



SUMÁRIO

O Parecer aprecia a atividade financeira do Estado através dos resultados do exame às contas da administração central e da segurança social e aos valores consolidados refletidos na Conta Geral do Estado. Inclui também o resultado da análise a outras matérias, pelo seu impacto na atividade e na posição financeira do Estado no ano, como a Reforma das finanças públicas e o processo orçamental, os apoios do Estado e medidas de política. Inclui ainda uma apreciação das recomendações formuladas anteriormente.

Do exame efetuado resulta um Juízo de não conformidade da Conta Geral do Estado de 2024 com a Lei de Enquadramento Orçamental, por esta não integrar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da administração central e da segurança social, facto que impossibilitou a sua certificação pelo Tribunal. O Juízo inclui ainda reservas, por omissões e erros materialmente relevantes, e ênfases relativamente a outras matérias de destaque.

A conta da administração central, ao não incluir as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas previstas no SNC-AP, traduz-se num reporte incompleto quanto à dívida pública, à tesouraria, ao património financeiro e imobiliário, bem como às responsabilidades contingentes. Por sua vez, os avanços verificados na transição das entidades da segurança social para o SNC-AP permitiram que, em 2024, a Conta integrasse, pela primeira vez, as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas das 12 entidades do subsetor, nos termos do novo referencial contabilístico, não obstante o balanço consolidado não traduzir ainda a verdadeira posição financeira da segurança social, por não incluir o passivo associado à atribuição do direito aos beneficiários das pensões a pagamento, prejudicando a informação de suporte às decisões que venham a ser tomadas em relação às pensões e ao reporte do respetivo impacto.

São formuladas 69 recomendações ao Governo e à Assembleia da República, com vista a suprir as fragilidades detetadas.

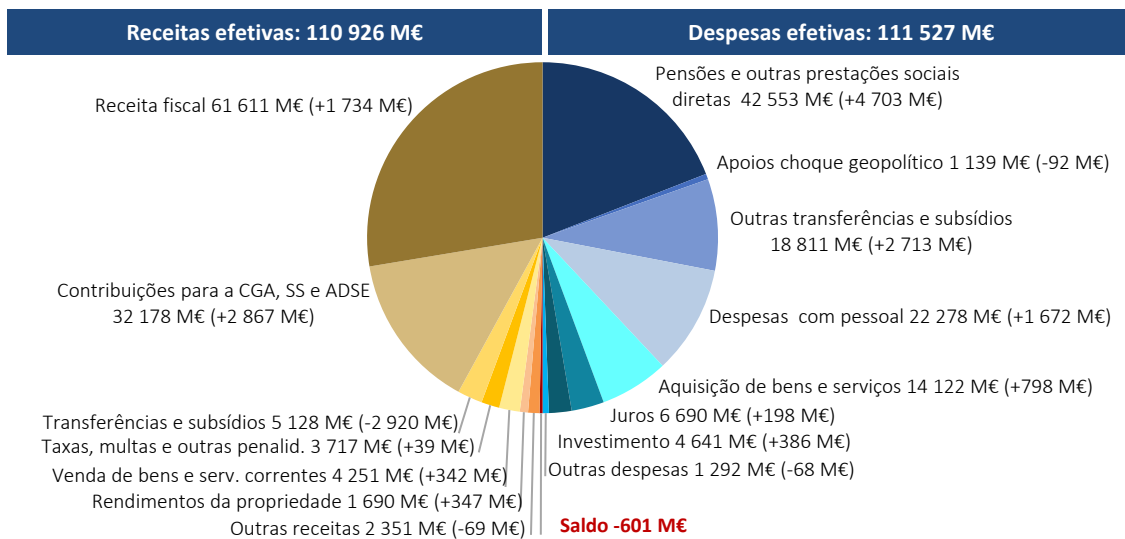
Valores consolidados – administração central e segurança social

Examina-se a execução orçamental consolidada, o que permite dimensionar o conjunto da administração central e da segurança social, identificando-se designadamente as principais finalidades da despesa realizada e as origens da receita que a financia. Reportam-se os fluxos que resultam das relações com a União Europeia e com as administrações regionais e locais. Apura-se ainda a dívida consolidada, identificam-se os riscos que se colocam à sua redução e dá-se conta das responsabilidades decorrentes da concessão de garantias.

1. Em 2024, a execução orçamental da administração central e da segurança social apresentou um saldo de -601 M€ (-0,2% do PIB) que resultou do défice da administração central (6 137 M€), em grande medida, compensado pelo saldo positivo da segurança social (5 536 M€). O défice refletiu o desempenho da despesa, que aumentou 10 312 M€ face a 2023, excedendo em mais de quatro vezes o aumento da receita (2 340 M€) que, por sua vez, desacelerou face a anos anteriores. A receita atingiu 110 926 M€, correspondendo 84,6% deste montante a receita fiscal e a contribuições sociais. A despesa totalizou 111 527 M€, dos quais 58,1% refere-se a pensões e outras prestações sociais diretas e a despesas com pessoal. (Cfr. ponto C.1.2.)



Origem e aplicação das receitas consolidadas da AC e SS – 2024 e variação face a 2023



Fonte: SGR, SIGO, DGO e SS (ficheiros das despesas COVID-19). Cálculos TC.

2. O reporte sobre estes valores na Conta Geral de Estado apresenta fragilidades a vários níveis:

A Conta, que abrange um universo de 477 serviços processadores da administração central e de 12 entidades da segurança social, não inclui cinco entidades da administração central. Acresce que quatro entidades foram incorretamente consideradas como entidades públicas reclassificadas, com implicações no reporte porque as dispensa do cumprimento de um conjunto de obrigações a que estariam sujeitas se fossem adequadamente classificadas como serviços e fundos autónomos. (Cfr. ponto C.1.1.)

Persistem lacunas no processo de consolidação da Conta, sobrevalorizando a receita e a despesa, ainda que não afetem o saldo. Não foram eliminados todos os fluxos materialmente relevantes entre entidades pertencentes ao perímetro da Conta, sobrevalorizando a receita e a despesa em, pelo menos, 516 M€ na venda/aquisição de bens e serviços e de bens de investimento e em 307 M€ relativos a juros da dívida pública direta. (Cfr. ponto C.1.2.)

Verifica-se uma insuficiente especificação da receita e despesa relacionada com a desatualização do classificador económico ou utilização da sua versão simplificada. As alterações do perímetro orçamental e a evolução da composição dos agregados da receita e despesa têm resultado na utilização de rubricas residuais para valores materialmente relevantes, por inexistência de rubrica adequada. Também concorre para a insuficiente especificação das operações a utilização por entidades públicas reclassificadas de uma versão simplificada do classificador. (Cfr. ponto C.1.2. e Caixa 7)

Apesar do seu impacto na dívida pública, continuam a não ter impacto no saldo, por serem classificadas como ativos financeiros, operações que visam prosseguir, essencialmente, objetivos sociais e de política pública (e não o retorno financeiro) – em 2024, enquadrava-se nessa situação a realização de capital da TAP, SA (343 M€). (Cfr. ponto C.1.2.)

3. O stock da dívida pública consolidada mantém-se elevado, totalizando 257 985 M€, mais 8 178 M€ (3,3%) do que em 2023. Na evolução do stock em 2024 destacam-se: as emissões de bilhetes do Tesouro (+203,0%) e de obrigações do Tesouro (+5,7%); os empréstimos ao abrigo do PRR (+75,6%); e a diminuição do financiamento através de certificados especiais de dívida pública de curto prazo (-17,9%). Existem diversos fatores que poderão condicionar o compromisso com a redução da dívida pública, designadamente, os volumes elevados de dívida a refinar no período de 2026 a 2028 (65 mil M€), a redução de dívida pública detida pelo Banco Central Europeu e pelo Banco de Portugal, bem como a incerteza quanto à evolução do seu custo. A evolução favorável das taxas de juro beneficiou as emissões de 2024, pelo que o custo da dívida emitida foi de 3,4% (3,5% em 2023), travando a tendência de subida que se verificava desde 2021. (Cfr. pontos C.2.5. e C.2.5.2.)

4. **As garantias prestadas pelo Estado, em termos acumulados, totalizaram 13 850 M€, sendo 80,8% prestadas a entidades fora do perímetro orçamental que, a serem executadas, têm impacto na despesa e na dívida. Porém, esse risco não é relevado no relatório da Conta.** Em 2024, o Estado concedeu garantias no valor de 410 M€: 225 M€ à Região Autónoma da Madeira, para refinanciamento da sua dívida, e 185 M€ a instituições de crédito, no contexto da garantia pessoal que visa a viabilização da concessão de crédito a jovens para aquisição de habitação própria e permanente. Os pagamentos relativos à execução de garantias e ao acionamento de seguros totalizaram 116 M€, valor abaixo do verificado em 2023 (144 M€), mas significativamente acima dos valores registados no período de 2020 a 2022. (Cfr. ponto C.4.5.)

5. **Os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia apresentaram em 2024 um saldo de 3 254 M€, inferior em 46,2%, se comparado com o ano anterior, destacando-se o acentuado decréscimo registado nas transferências para Portugal.** As transferências para a União Europeia atingiram em 2024 o montante global de cerca de 2 256 M€, confirmando-se os valores registados na Conta. Os fluxos financeiros provenientes da União Europeia foram de 5 510 M€, valor que não é coincidente com o constante da Conta, devido a articulação insuficiente entre a Entidade Orçamental e os beneficiários de transferências diretas de fundos europeus.

Na sequência do observado pelo Tribunal em anteriores Pareceres, mantém-se a necessidade de acelerar o ritmo de execução dos fundos europeus. Apurou-se que, no final de 2024:

- A execução do PT 2020 indiciava uma quase total absorção das verbas transferidas para o país;
- A 2 anos do final do PRR, 72% do valor total programado, 45% das verbas recebidas e 22% do montante pago ao abrigo deste mecanismo ainda não tinham chegado à economia real;
- A taxa de compromisso do Portugal 2030 era de 22,7%. Com uma despesa validada de 1 264 M€, a taxa de execução no final de 2024, decorridos 3 anos do período de programação, era de apenas 5,5%.

Em particular em relação ao PRR, observou-se que o seu planeamento se tem revelado desajustado; que, não obstante o permanente esforço e ajustamento, persistem demoras na execução do Plano e na produção dos respetivos efeitos; que, apesar dos alertas já anteriormente feitos, a informação disponibilizada publicamente sobre a monitorização do PRR continua a não ser inteiramente fiável e transparente; que a Conta de 2024 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 Mecanismo de Recuperação e Resiliência; e que a análise dos sistemas de controlo na execução de verbas do PRR evidencia fragilidades. (Cfr. ponto C.4.2. e Caixa 14)

6. **Os fluxos financeiros para as regiões autónomas e para as autarquias locais registaram um aumento de 22,1% e 18,0%, respetivamente.** Nos fluxos para as regiões autónomas, destacam-se as transferências previstas na lei das finanças regionais (620 M€) e os fundos europeus (348 M€). Para as autarquias locais, assumem maior relevo as transferências ao abrigo do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (5 535 M€). Ao nível do reporte na Conta, verificou-se uma sobreavaliação da despesa extraorçamental para as regiões autónomas (74 M€) e para as autarquias locais (9 M€), bem como de despesa orçamental por incluir pagamentos a entidades que não pertencem às administrações e locais (321 M€). (Cfr. ponto C.1.4.)

7. **O Fundo de Financiamento da Descentralização, que financia as competências transferidas para a administração local, teve uma despesa de 1 377 M€, um aumento de 167 M€ face a 2023, que reflete o reforço de verbas, mas também a progressiva aceitação e exercício efetivo das competências pelos municípios.** Parte destas verbas (23 M€), não teve como destinatários os municípios, mas serviços da administração central por respeitar a competências ainda não exercidas pelos municípios. A Conta incorpora um mapeamento detalhado das verbas transferidas para os municípios no âmbito da descentralização. Todavia, esse detalhe apresenta algumas falhas e não é completo, situação que o Tribunal entende dever ser colmatada, atendendo à importância estratégica do processo – tanto ao nível nacional como local – e às exigências de transparência e *accountability* que sobre ele recaem. (Cfr. Caixa 5)



Conta da administração central

Examina-se a execução orçamental da administração central que, ao incluir as operações do Estado soberano e de um conjunto muito diversificado de entidades, comporta a quase totalidade das receitas fiscais e reflete a utilização de recursos públicos que asseguram funções nucleares como a saúde, a segurança, a defesa, a educação ou a regulação das diferentes atividades.

8. **A receita efetiva da administração central ascendeu a 83 137 M€, maioritariamente composta por receita fiscal, a qual atingiu 61 378 M€, mais 1 736 M€ face a 2023.** Enquanto o IRC continuou a sua trajetória de recuperação no período pós-pandemia de COVID-19 (+1 542 M€), no IRS verificou-se um alívio fiscal (-910 M€) induzido pela atualização das tabelas de retenção na fonte, que permitiu uma melhor aproximação das retenções ao valor do imposto devido. (Cfr. ponto C.2.2.1. e Caixa 6)

Cerca de metade da receita não fiscal decorre da atividade do Estado (9 229 M€ em 21 759 M€), que cresceu 5,8%. Constitui uma importante fonte de financiamento para várias entidades e inclui a receita proveniente da venda de bens e serviços (4 210 M€), da cobrança de taxas, multas e outras penalidades (3 579 M€) e rendimentos de propriedade (1 021 M€, com a entrega de juros e dividendos ao Estado). A outra metade da receita não fiscal é essencialmente constituída por transferências (6 162 M€, nas quais se incluem as provenientes da União Europeia e da segurança social) e a receita contributiva (4 490 M€, destacando-se a arrecadada pela Caixa Geral de Aposentações). (Cfr. ponto C.2.2.2. e Caixa 7)

As receitas fiscais consignadas (5 358 M€) abrangeram 8,7% da receita fiscal (mais 373 M€ face a 2023), comprometendo o financiamento das despesas gerais. Estas receitas, por contrariarem o princípio da não consignação, devem ser excecionais, temporárias e objeto de escrutínio anual pela Assembleia da República no âmbito do Orçamento do Estado. (Cfr. ponto C.2.2.)

9. **A carteira em cobrança coerciva registou um aumento de 2 126 M€ (7,9%) face a 2023, mesmo tendo o Estado criado regimes que visam apoiar e induzir o pagamento voluntário das dívidas tributárias. Do total, 39,5% é considerada incobrável, dívida que quase quadruplicou desde 2016.** No final de 2024, a carteira de dívida em cobrança coerciva totalizava 28 884 M€, representando 46,9% da receita fiscal do ano. Na dívida considerada incobrável (11 406 M€), por não ser detetado património a penhorar ao devedor, a maior parte (57,5%) respeita a contribuintes com atividade cessada em IVA, circunstância que, aliada ao facto de uma parcela relevante de processos terem sido instaurados antes de 2015 (45,2%), justifica as dificuldades da Autoridade Tributária e Aduaneira na respetiva cobrança. (Cfr. ponto C.2.2.3.)

10. **Em 2024, a despesa cresceu 9,8%, totalizando 89 274 M€, impulsionada principalmente pelas transferências correntes e pelas despesas com o pessoal.** As transferências correntes (+4 383 M€) e as despesas com pessoal (+1 651 M€) são os agregados que, em termos absolutos, mais contribuíram para esse aumento. Para esta evolução, foi significativa a aprovação de medidas de política orçamental de natureza permanente, que, por esse motivo, constituem um fator de pressão sobre a despesa pública. As transferências de capital explicam a maior variação percentual da despesa (20,2%). (Cfr. ponto C.2.3.)

11. **A despesa com habitação (868 M€) manteve a tendência de crescimento demonstrada desde 2020, mesmo assim, apenas cerca de dois terços do previsto no Orçamento para 2024.** Esta intervenção manifestou-se especialmente no programa Apoio Extraordinário à Renda (306 M€) e no programa 1.º Direito (301 M€), traduzindo um aumento de 292 M€ face a 2023. (Cfr. ponto C.2.3.3.)

12. **A manutenção dos pagamentos em atraso em valores elevados durante 11 meses do ano económico (em média, 334 M€) coloca em evidência a suborçamentação dos programas orçamentais, em particular, o Programa Saúde.** No final de 2024, os pagamentos em atraso (dívida vencida há mais de 90 dias) totalizavam 73 M€, retomando a trajetória descendente observada desde 2018. Constata-se que o recurso, no final do ano, a dotações de capital para cobertura de prejuízos das unidades de saúde EPE foram insuficientes para pagar a totalidade da sua dívida vencida (291 M€). (Cfr. ponto C.2.3.4.)



13. A receita e a despesa encontram-se subavaliadas em, pelo menos, 467 M€ por atrasos na contabilização e incumprimento de princípios contabilísticos. Foram contabilizados como dedução à receita, sem refletir a natureza jurídica e financeira das operações a que dizem respeito e em incumprimento do princípio da não compensação: 158 M€ relativos a receita afeta à Autoridade Tributária e Aduaneira; 101 M€ a apoios sociais pagos por abate ao IRS; 33 M€ a consignação de IRS às instituições com estatuto de utilidade pública e; pelo menos, 174 M€ de dividendos (valor do imposto retido, sendo apenas contabilizado o dividendo líquido). (Cfr. pontos C.2.2.1. e C.4.3.1.)

14. As operações extraorçamentais envolvem valores de materialidade elevada e a sua contabilização é essencial para assegurar a transparência e o controlo das contas públicas. Pelo menos 3 421 M€ de receita e 10 527 M€ de despesa relativos a operações extraorçamentais não estão registados nos sistemas centrais do Ministério das Finanças. Esta situação resulta, designadamente, das limitações existentes ao nível dos sistemas de informação, que são reconhecidas pela tutela, carecendo de integração no plano de desenvolvimento dos trabalhos no âmbito da Reforma da gestão financeira pública. (Cfr. ponto C.2.4.)

15. O financiamento líquido do setor empresarial do Estado totalizou 4 651 M€, destinando-se 71,2% a empresas públicas de transportes e de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias. A informação reportada no Relatório da Conta apresenta limitações. Destaca-se a Infraestruturas de Portugal que recebeu 2 590 M€. Do total, cerca de 70% concretizou-se em dotações de capital em empresas do setor empresarial do Estado e foram utilizados, essencialmente, para cobertura de prejuízos, serviço da dívida e investimentos. A informação do Relatório da Conta apresenta limitações porque, por um lado, não inclui as operações de todas as entidades da administração central (1 346 M€ de despesa) e, por outro, inclui fluxos com entidades que não pertencem ao setor empresarial do Estado como empresas da administração regional e local e fundos com autonomia administrativa e financeira, o que reforça a importância de identificar corretamente as empresas que integram este setor. (Cfr. ponto C.4.3.1.)

A informação da Conta da administração central e do próprio Relatório encontra-se incompleta quanto à dívida pública, ao património financeiro e imobiliário, à tesouraria, bem como às responsabilidades contingentes.

16. A Conta omite informação sobre o stock da dívida dos serviços e fundos autónomos, o qual ascendia a 22 519 M€. A ausência desta informação na Conta condiciona também a verificação do cumprimento dos limites fixados pela Assembleia da República, nomeadamente no que respeita ao acréscimo do endividamento líquido global direto. Verificou-se que a dívida dos serviços e fundos autónomos foi reduzida em 3 772 M€, em resultado da conversão da dívida da Metro do Porto ao Estado em capital social, operação que, apesar de ter efeitos no ano de 2023, apenas foi reportada na Conta Geral do Estado de 2024. (Cfr. ponto C.2.5.)

17. Estão omissos na Conta 77 M€ relativos a certificados de aforro e do tesouro vencidos e não pagos às famílias por impossibilidade de efetivar o pagamento ou por se encontrarem imobilizados por morte do titular. Acresce que o stock da dívida inclui 1 097 M€ relativos a contas aforro com dados desatualizados ou com titulares já falecidos, dívida eventualmente prescrita ou em risco de prescrição.

O Tribunal examinou ainda as regras do processo de conversão dos títulos dos certificados de aforro em escriturais, que ocorrerá entre 05/01/2026 e 29/11/2029, tendo concluído que, sem a flexibilização de alguns aspetos e uma estratégia de comunicação capaz de chegar às pessoas, pode significar o resgate automático dos títulos das séries A e B, deixando de contar juros a partir desta data. Os titulares de certificados de aforro terão de proceder à entrega dos títulos físicos (séries A, B, C e D) o que, a não suceder até 29/11/2029, implica o resgate automático dos títulos das séries A e B que, apesar de serem perpétuos, deixarão de contar juros a partir dessa data, mesmo para titulares com conta aforro atualizada. (Cfr. Caixa 9)

18. A informação relativa ao património financeiro reportada na Conta é incompleta porque não inclui a carteira integral de 222 entidades e não abrange alguns dos ativos do Estado, limitando o seu controlo. Destaca-se a existência de ativos que não é expectável gerarem retorno financeiro ou serem recuperáveis. Por sua vez, a despesa com ativos financeiros continua sobrevalorizada. O valor do património financeiro atingiu 132 551 M€, menos 717 M€ do que em 2023, sendo 67,1% da carteira constituída por ativos detidos em entidades do

perímetro orçamental, resultando num património financeiro consolidado de 43 613 M€. Na composição da carteira de ativos do Estado predominam as participações sociais (42,3% da carteira) e, na dos serviços e fundos autónomos, a principal componente são os títulos de dívida pública (com 59,1%). A carteira do Estado inclui participações em entidades já extintas ou em processo de liquidação. Inclui também empréstimos que acabam por não ser objeto de amortização porque os valores em dívida são objeto de perdão ou convertidos em capital social. Algumas destas situações conduziram à constituição de provisões na conta relativa à carteira do Estado, num valor que representa 3,9% do valor nominal da carteira. A despesa com ativos financeiros continua sobrevalorizada dado que, em 2024, foram injustificadamente contabilizados como ativos financeiros 987 M€ (+75,6% do que em 2023) relativos a entradas de capital em empresas públicas para cobertura de prejuízos. (Cfr. pontos C.2.6. e C.2.6.1.1.)

19. Na Conta subsiste a falta de inventário e valorização adequada do património imobiliário do Estado, o que representa um constrangimento estrutural na gestão dos ativos e compromete a elaboração de demonstrações financeiras do Estado. O Tribunal apurou 71 M€ de receita com a alienação do património imobiliário público e 41 M€ de despesa referente a aquisições, verificando-se que o Relatório da Conta omite grande parte dessa informação. Relativamente às rendas como contrapartida pela ocupação dos imóveis do Estado por entidades públicas, foram arrecadados 370 M€ (94,5% das Forças Armadas, dos quais 179 M€ relativos a 2023) e estão por pagar 49 M€. (Cfr. ponto C.2.7.)

20. A Conta continua a não evidenciar a posição de tesouraria das entidades, ao não abranger a informação relativa às contas que as entidades detêm na banca comercial. Esta situação limita a utilidade da informação sobre a posição da tesouraria das entidades que integram a Conta e impede a reconciliação total entre a execução orçamental e a movimentação de fundos. O saldo da tesouraria do Estado, no final de 2024, ascendeu a 8 671 M€ (mais 568 M€ face a 2023). (Cfr. ponto C.2.8.1.)

A apreciação do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria comporta riscos que decorrem das fragilidades do reporte e da ausência de um quadro normativo completo que reforce os procedimentos de acompanhamento e controlo, incluindo o regime sancionatório. Apesar do decréscimo dos montantes de fundos fora do Tesouro (pelo menos 35 M€ em 2024 face a 91 M€ em 2023), continuam a existir 20 entidades dispensadas do cumprimento da unidade de tesouraria do Estado por disposição legal e 137 por despacho da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP. (Cfr. ponto C.2.8.2.)

21. Em 2024, os encargos líquidos com parcerias público-privadas ascenderam a 1 288 M€, superando em 2,1% (26 M€) os valores de 2023 e em 1,8% (23 M€) as previsões no âmbito do Orçamento. Subsistem insuficiências na identificação do universo, na validação dos dados prestados pelos parceiros públicos e privados, no acompanhamento pelas entidades envolvidas e no reporte orçamental. Os setores rodoviário e da saúde concentraram 96,4% destes encargos, com 80,0% e 16,4%, respetivamente. O Relatório da Conta apenas contempla informação relativa às parcerias objeto de reporte pela Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, sem assegurar a completude dos contratos de concessão de serviço público. Em 2024, as contingências associadas a litígios em curso e pretensões compensatórias reportadas totalizaram 1 761 M€, um aumento de 49,8% face a 2023 (1 176 M€). O setor rodoviário destacou-se com um acréscimo de 84,5% (568 M€, passando para 1 240 M€). (Cfr. ponto C.4.6.)

Conta da Segurança Social

A execução das funções da segurança social é objeto de exame na relação entre recursos obtidos e apoios concedidos. A inclusão na Conta Geral do Estado de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas em SNC-AP permite ainda verificar a sua conformidade, bem como dos procedimentos de reconhecimento e mensuração das operações, face àquele referencial contabilístico. No caso das pensões examina-se o seu financiamento, complementado com a inclusão das geridas pela Caixa Geral de Aposentações.

- 22. A Conta Geral do Estado de 2024 integrou, pela primeira vez, a conta consolidada da segurança social preparada em SNC-AP.** O processo de consolidação envolveu as 12 contas do perímetro da segurança social, mas manteve-se, em parte, manual o que dificulta o controlo de todos os impactos das operações de consolidação e a prevenção/detecção de erros. Acresce que foram detetadas limitações ao nível de procedimentos, do relato consolidado e das políticas contabilísticas de grupo. **(Cfr. ponto C.3.1.)**
- 23. Ao nível do desempenho orçamental a segurança social teve como resultado um saldo efetivo de 5 536 M€ (que compara com 5 478 M€, em 2023).** O crescimento da receita em 3 859 M€ para 42 192 M€, foi determinado essencialmente pelas contribuições, que aumentaram 10,3% face a 2023 em resultado da evolução positiva do mercado de trabalho e das alterações na política salarial. Por sua vez, a despesa aumentou 3 801 M€, mais 11,6% face a 2023, sobretudo por via das pensões, que representam 64,3% da despesa efetiva. O aumento das pensões em 12,4% incorpora a sua atualização regular e o suplemento extraordinário, no valor de 360 M€. Acresce que a evolução das atualizações extraordinárias das pensões e complementos, cujo peso na despesa efetiva tem vindo a aumentar desde a primeira atribuição (77 M€, em 2017), atingiu 986 M€ em 2024, contando já com um valor acumulado de 4 635 M€.
- 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. **(Cfr. ponto C.3.3.)**
- 24. O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social valorizou 6 048 M€ (20,3%), aproximando-se no final de 2024 do objetivo legal de cobrir dois anos de pensões do sistema previdencial (22,3 meses).** O aumento do valor do Fundo resultou, sobretudo, da transferência do saldo do sistema previdencial - repartição (3 500 M€), do valor acrescentado proveniente da gestão da carteira (1 916 M€) e das receitas fiscais consignadas (631 M€). Contudo, as transferências destas últimas continuam a corresponder aos valores inscritos em orçamento e não aos apurados pela Autoridade Tributária e Aduaneira, pelo que a entrega de receitas fiscais consignadas ao Fundo, em valor acumulado desde 2017, está aquém do devido em 360 M€. **(Cfr. ponto C.3.5.)**
- 25. 2024 foi o segundo ano de adoção do SNC-AP pelas entidades da segurança social. Neste processo assinalam-se progressos, nomeadamente ao nível da especialização do rendimento de contribuições e quotizações, da valorização do património imobiliário e da inventariação dos bens móveis.** Contudo, só para quatro das doze entidades foi possível confirmar a consistência entre os subsistemas da contabilidade orçamental e financeira (designadamente ao nível das contas de liquidações que geram recebimentos em períodos correntes e/ou futuros e de obrigações que geram pagamentos em períodos correntes e/ou futuros da orçamental, com as contas a receber e as contas a pagar da contabilidade financeira). Acresce que a contabilidade de gestão continua por implementar e mantêm-se erros e omissões já anteriormente assinalados. **(Cfr. Caixa 10)**
- 26. O exame às contas individuais das entidades do perímetro da segurança social permitiu identificar a persistência de erros e omissões na sua preparação: (Cfr. ponto C.3.4.)**
- **Subvalorização da dívida de contribuintes**, uma vez que permanecem por reconhecer os juros referentes à dívida não participada a execução fiscal (40,6%, no total de 5 619 M€), prejudicando a sua fiabilidade e o cumprimento integral do princípio da especialização dos exercícios ou do acréscimo.
 - **Sobrevalorização da dívida de clientes**, por não ter sido registada a sua incobrabilidade, pese embora tenha sido constituída a respetiva imparidade, continuam escrituradas dívidas para as quais não há qualquer possibilidade de recuperação.
 - **Sobreavaliação do valor das prestações sociais a recuperar** em resultado de pagamentos indevidos da segurança social aos beneficiários daquelas prestações, sendo o saldo reconhecido contabilisticamente superior em 104 M€ ao que consta nas contas correntes dos devedores.
 - **Fragilidades no controlo e contabilização dos bens imóveis**, designadamente: i) imóveis sem valor contabilístico; ii) imóveis sem a parcela do terreno segregada; iii) números de imobilizado autónomos para



intervenções de beneficiação; e iv) falta de uniformização e de conformidade na atribuição de vidas úteis.

- **Fragilidades no controlo e contabilização dos bens móveis**, persistindo, em menor grau, a incorreta e incompleta localização dos bens, assim como a existência de reconhecimento em grupo quando deveria ser individualizado e a incorreta classificação como bens móveis e/ou atribuição de vida útil.

27. O património imobiliário da segurança social é constituído por 3 063 imóveis em 219 municípios do continente e ilhas e valorizados em 403 M€, sendo que cerca de 50% se encontram arrendados (incluindo renda social), 20% devolutos e 10% ocupados pelos serviços da segurança social. Verificam-se constrangimentos na gestão de mais de metade dos 586 imóveis devolutos, porque não reúnem condições mínimas de segurança para ocupação, dos quais 227 encontram-se em reabilitação. Há também 254 imóveis ocupados indevidamente, dos quais 108 encontram-se em processo contencioso ou judicial. **(Cfr. ponto C.3.4.1.1. e Caixa 11)**

28. As disponibilidades da segurança social no final do ano têm excedido, em média nos últimos cinco anos, 4 300 M€. Valores desta dimensão tornam relevante a implementação de um modelo que assegure uma adequada gestão de tesouraria. As fragilidades no atual modelo de gestão de tesouraria identificadas neste Parecer incluem, quer a falta de regulamentação da tesouraria única da segurança social prevista na lei desde 1999, quer a falta de harmonização de procedimentos na elaboração do plano de tesouraria que integra os planos das entidades do perímetro. Acresce que é essencial que sejam criadas as condições para uma otimização dos recursos disponíveis, bem como uma adequada articulação com a tesouraria do Estado sob gestão da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública. **(Cfr. ponto C.3.4.1.1. e Caixa 12)**

29. Mantém-se, em 2024, a ausência de revisão de um conjunto de diplomas e normas legais com impacto na atividade das entidades da segurança social. Neste âmbito, são de assinalar as seguintes situações: i) não clarificação da aplicação pelas entidades da segurança social do modelo de gestão de tesouraria, previsto no art. 90.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2024, e da forma de operacionalização da prestação de informação à Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública; ii) não constituição de património próprio do Fundo de Garantia Salarial e ausência de regulamentação nacional para parte do seu financiamento; iii) inexistência de diplomas reguladores da tesouraria única da segurança social e da fixação dos limites das aplicações de capital realizadas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; iv) não atualização da portaria que regulamenta a política de investimento do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social; e v) subsistência de incoerências no quadro legal do financiamento, designadamente quanto à componente capitalização do sistema previdencial. **(Cfr. ponto C.3.)**

30. A despesa com pensões e complementos, incluindo as da Caixa Geral de Aposentações, ascendeu a 35 672 M€ e foi financiada, essencialmente, por contribuições e quotizações (64,4%) e por transferências do Orçamento do Estado (33,4%). As transferências do Orçamento visam, sobretudo, o pagamento das pensões não contributivas do sistema de segurança social e compensar o regime de proteção social convergente pela redução das contribuições que reflete a diminuição de beneficiários ativos, à medida que vão ocorrendo novas aposentações. **(Cfr. pontos C.4.1.1., C.4.1.2. e C.4.1.3.)**

Ao nível da Caixa Geral de Aposentações, o esforço financeiro do Estado será crescente, para compensar a perda de contribuições e a insuficiência de reservas de alguns dos fundos de pensões integrados. Por um lado, ao tornar-se um sistema fechado em 2006, deixou de beneficiar das receitas contributivas dos trabalhadores em funções públicas que, após 31/12/2005, passaram a ser inscritos no sistema de segurança social e, por outro, no final do ano, apenas 14 dos fundos integrados dispunham de reservas próprias, tendo o Estado suportado pensões no valor de 219 M€ relativamente aos restantes (2 333 M€ desde 2011). **(Cfr. ponto C.4.1.4.)**



Processo orçamental

Examina-se a consistência da informação reportada nos documentos de planeamento, no Orçamento do Estado e na Conta.

- 31. As opções de política apresentadas nos documentos de planeamento de médio prazo não estão totalmente alinhadas com o orçamento anual que as concretiza. O Quadro Plurianual das Despesas Públicas permanece um instrumento de reduzida utilidade.** O Programa de Estabilidade 2023-2027 não inclui as novas medidas de política orçamental para o horizonte de referência. Os desafios estratégicos definidos nas Grandes Opções não permitem uma ligação com as prioridades indicadas no Relatório do Orçamento do Estado para 2024. As alterações aos limites da despesa fixados no Quadro Plurianual das Despesas Públicas, em sede do Orçamento para 2024, não se encontram justificadas e revelam a reduzida eficácia deste instrumento de disciplina orçamental de médio prazo. (Cfr. ponto B.1.)
- 32. O reporte sobre o impacto das medidas de política orçamental no Relatório da Conta Geral do Estado encontra-se comprometido pelo facto de não incluir a execução de 10 das 62 medidas previstas.** Estas medidas – nomeadamente, relativas ao IRS, à valorização salarial, promoções e progressões, alterações nas carreiras e à revisão das carreiras especiais – são importantes, não só pela materialidade do valor orçamentado que totalizava 2 734 M€ (em valor absoluto, com um impacto previsto de -1 212 M€ no saldo), mas também pela sua relevância aquando da discussão do Orçamento do Estado. (Cfr. ponto B.2.)
- 33. No âmbito do quadro de governação económica da União Europeia, a ênfase é colocada no ajustamento orçamental de médio prazo através da incorporação de novos elementos informativos nas avaliações regulares, designadamente o indicador-chave “despesa líquida”, o investimento e os passivos implícitos e contingentes.** O Governo apresentou o primeiro Plano Orçamental Estrutural Nacional de Médio Prazo 2025-2028, em outubro de 2024, que foi aprovado com a recomendação de que o crescimento da despesa líquida não exceda os limites definidos. Este quadro exige a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, que já se encontrava prevista no Relatório que acompanhou a proposta do Orçamento do Estado para 2025. No contexto do processo orçamental, este novo enquadramento implica um trabalho periódico de apreciação das estimativas para os referidos elementos, bem como dos valores que lhes estão subjacentes, informação também, em grande parte, reportada na Conta. (Cfr. Caixa 3)
- 34. Os desvios entre as previsões e a execução são recorrentes em algumas rubricas da receita e da despesa, tendo-se acentuado na despesa de investimento e nas transferências correntes.** Mantém-se a tendência identificada desde 2017 relativa à suborçamentação da receita fiscal e contributiva e à sobreorçamentação da receita de fundos europeus, bem como da generalidade das rubricas da despesa, com destaque para o investimento que, em 2024, ficou 2 650 M€ abaixo do previsto, o desvio mais elevado desde 2020 e mais do dobro do verificado nesse ano. Por outro lado, as despesas com transferências correntes, que incluem, geralmente, despesas específicas do ano (como as medidas de resposta à pandemia e ao choque geopolítico), apresentaram um desvio, em média, nos últimos quatro anos, de 2 152 M€. (Cfr. ponto B.2.)
- 35. A utilização de dotações provisionais e centralizadas no reforço de outras dotações de despesa não cumpriu integralmente a finalidade a que se destinavam.** Parte significativa da dotação provisional (220 M€ de 468 M€) não se destinou a reforçar dotações para despesas imprevisíveis e inadiáveis como previsto na lei, mas a encargos de carácter recorrente, designadamente despesas com pessoal na área da educação, evidenciando insuficiências no processo de orçamentação. Por sua vez, 295 M€ de dotações centralizadas no Ministério das Finanças inscritas em ativos financeiros (sem impacto no saldo) foram utilizadas no reforço de despesas efetivas (com impacto no saldo), não cumprindo a finalidade dessa inscrição, com prejuízo da adequada especificação das despesas no Orçamento. (Cfr. ponto C.2.1.)



Reforma das Finanças Públicas

A implementação da Reforma das finanças públicas envolve reestruturar os processos e sistemas de informação indispensáveis à apresentação da Conta Geral do Estado, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental. Neste Parecer apreciam-se os progressos realizados.

36. A não adjudicação de um contrato no âmbito dos sistemas de informação atrasou desenvolvimentos necessários à centralização da informação e à operacionalização da Entidade Contabilística Estado, essenciais à consolidação da Conta. Acresce que continua a não ser conhecido um calendário de implementação. Os progressos verificados incluem a vertente regulamentar, designadamente quanto ao modelo concetual da Entidade Contabilística Estado e à orçamentação por programas, bem como o desenvolvimento dos sistemas de informação para a gestão da tesouraria. Encontra-se executado apenas 5,2% do total de financiamento previsto no PRR para esta Reforma e prevê-se que estes trabalhos se prolonguem até 2029, já fora do horizonte temporal definido para o PRR (junho de 2026), perdendo-se uma importante fonte de financiamento. (Cfr. ponto A.1. e Caixa 1)
37. O projeto piloto da orçamentação por programas inclui doze programas que cobrem as áreas ministeriais da Economia e da Cultura, abrangendo mais de 85% dos respetivos orçamentos. Porém, a despesa reportada encontra-se sobreavaliada por ser apresentada em valores não consolidados. O objetivo da orçamentação por programas – permitir avaliar o desempenho das medidas de política pública – foi prejudicado pela formulação genérica de vários dos objetivos e por dificuldades na recolha de dados para alguns indicadores e metas. (Cfr. ponto C.2.3.3.)
38. Os progressos da Reforma na Conta Geral do Estado dependem, também, dos avanços registados ao nível das contas individuais das entidades que integram o perímetro. Em 2024, 80% das entidades utilizaram o novo regime contabilístico, embora abrangendo apenas metade do volume financeiro das contas prestadas. Por transitar para o SNC-AP encontram-se contas materialmente muito relevantes, como as relativas às despesas excecionais contabilizadas no Ministério das Finanças e à dívida pública direta. A informação destas contas integrará a Entidade Contabilística Estado, cuja operacionalização ainda se encontra por concluir. Para um universo relevante de contas, verificou-se que apenas cerca de 23,7% dos seus ativos foram sujeitos a certificação legal de contas, o que inviabiliza uma leitura consolidada e fiável da qualidade dos valores reportados. Ainda assim, é possível identificar alguns dos riscos para a futura Conta a certificar, designadamente, ao nível do reconhecimento e mensuração dos ativos patrimoniais, da execução e contabilização dos contrato-programa e da especialização de responsabilidades. (Cfr. ponto A.2. e Caixa 2)

Apoios e medidas de política

São diversificadas as formas de intervenção pública através de apoios concedidos direta ou indiretamente pelo Estado, nomeadamente, benefícios fiscais, subvenções, subsídios, créditos e bonificações. Neste Parecer é efetuada uma apreciação não só da sua execução e operacionalização, mas também da forma de divulgação da informação relevante para a aferição dos resultados. O Tribunal tem acompanhado também a implementação da Agenda 2030 das Nações Unidas.

39. Verificaram-se fragilidades na compilação e contabilização de algumas das medidas para mitigar o choque geopolítico que sobrevalorizam o impacto acumulado no défice em 1 016 M€. Destaca-se o facto de não ter sido ajustado o impacto da medida “Apoio Extraordinário ao gás natural”, apesar de as devoluções (ocorridas em 2023 e 2024) terem reduzido os 1 000 M€ pagos em 2022 a um custo total de 97 M€. (Cfr. ponto C.1.3.)
40. O exame da execução do Programa 1.º Direito, um programa de apoio à habitação, com um orçamento de 4 185 M€ para a disponibilização de 58 993 soluções habitacionais até 2029, encontrou constrangimentos que podem colocar em causa o cumprimento dos objetivos fixados e resultar em perdas de financiamento do PRR. Até 31/03/2025, apenas foram entregues 1 950 habitações, cerca de um quinto do previsto até esta data. Do total de candidaturas submetidas a financiamento (8 894), apenas 23,1% estavam aprovadas, encontrando-se as

restantes em análise. Para os resultados atingidos são apontados constrangimentos decorrentes da escassez dos meios humanos e tecnológicos, candidaturas insuficientemente instruídas, concursos desertos e atrasos na consignação e na execução das obras. São ainda referidos custos de contexto no setor da construção por falta de mão-de-obra e aumento dos custos de materiais que impactaram a conclusão das obras. (Cfr. Caixa 8)

- 41. A criação de 24 novos benefícios fiscais e a modificação de outros durante 2024 demonstra a sua importância enquanto instrumentos de política pública, totalizando a despesa fiscal quantificada na Conta 17 817 M€.** Esta despesa fiscal abrange 209 benefícios fiscais e, não considerando a associada às taxas reduzida e intermédia de IVA (10 519 M€), continua a destacar-se pelo valor (1 741 M€) o benefício fiscal relativo ao regime dos residentes não habituais. Cerca de outro quarto da despesa fiscal refere-se a incentivos ao investimento nas empresas e à investigação e desenvolvimento empresarial, incluindo o SIFIDE - Sistema de Incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial (891 M€), o RFAI – Regime fiscal de apoio ao investimento (249 M€) e o Regime Fiscal de Incentivo à Capitalização das Empresas (186 M€). Nos apoios às famílias destaca-se a isenção de imposto do selo nas heranças e outras transmissões (745 M€) e a proteção a pessoas com deficiência (542 M€).

Verificaram-se insuficiências no reporte e no controlo dos benefícios fiscais, apesar dos progressos no que se refere à sua avaliação. Ao nível do reporte, não foi quantificada despesa fiscal para cerca de um terço dos benefícios fiscais (104 em 313). Quanto ao controlo, a verificação da situação tributária no caso de contribuintes com dívidas fiscais tem por consequência excluir o benefício fiscal do apuramento do imposto, porém, constatou-se que a Autoridade Tributária e Aduaneira não controla a existência de dívidas fiscais em todos os benefícios em IRS, o que contraria o estabelecido no Estatuto dos Benefícios Fiscais e gera uma situação de tratamento desigual entre contribuintes. Já no que se refere à avaliação, a nova Unidade especializada na avaliação das políticas públicas em matérias tributária e aduaneira (U-TAX) apresentou um relatório de avaliação, cujas recomendações poderão representar uma redução de até 10% da despesa fiscal. O aumento dos custos administrativos com os benefícios fiscais, em reflexo da crescente complexidade e dispersão da legislação fiscal, bem como da necessidade de implementar periodicamente novos procedimentos informáticos, tornam da maior relevância os trabalhos cometidos à U-TAX. (Cfr. ponto C.4.4.)

- 42. O valor dos apoios não reembolsáveis concedidos, na sua maioria, por 17 entidades a mais de 300 mil beneficiários (não pertencentes à administração pública) é elevado e atingiu 5 836 M€, mais 25,1% do que em 2023. Porém, o seu reporte apresenta fragilidades.** Desde logo, não permite conhecer as finalidades de mais de 800 M€ de apoios concedidos, por insuficiente especificação dos pagamentos efetuados ou por serem contabilizados como operações extraorçamentais. Estes apoios foram predominantemente destinados a mitigar o impacto dos aumentos da inflação, dos preços da energia e das taxas de juro decorrentes do choque geopolítico. Nos últimos três anos, quase um quarto da totalidade dos apoios foi dirigido à área do Ambiente e Energia que beneficiou de valores em mais do dobro dos atribuídos a outras áreas como as da Economia ou da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Persistem fragilidades no reporte dos apoios, com diferentes abordagens e critérios que afetam a transparência e a qualidade da informação. Acresce que a execução orçamental não é integralmente consistente com a informação prestada pelas entidades. (Cfr. ponto C.4.3.2.)

- 43. Os apoios ao setor financeiro em termos líquidos atingiram 21 284 M€, entre 2008 e 2024.** Em 2024, em termos globais, o saldo entre as receitas e as despesas foi favorável ao Estado em 306 M€ (294 M€ em 2023) e resulta, na sua maioria, do recebimento de dividendos (247 M€). O valor nominal dos ativos no final do ano (9 950 M€) corresponde a cerca de metade dos encargos líquidos suportados desde 2008. (Cfr. ponto C.4.3.3.)

- 44. Portugal enfrenta desafios significativos no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas, mesmo quanto aos que considerou prioritários.** O modelo institucional de implementação, aprovado pelo Governo em 2023, melhorou a abordagem integrada desta Agenda, mas existem atrasos na aprovação de um plano operacional com as metas e a calendarização das ações a desenvolver. Os indicadores utilizados ao nível europeu colocam Portugal abaixo da média da União Europeia num conjunto alargado de ODS, com destaque para os prioritários, como os relativos à proteção da Vida Marinha (ODS 14) e à Indústria, Inovação e Infraestruturas (ODS 9). Ao nível do reporte, apesar dos progressos verificados com a alocação de despesa da administração central à implementação dos ODS, subsistem limitações, uma vez que não

abrange a receita e a segurança social e não evidencia a ligação com as políticas e objetivos que se pretendem alcançar. (Cfr. pontos C.4.7.2. e C.4.7.3.)

Neste âmbito, auditorias realizadas pelo Tribunal identificaram problemas estruturais que podem condicionar o cumprimento das metas da Agenda 2030. É de salientar insuficiências ao nível do planeamento estratégico, dos sistemas de monitorização dos dados, da mobilização de recursos e dos mecanismos de responsabilização. Alguns dos obstáculos afetam de forma transversal áreas distintas como: a agricultura, alimentação e agroindústria; a educação; a ação climática; a indústria, inovação e infraestruturas; e as instituições públicas. (Cfr. ponto C.4.7.4.)

Implementação das recomendações do Parecer sobre a Conta Geral do Estado

O acompanhamento das recomendações formuladas é essencial para incentivar a implementação das mesmas e identificar progressos na gestão financeira pública.

- 45. Das 57 recomendações formuladas no Parecer sobre a Conta de 2022, registaram-se progressos na implementação de 40, das quais 8 estão integralmente implementadas e 32 parcialmente, estando 17 por cumprir.** A implementação de 8 recomendações resultou, nomeadamente, de melhorias no reporte de informação na Conta, revisão de procedimentos, emissão de instruções e avaliação de benefícios fiscais. Nas recomendações parcialmente implementadas, destacam-se progressos na identificação do universo de entidades abrangidas pela Conta, na redução dos pagamentos em atraso e na divulgação dos valores executados relativamente à medida de revisão da despesa pública. Na segurança social, os avanços decorrem, principalmente, da implementação do SNC-AP que permitiu aproximar o valor contabilístico dos bens imóveis ao valor de mercado e, nos bens móveis, uma redução dos ativos sem registo de localização. (Cfr. ponto D.2.)
- 46. Mantêm-se as situações que fundamentaram a emissão de 49 recomendações, justificando-se que sejam reiteradas, ainda que reformuladas, no presente Parecer.** Destas, 26 têm uma natureza estrutural, na medida em que a sua implementação exige a articulação de várias entidades, procedimentos complexos e/ou um período alargado de concretização, mas as restantes não evidenciam um grau de complexidade que dificulte a sua implementação no curto prazo. (Cfr. ponto D.2.)
- 47. Formulam-se neste Parecer oito novas recomendações,** sendo de destacar as relativas: i) ao processo de conversão dos títulos físicos de certificados de aforro, pelo seu impacto nas famílias; ii) na segurança social, à consolidação de contas e políticas contabilísticas de grupo, bem como à contabilidade gestão; e iii) à aprovação do Roteiro Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2030. (Cfr. ponto D.1.)