

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2025

O Parecer destina-se à Assembleia da República para aprovação da Conta e ao Governo para promover a implementação das recomendações, mas também aos cidadãos para informar sobre a aplicação dos recursos públicos, promovendo a transparência, a integridade e a responsabilidade das contas públicas.

O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2025, incluindo a da Segurança Social, com um Juízo de não conformidade com a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

A Conta em 2025 continua a não incluir as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas do perímetro constituído pelos subsectores da administração central (AC) e da segurança social (SS), o que inviabiliza uma visão completa e integrada da posição orçamental e da situação patrimonial do Estado, nos termos do referencial contabilístico (SNC-AP). As demonstrações consolidadas devem beneficiar de um sistema de controlo interno robusto e de uma garantia de fiabilidade decorrente da Certificação a emitir pelo Tribunal. Assim, não está assegurada a qualidade da informação necessária à tomada de decisão e controlo políticos.

A estrutura de informação referente à AC mantém-se idêntica à de anos anteriores. O subsector da SS concluiu, no exercício de 2025, o processo de transição para o SNC-AP, sendo visível uma evolução positiva na qualidade da conta consolidada. Não obstante, os progressos alcançados revelam-se ainda insuficientes para assegurar a fiabilidade das contas, designadamente pelo não reconhecimento do passivo associado à atribuição do direito aos beneficiários das pensões a pagamento.

Os progressos na Reforma da gestão financeira pública, iniciada em 2015, tiveram um impacto ainda reduzido na Conta Geral do Estado e os investimentos em sistemas de informação sofreram adiamentos. A reprogramação do PRR diminuiu o financiamento dos investimentos associados à Reforma para apenas 13,2% do valor inicial, levando a reprogramar a sua execução até 2029, com verbas do Orçamento do Estado. São projetos essenciais que abrangem a evolução de sistemas de contabilidade, a centralização de dados e o software de consolidação.

O cumprimento da LEO e a implementação das recomendações são essenciais para proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental, da posição financeira e dos fluxos de caixa.



Conta Geral do Estado de 2025

A Conta de 2025 apresentou um saldo de -131 M€ (-0,04% do PIB), resultado que decorreu de um défice da AC (6 855 M€) compensado, em grande medida, pelo saldo positivo da SS (6 723 M€).

A receita fiscal e as contribuições justificaram 86,1% do aumento da receita. Por sua vez, os aumentos na despesa abrangeram quase todas as componentes, sendo de destacar: 2 439 M€ (5,7%) em pensões e prestações sociais diretas, 1 899 M€ (8,5%) nas despesas com pessoal (especialmente nas áreas da saúde e da educação), 898 M€ (19,4%) na aquisição de bens de capital (dos quais cerca de dois terços na área da defesa) e 854 M€ (6,0%) com a aquisição de bens e serviços (sobretudo na saúde).

Ao abrigo do PRR e até final de 2025, foram desembolsados a favor de Portugal 13 797 M€, 63% da dotação global acordada com a UE. Porém, no final de 2025, mais de 2 mil M€ continuavam retidos numa fase intermédia da cadeia de financiamento, sem terem chegado aos beneficiários finais.

A dívida pública manteve-se elevada: 262 122 M€, mais 4 140 M€ (1,6%) face a 2024 e há riscos quanto ao cumprimento dos compromissos para a sua redução, designadamente pelo impacto da tensão geopolítica internacional sobre as taxas de juro e o valor elevado da dívida a refinar no período de 2026 a 2028 (61 mil M€).

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€)	

Valores do ano

262 122 M€	41 947 M€	41 783 M€	29 592 M€	15 391 M€	10 698 M€
Stock da dívida pública consolidada	Fundo de Estabilização Financeira da SS	Património financeiro consolidado da AC	Carteira de dívida a cobrar coercivamente pela AT	Garantias públicas	Saldo da tesouraria do Estado
↗ 4 140 M€	↗ 6 069 M€	↘ 2 097 M€	↗ 708 M€	↗ 1 515 M€	↗ 1 880 M€
37 574 M€	20 934 M€	20 667 M€	5 981 M€	5 401 M€	4 611 M€
Pensões	Despesa fiscal	Apoios líquidos ao setor financeiro desde 2008	Juros da dívida pública consolidados	Apoios a entidades fora das Adm. Públicas	Financiamento líquido do Setor Empresarial do Estado
↗ 1 902 M€	↗ 3 116 M€	↘ 617 M€	↘ 17 M€	↘ 435 M€	↘ 40 M€

(impacto positivo ou negativo nas contas públicas)

O Juízo identifica matérias que comprometem a imagem verdadeira e apropriada da Conta e outras que condicionam a sua compreensão, fundamentando a formulação de 57 recomendações que visam suprir as fragilidades e erros detetados.

Limitação

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

Matérias que comprometem a imagem e condicionam a compreensão da CGE

Receitas e despesas consolidadas

Processo de consolidação incompleto por não eliminar todos os fluxos materialmente relevantes entre entidades do perímetro.
Contabilização irregular dos montantes recebidos em 2025 para financiamento de despesa enquadrável no PRR.

Administração central

Subvalorização da receita e despesa: i) por não inclusão de execução orçamental de seis entidades; ii) por deduções indevidas à receita fiscal; e iii) pelo registo incorreto de dividendos pelo valor líquido.
Subvalorização da receita por não se controlar, para diversos benefícios fiscais em IRS, a existência de dívidas fiscais dos contribuintes.
Não quantificação da despesa fiscal para 1/3 dos benefícios fiscais.
Informação incompleta sobre o financiamento do setor empresarial do Estado, a posição de tesouraria e o saldo das entidades da AC.
Omissão da dívida do subsetor dos serviços e fundos autónomos no stock da dívida pública.
Informação incompleta sobre a carteira de ativos financeiros.
Inexistência de um inventário do património imobiliário público.
Pagamento antecipado da contrapartida pela ocupação de imóveis do Estado pelas Forças Armadas, encargo apenas exigível em 2026.
Fragilidades na relevação de operações extraorçamentais.
Sobrevalorização da despesa com ativos financeiros.

Segurança social

Não reconhecimento do passivo associado à atribuição do direito aos beneficiários das pensões a pagamento.
Omissão da Demonstração Consolidada de Direitos e Obrigações por Natureza.
Não implementação da contabilidade de gestão.
Impossibilidade de confirmar a correção do balanço quanto a dívidas de terceiros.
Subvalorização de ativos fixos tangíveis e propriedades de investimento.
Impossibilidade de identificar o impacto da atualização extraordinária de pensões atribuída em 2025.

Recomendações

Administração central e segurança social

Assegurar a inclusão de todas as entidades previstas na LEO, devidamente classificadas, no OE e na CGE.

Providenciar a inclusão no Relatório da CGE de um reporte completo e fiável sobre o impacto das medidas de política orçamental.
Assegurar que a CGE inclua informação detalhada sobre as operações extraorçamentais das entidades da AC, no domínio dos fundos europeus.
Zelar pela expressão integral da execução do PRR na Conta.
Promover o aceleração dos Programas do PT 2030.

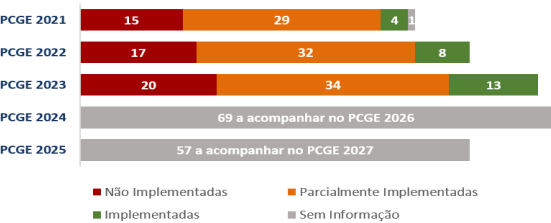
Administração central

Promover o reporte individualizado das alterações orçamentais que afetam o saldo.
Assegurar que não ocorrem deduções indevidas à receita fiscal e rever as leis que permitem o pagamento de apoios dessa forma.
Assegurar a atribuição e disponibilização de dotações adequadas, de modo a eliminar os pagamentos em atraso.
Incluir na CGE informação completa sobre o stock da dívida consolidada, a carteira de ativos financeiros e o património imobiliário.
Providenciar que a CGE contenha a análise do risco orçamental associado às garantias prestadas.
Assegurar a qualidade da informação na CGE e a correta delimitação e divulgação do setor empresarial do Estado e das empresas públicas.
Concluir o inventário e valorização dos imóveis do Estado.
Assegurar a adequada inventariação dos benefícios fiscais em vigor e reforçar os procedimentos de controlo da despesa fiscal, com vista à sua relevação integral na CGE.
Assegurar as condições necessárias à identificação do universo das PPP e outras concessões, bem como providenciar um sistema de registo atualizado dos encargos dos respetivos contratos.

Segurança social

Rever o regime extraordinário de apoio à renda e assegurar um sistema de controlo adequado.
Desenvolver os sistemas de informação para assegurar a consistência entre os subsistemas orçamental e financeiro e a reconciliação dos documentos contabilísticos com os extratos bancários.
Concluir a preparação e implementação do software de consolidação.
Assegurar o reconhecimento, mensuração e divulgação das prestações sociais a pagamento, incluindo as pensões.
Implementar procedimentos para assegurar o reconhecimento contabilístico de imóveis com base na substância económica, a adequação do seu valor contabilístico e a segregação dos terrenos.
Adotar políticas contabilísticas de grupo (perímetro de consolidação da SS).
Proceder à definição do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.
Proceder à reavaliação da estratégia de investimento do Fundo de Estabilização Financeira da SS, para otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos.

Implementação das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE 2023



Destacam-se progressos: na classificação das entidades do perímetro da Conta, na eliminação da versão simplificada do classificador económico, na validação da despesa relativa a fundos europeus, ao nível dos benefícios fiscais e, na SS, na valorização dos imóveis nas demonstrações financeiras. Contudo, mantêm-se situações que justificam reiterar 50 recomendações, na sua maioria de natureza estrutural, por a sua implementação exigir a articulação entre várias entidades, envolver processos complexos e prazos alargados.