

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 subsector 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.)