias A e B (trabalho dependente e independente, respetivamente) auferidos no âmbito de um conjunto de atividades definidas; ii) na isenção, em regra, dos rendimentos de fonte estrangeira¹⁰. O benefício é aplicável por dez anos consecutivos, a partir do ano da inscrição como residente em território português¹¹ (Figura 12).

¹ Identificação dos BF: i) Incentivo Fiscal à Valorização Salarial; ii) incentivos ao arrendamento habitacional a custos acessíveis e à venda de imóveis ao Estado; iii) quotizações pagas pelos associados a favor das associações empresariais em conformidade com os estatutos.

² Cfr. arts. 36.º e 36.º-A do EBF, cuja DF não integra a CGE por ser imputada à RAM.

³ Decisão C (2020) 8550 final da Comissão, de 04/12/2020.

⁴ A estimativa inicial de 839 M€ (para 302 contribuintes e 1013 liquidações, para o período 2009/2020), foi reduzida em 12 M€ para o conjunto das liquidações já processadas e a AT concluiu que não havia valor a recuperar em 107 liquidações (205 M€).

⁵ A aguardar análise do direito de audição e a perfeição da notificação (repetida) do sócio.

⁶ Informação recebida a 27/04/2026.

⁷ OCDE (2024), *Why do OECD countries offer tax relief programmes to attract foreign migrants and returning nationals?*

⁸ OCDE (2011), *Taxation and Employment /migration frameworks*; Kleven et al. (2020), *Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications*; e Timm et al. (2022), *Tax Incentives for High Skilled Migrants: Evidence from the Netherlands*. Alpizar, L. e Teles, P. (2026), *Non-Habitual Residents: preferential taxes for high-earners in Portugal*, Banco de Portugal Economic Studies.

⁹ Art. 263.º da LOE 2024, que aditou ao EBF o art. 58.º-A que estabelece o regime do IFICI. Na estrutura do EBF, o IFICI insere-se na Parte II, relativa aos Benefícios fiscais de carácter estrutural, no Capítulo VIII – Outros benefícios fiscais, e é um benefício dependente de reconhecimento – art. 5.º do EBF.

¹⁰ Cfr. n.º 4 do art. 81.º do CIRS.

¹¹ N.º 2 do art. 58.º-A do EBF, embora esse período possa ser interrompido e retomado mais tarde pelos anos remanescentes.

Figura 12 – Sujeitos passivos e atividades elegíveis

Para beneficiar do IFICI, os sujeitos passivos têm de se tornar residentes e exercer atividades elegíveis

Têm de se tornar residentes	Pessoas singulares (cidadãos portugueses ou estrangeiros) que se tornem fiscalmente residentes em território português, e que não o tenham sido nos cinco anos anteriores.
Têm de exercer uma das atividades elegíveis	Aufiram rendimentos do trabalho enquadrados no exercício das atividades: ▪ docência no ensino superior e investigação científica; ▪ em profissões altamente qualificadas desenvolvidas em empresas; ▪ em postos de trabalho qualificados em setores de atividade relevantes; ▪ como membros de órgãos sociais, designadamente, em entidades certificadas como <i>startups</i>.
Não podem beneficiar cumulativamente de alguns outros BF	▪ Regime do residente não habitual (RNH); ▪ Regime fiscal dos ex-residentes (Programa Regressar); ▪ Rendimentos auferidos em postos de trabalho elegíveis para beneficiar do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI); ▪ Regime do IRS Jovem.

Fonte: EBF (art. 58.º-A), CIRIS (arts. 12.º-B e 16.º) e Portaria 352/2024/1, de 23/12. Elaboração própria.

A análise realizada aos primeiros dois anos da sua vigência permite concluir que, em maio de 2026, eram 946 os inscritos no IFICI, sobretudo estrangeiros, na sua maioria a exercerem atividade como diretores e gestores, representando as atividades de docência e investigação apenas 11,3%. A AT implementou um conjunto de controlos, em diferentes fases para acesso ao regime, porém, há riscos associados ao IFICI que podem dificultar o seu controlo e limitar a sua eficácia.

O regime foi amplamente divulgado embora a respetiva regulamentação tenha surgido apenas um ano depois

As especificidades inerentes a um regime desta natureza, designadamente ao nível da definição das atividades elegíveis abrangidas pelo benefício, bem como a articulação necessária entre as várias entidades intervenientes exigiu uma regulamentação detalhada que ocorreu com a aprovação da Portaria 352/2024/1, de 23/12, um ano após a aprovação do OE. Nela encontram-se definidas as profissões altamente qualificadas, abrangidas pelo BF, designadamente, exercidas em empresas industriais e de serviços (Anexos I e II)¹. Posteriormente (em fevereiro de 2025), a Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI) e a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) indicaram quais as profissões a concorrer como “postos de trabalho qualificados” e as respetivas “atividades económicas relevantes para a economia nacional”².

As entidades definidas³ para aferir da elegibilidade das atividades exercidas pelo sujeito passivo (entidades certificadoras) foram a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT)⁴, a AICEP, a entidade empregadora (cabendo à AT solicitar a comprovação), o IAPMEI, a Agência Nacional de Inovação (ANI) e a Startup Portugal.

A divulgação do regime do IFICI foi assegurada, por parte da AT, no primeiro trimestre de 2025, através da disponibilização de informação no Portal das Finanças, incluindo um guia e respetivos procedimentos, um conjunto de perguntas e respostas, folhetos Informativos e fichas doutrinárias, para além da difusão por outros canais de comunicação da AT, designadamente nas redes sociais. Por sua vez, as entidades certificadoras deram a conhecer o regime do IFICI, nomeadamente, o IAPMEI e a AICEP publicaram Avisos, ou disponibilizaram informação nos seus sites, assim como a FCT.

A lei não densifica os conceitos de profissões altamente qualificadas e de atividades economicamente relevantes, embora sejam elementos determinantes para a delimitação do âmbito de aplicação do benefício

Os elementos para acesso ao regime vêm definidos no art. 58.º A do EBF aditado pela LOE 2024. Porém, a alínea c) do n.º 1 remete a definição das “profissões altamente qualificadas” para portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da economia. Acresce que a alínea d) do mesmo n.º 1, identifica como possíveis beneficiários os que ocupem “*Outros postos de trabalho qualificados e membros de órgãos sociais em entidades que exerçam atividades económicas relevantes para a economia nacional, designadamente de atração de investimento produtivo e de redução das assimetrias regionais*”, remetendo para a AICEP ou para o IAPMEI o reconhecimento dessas atividades.⁵

¹ O modelo de inscrição no regime foi aprovado em fevereiro de 2025, cfr. Despacho 2416-A/2025 do MEF.

² Avisos 4812/2025/2 e 5309/2025/2, de 20 e 25/02, respetivamente, do IAPMEI e da AICEP.

³ Cfr. art. 58.º-A do EBF; Quadro E 4 e Procedimentos de acesso ao regime e entidades intervenientes do Anexo E3.

⁴ O regime do IFICI carecerá de revisão, decorrente das alterações introduzidas pelo DL 132/2025, de 24/12, por forma a adaptar a fusão da FCT e a transformação da ANI na nova entidade, a Agência para a Investigação e Inovação, EPE (AI²).

⁵ Cfr. Portaria 352/2024/1, de 23/12.

Ora, o Tribunal Constitucional considerou, num acórdão relativo ao regime dos RNH¹, que a expressão “atividades de elevado valor acrescentado com carácter científico, artístico ou técnico”, não tendo sido definida pela lei de forma suficiente e densificada, não continha os critérios materiais suficientes para identificar as atividades abrangidas, transferindo para portaria uma escolha político-legislativa que devia caber ao legislador parlamentar ou ao Governo.

De referir que consta dos postos de trabalho abrangidos pelo IFICI o de “diretores de serviços administrativos e comerciais”, cuja inclusão nas atividades de elevado valor acrescentado do regime dos RNH foi no referido acórdão julgada inconstitucional. Apesar de esta decisão só ter efeitos jurídicos no processo em concreto, pode evidenciar riscos ligados a incerteza jurídica quanto à aplicação do regime.

Em maio de 2026 eram 946 os inscritos no IFICI – são sobretudo estrangeiros e têm em média 41 anos

Em maio de 2026 eram 946 os inscritos (147 em 2024 e 799 em 2025)². Note-se que a inscrição no regime do IFICI não implica ser beneficiário porque, para tal, compete ao sujeito passivo optar pelo regime aquando da entrega da declaração de IRS. Assim, em 2024 apenas 82 sujeitos passivos dos 147 inscritos usufruíram do benefício (Figura 13).

Figura 13 – Caraterização dos sujeitos passivos inscritos no IFICI – 2024-2025

A maioria dos inscritos situa-se no escalão etário 36-55 anos, tem nacionalidade estrangeira e reside em Lisboa

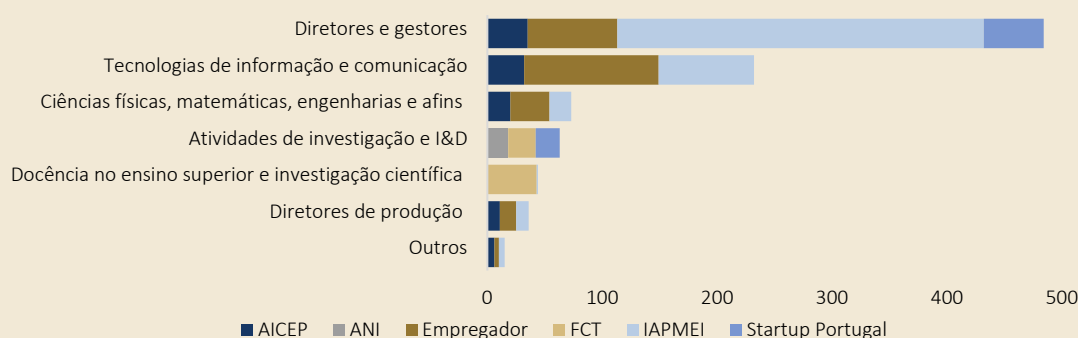
41 anos é a idade média dos inscritos.	59,2% têm entre 36 e 55 anos 30,9% entre os 24 e os 35 anos A idade dos inscritos varia entre 24 e 77 anos
89,3% têm nacionalidade estrangeira.	A maioria dos inscritos tem nacionalidade estrangeira (89,3%). Entre os de nacionalidade portuguesa (10,7%), apenas cerca de metade são naturais de Portugal.
61,2% são de oito países com destaque para Brasil, Federação Russa e França.	Estão representados 74 países. Oito concentram 61,2% dos inscritos: Brasil (12,1%), Federação Russa (10,1%), França (7,5%), Reino Unido (7,1%), Estados Unidos da América (7,0%), Alemanha (6,4%), Portugal (5,9%) e Espanha (5,1%).
65,9% têm residência em Lisboa.	Há uma concentração da residência fiscal em Lisboa (65,9%), seguindo-se o Porto (12,0%), Setúbal (6,1%), Faro (5,3%) e Braga (2,5%). Estas cinco regiões concentram 91,8% do total de inscritos.

Fonte: Dados AT. Elaboração própria.

Mais de metade dos inscritos são diretores e gestores enquanto a docência e investigação representam 11,3%

Gráfico 62 – Inscrições por grupos de atividade e entidade certificadora – 2024-2025

75,6% dos inscritos são diretores e gestores ou especialistas em tecnologias de informação e comunicação



Nota: Dados mais desagregados – Quadro E 6 do Anexo E3.

Fonte: Dados AT. Elaboração própria.

Verifica-se (Gráfico 62):

- Do total das inscrições, 75,6% cobriu atividades desempenhadas por “diretores e gestores” e por “especialistas em tecnologias de informação e comunicação”. De entre este grupo, refira-se a atividade “administradores, gerentes e diretores-gerais de empresas” (uma das atividades incluída em “diretores e gestores”) que corresponde a 50,7% das inscrições certificadas pelo IAPMEI e 24,6% do total de inscrições.

¹ Acórdão 366/2026, de 21/04.

² Data-limite de submissão do pedido de inscrição para os anos de 2024 e de 2025 – 31/03/2025 e 15/01/2026, respetivamente – Quadro E 5 do Anexo E3.

- ◆ Um peso residual de inscrições em atividades de docência e investigação científica, em postos de trabalho em entidades integradas no sistema nacional de ciência e tecnologia ou em entidades reconhecidas como centros de tecnologia e inovação.
- ◆ O predomínio de inscritos como “administradores, gerentes e diretores-gerais de empresas”, aos quais, em algumas circunstâncias, não se exige requisitos mínimos do Quadro Europeu de Qualificações¹, o que pode comprometer o objetivo de atração de capital humano altamente qualificado.

A despesa fiscal tenderá a crescer dado o maior número de inscritos em 2025, mas não corresponderá integralmente a uma efetiva perda de receita

Não foi estimada a despesa fiscal (DF) associada a este BF no ROE 2024 e no ROE 2025, contrariando a lei que determina que a criação de um BF “...depende da clara definição dos seus objetivos e da prévia quantificação da despesa fiscal”².

À data da elaboração deste texto (julho de 2026), apenas se encontrava apurado o valor referente à DF de 2025³ associada aos 82 sujeitos passivos de 2024⁴ que usufruíram do IFICI e que totalizou 1,5 M€. O valor médio desta DF situou-se em 18 642€. É previsível que a DF de 2026 (a apurar com base nas declarações relativas ao ano de 2025) atingirá montantes significativamente mais elevados, uma vez que o número de inscritos aumentou de 147 para 946 (+543,6%).

Note-se que a metodologia de cálculo desta DF a quantifica com base na diferença entre o valor devido de imposto e aquele que seria devido se esses contribuintes fossem residentes sem usufruir do regime. Os valores assim quantificados não correspondem integralmente a uma efetiva perda de receita para o Estado, uma vez que sem este BF poderiam não ter optado por se tornarem residentes em Portugal.

Há riscos associados ao IFICI, encontrando-se em curso uma análise ao universo de beneficiários com vista à definição de uma estratégia de controlo específica

A AT, como entidade responsável pela verificação dos pressupostos fiscais do IFICI, implementou um conjunto de controlos, em diferentes fases, designadamente, no momento da inscrição do requerente, na entrega da declaração de rendimentos e na fase da liquidação da declaração. Os procedimentos incluem: i) verificações quanto à residência fiscal e à não cumulatividade do regime do IFICI com outros regimes/benefícios fiscais; ii) validações que visam garantir a conformidade das declarações apresentadas pelo requerente; iii) verificação dos pressupostos de manutenção dos pedidos IFICI no estado inscrito de outros anos; iv) a verificação da situação tributária regularizada⁵.

No decurso de 2025 e 2026, foram:

- ◆ Não certificados ou rejeitados pelas entidades certificadoras 169 pedidos [correspondendo a 15,7% (2024) e 10,6% (2025) do universo de pedidos de inscrição – Quadro E 7 do Anexo E3].
- ◆ Indeferidos pela AT 65 pedidos, devido ao facto de os contribuintes não terem residência no país (motivo mais comum), beneficiarem do regime dos RNH, serem residentes em território português nos cinco anos anteriores ou não serem sujeitos passivos de IRS.
- ◆ Identificados pela AT 16 sujeitos passivos inscritos que deixaram de cumprir o requisito da residência fiscal, designadamente, passando cinco a inscrição suspensa⁶.

Verificou-se ainda que, relativamente ao ano de 2025, a AT não cumpriu o prazo de 31/03/2026 para comunicar aos sujeitos passivos a situação dos pedidos de inscrição, pelo que àquela data a maioria (73,1% do total de pedidos de inscrição), embora já tendo sido certificados pela respetiva entidade ou comprovados pela entidade empregadora, ainda

¹ Enquanto o exercício de profissões altamente qualificadas exige qualificações de nível 6 ou 8 do Quadro Europeu de Qualificações (25,0% do total de inscrições), os postos de trabalho qualificados reconhecidos pelo IAPMEI e pela AICEP admitem o nível 5 (ensino pós-secundário não superior).

² Art. 14.º da Lei Geral Tributária.

³ Há um desfazamento no apuramento da DF. A DF de 2025 diz respeito às declarações relativas ao ano de 2024, tendo sido apurada já no decurso de 2026.

⁴ À data de 31/12/2025, sujeito a revisão em virtude da entrega de declarações em falta, da substituição de declarações ou de declarações que, àquela data, ainda não tinham gerado a liquidação. Em 07/05/2026, existiam 92 beneficiários do IFICI. Segundo a AT, a diferença para os 147 inscritos no IFICI em 2024 deve-se, genericamente, à não submissão da declaração Modelo 3 ou à não opção pelo regime por parte do sujeito passivo aquando da entrega da declaração.

⁵ Para efeitos de existência de dívidas fiscais e aplicação do art. 14.º do EBF, em sede do controlo geral dos BF.

⁶ Foram identificadas 5 inscrições suspensas em 2025 por incumprimento do requisito de residência fiscal. Porém, através dos dados extraídos pela AT em maio de 2026, identificaram-se mais 11 inscrições com indicação de “não residente” desde datas compreendidas entre janeiro e abril de 2026, mantendo-se, ainda assim, com o estado de “inscrito”.

aguardavam a verificação dos requisitos fiscais¹.

Para além disso, há riscos de controlo específicos deste regime fiscal, aliás alguns já identificados pela própria AT em resultado da sua experiência do controlo do regime dos RNH²:

- ◆ Benefício indevido da isenção aplicável aos rendimentos obtidos no estrangeiro, mediante a deslocalização de rendimentos gerados em território nacional para outras jurisdições. Note-se que, no IFICI, não é exigida a prova de que esses rendimentos foram efetivamente tributados no estrangeiro.
- ◆ Aproveitamento indevido da isenção de rendimentos obtidos no estrangeiro, por sujeitos passivos que não sejam residentes de facto porque, apesar de formalmente registados como residentes em Portugal, mantêm o centro de vida noutro país.
- ◆ Benefício indevido por sujeitos passivos cuja atividade não é relevante, em especial quando a respetiva comprovação depende da entidade empregadora (alínea c) do n.º 1 do art. 58.º-A do EBF), em situações em que o sujeito passivo controla ou influencia a relação laboral, como sucede quando é sócio único e/ou gerente.
- ◆ Criação de sociedades apenas com o objetivo de os seus principais quadros usufruírem deste regime.

Acresce que se encontra em curso na AT a análise do universo de beneficiários com vista à definição de critérios de risco específico associados ao IFICI e de uma estratégia de atuação mais adequada.

Neste contexto, é essencial garantir o processo de avaliação que resulta necessariamente da ponderação da DF associada ao IFICI face aos resultados alcançados, considerando os objetivos extrafiscais que se visavam atingir com a sua criação.

7. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E OUTRAS CONCESSÕES

A apreciação do Tribunal sobre esta matéria decorre da evidência recolhida no trabalho realizado para o presente Parecer, o qual envolveu o exame da informação sobre Parcerias Público-Privadas (PPP) e Outras Concessões (OC) constante do RCGE 2025 e dos ROE 2025 e 2026, o exame dos boletins da UTAP sobre PPP, para 2025. Envolveu, ainda, a formulação de questionários e o exame das respostas da ETF/UTAP e do INE.

7.1. Acompanhamento pelo Estado ainda insuficiente

Quadro 77 – Universo de PPP por setor de atividade – 2023-2025

O RCGE 2025 reporta um universo de 42 PPP, mas a CGE considera apenas 38

(em número de PPP)

Setor	2023	2024	Δ (2023/24)	2025	Δ (2024/25)	2025 Peso %
Rodoviário	21	21	0	21	0	50
Saúde ^(a)	9	10	1 ^(b)	10	0	24
Ferrovário	3	3	0	4	1 ^(b)	10
Aeroportuário	2	2	0	2	0	5
Oceanário	1	1	0	1	0	2
Subtotal	36	37	1	38	1	90
Portuário	4	4	0	4	0	10
Total	40	41	1	42	1	100

(a) Considera quatro contratos já terminados de PPP com Entidades Gestoras dos Estabelecimentos hospitalares por se encontrarem pendentes litígios e pagamentos relacionados com as respetivas execuções. Em 2023 entrou em vigor um novo contrato para a gestão e prestação de cuidados de saúde no Hospital de Cascais e em 2024 um novo contrato com a Entidade Gestora do Edifício do Hospital de Lisboa Oriental.

(b) Novas PPP objeto de acompanhamento pela UTAP.

Fonte: UTAP, Boletins trimestrais e UTAO, Apreciação das PPP. Elaboração própria.

¹ O procedimento de validação dos restantes requisitos legais a desencadear pela AT concretizou-se apenas no início de abril.

² Informação da AT, de 07/05/2026.

Sobre as PPP e OC importa destacar o seguinte:

- ◆ O reporte sobre concessões, tanto no RCGE 2025 como na informação prestada pela UTAP, abrange apenas as PPP, não incluindo informação sobre OC ou subconcessões.
- ◆ O regime das PPP¹ prevê a elaboração de relatórios trimestrais sobre encargos públicos pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), atualmente integrada na Entidade do Tesouro e Finanças (ETF)², e o registo desses encargos em base de dados acessível em tempo real pela DGO/EO³ e DGTF/ETF⁴, visando reforçar a transparência através da divulgação pública desses relatórios após aprovação do responsável do Governo pela área das finanças.

Contudo, a ETF/UTAP não elaborou os relatórios trimestrais para 2025 nos prazos legais⁵, atrasando a respetiva aprovação pelo Ministro das Finanças e a publicação no sítio da UTAP, comprometendo o acesso tempestivo dos cidadãos à informação e o dever de transparência previsto no DL 111/2012, de 23/05.

- ◆ A ETF/UTAP continua a não dispor de uma base de dados sobre os encargos, o que limita o tratamento e acesso, em tempo real, à informação sobre a execução dos contratos. Assim, os ganhos de eficiência e de escala na gestão dos contratos de parceria, pretendidos com a criação da ETF⁶, ainda não se verificou ao nível do acompanhamento das PPP. Em sede de contraditório, embora o MEF considere “base de dados” o que a UTAP descreveu como “repositório de informação”, reconhece que “*não está a ser assegurado à ETF e EO, em tempo real, acesso*” e assinala o desenvolvimento de uma aplicação, cuja concretização prevê morosa e não imediata. Tal continuará a atrasar os ganhos de eficiência e escala pretendidos.
- ◆ O sistema de reporte de execução orçamental subjacente à CGE – o Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) – não permite identificar integralmente os fluxos de receita e despesa associados às PPP do Estado e a OC, existindo valores no SIGO que não coincidem com os que constam do RCGE 2025, fornecidos pela ETF/UTAP, que compila informação prestada pelas entidades gestoras das PPP.

Quadro 78 – Informação identificada como PPP registada no SIGO vs reporte do RCGE 2025

Os valores de receita e despesa associados às PPP identificados no SIGO não coincidem com os do RCGE 2025

Saldo Orçamental / Encargos Líquidos (M€)					
SIGO		RCGE / BT-4T2025-UTAP		Diferença (RCGE 2025 vs SIGO)	
Medida	Saldo Orçamental	Setor	Encargos Líquidos	Setor	Montante
Saúde	219,2	Saúde	220,5	Saúde	1,3
Transportes e Comunicações	1 079,1	Rodoviário	870,6	Transportes e Comunicações	124,3
		Ferrovário	84,2		
		Aeroportuário	-13,1	Aeroportuário	Não identificado no SIGO
		Oceanário	-3,0	Oceanário	Não identificado no SIGO

Nota: Os encargos líquidos resultam da diferença entre os encargos brutos e as receitas diretas da titularidade do parceiro público (cfr. Boletim PPP: 4.º Trimestre de 2025 – UTAP).

Fonte: SIGO 2025; CGE; RCGE 2025 e Boletins trimestrais da UTAP. Elaboração própria.

- ◆ Continuam por implementar as normas contabilísticas do SNC-AP derivadas da IPSAS 32 – *service concession arrangements*. Em 2019, o MF já tinha referido que essa aplicação tornaria a informação sobre

¹ DL 111/2012, de 23/05, na sua mais recente alteração pelo DL 56/2025, de 31/03.

² DL 56/2025, de 31/03.

³ DL 53/2025, de 28/03.

⁴ DL 56/2025, de 31/03.

⁵ Nos termos do n.º 2 do art. 26.º e da alínea b) do art. 33.º do DL 111/2012.

⁶ ROE 2026, p. 164.

PPP e OC consistente com os padrões nacionais e internacionais. O Tribunal reitera¹ a necessidade de assegurar que o tratamento contabilístico dos contratos de PPP e OC celebrados pelo Estado respeite esses padrões. Em sede de contraditório, o MEF e a ETF/UTAP referem acompanhar esta preocupação do Tribunal, remetendo a responsabilidade para cada entidade pública concedente a responsabilidade pelo tratamento contabilístico.

- ◆ O RCGE 2025 reporta um universo de 42 PPP² (Quadro 77), mas a CGE considera apenas 38. Exclui as quatro concessões do setor portuário, porque os respetivos parceiros públicos não integram o setor institucional das Administrações Públicas, nos termos do código do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC2010)³. A ETF/UTAP tem vindo a reconhecer a possibilidade de existirem mais contratos PPP, que, nos termos do DL 111/2012, de 23/05, deve acompanhar, para além dos já identificados, mantendo-se esse universo por mapear.
- ◆ A ETF/UTAP assinalou ao Tribunal que o termo próximo de vários contratos de PPP é um tema que a preocupa e que acompanha, por envolver atividades que exigem tempo. A partir de 2026, vários contratos atingem o prazo máximo de duração, sem considerar as prorrogações não obrigatórias (Quadro 79).

Quadro 79 – Contratos PPP a findar, por ano, reportados pela UTAP

De 2027 a 2031 (5 anos) findam 13 contratos PPP

ANO	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2034	2035	2037	2038	2039	2040	2045	2049	2054	2055	2062	2063
N.º	(a)	1	1	1	5	5	3	2(a)	1	1	4	6	2	1	1	1	1	1	1

(a) Relativamente à Concessão Litoral Centro, cujo prazo é “o último dia útil do mês seguinte àquele em que o VAL das Receitas de Portagem atinja o VAL Máximo, com um mínimo de 22 anos (2026) e um máximo de 30 anos (2034)”, a UTAP não recebe informação sobre o VAL que permita apurar se em 2026 já foi atingido o prazo da concessão, tendo alertado o Governo apenas para o prazo de 2034.

Fonte: UTAP. Elaboração própria.

Decorridos 14 anos, a ação da ETF/UTAP não é eficaz, por não assegurar, nos termos do DL 111/2012, um acompanhamento global das parcerias público-privadas “que permita um efetivo e rigoroso controlo dos encargos, bem como dos riscos, associados às PPP” (preâmbulo). Existe, assim, um risco material de insuficiente controlo, pelo Estado, do universo das PPP, a que acresce a falta de controlo sobre as OC.

A ETF/UTAP aponta a significativa escassez de recursos desta unidade e a inadequação dos prazos de reporte face ao tempo necessário para a obtenção dos dados. Estas restrições foram confirmadas pelo MEF em sede de contraditório, que também sinaliza que a obtenção da informação junto de outras entidades públicas nem sempre tem a “celeridade desejada”.

7.2. Encargos líquidos com PPP caem 9,8% para 1,2 mil M€ em 2025

No RCGE 2025 são reportados 1 159,2 M€ de encargos públicos líquidos com PPP, menos 9,8% (126,3 M€) do que no RCGE 2024 e mais 3,1% (35,2 M€) do que o previsto no ROE 2025. A redução face ao RCGE 2024 deve-se, sobretudo, à diminuição dos encargos líquidos com o setor rodoviário (-159,1 M€).

¹ Cfr. PCGE 2024, p. 211

² O novo contrato que aumentou o universo de PPP, face a 2024, mencionado no RCGE 2025 foi o “Contrato de Concessão da Linha Ferroviária de Alta Velocidade entre Porto (Campanhã) e Oia” (designada LAV — PPP1).

³ As PPP no setor portuário envolvem contratos em que os parceiros públicos são Administrações Portuárias e estas são consideradas Entidades não reclassificadas do Setor Empresarial do Estado conforme reporte no Documento do INE, “Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas 2025”.

Quadro 80 – Execução Orçamental Pública das PPP no RCGE

PPP rodoviárias concentram metade do total dos contratos PPP e 75,1% dos seus encargos

Setor	RCGE 2024	ROE 2025	RCGE 2025	Variação 2024/2025		Desvio RCGE/ROE 2025	
				(M€)	(%)	Valor (M€)	(%)
Rodoviário – Receita	361,7	390,4	375,9	14,2	103,9	-14,5	-3,7
Rodoviário – Encargos Brutos	1 391,5	1 223,5	1 246,5	-145,0	89,6	23,0	1,9
Saúde – Receita							
Saúde – Encargos Brutos	208,8	235,4	220,5	11,7	105,6	-15,0	-6,4
Ferrovário – Receita							
Ferrovário – Encargos Brutos	60,9	70,2	84,2	23,3	138,3	14,0	19,9
Aeroportuário – Receita	11,2	11,9	13,1	1,9	117,0	1,2	10,4
Aeroportuário – Encargos Brutos							
Oceanário – Receita	2,8	2,8	3,0	0,2	107,1	0,1	4,5
Oceanário – Encargos Brutos							
Receita (R)	375,7	405,1	392	16,3	104,3	-13,1	-3,2
Encargos Brutos (D)	1 661,9	1 529,1	1 551,2	-110,0	93,3	22,1	1,4
Resultado (R – D)	-1 285,4	-1 124	-1 159,2	126,3	90,2	-35,2	3,1

Notas: Valores com IVA incluído quando aplicável. A despesa do setor da saúde que tinha sido registada no RCGE 2024 foi objeto de correção no RCGE 2025 passando para 211 M€.

Fonte: ROE 2025, ROE 2026, RCGE 2024, RCGE 2025. Elaboração própria.

O **setor rodoviário** tem o maior peso relativo em número de contratos (50,0%) e em encargos líquidos da execução orçamental das PPP (75,1%). O nível de cobertura das despesas pelas receitas é de 30,2%, em 2025. As receitas, devido a um nível de execução inferior dos pagamentos fixos realizados pelas subconcessionárias do Baixo Tejo e Litoral Oeste, ficaram 14,5 M€ abaixo do orçamentado. Já os encargos ficaram 23 M€ acima do previsto devido, essencialmente, a pagamentos decorrentes de uma decisão arbitral, da aplicação do DL 87-A/2022, de 29/12 (pagamentos de serviços às subconcessionárias) e de pedidos de compensações / reposições do equilíbrio financeiro (REF) acima do previsto.

Destaca-se que a aprovação da Lei 37/2024, de 07/08, e do DL 119/2024, de 31/12, que entraram em vigor a 01/01/2025 e que estabelecem um regime extraordinário e transitório para a remuneração da concessionária da Beira Interior até que seja dirimido o litígio espoletado pela eliminação das portagens nessa Concessão, teve um impacto nos encargos da CGE 2025 de 29,3 M€ a título de compensações.

Salienta-se que a subida dos encargos foi mitigada pela subexecução de grandes reparações que o Estado previa executar e pela diminuição dos pagamentos por disponibilidade.

No **setor da saúde** é reportada uma redução de 15 M€ (6,4%) nos encargos deste setor (220,5 M€ em 2025) face ao orçamentado, mas um aumento desses encargos em 9,4 M€ (4,5%) face aos valores de execução de 2024 corrigidos no RCGE 2025, sendo essa diferença de 11,7 M€ (5,6%)¹ face ao RCGE 2024. A correção efetuada no RCGE 2025, da despesa registada na RCGE 2024, carece de ser acompanhada da devida justificação.

As principais justificações apresentadas para as variações dos encargos de 2025 face ao orçamentado e ao executado no ano anterior foram as seguintes:

- ◆ Diminuição dos encargos devido a: i) despesa não paga, por atraso na construção do edifício do Hospital de Lisboa Oriental (39 M€); ii) reconciliação de montantes pagos a menos à entidade gestora do estabelecimento (EGEst) Cascais 2022 (21,6 M€); iii) não execução de 13,1 M€ relativos à ampliação do Hospital de Cascais.

¹ Os valores dos encargos com a saúde em 2024 corrigido na CGE 2025 são de 211 M€ o que dá uma diferença face a 2025 de 9,4 M€ (4,5%) como mencionado no Relatório da CGE 2025, p. 39.

- ◆ Aumento dos encargos devido a valores não orçamentados: i) reconciliações (21,5 M€) e pagamentos contratuais (8,1 M€) à EGEst Cascais 2022; ii) pagamentos de REF justificados pela pandemia de COVID-19 à EGEst Cascais 2008 (10,2 M€).
- ◆ Outras situações sem correspondência entre 2024 e 2025: i) recebimento, em 2025, de 2,3 M€ da EGEst Cascais 2008, no âmbito do Protocolo VIH/SIDA, sem paralelo em 2024; ii) pagamentos efetuados em 2024, sem paralelo em 2025, designadamente 23 M€ de adiantamento à Entidade Gestora do Edifício do Hospital de Lisboa Oriental, 8,6 M€ de reconciliação à EGEst Cascais 2008 por serviços prestados em 2022 e 6,6 M€ à EGEst Loures, devido a uma decisão arbitral em matéria de Tratamento VIH/SIDA.

Neste setor, foi retirada a comparticipação do PRR para a construção do Hospital de Lisboa Oriental, no âmbito do respetivo Contrato de Gestão.

Quanto ao **setor ferroviário**, a receita não é reportada e a despesa (84,2 M€ em 2025) respeita a três concessões ferroviárias: metropolitano ligeiro da margem sul do Tejo ($\approx 9,6$ M€); metro ligeiro da área metropolitana do Porto ($\approx 70,4$ M€) e Concessão Eixo Norte/Sul ($\approx 4,3$ M€).

Para este acréscimo da despesa — 23,3 M€ (38,3%) face a 2024 e 14 M€ (19,9%) face ao orçamentado para 2025 — contribuíram sobretudo os seguintes desvios:

- ◆ 7,6 M€ (12%) face ao orçamentado e 17,2 M€ (32%) face a 2024: prorrogação da subconcessão Metro do Porto;
- ◆ 2,1 M€ (28%) face ao orçamentado e 2,1 M€ (28%) face a 2024: na concessão do Metro Sul do Tejo por compensação por insuficiência de tráfego não orçamentados;
- ◆ 4,3 M€, não orçamentados: Concessão Fertagus pelo acerto anual de contas provisório de 2023-2024; 4 M€ face a 2024 (+1 643%) na Concessão Eixo Norte/Sul.

Em 2025, teve início a PPP LAV-PP1 (Alta Velocidade — Troço Porto—Oiã), que não gerou encargos para o parceiro público.

Relativamente ao **setor aeroportuário**, o RCGE 2025 refere que a remuneração da concessionária ANA assenta nas receitas provenientes da prestação de atividades e serviços aeroportuários, de atividades comerciais ou outras relativas à atividade de gestão das concessões. Porém, e como tem vindo a ser reportado pelo Tribunal¹, a informação sobre estas receitas encontra-se omissa da CGE e do RCGE, comprometendo o respetivo escrutínio público. Em 2025, esse produto ascendeu a 924,31 M€².

Insuficiência semelhante ocorre nos setores rodoviário e da saúde, respetivamente, quanto às receitas provenientes das taxas de portagem das concessões e subconcessões (com exceção daquelas em que a titularidade destas receitas pertence à respetiva concessionária) e às receitas provenientes das taxas moderadoras que constam da classificação económica do OE 2025.

A concessionária do **Oceanário** é remunerada pelo produto das receitas de bilhética e de exploração comercial das atividades concessionadas. O parceiro público recebe da concessionária uma remuneração fixa mensal e uma componente variável calculada com base nas receitas do ano anterior. Em 2025, a receita do parceiro público

¹ Ver PCGE 2019, p. 221, Auditoria ao Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil (Relatório 2/2020 - 2.ª Secção) e Relatório sobre o Controlo da Implementação das Recomendações sobre Financiamento da Atividade Reguladora da Aviação Civil (Relatório 6/2026 - 2.ª Secção).

² Ver Relatório Integrado de Gestão 2025, p. 47.

(3 M€) aumentou 5,5% face a 2024 e 4,5% face ao previsto, devido ao crescimento do número de visitas em 2024. O Relatório Anual 2025 do Oceanário de Lisboa regista uma diminuição de 8% nas visitas face a 2024, pelo que se prevê uma diminuição da receita do parceiro público.

No **setor portuário**, as administrações portuárias receberam 35,3 M€ relativos aos quatro contratos de concessão considerados PPP em 2025, mais 3% do que em 2024. Este aumento resulta do crescimento da receita no Porto de Lisboa (37%) e no terminal de contentores de Leixões (2%), que representa 69% da receita total, apesar da redução verificada no Porto de Sines (15%). Neste último, a receita executada (5,8 M€) ficou 30% abaixo do valor orçamentado para 2025 (8,3 M€). Este orçamento, por sua vez, era 23% (1,6 M€) superior ao de 2024 (6,7 M€).

7.3. Responsabilidades Contingentes sobem 62,8% para 2,9 mil M€, impulsionadas pela Brisa

Relativamente às PPP, para além das deficiências reportadas, existem riscos orçamentais associados a responsabilidades contingentes decorrentes de eventos que, durante a vigência dos contratos, sejam suscetíveis de gerar, nos termos legais ou contratuais aplicáveis, o direito do parceiro privado a compensação, indemnização ou reposição do equilíbrio financeiro (REF). O reconhecimento desse direito é, em regra, apreciado por tribunais arbitrais. Também em regra, as responsabilidades financeiras imputadas aos parceiros públicos têm sido inferiores aos montantes pedidos pelos parceiros privados.

O RCGE 2025 reporta 2 868,6 M€ de responsabilidades contingentes reclamadas por parceiros privados, o que representa um aumento de 62,8% (1 106,9 M€) face a 2024.

Quadro 81 – Responsabilidades contingentes – 2023-2025

Responsabilidades contingentes aumentam 62,8% (1 106,9 M€) face a 2024 e atingem 2 868,6 M€ reclamados pelos privados

Setores	2023		2024		2025		Variação 2024-2025	
	M€	Peso no total (%)	M€	Peso no total (%)	M€	Peso no total (%)	M€	%
Rodoviárias	671,5	57,1	1 239,8	70,4	2 359,9	82,3	1 120,1	90,3
Saúde	86,4	7,3	111,9	6,4	98,2	3,4	-13,7	-12,2
Ferrovário	204,3	17,4	199,1	11,3	199,6	7,0	0,5	0,3
Aeroportuário	214	18,2	210,9	12,0	210,9	7,4	0	0
Total	1 176,2	100	1 761,7	100	2 868,6	100	1 106,9	62,8

Fonte: RCGE 2025, RCGE 2023 e ETF/UTAP. Elaboração própria.

Nos últimos dois anos, esta rubrica registou aumentos significativos, impulsionados sobretudo pelo setor **rodoviário**. Em 2025, o aumento neste setor foi de 90,3% (1 120,1 M€) face ao ano anterior.

O aumento registado em 2025 resulta essencialmente do procedimento negocial em curso com a Brisa, que determinou o reconhecimento de uma contingência de 1 122,5 M€, conforme consta no Relatório que acompanha a CGE 2025. Este valor corresponde a uma “quantificação parcial” efetuada pela concessionária. Em 2026, poderá ocorrer um novo aumento, ainda por quantificar, em função da eventual extinção de contingências e da conclusão da quantificação pela Brisa.

A extinção e o reconhecimento de novas contingências durante 2025 estão detalhados no quadro abaixo:



Quadro 82 – Responsabilidades contingentes com movimento em 2025

O procedimento negocial com a Brisa gerou uma nova responsabilidade contingente de 1 122,5 M€

(em milhões de euros)

	Situação a 31/12/2024	Redução sem pagamento	Pagamentos	Nova	Situação a 31/12/2025	Observações
Rodoviárias						
Concessão Algarve (AAVI)				0,7	0,7	Juros por atraso partilha benefícios
Concessão Brisa				1 122,5	1 122,5	Procedimento negocial em curso
Subconcessão Baixo Alentejo (SPER)				9,1	9,1	Impacto da pandemia e DL 19-A/2020
Concessão Douro Litoral (AEDL)	124,0			13,2	137,2	Impacto da pandemia (Atualização de valor)
Rotas do Algarve Litoral	340,3		15,2		325,1	Redução por pagamento
Concessão Algarve Alterado (Cl. 98B.1)	8,5		8,5		0	Eliminou contingência
Concessão Norte Litoral Alterado (Cl. 98B.1)	1,7		1,7		0	Eliminou contingência
Saúde						
Hospital Braga (Hepatite C)	1,6	0,9			0,7	Redução de 0,9 M€ por decisão arbitral
Hospital Cascais (multa contratual)	0,2	0,2			0	Eliminou contingência
Hospital de Cascais (Hepatite C)	1,3		1,3		0	Eliminou contingência
Hospital de Cascais (COVID19)	20,1	9,9	10,2		0	Redução por decisão arbitral. Pagamento que eliminou contingência
Hospital Cascais (Reconciliação 2013-2021)				6,1	6,1	Reconciliação (2013 a 2021 e outros)
Hospital Cascais (Reconciliação 2022)				5,2	5,2	Reconciliação (2022)
Hospital VFX (COVID19)	21	2,6			18,4	Impacto da pandemia- redução de valor
Ferrovias						
Metro do Porto				0,5	0,5	Aumento dos custos de seguros

Fonte: RCGE 2025 e ETF/UTAP. Elaboração própria.

Salienta-se que existem ainda diferendos (portanto contingentes) cujos pedidos não estão quantificados: i) pedidos de reposição do equilíbrio financeiro (REF) de 2024 e 2025 relativos à concessão rodoviária da Beira Interior (Scutvias); ii) ação arbitral relativa a um diferendo sobre a interpretação do contrato da concessão aeroportuária da ANA Aeroportos. A ETF/UTAP informou que, no 1.º trimestre de 2026, foi concluída a negociação da REF de 2024 da concessão rodoviária da Beira Interior, no valor de 7,3 M€.

Existem também diferendos com pedidos de prorrogação de contratos de concessão, sem valores associados, relativos a: i) pedidos de modificação contratual de duas concessões portuárias (Terminal de Contentores do Porto de Leixões e Terminal de Contentores de Sines); e procedimento extrajudicial com alegação de alteração superveniente das circunstâncias da concessão do Oceanário.

D. RECOMENDAÇÕES

As recomendações formuladas no Parecer visam suprir as fragilidades e erros detetados. A sua implementação traduz-se na correção de situações que afetam a legalidade e regularidade financeira, no cumprimento de normas contabilísticas e de controlo interno, bem como num reporte completo e transparente, que contribua para uma melhor identificação dos riscos para as finanças públicas essencial à tomada de decisão.

1. RECOMENDAÇÕES – PARECER SOBRE A CGE 2025

Em resultado dos trabalhos desenvolvidos no presente Parecer, o Tribunal formula 57 recomendações que, nos termos do art. 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas são dirigidas à Assembleia da República e ao Governo.

1.1. O processo orçamental

No contexto do processo orçamental, subsistem fragilidades na articulação e coerência entre os documentos de planeamento, de previsão orçamental e de reporte da execução. O RCGE 2025 continua a não apresentar a execução da totalidade das medidas, por indisponibilidade de informação. (Cfr. pontos A.1. e A.2)

1. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:
 - Assegure que os documentos de programação orçamental contenham informação completa, detalhada e consistente sobre as opções de política que demonstre a ligação entre a estratégia de médio prazo, designadamente vertida nas Grandes Opções e no Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo, e o planeamento anual concretizado através do Orçamento do Estado.
 - Providencie pela inclusão no Relatório da Conta Geral do Estado de um reporte completo e fiável sobre o impacto de cada uma das medidas de política orçamental, acompanhado das justificações das diferenças de classificação das medidas, face à previsão constante do Relatório do Orçamento do Estado e do Quadro de Políticas Invariantes, e das diferenças de quantificação que permita a comparação com o Relatório Anual de Progresso respeitante ao ano económico em causa.

1.2. Administração central e segurança social

Perímetro da Conta Geral do Estado

Verificou-se na CGE a omissão da execução orçamental de 6 entidades da administração central, em incumprimento dos princípios da unidade e da universalidade. (Cfr. ponto B.1.1.)

2. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a inclusão, no Orçamento e na Conta, em cada ano, de todas as entidades previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, devidamente classificadas.

Receitas e despesas consolidadas

A desagregação do classificador económico da receita e da despesa não contempla algumas operações típicas do setor empresarial, dificultando a correta identificação dos fluxos financeiros. O classificador também não permite distinguir os fluxos com as entidades do setor empresarial do Estado. (Cfr. ponto B.1.2.)

3. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação das:
 - operações típicas das entidades públicas reclassificadas, designadamente das que têm estrutura empresarial, prevendo a classificação adequada para o pagamento de impostos, taxas e dividendos e o recebimento de dotações de capital.
 - operações com as entidades do setor empresarial do Estado.

Fluxos financeiros com a União Europeia

O Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas continuou a não diligenciar pela recuperação da dívida do operador Sociedade de Indústrias Agrícolas Açoriana, SA – SINAGA, relativa a “Quotizações sobre o açúcar e isoglucose”, cujo valor ascendia a 1,2 M€, em abril de 2022. Desde esta data que o IFAP não efetua qualquer diligência para a recuperação da dívida, sendo premente a articulação entre este Instituto e a Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores para a conclusão do processo. (Cfr. ponto B.1.3.2.)

4. Recomenda-se ao Ministro da Agricultura e Mar que diligencie pela recuperação célere da dívida no âmbito das quotizações sobre o açúcar e a isoglucose.

Apesar do cumprimento generalizado do dever de informação sobre os montantes recebidos da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental, continuam a verificar-se divergências nos valores reportados. (Cfr. alínea a) do ponto B.1.3.3.)

5. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a qualidade da prestação de informação pelas entidades de transferências diretas de fundos europeus.

A análise comparativa dos dados da execução orçamental dos fundos europeus constantes da CGE com a reportada pelas Autoridades de Certificação continua a evidenciar diferenças significativas. De acordo com o modelo preconizado pela Entidade Orçamental, estas divergências podem resultar de pagamentos sem cofinanciamento público nacional e, consequentemente, classificadas como operações extraorçamentais, ou podem advir da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos. (Cfr. alínea a) do ponto B.1.3.3.)

6. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado, no domínio dos fundos europeus, inclua informação detalhada sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central.

Apesar da evolução positiva registada, a CGE continua a não refletir a totalidade das verbas recebidas pelos beneficiários do PRR que integram o perímetro orçamental, por incorreta contabilização como receita orçamental ou extraorçamental, na parte que não se traduz em despesa orçamental, como legalmente estabelecido. A informação incluída na Síntese da Execução Orçamental integra a execução do PRR, mas não densifica de forma suficiente a informação sobre a gestão, monitorização e controlo dos investimentos do PRR, incluindo o cumprimento das regras de execução orçamental, continuando a não responder integralmente ao disposto no DL 53-B/2021. (Cfr. alínea c) do ponto B.1.3.3.)

7. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que zele pela expressão integral da execução do Plano de Recuperação e Resiliência na Conta Geral do Estado e pela realização de uma análise sistemática do PRR, como legalmente estabelecido.

A taxa de execução do PT 2030, no final de 2025, de apenas 14,7%, era reduzida. A despesa programada ascende, no final do mesmo ano, a 22 995 M€ e a validada totalizou 3 388,1 M€. (Cfr. alínea e) do ponto B.1.3.3.)

8. Recomenda-se ao Governo a promoção do aceleração da generalidade dos Programas do PT 2030, garantindo o cumprimento da regra n+3, de modo a obviar perda de fundos europeus.

1.3. Conta da administração central

Alterações orçamentais

O Relatório da Conta Geral do Estado não reporta de forma separada o reforço de dotações de despesa com impacto no saldo orçamental projetado, em particular a abertura de créditos especiais com contrapartida em ativos e passivos financeiros ou saldos da gerência anterior. (Cfr. ponto B.2.1.)

9. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova o reporte individualizado das alterações orçamentais que afetam o saldo, designadamente das que permitem o reforço de despesa efetiva com contrapartida em saldos de gerência ou em dotações de despesa não efetiva.

Receita

Em 2025, continuou a verificar-se a subavaliação da receita (133 M€; 293 M€ em 2024), pondo em causa o cumprimento do princípio da não compensação, por terem sido deduzidos indevidamente à receita fiscal: i) 79 M€ relativos a apoios sociais pagos como reembolsos de IRS; ii) 38 M€ relativos à consignação de IRS a favor de instituições com estatuto de utilidade pública; iii) 16 M€ de receitas próprias da AT registadas como abate à receita de encargos de liquidação e cobrança, pelo que se reitera a recomendação. (Cfr. ponto B.2.2.1.)

10. Recomenda-se ao Ministro das Finanças a revisão da orçamentação e contabilização dos fluxos financeiros deduzidos à receita fiscal, de forma a assegurar a relevação, na receita do respetivo imposto, da totalidade dos montantes pagos pelos contribuintes e, na despesa, dos montantes correspondentes à sua entrega ou pagamento a outras entidades.
11. Recomenda-se ao Governo que promova a revisão do Decreto-Lei 134/2023, de 28/12, e da Portaria 55/2023, de 01/03, de modo a assegurar a correta contabilização (em despesa e não como abate à receita), dos apoios criados – o prémio salarial de valorização das qualificações no mercado de trabalho e o complemento garantia para a infância – e que, em casos semelhantes, não seja utilizado o procedimento de abate à receita, de modo a assegurar a adequada contabilização dos valores pagos em despesa.

Despesa

No final de 2025, os pagamentos em atraso totalizavam 139 M€, um aumento de 66 M€ (91,1%) face a 2024, tendo a relação com os fornecedores evoluído negativamente, com uma média mensal na ordem dos 420 M€. Dado o conceito de pagamentos em atraso mais exigente, aplicável a partir de 02/06/2026, impõe-se assegurar que os serviços disponham dos recursos necessários para cumprir a sua missão, sem acumular dívidas e incorrer em juros de mora, designadamente no que se refere à suborçamentação crónica do Programa Saúde que, ao longo de 2025, continuou a apresentar valores elevados de pagamentos em atraso. (Cfr. ponto B.2.3.2.)

12. Recomenda-se ao Governo que assegure a atribuição e disponibilização de dotações adequadas ao longo do ano, de modo a promover a responsabilização dos decisores na gestão dos recursos públicos e a eliminar os pagamentos em atraso.

Financiamento da descentralização

A descentralização, ao transferir competências nucleares para a administração local, assume uma inequívoca relevância estratégica e orçamental. A monitorização financeira do processo assume papel central na promoção da transparência e da *accountability* da política, pois permite avaliar se os montantes transferidos para os municípios são adequados às despesas que estes suportam no exercício das respetivas competências. O relato orçamental constante na CGE 2025 disponibiliza informação sobre as verbas transferidas pelo FFD para cada um dos 278 municípios do continente de forma discriminada, dentro de cada área, por competência. Este grau de detalhe confirma o salto qualitativo inaugurado com a CGE2023. Contudo, o relato de 2025 ainda patenteia falhas e persiste na omissão da desagregação dos montantes provenientes do FSM – mecanismo que também financia competências que foram descentralizadas por este processo. (Cfr. ponto B.2.3.3.)

13. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que diligencie pela inclusão, nos documentos que compõem a CGE, de informação correta sobre as verbas transferidas para os municípios no âmbito da descentralização a título de Fundo de Financiamento da Descentralização e de Fundo Social Municipal, detalhando os valores por área e competência.

Dívida pública financeira

A dívida pública continua a ser apresentada na CGE (Mapa 15) de forma incompleta por omitir a dívida do subsetor dos SFA e as receitas e despesas associadas ao serviço da dívida não são integralmente consolidadas. (Cfr. ponto B.2.4.)

14. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a inclusão na Conta Geral do Estado do *stock* da dívida dos serviços e fundos autónomos, da dívida consolidada do universo das entidades que a integram, bem como das receitas e despesas consolidadas associadas ao serviço da dívida.

O Relatório da Conta Geral do Estado não apresenta a demonstração do cumprimento do limite estabelecido na Lei do Orçamento do Estado para o financiamento de habitação e de reabilitação urbana, o qual concorre para o cálculo do limite global do financiamento do Orçamento do Estado, comprometendo a transparência das demonstrações efetuadas no Relatório da Conta. (Cfr. ponto B.2.4.)

15. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que o Relatório da Conta Geral do Estado demonstre o cumprimento do limite fixado pela Assembleia da República, na Lei do Orçamento do Estado, para o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana contrair empréstimos para financiamento das operações aí previstas.

Nos termos do quadro legal em vigor, os valores relativos a juros e a capital de produtos de aforro prescrevem a favor do FRDP, respetivamente, no prazo de 5 e 10 anos após o vencimento. Apesar disso, o IGCP não está a assegurar o cumprimento desta disposição. (Cfr. ponto B.2.4.4.)

16. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP crie os mecanismos necessários para garantir o apuramento dos valores prescritos e a sua entrega atempada ao Fundo de Regularização da Dívida Pública.

Garantias públicas

A Conta não apresenta informação sobre a totalidade das garantias concedidas pelas entidades que integram o perímetro da CGE, essencial para a transparência e avaliação dos riscos associados, nem contém uma análise integrada e completa do risco orçamental associado a eventuais situações de execução dessas responsabilidades. Paralelamente, também não apresenta qualquer demonstração do cumprimento dos limites fixados pela Assembleia da República. (Cfr. ponto B.2.5.)

17. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado contenha:
 - informação completa e sistematizada sobre as garantias prestadas pelas entidades que integram o perímetro da Conta;
 - uma análise do risco orçamental associado a eventuais situações de execução dessas responsabilidades;
 - a demonstração do cumprimento dos limites fixados na Lei do Orçamento do Estado.

Património financeiro

O RCGE continua a não apresentar de forma completa e transparente a carteira de ativos financeiros das entidades da AC. (Cfr. ponto B.2.6.)

18. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que a Conta Geral do Estado passe a incluir informação integral e consistente sobre a carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental, designadamente dos serviços e fundos autónomos.

A carteira do Estado continua a incluir ativos que carecem de revisão, designadamente ativos sobre os quais não se perspetiva que venham a gerar qualquer valor, ou cujos custos de gestão podem superar os valores a recuperar e, ainda, sobre entidades há muito extintas ou em processo de liquidação. (Cfr. ponto B.2.6.1)

19. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que, com vista a uma gestão mais eficiente da carteira do Estado sob gestão da Entidade do Tesouro e Finanças, promova a identificação de todos os ativos, incluindo aqueles cuja manutenção não se justifique, e que sejam tomadas todas as medidas necessárias a concluir, rapidamente, os processos em curso de dissolução e liquidação de empresas.

Financiamento do setor empresarial do Estado

O RCGE, nas operações com o setor empresarial do Estado continua a incluir apenas as operações efetuadas com o Estado, através da ETF. (Cfr. Caixa 4.)

20. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a adequada identificação e delimitação do setor empresarial do Estado e a inclusão no Relatório da Conta Geral do Estado de informação completa e sistematizada dos fluxos com este setor, de forma a melhorar a qualidade e assegurar a integralidade da informação reportada.

As entidades da AC têm evidenciado dificuldades em identificar as operações efetuadas com as empresas públicas, por desconhecerem o conjunto de empresas abrangido. (Cfr. Caixa 4.)

21. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a divulgação e atualização sistemática da lista de empresas públicas, incluindo as datas de entrada e de saída das entidades deste agregado.

Património imobiliário

Foram tomadas diversas medidas pela Estamo no âmbito da implementação do Sistema de Informação e Gestão de Património Imobiliário Público. Porém, subsiste a falta do inventário e da valorização adequada dos imóveis, cuja conclusão esteve prevista para 2012 (atualmente, final de 2026), elementos essenciais para a elaboração do balanço que deve, nos termos da LEO, integrar a CGE. (Cfr. ponto B.2.7.1.)

22. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a execução e implementação do Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público e tome as ações necessárias à conclusão do inventário, elemento essencial à elaboração do balanço que deve integrar a Conta Geral do Estado e à implementação da Reforma em curso, designadamente quanto à Entidade Contabilística Estado.

Mantém-se a pertinência da aprovação do Programa de Gestão do Património Imobiliário e de um Programa de Inventariação (os últimos aprovados abrangiam o período 2009-2012), não só por estarem expressamente previstos no regime jurídico do património imobiliário público¹, mas também por se tratar de instrumentos essenciais a uma abordagem estratégica e integrada da gestão do património imobiliário público nas suas diferentes vertentes, como seja o inventário, a regularização jurídica e a ocupação. (Cfr. ponto B.2.7.1.)

23. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação, como instrumentos de uma abordagem estratégica e integrada da gestão do património imobiliário público nas suas diferentes vertentes.

O Relatório da CGE continua a não incluir informação relativa à totalidade das despesas e receitas das operações imobiliárias das entidades do perímetro orçamental e não permite conciliar a informação com a que é registada pelas entidades na execução orçamental, designadamente por subsistirem erros e omissões significativas. (Cfr. ponto B.2.7.2.)

24. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure que o Relatório da Conta Geral do Estado contenha informação integral sobre o património imobiliário público, abrangendo a totalidade das variações patrimoniais ocorridas no ano e que seja consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registadas por todas as entidades da administração central nessa Conta, incluindo as entidades públicas reclassificadas.

Continua a não ser cumprido o princípio orçamental da anualidade no que respeita às operações do património imobiliário público. (Cfr. ponto B.2.7.2.)

25. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure, em cumprimento do princípio da anualidade, que a contabilização da receita do Estado abranja a totalidade dos valores recebidos das contrapartidas resultantes da aplicação do princípio da onerosidade e das operações imobiliárias, no ano em que estas ocorrem.

Receitas e despesas extraorçamentais

Apesar das melhorias materialmente relevantes no reporte de informação das operações extraorçamentais por algumas entidades, os valores contabilizados não traduzem a movimentação de fundos na tesouraria. Os sistemas de informação centrais do MF continuam a não permitir o reporte da despesa extraorçamental dos SI e subsiste a ausência de procedimentos que permitam estabelecer um controlo rigoroso deste tipo de operações. (Cfr. ponto B.2.8.)

¹ Cfr. arts. 112.º e 114.º do DL 280/2007, de 07/08.

26. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a criação das condições técnicas que assegurem o reporte aos sistemas centrais (sistema de informação de gestão orçamental / sistema de gestão de receitas) de todas as receitas e despesas extraorçamentais, contabilizadas nas contas individuais das entidades.

Subsistem situações de arrecadação de receita para entrega a terceiros sem que esteja formalmente identificada a entidade responsável por autorizar a despesa extraorçamental e assegurar o respetivo registo contabilístico, caso da cobrança de impostos pela AT, para entrega às regiões autónomas e aos municípios. (Cfr. ponto B.2.8.)

27. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a designação das entidades responsáveis pela autorização e registo contabilístico da despesa extraorçamental associados à entrega de receita cobrada para terceiros, designadamente no caso dos impostos cobrados pela Autoridade Tributária e Aduaneira, para entrega às regiões autónomas e aos municípios.

Tesouraria

Em 2025, continuam a verificaram-se inconsistências entre a informação enviada pelo IGCP ao Tribunal relativamente às entidades titulares de contas no Tesouro e o Mapa 20 da CGE, que discrimina os movimentos e saldos das contas dessas entidades, o que compromete a transparência da informação e afeta a correção dos saldos de tesouraria por subsetor divulgados na CGE (Mapa 20 e balanço da tesouraria do Estado). (Cfr. ponto B.2.9.)

28. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a consistência entre a informação relativa às entidades titulares de contas na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP e a relativa aos movimentos e saldos das contas na tesouraria do Estado (designadamente quanto ao subsetor que cada entidade integra) divulgada na Conta Geral do Estado.

1.4. Conta da segurança social

Demonstrações orçamentais e mapas contabilísticos

Mantêm-se as discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da SS, designadamente quanto ao financiamento do sistema previdencial-capitalização, apesar das reiteradas recomendações do Tribunal no sentido de as mesmas serem ultrapassadas. (Cfr. ponto B.3.2.)

29. Recomenda-se à Assembleia da República e ao Governo a harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.

Apesar dos ajustamentos introduzidos ao regime legal do apoio extraordinário à renda (DL 20-B/2023, de 22/03), através dos DL 103-B/2023, de 22/03, DL 56/2023, de 06/10 e DL 43/2024, de 07/07, persistem problemas na atribuição e pagamento do apoio e a necessidade de rever o respetivo regime e modelo de operacionalização da medida. (Cfr. ponto B.3.2.3.)

30. Recomenda-se ao Governo que reveja o regime extraordinário de apoio à renda e assegure um sistema de controlo adequado, que salvaguarde a boa aplicação dos dinheiros públicos e que garanta que os apoios sejam direcionados a quem deles precisa.

Demonstrações financeiras

A complementaridade entre os subsistemas contabilísticos constitui uma das principais características do SNC-AP, evidenciada, designadamente, pela consistência entre os subsistemas da contabilidade orçamental e financeira. Observou-se o reforço desta consistência em algumas entidades do perímetro, por via da conciliação entre liquidações a transitar / dívidas de terceiros (ativo corrente) e obrigações a transitar / dívidas a terceiros (passivo corrente), bem como por via do reconhecimento de *receita a receber em período futuros*, enquadrada em planos prestacionais (ativo não corrente). Todavia, apesar das melhorias verificadas, os exames realizados permitiram concluir pela subsistência de pontuais incongruências nas operações de reconciliação. (Cfr. ponto B.3.3.)

31. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem adotados os automatismos necessários, ao nível do sistema de informação de suporte à contabilidade orçamental e financeira, que assegurem a consistência tempestiva entre os subsistemas contabilísticos do SNC-AP.

O SNC-AP prevê, para além dos subsistemas de contabilidade orçamental e financeira, o subsistema de contabilidade de gestão (NCP 27), o qual constitui um instrumento essencial para reforçar a completude, a transparência e a *accountability* das contas públicas. Não obstante a sua relevância na produção de informação adequada ao planeamento, à implementação e ao controlo da execução das medidas, bem como no apoio à tomada de decisão dos gestores, as entidades da Segurança Social ainda não procederam à sua implementação. (Cfr. ponto B.3.3.)

32. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de ser definido um plano de implementação da contabilidade de gestão que assegure a produção de informação harmonizada para o conjunto das entidades da segurança social.

Apesar dos progressos verificados na automatização do processo de consolidação financeira, subsistem limitações da solução tecnológica quer ao nível do processo (extração de dados dos sistemas individuais para a solução de consolidação), quer do relato (circunscrita apenas ao balanço e à demonstração dos resultados), o que justificou, como alternativa, a execução semimanual do processo, com base em ficheiros de *excel*, para a apresentação do conjunto completo das demonstrações financeiras. (Cfr. ponto B.3.3.)

33. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de se concluir a preparação e implementação do *software* de consolidação, integrando a resposta adequada aos requisitos de processo, segundo o método de consolidação adotado, de relato consolidado e de divulgações adicionais, quer para o subsistema da contabilidade orçamental, quer para o subsistema da contabilidade financeira, nos termos do SNC-AP.

Persistem fragilidades no controlo do património imobiliário e respetiva fiabilidade dos saldos nas DF, tendo sido adotadas práticas contabilísticas, em matéria de reconhecimento e mensuração, que não se mostram consentâneas com o SNC-AP, uma vez que desconsideram a substância económica da transação, a qual não coincide necessariamente com a sua forma legal, designadamente pelo não reconhecimento de imóveis devido a processos de regularização patrimonial (contencioso para confirmação da titularidade), assim como reconhecimento de outros por valor nulo. (Cfr. Caixa 7)

34. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de serem implementados procedimentos que visem assegurar o reconhecimento contabilístico de imóveis com base na substância económica, a adequação do valor contabilístico (bruto e líquido) dos imóveis, bem como a devida segregação dos terrenos, nos termos do SNC-AP.

As normas relativas à aplicação do princípio da onerosidade às entidades públicas ocupantes de imóveis do IGFSS têm suscitado interpretações divergentes quanto à sua extensão aos estabelecimentos de saúde. Em 2023, o Ministro da Saúde validou o entendimento de que esse princípio não é aplicável aos imóveis afetos a tais estabelecimentos. Em consequência, as entidades da Saúde não reconhecem qualquer obrigação de pagamento, enquanto o IGFSS continua a registar o correspondente direito a receber, atualmente ascendendo a 29 M€, situação que afeta a reciprocidade dos registos contabilísticos. (Cfr. Caixa 7)

35. Recomenda-se ao Governo que proceda à clarificação do âmbito de aplicação do princípio da onerosidade aos imóveis propriedade do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (designadamente quanto à aplicação do n.º 2 do art. 2.º da Portaria 278/2012, de 14/09), essencial à uniformização do entendimento no seio da Administração Pública.

Apesar das melhorias verificadas, subsistem incorreções no cálculo das depreciações, bem como situações de ativos indevidamente classificados como bens móveis, o que compromete a adequada valorização patrimonial e a fiabilidade da informação constante das demonstrações financeiras. (Cfr. ponto B.3.3.)

36. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar uma reconciliação físico-contabilística em todas as instituições que integram o perímetro da segurança social, de modo a que:
 - as demonstrações financeiras reflitam com fiabilidade todos os ativos na posse da segurança social;
 - os inventários permitam realizar um efetivo controlo físico dos bens móveis através da identificação da sua localização;
 - as depreciações sejam realizadas de acordo com a legislação aplicável.

Subsistem irregularidades ao nível do reconhecimento, mensuração e divulgação das dívidas de contribuintes, clientes e de outros devedores, por força de fragilidades de controlo interno como sejam as divergências entre sistemas de informação de natureza operacional e financeira ou insuficiências na análise da cobrabilidade e na consequente constituição de perdas por imparidade ou permanência de créditos sem expectativa de recuperabilidade. Estas situações comprometem a fiabilidade das demonstrações financeiras no que respeita aos créditos detidos sobre terceiros. (Cfr. pontos B.3.3., B.3.3.1. e B.3.3.2.)

37. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que, nos trabalhos de encerramento de contas, sejam disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva.
38. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que a especialização dos exercícios prevista no SNC-AP seja integralmente cumprida, designadamente no que respeita aos juros vencidos devidos por atrasos no pagamento de contribuições e quotizações.
39. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que seja produzida informação que permita o cumprimento integral do princípio da prudência na constituição de imparidades para cobrança duvidosa.
40. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie a implementação de procedimentos que possibilitem o controlo das dívidas por devedor e o registo de dívidas incobráveis quando já não exista qualquer possibilidade de recuperação, nomeadamente no caso FGS.

41. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela conclusão dos procedimentos necessários à correção das inconsistências entre os valores da conta “Prestações sociais a repor” reconhecidos na contabilidade (Sistema de informação financeira) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (Sistema integrado de contas-correntes).
42. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie para que o novo Sistema de Informação de Pensões seja concluído, de modo a ultrapassar as limitações do atual sistema e, assim, permitir a constituição de imparidades para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas com identificação do beneficiário, do valor e do mês e ano referência a que respeita a dívida.
43. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de avaliar as situações que carecem da sua intervenção relativas a transações sem contraprestação, essencialmente com outras entidades públicas, de modo a concluir se as dívidas com antiguidade significativa continuam ou não a ser exigíveis.
44. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie a adoção de uma política de testes de imparidade para contas a receber consentânea com o SNC-AP e com o volume de operações subjacente, a aplicar pelas entidades que integram o perímetro da conta da segurança social.

Subsistem fragilidades por não se encontrar claramente definida a forma de operacionalização do modelo de gestão de tesouraria, previsto no art. 96.º da DLEO 2025, nem o modo de prestação de informação ao IGCP. Neste âmbito, a lei limita-se a prever que as obrigações de prestação de informação recaem sobre as entidades da Segurança Social, sem, contudo, especificar quais são as entidades abrangidas. (Cfr. ponto B.3.3.1.)

45. Recomenda-se ao Governo que clarifique o âmbito de aplicação do modelo de gestão de tesouraria (previsto nos arts. 90.º dos Decretos-Leis de Execução Orçamental de 2023, 2024, 2025 e 95.º de 2026) e avalie a sua operacionalização definindo, designadamente, se a interação com a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP deverá ser efetuada diretamente por cada uma das entidades ou ser centralizada no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, considerando a necessária articulação ao nível da gestão da tesouraria única do sistema de segurança social.

Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da SS, apesar das recomendações do Tribunal em pareceres anteriores. (Cfr. ponto B.3.3.1.)

46. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que, no âmbito da reforma em curso, proceda à definição do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

Decorridos 14 anos, continua por publicar a portaria que visa regulamentar a composição e os limites das aplicações financeiras a efetuar pelo IGFSS, o que resulta na falta de um quadro regulamentador da atividade financeira daquele Instituto. (Cfr. ponto B.3.3.1.)

47. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela definição da composição e limites das aplicações de capital efetuadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, face ao disposto no Decreto-Lei 84/2012, de 30/03, na sua redação atual.

Persistem constrangimentos no processo de reconciliação bancária, decorrentes da insuficiente identificação da origem de determinados movimentos e de limitações nos processos de extração e interface associados ao novo canal de pagamento IBAN Virtual, o que contribuiu para o aumento do número de documentos por reconciliar em 2025. Não obstante os progressos registados, o volume e a expressão financeira destes documentos continuam a ser relevantes, comprometendo o adequado reconhecimento nas demonstrações financeiras dos

valores disponíveis em contas bancárias, com reflexos na subavaliação das disponibilidades e da execução orçamental, podendo mesmo originar saldos contabilísticos negativos. (Cfr. pontos B.3.3. e B.3.3.1.)

48. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam ultrapassadas as dificuldades ao nível dos sistemas informáticos, que têm impedido a reconciliação dos documentos contabilísticos com os extratos bancários.

Mantém-se por regulamentar uma parte do financiamento do FGS, designadamente a comparticipação do Estado, e o Fundo continua a não ter património próprio (contrariando a Diretiva 2008/94/CE), sendo de difícil constituição, devido ao facto de os saldos de gerência gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o OSS. (Cfr. ponto B.3.3.1.)

49. Recomenda-se ao Ministro de Estado e das Finanças e à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegurem a publicação da portaria que venha definir os termos do financiamento do Fundo de Garantia Salarial por parte do Estado e que assegurem que o Fundo seja dotado de património próprio, alinhando a legislação nacional com a legislação da União Europeia.

O Balanço, em termos individuais e consolidados, continua sem incluir o passivo associado à atribuição do direito aos beneficiários das pensões a pagamento (atuais pensionistas), o que compromete a imagem verdadeira e apropriada da situação financeira da SS apresentada pelas respetivas demonstrações financeiras. (Cfr. pontos B.3.3. e B.3.3.1.)

50. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, enquanto entidade consolidante, desenvolva e implemente políticas contabilísticas referentes ao reconhecimento, mensuração e divulgação das prestações sociais a pagamento, designadamente as pensões, nos termos do SNC-AP e das normas internacionais de contabilidade pública aplicáveis, por força do disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei 192/2015, de 11/09.

Tratando-se do último ano do processo de transição para o SNC-AP, deveria ter sido apresentado no Anexo à CSS¹, o mapa de reconciliação, evidenciando a totalidade dos ajustamentos de transição, entre o último balanço preparado de acordo com anterior referencial contabilístico (POCISSSS) e o primeiro balanço de abertura elaborado em SNC-AP, o que não se verificou. Adicionalmente, continuam por divulgar as limitações que afetam a fiabilidade das contas individuais das entidades que integram o perímetro da SS e consequentemente da conta consolidada. Estas omissões prejudicam as características qualitativas da informação constante das demonstrações financeiras e, consequentemente, a sua utilidade. (Cfr. ponto B.3.3.)

51. Recomenda-se à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que as divulgações constantes do anexo às demonstrações financeiras sejam fidedignas, designadamente ao nível do cumprimento dos requisitos da NCP 1 do SNC-AP e, nas matérias não expressamente reguladas, com recurso às normas internacionais de contabilidade pública aplicáveis, por força do disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei 192/2015, de 11/09.

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

As LOE e o Código do IMI preveem a consignação de determinadas receitas fiscais ao FEFSS. No entanto, os montantes transferidos pela Entidade Orçamental nem sempre corresponderam à receita apurada pela AT. (Cfr. ponto C.3.4.1.)

¹ Nos termos da IPSAS 33, acolhida por via da al. a) do art. 13.º do DL 192/2015, de 11/09, em conjugação com a FAQ 47 da Comissão de Normalização Contabilística.

52. Recomenda-se ao Governo que, nas consignações de receitas fiscais ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, garanta a adoção dos mecanismos que assegurem a inscrição orçamental da receita prevista, o apuramento e a transferência dos montantes devidos ainda que, quando necessário, sejam efetuados acertos no ano subsequente.

O regulamento do FEFSS estabelece apenas limites máximos para investimentos em determinadas classes de ativos, com exceção da dívida pública nacional em que, inversamente, impõe um limite mínimo de 50%. A Portaria 216-A/2013, de 02/07, determinou a substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública nacional até ao limite de 90%, estabelecendo ainda que esta política de investimento fosse reavaliada até final de 2015. Contudo, essa reavaliação não foi ainda efetuada. (Cfr. ponto C.3.4.2.1.)

53. Recomenda-se ao Governo que proceda à reavaliação da política de investimento definida na Portaria 216-A/2013, de 02/07, que nos termos da mesma deveria ter ocorrido até 2015, por forma a assegurar que as regras aplicáveis à estratégia de investimento do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social são aquelas que, em cada conjuntura, melhor permitem otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do Fundo.

1.5. Temas em destaque

Benefícios fiscais

A quantificação da despesa fiscal por benefícios fiscais relevada na CGE (20 934 M€) encontra-se limitada a cerca de dois terços dos benefícios fiscais – dos 320 identificados pela AT, apenas é quantificada a despesa relativa a 219. (Cfr. pontos C.6.1. e C.6.4.)

54. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure:
- a adequada inventariação e classificação dos benefícios fiscais que se encontram em vigor;
 - o reforço dos procedimentos de controlo da despesa fiscal com vista à sua relevação integral na Conta Geral do Estado.

Os Mapas da Conta continuam a não apresentar os valores de perda de receita resultante de todos os desagravamentos fiscais estruturais. (Cfr. ponto C.6.4.)

55. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a divulgação na Conta Geral do Estado da perda de receita resultante de todos os desagravamentos fiscais estruturais relevantes.

Os procedimentos de controlo aplicados pela AT na liquidação do IRS devem incluir a verificação da situação tributária dos contribuintes, para detetar a existência de dívidas, tendo em conta que a lei determina que os contribuintes com dívidas fiscais não podem usufruir de benefícios, havendo lugar à não produção dos respetivos efeitos e à reposição automática da tributação regra ao facto tributário. Em 2025, alguns benefícios fiscais em IRS não foram considerados para a verificação efetuada pela AT da situação tributária dos contribuintes que deles usufruíram, contrariando o estabelecido no art. 14.º do EBF. (Cfr. ponto C.6.5.)

56. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que promova a revisão e implementação dos procedimentos de controlo de forma a incluir todos os benefícios fiscais, assegurando que não produzam efeitos para os contribuintes com dívidas fiscais, conforme determina o art. 14.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Parcerias público-privadas e outras concessões

No acompanhamento e reporte das PPP e outras concessões, subsistem insuficiências na identificação do universo, na validação da informação, no acompanhamento pelas entidades envolvidas e no reporte orçamental. (Cfr. ponto C.7.)

57. Recomenda-se ao Ministro das Finanças que:

- Assegure as condições necessárias à identificação do universo das parcerias público-privadas e outras concessões;
- Providencie para que a informação reportada no RCGE seja coerente com os sistemas de informação que o suportam, nomeadamente dotando a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos da Entidade do Tesouro e Finanças dos meios adequados à validação da informação prestada pelas entidades públicas e privadas;
- Promova as diligências necessárias com vista à implementação de procedimentos que assegurem a publicação dos relatórios trimestrais de parcerias público-privadas em prazo adequado e oportuno, contribuindo para a transparência da informação;
- Providencie para que a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos da Entidade do Tesouro e Finanças disponha de um sistema de registo atualizado dos encargos dos contratos de parcerias público-privadas, assegurando à Entidade Orçamental o acesso, em tempo real, à respetiva informação.

2. IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NO PARECER SOBRE A CGE 2023

As ações específicas de implementação das recomendações contribuíram para uma evolução positiva da gestão financeira pública, que ainda se encontra muito dependente, em particular, do recomendado no âmbito da reforma das finanças públicas e de desenvolvimentos nos sistemas informáticos.

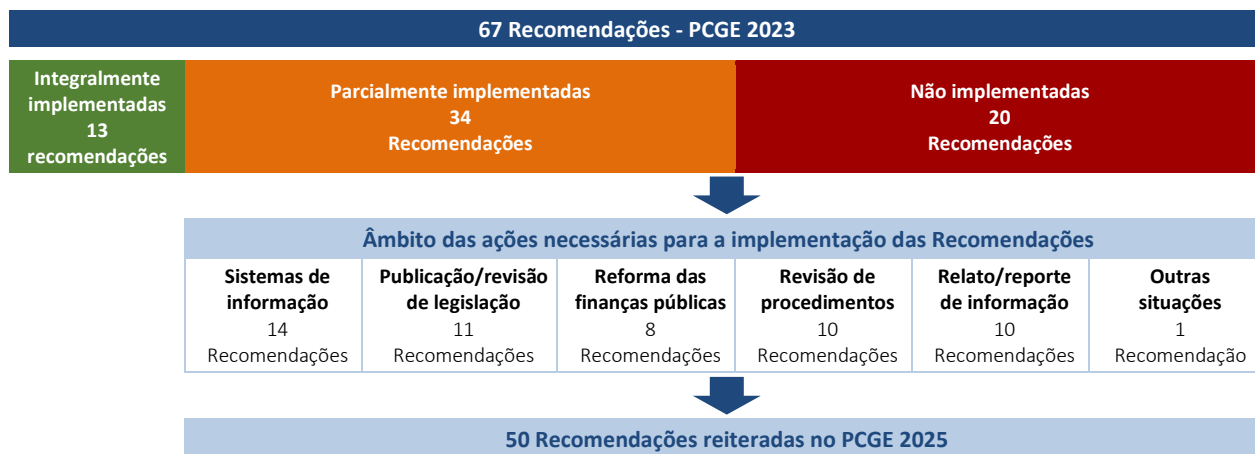
As 67 recomendações formuladas no PCGE 2023¹ cobrem um conjunto de diversificado de áreas². Cerca de 1/3 (20 recomendações) recaem no âmbito de práticas relativas à gestão financeira, das quais 14 envolvem a publicação ou revisão de legislação. Por sua vez, 19 recomendações incidem sobre melhorias ao nível dos sistemas de controlo interno, sendo que 10 exigem o desenvolvimento de sistemas de informação e 6 a revisão de procedimentos. Um número também relevante de recomendações (12) diz respeito a normas e práticas contabilísticas, que dependem, entre outros fatores, da implementação da Reforma das finanças públicas e da revisão de procedimentos. Foram também formuladas 11 recomendações que visam assegurar a transparência ao nível do reporte de informação e 5 no âmbito da legalidade e regularidade financeira.

A implementação das recomendações pelos visados (Governo, em particular o MF e a MTSSS, e, nalguns casos, a Assembleia da República) tem sido gradual. Tendo em conta os últimos três anos, verifica-se terem sido implementadas na sua totalidade, respetivamente, 8,3%, 14,0% e 19,4% das recomendações³, mas, quanto às restantes, observa-se apenas uma implementação parcial. Neste contexto, o Parecer tem vindo a destacar a subsistência de limitações de natureza estrutural que afetam a completude e correção da Conta, as quais são, em grande medida, passíveis de ultrapassar com a concretização da Reforma das finanças públicas prevista na LEO e os desenvolvimentos de sistemas de informação.

Das 67 recomendações formuladas no PCGE 2023, 13 (19,4%) encontram-se já integralmente implementadas (Figura 14).

Figura 14 – Situação das recomendações emitidas no PCGE 2023 – elementos-chave

Das 67 recomendações formuladas no PCGE 2023, foram implementadas parcial ou totalmente 47, representando 70%



Nota: Não são reiteradas 4 recomendações por a matéria não ter sido analisada neste Parecer ou se encontrarem parcialmente prejudicadas.

Fonte: Elaboração própria.

¹ Anualmente, o Tribunal divulga no Parecer os resultados do acompanhamento sistemático da implementação das recomendações formuladas (no Parecer do ano n-2). O estado de implementação foi apreciado com base nas ações tomadas pelas entidades e nos respetivos efeitos observados no âmbito dos trabalhos do presente Parecer.

² Seguindo a tipologia da Resolução 5/2024 do Plenário Geral do TC.

³ Que comparam com 3,7% observados em 2020.

Destaca-se que, do universo de recomendações por implementar (54), a maioria (30) tem uma natureza estrutural, no sentido de que a sua implementação exige a articulação entre várias entidades, envolve processos complexos e requer prazos alargados. Por outro lado, as restantes 24 são suscetíveis de serem implementadas no curto prazo, designadamente no âmbito do reporte de informação e da revisão de procedimentos.

No que respeita às **13 recomendações implementadas**, destacam-se melhorias na classificação de entidades como SFA (até aqui indevidamente consideradas como EPR), na eliminação da possibilidade de utilização da versão simplificada do classificador económico, no reporte na CGE dos valores à guarda do IGCP respeitantes a Certificados de Aforro e do Tesouro e da informação relativa aos derivados financeiros, no cumprimento dos prazos de validação da despesa do Fundo de Coesão e do FEAMP (o que impediu a perda de fundos europeus). Destaque também para os progressos ao nível da avaliação dos benefícios fiscais, com a publicação de dois relatórios pela U-TAX.

Com impacto na Conta da SS, destaca-se a conclusão do processo de atualização e aplicação das vidas úteis dos imóveis previstas no Classificador Complementar 2 do SNC-AP, bem como a alteração da norma que determina a afetação ao FEFSS de parte da receita de IRC no sentido da sua simplificação e exequibilidade.

No que respeita às **34 recomendações parcialmente implementadas**, verificaram-se progressos na quantificação do impacto das medidas de política orçamental, bem como ao nível dos resultados da revisão da despesa. Passaram a integrar o perímetro orçamental dois dos quatro fundos que estavam omissos na CGE 2023 e foram emitidas instruções para a contabilização de operações típicas das EPR. Indo ao encontro de recomendações formuladas, estão em curso a implementação do Sistema de Informação e Gestão do Património Imobiliário Público e os trabalhos de inventariação e cadastro de imóveis. No âmbito do PRR, foram implementadas medidas regulamentares e procedimentais para acelerar a sua execução, nomeadamente simplificação de procedimentos, reforço dos mecanismos de adiantamento e pagamento, agilização do circuito financeiro e flexibilização operacional. Registaram-se também melhorias na atualização anual da inventariação e classificação dos BF e aumento do número de BF com quantificação da despesa fiscal, tendo-se ainda verificado o reforço do controlo das condições de atribuição. No âmbito das PPP, constatou-se um alargamento do universo de contratos acompanhados pela UTAP e iniciaram-se diligências com vista à operacionalização de uma base de dados, com informação atualizada dos encargos financeiros dos contratos.

Com impacto na Conta da SS, verificou-se adoção de ações corretivas quanto à valorização da maioria dos imóveis reconhecidos nas DF e a regularização de bens móveis por localizar ou corrigir bem como a definição de uma política contabilística de grupo relativa à mensuração subsequente das PI, aplicada de forma harmonizada ao conjunto das entidades do perímetro da CSS. Observou-se também o desenvolvimento de operações de integração de dívida de terceiros no quadro de novas interfaces entre os sistemas operacionais e o SIF, para reforçar o controlo dos saldos contabilísticos por contribuinte devedor.

Embora em menor número, encontram-se ainda **20 recomendações para as quais não foram tomadas quaisquer ações**. Designadamente, não foram alterados os diplomas que preveem que os apoios sejam contabilizados através de abate à receita e não como despesa (como o prémio salarial e complemento garantia para a infância), a CGE continua a não incluir a dívida dos SFA e não foram aprovados os planos de gestão e de inventariação do património imobiliário que a lei prevê.

No âmbito da Conta da SS continuam por aprovar diplomas sobre o quadro de financiamento do sistema de segurança social que permitam ultrapassar as discrepâncias existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial. Para além disso, não existe uma política de testes de imparidade consentânea com o SNC-AP para as dívidas de terceiros, por parte das entidades que integram o perímetro da SS, e não foi atualizada a Portaria 216-A/2013, de 02/07, que regula a política de

investimento do FEFSS. De salientar também que continua por definir uma política contabilística relativa ao reconhecimento, mensuração e divulgação das pensões a pagamento aos atuais beneficiários, inviabilizando o adequado conhecimento da situação financeira por via do balanço consolidado da SS.

Estado de implementação das recomendações formuladas no PCGE 2023

Os quadros seguintes identificam as recomendações formuladas e descrevem sucintamente os resultados da apreciação individual que fundamenta o seu estado de implementação.

Recomendações do PCGE 2023 implementadas	
Perímetro da CGE	
Rec. 4 ao MF – Assegure que os serviços e fundos autônomos da administração central não sejam indevidamente considerados no Orçamento do Estado e na Conta como entidades públicas reclassificadas.	Ações adotadas O OE 2026 atribuiu a classificação setorial adequada aos quatro SFA que têm sido indevidamente considerados como EPR.
Receitas e despesas consolidadas	
Rec. 5 ao MF – Assegure a utilização generalizada do classificador económico das receitas e despesas na sua versão integral, suprimindo a versão simplificada.	Ações adotadas A versão simplificada do classificador continuou a ser aplicada por 32 EPR de regime simplificado em 2025. Porém, as instruções de preparação do OE 2027, alinhadas com a informação prestada pelo MF, não contemplam a possibilidade de as EPR de regime simplificado utilizarem a versão simplificada. Assim, a recomendação considera-se implementada, ainda que com efeito a partir do OE 2027.
Dívida pública	
Rec. 13 ao MF – Assegure que a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública evidencie, nos respetivos mapas da Conta Geral do Estado, todos valores requisitados ao Orçamento do Estado, relativos a Certificados de Aforro e do Tesouro, vencidos e não pagos, até ao seu efetivo pagamento aos titulares ou até à prescrição a favor do Fundo de Regularização da Dívida Pública.	Ações adotadas A CGE 2025 divulga, pela primeira vez, os valores à guarda do IGCP, respeitantes a Certificados de Aforro e do Tesouro, vencidos e não pagos, em anexo ao Mapa 48 - Encargos de amortizações da dívida pública a cargo do IGCP, com a identificação dos valores no final de 2024 e de 2025, com a separação (possível) de capital e juros.
Rec. 14 ao MF – Assegure que a Conta Geral do Estado evidencie todas as operações relativas a derivados financeiros, incluindo as contratadas por serviços e fundos autônomos e entidades públicas reclassificadas, de forma completa.	Ações adotadas No que respeita à dívida direta, a CGE passou a reportar informação relativa aos derivados financeiros, distinguindo entre cobertura de capital ou de juros (desde a CGE 2024), e a divulgar o justo valor (CGE 2025). No que respeita aos SFA, no final de 2025, não havia operações vivas a reportar.
Demonstrações orçamentais da SS	
Rec. 24 ao MTSSS – Assegure que as entidades tuteladas cumpram o disposto no classificador económico de receitas e despesas públicas, designadamente no que concerne à constituição e resgate de depósitos a prazo.	Ações adotadas Em 2025, não foram identificadas situações de utilização incorreta do classificador económico de receitas e despesas públicas.
Rec. 25 ao Governo – [recomenda-se] Que a criação e regulamentação de medidas de apoio de emergência sobretudo quando visam fazer face a despesas necessárias à subsistência das famílias ou à aquisição de bens imediatos e inadiáveis, seja atempada, efetiva e adequada às situações garantindo a eficácia e eficiência das medidas.	Ações adotadas O enquadramento normativo dos apoios de emergência relativos aos incêndios de 2024 e 2025 foi estabelecido e regulamentado de forma tempestiva.



Recomendações do PCGE 2023 implementadas

Rec. 26 ao Governo – [recomenda-se] Que, atenta a obrigação prevista no art. 91.º da LBSS e a necessidade de acautelar, na decisão de proceder ou não à transferência para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, a evolução da conjuntura económica e da situação financeira do sistema previdencial, clarifique a quem compete a decisão e defina os procedimentos a adotar, por forma a garantir que todos os anos a decisão é sustentada por elementos suficientes e em consonância com o pretendido na Lei.

Ações adotadas

O art. 91.º da LBSS estipula que uma parcela das quotizações reverta para o FEFSS, até este assegurar a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos. O Relatório Anual do Fundo relativo a 2025 refere uma taxa de cobertura das pensões de 24,48 meses, tendo-se alcançado o objetivo subjacente à sua criação. Neste sentido, esta recomendação deixou de ser pertinente.

Demonstrações financeiras da SS

Rec. 30 ao MTSSS – Diligencie no sentido de que sejam aplicadas as vidas úteis previstas no Classificador Complementar 2 a todos os edifícios e outras construções do património da segurança social, por forma a assegurar que as demonstrações financeiras relevem de forma verdadeira e apropriada o seu valor líquido.

Ações adotadas

Em 2025, foi concluída a atualização e aplicação das vidas úteis previstas no Classificador Complementar 2 relativamente aos imóveis que ainda se encontravam por regularizar, nomeadamente 262 imóveis do ISS e 10 imóveis do FGS.

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

Rec. 49 ao Governo – Promova a revisão da norma que determina a afetação ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social de parte da receita de IRC, no sentido de assegurar a sua clareza e exequibilidade, quanto às taxas a considerar, e que equacione a sua simplificação, designadamente através da eliminação da parcela do adiantamento.

Ações adotadas

A LOE 2025 alterou a norma no sentido da sua simplificação e exequibilidade, acolhendo a recomendação formulada.

Fluxos financeiros com a União Europeia

Rec. 54 ao MF – Diligencie pela desagregação da despesa por origem de fundos, de forma a autonomizar a financiada pelos fundos /instrumentos financeiros europeus.

Ações adotadas

A CGE passou a desagregar a despesa por origem de fundos autonomizando os fundos/instrumentos europeus, incluindo o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR).

Rec. 55 ao Governo – [recomenda-se a] Promoção do cumprimento dos prazos de validação da despesa do Fundo de Coesão, do FEADER e do FEAMP, relativos ao Portugal 2020, de forma a evitar a perda de fundos europeus.

Ações adotadas

O Governo promoveu o cumprimento dos prazos de validação da despesa do Fundo de Coesão e do FEAMP e a plena absorção destes fundos europeus. Quanto aos Programas de Desenvolvimento Rural, financiados pelo FEADER, verificou-se uma perda de verbas que representa menos de 0,2% da totalidade da despesa programada.

Apoios públicos a entidades não pertencentes à administração pública

Rec. 61 ao Governo – Proceda à revisão do regime legal do Subsídio Social de Mobilidade, o qual deverá incentivar a procura de tarifas mais económicas por parte dos beneficiários impondo, nomeadamente, um limite máximo para o custo elegível, de modo a minimizar os encargos para o Estado, mantendo os objetivos de coesão social e territorial que o subsídio prossegue.

Ações adotadas

Desde 2024 foi publicada legislação que consubstancia a revisão do regime legal - Portaria 234/2024/1, de 26/09; DL 37-A/2025, de 24/03; Portaria 138/2025/1, de 28/03; do DL 1-A/2026, de 06/01; Portarias 12-A/2026/1 e 12-B/2026/1, ambas de 06/01. Nas alterações efetuadas, é de assinalar a definição de um regime de atribuição do Subsídio Social de Mobilidade único para as duas Regiões Autónomas, em 2025, com a fixação do teto máximo do custo elegível.

Factos supervenientes:

A Lei 23/2026, de 01/06, por apreciação parlamentar, veio alterar o quadro legal do Subsídio Social de Mobilidade, passando a designar-se como “mecanismo de continuidade territorial” e definindo um novo modelo de atribuição, nomeadamente através da eliminação do limite máximo aplicável ao custo elegível do bilhete. Ora, a não existência desse limite poderá conduzir a um aumento dos preços das passagens aéreas e que, não obstante a promulgação, o Presidente da República, em nota divulgada, considerou que “...a eliminação do limite máximo quanto ao custo elegível das passagens aéreas poderá comportar diversos efeitos que merecerão uma cuidada regulamentação e um acompanhamento exigente da execução do novo regime”.



Recomendações do PCGE 2023 implementadas

Benefícios fiscais

Rec. 63 ao MF – Assegure a afetação dos meios adequados ao cumprimento pela Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras das funções que lhe foram atribuídas no âmbito dos benefícios fiscais, de modo a melhorar a explicitação dos objetivos extrafiscais dos benefícios, bem como a definir e a implementar uma metodologia de avaliação dos benefícios fiscais vigentes, para qual a completude e transparência da quantificação da despesa fiscal é um elemento essencial.

Ações adotadas

Em 2025, a U-TAX desenvolveu o primeiro ciclo de trabalhos, culminando no Relatório de Avaliação da Despesa Fiscal em Portugal, de junho de 2025. Este exercício permitiu avançar na explicitação dos objetivos extrafiscais dos benefícios fiscais, na definição de critérios de seleção e na aplicação de uma metodologia de avaliação centrada na materialidade, na caducidade e na disponibilidade de informação. Em setembro de 2025 elaborou o “Relatório Complementar de Avaliação de Benefícios Fiscais em Caducidade em 2025” em que avaliou os BF que caducariam em 31/12/2025.

Recomendações do PCGE 2023 parcialmente implementadas

Processo orçamental

Rec. 1 ao MF – Assegure a inclusão no Relatório do Orçamento do Estado e na Conta Geral do Estado de informação completa, detalhada e consistente sobre cada uma das medidas de política identificadas no Programa de Estabilidade e nas Grandes Opções.

Progressos

A CGE integra informação sobre a execução das medidas de política, incluindo as medidas adotadas em diploma próprio e as aprovadas ao longo do ano, em benefício da transparência e completude do reporte.

Fragilidades que se mantêm

Limitações que comprometem o enquadramento do OE e condicionam a apreciação da sua coerência face aos instrumentos de programação plurianual, como a falta da ligação com as opções de política previstas nas Grandes Opções 2024-2028.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 1

Rec. 2 ao MF – Providencie pela inclusão no Relatório da Conta Geral do Estado de um reporte completo e fiável sobre a execução de cada medida de política orçamental, bem como dos resultados alcançados com a medida de revisão da despesa.

Progressos

Em resultado do novo modelo de revisão da despesa, foram introduzidas melhorias no reporte dos resultados alcançados com a medida de revisão da despesa, acolhendo, em parte, a recomendação. Foram utilizadas estimativas para quantificar o impacto na CGE 2025 de um conjunto de medidas, nomeadamente as relativas ao IRS, IRC e despesas com o pessoal, em vez de indicar uma execução igual à previsão como em anos anteriores.

Fragilidades que se mantêm

Continuam a verificar-se falhas na informação sobre o impacto orçamental da execução de algumas medidas, designadamente por omissão (fim da isenção em ISP sobre os biocombustíveis avançados) e inconsistências (revisão da despesa pública e benefícios fiscais).

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 1

Perímetro da CGE

Rec. 3 ao MF – Assegure a inclusão no Orçamento e na Conta, em cada ano, de todas as entidades previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, devidamente classificadas.

Progressos

A CGE passou a integrar dois dos quatro fundos em falta na CGE 2023.

Fragilidades que se mantêm

Mantém-se a omissão de entidades no perímetro da CGE, não sendo registada a respetiva execução orçamental.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 2

Receitas e despesas consolidadas

Rec. 6 ao MF – Assegure, no âmbito da revisão do classificador económico, a adequada especificação das operações típicas das entidades públicas reclassificadas, designadamente das que têm estrutura empresarial, prevendo a classificação adequada para o pagamento de impostos, taxas e dividendos e o recebimento de dotações de capital e das operações com o setor empresarial do Estado.

Progressos

As circulares de preparação do OE têm incluído instruções para a especificação de algumas operações, que visam uniformizar a contabilização (tipificando a desagregação de alguns itens), porém sem resolver os problemas de base do classificador, que continua em revisão.



Recomendações do PCGE 2023 parcialmente implementadas

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 3	Fragilidades que se mantêm O classificador continua a não permitir a especificação adequada de várias operações, designadamente, quanto ao pagamento de impostos, taxas e dividendos e o recebimento de dotações de capital (presentemente incluídas em passivos financeiros). O registo destas operações em contabilidade nacional e em SNC-AP, assinalado pelo MF, não se traduz em progressos na adequação dos registos em contabilidade orçamental.
Despesa	
Rec. 9 ao MF – [recomenda-se] A revisão do modelo de financiamento da área da saúde, visando assegurar a disponibilização de dotações adequadas ao longo do ano, de modo a promover a responsabilização dos decisores e a eliminar os pagamentos em atraso.	Progressos Foram implementadas reformas e um novo modelo de financiamento do SNS. Fragilidades que se mantêm Em 2025, os pagamentos em atraso mantiveram-se elevados (média mensal superou a de 2024), apesar das dotações de capital para cobertura de prejuízos (em julho, outubro e dezembro) nas Unidades de Saúde EPE. Em 2026, mantém-se o recurso a dotações de capital (1 430 M€ até junho).
Reiterada no presente Parecer: Recomendação 12	
Património financeiro	
Rec. 15 ao MF – Assegure que a Conta Geral do Estado passe a incluir informação integral e consistente sobre a carteira dos ativos financeiros das entidades que integram o perímetro orçamental, designadamente dos serviços e fundos autónomos.	Progressos Não se verificaram novos progressos na informação divulgada no RCGE. Fragilidades que se mantêm Quanto à carteira do Estado, continua a não existir um reporte integral e consistente dos ativos, estando em falta, designadamente, a identificação da totalidade das participações e dos créditos por empréstimos. Ao nível dos SFA, o reporte limita-se à carteira de participações detidas por algumas EPR, com participação total do Estado, o que corresponde a uma parcela muito reduzida do universo em causa (quer de entidades, quer de ativos).
Reiterada no presente Parecer: Recomendação 18	
Rec. 16 ao MF – Com vista a uma gestão mais eficiente da carteira do Estado sob gestão da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, promova a identificação de todos os ativos, incluindo aqueles cuja manutenção não se justifique, e que sejam tomadas todas as medidas necessárias a concluir, rapidamente, os processos em curso de dissolução e liquidação de empresas.	Progressos O MF informou, designadamente, sobre a sujeição do encerramento da liquidação de algumas das sociedades, bem como a conclusão dos processos judiciais de insolvência ou de dissolução e liquidação administrativa, relativamente às liquidações enquadradas neste âmbito. Fragilidades que se mantêm A carteira do Estado continua a integrar ativos abrangidos em processos de dissolução e liquidação de empresas.
Reiterada no presente Parecer: Recomendação 19	
Património imobiliário	
Rec. 17 ao MF – Assegure a execução e implementação do novo Sistema de Gestão e Informação do Património Imobiliário Público e tome as ações necessárias à conclusão do inventário, elemento essencial à elaboração do balanço que deve integrar a Conta Geral do Estado e à implementação da Reforma em curso, designadamente quanto à Entidade Contabilística Estado.	Progressos Foram adotadas medidas pela Estamo para a implementação do SIGPIP, designadamente: i) em 2025, o lançamento de concurso público internacional para a aquisição de serviços de inventariação e cadastro de imóveis; ii) em 2026, a celebração de contratos de aquisição de serviços de inventariação e cadastro de imóveis que permitiu inventariar até maio cerca de 56 mil imóveis, sendo objetivo inventariar e cadastrar 60 mil até final de 2026. Fragilidades que se mantêm A inventariação dos imóveis do Estado continua por concluir.
Reiterada no presente Parecer: Recomendação 22	


Recomendações do PCGE 2023 parcialmente implementadas

Rec. 19 ao MF – Assegure que o Relatório da Conta Geral do Estado contenha informação integral sobre o patrimônio imobiliário público, abrangendo a totalidade das variações patrimoniais ocorridas no ano e que seja consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registadas por todas as entidades da administração central nessa Conta, incluindo a das entidades públicas reclassificadas.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 24

Progressos

A Estamo encontra-se a avaliar possíveis soluções para a recolha de informação e integração nos seus sistemas informáticos.

Fragilidades que se mantêm

Subsistem limitações na informação reportada no RCGE relativamente às operações imobiliárias refletidas na execução orçamental, designadamente omissões da receita de alienações e de despesa com aquisições de imóveis. O MF reconhece constrangimentos associados à falta de reporte dos serviços e dos organismos com personalidade jurídica, dotados ou não de autonomia financeira, que não tenham natureza, forma e designação de empresa, fundação ou associação pública.

Rec. 20 ao MF – Assegure, em cumprimento do princípio da anualidade, que a contabilização da receita do Estado abranja a totalidade dos valores recebidos das contrapartidas resultantes da aplicação do princípio da onerosidade e das operações imobiliárias, no ano em que estas ocorrem.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 25

Progressos

O MF justifica que não foi possível em 2025 entregar a totalidade da receita recebida no próprio ano, mas já foi efetuada uma distribuição e faturação mensal de montantes recebidos, reduzindo-se o hiato de tempo entre a receção e distribuição dos fundos relativamente a 2023 e 2024. Adicionalmente, a ESTAMO continua o trabalho de reconciliação de montantes anteriores à assunção de responsabilidades ao abrigo do DL 60/2023.

Fragilidades que se mantêm

A contabilização da receita do Estado continua a não abranger a totalidade dos valores recebidos das contrapartidas resultantes da aplicação do princípio da onerosidade e das operações imobiliárias, no ano em que estas ocorrem.

Unidade de tesouraria do Estado

Rec. 22 ao MF – Promova, no âmbito da revisão do regime de tesouraria do Estado, a implementação de um quadro normativo completo, coerente e estável, que reforce o cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado, evitando a dispersão de normas, e permitindo um eficaz acompanhamento e controlo, bem como a sua aplicação rigorosa com a definição de um regime sancionatório a aplicar às entidades incumpridoras.

Progressos

Não se verificaram novos progressos. O MEF informou que as “*matérias relacionadas com a gestão de tesouraria, incluindo as que envolvem o princípio da Unidade de Tesouraria do Estado e a respetiva vertente legal, de acordo com o previsto, serão desenvolvidas no âmbito da dimensão da reforma relativa à Tesouraria Pública*”.

Fragilidades que se mantêm

Esta matéria não foi objeto de análise no PCGE 2025. Porém, encontra-se por concluir um quadro normativo que assegure um eficaz acompanhamento e controlo e a definição de um regime sancionatório.

Rec. 23 ao MF – Promova, no âmbito do reporte sobre a unidade de tesouraria do Estado, a adequada consistência entre os diferentes sistemas por forma a garantir a fiabilidade da informação.

Progressos

De acordo com o MEF, a EO tem vindo a promover junto das entidades e respetivas entidades coordenadoras a necessidade de assegurar a consistência da informação reportada, por forma a reforçar a respetiva fiabilidade e a adequada identificação de situações de incumprimento.

Fragilidades que se mantêm

Dado que esta matéria não foi objeto de análise no PCGE 2025, não é possível concluir sobre a consistência dos sistemas – serviços on-line da EO e Sistema de Informação do Setor Empresarial do Estado da ETF – e fiabilidade da informação. Não obstante, o RCGE 2025 e a informação remetida ao TC permitem identificar que continuam a existir falhas no reporte por parte das entidades.



Recomendações do PCGE 2023 parcialmente implementadas

Demonstrações financeiras da SS

Rec. 31 ao MTSSS – Diligencie no sentido de serem implementados procedimentos que visem assegurar que as demonstrações financeiras relevem de forma verdadeira e apropriada o valor dos imóveis (bruto e líquido), bem como a devida segregação dos terrenos.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 34

Progressos

Foram adotadas ações corretivas para a maioria dos imóveis.

Fragilidades que se mantêm

Permanecem por reconhecer contabilisticamente 50 imóveis que ainda se encontram em processo de regularização patrimonial, nomeadamente 22 em contencioso para confirmação da titularidade ou por falta de registo na Conservatória do Registo Predial, privilegiando-se assim a forma legal sobre a substância económica, contrariando o disposto no SNC-AP.

Rec. 32 ao MTSSS – Diligencie no sentido de assegurar uma reconciliação físico-contabilística em todas as instituições que integram o perímetro da segurança social, de modo a que:

- as demonstrações financeiras reflitam com fiabilidade todos os ativos na posse da segurança social;
- os inventários permitam realizar um efetivo controlo físico dos bens móveis através da identificação da sua localização;
- as depreciações sejam realizadas de acordo com a legislação aplicável.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 36

Progressos

Prosseguem trabalhos de regularização de bens por localizar ou corrigir, o que permitiu desenvolvimentos assinaláveis no processo de reconciliação físico-contabilística dos bens móveis.

Fragilidades que se mantêm

O referido processo ainda não está concluído para o conjunto das instituições que compõem o perímetro da CSS, encontrando-se nesta circunstância o ISS, o ISSA e o II, prevendo-se para este último Instituto a implementação integral da recomendação até ao final de 2026.

Rec. 33 ao MTSSS – Providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 37

Progressos

Prosseguem os trabalhos por parte do II com o propósito de integração de operações referentes à dívida de terceiros não participada a execução fiscal no quadro de novas interfaces entre os sistemas operacionais (e.g. SICC e GC) e o sistema de informação financeira (SIF) em tecnologia SAP4HANA.

Fragilidades que se mantêm

Subsiste a falta de comparabilidade entre sistemas.

Rec. 34 ao MTSSS – Diligencie no sentido de assegurar que a especialização dos exercícios prevista no SNC-AP seja integralmente cumprida, designadamente no que respeita aos juros vencidos devidos por atrasos no pagamento de contribuições e quotizações.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 38

Progressos

A funcionalidade de cálculo de juros da dívida em cobrança voluntária já se encontra operacional no sistema de GC, sendo possível extrair essa informação no final do ano.

Fragilidades que se mantêm

Permanecem por realizar operações com incidência em sistemas de conta-corrente, o que condiciona a comparabilidade com o SIF, no que respeita ao cálculo dos juros de mora devidos.

Rec. 35 ao MTSSS – Diligencie no sentido de assegurar que seja produzida informação que permita o cumprimento integral do princípio da prudência na constituição de provisões/imparidades para cobrança duvidosa.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 39

Progressos

Não se verificaram em 2025 progressos nesta matéria.

Fragilidades que se mantêm

Falta de consistência entre os universos de devedores subjacentes aos sistemas de conta-corrente e ao sistema financeiro com prejuízo da avaliação plena das dívidas de terceiros, designadamente das não participadas a execução fiscal, para efeitos da constituição de imparidades.

Rec. 36 ao MTSSS – Providencie a implementação de procedimentos que possibilitem o controlo das dívidas por devedor e o registo de dívidas incobráveis quando já não exista qualquer possibilidade de recuperação.

Progressos

A prescrição das dívidas ao Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores já se encontra refletida em SIF. No caso do FGS já se encontram reunidas condições do ponto de vista informático (FGS WEB) para o controlo das dívidas de terceiros.


Recomendações do PCGE 2023 parcialmente implementadas

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 40	Fragilidades que se mantêm Subsiste a necessidade de análise e tratamento da informação respeitante das contas a receber pelo FGS, constituídas até à entrada em exploração do FGS WEB (1 577 M€ a 31/12/2025).
Rec. 37 ao MTSSS – Diligencie pela conclusão dos procedimentos necessários à correção das inconsistências entre os valores da conta “Prestações sociais a repor” relevados nas demonstrações financeiras (Sistema de informação financeira) e os relevados nas contas-correntes dos beneficiários (Sistema integrado de contas correntes). Reiterada no presente Parecer: Recomendação 41	Progressos Estão em curso ajustamentos aplicacionais nas contabilizações resultantes da interface entre os sistemas operacionais e o sistema financeiro. Fragilidades que se mantêm A não conclusão daqueles ajustamentos inviabilizam que o II proceda aos desenvolvimentos necessários tendentes ao nivelamento de saldos entre sistemas. Prevê-se a continuidade dos trabalhos no decurso de 2026.
Rec. 38 ao MTSSS – Diligencie para que o novo Sistema de Informação de Pensões seja concluído, de modo a ultrapassar as limitações do atual sistema e, assim, permitir a constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas com identificação do beneficiário, do valor e do mês e ano referência a que respeita a dívida. Reiterada no presente Parecer: Recomendação 42	Progressos Não se verificaram em 2025 progressos nesta matéria. Fragilidades que se mantêm O novo Sistema Integrado de Pensões (SIP) ainda não está concluído, encontrando-se em falta valências essenciais, nomeadamente a gestão, o processamento e a migração de todas as pensões.
Rec. 39 ao MTSSS – Diligencie no sentido de avaliar as situações que careçam da sua intervenção, de modo a concluir se as dívidas com antiguidade significativa continuam ou não a ser exigíveis, por forma a que as demonstrações financeiras reflitam de forma verdadeira e apropriada os ativos da segurança social. Reiterada no presente Parecer: Recomendação 43	Progressos Verificaram-se melhorias na regularização dos montantes em dívida por parte de entidades públicas, resultante de transações sem contraprestação, com elevada antiguidade (20 M€). Fragilidades que se mantêm Continua por regularizar a parte mais significativa do saldo, associada ao Ministério da Saúde (89 M€).
Rec. 40 ao MTSSS – Diligencie no sentido de que sejam ultrapassadas as dificuldades ao nível dos sistemas informáticos, que têm impedido a reconciliação dos documentos contabilísticos com os extratos bancários. Reiterada no presente Parecer: Recomendação 48	Progressos Desenvolvimento dos sistemas, encontrando-se já implementadas, na sua generalidade, as operações de reconciliação. Fragilidades que se mantêm Subsistem situações que requerem uma intervenção fora do sistema, nomeadamente no ISS (dificuldades na identificação e contabilização de alguns créditos bancários, por insuficiência de informação na origem dos movimentos) e no IGFSS (maior número de documentos por reconciliar, devido a constrangimentos nas extrações/interfaces associados ao novo canal de pagamento IBAN/Virtual).
Rec. 46 ao MTSSS – Diligencie no sentido de assegurar que as divulgações constantes do anexo às demonstrações financeiras sejam fidedignas, designadamente quanto à especialização dos exercícios. Reiterada no presente Parecer: Recomendação 51	Progressos Em 2025, procedeu-se à definição de uma política contabilística de grupo relativa à mensuração subsequente das PI, a qual foi aplicada de forma harmonizada ao conjunto de entidades do perímetro de consolidação da Segurança Social. Fragilidades que se mantêm Ficou ainda por assegurar a adequada divulgação das limitações na aplicação do princípio da especialização dos exercícios, designadamente no que respeita aos juros da dívida não participada a execução fiscal.



Recomendações do PCGE 2023 parcialmente implementadas

Fluxos financeiros com a União Europeia

Rec. 52 ao MF – Promova a qualidade da prestação de informação pelas entidades beneficiárias de transferências diretas de fundos europeus.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 5

Progressos

Existem procedimentos regulares de reconciliação com as Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras de fundos europeus.

Fragilidades que se mantêm

Permanecem divergências entre o registado na CGE e o apurado pelo Tribunal de Contas.

Rec. 53 ao MF – Assegure que a Conta Geral do Estado, no domínio dos fundos europeus, inclua informação detalhada sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 6

Progressos

Têm sido emitidas orientações sobre o registo das operações extraorçamentais, através de instrumentos normalizadores (circulares e avisos). Têm sido também divulgadas, através das circulares de preparação do OE e de execução orçamental, as instruções relativamente à contabilização dos fluxos de verbas orçamentais e extraorçamentais associadas ao financiamento por fundos europeus, considerando os diferentes papéis assumidos pelas entidades intervenientes (beneficiários diretos, intermédios e finais).

Fragilidades que se mantêm

Nem sempre é efetuado o reconhecimento contabilístico das transações de natureza extraorçamental por parte das entidades que as executam, sendo necessário um reforço do acompanhamento e do controlo destas entidades, no que respeita a estas operações.

Rec. 56 ao MF – Zele pela expressão integral da execução do Plano de Recuperação e Resiliência na Conta Geral do Estado e pela elaboração e divulgação dos relatórios trimestrais, como legalmente estabelecido.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 7

Progressos:

Têm sido definidas instruções para enquadramento e acompanhamento do financiamento no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, tendo, inclusivamente, passado a existir articulação entre os dados do PRR constantes nos sistemas de informação da EO e nos sistemas de informação da EMRP.

Desde 2024, a informação sobre o acompanhamento da execução do PRR, passou a ser objeto de detalhe mensal na Síntese de Execução Orçamental. Também a CGE destaca a execução do PRR por programa orçamental, apenas para as subvenções.

Fragilidades que se mantêm

Continuam a existir deficiências no registo e contabilização das verbas do PRR com origem em subvenções nos sistemas de informação da EO.

Rec. 57 ao Governo – [recomenda-se a] Promoção do aceleração da execução do Plano de Recuperação e Resiliência, com vista ao cumprimento do calendário e concretização dos desembolsos da Comissão Europeia.

Progressos

Portugal continuou a cumprir com a submissão da totalidade dos pedidos de desembolso à CE, baseados no cumprimento dos marcos e das metas, tendo recebido a totalidade do valor acordado, o que confirma uma trajetória de cumprimento dos compromissos assumidos com a UE. Têm vindo a ser implementadas medidas regulamentares e procedimentais destinadas a acelerar a execução do PRR, de modo a reforçar a capacidade de execução, designadamente ao nível da simplificação de procedimentos, do reforço dos mecanismos de adiantamento e pagamento, da agilização do circuito financeiro e da flexibilização operacional.

Fragilidades que se mantêm

Mantinha-se, no entanto, no final de 2025, a necessidade de aceleração física e financeira dos investimentos, assim como a aceleração das transferências para os beneficiários diretos e finais cujo valor, no final daquele ano, se situava, ainda, em 49% do total programado para o MRR.



Recomendações do PCGE 2023 parcialmente implementadas

Rec. 58 ao Governo – [recomenda-se a] Promoção do aceleramento da generalidade dos Programas do Portugal 2030.

Progressos

Foram definidas medidas de aceleração da execução do Portugal 2030, nomeadamente, de forma a assegurar o cumprimento da regra de anulação automática (regra n+3). A taxa de execução global, no final de 2025, evoluiu para 14,7%, sendo de assinalar, em especial, a taxa de compromisso de 49,8%.

Fragilidades que se mantêm

Face ao período decorrido (cerca de 5 anos) a execução do Portugal 2030, continua baixa, o que não é alheio à necessidade de executar concomitantemente outros instrumentos de aplicação de fundos europeus em áreas comuns, nomeadamente do PRR. Apesar das medidas definidas para acelerar a execução do Portugal 2030, algumas ainda se encontram na fase de definição de metodologias e de operacionalização de instrumentos.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 8

Financiamento do SEE

Rec. 59 ao MF – Promova a adequada identificação e delimitação do setor empresarial do Estado e a inclusão no Relatório da Conta Geral do Estado de informação completa e sistematizada dos fluxos com este setor, de forma a melhorar a qualidade e assegurar a integralidade da informação reportada.

Progressos

Em 2025, o RCGE, deixou de incluir operações com entidades que não integram o SEE. Em quadro anexo, também são reportadas as indemnizações compensatórias pagas (534 M€ a empresas do SEE).

Fragilidades que se mantêm

O reporte das indemnizações compensatórias de forma autónoma prejudica uma visão global do financiamento do Estado. Mesmo considerando o conjunto das operações da ETF e as relativas a indemnizações compensatórias, o RCGE continua a excluir um volume significativo de fluxos com o SEE (1 509 M€ de despesa e 50 M€ de receita).

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 20

Benefícios fiscais

Rec. 62 ao MF – Assegure:

- a adequada inventariação e classificação dos benefícios fiscais que se encontram em vigor;
- o reforço dos procedimentos de controlo da despesa fiscal com vista à sua relevação integral na Conta Geral do Estado.

Progressos

A AT atualiza anualmente os benefícios fiscais, sendo também envidados esforços para alargar a quantificação dentro das limitações dos dados disponíveis e da complexidade dos sistemas informáticos, nomeadamente dos sistemas liquidadores. Em 2025, passaram a ser quantificados mais benefícios fiscais em sede dos impostos sobre o rendimento.

Fragilidades que se mantêm

Continua a não ser apurada a DF para todos os BF em vigor condicionando a relevação integral da DF na CGE.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 54

Rec. 64 ao MF – Assegure a divulgação na Conta Geral do Estado da perda de receita resultante de todos os desagravamentos fiscais estruturais relevantes.

Progressos

Não existem progressos na quantificação dos desagravamentos fiscais.

Fragilidades que se mantêm

Continuam a não ser quantificados e divulgados na Conta Geral do Estado todos os desagravamentos fiscais estruturais relevantes.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 55

Rec. 65 ao MF – Promova a revisão dos procedimentos de controlo dos benefícios fiscais, por forma a assegurar que os mesmos não produzam efeitos para os contribuintes com dívidas fiscais, conforme determina o art. 14.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Progressos

Introduzidas e implementadas novas condições de controlo nas liquidações de IRS efetuadas em 2025. Criadas novas condições para o controlo cuja informação consta na declaração de IRS disponível a partir de 2026.

Fragilidades que se mantêm

Continua a não ser assegurado integralmente que os benefícios fiscais não sejam considerados no apuramento do imposto, no caso de existência de dívidas fiscais.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 56



Recomendações do PCGE 2023 parcialmente implementadas

Garantias públicas

Rec. 66 ao MF – Assegure que a Conta Geral do Estado contenha informação completa e sistematizada sobre as garantias prestadas pelas entidades que integram o perímetro da Conta e uma análise do risco orçamental associado a eventuais situações de execução dessas responsabilidades.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 17

Progressos

O MEF informou que, no âmbito do desenvolvimento de novos sistemas de informação de monitorização das responsabilidades garantidas, será implementado um novo formulário de recolha de informação sobre garantias, para efeito de prestação de informação por outras pessoas coletivas de direito público, designadamente por empresas do setor empresarial do Estado.

Fragilidades que se mantêm

A informação relativa às garantias prestadas por SFA continua incompleta no RCGE, o qual também não apresenta progressos quanto ao reporte do risco orçamental associado a eventuais execuções de garantias.

Parcerias Público-Privadas e Outras Concessões

Rec. 67 ao MF

- Assegure as condições para que o universo de PPP e outras concessões seja certificado.
- Providencie para que a informação reportada na Conta Geral do Estado seja coerente com os sistemas de informação que a suportam, nomeadamente dotando a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos dos meios adequados à validação da informação prestada pelos parceiros públicos e privados.
- Diligencie no sentido de implementação de procedimentos para que a publicação dos relatórios trimestrais de PPP seja efetuada no prazo adequado e oportuno à sua divulgação e transparência.
- Providencie para que a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos passe a dispor de um sistema de registo, com informação atualizada, dos encargos financeiros dos contratos reportados e assegure o seu acesso em tempo real, às Direções-Gerais do Tesouro e Finanças e do Orçamento, em observância do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei 111/2012, de 23/05.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 57

Progressos

A UTAP procedeu ao alargamento do universo de contratos acompanhados, na sequência da análise de novos contratos suscetíveis de qualificação como PPP. Foram adotadas medidas destinadas a acelerar a elaboração dos boletins trimestrais, designadamente a uniformização dos procedimentos de reporte, a utilização de formulários normalizados e a compilação contínua da informação. A UTAP desenvolveu diligências com vista à operacionalização de uma base de dados mais avançada, incluindo o levantamento de necessidades técnicas e a avaliação de soluções tecnológicas.

Fragilidades que se mantêm

Continua a não existir um mecanismo que assegure a identificação e certificação integral do universo das PPP abrangidas pelo DL 111/2012. A UTAP continua sem acesso direto ao SIGO, mantendo limitações na validação independente da informação financeira reportada. Os relatórios trimestrais continuam a não ser publicados dentro do prazo legal. A base de dados prevista no art. 26.º do DL 111/2012 não se encontra ainda operacional, encontrando-se a respetiva implementação em desenvolvimento.

Recomendações do PCGE 2023 não implementadas

Receita

Rec. 7 ao Governo – Promova a revisão do Decreto-Lei 134/2023, de 28/12, e da Portaria 55/2023, de 01/03, de modo a assegurar a correta contabilização (em despesa e não como abate à receita), dos apoios criados – o prémio salarial de valorização das qualificações no mercado de trabalho e o complemento garantia para a infância – e que, em casos semelhantes, não seja utilizado o procedimento de abate à receita, de modo a assegurar a adequada contabilização dos valores pagos em despesa.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 11

Apreciação

O MF referiu que a matéria está a ser objeto de análise e qualificou a recomendação como parcialmente implementada.

Embora a análise da matéria seja um progresso, não se conhecem outras ações, nomeadamente, propostas de lei, grupos de trabalho, estudos ou apreciações técnicas, que apontem no sentido de conformar estes diplomas legais com os princípios previstos na LEO.



Recomendações do PCGE 2023 não implementadas

Rec. 8 ao MF – [recomenda-se] A revisão da orçamentação e contabilização dos fluxos financeiros deduzidos à receita fiscal, de forma a assegurar o cumprimento do princípio da não compensação

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 10

Apreciação

Progressos limitados, em 2025, deixando de afetar uma percentagem das cobranças de IRC/IRS e IVA à receita própria da AT.

Mantém-se deduções indevidas à receita fiscal, com materialidade financeira, sendo necessário assegurar a contabilização adequada da despesa relativa a políticas públicas e a encargos de liquidação e cobrança.

Receitas e despesas não efetivas e extraorçamentais

Rec. 10 ao MF – Assegure a criação das condições técnicas que permitam o reporte, aos sistemas centrais, de todas as receitas e despesas extraorçamentais contabilizadas nas contas individuais das entidades.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 26

Apreciação

Ausência de condições técnicas nos sistemas centrais do MF, o que impede o reporte de despesas extraorçamentais pelos SI.

Subsistem outras situações de omissão ou reporte parcial materialmente relevantes.

Rec. 11 ao MF – Assegure a designação das entidades responsáveis pela autorização e registo contabilístico da despesa extraorçamental associados à entrega de receita cobrada para terceiros, designadamente no caso dos impostos cobrados pela Autoridade Tributária e Aduaneira para entrega às regiões autónomas e aos municípios.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 27

Apreciação

O MEF considera que a designação das entidades responsáveis pela gestão, cobrança e entrega aos beneficiários de receitas cobradas por conta de terceiros decorre dos diplomas orgânicos das entidades intervenientes, bem como em legislação conexa aplicável. Porém, subsistem exceções à identificação dos responsáveis pela entrega de receita cobrada para terceiros, designadamente a situação identificada na recomendação.

Dívida pública

Rec. 12 ao MF – Assegure a inclusão na Conta Geral do Estado do *stock* da dívida dos serviços e fundos autónomos, da dívida consolidada do universo das entidades que a integram, bem como das receitas e despesas consolidadas associadas ao serviço da dívida.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 14

Apreciação

O RCGE 2025 continua a não reportar a dívida dos SFA, a dívida consolidada, nem as receitas e despesas consolidadas associadas ao serviço da dívida destas entidades.

Património imobiliário

Rec. 18 ao MF – Promova a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação, como instrumentos de uma abordagem estratégica e integrada da gestão do património imobiliário público nas suas diferentes vertentes.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 23

Apreciação

Continuam por aprovar os referidos programas previstos no regime jurídico do património imobiliário público, instrumentos essenciais para uma abordagem estratégica e integrada da gestão do património imobiliário público nas suas diferentes vertentes, como seja o inventário, a regularização jurídica e a ocupação.

Fluxos financeiros na tesouraria do Estado

Rec. 21 ao MF – Promova a consistência entre a informação relativa às entidades titulares de contas na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP e a relativa aos movimentos e saldos das contas na tesouraria do Estado (designadamente quanto ao subsetor que cada entidade integra) divulgada na Conta Geral do Estado.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 28

Apreciação

Segundo o MEF, para o cumprimento da recomendação será necessário implementar um processo automático previsto no projeto de transformação digital do IGCP, mantendo-se o processo de mapeamento manual entre as contas e os subsetores institucionais.



Recomendações do PCGE 2023 não implementadas

Demonstrações orçamentais da SS

Rec. 27 à AR e ao Governo – [recomenda-se] Harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 29

Apreciação

Não se verificaram quaisquer progressos quanto a esta matéria.

Rec. 28 ao Governo – Que reveja o regime extraordinário de apoio à renda e assegure um sistema de controlo adequado, que salgarde a boa aplicação dos dinheiros públicos e que garanta que os apoios sejam direcionados a quem deles precisa.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 30

Apreciação

Persistem problemas na atribuição do apoio que evidenciam a necessidade de rever o respetivo regime legal (DL 103-B/2023, de 22/03, DL 56/2023, de 06/10 e DL 43/2024, de 07/07) e o modelo de operacionalização da medida, apesar das melhorias introduzidas.

Demonstrações financeiras da SS

Rec. 29 ao MTSSS – Diligencie a adoção de uma política de testes de imparidade consentânea com o SNC-AP, a aplicar pelas entidades que integram o perímetro da conta da segurança social às diferentes classes de ativos.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 44

Apreciação

Não foram empreendidas diligências para a implementação da recomendação, continuando-se a adotar, como critério geral, a antiguidade para avaliar o risco de incobrabilidade e reconhecer as respetivas perdas por imparidade.

Rec. 41 ao Governo – Clarifique o âmbito de aplicação do modelo de gestão de tesouraria (previsto nos arts. 90.º dos Decretos-Leis de Execução Orçamental de 2023 e 2024) e avalie a sua operacionalização definindo, designadamente, se a interação com a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP deverá ser efetuada diretamente por cada uma das entidades ou ser centralizada no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, considerando a necessária articulação ao nível da gestão da tesouraria única do sistema de segurança social.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 45

Apreciação

Foi proposta a exclusão do IGFSS, por parte da MTSSS, no âmbito da preparação do DLEO 2026, atendendo às suas competências e ao facto de a entidade não se encontrar sujeita ao cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria, nos termos da LEO.

Contudo, face ao DLEO 2026, constata-se a inexistência de progressos neste domínio.

Rec. 42 ao MTSSS – No âmbito da reforma em curso, proceda à definição do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 46

Apreciação

Não se registaram progressos neste âmbito, tendo sido referido, contudo, que a recomendação será devidamente ponderada, tendo em consideração os objetivos e princípios subjacentes à Reforma do Estado atualmente em curso.

Rec. 43 ao MTSSS e ao MF – Assegurem a publicação da portaria que estabeleça a composição e os limites das aplicações de capital efetuadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nos termos do n.º 7 do art. 3.º do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 47

Apreciação

Continuam por definir a composição e os limites das aplicações de capital a efetuar pelo IGFSS.

Por força do DL 41/2026 de 16/02 esta competência é cometida ao Conselho Diretivo daquele instituto, subsistindo de forma incongruente a disposição que prevê a publicação de portaria para aquele efeito.

Rec. 44 ao MTSSS e ao MF – Assegurem a publicação da portaria que venha definir os termos do financiamento do Fundo de Garantia Salarial por parte do Estado e que assegurem que o Fundo seja dotado de património próprio, alinhando a legislação nacional com a legislação da União Europeia.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 49

Apreciação

Não se registaram progressos neste âmbito.

De acordo com a informação prestada, a matéria está em estudo no IGFSS, pretendendo-se remeter à Tutela nova proposta de portaria para regulamentar o financiamento do FGS pelo OE.


Recomendações do PCGE 2023 não implementadas

Rec. 45 ao MTSSS – Diligencie no sentido de que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social desenvolva e implemente uma política contabilística relativamente ao reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgações das prestações sociais a pagamento, designadamente as pensões, nos termos do SNC-AP e das normas internacionais de contabilidade pública aplicáveis, por força do disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei 192/2015, de 11/09.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 50

Apreciação

Constata-se a inexistência de progressos neste domínio, tendo sido invocadas limitações resultantes da complexidade do sistema de pensões e da escassez de recursos humanos especializados.

Rec. 47 ao Governo – Proceda à clarificação do âmbito de aplicação do princípio da onerosidade aos imóveis propriedade do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (designadamente quanto à aplicação do n.º 2 do art. 2.º da Portaria 278/2012, de 14/09), essencial à uniformização do entendimento no seio da Administração Pública.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 35

Apreciação

Não se registaram progressos neste domínio, mantendo-se em dívida o montante de 29 M€, decorrente da aplicação do princípio da onerosidade relativamente aos estabelecimentos de saúde.

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

Rec. 48 ao Governo – Proceda à correção dos desvios entre os montantes a transferir e os efetivamente transferidos do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis e do Adicional de solidariedade sobre o setor bancário e assegure que, anualmente, passem a ser transferidos para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social os montantes efetivamente arrecadados.

Rec. 50 ao Governo – Nas consignações de receitas fiscais ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, assegure, por um lado, a exequibilidade integral das normas legais que as preveem e, por outro, a adoção dos mecanismos que assegurem a inscrição orçamental, o apuramento e a transferência dos montantes devidos.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 52

Apreciação

A recomendação encontra-se parcialmente prejudicada por força da declaração de inconstitucionalidade de normas do regime que cria o Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário. Veja-se o acompanhamento relativo à recomendação n.º 50, no que respeita às restantes matérias.

Apreciação

Não foram tomadas ações. Mantêm-se inconsistências entre os montantes cobrados e os efetivamente transferidos.

Rec. 51 ao Governo – Proceda à reavaliação da Portaria 216-A/2013, de 02/07, por forma a assegurar que as regras aplicáveis à estratégia de investimento do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social são aquelas que, em cada conjuntura, melhor permitem otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do Fundo.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 53

Apreciação

Constata-se a inexistência de progressos ou de qualquer desenvolvimento a nível legislativo.

Fluxos financeiros na tesouraria do Estado

Rec. 60 ao MF – Promova a divulgação e atualização sistemática da lista de entidades que integram o setor empresarial do Estado, incluindo as datas de entrada e de saída dessas entidades deste setor.

Reiterada no presente Parecer: Recomendação 21

Apreciação

Não foram tomadas ações neste âmbito. O MEF referiu que vai diligenciar no sentido de incluir na divulgação da carteira de participações da ETF a informação referente às datas de entrada e saída das empresas que dela fazem parte. Porém, o procedimento ainda não foi implementado e é de assinalar que não abrange as participações detidas por outras entidades da AC.



DECISÃO

Em sessão do Plenário Geral, os Juízes do Tribunal de Contas deliberam, nos termos dos artigos 74.º, n.º 1, alínea f), e 75.º, alínea a), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovar o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2025.

Lisboa, Sala das Sessões do Tribunal de Contas, em 28 de setembro de 2026

Maria Filipa Pires Urbano da Costa Calvão, Presidente

Ana Margarida Leal Furtado, Relatora e Coordenadora

José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

Votou favoravelmente mas não assinou por ter participado na Sessão por videoconferência

Luís Miguel Delgado Paredes Pestana Vasconcelos

António Francisco Martins

Votou favoravelmente mas não assinou por ter participado na Sessão por videoconferência

Fernando José de Oliveira Silva

Maria Cristina Flora Santos

Sofia Ilda Moura de Mesquita da Cruz David



Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

Luís Filipe Cracel Viana

Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

Votou favoravelmente mas não assinou por ter participado na Sessão por videoconferência

Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

Votou favoravelmente mas não assinou por ter participado na Sessão por videoconferência

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Paulo Jorge Nogueira da Costa

Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

FUI PRESENTE

Ana Cristina Matono Afonso



Anexos

A. O PROCESSO ORÇAMENTAL

A1. Execução das medidas de política orçamental no RCGE 2025 vs previsão no ROE 2025

Quadro A 1 – Execução das medidas de política orçamental no RCGE 2025 vs previsão no ROE 2025 – contabilidade nacional

(em milhões de euros)

Tipologia das medidas	Medidas de política	Previsão ROE 2025	Execução RCGE 2025	Desvio
Invariantes	Medidas com impacto na receita	-243	192	435
	IRS			
	Redução adicional do IRS ^(a)	-450	-458	-8
	IRS Jovem (OE 2024) ^(a)	-250	-147	103
	Receita decorrente do aumento de salários e pensões ^(b)	790	790	0
	IRC			
	SIFIDE, RFAI, ICE e outros (OE 2024) ^(a)	-108	310	418
	ISP			
	Fim da vigência do mecanismo de gasóleo profissional ^(b)	25	25	0
	Fim de isenção biocombustíveis avançados ^(c)	100	-	-100
	IVA			
	Redução IVA eletricidade	-110	-79	31
	Outras receitas			
	Isenção portagens ex-SCUT	-180	-138	42
	Isenção IMT e Imposto do Selo para jovens até 35 anos	-60	-112	-52
	Medidas com impacto na despesa	4 800	5 079	279
	Despesas com pessoal			
	Progressões e promoções e RMMG ^(b)	448	448	0
	Valorização salarial de 56,58€, com mínimo de 2,15%	597	614	17
	Revisão de carreiras especiais	523	442	-81
	Recuperação integral do tempo de serviço dos Professores ^(b)	177	177	0
	Revisão do suplemento de missão das Forças de Segurança	125	101	-24
	Revisão do regime da carreira de enfermagem	116	89	-27
	Acordo com Forças Armadas	83	63	-20
	Revisão do suplemento de missão dos guardas prisionais	18	8	-10
	Revisão do suplemento de recuperação processual dos Funcionários Judiciais	4	3	-1
	Revalorização da carreira de TSEOF	0	1	1
	Pensões e outras prestações sociais			
	Pensões - efeito composição e atualização regular	1 600	1 589	-11
	Comparticipação medicamentos Antigos Combatentes ^(b)	10	10	0
	Pacote Mobilidade Verde	68	44	-24
	Programa Cuida-te+	17	1	-16
	Outras despesas			
	Investimento público	514	869	355
	Apoios aos regimes ecológicos na agricultura	60	21	-39
	Bonificação juros crédito à habitação	-32	-29	3
	Consumos intermédios sem PPP	400	897	497
	PPP rodoviárias	-350	-251	99
	Juros devidos pelas Administrações Públicas	600	30	-570
	Transferências para o Orçamento da União Europeia	345	392	47
	Impacto total medidas invariantes	-5 043	-4 887	156

(em milhões de euros)

Tipologia das medidas	Medidas de política	Previsão ROE 2025	Execução RCGE 2025	Desvio
Medidas de política	Medidas com impacto na receita	55	-360	-415
	IRS			
	Alargamento do IRS Jovem (OE 2025) (a)	-525	-525	0
	Aumento da consignação do IRS (a)	-40	-40	0
	Redução IRS (d)	-	-581	-581
	IRC			
	Combate à fraude e evasão fiscal (b)	50	50	0
	ISP			
	Atualização da taxa de carbono	525	443	-82
	Reversão parcial dos descontos do ISP (d)	-	269	269
	IVA			
	Combate à fraude e evasão fiscal (b)	50	50	0
	Redução do IVA para alimentos infantis	-5	-26	-21
	Medidas com impacto na despesa	402	677	274
	Despesas com pessoal			
	Revisão de carreiras especiais (d)	-	92	92
	Criação da carreira de TSECTAPP	-	1	1
	Suplementos TSEOF e TSECTAPP	-	2	2
	Criação suplemento inspeção das Pescas (e)	-	0	0
	Revisão do regime da carreira de bombeiro sapador/criação do suplemento	-	10	10
	Revisão do regime da carreira de Oficial de Justiça	-	21	21
	Revisão do regime da carreira dos diplomatas	-	2	2
	Revisão do regime da carreira dos farmacêuticos	-	3	3
	Revisão do regime da carreira dos Técnicos de Emergência Pré-hospitalar	-	3	3
	Revisão do regime da carreira médica	-	50	50
	Integração na carreira de investigação científica (e)	-	0	0
	Atribuição de subsídio de insularidade (b)	6	6	0
	Pensões e outras prestações sociais			
	Comparticipação de sistemas de perfusão de insulina (b)	73	73	0
	Pensões - atualização extraordinária (e)	288	288	0
	Suplemento extraordinário de pensão (d)	-	387	387
	Reforço Complemento Solidário para Idosos (CSI) (f)	120	141	21
	Outras despesas			
	Revisão da despesa pública (g)	-85	-310	-225
	Impacto total medidas de política	-347	-1 037	-689
Temporárias	Medidas com impacto na despesa	-	283	283
	Outras despesas			
	Decisões judiciais - ANACOM (d)	-	65	65
	Devolução Adicional Solidariedade Setor Bancário (d)	-	218	218
	Impacto total medidas temporárias	-	-283	283
Total das medidas - impacto no saldo		-5 390	-6 206	-816

(a) Execução no RCGE corresponde a uma estimativa, uma vez que o impacto final não se encontra disponível.

(b) Execução no RCGE é igual à previsão dado que o impacto final não se encontra disponível.

(c) Medida prevista no ROE 2025 e não executada.

(d) Medida não prevista no ROE 2025.

(e) Desvio com valor inferior a 0,5 M€.

(f) Medida parcialmente classificada como invariante no ROE 2025, no montante de 70 M€.

(g) A previsão de poupanças previstas para a medida no ROE 2025 correspondia a 85 M€.

Fonte: MF, ROE 2025 (Quadros 3.2. e A1.1., pp. 100 e 390) e RCGE 2025 (Quadros 2.3 e 2.4, pp. 16 e 17) e EO. Elaboração própria.

B. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E SEGURANÇA SOCIAL

B1. Evolução das receitas e despesas consolidadas (AC e SS)

Quadro B 1 – Receitas e despesas consolidadas (AC e SS) – 2024-2025

(em milhões de euros)

Receitas e despesas orçamentais (a)	2024	2025			Variação	
	Conta Consolidada AC e SS (b)	AC	SS	Conta Consolidada AC e SS	Valor	%
RECEITA	110 926	87 945	46 110	118 916	7 990	7,2
Receita fiscal	61 611	65 587	236	65 824	4 213	6,8
Contribuições para a SS, CGA e ADSE	32 178	4 692	30 152	34 844	2 666	8,3
Taxas, multas e outras penalidades	3 717	3 840	180	4 021	304	8,2
Venda de bens e serviços correntes	4 251	4 226	35	4 261	10	0,2
Transferências e subsídios	5 128	6 766	14 270	5 988	859	16,8
Rendimentos da propriedade	1 690	988	875	1 773	83	4,9
Outras receitas (correntes e de capital)	2 351	1 846	361	2 207	-144	-6,1
DESPESA	111 527	94 800	39 387	119 048	7 521	6,7
Pensões e outras prestações sociais diretas (c)	(b) 42 556	12 752	32 242	44 995	2 439	5,7
Apoios choque geopolítico	1 139	105	287	391	-748	-65,6
Outras transferências e subsídios (d)	18 807	30 150	6 293	21 311	2 504	13,3
Despesas com pessoal	22 278	23 825	353	24 178	1 899	8,5
Aquisição de bens e serviços	14 122	14 874	102	14 976	854	6,0
Juros e outros encargos	6 690	6 599	8	6 516	-174	-2,6
Aquisição de bens de capital (investimento)	4 641	5 445	95	5 539	898	19,4
Outras despesas (correntes e de capital)	1 292	1 050	8	1 141	-151	-11,7
Saldo global = Receita-Despesa	-601	-6 855	6 723	-131	470	-78,2
Saldo em % do PIB	-0,2	-2,4	2,4	-0,04	0,2	

(a) Exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros. Foram objeto de consolidação fluxos intra e intersetoriais de juros, subsídios, transferências correntes e de capital e a venda/aquisição de bens e serviços no Programa Saúde.

(b) Difere (em 3 M€) do valor publicado no PCGE 2024 por somar valores relativos aos apoios COVID que, nesse ano, constavam de linha autónoma.

(c) Exceto as relativas aos apoios concedidos no âmbito do choque geopolítico (incluídas na linha seguinte).

(d) Inclui transferências correntes e de capital e subsídios, exceto os relativos ao choque geopolítico e às pensões e outras prestações sociais diretas.

Fonte: Síntese da Execução Orçamental 2025 da EO; Ficheiro SS; SGR; SIGO. Elaboração própria.

B2. Erros de compilação dos fluxos extraorçamentais para as regiões autónomas

A AD&C reportou à EO mais 165 M€, devido a:

- ◆ problemas técnicos no momento da extração dos dados que duplicaram alguns valores;
- ◆ incluir os pagamentos a empresas, instituições sem fins lucrativos e outras entidades localizadas nas regiões autónomas que não integram a administração regional;
Em contraditório, a AD&C especificou o pagamento “... de cerca de 38 M€ ao beneficiário Portos dos Açores, S.A., do setor empresarial, tendo como acionista único, de acordo com a informação disponível no respetivo portal, a Região Autónoma dos Açores, surgindo assim a dúvida sobre a sua natureza”. Esclarece-se que esta empresa integra o setor empresarial regional, não fazendo parte da administração pública regional, uma vez que não foi objeto dessa classificação pelo INE (cfr. art. 2.º da LEO).
- ◆ abranger pagamentos à SS, relativos ao FSE+, sendo esta a pagar às regiões (registo orçamental) – sobre este tema cfr. PCGE 2024, que refere também o registo contabilístico efetuado nas administrações regionais.

Por sua vez, a Erasmus+ reportou mais 2 M€, também por incluir pagamentos a entidades localizadas nas regiões autónomas que não integram a administração regional, situação reconhecida pela entidade em contraditório, no qual informou que passará “...a considerar cumulativamente a localização do beneficiário nas Regiões Autónomas e a sua integração na respetiva Administração Regional”.

Destas situações resultou a sobrevalorização dos fluxos extraorçamentais destinados às administrações regionais reportados no RCGE em 167 M€, evidenciando-se no Quadro X1 os valores corrigidos e a diferença em relação a cada administração regional.

Quadro B 2 – Fluxos extraorçamentais destinados às administrações regionais

(em milhões de euros)

Entidade	Fundo europeu	RAA	RAM	Total
AD&C	MRR (PRR)	158	93	251
	FEDER	44	26	70
	Fundo de coesão	1	1	2
IFAP	FEADER	4	10	14
	FEAGA	0	0	0
Erasmus+	Outros	1	1	1
Total		208	131	339
Total evidenciado no Quadro 3.33. do RCGE		317	189	506
Diferença		-109	-58	-167

Fonte: CGE 2025 e respostas das entidades. Elaboração própria.

C. ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

C1. Regime de contabilização das receitas

O regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE)¹, em vigor há 25 anos, visava estabelecer as bases de atuação das diversas entidades intervenientes no circuito de gestão das receitas, definir os níveis de responsabilidade e de uniformização dos procedimentos, determinando que a contabilização deve ser assegurada diretamente pelas próprias entidades administradoras. O cumprimento integral deste regime é ainda mais importante face ao disposto na LEO 2015, designadamente no que respeita à ECE e ao modelo de gestão e controlo de tesouraria. Neste contexto, é necessária a identificação clara das entidades que atuam como agentes do Estado, pelo facto de lhes caber administrar receitas do Estado², a reconhecer na ECE.

Porém, do exame realizado, verifica-se que o RCRE nunca foi integralmente cumprido, porquanto:

- ◆ Não existe despacho de transição relativamente às entidades que passaram a dispor do SGR, bem como de nomeação formal do responsável pela contabilização da receita.
- ◆ A lista das entidades administradoras de receitas do Estado (EARE) publicada pela EO só identifica, no início do exercício orçamental, as entidades administradoras que inscrevem previsões de receita e as que constavam da última listagem do ano anterior, acrescentando trimestralmente novas entidades, à medida que reportam execução, quando estas deveriam constar também da lista inicial, se lhes compete por lei a administração e contabilização de uma receita do Estado.
- ◆ Subsiste a falta de interligação dos sistemas próprios das EARE ao SGR – com destaque para os sistemas da AT, dado o peso da receita contabilizada por esta entidade.
- ◆ Continua a manter-se a intervenção dos serviços cobradores com funções de caixa do Tesouro (como o IGCP e a AT), prevista como transitória no RCRE, na contabilização das receitas³ designadamente pela necessidade de reporte de receita do Estado por entidades que não possuem SGR (como os SFA ou as autarquias).
- ◆ Ao nível da execução orçamental de 2025, foram contabilizados 771 M€ em impostos por entidades da AC e 236 M€ pela SS⁴, sem que estas entidades sejam formalmente EARE. Estão em causa receitas relacionadas com os jogos sociais do Estado concessionados à SCML e com o imposto do jogo e imposto do jogo *online* cobrados pelo Turismo de Portugal⁵. Esta situação resulta do facto de vários diplomas atribuírem funções de liquidação e coordenação destas receitas às referidas entidades sem que tivesse havido uma articulação destes diplomas com o RCRE.

¹ Definido pelo DL 301/99, de 05/08 e regulamentado pela Portaria 1 122/2000, de 28/07.

² Uma vez que se mantém o conceito de entidade administradora na LEO 2015, nos termos do n.º 4 do art. 49.º.

³ Sobreretudo nas reposições não abatidas e abatidas nos pagamentos.

⁴ Para além da SS, as entidades que contabilizam valores mais relevantes destas receitas como impostos são: Turismo de Portugal (324 M€), SCML (206 M€), Administração Central do Sistema de Saúde (120 M€), Instituto Português do Desporto e Juventude (73 M€), Fundo de Fomento Cultural (27 M€) e Autoridade Nacional de Proteção Civil (18 M€).

⁵ Estas receitas da SCML e Turismo de Portugal estão classificadas em outros impostos indiretos.

**C2. Receitas fiscais consignadas****Quadro C 1 – Receitas fiscais consignadas por entidade destinatária – 2023-2025**

(em milhões de euros)

Impostos e entidades destinatárias	2023	2024	2025
Impostos cobrados pela AT	4 005	4 356	4 336
IRS	530	577	575
Municípios – participação variável no IRS	511	549	546
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	1	1	0
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – consignação das taxas de IRS		8	10
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% da cobrança coerciva	18	19	19
IRC	631	612	386
Instituto do Cinema e Audiovisual - consignação de receita de IRC		1	1
Camões, IP – Consignação de receita de IRC	20	20	0
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – consignação de 2 p.p. das taxas de IRC	605	586	376
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% da cobrança coerciva	6	6	9
Impostos diretos diversos	497	419	400
Fundo de Resolução – contribuição do setor bancário	215	189	193
Fundo de Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético – contribuição extraordinária do setor energético	113	54	47
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – adicional ao IMI	126	139	160
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social – adicional sobre o setor bancário (a)	39	34	0
A distribuir (Lei 24-B/2022, de 30/12) – contrib. de solidariedade temporária do setor de distribuição alimentar	5	3	0
IVA	1 119	1 227	1 267
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – IVA Social	1 028	1 085	1 143
Municípios – participação na receita do IVA	61	106	85
Turismo de Portugal – IVA Turismo	16	16	16
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% da cobrança coerciva	13	20	23
ISP	940	1 166	1 200
Infraestruturas de Portugal – consignação do serviço rodoviário	690	691	698
Fundo Ambiental (financiamento do PART e outras consignações)	240	468	497
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	10	10	5
IT		59	198
Serviço Nacional de Saúde – IT na parte da receita que exceder os 1 466 M€		59	198
IABA	59	60	61
Serviço Nacional de Saúde – IABA sobre bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes	59	60	61
Impostos indiretos diversos	229	235	249
Rádio e Televisão de Portugal – contribuição sobre o audiovisual	191	196	198
Serviço Nacional de Saúde – contribuição extraordinária dos fornecedores do SNS de dispositivos médicos	18	18	24
Administração Central do Sistema de Saúde – contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica	18	20	26
Fundo de Estabilização Tributário – consignação de até 5% da cobrança coerciva	1	1	1
Impostos cobrados por outras entidades (SCML, Turismo de Portugal)	981	1 002	1 028
Lotarias, resultados de exploração de apostas mútuas e outros impostos indiretos (SCML)	621	608	649
Segurança social	205	205	216
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	192	193	206
Administração Central do Sistema de Saúde	103	99	107
Instituto Português do Desporto e Juventude	61	54	60
Outras entidades (b)	59	57	59
Imposto do jogo (Turismo de Portugal)	360	395	378
Turismo de Portugal	295	338	324
Segurança social	30	28	20
Outras entidades (c)	35	28	34
Total	4 985	5 358	5 364

(a) Relativamente ao adicional sobre o setor bancário, destinado ao FEFSS, perante a restituição aos bancos dos valores cobrados, deixou de haver receita a consignar. Optou-se por não abater os valores restituídos em 2025 (171 M€) por não ter sido obtida evidência da sua recuperação junto do FEFSS.

(b) Fundo de Fomento Cultural (22 M€ em 2023 e 21 M€ em 2024 e 22 M€ em 2025), Autoridade Nacional de Proteção Civil (17 M€ em 2023 e 2024 e 18 M€ em 2025), Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (6 M€ em 2023, 2024 e 2025), organismos do Ministério da Educação (9 M€ em 2023 e 2024 e 8 M€ em 2025) e Organismos da Presidência de Conselhos de Ministros (4 M€ em 2023 e 3 M€ em 2024 e 2025) e Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (1 M€ em 2023 e 2024 e 2025).

(c) Fundo de Fomento Cultural (4 M€ em 2023, 5 M€ em 2024 e 4 M€ em 2025), Instituto Português de Desporto e Juventude (13 M€ em 2023, 9 M€ em 2024 e 12 M€ em 2025), Administração Central do Sistema de Saúde (14 M€ em 2023, 10 M€ em 2024 e 13 M€ em 2025), organismos do Ministério da Economia (1 M€ em 2023 e 2024 e 2025), Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (2 M€ em 2023 e 3 M€ em 2024 e 2025) e organismos do Ministério da Saúde (1 M€ em 2023 e 2025).

Fonte: SGR, CGE 2023 a 2025 (Quadro A 30 – Receitas gerais consignadas a outras entidades contabilizadas pela AT) e SIGO. Elaboração própria.

**C3. Receita não fiscal – principais entidades****Quadro C 2 – Receita não fiscal por classificação económica – principais entidades**

(em milhões de euros)

Entidades	2024	Contrib. para a SS, CGA e ADSE	Taxas, Multas e Outras Penalid.	Venda de Bens e Serviços Correntes	Outras Receitas Correntes	Transferências Correntes/Capital		Outras Receitas de Capital	Total 2025	Variação 2024/2025
						UE	Outras			
Caixa Geral de Aposentações	4 976	4 526	40	0	0	1	664	0	5 231	255
Instit. do Emprego e Formação Profissional	1 170	0	1	0	100	77	1 047	1	1 226	56
Autoridade Tributária e Aduaneira	870	0	340	401	392	8	2	0	1 142	272
Ensino Superior e Serviços de Ação Social	940	0	420	173	48	253	51	1	946	6
Infraestruturas de Portugal	1 035	0	284	156	11	369	0	118	938	-97
Inst.de Prot. e Assistência na Doença – ADSE	842	0	0	895	1	0	0	0	896	54
Fundo Ambiental	761	0	123	546	5	187	0	0	862	101
Entidade do Tesouro e Finanças	1 028	0	4	0	793	0	2	11	810	-218
Entidades do SNS	663	0	197	150	118	267	35	2	770	106
Inst. de Fin. da Agricultura e Pescas	704	0	0	0	30	556	31	0	617	-87
Instit. da Hab. e da Reabilitação Urbana	319	0	0	15	4	533	0	0	551	232
Instit. Gestão Fin. e Equipamentos da Justiça	421	0	365	0	13	61	0	1	440	19
IAPMEI – Agência para a Comp. e Inovação	509	0	3	10	15	411	1	0	439	-69
Administração do Património do Estado	382	0	0	391	1	0	0	22	414	32
Instituto dos Registos e do Notariado	397	0	399	1	0	13	0	0	413	17
CP – Comboios de Portugal	353	0	0	325	16	2	0	0	343	-10
Estab. de Ed. e Ensinos Básico e Secundário	339	0	2	62	143	22	112	0	341	2
Metropolitano de Lisboa	174	0	0	138	11	69	0	0	218	44
Metro do Porto	190	0	2	61	15	102	25	2	206	16
Direção-Geral dos Estab. Escolares	1	0	1	0	175	0	0	0	176	175
Direção-Geral do Ensino Superior	183	0	0	0	62	65	40	0	167	-16
Fundo de Acidentes de Trabalho	139	0	158	0	0	0	2	0	160	20
Autoridade Nacional das Comunicações	93	0	154	0	0	0	0	0	154	61
Marinha	94	0	15	9	102	5	0	0	130	37
Ag. para a Integ., Migrações e Asilo - AIMA	105	0	123	5	1	2	0	0	130	25
Autoridade Nacional da Aviação Civil	118	0	127	0	0	0	2	0	129	12
Outros	4 953	165	1 082	889	796	988	494	93	4 507	-446
Total	21 759	4 692	3 840	4 226	2 852	3 990	2 508	250	22 358	598

Fonte: SGR e SIGO. Elaboração própria.



C4. Taxas não identificadas – principais entidades

Quadro C 3 – Taxas não identificadas – principais entidades

(em milhões de euros)

Designação do Serviço	Receita
Taxas não identificadas, das quais:	998
Instituto Nacional de Emergência Médica	181
Fundo de Acidentes de Trabalho	153
Agência para Integração, Migrações e Asilo	123
INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde	83
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil	60
Fundo Ambiental	59
Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais	36
Fundo de Garantia Automóvel	35
Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões	27
Instituto Nacional da Propriedade Industrial	23
Fundo para as Relações Internacionais	20
Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	19
Agência para a Energia	15
Direção-Geral de Alimentação e Veterinária	15
Guarda Nacional Republicana	15
Marinha	15
Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos	13

Nota: Estes 17 serviços contabilizaram taxas na rubrica 0401999978 - Receitas Próprias - Outras taxas diversas (891 M€) e a Marinha ainda contabilizou também na rubrica 0401999999 - Receitas de Impostos - Outras taxas diversas (370 M€).

Existem ainda 90 entidades com receita em taxas não especificadas, totalizando 107 M€ nas seguintes rubricas:

0401999978 – Receitas Próprias – Outras taxas diversas (100 M€);

0401999999 – Receitas de Impostos – Outras taxas diversas (5 M€);

040199B0C0 – Taxas Diversas – Outros (2 M€) e;

0401999998 – Consignação ao FET (91 €).

Fonte: SGR e SIGO. Elaboração própria.

C5. Despesa por classificação económica

Quadro C 4 – Despesa efetiva consolidada da AC por classificação económica – 2024-2025

(em milhões de euros)

Classificação económica	2024		2025		Variação	
	Total	%	Total	%	Valor	%
Despesa corrente	81 443	91,2	85 792	90,5	4 348	5,3
Despesas com pessoal	21 935	24,6	23 825	25,1	1 890	8,6
Aquisição de bens e serviços	14 009	15,7	14 874	15,7	865	6,2
Juros e outros encargos	6 822	7,6	6 599	7,0	-224	-3,3
Transferências correntes	36 941	41,4	38 582	40,7	1 641	4,4
Subsídios	1 015	1,1	1 134	1,2	119	11,8
Outras despesas correntes	717	0,8	592	0,6	-125	-17,4
Diferenças de consolidação	4	0,0	185	0,2	181	4 249,2
Despesa de capital	7 831	8,8	9 008	9,5	1 177	15,0
Investimento	4 569	5,1	5 445	5,7	875	19,2
Transferências de capital	2 722	3,0	3 290	3,5	568	20,9
Outras despesas de capital	315	0,4	106	0,1	-209	-66,3
Diferenças de consolidação	225	0,3	167	0,2	-58	-25,8
Despesa efetiva	89 274	100,0	94 800	100,0	5 525	6,2

Nota: Exclui todas as receitas e despesas classificadas em ativos e passivos financeiros e operações extraorçamentais.

Fonte: SIGO, CGE 2024 e 2025. Elaboração própria.

C6. Erros de especificação na despesa

Erros ao nível da classificação económica da despesa:

- ◆ A Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (SGMF) especificou no agrupamento 04 – transferências correntes, subagrupamento 08 – setor institucional famílias um total de 8,2 M€. Contudo, pelo menos 5,7 M€, nos termos do classificador económico das Despesas Públicas¹, correspondem a outros setores institucionais, designadamente: 01 – sociedades e quase sociedades não financeiras, 02 – sociedades financeiras, 03 – administração central, 04 – administração local e 09 – resto do mundo. Em contraditório, a SGMF informou que, na sequência das observações formuladas no PCGE 2024, reavaliou o enquadramento contabilístico aplicável às despesas com indemnizações previstas no DL 74/70² e que *“...a partir do último trimestre de 2025 (...) os pagamentos efetuados ao abrigo daquele diploma são registados de acordo com a classificação económica correspondente à natureza jurídica e institucional dos respetivos beneficiários...”*.
- ◆ Parpública (11,2 M€): despesa orçamental relativa a pagamento de dividendos processada a título de outras despesas de capital quando tem a natureza de despesa corrente. Em contraditório, a entidade reconheceu a inadequada especificação da operação, referindo que tomou *“...devida nota para situações futuras”*.

C7. Limites ao financiamento do Estado e gestão da dívida pública

A LOE, anualmente, estabelece limites para o financiamento do Estado e gestão de dívida pública. Por acolhimento das recomendações do Tribunal, o RCGE 2025³ faz referência pela primeira vez a quase todos os limites fixados pela AR para o financiamento do Estado e da gestão da dívida pública.

Limite de endividamento líquido global direto

O RCGE faz referência ao limite de endividamento líquido global direto e, não estando em causa o seu cumprimento, salienta-se que a LOE 2025 (art. 82.º) fixou o limite de endividamento líquido global direto em 20 000 M€, podendo ser acrescido de 50% das amortizações da dívida fundada previstas para o ano seguinte e abatido do pré-financiamento realizado em 2024 (saldo transitado para 2025), fixando-o assim em 36 299 M€⁴.

Para efeitos de demonstração do cumprimento deste limite, o Quadro 3.50 do RCGE 2025 apresenta um acréscimo do endividamento de 7 023 M€. Porém, como o Tribunal tem referido em Pareceres anteriores, o apuramento deste montante não está suficientemente claro na Conta. Para que o apuramento deste limite seja realizado, numa base consolidada e transparente, torna-se necessário que a CGE inclua a dívida dos SFA, à semelhança do que sucede com a dívida direta do Estado (Mapa 15, Volume I, Tomo III da CGE), bem como o *stock* da dívida consolidado. A falta desta informação condiciona a verificação do efetivo cumprimento do limite, a correta interpretação dos valores apurados (e apresentados no RCGE, quadros 3.49 e 3.50), bem como a correta interpretação da forma como o apuramento apresentado se relaciona com a evolução do endividamento nominal em cada ano orçamental⁵.

No âmbito do contraditório, o IGCP reconheceu a falta da informação na CGE relativa aos SFA, referindo que não dispõe dessa informação. Paralelamente, o MEF e o IGCP defenderam que o apuramento do acréscimo de endividamento (quer para o Estado, quer para os SFA) deve ser efetuado *“...a partir da diferença entre a receita e a despesa com passivos financeiros por considerar que este limite não pode ser verificado através da variação do valor nominal da dívida, porquanto essa pode sofrer alterações que não resultam de decisões do Governo ou do gestor de dívida e que distorcem o verdadeiro valor de acréscimo de endividamento efetivamente decidido. Essa opção permite também harmonizar a metodologia de apuramento do acréscimo de endividamento do Estado e dos SFA e dos efeitos de consolidação entre subsectores (dados que são apurados a partir da classificação económica da base de dados da receita e despesa de passivos financeiros da EO)...”*.

¹ DL 26/2002, de 14/02.

² DL 74/70, de 02/03, o qual estabelece o regime de pagamento, pelo Estado português, de indemnizações determinadas por decisões judiciais transitadas em julgado, compensações por danos a terceiros, tratamentos médicos e outras.

³ RCGE 2025, ponto 3.5.1., p. 145 e seguintes.

⁴ Cfr. Quadro 3.49 do RCGE 2025. Em 2024, o correspondente valor foi de 25 248 M€.

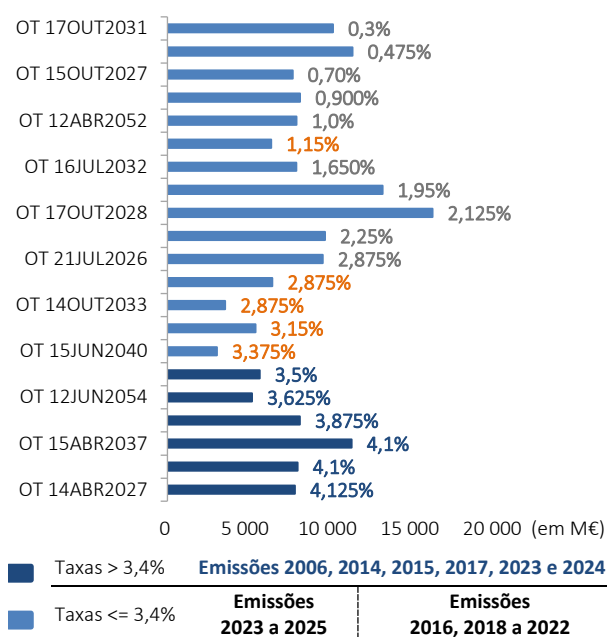
⁵ Por exemplo, em 2025, no caso da dívida direta, o Quadro 3.50 apresenta como *“Endividamento líquido direto do Estado em 2025 (ano civil, valor encaixe)”* o valor de 8 238 M€. Considerando os valores da CGE (Mapa 15 – Movimento da dívida direta do Estado), em valor nominal, o acréscimo do endividamento foi de 9 529 M€ (ano civil, sem período complementar). No caso da dívida dos SFA, a Conta não reporta informação que permita validar os montantes apresentados naquele Quadro.

Limite para a contratação de empréstimos pelo IHRU

O limite para a contratação de empréstimos pelo IHRU, IP, é fixado no art. 83.º da LOE 2025, que estabelece um *plafond* global de 1 468 M€ para o período 2025-2030. Tal como registado em 2023 e 2024, o legislador manteve a lógica de um teto plurianual, afastando-se dos limites exclusivamente anuais. A monitorização e demonstração do cumprimento deste limite, na CGE, continua, por isso, a ser imprescindível.

C8. Dívida direta do Estado – *Stock* de OT e respetivas taxas

Gráfico C 1 – *Stock* de OT e respetivas taxas



C9. Dívida financeira dos SFA – Diferenças de reporte – TC / RCGE 2025

Quadro C 5 – Confronto entre a dívida apurada pelo Tribunal e o Quadro 2.16 do RCGE 2025

(em milhões de euros)

Entidades no Quadro 2.16	TC	RCGE 2025	Justificação das diferenças face ao RCGE 2025
Parvalorem, SA	4 947	5 288	Integra juros e descontos de juros acionistas
Infraestruturas de Portugal, SA	3 216	3 352	Integra juros corridos e desconto contabilístico
Metropolitano de Lisboa, EPE	2 967	2 967	
Construção Pública, EPE	496	496	
Entidade Nacional para o Setor Energético, EPE	360	363	Inclui estimativa de juros a pagar
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, SA	229	199	Não integra suprimentos
RTP, SA	240	89	Não inclui 150 M€ do adiantamento pago pelo Estado em 2011 relativo ao arquivo da RTP
Metro do Porto, SA	119	119	
PARPÚBLICA - Participações Públicas, SGPS, SA	120	123	Integra locações financeiras
TRANSTEJO - Transportes Tejo, SA	111	111	
CP – Comboios de Portugal EPE	105	104	Valor contabilístico
SAGESECUR	12	12	

(a) A variação da dívida da Metro do Porto, no valor de 142 M€, face a 2024 respeita ao aumento de capital em numerário subscrito pelo Estado (através da ETF) em 31/12/2024, o qual foi indevidamente integrado como dívida no âmbito do RCGE 2024 e excluído em 2025.



C10. Limites para a concessão de garantias

A LOE 2025 estabeleceu limites para a concessão de garantias. A CGE e o RCGE são omissos na demonstração do cumprimento desta determinação. O Tribunal solicitou à ETF que demonstrasse o cumprimento dos limites estabelecidos e, dos elementos recebidos, não há evidência de não terem sido respeitados.

O quadro seguinte sintetiza os limites fixados.

Quadro C 6 – Limites da LOE 2025 para a concessão de garantias

(em euros)

Limites do art. 80.º da LOE 2025	Valor da LOE	Valor executado
Limite máximo para Concessão de Garantias do Estado (fluxos líquidos anuais)	4 500 000 000	50 000 000 (a)
Concessão de garantias a operações de crédito à exportação, créditos financeiros, caução e investimento português no estrangeiro, entre outros	2 600 000 000	888 829 119 (a)
Concessão de garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo, para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas	250 000 000	175 000 000 (a)
Concessão de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, fluxo líquido anual	2 000 000 000	- (b)
Concessão de garantias pelo IGFSS, IP a favor do sistema financeiro, no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas IPSS	48 500 000	37 116 573 (c)
Concessão de garantias a financiamento a contrair por cada uma das Regiões Autónomas (gestão da dívida)	10% da dívida total de cada região autónoma	496 700 000 (a)
Concessão de garantias para cobertura de responsabilidades assumidas pelos mutuários junto do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento	400 000 000	- (a)
Concessão de garantias à SOFID – Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, SA	15 000 000	- (a)

Fonte: (a) ETF; (b) EAS, SCML e FAM; (c) IGFSS. Elaboração própria.

Embora não esteja em causa o incumprimento do limite, na informação enviada ao Tribunal para demonstração do respeito pelos limites fixados, a ETF não considerou a garantia pessoal do Estado a instituições de crédito, para viabilização de crédito à habitação própria permanente a jovens até aos 35 anos que, em 2025, totalizou 999 M€.

C11. Património financeiro – global e em entidades fora do perímetro

Quadro C 7 – Património financeiro do Estado – global e em entidades fora do perímetro – 2024-2025

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2024		31/12/2025		Variação	
	Global	Fora do perímetro	Global	Fora do perímetro	Em entidades fora do perímetro	
					Valor	%
Participações	60 176	28 164	61 466	28 188	24	0,1
Societárias e EPE	37 358	5 748	38 846	5 970	222	3,9
Organizações financeiras internacionais	22 248	22 248	22 088	22 088	-160	-0,7
Unidades de participação	570	168	532	129	-38	-22,8
Créditos	21 438	3 252	21 169	2 966	-286	-8,8
Empréstimos	20 284	2 558	20 151	2 453	-105	-4,1
Execução de garantias	909	454	776	275	-179	-39,4
Entidades extintas e outros	245	240	243	238	-2	-0,8
Outros ativos financeiros	6 317	32	7 663	32	0	0,0
Prestações acessórias de capital	5 429	24	6 729	24	0	0,0
Obrigações e títulos de dívida pública	888	8	935	8	0	0,0
Total do PF do Estado	87 932	31 448	90 298	31 186	-262	-0,8

Fonte: Informação prestada nos termos da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Elaboração própria.



Quadro C 8 – Património financeiro dos SFA – global e em entidades fora do perímetro – 2024-2025

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2024		31/12/2025		Variação	
	Global	Fora do perímetro	Global	Fora do perímetro	Em entidades fora do perímetro	
					Valor	%
Participações	9 125	3 755	8 933	3 743	-12	-0,3
Societárias e Não societárias	3 168	1 889	3 020	1 782	-106	-5,6
Unidades de participação	3 117	1 866	3 147	1 961	95	5,1
Fundos Não Titulados	2 840	0	2 766	0	0	-
Créditos	6 133	5 875	4 505	4 269	-1 606	-27,3
Empréstimos	3 083	2 825	2 787	2 550	-275	-9,7
Transmissão	2 671	2 671	1 343	1 343	-1 329	-49,7
Execução de garantias e sub-rogação	379	379	376	376	-3	-0,8
Outros ativos financeiros	28 909	2 802	30 250	2 585	-217	-7,8
Títulos de Dívida pública	26 107	0	27 665	0	0	-
Obrigações	2 510	2 510	2 220	2 220	-290	-11,6
Prestações acessórias e suplementares de capital	176	175	204	204	29	16,5
Depósitos a prazo, contrato financeiro e colateral	117	117	161	161	44	37,6
Total do PF dos SFA	44 167	12 432	43 688	10 597	-1 835	-14,8

Fonte: Informação prestada nos termos da Instrução 1/2008 - 2.ª Secção. Elaboração própria.

C12. Erros nos Mapas da CGE relativos ao património financeiro

No que respeita ao património financeiro dos SFA, o RCGE 2025 não evidencia¹ melhorias ao nível do reporte, procedendo apenas à atualização das carteiras já apresentadas em anos anteriores, de acordo com as operações do ano², e à integração da carteira de uma nova EPR, a Museus e Monumentos de Portugal. Assim, a informação refletida no RCGE 2025 limita-se: i) à carteira de participações (não inclui outras categorias de ativos financeiros, designadamente, créditos por empréstimos, obrigações, títulos de dívida pública); ii) ao universo de 11 entidades gestoras (face ao número de 220 entidades apurado pelo Tribunal), correspondentes a EPR com participação total do Estado e detentoras de carteira de participações. Neste contexto, continuam omissas carteiras de EPR relevantes como a da Oitante, da SCML e da Estamo.

Quanto à informação divulgada nos mapas da CGE³ sobre anulações de créditos, identificaram-se inconsistências no Mapa 32 – Créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão face à informação prestada pelo FCGM ao TC. Esta situação está relacionada com o facto de na CGE estarem incorretamente integrados todos os perdões de dívida, independentemente de terem ou não aval do Estado ou do FEI e de o seu registo integrar ou não o ativo do Fundo; no reporte ao TC são considerados apenas os perdões de dívida de contragarantias sem e com garantia do Estado, mas que ainda estejam relevados no ativo do Fundo. Sobre esta situação, o FCGM transmitiu, em sede de contraditório ao PCGE 2024, que iria diligenciar junto da ETF no sentido de resolver esta divergência. Contudo, foi mantido o procedimento em 2025, continuando a estar evidenciados na CGE perdões de dívida afetos ao FCGM e que deveriam ser reportados pela ETF e pelo FEI. Em contraditório, o BPF confirmou o reporte “...no Mapa 32 da CGE 2025, [d]a relação dos créditos extintos cujo impacto patrimonial no seu ativo é nulo...” e renovou a intenção e compromisso de mitigar estas inconsistências em sede da CGE 2026.

¹ Quadro 2.12 Participações detidas pelas empresas públicas reclassificadas em 2024 e 2025.

² Dá-se ainda conta da alteração do valor das participações do Metro do Porto para valores não nominais.

³ Mapas 28, 31 e 32, que integram os Elementos informativos Comuns – Subsetor Estado – Subsetor dos Serviços e Fundos Autónomos.

C13. Erros de especificação do património financeiro

Os fluxos financeiros associados ao património financeiro devem ser inscritos nas rubricas de receita e de despesa com ativos financeiros¹; quanto aos rendimentos provenientes desse património, sob a forma de juros, dividendos e participações nos lucros, devem ser registados na rubrica rendimentos da propriedade. Em sede de contraditório, o MEF e a EO reforçaram o exposto, indicando que *“...os registos contabilísticos devem observar o cumprimento da normalização vigente, em particular os classificadores orçamentais aplicáveis...”*. Contudo, da análise da execução orçamental e do seu confronto com a informação prestada ao TC², identificou-se o registo incorreto, no âmbito da execução orçamental, de algumas operações:

- ♦ Pela **Oitante**, e de forma reiterada, as receitas obtidas com o resgate de unidades de participação de fundos de investimento imobiliário (8 M€) em venda de bens de investimento, quando se trata de receitas de ativos financeiro; acresce que o registo desses valores como receita de bens de investimento não é consistente com o registo na contabilidade financeira dessas unidades de participação em inventários. Saliente-se que a EO já referiu que acompanha o entendimento do Tribunal, no sentido de que os referidos registos contabilísticos devem reger-se pelo classificador orçamental. Sobre este registo o MEF e a EO, em contraditório, informaram que, em sede de esclarecimentos prestados, alertaram a Oitante no sentido de que as receitas obtidas com o resgate de unidades de participação de fundos de investimento imobiliário deviam ser classificadas como ativos financeiros. Por sua vez, a Oitante, em contraditório, informou que irá proceder em conformidade com o Parecer da EO, já na execução orçamental de 2026.
- ♦ Pela **SCML**: i) da despesa realizada com o pagamento da dívida que detinha junto da Parpública (2 M€) em ativos financeiros, quando se trata de despesa com passivos financeiros, dado que decorre do pagamento realizado pela Parpública, em 2024, à Cruz Vermelha Portuguesa, em substituição da SCML; ii) dos fluxos associados aos depósitos a prazo que não foram registados na execução orçamental (depósitos constituídos em diversas entidades bancárias no valor total de 38 M€); iii) do registo indevido das receitas relacionadas com: o reembolso de prestações acessórias de capital (0,3 M€), de empréstimos (0,5 M€) e juros de depósito a prazo na rubrica Outras receitas correntes, bem como o reembolso de obrigações subordinadas (1 M€) como Venda de bens de investimento. As receitas decorrentes dos reembolsos deveriam ter sido registadas como ativos financeiros e os juros como rendimentos da propriedade, tendo a SCML reconhecido a incorreção destes registos.
- ♦ Pelo **FC&QC** da receita associada à distribuição de rendimentos por Fundos de Investimento (3 M€) como outras receitas correntes e em ativos financeiros, quando se trata de uma receita associada a rendimentos da propriedade e, ainda, pelo não registo da despesa associada à constituição de depósito a prazo (4 M€), dado que foi deduzida à receita, resultante da variação líquida dos fluxos associados aos CEDIC.
- ♦ Pelo **FINOVA**: i) da receita associada à distribuição de rendimentos (6 M€) de Fundos de Investimento na rubrica de ativos financeiros, quando se trata de uma receita que deveria ser registada como rendimentos da propriedade; ii) do registo das despesas com a subscrição de capital do Fundo de Dívida e Garantias (5 M€) e FC&QC (1 M€) como passivos financeiros, quando se trata de despesa com ativos financeiros, situação que foi reconhecida pelo FINOVA na informação reportada ao TC e corrigida em sede de prestação de contas; iii) da não contabilização da despesa associada à constituição e reforço de depósitos a prazo em diversas entidades bancárias (23 M€), a qual deveria ser registada na rubrica de ativos financeiros.

As diferenças referidas para o FC&QC e FINOVA ocorrem, segundo informação do BPF em contraditório, devido aos trabalhos de revisão não estarem concluídos nos prazos para a prestação de informação ao TC e à EO. Informaram ainda que continuarão *“...os trabalhos em paralelo com os revisores de contas para que as restantes situações sejam corrigidas e o reporte da conta gerência de 2025 a efetuar ao Tribunal de Contas já condense os devidos ajustamentos”*.

¹ Respetivamente no capítulo 11 e agrupamento 09.

² No âmbito da Instrução 1/2008.



C14. Financiamento do setor empresarial do Estado – Empresas beneficiárias

Quadro C 9 – Empresas beneficiárias de empréstimos, dotações de capital, indemnizações compensatórias e outros fluxos

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos a médio e longo prazos ^(a)		Dotações de capital ^(b)		Indemnizações compensatórias		Outras ^(c)		Total	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025
Empresas Públicas Reclassificadas (EPR)	-116	-10	3 462	2 574	250	588	1 278	1 762	4 874	4 913
Infraestruturas de Portugal	-	-	1 817	1 007	46	339	727	903	2 590	2 249
Unidades de Saúde, EPE	(d)3	-2	976	(e)1 311	-	-	59	145	1 037	1 455
RTP	-	-	-	2	-	-	192	198	192	200
Metropolitano de Lisboa	8	-	370	153	4	10	20	18	401	181
Construção Pública	-	62	-	85	-	-	7	6	7	154
CP – Comboios de Portugal	-35	-	126	-	90	133	25	9	207	142
Parpública	-	-	-	-	-	-	-	128	-	128
SPMS	-	-	-	-	-	-	66	112	66	112
Metro do Porto	-	-	142	-	3	-	67	81	213	81
IGCP	-	-	-	-	-	-	36	43	36	43
AICEP	-51	-	12	-	-	-	13	41	-26	41
Transtêjo	8	-	-	-	17	16	16	6	41	22
EDIA	7	-	14	15	-	-	6	8	27	22
SIRESP	-	-	-	-	22	20	-	-	22	20
Outras	-55	-70	5	-	68	69	45	66	63	65
Empresas Públicas não Reclassificadas (EPnR)	-	-	346	348	19	18	104	81	468	447
TAP, SA	-	-	343	343	-	-	0	-	343	343
CGD	-	-	-	-	-	-	53	38	53	38
Empresas de águas	-	-	-	-	-	-	37	27	37	27
LUSA	-	-	3	5	19	18	-	-	21	24
Outras	-	-	-	-	-	-	13	15	13	15
Total	-116	-10	3 807	2 922	269	606	1 381	1 842	5 342	5 360

(a) Líquidos de reembolsos.

(b) Pagamentos relativos a aumentos de capital (2 820 M€ em 2024 e 1 639 M€ em 2025) e despesas com outros ativos financeiros (987 M€ em 2024 e 1 299 M€ em 2025).

(c) Juntamente com as indemnizações compensatórias, abrange a totalidade das transferências.

(d) Empréstimos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

(e) Processados a título de outros ativos financeiros para cobertura de prejuízos.

Fonte: CGE, SIGO e serviços processadores. Elaboração própria.



C15. Património imobiliário – Receita de alienações e despesa de aquisições

Quadro C 10 – Receita com alienação de imóveis – 2025

(em euros)

Administração Central	Total	RCGE (a)
Entidades Públicas Reclassificadas	44 687 635	16 755 139
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (b)	14 503 847	-
Parvalorem (c)	14 353 292	14 353 292
Oitante (b) (d)	10 210 899	-
Metro-Mondego (c)	2 010 060	2 010 060
EAS – Empresa de Ambiente na Saúde (b)	1 632 803	-
Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (b)	530 000	-
Estamo (b)	527 995	-
Universidade do Porto – Fundação Pública (b)	385 000	-
Infraestruturas de Portugal	256 483	256 483
Banif Imobiliária, SA (b)	174 800	-
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva	102 457	102 457
Unidade Local de Saúde de Gaia/Espinho, EPE (e)	-	32 848
Serviços Integrados	22 124 026	22 133 921
Administração do Património do Estado (f)	22 124 026	22 124 026
Guarda Nacional Republicana (g)	-	9 895
Serviços e Fundos Autónomos	7 488 687	1 510 736
Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas (b)	5 567 047	-
Instituto de Emprego e Formação Profissional (f)	783 940	783 940
Cofre Privativo do Tribunal de Contas da Madeira (b)	408 790	-
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (f)	326 800	326 800
IVV – Instituto da Vinha e do Vinho (f)	309 417	309 418
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (b)	35 711	-
Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (h)	25 188	41 988
Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (h)	17 825	34 625
IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação (f)	13 969	13 965
Total	74 300 348	40 399 796

(a) Quadro 3.91 (Alienações de imóveis pelas EPR em 2025) e Quadros 3.84 a 3.89 (Estado e Institutos Públicos) do RCGE 2025.

(b) Consta no Quadro A36 do RCGE 2025, sem identificação tratar-se de uma alienação de imóvel.

(c) Venda de bens e serviços correntes – Mercadorias pela Parvalorem e Venda de bens e serviços correntes – Outros pela Metro Mondego.

(d) Não foi considerado o valor das UP por dever constituir receita de ativos financeiros e não de venda de bens de investimento (cfr. ponto 2.6.2).

(e) Diferença entre a execução orçamental registada pela entidade e o Quadro 3.91.

(f) Inclui receita de alienações abrangida pelo regime transitório do DL 113/2024, de 21/12, alterado pelo DL 130/2025, de 24/12.

(g) Diferença entre a execução orçamental registada pela entidade e Quadro 3.88.

(h) Diferença entre a informação prestada pela entidade e respetiva execução orçamental e a informação do Quadro 3.88.

Nota: No âmbito da informação prestada pelas entidades, apurou-se o valor global de 11 845 822,27 registados, indevidamente, como alienações de imóveis, quando se trata de receitas de outra natureza.

Fonte: CGE 2025, SGR e SIGO, RCGE 2025 e informação prestada pelas entidades. Elaboração própria.



Quadro C 11 – Despesa com imóveis – 2025

(em euros)

Administração Central	Aquisições	Aquisições RCGE (a)	Conservação e Reparação	Construção	Total AC
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(3)+(4)
Serviços e Fundos Autónomos	10 546 136	420 000	137 325 517	153 629 976	301 501 629
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	6 505 073	-			
Instituto Politécnico de Portalegre	3 618 000	-			
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	420 000	420 000			
Instituto Português do Desporto e Juventude	3 063	-			
Entidades Públicas Reclassificadas	5 374 663	3 974 583	129 967 113	58 714 405	194 056 181
Unidade Local de Saúde do Alto Alentejo (b)	-	2 500 000			
Estamo	2 188 200	-			
Parvalorem (c)	2 131 031	-			
Museus e Monumentos de Portugal (d)	780 500	838 550			
Metro do Porto, SA (e)	-	636 033			
Universidade de Aveiro - Fundação Pública	251 169	-			
Agência Espacial Portuguesa - Portugal SPACE	23 763	-			
Serviços Integrados	2 616 000	2 616 000	42 590 427	2 369 318	47 575 745
Administração do Património do Estado	2 616 000	2 616 000			
Total	18 536 799	7 010 583	309 883 057	214 713 699	543 133 555

(a) Quadros 3.81 (Aquisições de imóveis pelo Estado e por institutos públicos) e 3.90. (EPR) do RCGE 2025.

(b) Diferença entre a informação registada pela entidade na execução orçamental (despesa de conservação ou reparação) e a informação do Quadro 3.90.

(c) Aquisição de bens – Mercadorias para venda pela Parvalorem.

(d) Diferença entre a informação prestada pela entidade e respetiva execução orçamental e a informação do Quadro 3.90.

(e) A informação registada na execução orçamental não permitiu validar este valor como se tratando de aquisições de imóveis.

Nota: Tendo por base a informação prestada pelas entidades, apurou-se o valor global de 11 352 413,54 registado, indevidamente, como aquisições de imóveis, uma vez que se trata de despesas de outra natureza, principalmente de conservação e manutenção de edifícios (10 680 692,37).

Fonte: CGE 2025, SGR e SIGO 2025. Informação prestada pelas entidades. Elaboração própria.

C16. Erros de especificação do património imobiliário

Da análise da execução orçamental e do seu confronto com a informação recolhida junto das entidades, identificou-se o registo incorreto, no âmbito da execução orçamental, de algumas operações:

Quadro C 12 – Receita – valores incorretamente classificados

Entidades	Rubrica de classificação económica	Valor (€)	Informação da entidade
Oitante	0904 – Outros bens de investimento	8 145 375,22	Resgate de unidades de participação de fundos de investimento imobiliário (cfr. ponto 2.6.2.).

Fonte: SGR e SIGO 2025 e informação prestada pelas entidades. Elaboração própria.

Quadro C 13 – Despesa com aquisições – valores incorretamente classificados

Entidades	Rubrica de classificação económica (subalínea A0 – Aquisições)	Valor (€)	Informação da entidade
(a) Unidade Local de Saúde de São João, EPE	070103 – Edifícios	9 336 223,40	Despesa relativa a remodelação de edifícios.
(b) Unidade Local de Saúde da Lezíria, EPE	070103 – Edifícios	1 022 369,59	Melhorias e projetos do Edifício.
(c) Instituto Nacional de Estatística, IP	070103 – Edifícios	545 221,72	Não se trata de aquisição de imóvel.
(d) Unidade Local de Saúde do Nordeste, EPE	070103 – Edifícios	224 150,38	Remodelações e conservações.
(e) UL - Instituto Superior de Agronomia	070103 – Edifícios	97 949,00	Trabalhos de reparação de edifícios.
(f) Direção-Geral da Solidariedade e Segurança Social	070103 – Edifícios	68 365,75	Equipamentos técnicos de climatização.
(g) Escola Portuguesa de Luanda-CELP	070103 – Edifícios	29 936,00	Pagamento da aquisição dos Monoblocos.
(h) Universidade de Coimbra	070103 – Edifícios	28 136,51	Lapso no registo.

Fonte: SIGO 2025 e informação prestada pelas entidades. Elaboração própria.

A Circular 1335, de 30/07/2007, emitida pela DGO/atual EO procedeu à definição de alíneas e subalíneas da classificação económica da despesa pública de tipificação vinculativa, incluindo a desagregação da classificação económica das despesas com imóveis, distinguindo, no âmbito da rubrica 07.01.03 – *Aquisição de Bens de Capital – Investimentos* correspondente à aquisição, construção e grandes reparações, as subalíneas A0 – Aquisição e B0 – Conservação ou reparação. Esta desagregação visa diferenciar os encargos associados à aquisição de imóveis dos respeitantes a intervenções de conservação, beneficiação ou reparação de imóveis que aumente a respetiva vida útil. Este procedimento de desagregação tem vindo a ser mantido e atualizado nas instruções orçamentais subsequentes, designadamente na Circular 1410, 26/07/2024, relativa à preparação do OE 2025.

Assim, a maioria das situações acima identificadas como incorretamente classificadas – a), b), d), e) e f) – deve-se à utilização indevida da subalínea A0 – Aquisição, para despesas que deveriam ser registadas na subalínea B0 – Conservação ou reparação.

Em contraditório, a Unidade Local de Saúde da Lezíria esclareceu que “...a parametrização constante na aplicação de Contabilidade (SICC SNC AP) da ULS Lezíria, EPE não se encontra correta”, pelo que irá proceder à alteração do respetivo classificador económico; por sua vez, a Unidade Local de Saúde do Nordeste e a Direção-Geral da Solidariedade e Segurança Social apresentaram justificações para a classificação na rubrica de classificação económica 070103, esclarecendo-se que a rubrica está correta, mas a especificação deveria ser na subalínea B0 (cfr. circulares acima identificadas).



C17. Operações extraorçamentais – divergências

Quadro C 14 – Operações extraorçamentais – divergências entre as contas de gerência e os sistemas centrais do MF

(em milhões de euros)

Divergências (a)		Observações das entidades em contraditório e respetiva análise
Receita CG – Sistemas MF	Despesa CG – Sistemas MF	
Sem informação sobre operações extraorçamentais nos sistemas centrais do MF		
10	674	A ANACOM referiu que a divergência se deveu ao “...entendimento de que não era necessário proceder ao registo das operações extraorçamentais nos sistemas centrais do MF...” e que a aplicação informática usada apenas incluí as operações orçamentais nesse reporte. Justificou o volume financeiro por “...ter efetuado uma aplicação em CEDIC no montante de 663,4 milhões de euros (...) por iniciativa própria do IGCP” e informou que “...irá proceder ao registo das operações extraorçamentais nos sistemas centrais do MF (SIGO) aquando dos próximos reportes mensais...”.
114	128	A APA referiu que “As divergências (...) resultam da impossibilidade de (...) proceder aos registos contabilísticos necessários à realização das operações de tesouraria nos prazos estabelecidos pelas orientações emanadas pela Entidade Orçamental” e que tem vindo a recrutar e formar técnicos, estando a iniciar a aquisição de novo software de apoio às tarefas de arrecadação e reconciliação de receita.
32	46	O INEM alegou que o DLEO 2025 “...nada refere quanto aos reportes das operações extraorçamentais...”, mas reconheceu que esse dever podia estar incluído no n.º 2 do art. 103.º. Alegou também que nunca foi alertado para a necessidade desse reporte, quando a obrigação consta da Circular com as instruções aplicáveis à execução orçamental de 2025 (Circular Série A, 1411, de 06/05/2025, ponto 109 e seguintes). Por último, informou que “...passou a reportar as operações extraorçamentais no módulo da execução orçamental do SIGO a partir do reporte do mês de julho de 2026”.
Com informação parcial sobre operações extraorçamentais nos sistemas centrais do MF		
3 067	3 057	Relativamente ao IGeFE , a Agência para a Gestão do Sistema Educativo ¹ referiu que a divergência “...resulta de situações de incompletude e/ou de desfasamento temporal entre os registos contabilísticos e a informação reportada...” e do “... contexto excecional de reorganização institucional e de transferência de competências e responsabilidades na sequência da extinção do IGeFE...” e ainda que se trata de “...uma divergência de reporte decorrente da existência de movimentos que, à data da comunicação da informação, não se encontravam ainda integralmente refletidos ou reconciliados”.
1 303	1 342	O IRN informou que nada tinha a acrescentar.
1 164	1 158	Relativamente à receita, a GNR justificou que “...os valores respeitantes ao(...) período de gerência, são apurados e consolidados no âmbito das operações de encerramento de contas, que decorrem até ao final do mês de março do ano subsequente...”. Assim, “... para que não subsistam divergências entre os valores reportados nos sistemas centrais e os constantes da Conta de Gerência, afigura-se que o SGR do Ministério das Finanças deveria manter-se aberto até ao final do mês de março...”. Ora, considerando que o prazo para reporte de informação para a CGE 2025, no que respeita ao encerramento definitivo do SGR (Aviso 02/ EO /2026, de 12/01), terminou em 31 de março e que a entidade prestou contas ao Tribunal nesse dia, a informação atualizada deveria ter sido apropriada pelo SIGO.
1 019	1 032	O IFAP informou que para 2026, “...irá proceder às alterações necessárias para ultrapassar este tipo de diferenças”.
640	497	A Marinha referiu que a divergência se deveu ao facto de a interface entre o Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional e o SIGO “... não contemplar o reporte de outras operações de tesouraria de receita e de despesa”. Salientou também que a receita ascendeu a “...643M€, enquanto no já citado parecer são apenas referidos 640M€...”, o que resulta do Tribunal identificar a divergência entre a receita e o valor reportado ao sistema central (apenas 3 M€).
491	475	A PSP referiu que “...sendo um serviço integrado, está limitada pelos sistemas de informação centrais que utiliza...”, que (...) não permitem o reporte da despesa extraorçamental”, mas sem justificar o reporte parcial da receita extraorçamental, quando existem condições técnicas e instruções para o seu reporte integral (cfr. Circular 01/DGO/2018).
482	458	Força Aérea (não respondeu.)
259	299	O Exército referiu que “... do lado do MDN/Exército, o SIGO está programado com as regras de comunicação/transporte da execução orçamental estabelecidas pelo Ministério das Finanças, as quais, atualmente não incluem a comunicação das operações extraorçamentais. A resolução das referidas limitações técnicas (...) deve ser endereçada transversalmente ao Estado pelo MF-EO e pela eSPap, entidades que determinam, coordenam e supervisionam esta matéria”. O Tribunal reconhece as limitações assinaladas no que se refere à despesa extraorçamental, mas no caso da receita, o sistema central do MF reúne condições técnicas e instruções para o seu reporte integral (cfr. Circular 01/DGO/2018), podendo ser necessários ajustamentos ao interface utilizado. Informou também que “...esta problemática já foi colocada à DSSI/SG-MDN, para que, em estreita coordenação com a EO, seja avaliada a viabilidade de implementação de alternativa que permita mitigar a subvalorização das operações de despesa e assegurar a sua comunicação aos sistemas centrais”.
158	151	Polícia Judiciária (não respondeu).

(a) Divergências = Execução refletida na conta de gerência – execução registada nos sistemas centrais do MF (SGR para a receita dos SI; SIGO para a receita dos SFA e despesa dos SI e dos SFA).

Fonte: Econtas, SGR e SIGO. Elaboração própria.

¹ Nos termos do DL 99/2025, de 28/08, a Agência sucedeu nas atribuições e competências, bem como nos direitos, obrigações e posições contratuais do IGeFE, exceto nas matérias de gestão centralizada do processamento das remunerações e abonos devidos aos trabalhadores dos órgãos, serviços e organismos do MECI, que transitaram para a ESPAP.

D. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

D1. Entidades que integram o perímetro de consolidação da CSS

Figura D 1 – Missão das entidades do perímetro de consolidação da CSS

ISS – Instituto de Segurança Social	Gerir os regimes de SS; garantir a proteção e inclusão social das pessoas e a aplicação dos acordos internacionais.
IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	Gerir o dinheiro da SS; assegurar a gestão financeira; assegurar a cobrança de dívidas e a administração do património.
II – Instituto de Informática	Desenvolver, gerir e manter os sistemas de informação da SS, garantindo toda a infraestrutura tecnológica necessária ao funcionamento dos serviços.
IGFCSS – Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social	Gerir e investir os fundos de capitalização da SS, com o objetivo de maximizar o valor dos ativos a longo prazo.
ISSA – Instituto da Segurança Social dos Açores	Assegurar a proteção e inclusão social da RAA; gerir os regimes de SS; reconhecer os direitos, garantindo o cumprimento das obrigações contributivas; apoiar pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade.
ISSM – Instituto da Segurança Social da Madeira	Gerir os regimes de SS na RAM: garantir direitos e obrigações contributivas e a ação social; promover a inclusão e coesão social.
FEFSS – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança social	Assegurar a estabilização financeira do sistema previdencial da SS, garantindo a sustentabilidade.
FSS – Fundo de Socorro Social	Prestar apoio financeiro em situações de carência ou emergência grave a pessoas, famílias e instituições.
FGS – Fundo de Garantia Salarial	Garantir o pagamento de salários e outros créditos laborais aos trabalhadores quando a entidade empregadora está insolvente ou sem capacidade para pagar.
FEESPBC – Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos	Atribuir prestações sociais específicas (como complementos de pensão) aos trabalhadores das salas de jogo, financiadas por receitas próprias do setor (incluindo parte do imposto especial do jogo).
FCE – Fundo de Cobrança Executiva da Segurança Social	Financiar o pagamento de prémios de desempenho aos trabalhadores do IGFSS que recuperam dívida à SS, sendo alimentados por uma parcela da taxa de justiça cobrada nos processos de cobrança executiva.
FEESPAC – Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Área da Cultura	Pagar o subsídio por suspensão da atividade cultural, garantindo apoio financeiro a profissionais da cultura quando a sua atividade é involuntariamente interrompida.

Fonte: Leis orgânicas das entidades do perímetro de consolidação da CSS. Elaboração própria.



D2. Execução orçamental por sistemas e subsistemas e saldos

Quadro D 1 – Sistema de proteção social de cidadania e subsistemas

(em milhares de euros e %)

Designação	Subsistema Solidariedade			Subsist. Proteção Familiar			Subsistema Ação Social			Sist. Prot. Social Cidadania		
	Execução	T. Exec.	Tvh	Execução	T. Exec.	Tvh	Execução	T. Exec.	Tvh	Execução	T. Exec.	Tvh
Receitas Correntes	5 680 595	99,2	8,4	2 813 420	100,2	4,6	3 495 310	86,8	19,8	11 989 325	95,4	10,5
Impostos Indiretos	-	-	-	0	n.a.	n.a.	236 159	92,0	1,4	236 159	92,0	1,4
Taxas, multas e outras penalidades	323	343,8	60,8	163	258,4	132,5	5 160	260,0	71,7	5 646	263,7	72,3
Rendimentos da propriedade	-	-	-	-	-	-	3 153	98,7	-17,1	3 153	98,7	-17,1
Transferências correntes	5 678 540	99,2	8,4	2 813 257	100,2	4,6	3 240 830	86,6	21,8	11 732 627	95,6	10,8
Venda de bens e serviços correntes	-	-	-	-	-	-	9 828	58,2	-35,8	9 828	58,2	-35,8
Outras receitas correntes	1 731	67,0	40,5	0	0,0	39,5	181	4,9	-84,4	1 912	25,3	-20,1
Receitas de Capital	-	-	-	-	-	-	63 133	3,9	-80,3	63 133	3,9	-80,3
Transferências de capital	-	-	-	-	-	-	993	16,2	61,3	993	16,2	61,3
Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	62 140	3,9	-80,6	62 140	3,9	-80,6
Outras Receitas	69 277	99,0	-60,3	71 114	101,9	296,0	463 407	100,3	27,6	603 798	100,3	8,6
Reposições não abatidas nos pagamentos	21 472	97,0	6,5	18 788	107,7	13,2	21 650	105,9	31,0	61 910	103,1	16,2
Saldo da gerência anterior	47 805	-	-	52 327	-	-	441 757	100,0	27,4	541 888	100,0	7,8
Receita Total	5 749 872	99,2	6,2	2 884 535	100,2	6,5	4 021 849	65,9	11,7	12 656 256	85,6	8,0
Receita Efetiva	5 702 067	99,2	8,4	2 832 208	100,2	4,6	3 517 953	86,8	19,9	12 052 228	95,4	10,6
Despesas Correntes	5 558 627	96,2	3,6	2 830 531	98,4	6,6	3 578 406	83,2	18,0	11 967 564	92,3	8,3
Despesas com pessoal	59 099	83,3	4,6	28 392	84,8	5,7	76 209	81,0	4,4	163 700	82,5	4,7
Aquisição de bens e serviços	10 864	66,3	-0,9	5 431	67,8	0,1	39 630	29,6	-25,9	55 925	35,4	-20,0
Juros e outros encargos	954	88,8	11,2	477	90,8	12,3	618	76,0	-15,2	2 049	84,9	1,9
Transferências correntes	5 487 148	96,4	3,6	2 795 951	98,6	6,6	3 399 170	87,3	19,4	11 682 269	94,1	8,5
Subsídios	171	71,2	-10,9	85	72,9	-10,0	62 290	34,6	5,7	62 547	34,7	5,7
Outras despesas correntes	391	61,7	-1,6	196	63,1	-0,6	488	66,6	-48,6	1 075	64,1	-30,4
Despesas de Capital	2 067	100,0	0,0	-	-	-	121 479	7,1	-6,6	123 546	7,2	-6,5
Aquisição de bens de capital	-	-	-	-	-	-	1 476	17,5	164,1	1 476	17,5	164,1
Transferências de capital	2 067	100,0	0,0	-	-	-	60 403	61,8	-35,4	62 470	62,6	-34,7
Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	59 600	3,8	n.a.	59 600	3,8	n.a.
Despesa Total	5 560 694	96,2	3,6	2 830 531	98,4	6,6	3 699 885	61,5	17,0	12 091 110	82,4	8,1
Despesa Efetiva	5 560 694	96,2	3,6	2 830 531	98,4	6,6	3 640 285	82,6	16,4	12 031 510	92,1	7,9
Saldo	189 178			54 003			321 964			565 146		
Saldo Efetivo	141 373			1 677			- 122 332			20 718		

Fonte: CSS 2025. Elaboração própria.

Quadro D 2 – Sistema previdencial e subsistemas

(em milhares de euros e %)

Designação	Repartição			Capitalização			Sistema Previdencial		
	Execução	T. Exec.	Tvh	Execução	T. Exec.	Tvh	Execução	T. Exec.	Tvh
Receitas Correntes	32 239 251	100,3	9,5	1 255 620	95,7	-0,7	33 494 872	100,1	9,1
Contribuições para a Segurança Social	30 152 138	100,0	8,9	-	-	-	30 152 138	100,0	8,9
Taxas, multas e outras penalidades	174 832	182,0	29,5	-	-	-	174 832	182,0	29,5
Rendimentos da propriedade	155 318	1.079,3	-11,9	722 029	112,5	13,9	877 346	133,7	8,3
Transferências correntes	1 713 496	93,9	22,1	533 515	79,7	-15,5	2 247 011	90,1	10,4
Venda de bens e serviços correntes	24 979	54,6	-0,4	77	96,4	-17,1	25 056	54,7	-0,5
Outras receitas correntes	18 489	285,2	78,8	-	-	-	18 489	285,2	78,8
Receitas de Capital	4 001 268	44,2	1,9	10 751 426	27,2	-24,6	14 752 694	30,4	-18,9
Venda de bens de investimento	145	38,7	-86,5	173	100,0	0,0	318	58,1	-74,6
Transferências de capital	-	-	-	4 000 651	99,8	14,3	4 000 651	99,8	14,3
Ativos financeiros	4 001 122	45,5	n.a.	6 750 598	19,0	-37,3	10 751 720	24,3	-26,8
Passivos Financeiros	0	0,0	n.a.	-	-	-	0	0,0	n.a.
Outras receitas de capital	0	0,0	n.a.	5	30,7	-	5	30,5	n.a.
Outras Receitas	571 918	155,6	76,2	73 341	98,9	-57,7	645 259	146,1	29,6
Reposições não abatidas nos pagamentos	278 290	376,8	39,6	7	0,9	-99,2	278 297	372,7	39,0
Saldo da gerência anterior	293 628	100,0	134,5	73 334	100,0	-57,5	366 962	100,0	23,3
Receita Total	36 812 437	88,6	9,3	12 080 388	29,6	-23,0	48 892 824	59,3	-1,0
Receita Efetiva	32 517 686	101,0	9,7	5 256 456	98,8	10,3	37 774 142	100,7	9,8

(...)

(em milhares de euros e %)

Designação	Repartição			Capitalização			Sistema Previdencial		
	Execução	T. Exec.	Tvh	Execução	T. Exec.	Tvh	Execução	T. Exec.	Tvh
Despesas Correntes	26 965 107	98,2	7,7	12 372	62,7	16,2	26 977 480	98,2	7,7
Despesas com pessoal	186 574	99,4	0,8	1 899	86,2	13,1	188 473	99,3	0,9
Aquisição de bens e serviços	48 953	74,1	3,9	1 981	36,0	63,2	50 934	71,2	5,4
Juros e outros encargos	3 044	77,0	7,0	2 657	44,1	-11,3	5 702	57,2	-2,4
Transferências correntes	25 798 329	98,5	6,2	0	n.a.	n.a.	25 798 329	98,5	6,2
Subsídios	926 939	93,9	82,8	-	-	-	926 939	93,9	82,8
Outras despesas correntes	1 269	16,7	-13,7	5 835	97,0	22,6	7 103	52,2	14,0
Despesas de Capital	8 795 563	95,4	28,5	11 682 834	29,1	-25,2	20 478 396	41,5	-8,8
Aquisição de bens de capital	92 987	60,9	30,8	92	16,5	n.a.	93 078	60,7	30,9
Transferências de capital	4 000 926	99,8	14,3	-	-	-	4 000 926	99,8	14,3
Ativos financeiros	4 701 650	98,0	43,6	11 682 742	29,1	-25,2	16 384 392	36,5	-13,3
Despesa Total	35 760 670	97,5	12,2	11 695 206	29,1	-25,1	47 455 876	61,8	-0,1
Despesa Efetiva	31 059 020	98,2	8,6	12 464	61,4	17,0	31 071 484	98,2	8,6
Saldo	1 051 767			385 181			1 436 948		
Saldo Efetivo	1 458 666			5 243 992			6 702 658		

Fonte: CSS 2025. Elaboração própria.

Quadro D 3 – Sistema dos regimes especiais

(em milhares de euros e %)

Designação	Sistema dos Regimes Especiais		
	Execução	T. Exec.	Tvh
Receitas Correntes	378 205	98,9	-3,3
Transferências correntes	378 205	98,9	-3,3
Receita Total	378 205	98,9	-3,3
Receita Efetiva	378 205	98,9	-3,3
Despesas Correntes	378 311	98,9	-3,3
Despesas com pessoal	366	97,1	28,5
Transferências correntes	377 945	98,9	-3,3
Despesa Total	378 311	98,9	-3,3
Despesa Efetiva	378 311	98,9	-3,3
Saldo	-106		
Saldo Efetivo	-106		

Fonte: CSS 2025. Elaboração própria.

Quadro D 4 – Saldos de execução orçamental – por sistemas, subsistemas e componentes – 2025

(em milhões de euros)

Designação	Sistema Previdencial		Sistema de Proteção Social de Cidadania			Sistema de Regimes Especiais	Total
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidariedade	Ação Social		
1. SEO inicial acumulado	1 896	73	53	48	746	0	2 817
1.1. Saldo de anos anteriores integrado	294	73	52	48	442	0	909
1.2. Saldo de anos anteriores não integrado	1 602	0	0	0	305	0	1 908
2. Receita do ano	36 519	12 007	2 832	5 702	3 580	378	61 018
2.1 Receita efetiva	32 518	5 256	2 832	5 702	3 518	378	50 205
2.2 Receita de ativos e passivos financeiros	4 001	6 751			62		10 814
3. Despesa do ano	35 761	11 695	2 831	5 561	3 700	378	59 925
3.1 Despesa efetiva	31 059	12	2 831	5 561	3 640	378	43 481
3.2 Despesa de ativos e passivos financeiros	4 702	11 683			60		16 444
4. SEO do ano (2)-(3)	758	312	2	141	-120	0	1 093
5. SEO do ano com saldo integrado (4)+(1.1)	1 052	385	54	189	322	0	2 002
6. SEO final acumulado (4)+(1)	2 654	385	54	189	627	0	3 910
Saldo Total efetivo do exercício de 2025	1 459	5 244	2	141	-122	0	6 723

Fonte: CSS 2025. Elaboração própria.



D3. Medidas Extraordinárias incêndios florestais/cheias

Quadro D 5 – Legislação relativa às medidas excecionais e temporárias, com impacto na CSS 2025

Eventos /Diploma	Descrição
Incêndios rurais no Parque Natural da Serra da Estrela registados no mês de agosto de 2022	
RCM 73-B/2022, de 29/08	Declaração de calamidade e levantamento de danos decorrentes dos incêndios da Serra da Estrela.
RCM 83/2022, de 27/09	Aprova medidas extraordinárias de apoio e recuperação dos territórios afetados.
Portaria 48/2023, de 15/02	Regulamenta medidas dirigidas às famílias, trabalhadores e empresas afetadas pela catástrofe: - Subsídios eventuais para aquisição de bens e serviços de primeira necessidade. - Apoio a despesas com habitação, incluindo rendas. - Isenção total de contribuições para empresas e trabalhadores independentes diretamente afetados, por seis meses, prorrogáveis até 12 meses. - Redução de 50% das contribuições das entidades empregadoras que contratem desempregados cuja situação resulte diretamente da catástrofe. - Apoios destinados à recuperação de equipamentos sociais e respostas sociais afetados.
Cheias e inundações registadas nos meses de dezembro de 2022 e janeiro de 2023	
RCM 12-B/2023, de 06/02	Declara as cheias e inundações de dezembro de 2022 e de janeiro de 2023 como ocorrência natural e excecional e aprova medidas extraordinárias.
Portaria 48/2023, de 15/02	Igual ao referido para os incêndios rurais de 2022.
Incêndios rurais ocorridos a 4 e 5 de agosto de 2023	
RCM 136/2023, de 03/11	Declara os incêndios rurais ocorridos em 4 e 5 de agosto de 2023 como situações excecionais e estabelece medidas de resposta e recuperação dos territórios afetados. A portaria de regulamentação não foi publicada.
Incêndios ocorridos entre 15 e 19 de setembro de 2024	
RCM 126-A/2024, de 18/09	Declaração de calamidade e levantamento de danos.
RCM 130-A/2024, de 27/09	Definição dos concelhos e freguesias abrangidos pelos apoios e medidas excecionais.
DL 59-A/2024, de 27/09 Declaração de Retificação 37/2024/1, de 18/10	Estabelece medidas extraordinárias de apoio às populações e territórios afetados: - Subsídios eventuais às famílias para despesas imediatas e necessidades básicas. - Apoio social às populações através do reforço das respostas sociais e acompanhamento das famílias afetadas. - Apoio a IPSS e entidades equiparadas para a reposição das condições de funcionamento dos equipamentos e respostas sociais. - Medidas contributivas excecionais - isenção ou diferimento do pagamento de contribuições para a SS por entidades empregadoras e trabalhadores independentes afetados. - Medidas de emprego e formação profissional - Lay-off simplificado, medidas ativas de emprego, incentivos à manutenção dos postos de trabalho e ações de formação profissional.
Portaria 284/2024/1, de 04/11	Define e regulamenta os termos e as condições de atribuição dos apoios imediatos às populações e empresas afetadas.
DL 5/2025, de 10/02	Prorroga o prazo para apresentação de candidaturas à concessão de apoios (altera o DL 59-A/2024, de 27/09).
Lei 13/2025, de 20/02	Reforça as medidas extraordinárias de apoio às populações afetadas (altera o DL 59-A/2024, de 27/09).
Incêndios ocorridos entre 26 de julho e 27 de agosto de 2025	
DL 98-A/2025, de 24/08	Aprova o regime jurídico permanente das medidas de apoio e mitigação do impacto dos incêndios , definindo os apoios a aplicar às populações e empresas (...), mediante aprovação por RCM. Manteve e consolidou grande parte das medidas criadas em 2024: - Subsídios eventuais para as famílias para fazer face a perdas de rendimento e despesas urgentes. - Isenções contributivas – isenção total das contribuições para a SS para empresas, cooperativas e trabalhadores independentes diretamente afetados. - Apoio à contratação – Redução de 50% das contribuições patronais para empresas que contratem desempregados cuja situação tenha sido provocada pelos incêndios. - Manutenção do emprego – Incentivo financeiro extraordinário para evitar despedimentos e apoiar a continuidade das empresas afetadas.
Portaria 307/2025/1, de 11/09	Regulamenta os apoios imediatos a pessoas e empresas afetadas pelos incêndios.
RCM 126-A/2025, de 18/09	Delimita o âmbito territorial e temporal concretos da aplicação das medidas de apoio e mitigação do impacto das medidas de apoio e mitigação de incêndios rurais, nos termos do DL 98-A/2025, de 24/08.
Lei 57-A/2025, de 24/09	Altera o DL 98-A/2025, de 24/08, que estabelece medidas de apoio e mitigação do impacto dos incêndios rurais. Na área da SS, esta lei não introduz alterações significativas.

E. TEMAS EM DESTAQUE

E1. Revisão da despesa pública – dois anos de aplicação

Quadro E 1 – Boas práticas internacionais em matéria de revisão da despesa

1. Formular objetivos claros e especificar o âmbito das revisões da despesa
Os objetivos e o âmbito da revisão da despesa devem ser claros. Habitualmente sob a responsabilidade do MF, os objetivos definidos moldam a estrutura e o papel dos participantes, e devem ser comunicados no início do processo e enquadrados nos termos de referência. Este documento identifica de forma clara os objetivos, o âmbito, as principais tarefas, a estrutura organizacional, acesso à informação, entregáveis, calendário de execução, marcos e resultados esperados, assim como os recursos necessários para uma revisão da despesa. O âmbito é definido em conformidade com os objetivos, devendo todas as despesas ser elegíveis para o processo. A revisão não deverá versar sobre todas as áreas de despesa num ano e de forma aprofundada, mas sim selecionando aspetos em particular que serão revistos periodicamente, dando tempo para a implementação de decisões. Podem ser revistas as despesas de um ministério individualmente ou de uma função específica exercida de forma transversal. Um âmbito abrangente permite uma análise alargada e uma maior adesão e colaboração dos <i>stakeholders</i>, em detrimento da profundidade da análise e utilidade dos resultados obtidos. Por outro lado, uma revisão horizontal, apesar de complexa, cria uma oportunidade de coordenação entre entidades e a identificação de sobreposição de funções.
2. Especificar os papéis da liderança política e dos serviços públicos no exercício de revisão da despesa
A liderança e o apoio políticos são críticos na viabilidade dos exercícios de revisão da despesa pública, tendo particular importância no início do processo, com a definição de objetivos e âmbito, e no fim, quando tem lugar a tomada de decisão acerca das opções de política a implementar, a avaliação dos resultados e a <i>accountability</i> do exercício. O alinhamento dos ministérios setoriais no processo é fundamental, pois permite a capacitação para a revisão da despesa, assim como um maior entrosamento no processo. As revisões da despesa tendem também a ser mais bem-sucedidas e a manter o apoio político do ministro setorial quando as poupanças geradas são afetas a novas prioridades do mesmo ministério. Estes são processos especializados e intensivos no uso de recursos humanos. É essencial que, quer os técnicos do MF, quer aqueles afetos aos ministérios que tutelam áreas selecionadas para revisão, tenham os conhecimentos necessários à prossecução do exercício de revisão da despesa.
3. Definir estruturas de governança claras
Uma estrutura de governança clara é essencial ao êxito da revisão da despesa. O MF encontra-se presente em todo o exercício, sendo responsável pela sua coordenação e integração no processo orçamental. Os ministros setoriais também estão inteiramente envolvidos no exercício, sendo responsáveis pela implementação das opções de políticas tomadas. O modelo de governança é habitualmente definido nos termos de referência, podendo ser constituído por: i) uma equipa de coordenação, que inclui tipicamente representantes do MF e dos ministérios setoriais envolvidos no exercício, sendo responsável por conduzir o processo, apresentar resultados e recomendações ao nível de decisão política e coordenar os grupos de trabalho; ii) grupos de trabalho, constituídos por técnicos do MF e ministérios setoriais, podendo incluir especialistas externos com conhecimentos na área de despesa em revisão, que estão incumbidos da execução técnica do exercício (análise dos tópicos selecionados, formulação de opções de política e proposta de recomendações a apresentar à equipa de coordenação).
4. Assegurar a integração do exercício de revisão da despesa com o processo orçamental
O exercício de revisão da despesa deve ser integrado no processo orçamental, de modo a permitir uma ligação entre as opções de política propostas e a gestão orçamental, em concordância com os seus objetivos anuais e de médio prazo. O calendário de execução deve ser planeado de forma que os relatórios com as propostas de revisão da despesa estejam disponíveis no início do processo orçamental, para que o governo possa comparar as vantagens das novas propostas de despesa com a despesa atual, obtidas no âmbito da revisão da despesa, e decidir quais propostas implementar. Para além disso, é incentivado o alinhamento com o enquadramento orçamental de médio prazo, o qual permite considerar nas previsões plurianuais de despesa as propostas de medidas de política com um prazo de implementação superior ao do ciclo orçamental anual (como a redefinição da arquitetura de serviços públicos ou propostas a alterações legislativas), promovendo a transparência e um maior nível de certeza sobre as necessidades futuras de financiamento.
5. Implementar as recomendações de forma transparente e permitir a accountability dos responsáveis
As recomendações constituem um elemento essencial das revisões da despesa e a sua formulação e apresentação representa o culminar do processo. Estas devem ser formuladas com base numa análise dos grupos de trabalho que envolva cenários e opções a considerar. A monitorização da implementação das opções de política é fundamental e cabe ao MF, mantendo os ministérios setoriais responsáveis pela sua efetiva implementação, o que permite antecipar potenciais riscos que coloquem em causa a sua implementação.
6. Assegurar a total transparência dos relatórios e estrutura da revisão da despesa
A transparência promove a integridade, <i>accountability</i> e a monitorização dos processos de revisão da despesa. Os relatórios finais devem ser publicamente divulgados, incluindo as decisões tomadas, o que auxilia à sua efetiva implementação e potencia a transparência relativa às decisões no plano orçamental. A comunicação clara corresponde a um elemento essencial e suporta a integridade do processo. Uma nova ronda de revisão da despesa deverá incluir a divulgação dos seus objetivos e âmbito, acompanhada pelos termos de referência e outros materiais de orientação.
7. Atualizar regularmente a estrutura do exercício de revisão da despesa
A estrutura destes exercícios, que inclui o âmbito, abordagem, definição de objetivos e governança, deve ser revista periodicamente para avaliar o seu desempenho. Esta revisão consiste numa avaliação qualitativa e prospetiva do exercício, que considera a evolução do ambiente económico e político em que o exercício se desenvolve e os resultados obtidos em rondas anteriores face aos objetivos, e visa identificar elementos positivos e fragilidades potenciais que tenham condicionado ou possam vir a condicionar a capacidade do exercício para atingir os seus objetivos. Esta é uma boa prática que potencia a eficácia do exercício de revisão da despesa enquanto instrumento de gestão financeira assim como a capacidade institucional para o operacionalizar.

Fonte: Adaptado de Tryggvadottir, Á. (2022). *OECD Best Practices for Spending Reviews*. *OECD Journal on Budgeting*, 2022(1), 41-51. OECD Publishing, Paris. Elaboração própria.

Quadro E 2 – Estrutura funcional do Grupo de Trabalho para a revisão da despesa pública – Despacho 7690/2023/MF

Participantes	Competências
Equipa de coordenação geral (ECG)	
– Representante do Ministro das Finanças, o qual coordena – Representante do Secretário de Estado do Orçamento – Diretor-Geral do GPEARl – Diretor-Geral da DGO (atual EO) – Coordenador da equipa de acompanhamento técnico permanente	– Decidir e aconselhar sobre o âmbito e os objetivos da revisão de despesa – Aprovar os termos de referência – Emitir orientações estratégicas – Aprovar os relatórios preparados pela EATP e pelas ET e decidir sobre as respetivas propostas de opções de política – Designar o coordenador de cada ET, em comum acordo com o ministério setorial relevante – De acordo com o teor dos projetos de revisão de despesa a implementar, pode ainda solicitar o contributo de outras entidades com atribuições relevantes na matéria
Equipa de acompanhamento técnico permanente (EATP)	
– Elementos designados pelo Diretor-Geral do GPEARl e pelo Diretor-Geral da DGO (atual EO)	– Desenvolver e implementar a metodologia para cada exercício de revisão de despesa – Elaborar estudos, relatórios e propostas de áreas temáticas para revisão de despesa – Elaborar proposta de critérios, objetivos e metas a atingir – Prestar apoio técnico às equipas temáticas – Manter e atualizar uma base de dados com as opções de política de exercícios de revisão de despesa implementados – Monitorizar a implementação dos exercícios de revisão de despesa
Equipas temáticas (ET), por tópicos	
– Representantes das áreas governativas – Representantes das entidades das áreas temáticas – Representantes da EATP – Personalidades de reconhecido mérito com competências ou experiência na área em causa	– Conduzir as análises na respetiva área de despesa – Elaborar estudos, relatórios e propostas das respetivas áreas temáticas – Apresentar propostas de política

Fonte: Despacho 7690/2023/MF. Elaboração própria.

Quadro E 3 – Estado de implementação das medidas do ciclo orçamental de 2024

Medidas		2024			2025
		Prazo inicial	Grau de implem.	Novo prazo	
Saúde – Diálise					
A.1	Investir na Plataforma de Gestão Integrada da Doença	1.º sem. 2024		4.º trim. 2025	Sem resultados divulgados
A.2	Criar Centros de Responsabilidade Integrada dedicados a consultas de Doença Renal Avançada	1.º sem. 2024		4.º trim. 2025	
A.3	Definição do preço compreensivo para a Diálise Domiciliária	4.º trim. 2024		4.º trim. 2025	
A.4	Alterar a Portaria de licenciamento das unidades, bem como o clausulado das convenções	4.º trim. 2024		4.º trim. 2025	
A.5	Elaboração de normas clínicas e organizacionais para a Doença Renal Crónica	4.º trim. 2024		4.º trim. 2025	
A.7	Corrigir a concentração de oferta em Hemodiálise em Centro (90%) versus (<10%) Diálise Domiciliária	4.º trim. 2024		4.º trim. 2025	
A.8	Alargar a atribuição de convenções a unidades que integrem Hemodiálise em Centro e Diálise Domiciliária	4.º trim. 2024		4.º trim. 2025	
A.9	Promover economias de escala nos tratamentos domiciliários e proceder a compras centralizadas dos produtos utilizados na diálise domiciliária	4.º trim. 2024		4.º trim. 2025	
A.10	Alargar o modelo de telemonitorização dos doentes em diálise domiciliária (50% em 2025 e 50% em 2026)	4.º trim 2025 e 2026		n.a.	
A.11	Monitorizar a taxa de transplantação nas unidades hospitalares	4.º trim. 2024		4.º trim. 2025	
	Criar grupo de trabalho para estudo sobre incentivos ao transplante de dador vivo	4.º trim. 2025		n.a.	
Saúde – Medicina física e reabilitação					
B.1	Elaborar Normas Clínicas e Organizacionais que enquadrem os processos assistenciais integrados para os grandes grupos de patologias da área da Reabilitação	1.º sem. 2024		4.º trim. 2025	Sem resultados divulgados
B.2	Criar equipas de reabilitação nos cuidados de saúde primários, multiprofissionais e interdisciplinares	1.º sem. 2024		4.º trim. 2025	
B.3	Criar um Sistema de Classificação de Doentes para a área da Reabilitação em Ambulatório (SCDReabA) no SNS, baseado em instrumentos de avaliação e em escalas de medição devidamente validadas e implementadas	4.º trim. 2024		4.º trim. 2025	



Medidas		2024			2025	
		Prazo inicial	Grau de implem.	Novo prazo		
B.4	Criar um Sistema de Informação Integrado de Reabilitação	4.º trim. 2025	●	n.a.		
B.5	Redefinir o processo de referenciação de utentes para as diversas tipologias de rede de prestação de cuidados de Reabilitação em ambulatório no SNS, baseando-o na avaliação clínica efetuada pelo médico de família e no grau de funcionalidade (por referência à Classificação Internacional de Funcionalidade)	4.º trim. 2025	●	n.a.		
B.6	Identificar um painel de indicadores de acesso, de qualidade e de eficiência para a área da Reabilitação, que permita a monitorização e a avaliação dos resultados alcançados	4.º trim. 2025	●	n.a.		
B.7	Criação de CRI que prevejam a internalização de atos de MFR através de um processo de contratualização interna nas ULS	1.º sem. 2024	●	4.º trim. 2025		
B.8	Implementar o Sistema de Classificação de Doentes para área da Reabilitação em ambulatório	4.º trim. 2024	●	4.º trim. 2025		
B.9	Estudar o financiamento para a área da Reabilitação em ambulatório no SNS, baseado no SCDReabA, composto por um preço compreensivo definido em função da complexidade clínica e funcional do cidadão e por uma componente de avaliação do desempenho da entidade que presta os cuidados de Reabilitação, apurada em função da avaliação efetuada no início e no fim da realização do plano de cuidados	4.º trim. 2024	●	4.º trim. 2025		
Saúde – Medicamentos com genéricos e biossimilares comercializados						
C.2	Implementação de uma redução de 10% do preço do medicamento não genérico, inserido em grupo homogéneo, da qual não poderá resultar um preço inferior ao preço do medicamento genérico mais caro inserido no mesmo grupo homogéneo, desde que genéricos tenham pelo menos 20% de quota de mercado	1.º sem. 2024	●	3.º trim. 2025	Sem resultados divulgados	
C.3	Eliminação da possibilidade de prescrição ao abrigo da exceção prevista na alínea c) do art. 6.º da Portaria 137-A/2012, de 11 de maio – Continuidade do tratamento superior a 28 dias	4.º trim. 2024	●	3.º trim. 2025		
C.4	Criação de sistema de incentivos às entidades hospitalares pelo contributo da redução do custo médio unitário em substâncias ativas com medicamento biossimilar disponível	1.º trim. 2024	●	4.º trim. 2026		
C.5	Criação de equipas internas de apoio aos hospitais que promovam a utilização de genéricos e biossimilares numa ótica de benchmarking	Primeiro grupo de hospitais	4.º trim. 2024	●		3.º trim. 2025
		Restantes hospitais	4.º trim. 2025	●		n.a.
C.6	Criação de um sistema de preços de referência (SPR) para medicamentos biológicos, com a criação de um preço de referência onde incidirá a comparticipação do SNS, calculado com base no preço do medicamento biossimilar mais barato	Criação do SPR para biossimilares em farmácia comunitária	4.º trim. 2024	●		4.º trim. 2025
		Financiamento de referência para hospitais	4.º trim. 2024	●	n.a.	
Programa ECO.AP 2030						
A. Modelo de Governo						
A.1	Responsabilização dos órgãos de gestão e tutelas das áreas governativas pelo não cumprimento das obrigações estabelecidas na RCM n.º 104/2020	2023/2024	●	n.a.	Sem resultados divulgados	
A.2	Responsabilização dos Gestores de Energia e Recursos (GER) - Reduzir o n.º de GER que não regista as instalações, incluindo frotas, ou não reporta os respetivos consumos e energia produzida no Barómetro ECO.AP	2023/2024	●	4.º trim. 2025		
A.3	Revisão da RCM n.º 104/2020	1.º sem. 2024	●	n.a.		
B. Barómetro ECO.AP						
B.1	Melhoria da informação para monitorização do ECO.AP e exercício de revisão de despesa	2024	●	2025/2027	Sem resultados divulgados	
B.2	Desenvolvimento de todas as funcionalidades e automatismos necessários para apoiar as entidades e as áreas governativas	2023/2024	●	4.º trim. 2027		
C. Planos de Eficiência e Despachos						
C.1	Desencadear o pedido de atualização dos Planos de Eficiência ECO.AP para o triénio 2025-2027	1.º semestre de 2024	●	n.a.	Sem resultados divulgados	
C.2	Revisão do alinhamento das rubricas orçamentais ao nível dos PE ECO.AP para o triénio 2025-2027 com os orçamentos das entidades OE25	4.º trim. 2024	●	n.a.		

Nota: A medida A.6 (Diálise) não existe por lapso na enumeração das medidas no relatório de monitorização do ciclo orçamental de 2024; as medidas C.1 e C.7 (Medicamentos com genéricos e biossimilares comercializados) foram excluídas no decorrer do processo de aprovação das opções de política a implementar.

Legenda: ● Não iniciado ● Em curso ● Implementado ● Não avaliado n.a. Não aplicável

Fonte: Adaptado do RCGE 2024 (Quadros 3.49 a 3.53, pp. 143 a 147). Elaboração própria.

E2. Benefícios fiscais

Lista dos principais BF com alterações em 2025

Benefícios às famílias

Alargamento do regime do IRS Jovem, passando a ser aplicável a todos os jovens até aos 35 anos (anteriormente entre 18 e 26 anos, ou 30, no caso de doutoramento), elimina-se a exigência de conclusão de qualquer ciclo de estudos, a sua duração é alargada para 10 anos (primeiros 10 anos de obtenção de rendimentos, ao contrário dos primeiros cinco anos), bem como é também alargada a isenção aplicável. São previstas situações impeditivas do acesso ao regime: sujeitos passivos que beneficiem ou tenham beneficiado do regime do residente não habitual, ou do incentivo fiscal à investigação científica e inovação, que tenham optado pela tributação do regime dos ex-residentes, ou que não tenham a sua situação tributária regularizada – art. 89.º LOE 2025 (altera o art. 12.º-B do CIRS). É revogada a norma que previa que a isenção só podia ser utilizada uma vez pelo mesmo sujeito passivo (a) do art. 334.º LOE 2025.

Isenção em IRS para prémios de produtividade, desempenho, participações nos lucros e gratificações de balanço pagos aos trabalhadores, ou membros de órgãos estatutários, suportados pela entidade patronal, de forma voluntária e sem carácter regular, desde que não ultrapassem 6% da retribuição base anual do trabalhador – art. 115.º LOE 2025.

Benefícios ao investimento e às empresas

Reforço do incentivo fiscal à valorização salarial, que visa garantir uma diminuição do IRC (IRS para sujeitos passivos singulares com contabilidade organizada) para todas as empresas que acompanhem as valorizações salariais dos trabalhadores abrangidos por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho – os encargos com os aumentos salariais passam a ser majorados em 200% (anteriormente 150%), para efeito de determinação do lucro tributável, até um montante máximo anual por trabalhador, que passa de 4 para 5 vezes a retribuição mínima mensal garantida – art. 91.º LOE 2025 (altera o art. 19.º-B do EBF); Lei 65/2025, de 07/11 – revoga o n.º 2.º do art. 19.º-B.

Prorrogação do regime aplicável às entidades licenciadas na Zona Franca da Madeira até 31/12/2026, anteriormente 31/12/2024, com a possibilidade de aplicar o regime de tributação em IRC a uma taxa de 5% aos rendimentos dessas entidades – art. 91.º LOE 2025 (altera o art. 36.º-A do EBF).

Reforço do regime fiscal de incentivo à recapitalização das empresas, que tem como objetivo incentivar o sujeito passivo em IRS a realizar entradas de capital em dinheiro (recapitalização) a favor da empresa na qual detém uma participação social - deixa de ser exigível que as empresas se encontrem em determinada situação económica (perda de metade do capital social), aplicando-se à generalidade das empresas – art. 91.º LOE 2025 (altera o art. 43.º-B do EBF).

Reforço do regime fiscal de incentivo à capitalização das empresas, que visa estimular o investimento através da capitalização, em detrimento do recurso ao endividamento, através do aumento do *spread* (a adicionar à taxa Euribor a aplicar) para 2 p.p. (anteriormente era de 1,5 p.p.) e da alteração, no período de tributação de 2025, da taxa da dedução que passa a ser majorada em 50%, e não 30%, como prevê o regime deste incentivo. Passa a aplicar-se a todas as empresas (não apenas a pequenas ou médias empresas ou *Small Mid Cap*) – art. 91.º LOE 2025 (altera o art. 43.º-D do EBF).

Realizações de utilidade social – introduzida uma majoração na dedução, para efeitos da determinação do lucro tributável, dos gastos suportados pelas empresas com **contratos de seguros de saúde ou doença em benefício dos trabalhadores**, reformados ou respetivos familiares, no valor correspondente a 120% – art. 90.º LOE 2025 (adita ao art. 43.º do CIRC o n.º 16).

Benefícios à habitação

Prorrogação até 31/12/2025 das isenções em Imposto do Selo no capital e garantias, no âmbito da renegociação de créditos à habitação e das operações de fixação das prestações no crédito para habitação própria e permanente – art. 333.º LOE 2025.

Benefícios para a proteção do ambiente

Eliminação gradual das isenções prejudiciais ao ambiente em matéria de produtos petrolíferos e energéticos, na tributação em ISP e no adicionamento sobre as emissões de CO₂ (Impostos Especiais de Consumo), relativamente aos produtos utilizados na produção de eletricidade, calor ou gás de cidade. As isenções em ISP e no adicionamento sobre as emissões de CO₂ continuam a manter-se, no caso de se tratar de biocombustíveis, hidrogénio verde e gases renováveis – art. 98.º LOE 2025.

Benefícios no âmbito do aumento de preços causado pelo choque geopolítico

Prorrogação dos regimes de isenções em IVA, quanto a determinados bens, quando usados para atividades de produção agrícola, bem como de produtos para animais de companhia acolhidos por associações, visando mitigar o aumento de preços – art. 333.º LOE 2025.

Prorrogação do regime extraordinário de apoio em sede de IRS e de IRC, a encargos suportados na produção agrícola – art. 333.º LOE 2025.

Outros BF

Bens e serviços que passam a beneficiar da taxa reduzida de IVA: aquisições de utensílios e outros equipamentos exclusiva ou principalmente destinados a operações de socorro e salvamento, pelo Serviço Regional de Proteção Civil, IP-RAM, o Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores, os municípios e entidades intermunicipais; espetáculos de tauromaquia; produtos alimentícios destinados a lactentes e crianças de pouca idade, incluindo as fórmulas de transição, bem como os alimentos para fins medicinais específicos e os substitutos integrais da dieta para controlo do peso – art. 93.º LOE 2025.

Isenção em Imposto do Selo no âmbito do emparcelamento de prédios rústicos – isenções nas transmissões de prédios rústicos (todos os atos e contratos necessários à realização das operações de emparcelamento de prédios rústicos) – art. 119.º LOE 2025.

Prorrogação da vigência de BF do Estatuto dos Benefícios Fiscais, tendo em vista a sua revisão no quadro de avaliação de benefícios fiscais a realizar em 2025: Deduções no âmbito de parcerias de títulos de impacto social (art. 19.º-A), Incentivos fiscais à atividade silvícola (art. 59.º-D), Entidades de gestão florestal e unidades de gestão florestal (art. 59.º-G) e Embarcações eletrosolares ou exclusivamente elétricas (art. 59.º-I) – art. 333.º LOE 2025.

E3. Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação

A Portaria 352/2024/1, de 23/12, veio regulamentar o regime do Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação (IFICI), referindo no n.º 2 do art. 2.º as entidades junto das quais devem ser apresentados os pedidos de inscrição, atendendo às diferentes atividades exercidas pelo sujeito passivo. A Portaria estabelece também, designadamente, os procedimentos de inscrição dos beneficiários do regime, a verificação dos requisitos para a sua aplicação, a articulação entre as entidades intervenientes, bem como aprova os Anexos I e II, relativos respetivamente, às profissões altamente qualificadas e às empresas industriais e de serviços, para efeitos da alínea c) dessa norma – alínea a) e b) do art. 1.º, arts. 7.º e 8.º.

Quadro E 4 – Entidades Certificadoras e atividades enquadradas no art. 58.º-A, n.º 1, do EBF

Entidade Certificadora	Atividades – Art. 58.º-A, n.º 1, do EBF
FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, IP¹	
Alínea a) Docência no ensino superior e investigação científica, incluindo emprego científico em entidades, estruturas e redes dedicadas à produção, difusão e transmissão de conhecimento, integradas no sistema nacional de ciência e tecnologia, bem como postos de trabalho e membros de órgãos sociais em entidades reconhecidas como centros de tecnologia e inovação, no âmbito do DL 126-B/2021, de 31/12.	
AICEP – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE	
Alínea b) Postos de trabalho qualificados e membros de órgãos sociais no âmbito dos benefícios contratuais ao investimento produtivo, nos termos do capítulo ii do Código Fiscal do Investimento.	
Entidade empregadora	
Alínea c) Profissões altamente qualificadas, definidas em portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da economia, desenvolvidas em:	
i) Empresas com aplicações relevantes, no exercício do início de funções ou nos cinco exercícios anteriores, que beneficiem ou tenham beneficiado do regime fiscal de apoio ao investimento, nos termos do capítulo iii do Código Fiscal do Investimento;	
ii) Empresas industriais e de serviços, cuja atividade principal corresponda a código CAE definido em portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da economia e que exportem pelo menos 50% do seu volume de negócios, no exercício do início de funções ou em qualquer dos dois exercícios anteriores.	
IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, IP ou AICEP – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE	
Alínea d) Outros postos de trabalho qualificados e membros de órgãos sociais, em entidades que exerçam atividades económicas reconhecidas pela AICEP, EPE, ou pelo IAPMEI, IP, como relevantes para a economia nacional, designadamente de atração de investimento produtivo e de redução das assimetrias regionais.	
Agência Nacional de Inovação, SA	
Alínea e) Investigação e desenvolvimento de pessoal cujos custos sejam elegíveis para efeitos do sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art. 37.º do Código Fiscal do Investimento.	
Startup Portugal – Associação Portuguesa para a promoção do Empreendedorismo	
Alínea f) Postos de trabalho e membros de órgãos sociais em entidades certificadas como <i>startups</i> , nos termos da Lei 21/2023, de 25/05.	

Nota: O IAPMEI é a entidade competente para receber e apreciar os pedidos de inscrição, quando as pessoas singulares exerçam as suas funções numa pessoa coletiva cuja faturação anual consolidada, no exercício imediatamente anterior, haja sido inferior a 75 M€. Neste caso, ou que prossiga a sua atividade no âmbito de um projeto PIN (Potencial Interesse Nacional) ou PII (Projeto de Investimento para o Interior), a competência para receber e apreciar os pedidos de inscrição é da AICEP.

Fonte: Elaboração própria.

Procedimentos de acesso ao regime e entidades intervenientes

O n.º 4 do art. 4.º da Portaria 352/2024/1, de 23/12 (aditado pela Portaria 52-A/2025/1, de 25/02) determinou que o pedido de inscrição no regime do IFICI e respetivas alterações passassem a ser apresentados diretamente no portal das finanças, visando centralizar todos os procedimentos nessa plataforma eletrónica (processo de pedido de inscrição no regime do IFICI, respetivas alterações, envio de documentação, certificação e consulta do estado da situação do pedido de inscrição do sujeito passivo). Foi celebrado um protocolo de colaboração entre todas as entidades em causa, o qual estabeleceu os termos e as condições de acesso e da transmissão de dados necessária à operacionalização do IFICI, com efeitos a partir de 26/02/2025.

Os procedimentos de acesso e obtenção do IFICI regem-se por prazos definidos na Portaria 352/2024/1, a qual prevê também um Regime transitório com o objetivo de aplicação do IFICI aos rendimentos auferidos em 2024, com prazos

¹ O DL 132/2025, de 24/12, criou a Agência para a Investigação e inovação, EPE (AI²), com a transformação da Agência Nacional de Inovação, SA (ANI), em entidade pública empresarial, aprovou o respetivo regime jurídico e procedeu à fusão naquela da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, IP (FCT) com a integração das atribuições na AI². A AI² sucede à FCT e à ANI, conservando a universalidade dos direitos e obrigações, legais e contratuais, que integram a sua esfera jurídica no momento da fusão e transformação, pelo que passa a ser a interlocutora e entidade competente para, designadamente, decidir, no âmbito de procedimentos administrativos, tal como o que respeita ao regime do IFICI – arts. 1.º, 2.º, n.º 1 do art. 3.º e art. 111.º. As referências constantes de diplomas legais e regulamentares, atos, contratos e outros instrumentos normativos à FCT e à ANI, SA, consideram-se feitas à AI² – art. 19.º do mesmo diploma.

especiais para esse ano, possibilitando-se, desse modo, a inscrição dos sujeitos passivos no IFICI¹. O quadro seguinte refere as principais fases do processo, e os respetivos prazos - os especiais, e os gerais, aplicáveis a partir de 2025.

Quadro E 5 – Procedimentos de inscrição e comunicação no regime do IFICI

Principais fases dos procedimentos de inscrição e comunicação	Portaria 352/2024/1	Despacho SEAF 74/2025-XXV, de 30/04	Despacho SEAF 24/2025-XXIV, de 21/02	Portaria 352/2024/1
	2025	2024		
Pedido de inscrição e comunicação de alterações pelos sujeitos passivos	até 15/01/2026	-	até 31/03/2025	até 15/03/2025
Comunicação das entidades certificadoras à AT – pedidos de inscrição, as alterações verificadas e cumprimento dos requisitos relativos à atividade exercida pelos sujeitos passivos	até 15/02/2026	até 26/05/2025	até 30/04/2025	até 15/04/2025
Pedidos de inscrição apresentados junto da AT – profissões altamente qualificadas, previstas na alínea c) do n.º 1 do art. 58.º-A do EBF – compete à empresa na qual seja exercida a atividade a comprovação dos requisitos relativos às atividades previstas nessa alínea, através da confirmação à AT	até 15/03/2026	até 26/05/2025	até 30/04/2025	até 30/04/2025
Disponibilização pela AT aos sujeitos passivos da informação sobre a situação das respetivas inscrições	até 31/03/2026	até 09/06/2025	até 15/05/2025	até 30/04/2025

Fonte: Elaboração própria.

Numa primeira fase os pedidos de inscrição são apresentados pelos requerentes com os elementos/informações que cada uma das entidades certificadoras identificou como essencial para comprovar e verificar o cumprimento dos requisitos relativos às atividades exercidas².

Numa segunda fase as entidades responsáveis pela apreciação das candidaturas vão analisar os documentos apresentados pelo requerente para verificação dos respetivos requisitos legais. No caso específico de pedidos de inscrição apresentados junto da AT (profissões altamente qualificadas, previstas na alínea c) do n.º 1 do art. 58.º-A do EBF), compete à empresa na qual seja exercida a atividade (entidade empregadora) a comprovação dos requisitos relativos às atividades previstas nessa norma³. Quanto às restantes entidades, podem aceder ao pedido submetido, bem como aos documentos anexos ao mesmo, na sua área reservada no referido Portal, onde certificam o cumprimento dos requisitos relativos à atividade exercida pelos requerentes⁴.

A terceira fase de análise e decisão final sobre a atribuição do benefício fiscal cabe à AT – uma vez confirmados os elementos específicos relativos a cada situação⁵ – compete-lhe a verificação dos demais requisitos legais⁶ de natureza fiscal, designadamente, a comprovação da residência do sujeito passivo e o cumprimento por este da regra da não cumulatividade de regimes de benefícios fiscais. Após esta verificação, tendo em atenção que os procedimentos foram centralizados no Portal das Finanças, a AT procede à validação de todos os requisitos legais, condição necessária para que o requerente possa beneficiar deste regime fiscal⁷.

¹ A Portaria 352/2024/1 foi publicada quase um ano (23/12) depois da criação deste BF, e estabeleceu que o regime do IFICI se aplica aos sujeitos passivos que se tornem residentes fiscais em território português a partir de 01/01/2024 – art. 11.º. Os prazos especiais previstos no art. 12.º foram flexibilizados pelos Despachos da SEAF 24/2025-XXIV, de 21/02 e 74/2025-XXV, de 30/04.

² Alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do art. 3.º, e n.º 1 do art. 4.º da Portaria 352/2024/1, que elenca nas diferentes alíneas os elementos a apresentar junto das entidades certificadoras. O Despacho 2416-A/2025, de 20/02, do MEF, aprovou o modelo de inscrição no regime do IFICI e respetivas instruções.

³ A AT disponibiliza na área reservada da empresa no portal das finanças os elementos a confirmar pelas entidades empregadoras identificadas no formulário de inscrição: de que a empresa reúne os requisitos previstos nas subalíneas i) ou ii) da alínea c); e do exercício da profissão altamente qualificada pelo beneficiário³. A AT informa também essas entidades de que foi submetido pedido de inscrição no IFICI no qual foram nomeadas como entidades empregadoras, para comprovarem, ou não, os requisitos de atividade enquadrada na referida alínea c) - Informação da AT, de 07/05/2025.

⁴ Art. 6.º da Portaria 352/2024/1.

⁵ Alíneas a) a f) do n.º 1 do art. 58.º-A do EBF.

⁶ Alínea b) do n.º 1 do art. 3.º da Portaria 352/2024/1.

⁷ Com a validação pela AT passa a existir um registo associado ao sujeito passivo, o que lhe permite apresentar a respetiva declaração de rendimentos Modelo 3, inscrevendo no respetivo Anexo L a condição de beneficiário do IFICI.

No modelo de inscrição do regime do IFICI, o sujeito passivo declara que confirma que tem conhecimento de que pode não vir a beneficiar daquele regime, caso se verifique que o posto de trabalho foi elegível para aplicação do RFAI, dado que, na verificação dos pressupostos do BF, não é possível aferir nessa data dessa situação, porque pode a entidade empregadora identificar o RFAI do ano n como dotação do período até ao termo do prazo legal da submissão da Modelo 22 (31/05/n+1).

Quadro E 6 – N.º de inscrições por atividade e por entidade certificadora – 2024 e 2025

Atividade	AICEP	ANI	Entidade Empregadora	FCT	IAPMEI	Startup Portugal	Total
Diretores e Gestores	35		78		319		484
112-Diretor-geral e gestor executivo, de empresas (a)	14		24		47		85
12-Diretores de serviços administrativos e comerciais (a)	18		46		47		111
14-Diretores de hotelaria, restauração, comércio e de outros serviços					3		3
2-Membro de órgão social						52	52
999.1-Administradores, gerentes e diretores-gerais de empresas com aplicações relevantes			8				8
Administradores, gerentes ou diretores gerais de empresas	3				222		225
Especialistas em tecnologias de informação e comunicação	32		117		83		232
25-Especialistas em tecnologias de informação e comunicação (TIC) (a)	32		117		83		232
Especialistas das ciências físicas, matemáticas, engenharias e técnicas afins	20		34		19		73
21-Especialistas das ciências físicas, matemáticas, engenharias e técnicas afins (exceto, 216) (a)	12		34		11		57
31-Técnicos e profissões das ciências e engenharia, de nível intermédio	8				8		16
Postos de trabalho em atividades de investigação, desenvolvimento e inovação		18		24	21		63
1-Posto de trabalho qualificado						21	21
2-Emprego científico em entidades, estruturas e redes dedicadas à produção, difusão e transmissão de conhecimento, integradas no sistema nacional de ciência e tecnologia				20			20
3-Postos de trabalho em entidades reconhecidas como centros de tecnologia e inovação, no âmbito do DL 126-B/2021, de 31/12 (b)				4			4
Atividades de investigação e desenvolvimento		18					18
Docência no ensino superior e investigação científica				43	1		44
1-Docência no ensino superior e investigação científica em entidades, estruturas e redes dedicadas à produção, difusão e transmissão de conhecimento, integradas no sistema nacional de ciência e tecnologia				43			44
231-Professor dos ensinos universitário e superior (a)					1		1
Diretores de produção	11		14		11		36
13-Diretores de produção e de serviços especializados (exceto, 1349) (a)	11		14		11		36
Outros	6		4		5		15
221-Médicos (a)	1		3				4
241-Especialistas em finanças e contabilidade (exceto, 2411)	5				4		9
2654-Realizadores, encenadores, produtores e diretores relacionados, de cinema, teatro, televisão e rádio					1		1
Não identificado			1				1
Total	104	18	247	67	438	73	947

(a) Profissões altamente qualificadas para efeitos do disposto na alínea c) do n.º 1 do art. 58.º-A do EBF – Anexo i da Portaria 352/2024/1, de 23/12 (são as que se enquadram nos códigos da Classificação Portuguesa de Profissões, anexa à Deliberação 967/2010, do Conselho Superior de Estatística, de 05/05/2010, publicada no DR, 2.ª série, 106, de 01/06/2010).

(b) Estabelece o regime jurídico dos centros de tecnologia e inovação e complementa o regime jurídico dos laboratórios colaborativos.

(c) Um sujeito passivo está inscrito em duas atividades (membro de órgão social – AICEP e Administradores, gerentes ou diretores gerais de empresas – Startup Portugal [o que justifica a diferença face ao número total de sujeitos passivos inscritos em 2024 e 2025 (946)]).

Fonte: Dados AT. Elaboração própria.



Quadro E 7 – Situação das inscrições no regime do IFICI por ano – 2024 e 2025

Ano	Pendente	Certificado/ Comprovado	Não certificado/ Não comprovado	Inscrito	Audição prévia	Indeferido	Defesa	Suspensão	Total
2024	0,4%	0,7%	15,7%	55,4%	0,7%	23,6%	1,5%	1,9%	100,0%
2025	9,9%	1,7%	10,6%	66,2%	7,0%	0,2%	4,5%	0,0%	100,0%

Nota: Situação das inscrições em maio de 2026.

Legenda: Situação do pedido de inscrição IFICI:

Pendente – submetido pelo sujeito passivo. **Certificado ou Não certificado** – “Certificado” ou “Não Certificado” pela entidade certificadora relativamente aos requisitos da atividade exercida pelo sujeito passivo – alínea a), b), d), e) ou f) do n.º 1 do art. 58.º-A do EBF. **Comprovado ou Não comprovado** – “Comprovado” ou “Não comprovado” pela entidade comprovadora relativamente aos requisitos da atividade exercida pelo sujeito passivo – alínea c) do n.º 1 do art. 58.º-A do EBF. **Inscrito** – Com decisão final de deferimento.

Audição Prévia – Pedido inscrição IFICI “Certificado”, “Comprovado” ou “Não Comprovado”, que após validação dos restantes requisitos legais, com Projeto de Indeferimento de Inscrição e que o sujeito passivo não exerceu até essa data o direito de audição prévia. **Indeferido** – Com decisão final de indeferimento. **Em defesa** – Com projeto de indeferimento que o sujeito passivo exerceu direito de audição prévia, encontrando-se o mesmo em análise. **Suspensão** – Pedido IFICI Inscrito que se encontra no referido ano no estado “Suspensão” após validação dos requisitos de manutenção do regime fiscal IFICI.

Fonte: Dados AT. Elaboração própria.



SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Administração central
AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
ADSE	Instituto de Proteção e Assistência na Doença
AFT	Ativos Fixos Tangíveis
AI2	Agência para a Investigação e Inovação
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
AIMA	Agência para a Integração, Migrações e Asilo
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis
AMA	Agência para a Modernização Administrativa
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANI	Agência Nacional de Inovação
AP	Administrações Públicas
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
ApC	Agência para o Clima
AR	Assembleia da República
ASSB	Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BES	Banco Espírito Santo
BCE	Banco Central Europeu
BCP	Banco Comercial Português
BD	Beneficiários Diretos
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimento
BES	Banco Espírito Santo
BF	Beneficiário final (ponto 1.3 da Parte B)
BF	Benefício fiscal (ponto 6 da Parte C)
BI	Beneficiários intermediários
BIORC	<i>Business Intelligence</i> do Orçamento
BPF	Banco Português de Fomento
BPI	Banco Português de Investimento
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa
CCDR	Comissões de Coordenação Desenvolvimento Rural
CE	Comissão Europeia
CEB	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo
CELE	Comércio Europeu de Licenças de Emissão
CESE	Contribuição Extraordinária sobre o Setor Energético
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CINTAL	Centro de Investigação Tecnológica do Algarve
CIRS	Código do IRS
CLC	Certificação Legal de Contas
CN	Contabilidade Nacional de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010)
COM	Documento da Comissão Europeia

COVID	<i>Corona Virus Disease</i> (doença por corona vírus)
CP	Comboios de Portugal
CPN	Comparticipação Pública Nacional
CPPT	Código de Procedimento e de Processo Tributário
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CSS	Conta da Segurança Social
CT	Certificados do Tesouro
DF	Despesa fiscal (ponto C.6 e Caixa 9)
DF	Demonstrações financeiras (ponto B.3.3)
DFE	Desaggravamento Fiscal Estrutural
DGAEP	Direção Geral da Administração e do Emprego Público
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DG-REFORM	Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DR	Diário da República
DUC	Documento Único de Cobrança
EARE	Entidades administradoras de receitas do Estado
EATP	Equipa de Acompanhamento Técnico Permanente
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECE	Entidade Contabilística Estado
ECG	Equipa de Coordenação Geral
ECO.AP	Programa de Eficiência de Recursos e de Descarbonização na Administração Pública
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva
EG	Entidades Gestoras
EGF	<i>Pan-European Guarantee Fund</i>
EM	Estado(s)-Membro(s)
EMRP	Estrutura de Missão Recuperar Portugal
ECE	Entidade Contabilística Estado
ESNL	Entidades do Setor Não Lucrativo
EO	Entidade Orçamental
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPNF	Empresas públicas não financeiras
EPR	Entidade Pública Reclasseada
ERASMUS	Programa da UE para a Educação, a Formação, a Juventude e o Desporto
ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
Estamo	Estamo – Participações Imobiliárias
ET	Equipas temáticas
ETF	Entidade do Tesouro e Finanças
FA	Forças Armadas
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FAMI	Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração
FAT	Fundo de Acidentes de Trabalho
FC&QC	Fundo de Capital e Quase Capital
FCE	Fundo de Cobrança Executiva da Segurança Social
FCSUCE	Fundo de Compensação do Serviço Universal de Comunicações Eletrónicas
FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo



FCSUCE	Fundo de Compensação do Serviço Universal de Comunicações Eletrónicas
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia
FdCR	Fundo de Capitalização e Resiliência
FdR	Fundo de Resolução
FEAC	Fundo Europeu de Apoio a Carenciados
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEAMPA	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FEFF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEI	Fundo Europeu de Investimento
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEP	Fundo Europeu das Pescas
FEESPAC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Área da Cultura
FEESPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos
FET	Fundo de Estabilização Tributária
FF	Fonte de Financiamento
FFD	Fundo de Financiamento da Descentralização
FGADM	Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores
FGA	Fundo de Garantia Automóvel
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FINOVA	Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRCP	Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FSE	Fundo Social Europeu (período programação 2014-2020)
FSE+	Fundo Social Europeu Mais (período programação 2021-2027)
FSM	Fundo Social Municipal
FSS	Fundo de Socorro Social
FTJ	Fundo para uma Transição Justa
GC	Sistema de Gestão de Contribuições
GeRFIP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
GEPAC	Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais
GNR	Guarda Nacional Republicana
GO	Lei das Grandes Opções
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
IABA	Imposto sobre o álcool, bebidas alcoólicas e bebidas adicionadas de açúcar e edulcorantes
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
IASFA	Instituto de Ação Social das Forças Armadas
IAT	Instrumento de Apoio Técnico
IBAN	<i>International Bank Account Number</i>
ICE	Incentivo à Capitalização das Empresas
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas
I&D	Investigação e Desenvolvimento Empresarial
IEC	Imposto Especial sobre o Consumo
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IFICI	Incentivo Fiscal à Investigação Científica e Inovação

IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IFRS	Normas internacionais de Relatório Financeiro
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
II	Instituto de Informática
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes (pontos B.2.2.2., B.2.6.3.)
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (pontos A.1.; A.2.2; B.2.3, B.2.6. e C.6.)
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
IP	Infraestruturas de Portugal
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standard</i> (Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público)
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	Imposto do Selo
ISP	Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos
ISS	Instituto da Segurança Social
ISSA	Instituto da Segurança Social dos Açores
ISSM	Instituto da Segurança Social da Madeira
ISV	Imposto Sobre Veículos
IT	Imposto de consumo sobre o tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M	Milhões
m	Milhares
MAEn	Ministra do Ambiente e Energia
MAI	Ministério da Administração Interna
MBO	Missão de Base Orgânica
MCJD	Ministra da Cultura, Juventude e Desporto
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MDR	Medidas discricionárias da receita
MECI	Ministério da Educação, Ciência e Inovação
MEE	Mecanismo Europeu de Estabilidade
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MF	Ministério das Finanças
MJ	Ministério da Justiça
ML	Metropolitano de Lisboa
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MP	Metro do Porto
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
MS	Ministério da Saúde
MTSSS	Ministra/Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NB	Novo Banco
NCP	Norma de Contabilidade Pública



NGEU	<i>Next Generation EU</i>
OAC	Outras Ações de Controlo
OC	Outras Concessões
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i> (cfr. OCDE)
ONU	Organização das Nações Unidas
OPP	Orçamentação por Programas
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
PAC	Política Agrícola Comum
PAE	Políticas Ativas de Emprego
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAIC	Programas de Ação de Iniciativa Comunitária
Parpública	Parpública – Participações Públicas
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PDR	Programa de Desenvolvimento Regional
PE	Programa de Estabilidade
PEPAC	Plano Estratégico da Política Agrícola Comum
PERES	Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado
PF	Património Financeiro
PI	Propriedades de Investimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMO	Project Management Office
PO	Programa Orçamental
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POENMP	Plano Orçamental Estrutural Nacional de Médio Prazo
PPP	Parcerias Público-Privadas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PSP	Polícia de Segurança Pública
PT 2020	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2014-2020
PT 2030	Acordo de Parceria entre Portugal e a CE 2021-2027
QDP	Quadro Plurianual das Despesas Públicas
QPI	Quadro de Políticas Invariantes
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAP	Relatório Anual de Progresso
RAP	Reposições abatidas nos pagamentos (Ponto 2.8)
RCE	Rubrica de Classificação Económica
RCGE	Relatório da Conta Geral do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RCRE	Regime das entidades administradoras de receitas do Estado
REACT-EU	Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa
REF	Reposição do Equilíbrio Financeiro
REPO	<i>Repurchase agreement</i> (acordo de recompra)
RERD	Regime Excecional de Regularização de Dívidas
RFAI	Regime fiscal de apoio ao investimento
RFAL	Regime Financeiro das Autarquias Locais
RMIMG	Retribuição mínima mensal garantida

RNB	Rendimento Nacional Bruto
RNH	Residente Não Habitual
ROE	Relatório do Orçamento do Estado
RPSC	Regime de Proteção Social Convergente
RPT	Recursos Próprios Tradicionais
RSB	Regime Substitutivo Bancário
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
RTP	Rádio e Televisão de Portugal
S3CP	Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas
SA	Sociedade Anónima
SAGESECUR	Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação em Projetos, SA
SCE	Sistema de Certificação Energética dos Edifícios
SCML	Santa Casa de Misericórdia de Lisboa
SCR	Sistema Central de Receitas
SCUT	Portagens Sem Custos para o Utilizador
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEN	Sistema Elétrico Nacional
SEO	Síntese de execução orçamental
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGMF	Secretaria-Geral do Ministério das Finanças
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SIEP	Síntese Estatística do Emprego Público
SIF	Sistema de Informação Financeira da Segurança Social
SIFIDE	Sistema de Incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIGPIP	Sistema de Informação e Gestão de Património Imobiliário Público
SII	Sistema de Indemnização aos Investidores
SIIE	Sistema de Informação sobre os Imóveis do Estado
SIP	Sistema de Informação Previsional
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SS	Segurança Social
SSAP	Serviços Sociais da Administração Pública
SSS	Sistema de Segurança Social
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto
SUCH	Serviço de Utilização Comum dos Hospitais
SURE	<i>Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency</i> (Instrumento de apoio temporário para mitigar os riscos de desemprego em caso de emergência)
SWD	<i>Staff Working Document</i>
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TC	Tribunal de Contas
TCMA	Taxa de crescimento médio anual
UE	União Europeia
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
U-TAX	Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras
VAL	Valor atual líquido
VPT	Valor patrimonial tributário



FICHA TÉCNICA

Área de Responsabilidade I

Juíza Conselheira Relatora Ana Margarida Leal Furtado

Departamento de Auditoria I-P

Auditora-Coordenadora: Maria João Caldas

Auditoras-Chefes: Cristina Mendes e Marília Carrilho

Execução técnica: Ana Catarina Lopes, Ana Godinho Tavares, Arabela Correia, Bella Isa Rodrigues, Clarisse Wagner, Dina Rocha Machado, Fátima Perfeito, Graciosa Neves, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Gisela Dias, Maria João Silveira, Maria Umbelina Pires, Mário Domingos, Miguel Cosme, Mónica Morgado Ferreira, Paulo Duque, Rosa Maria Sequeira, Rui Salgueiro, Teresa Garrido, Tiago de Moura Gonçalves e Zaida Sousa

Apoio administrativo e informático: Kátia Nobre

Departamento de Auditoria I-C

Auditor-Coordenador: Telmo Mendes

Auditor-Chefe: Alberto Velez Nunes

Execução técnica: Carla Martins, Carolina Saraiva, Daniela Argolinha, Inês Rodrigues, José Correia e Paula Cruz

Contributos de outras Áreas

Área de Responsabilidade II

Juíza Conselheira Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria – responsável pela Caixa 2

Departamento de Auditoria II-C

Auditora-Coordenadora: Ana Teresa Santos

Execução técnica: Maria Luísa Bispo

Área de Responsabilidade VI

Juiz Conselheiro José Manuel Santos Quelhas – responsável pelo ponto 7 da Parte C

Departamento de Auditoria VI

Auditora-Coordenadora: Conceição Botelho dos Santos; **Auditora-Chefe:** Selma Rebelo

Execução técnica: João Almeida

Área de Responsabilidade VIII

Juíza Conselheira Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes – responsável pelo ponto 1.3 da Parte B

Departamento de Auditoria VIII

Auditor-Coordenador: Pedro Fonseca; **Auditora-Chefe:** Teresa Maduro

Execução técnica: Ana Cristina Cabo, Carla Duarte Filipe, Maria de Fátima Fernandes e Paula Furtado Costa

Área de Responsabilidade IX

Juíza Conselheira Sofia Ilda Moura de Mesquita da Cruz David – responsável pelo ponto 2.3.3 da Parte B

Departamento de Auditoria IX

Auditor-Coordenador: Luís Martins; **Auditor-Chefe:** Luís Teiga Barros

Execução técnica: José Moreira

Apoio informático geral

Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação

Diretor de Departamento: João Carlos Cardoso; **Chefe de Departamento:** João Paulo Amado

Técnicos: Graças Vaz e Paula Fonseca

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Previsão orçamental, execução e desvios na conta consolidada da AC e SS de 2025 – em contabilidade pública	12
Quadro 2 – Medidas de política orçamental no ROE 2025 e a execução no RCGE 2025 – em contabilidade nacional	15
Quadro 3 – Crescimento anual da despesa líquida – 2025	18
Quadro 4 – Componentes da despesa líquida – 2024-2025	18
Quadro 5 – Medidas discricionárias da receita – 2025	19
Quadro 6 – Perímetro da CGE – alterações face a 2024	23
Quadro 7 – Prestação de contas relativas a 2025	24
Quadro 8 – Passagem do saldo em contabilidade pública para contabilidade nacional	30
Quadro 9 – Transferências para a EU	32
Quadro 10 – Transferências da EU	34
Quadro 11 – Pontos de situação PRR a 31/12/2025, por natureza do financiamento	38
Quadro 12 – Despesa financiada com origem no MRR	40
Quadro 13 – Alterações orçamentais consolidadas	44
Quadro 14 – Utilização da dotação provisional – principais reforços	46
Quadro 15 – Receita Orçamental – 2024-2025	48
Quadro 16 – Impostos directos – 2024-2025	51
Quadro 17 – Impostos indirectos – 2024-2025	52
Quadro 18 – Receita não fiscal – 2024-2025	54
Quadro 19 – Despesa orçamental da AC – 2024-2025	60
Quadro 20 – Previsão e execução orçamental do FFD na CGE 2025	66
Quadro 21 – FFD por área e competências (pagamentos)	67
Quadro 22 – Dívida financeira, consolidada e total – 2024-2025	71
Quadro 23 – Dívida pública – 2024-2025	72
Quadro 24 – <i>Stock</i> da dívida pública directa (valor nominal) – 2024-2025	72
Quadro 25 – Dívida financeira dos SFA – 2024 e 2025	75
Quadro 26 – Dívida financeira dos SFA – principais entidades e credores – 2025	76
Quadro 27 – Fluxos financeiros associados à dívida directa – 2024-2025	77
Quadro 28 – Fluxos financeiros associados à dívida dos SFA – divergências de reporte	79
Quadro 29 – Garantias concedidas – posição global – 2024-2025	80
Quadro 30 – Despesa por execução de garantias e de acionamento de seguros – 2021-2025	82
Quadro 31 – Património financeiro da administração central – 2024-2025	83
Quadro 32 – Património financeiro do Estado – 2024-2025	84
Quadro 33 – Ativos que constituem riscos na carteira do Estado – 2025	87
Quadro 34 – Património financeiro dos SFA – 2024-2025	88
Quadro 35 – Património financeiro do Estado – principais fluxos financeiros – 2025	90
Quadro 36 – Património financeiro dos SFA – principais fluxos financeiros – 2025	90
Quadro 37 – Financiamento líquido da administração central ao SEE – 2024-2025	91
Quadro 38 – Receita de alienação de imóveis – execução orçamental e RCGE – 2025	96
Quadro 39 – Despesa com imóveis – execução orçamental e RCGE – 2025	97
Quadro 40 – Princípio da onerosidade – valores cobrados e por pagar – 2014-2025	98
Quadro 41 – Operações extraorçamentais registadas nos sistemas contabilísticos centrais	101

Quadro 42 – Balanço da tesouraria do Estado – 2024-2025	104
Quadro 43 – <i>Stock</i> de CEDIC – 2020-2025	106
Quadro 44 – Orçamento da segurança social – alterações orçamentais – 2025.....	112
Quadro 45 – Evolução da receita – 2024-2025.....	113
Quadro 46 – Transferências da AC e da UE para a SS – 2024-2025	114
Quadro 47 – Evolução da despesa – 2024-2025	116
Quadro 48 – Despesa em prestações sociais e políticas ativas de emprego	116
Quadro 49 – Subsídios de carácter eventual pagos – 2023-2025	118
Quadro 50 – Medidas de âmbito contributivo com impacto na CSS 2025	119
Quadro 51 – Matriz de Riscos	121
Quadro 52 – Balanço da segurança social – 2024-2025.....	122
Quadro 53 – Demonstração dos resultados por naturezas	130
Quadro 54 – Incrementos patrimoniais do FEFSS – 2021-2025	133
Quadro 55 – Receitas fiscais consignadas 2025: valores orçamentados, apurados e transferidos.....	134
Quadro 56 – Reforma da gestão financeira pública – despesa financiada pelo PRR até 30/06/2026	139
Quadro 57 – Implementação faseada da Orçamentação por Programas nas Missões de Base Orgânica	142
Quadro 58 – A Orçamentação por Programas em 2025	143
Quadro 59 – Caracterização das Missões de Base Orgânica em 2025	143
Quadro 60 – Abrangência do exercício de revisão da despesa em 2024 e 2025	153
Quadro 61 – Previsão das poupanças anuais dos exercícios em curso em 2025 – ROE 2025.....	154
Quadro 62 – Poupanças previstas e alcançadas com o exercício de revisão da despesa – RCGE 2025.....	156
Quadro 63 – Despesa com pensões e complementos – 2021-2025	160
Quadro 64 – Financiamento da despesa com pensões – 2021-2025.....	161
Quadro 65 – Financiamento do sistema previdencial-repartição (contributivo) – 2021-2025	162
Quadro 66 – Financiamento do sistema de proteção social de cidadania (não contributivo) – 2021-2025.....	162
Quadro 67 – Financiamento do sistema de regimes especiais – 2021-2025.....	163
Quadro 68 – Financiamento do regime de proteção social convergente (CGA) – 2021-2025	163
Quadro 69 – Apoios por principais entidades concedentes e número de beneficiários – 2025	166
Quadro 70 – Apoios públicos ao setor financeiro – Impacto orçamental 2025	171
Quadro 71 – Apoios públicos ao setor financeiro por tipo de instrumento – em 31/12/2024 e 31/12/2025.....	172
Quadro 72 – Benefícios fiscais e despesa fiscal quantificada – 2025	174
Quadro 73 – Finalidades dos principais benefícios fiscais com despesa fiscal apurada – 2025	175
Quadro 74 – Despesa fiscal por imposto – 2024-2025	177
Quadro 75 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC – 2024-2025	179
Quadro 76 – Estimativas para a despesa fiscal e valores apurados – 2025	180
Quadro 77 – Universo de PPP por setor de atividade – 2023-2025	186
Quadro 78 – Informação identificada como PPP registada no SIGO vs reporte do RCGE 2025	187
Quadro 79 – Contratos PPP a findar, por ano, reportados pela UTAP	188
Quadro 80 – Execução Orçamental Pública das PPP no RCGE.....	189
Quadro 81 – Responsabilidades contingentes – 2023-2025.....	191
Quadro 82 – Responsabilidades contingentes com movimento em 2025.....	192
 Quadro A 1 – Execução das medidas de política orçamental no RCGE 2025 vs previsão no ROE 2025 – contabilidade nacional.....	 223
Quadro B 1 – Receitas e despesas consolidadas (AC e SS) – 2024-2025.....	225

Quadro B 2 – Fluxos extraorçamentais destinados às administrações regionais	226
Quadro C 1 – Receitas fiscais consignadas por entidade destinatária – 2023-2025	227
Quadro C 2 – Receita não fiscal por classificação económica – principais entidades	228
Quadro C 3 – Taxas não identificadas – principais entidades	229
Quadro C 4 – Despesa efetiva consolidada da AC por classificação económica – 2024-2025	229
Quadro C 5 – Confronto entre a dívida apurada pelo Tribunal e o Quadro 2.16 do RCGE 2025	231
Quadro C 6 – Limites da LOE 2025 para a concessão de garantias	232
Quadro C 7 – Património financeiro do Estado – global e em entidades fora do perímetro – 2024-2025	232
Quadro C 8 – Património financeiro dos SFA – global e em entidades fora do perímetro – 2024-2025	233
Quadro C 9 – Empresas beneficiárias de empréstimos, dotações de capital, indemnizações compensatórias e outros fluxos	235
Quadro C 10 – Receita com alienação de imóveis – 2025	236
Quadro C 11 – Despesa com imóveis – 2025	237
Quadro C 12 – Receita – valores incorretamente classificados	237
Quadro C 13 – Despesa com aquisições – valores incorretamente classificados	238
Quadro C 14 – Operações extraorçamentais – divergências entre as contas de gerência e os sistemas centrais do MF	239
Quadro D 1 – Sistema de proteção social de cidadania e subsistemas	241
Quadro D 2 – Sistema previdencial e subsistemas	241
Quadro D 3 – Sistema dos regimes especiais	242
Quadro D 4 – Saldos de execução orçamental – por sistemas, subsistemas e componentes – 2025	242
Quadro D 5 – Legislação relativa às medidas excecionais e temporárias, com impacto na CSS 2025	243
Quadro E 1 – Boas práticas internacionais em matéria de revisão da despesa	244
Quadro E 2 – Estrutura funcional do Grupo de Trabalho para a revisão da despesa pública – Despacho 7690/2023/MF	245
Quadro E 3 – Estado de implementação das medidas do ciclo orçamental de 2024	245
Quadro E 4 – Entidades Certificadoras e atividades enquadradas no art. 58.º-A, n.º 1, do EBF	248
Quadro E 5 – Procedimentos de inscrição e comunicação no regime do IFICI	249
Quadro E 6 – N.º de inscrições por atividade e por entidade certificadora – 2024 e 2025	250
Quadro E 7 – Situação das inscrições no regime do IFICI por ano – 2024 e 2025	251

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS de 2025 – em contabilidade pública	13
Gráfico 2 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS de 2025 – em contabilidade pública	13
Gráfico 3 – Desvios entre a execução e a previsão da receita da AC e SS – em contabilidade pública – 2021-2025	13
Gráfico 4 – Desvios entre a execução e a previsão da despesa da AC e SS – em contabilidade pública – 2021-2025	14
Gráfico 5 – Despesa das contas prestadas em SNC-AP, por subsetor	25
Gráfico 6 – Despesa das contas prestadas em SNC-AP, comparada com a despesa total não consolidada	25
Gráfico 7 – Saldo orçamental e componentes AC e SS – 2021-2025	26
Gráfico 8 – Receita e despesa efetiva – 2021-2025	26
Gráfico 9 – Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS – 2025 e variação face a 2024	27
Gráfico 10 – Fluxos financeiros entre Portugal e a UE – 2023-2025	32
Gráfico 11 – Execução financeira acumulada do Portugal 2020	35
Gráfico 12 – Fluxos financeiros recebidos da União Europeia relativos ao PT 2030	42



Gráfico 13 – Dotação provisional – 2021-2025.....	47
Gráfico 14 – Dotações centralizadas – 2021-2025	47
Gráfico 15 – Cativações – 2021-2025.....	47
Gráfico 16 – Cativações pelo MF e tutelas setoriais – 2025.....	47
Gráfico 17 – Estrutura da receita fiscal – 2021-2025	49
Gráfico 18 – Receitas fiscais consignadas – 2021-2025	53
Gráfico 19 – Peso das receitas fiscais consignadas – 2025	53
Gráfico 20 – Destinatários das receitas fiscais consignadas – 2025 e variação face a 2024.....	53
Gráfico 21 – Receita da atividade do Estado e variação face a 2024	55
Gráfico 22 – Fases da dívida em cobrança coerciva – 2021-2025.....	57
Gráfico 23 – Variáveis da carteira de dívida – 2021-2025.....	57
Gráfico 24 – Ciclo da dívida em cobrança coerciva	58
Gráfico 25 – Número de processos com dívida incobrável, por tipo de contribuinte.....	59
Gráfico 26 – Valor da dívida incobrável, por tipo de contribuinte.....	59
Gráfico 27 – Evolução da dívida incobrável – 2016-2025	59
Gráfico 28 – Evolução da despesa efetiva consolidada da AC por classificação económica - 2021-2025	61
Gráfico 29 – Variação dos postos de trabalho e das despesas com pessoal por trabalhador - 2016-2025.....	62
Gráfico 30 – Principais desvios das despesas de investimento face ao OE.....	63
Gráfico 31 – Pagamentos em atraso – 2016-2025	64
Gráfico 32 – Pagamentos em atraso – 2024-2025	64
Gráfico 33 – Dotações de capital para regularização de dívidas e dívida vencida das unidades de saúde EPE – 2024-2025.....	65
Gráfico 34 – Evolução do FFD – 2021-2025	66
Gráfico 35 – Peso da descentralização no financiamento corrente dos municípios	69
Gráfico 36 – Dívida em % PIB e em valor nominal – 2014-2025.....	72
Gráfico 37 – Principais instrumentos de financiamento – 2025.....	73
Gráfico 38 – Previsão das maturidades da dívida de médio e longo prazo.....	74
Gráfico 39 – Custo da dívida direta do Estado (%) – 2016-2025	74
Gráfico 40 – Detentores da dívida transacionável – 2024-2025.....	75
Gráfico 41 – Dívida dos SFA – Por credor entre 2020-2025.....	77
Gráfico 42 – Títulos de dívida pública na posse de SFA – 2025 e variação face a 2024.....	89
Gráfico 43 – Financiamento do SEE – setores de atividade - 2021-2025.....	92
Gráfico 44 – Despesa com imóveis – 2020-2025.....	98
Gráfico 45 – Contrapartidas pagas relativas à aplicação do princípio da onerosidade – por Ministério – 2025.....	100
Gráfico 46 – Emissão e amortização mensal de CEDIC – dezembro de 2023 a janeiro de 2026.....	105
Gráfico 47 – Evolução e peso do stock de CEDIC no património financeiro dos SFA – 2020-2025	107
Gráfico 48 – Saldo anual efetivo do SSS – 2016-2025.....	119
Gráfico 49 – Valor patrimonial do FEFSS – 2021-2025	133
Gráfico 50 – Composição da carteira de ativos – 2021-2025	135
Gráfico 51 – Peso do FEFSS na dívida pública nacional – 2021-2025.....	135
Gráfico 52 – Rendibilidade da carteira do FEFSS e das principais componentes – 2021-2025	136
Gráfico 53 – Índice de cobertura dos beneficiários passivos – 2006-2025.....	159
Gráfico 54 – Financiamento da despesa com pensões – 2021-2025	161
Gráfico 55 – Apoios concedidos – 2023-2025	165
Gráfico 56 – Apoios concedidos por áreas – 2025	165

Gráfico 57 – Apoios concedidos por origem do financiamento – 2025	165
Gráfico 58 – Apoios concedidos pela ETF – 2025	169
Gráfico 59 – Apoios públicos ao setor financeiro – Impacto orçamental 2008-2025	171
Gráfico 60 – Apoios públicos ao setor financeiro – por instituição financeira 2008-2025	172
Gráfico 61 – Residentes não habituais inscritos e despesa fiscal – 2019-2025	177
Gráfico 62 – Inscrições por grupos de atividade e entidade certificadora – 2024-2025	184
Gráfico C 1 – Stock de OT e respetivas taxas	231

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – O reporte do processo orçamental de 2025	9
Figura 2 – Garantias acumuladas – 31/12/2025	80
Figura 3 – Património financeiro do Estado - Ativos mais representativos – 2025 e variação face a 2024	84
Figura 4 – Património financeiro dos SFA – ativos mais representativos – 2025 e variação face a 2024	88
Figura 5 – Sistemas e subsistemas da Segurança Social	111
Figura 6 – Ocupação e principais finalidades dos imóveis da SS	125
Figura 7 – Estrutura programática da Orçamentação por Programas	141
Figura 8 – Calendarização das atividades de revisão da despesa	150
Figura 9 – Calendário e intervenientes do processo de revisão da despesa de 2025	151
Figura 10 – Sistema público de pensões em Portugal	158
Figura 11 – Principais alterações a benefícios fiscais em 2025	176
Figura 12 – Sujeitos passivos e atividades elegíveis	183
Figura 13 – Caraterização dos sujeitos passivos inscritos no IFICI – 2024-2025	184
Figura 14 – Situação das recomendações emitidas no PCGE 2023 – elementos-chave	206