CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

# Parecer sobre a

# Conta Geral do Estado de 2024

(Aprovado na Reunião do Plenário do CES de 14/11/2025)

**Relator**: *Conselheiro Óscar Gaspar*

*Lisboa, 2025*

# ÍNDICE

**1. ÂMBITO E TERMOS DO PARECER** ..... 3

**2. CONSIDERAÇÕES GERAIS** ..... 4

**2.1. Considerações gerais sobre o exercício de 2024** ..... 4

**2.2. Considerações gerais sobre a CGE 2024** ..... 8

**3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA** ..... 10

**3.1. Caraterização geral** ..... 10

**3.2. Análise dos desvios face às previsões** ..... 17

**4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS** ..... 20

**4.1. Execução orçamental e saldo das Administrações Públicas** ..... 20

**4.1.1. Execução orçamental em 2024** ..... 20

**4.1.2. Execução da Despesa** ..... 23

**4.1.3. Execução da Receita** ..... 28

**4.2. Dívida pública** ..... 33

**4.3. Análise dos desvios face às previsões** ..... 37

**5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL** ..... 41

**6. SÍNTESE CONCLUSIVA E RECOMENDAÇÕES** ..... 45

**7. DECLARAÇÕES DE VOTO** ..... 49

## 1. ÂMBITO E TERMOS DO PARECER

O presente Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2024 (CGE 2024) foi solicitado pela Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública e insere-se nas competências constitucionais e legais do Conselho Económico e Social (CES).

A elaboração da CGE decorre do previsto na Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 107.º e na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), no artigo 66.º. Nos termos deste artigo, o Governo submete à Assembleia da República (AR) até 15 de maio do ano seguinte a documentação integrante da CGE. A AR aprecia a CGE até 31 de dezembro seguinte.

O CES reafirma, como consta em anteriores Pareceres, a importância da CGE como documento sobre a atividade financeira do Estado, o qual vai muito além do cumprimento dos preceitos legais previstos na LEO, nomeadamente no que se refere às normas e quadros contabilísticos, seguindo o bom princípio do dever e responsabilidade pela prestação de contas[1].

A CGE é, igualmente, um relevante instrumento de avaliação *ex-post* da execução orçamental e uma oportunidade para a análise dos desvios entre a previsão e a execução e da interpretação das consequências desses desvios em termos de política orçamental e evolução macroeconómica. A CGE deveria mesmo ter uma versão "da e do cidadão", menos técnica e com informação relevante sobre o grau de cumprimento das políticas orçamentais e setoriais aprovadas.

A presente análise da CGE 2024 tem por base a Lei do Orçamento do Estado (LOE) para o exercício (Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro), o Parecer do CES

[1] O que na terminologia anglo-saxónica se designa habitualmente por *accountability*.

sobre a proposta de LOE, incluindo o respetivo Relatório, e outros documentos elaborados por instituições nacionais e internacionais.

O Parecer encontra-se estruturado em 6 capítulos. Depois deste capítulo introdutório de âmbito e termos do Parecer, segue-se o segundo de considerações gerais, designadamente sobre o exercício de 2024 e sobre a CGE 2024. No terceiro capítulo analisa-se a evolução macroeconómica de Portugal em 2024, destacando-se a comparação de determinados indicadores com o observado em 2023 e com o previsto no Orçamento do Estado para 2024 (OE 2024). No quarto capítulo examina-se a evolução das contas das Administrações Públicas, em particular ao nível do saldo orçamental, da despesa, da receita e da dívida pública, discutindo-se os respetivos desvios face ao orçamentado. No quinto capítulo avalia-se a execução orçamental da Conta da Segurança Social e, por fim, no sexto capítulo apresenta-se a síntese conclusiva do Parecer e recomendações do CES.

## 2. CONSIDERAÇÕES GERAIS

### 2.1. Considerações gerais sobre o exercício de 2024

Em Portugal, o ano de 2024 marcou o início de um novo ciclo político. O Primeiro-Ministro apresentou a sua demissão no dia 7 de novembro de 2023[2], a que se seguiu a dissolução da Assembleia da República e a convocação de eleições legislativas para 10 de março de 2024[3], tendo o Orçamento do Estado para 2024 sido votado antes da exoneração formal do Primeiro-Ministro. Assim, o OE foi aprovado no cronograma habitual e 2024 iniciou-se com um governo limitado à «prática dos atos estritamente necessários para

[2] *Vide* Primeiro-Ministro apresentou demissão ao Presidente da República.
[3] *Vide* Comunicação ao País do Presidente da República.

assegurar a gestão dos negócios públicos», mas com limites de despesa pública e política fiscal em plenitude.

Em termos de enquadramento internacional, mantiveram-se os impactos da invasão militar da Ucrânia pela Rússia (que começou em fevereiro de 2022), as medidas para combate à inflação e um arrefecimento da generalidade das economias, muito em particular de alguns países europeus.

Em anos recentes as perspetivas geoestratégicas, com impactos sociais, económicos e orçamentais inevitáveis, foram abaladas pela situação de guerra na Ucrânia e as consequências da política de sanções, a par com outras ameaças e deflagrações militares, nomeadamente no Médio Oriente, como a gravíssima crise humanitária na faixa de Gaza, que atingiu níveis inimagináveis, com expressões de punição coletiva como deportações em massa e fome provocada.

O apelo ao reforço das despesas militares é outro fator com potenciais implicações orçamentais. No final de 2024 as atenções estiveram também viradas para as eleições presidenciais americanas e para os receios do impacto de uma nova administração com propósitos claramente protecionistas e menor apetência pelo multilateralismo.

Neste contexto, o impacto do choque geopolítico e do choque energético fizeram-se sentir à escala global, com o crescimento do PIB da economia mundial a desacelerar de 3,5% em 2023 para 3,3% em 2024, mas com impacto muito mais profundo na Europa. No caso da zona euro, o crescimento subiu de 0,4 para 0,9%, mas, ainda assim, aquele que tem sido apelidado o motor da Europa, a Alemanha, apresentou uma redução real do PIB pelo segundo ano consecutivo, -0,3% em 2023 e -0,2% em 2024.

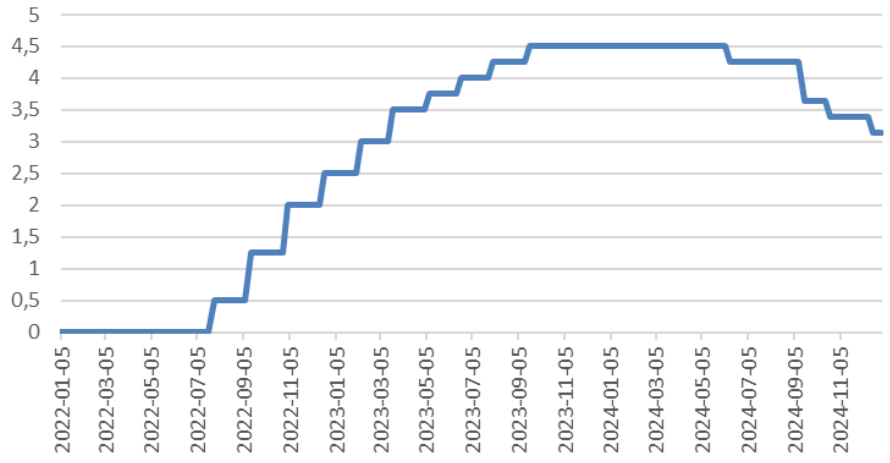
Para a economia portuguesa, o ano de 2024 acabou por se revelar positivo, superando as previsões e expetativas de base. Assim, a economia portuguesa

acabou o ano com um crescimento de 1,9%, mais do dobro da média dos países que compõem a área do euro (0,9%). A CGE justifica este desempenho com "o reforço do contributo do consumo e das exportações, contrariamente ao investimento, que continuou a exercer uma pressão negativa"[4].

Após ter atingido um máximo histórico em 2022, a taxa de inflação apresentou uma trajetória descendente ao longo de 2024 na generalidade das economias avançadas e também em Portugal. Em 2024, a taxa de inflação média, medida pelo Índice Harmonizador de Preços no Consumidor (IHPC), foi de 2,7% em Portugal, ligeiramente acima da registada na União Europeia (UE), 2,6%[5], e na zona euro (2,4%).

Recorde-se que, na zona euro, o Banco Central Europeu (BCE) tem a incumbência de garantir a estabilidade de preços, entendendo-se como tal que a inflação a médio prazo deve ser de 2%[6], pelo que a política monetária prosseguiu esse objetivo.

**Gráfico 1 – Taxas de juro diretoras do BCE (%)**




Fonte: Banco de Portugal, Taxas de juro diretoras do BCE.

[4] Fonte: CGE 2024 (p. 3).
[5] Fonte: Eurostat, HICP - annual data (average index and rate of change).
[6] Fonte: Banco Central Europeu, Política Monetária – Introdução.

Assim, para combater a inflação, a taxa diretora do BCE subiu dos 0% em meados de 2022 para os 4,5% em setembro de 2023 e só em junho de 2024 começou a descer. A maior restritividade da política monetária refletiu-se num aumento dos custos de financiamento das dívidas soberanas, famílias e empresas até meados de 2024, a que se tem seguido um alívio neste âmbito até ao momento atual, mas sem recuar até ao patamar registado no 1.º semestre de 2022.

De notar que, em vésperas da apresentação do OE 2024, foi assinado, em sede de Concertação Social, o "Reforço do Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade" entre o Governo, a União Geral de Trabalhadores (UGT) e as confederações patronais.

Em 2024, o Plano de Recuperação de Resiliência (PRR) teve o seu quarto ano de implementação, tendo-se avançado, em finais desse ano, com o 6.º pedido de pagamento à Comissão Europeia.

Segundo o Relatório Anual 2024 da Estrutura de Missão Recuperar Portugal, "[a] 31 de dezembro de 2024, já tinha sido lançado um montante de 17.255 milhões de euros em avisos de abertura de concursos e 3.954 milhões de euros em concursos públicos. Foram apresentadas 350.123 candidaturas, tendo sido aprovadas 206.461, beneficiando mais de 167.000 Beneficiários Finais. No final de 2024 tinham sido já pagos 6.273 milhões de euros aos Beneficiários Diretos e Finais".[7]

O PRR terá sido um dos elementos preponderantes para que, em 2024, os fluxos financeiros com a UE tenham sido favoráveis a Portugal em 3.235,9 milhões de euros (M€), um decréscimo de 2.801,4 M€ face a 2023.

[7] Fonte: Estrutura de Missão Recuperar Portugal, Relatório Anual 2024 (p. 18).

## 2.2. Considerações gerais sobre a CGE 2024

O CES considera relevante o facto de a CGE ser o principal documento de prestação anual de contas do Estado português e releva a sua entrega atempada à AR e respetiva publicação no sítio próprio da Entidade Orçamental.[8] Também se saúda o esforço em produzir não só os documentos legais e técnicos, mas também outros elementos que permitam um maior acesso dos cidadãos e das cidadãs à evolução das contas públicas.[9]

Verificamos, ano após ano, melhorias significativas na apresentação da CGE, no sentido de tornar este documento mais detalhado sobre a informação relativa à execução orçamental e mais útil na análise à política e ao desempenho financeiro e orçamental das instituições e das contas públicas.

Continuam ainda a verificar-se, no entanto, algumas limitações na comparabilidade entre as políticas definidas no Orçamento do Estado e a sua execução, espelhada na CGE. Esta é uma grande lacuna de um documento como este de prestação de contas em relação ao previsto e autorizado.

O CES considera, por exemplo, que a informação sobre o grau de execução das medidas orçamentais é insuficiente, não permitindo uma comparação com o impacto total previsto no OE 2024.

Igualmente, como já foi apontado em anos anteriores, ainda é deficiente a apresentação das contas das empresas públicas e do seu contributo para apuramento do saldo global.

Ainda de realçar que não é suficientemente clara a informação relativa à aplicação territorial e setorial do investimento público, nem a informação relativa à avaliação do impacto e orçamentação sensível ao género.

[8] *Vide* Conta Geral do Estado 2024.

[9] *Vide* Conhecer o Orçamento do Estado – Receita & Despesa, conheça os números.

O CES regista as melhorias ao longo das últimas prestações de contas no que concerne à clarificação e desagregação da informação por sistemas em termos de Segurança Social, entendendo que este é um caminho que deve ser mantido e aprofundado no futuro.

O CES assinala a publicação atempada do diploma que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2024 (Decreto-Lei n.º 17/2024, de 29 de janeiro).

Visando também uma maior transparência sobre a as finanças públicas no domínio da proteção social, à semelhança de pareceres anteriores, o CES considera que, para além da execução da Conta da Segurança Social, seria de muita utilidade a CGE incluir informação e dados detalhados referentes ao sistema convergente de proteção social gerido pela Caixa Geral de Aposentações.

O CES recomenda ainda ao Governo a elaboração e divulgação de um relatório de avaliação atuarial, contendo as projeções, autonomizadas e desagregadas, das situações financeiras a longo prazo dos diferentes sistemas contributivos de proteção social e do sistema de proteção social e de cidadania.

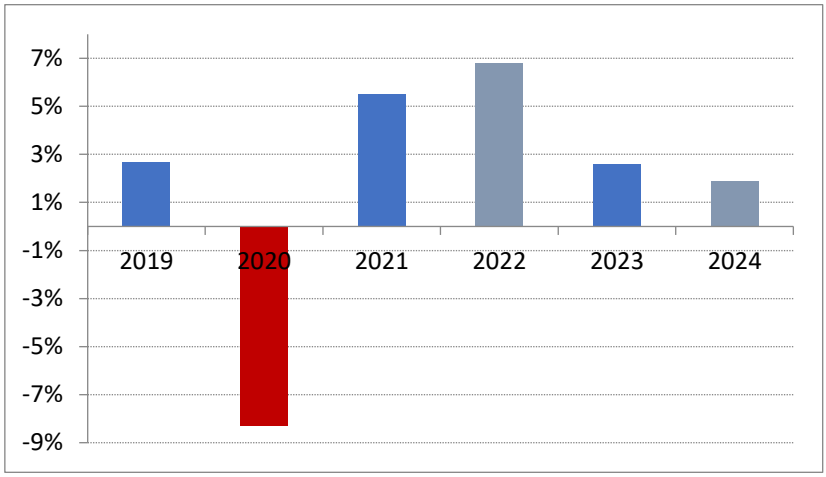
O CES regista que o Tribunal de Contas emitiu Juízo de não conformidade da CGE 2024 com a LEO, nomeadamente, por a Conta não integrar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas da Administração Central e da Segurança Social, facto que impossibilitou a sua certificação pelo Tribunal.

# 3. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA

## 3.1. Caraterização geral

Em 2024, a economia portuguesa cresceu 1,9% em termos reais, num desempenho acima do previsto (1,5%). Em termos infra-anuais, o crescimento do quarto trimestre de 1,5% em relação ao trimestre anterior foi significativamente superior à média registada dos crescimentos em cadeia nos três trimestres anteriores (0,4%). Excluindo o período marcado pela recuperação da pandemia, só se registou um crescimento trimestral da atividade mais elevado no último trimestre de 2001. Tal deve ter sido impulsionado pelo crescimento do consumo privado, sob o impacto no rendimento disponível das alterações nas taxas de retenção na fonte do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e do pagamento do suplemento extraordinário de pensões.

**Gráfico 2 – Evolução do PIB real português**

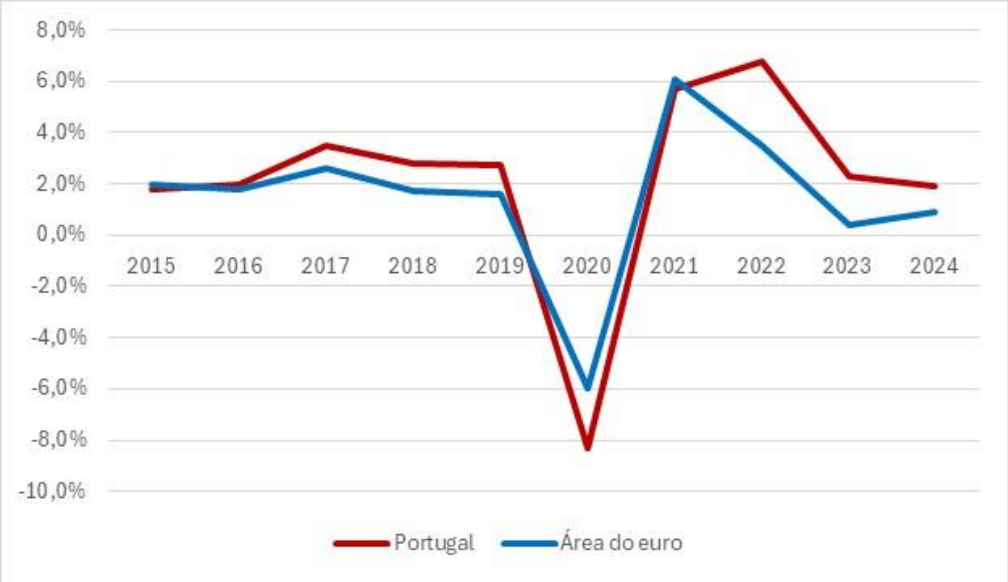



Fonte: Eurostat.

O crescimento em 2024 suplantou em muito o registado na área do euro (0,9%), pelo que se consolida o processo de convergência de Portugal com a UE que a COVID-19 tinha interrompido. Estes valores devem ser vistos com moderação já que se referem à média da UE; e não à convergência com os

países da coesão. Além disso, essa convergência deve-se também ao arrefecimento dos principais países da UE. Por fim, é de destacar que o valor do PIB per capita em Portugal, expresso em paridade do poder de compra, foi de 82% da média comunitária (UE27) em 2024 (81% em 2023), sendo o décimo mais baixo da União Europeia e o sexto mais baixo da Zona Euro:

**Gráfico 3 – Taxa de variação real do PIB de Portugal e da área do euro**




Fonte: Eurostat.

O Quadro 1 evidencia que o maior contributo para o crescimento do PIB em 2024 resultou da procura interna, verificando-se um crescimento de 3,2% no consumo privado e 3% na formação bruta de capital fixo (FBCF), sendo que o consumo público não ultrapassou os 1,1% de variação. O investimento, apesar de tudo e contrariamente às expetativas com o PRR, desacelerou e a CGE justifica esta tendência "pela evolução da rubrica de Equipamento de Transporte, cujo crescimento sofreu uma forte redução passando de 20,4%, em 2023, para 6,7%, em 2024. De forma geral, o crescimento do investimento continuou penalizado pelas condições financeiras ainda restritivas e pelo contexto de incerteza que domina a economia mundial." [10] Na componente

[10] Fonte: CGE 2024 (p. 5).

externa, destaca-se que a taxa de variação das importações (4,9%) foi superior à das exportações (3,4%).

### Quadro 1 – Evolução e desvio face ao orçamentado dos principais indicadores macroeconómicos e agregados

| | 2023 | OE 2024 | 2024 | Variação (p.p.) | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 2024 / 2023 | 2024 / OE 2024 |
| **Contexto internacional** | | | | | |
| **Economia mundial** | | | | | |
| PIB real (taxa de variação anual, %) | 3,5 | 2,7 | 3,3 | -0,2 | 0,6 |
| Taxa de inflação (taxa de variação anual, %) | 6,6 | - | 5,7 | -0,9 | - |
| **Área do euro** | | | | | |
| PIB real (taxa de variação anual, %) | 0,4 | 1 | 0,9 | 0,5 | -0,1 |
| Taxa de inflação (taxa de variação anual, %) | 5,4 | - | 2,4 | -3 | - |
| Taxa de desemprego (% da população ativa) | 6,6 | - | 6,4 | -0,2 | - |
| Preço do petróleo (USD/barril) | 82,0 | 80,9 | 79,5 | -2,5 | -1,4 |
| **Portugal** | | | | | |
| **PIB (taxa de crescimento real, %)** | **2,6** | **1,5** | **1,9** | **-0,7** | **0,4** |
| **Componentes da Despesa (taxa de crescimento real, %)** | | | | | |
| Consumo privado | 1,9 | 1,1 | 3,2 | 1,3 | 2,1 |
| Consumo público | 0,6 | 2,3 | 1,1 | 0,5 | -1,2 |
| Investimento (FBCF) | 3,6 | 4,1 | 3,0 | -0,6 | -1,1 |
| Exportações de bens e serviços | 3,8 | 2,5 | 3,4 | -0,4 | 0,9 |
| Importações de bens e serviços | 1,8 | 3,2 | 4,9 | 3,1 | 1,7 |
| **Contributos para a variação real do PIB (p.p.)** | | | | | |
| Procura interna | 1,7 | 1,8 | 2,6 | 0,9 | 0,8 |
| Procura externa líquida | 0,9 | -0,3 | -0,7 | -1,6 | -0,4 |
| **Preços (taxa de variação, %)** | | | | | |
| Deflator do PIB | 7,0 | 2,9 | 4,4 | -2,6 | 1,5 |
| IHPC | 5,3 | 3,3 | 2,7 | -2,6 | -0,6 |
| **Mercado de trabalho (taxa de variação, %)** | | | | | |
| Emprego (ótica de contas nacionais) | 1,0 | 0,4 | 1,6 | 0,6 | 1,2 |
| Taxa de desemprego (% da população ativa) | 6,5 | 6,7 | 6,4 | -0,1 | -0,3 |
| Produtividade aparente do trabalho | 1,5 | 1,2 | 0,3 | -1,2 | -0,9 |
| **Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)** | | | | | |
| Necessidade (-) / Capacidade (+) de financiamento face ao exterior | 1,7 | 1,8 | 2,9 | 1,2 | 1,1 |
| Saldo da balança corrente | 0,3 | 0,1 | 1,7 | 1,4 | 1,6 |
| da qual Saldo da balança de bens e serviços | 1,1 | 0,9 | 1,8 | 0,7 | 0,9 |
| Saldo da balança de capital | 1,4 | 1,7 | 1,1 | -0,3 | -0,6 |

Fonte: CGE 2024: Quadro 1.2. Cálculos do relator: variação da execução e desvio 2024.

Em termos mais desagregados, constata-se que as exportações de bens aumentaram 3,8% em 2024, enquanto as exportações de serviços tiveram uma dinâmica de "apenas" 2,7%, quando, no ano anterior, tinham apresentado um crescimento superior a 10%. Note-se que "a rubrica de viagens e turismo continua a apresentar uma evolução robusta, representando mais de metade do crescimento das exportações nominais de

serviços, num ano em que se registou um novo recorde nas dormidas de não residentes"[11].

Em 2024, o emprego continuou a aumentar, absorvendo o aumento da população ativa decorrente fundamentalmente dos fluxos migratórios. Por sua vez, a taxa de desemprego reduziu 0,1 pontos percentuais (p.p.) em relação a 2023, fixando-se em 6,4% (6,8% para as mulheres e 6,0% para os homens[12]).

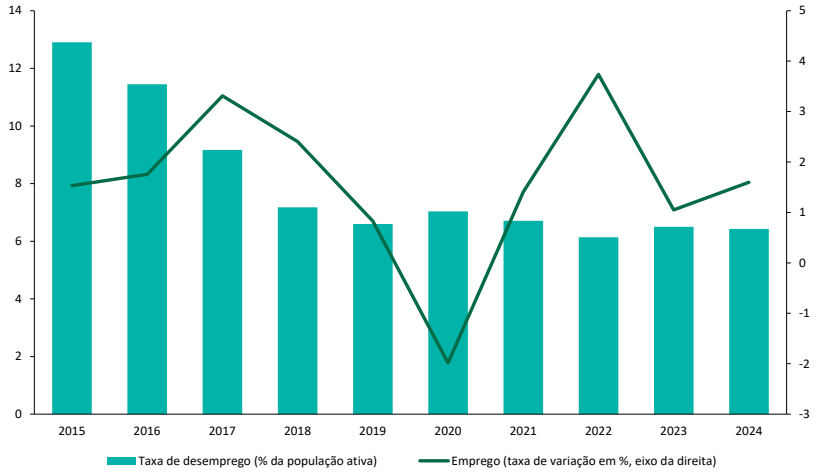
Para citar diretamente a CGE 2024: "O mercado de trabalho continuou a mostrar sinais de resiliência e robustez, tendo a população ativa e a população empregada registado novos máximos históricos da série iniciada em 2011."[13]

No ano de 2024, a média anual da população empregada bateu um novo recorde e foi de 5.112,3 mil pessoas, aumentando 1,2% (61,1 mil) em relação ao ano anterior (exatamente o mesmo valor absoluto que o acréscimo de população ativa). A população desempregada, estimada em 351,1 mil pessoas, manteve-se praticamente inalterada em relação a 2023.[14]

Tendo em conta a cobertura na proteção no desemprego, em termos de abrangência e valor, o CES manifesta a sua preocupação pela persistência de uma elevada taxa de risco de pobreza entre a população desempregada mesmo após transferências sociais (44,3%).

[11] Fonte: CGE 2024 (p. 6).
[12] Fonte: INE, Estatísticas do Emprego – 4.º trimestre de 2024.
[13] Fonte: CGE 2024 (p. 7).
[14] Fonte: INE, Estatísticas do Emprego – 4.º trimestre de 2024.

**Gráfico 4 – Taxa de desemprego e emprego**




Fonte: INE, reproduzido na CGE 2024, Gráfico 1.4.

O CES realça que a taxa de desemprego de jovens (16 a 24 anos) situou-se em 21,6%, mais 1,1 p.p. do que no ano anterior, e a de mulheres acima da dos homens em 0,8 p.p.[15].

Já o desemprego de longa duração teve uma evolução positiva, estimando-se em 36,9% do total dos desempregados, menos 0,8 p.p. do que em 2023.

Segundo o INE, em 2024, a média anual da subutilização do trabalho abrangeu 612,1 mil pessoas, menos 5,6% (36,5 mil) do que em 2023, tendo a taxa de subutilização do trabalho sido de 11,0%, inferior em 0,7 p.p. à do ano anterior.

Em 2024, e não obstante uma redução do peso da contratação não permanente nos últimos anos,16% dos trabalhadores por conta de outrem em Portugal tinha um contrato de trabalho não permanente, de acordo com dados do Eurostat, valor superior ao registado na média da União Europeia (12,8%) e o segundo mais elevado, apenas atrás dos Países Baixos (26%). Tal como em pareceres anteriores, o CES salienta que é essencial continuar a dar resposta às causas que conduzem aos contratos não permanentes.

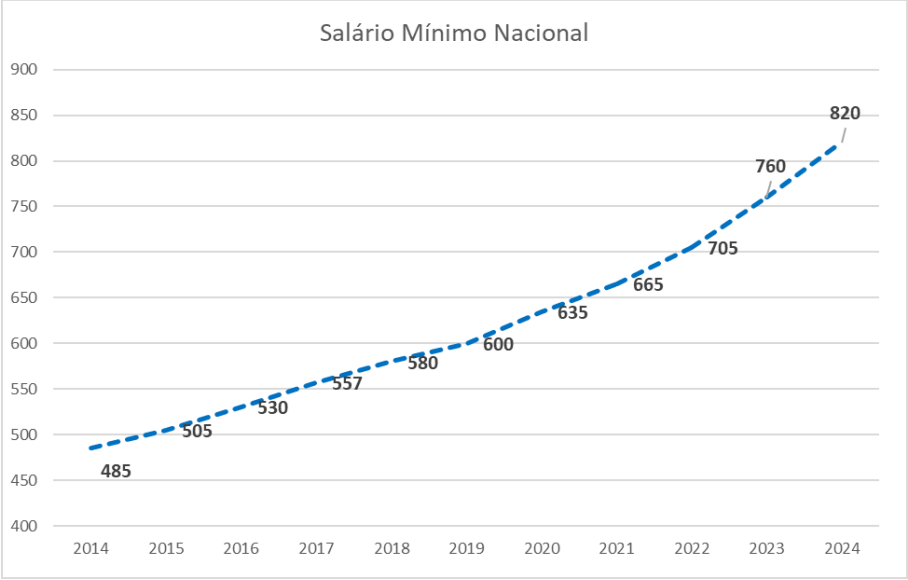
[15] Fonte: INE, Estatísticas do Emprego – 4.º trimestre de 2024.

Acresce que sete em cada dez novos contratos de trabalho são não permanentes, de acordo com dados do Inquérito ao Emprego, do INE.

A Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG), também designada por salário mínimo nacional, para 2024 foi fixada nos 820 euros[16], em linha com o "Reforço do Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade" assinado a 7 de outubro de 2023. Recorde-se que, depois de um período de congelamento e também fruto dos diversos acordos subscritos em Concertação Social, o salário mínimo nacional aumentou 29% nos últimos 5 anos e existe um compromisso político para que atinja os 1.100 euros em 2029.

De acordo com dados do Sistema de Estatísticas da Segurança Social, do ISS/MTSSS, em dezembro de 2024, 18,3% dos trabalhadores recebiam o salário mínimo nacional e 50% recebiam um salário base bruto igual ou inferior a 880€ (salário base bruto mediano). O CES manifesta a sua preocupação pelo facto de haver trabalhadores e trabalhadoras cuja remuneração não lhes permite sair da situação de pobreza.

**Gráfico 5**

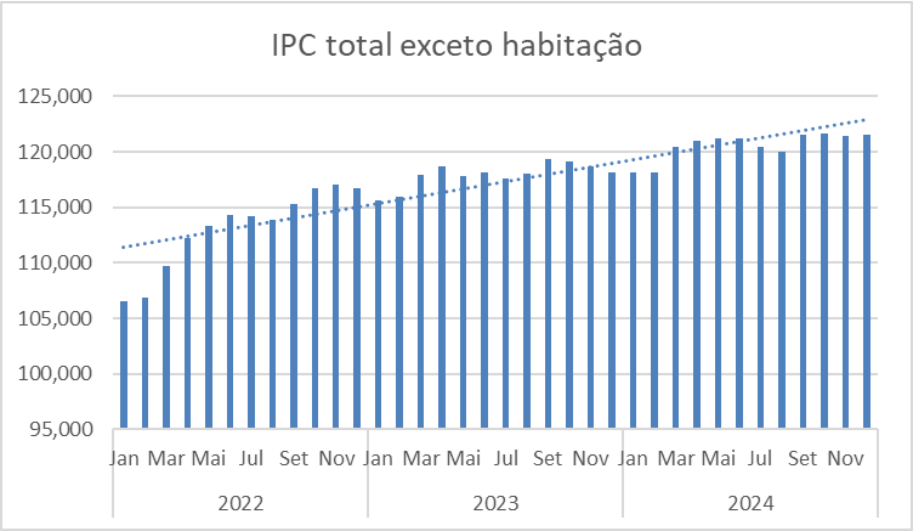



[16] Decreto-Lei n.º 107/2023, de 17 de novembro.

Depois do grande pico de 2022, a inflação desacelerou em 2023 e 2024. Assim, o Índice de Preços no Consumidor (IPC) registou uma variação de 2,4%, menos 1,9 p.p. do que a registada em 2023, sobretudo pela desaceleração significativa registada na classe dos produtos alimentares e bebidas não alcoólicas.

Note-se que, apesar da desaceleração significativa dos preços, na realidade, o nível geral de preços era em dezembro de 2024 superior ao de janeiro de 2022 em 14% o que teve um impacto negativo na situação dos trabalhadores, dos reformados e das suas famílias. A este aumento acresceu a subida de 35% das prestações do crédito à habitação entre dezembro de 2022 e dezembro de 2024 (depois de um período histórico de taxas de referência próximo de zero) e de 22% do valor mediano das rendas dos novos contratos de arrendamento por m$^2$ entre 2022 e 2024, de acordo com dados do INE:

**Gráfico 6**




Fonte: INE, gráfico do relator.

Por seu turno, regista-se que as contas externas evidenciaram, em 2024, uma capacidade de financiamento de 2,9% do PIB, a mais elevado da série com início em 1999. Para esta melhoria concorrem os saldos positivos registados na balança corrente e na balança de capital. A balança de bens e serviços,

parte integrante da balança corrente, regista uma evolução favorável decorrente do contributo da componente dos serviços, uma vez que a balança de bens foi deficitária em mais de 27 mil milhões de euros[17] e de uma redução mais expressiva do peso das importações no PIB comparativamente com a redução do peso das exportações no PIB. O CES alerta para a elevada dependência externa ao nível alimentar e a necessidade de encontrar soluções para reverter esta situação.

### 3.2. Análise dos desvios face às previsões

O CES tem afirmado repetidamente que seria relevante que as CGE tivessem uma análise mais exaustiva dos desvios face às previsões. Tal ajudaria a compreender melhor a execução das políticas definidas no OE (relativo ao mesmo exercício) e a justificar opções que possam ser propostas para os OE de exercícios seguintes.

Relativamente à evolução efetiva dos principais indicadores macroeconómicos e agregados e à sua comparação com o previsto no Orçamento do Estado para 2024, regista-se, através da análise dos desvios do Quadro 1, que a economia portuguesa teve um desempenho melhor do que o previsto, com o PIB real a crescer mais 0,4 p.p. do que o antecipado. Note-se que um desvio significativo face às previsões inscritas nos Orçamentos do Estado se repete, já que em 2022 e 2023 se tinham registado diferenciais positivos de mais de 1 p.p. em cada ano[18].

A procura interna registou um contributo de 2,6 p. p. para o acréscimo do PIB, acima do previsto, enquanto a procura externa líquida contribuiu negativamente em 0,7 p.p.. Na procura interna, o consumo privado teve um desempenho muito mais favorável do que o previsto (previa-se um crescimento de 1,1% e acabou por ser de 3,2%), já que quer o consumo

[17] Fonte: INE, Estatísticas do Comércio Internacional – dezembro de 2024.
[18] Conforme Pareceres do CES sobre a CGE 2022 (p. 18) e sobre a CGE 2023 (p. 17).

público, quer a formação bruta de capital fixo ficaram aquém das expetativas. Para o ímpeto do consumo privado, nomeadamente no 4.º trimestre, terá concorrido de forma clara a revisão das tabelas de IRS, com carácter retroativo, que aumentou o rendimento líquido dos cidadãos e das cidadãs nesses meses:

**Quadro 2 – Evolução das componentes da procura interna**

| | 3ºT 23 | 4ºT 23 | 1ºT 24 | 2ºT 24 | 3ºT 24 | 4ºT 24 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Taxa de variação homóloga (%) | | | | | |
| **Procura Interna** | **2,3** | **1,7** | **1,5** | **2,5** | **2,9** | **3,1** |
| Consumo Privado [1] | 0,8 | 1,8 | 1,5 | 2,4 | 3,8 | 5,0 |
| Consumo Público [2] | 1,1 | 0,6 | 1,1 | 1,2 | 1,0 | 0,9 |
| Investimento | 7,8 | 2,4 | 1,8 | 4,0 | 1,9 | -0,9 |

[1] - Despesas de Consumo Final das Famílias Residentes e das ISFLSF

[2] - Despesas de Consumo Final das Administrações Públicas

Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais – 4.º trimestre de 2024 e ano 2024.

Relativamente ao investimento, como adiante se verá, para além de dinâmicas esperadas, como a que decorre do nível das taxas de juro, terá sido uma forte condicionante o facto de a execução do PRR não estar a decorrer como previsto.

Do lado da procura externa, houve uma maior dinâmica das trocas, com as taxas de crescimento das importações e das exportações a superarem os valores antecipados no OE2024 em 1,7 p.p. e 0,9 p.p., respetivamente. Como já referido, o desempenho do turismo deu, uma vez mais, um contributo positivo.

O mercado de trabalho excedeu o estimado ao nível da criação de emprego, pois o emprego cresceu 1,6% (na ótica das contas nacionais), quando as previsões apontavam para 0,4%. A taxa de desemprego também cedeu e fixou-se nos 6,4% (ao invés do aumento para 6,7% que constava no OE 2024).

Um aspeto negativo é o diminuto crescimento da produtividade aparente do trabalho: o aumento não foi superior a 0,3%, quando o pressuposto do OE 2024 era um incremento de 1,2%. Além disso, é de referir que além do pressuposto orçamental, este indicador serviu explicitamente como base nos acordos recentemente assinados em Concertação Social, já que os salários mínimos e médios só podem crescer de forma sustentada quando a produtividade aumenta, sem prejuízo de hoje já ser possível e recomendável um aumento do nível geral dos salários para a melhoria do bem-estar e do desenvolvimento do país.

A produtividade aparente do trabalho subsiste 30% abaixo da média europeia (dados Eurostat 2025, referente a 2023). Para esta situação estará a contribuir o *stock* de capital fixo líquido por trabalhador. De acordo com a AMECO, este indicador tem vindo a diminuir em Portugal, tendo descido 0,9% em 2024 e situando-se significativamente abaixo da média da UE, da qual se tem vindo a afastar.

Relativamente ao nível dos preços, há a registar que a desaceleração foi mais expressiva do que o previsto no OE 2024, dado que se previa que o IHPC pudesse baixar até aos 3,3% e acabou por se fixar em 2,7%.

Quanto às contas externas, o OE 2024 previa que o país evidenciasse capacidade de financiamento de 1,8% do PIB, com um saldo significativo da balança de capital de 1,7% do PIB) e um superavit marginal da balança corrente de 0,1% do PIB, mas, na realidade, o contributo foi mais positivo nesta última. Assim, a capacidade de financiamento superou as expetativas e fixou-se em 2,9% do PIB, arrastada pelo saldo de 1,7% do PIB da balança corrente e de 1,1% do PIB da balança de capital.

# 4. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

## 4.1. Execução orçamental e saldo das Administrações Públicas

### 4.1.1. Execução orçamental em 2024

O Quadro 2, extraído da CGE 2024, fornece informação relativamente à Conta consolidada das Administrações Públicas. O total da receita excedeu o total da despesa, tendo sido apurado um saldo orçamental positivo de 1.944,2 milhões de euros, correspondente a 0,7% do PIB.

**Quadro 3 – Conta Consolidada das Administrações Públicas (ótica da contabilidade nacional)**

(milhões de euros)

| | Adm. Central | Adm. Local e Regional | Fundos Seg. Social | Administrações Públicas | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 2024 | OE2024 | 2023 | Tx var. % 2024/2023 | 2024 (% do PIB) | 2023 (% do PIB) |
| 1. Receita Fiscal | 64 465,5 | 6 264,7 | 232,9 | 70 963,1 | 69 260,8 | 67 166,4 | 5,7 | 24,9 | 25,1 |
| Impostos sobre a Produção e Importação | 36 642,9 | 4 631,0 | 232,9 | 41 506,8 | 41 262,8 | 38 712,2 | 7,2 | 14,6 | 14,4 |
| Impostos correntes sobre Rendimento e Património | 27 822,6 | 1 633,8 | 0,0 | 29 456,3 | 27 997,9 | 28 454,1 | 3,5 | 10,3 | 10,6 |
| 2. Contribuições Sociais | 7 149,2 | 810,3 | 27 926,3 | 35 885,8 | 33 986,9 | 32 819,3 | 9,3 | 12,6 | 12,2 |
| Das quais: Contribuições Sociais Efetivas | 2 547,3 | 0,0 | 27 886,2 | 30 433,5 | 28 736,8 | 27 726,7 | 9,8 | 10,7 | 10,3 |
| 3. Vendas | 5 929,1 | 2 935,6 | 29,0 | 8 893,7 | 8 208,7 | 8 370,7 | 6,2 | 3,1 | 3,1 |
| 4. Outra Receita Corrente | 5 715,7 | 7 689,1 | 13 383,1 | 5 765,7 | 7 259,2 | 5 152,5 | 11,9 | 2,0 | 1,9 |
| **5. Total da Receita Corrente (1+2+3+4)** | **83 259,6** | **17 699,7** | **41 571,3** | **121 508,3** | **118 715,6** | **113 508,9** | **7,0** | **42,6** | **42,4** |
| **6. Receita de Capital** | **1 820,7** | **1 647,4** | **31,2** | **2 453,2** | **4 882,7** | **3 099,6** | **-20,9** | **0,9** | **1,2** |
| **7. Total da Receita (5+6)** | **85 080,3** | **19 347,1** | **41 602,5** | **123 961,5** | **123 598,3** | **116 608,5** | **6,3** | **43,5** | **43,5** |
| 8. Consumo Intermédio | 9 920,5 | 4 884,5 | 117,9 | 14 922,8 | 15 525,0 | 13 908,2 | 7,3 | 5,2 | 5,2 |
| 9. Despesas com pessoal | 23 464,6 | 6 478,9 | 344,1 | 30 287,6 | 29 311,1 | 27 919,0 | 8,5 | 10,6 | 10,4 |
| 10. Prestações Sociais | 18 536,6 | 2 476,9 | 30 773,5 | 51 787,0 | 49 929,4 | 46 905,6 | 10,4 | 18,2 | 17,5 |
| Das quais: não em espécie | 14 415,8 | 1 420,9 | 30 722,5 | 46 559,2 | 44 613,5 | 42 218,3 | 10,3 | 16,3 | 15,8 |
| 11. Juros | 6 204,5 | 168,7 | 0,0 | 5 874,8 | 6 269,7 | 5 526,1 | 6,3 | 2,1 | 2,1 |
| 12. Subsídios | 1 592,4 | 378,9 | 176,6 | 2 147,9 | 2 108,7 | 2 156,1 | -0,4 | 0,8 | 0,8 |
| 13. Outra Despesa Corrente | 22 487,4 | 1 054,1 | 4 180,4 | 7 198,1 | 7 536,2 | 6 456,2 | 11,5 | 2,5 | 2,4 |
| **14. Total da Despesa Corrente (8+9+10+11+12+13)** | **82 206,0** | **15 442,0** | **35 592,5** | **112 218,2** | **110 680,2** | **102 871,2** | **9,1** | **39,3** | **38,4** |
| 15. Formação Bruta Capital Fixo | 4 426,1 | 3 204,0 | 78,8 | 7 708,8 | 9 197,2 | 6 952,7 | 10,9 | 2,7 | 2,6 |
| 16. Outra Despesa Capital | 2 700,2 | 279,7 | 106,4 | 2 040,2 | 3 191,4 | 3 537,9 | -42,3 | 0,7 | 1,3 |
| **17. Despesa de Capital (15+16)** | **7 126,2** | **3 483,7** | **185,2** | **9 749,0** | **12 388,6** | **10 490,5** | **-7,1** | **3,4** | **3,9** |
| **18. Total da Despesa (14+17)** | **89 332,2** | **18 925,7** | **35 777,7** | **121 967,3** | **123 068,8** | **113 361,7** | **7,6** | **42,8** | **42,3** |
| **19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)** | **-4 251,9** | **421,3** | **5 824,8** | **1 994,2** | **529,5** | **3 246,8** | | **0,7** | **1,2** |
| **(em percentagem do PIB)** | **-1,5%** | **0,1%** | **2,0%** | **0,7%** | **0,2%** | **1,2%** | | | |
| *Por memória:* | | | | | | | | | |
| Saldo Primário | 1 952,6 | 590,0 | 5 824,8 | 7 869,0 | 6 799,2 | 8 772,9 | | | |
| (em percentagem do PIB) | 0,7% | 0,2% | 2,0% | 2,8% | 2,5% | 3,3% | | | |

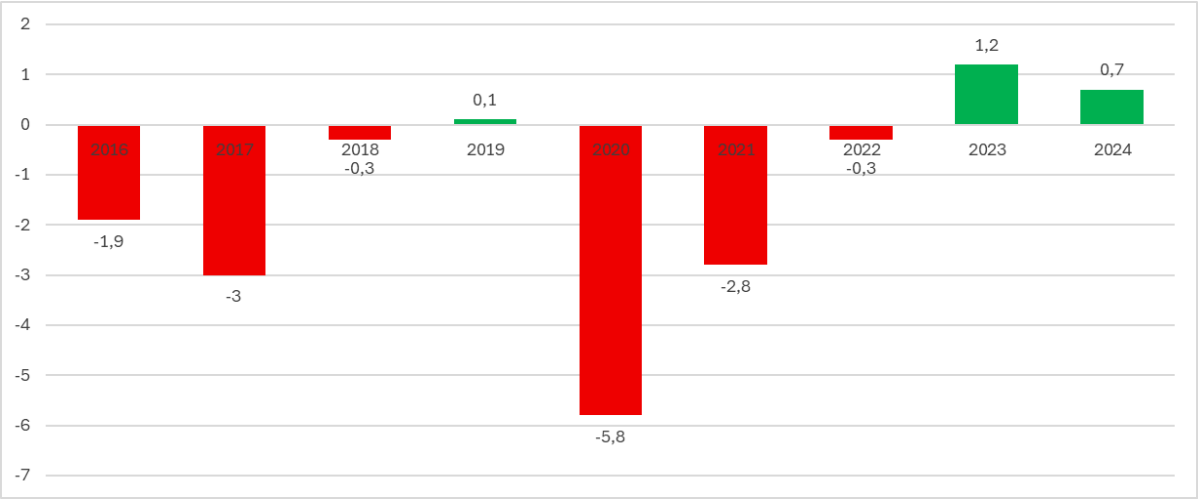
Fonte: CGE 2024: Quadro 2.1.

Este excedente situa-se 0,5 p.p. abaixo do excedente registado em 2023 e 0,5 p.p. acima do valor previsto no Orçamento do Estado para 2024. A capacidade líquida de financiamento das Administrações Públicas conta com o contributo positivo dos saldos da Administração Local Regional e da

Segurança Social (0,1% e 2,0% do PIB, respetivamente), sendo atenuada pelo contributo negativo do saldo da Administração Central (-1,5% do PIB). Renova-se assim a evidência de que o saldo positivo da Segurança Social tem sido essencial, pela positiva, para o desempenho das finanças públicas como um todo.

Este é o segundo superavit (consecutivo) no período pós-pandemia COVID-19, conforme consta no Gráfico 7.

**Gráfico 7 – Evolução do saldo orçamental das Administrações Públicas (% do PIB)**




Fonte: INE, Procedimento dos Défices Excessivos – 1.ª Notificação 2025.[19]

O CES considera que a resposta aos problemas das populações e do país tem de ser uma prioridade, pelo que em cada ano deve haver uma dotação orçamental adequada e suficiente para o Serviço Nacional de Saúde (SNS), a escola pública, a habitação e os demais serviços públicos previstos na Constituição, sem prejuízo dos adequados instrumentos de acompanhamento e controlo da respetiva despesa.

[19] A publicação da CGE 2024 e a elaboração deste Parecer são anteriores à publicação da 2.ª Notificação de 2025 do Procedimento dos Défices Excessivos, pelo que a análise efetuada à evolução do saldo orçamental tem por base a informação constante da 1.ª Notificação de 2025.

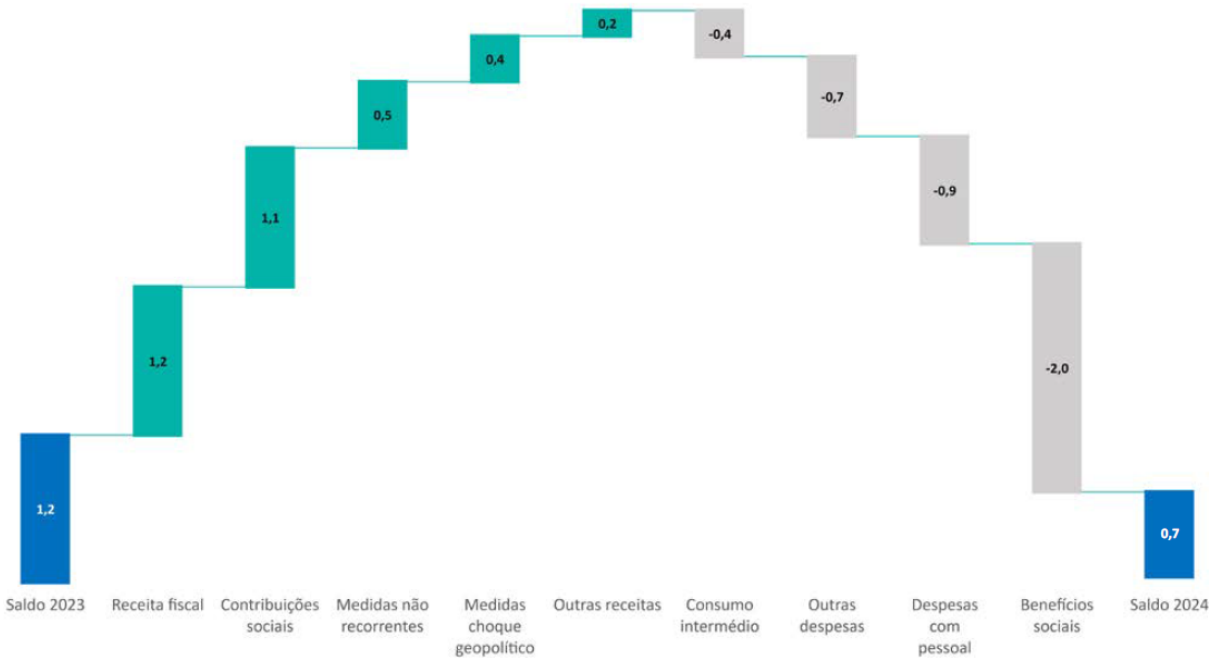
A trajetória de redução da dívida pública mantém-se, fixando-se em 94,9% do PIB em 2024 (Quadro 4). Expurgados os encargos com juros da dívida pública, o saldo orçamental primário registado foi 2,8% do PIB.

**Quadro 4 – Saldo orçamental e dívida pública (% do PIB)**

| | 2023 | OE 2024 | 2024 | Variação (p.p.) | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 2024 / 2023 | 2024 / OE 2024 |
| Saldo orçamental | 1,2 | 0,2 | 0,7 | -0,5 | 0,5 |
| Dívida pública | 97,7 | 98,9 | 94,9 | -2,8 | -4 |

Para a variação do saldo das Administrações Públicas (em % do PIB), destaca-se o contributo positivo da receita fiscal e das contribuições sociais, que aumentaram com o crescimento da economia portuguesa e com a evolução registada no mercado de trabalho (impacto de 1,2 p.p. e 1,1 p.p. do PIB, respetivamente). Em sentido inverso, no âmbito dos benefícios sociais, a despesa com prestações sociais (como a atualização automática e o suplemento extraordinário de pensões, por exemplo), bem como com o reforço do incentivo à utilização dos transportes públicos teve um impacto negativo de 2 p.p. do PIB. Também a política de revalorizações remuneratórias teve um impacto negativo no saldo orçamental (-0,9 p.p. do PIB).

**Gráfico 8 – Contributos para a variação do saldo das Administrações Públicas: 2023 e 2024 (% e p.p. do PIB)**




A CGE 2024 reconhece que "[a] política orçamental em 2024 assumiu um carácter expansionista, verificando-se uma deterioração do saldo estrutural primário num contexto de diminuição do produto potencial".[20]

### 4.1.2. Execução da Despesa

A despesa pública cresceu 7,6% em 2024, acima do observado para o PIB nominal, o que se traduziu num peso relativo deste agregado no PIB de 42,8%, superior em 0,5 p.p. ao verificado em 2023. Em termos nominais, o valor da despesa ascendeu a 121.967,3 M€, traduzindo um aumento de 8.605,5 M€ – Quadro 5.

[20] Fonte: CGE 2024 (p. 18).

**Quadro 5 – Evolução e desvio face ao orçamentado da despesa das Administrações Públicas**
**(ótica das contas nacionais)**

| (milhões de euros) | 2023 | OE 2024 | 2024 | Variação 2024 / 2023 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Valor | % |
| 1. Consumo Intermédio | 13 908,20 | 15 525,00 | 14 922,80 | 1 014,60 | 7,3 |
| 2. Despesas com pessoal | 27 919,00 | 29 311,10 | 30 287,60 | 2 368,60 | 8,5 |
| 3. Prestações Socias | 46 905,60 | 49 929,40 | 51 787,00 | 4 881,40 | 10,4 |
| Das quais: não em espécie | 42 218,30 | 44 613,50 | 46 559,20 | 4 340,90 | 10,3 |
| 4. Juros | 5 526,10 | 6 269,70 | 5 874,80 | 348,70 | 6,3 |
| 5. Subsídios | 2 156,10 | 2 108,70 | 2 147,90 | -8,20 | -0,4 |
| 6. Outra Despesa Corrente | 6 456,20 | 7 536,20 | 7 198,10 | 741,90 | 11,5 |
| **7. Total da Despesa Corrente (1+2+3+4+5+6)** | **102 871,20** | **110 680,20** | **112 218,20** | **9 347,00** | **9,1** |
| 8. Formação Bruta Capital Fixo | 6 952,70 | 9 197,20 | 7 708,80 | 756,10 | 10,9 |
| 9. Outra Despesa Capital | 3 537,90 | 3 191,40 | 2 040,20 | -1 497,70 | -42,3 |
| **10. Despesa de Capital (8+9)** | **10 490,50** | **12 388,60** | **9 749,00** | **-741,50** | **-7,1** |
| **11. Total da Despesa (7+10)** | **113 361,70** | **123 068,80** | **121 967,30** | **8 605,60** | **7,6** |

Fonte: CGE 2024 e OE 2024.

Para o aumento da despesa total contribuiu decisivamente a despesa corrente (+9,1%), sendo que a despesa de capital teve uma quebra (-7,1%). Em termos absolutos, a variação face a 2023 foi de 9.347 M€ e -741,5 M€, respetivamente.

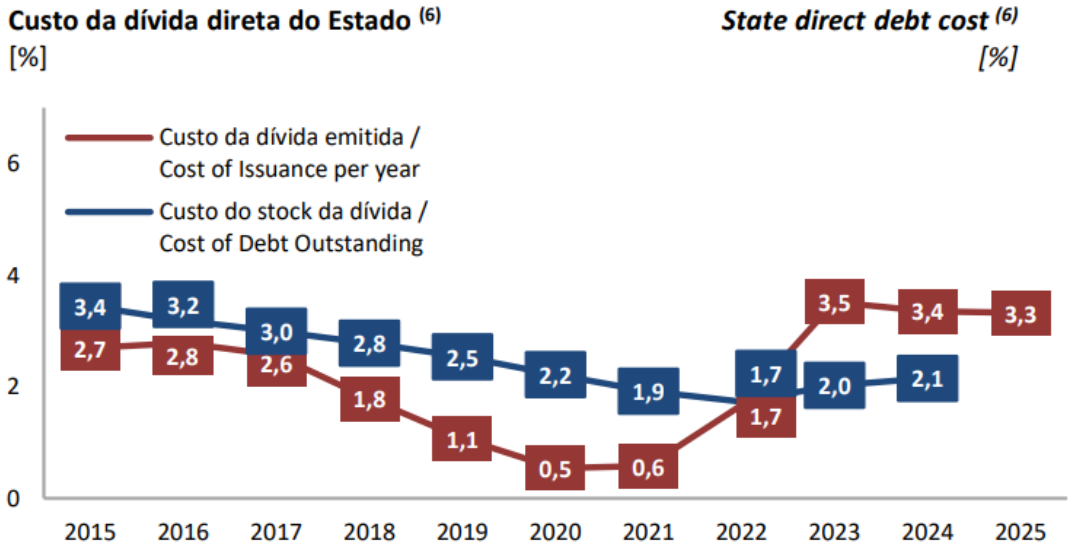
Numa análise mais desagregada, registaram-se aumentos em todas as rubricas da despesa corrente, com exceção dos subsídios. De salientar o crescimento das prestações sociais (+10,4%), das despesas com o pessoal (+8,5%) e dos juros (+6,3%).

Quanto às despesas com o pessoal, o acréscimo de 2.368,6 M€ é justificado pela política de revalorizações remuneratórias, nomeadamente no que se refere ao aumento das remunerações das trabalhadoras e dos trabalhadores, à política de progressões e promoções, ao regime especial de aceleração de carreiras e à valorização de diversas carreiras da Administração Pública, um acréscimo em prol da necessidade de atrair e reter trabalhadores para o setor e assim melhorar o desempenho dos serviços públicos. O CES reafirma que a valorização dos salários e carreiras é um dos fatores relevantes para a melhoria dos serviços públicos, porque aumenta a motivação dos e das trabalhadoras

e permite atrair e reter profissionais qualificados/as necessários/as à modernização dos serviços.

Relativamente aos juros, pelo segundo ano consecutivo, e por efeito da política monetária decorrente do combate à inflação, os encargos da dívida subiram de forma significativa. Assim, os juros tiveram um crescimento de 348,7 M€, fruto, nomeadamente, do aumento das taxas de juro:

**Gráfico 9 – Evolução do custo da dívida pública portuguesa**




Fonte: IGCP, Boletim Mensal Dívida Pública – agosto 2025.

Pelo segundo ano consecutivo, regista-se uma redução da rubrica de subsídios, desta vez em termos marginais, em 0,4%, pelo facto de ter havido menor intensidade nas políticas de compensação ao aumento da inflação (combustíveis, rendas, etc.) Ainda assim, as medidas de política executadas em 2024 para atenuar os choques geopolíticos tiveram um impacto significativo com uma redução da receita efetiva de 1.227,4 M€ e aumento da despesa efetiva de 1.144,2 M€[21]:

[21] Fonte: CGE 2024 (p. 73).

### Quadro 6 – Execução de medidas para atenuar impacto "choque geopolítico" (M€)

(milhões de euros)

| Medida do Impacto do Choque Geopolítico | Total | Adm. Central | Seg. Social |
|---|---|---|---|
| Redução do ISP equivalente à descida do IVA para 13% | 756,1 | 756,1 | |
| Devolução da receita adicional de IVA via ISP | 285,4 | 285,4 | |
| Redução do IVA da Eletricidade | 90,0 | 90,0 | |
| IVA Zero Alimentar | 57,1 | 57,1 | |
| Apoio setor agrícola | 38,7 | 38,7 | |
| **Total da Receita efetiva** | **1 227,4** | **1 227,4** | |
| Alocação de verbas no SEN para redução de tarifa | 566,0 | 566,0 | |
| Apoio extraordinário à renda | 308,3 | | 308,3 |
| Apoio à Ucrânia | 159,2 | 159,2 | |
| Apoio ao setor dos transportes públicos de passageiros | 65,7 | 65,7 | |
| Complemento excecional de pensão | 23,8 | 23,4 | 0,5 |
| Apoios ao setor das pescas | 7,9 | 7,9 | |
| Apoio extraordinário famílias mais vulneráveis | 6,1 | | 6,1 |
| Apoio a refugiados da Ucrânia | 2,6 | 2,6 | |
| Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens | 2,1 | | 2,1 |
| Outros encargos | 1,7 | 1,7 | |
| Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e por pessoa dependente | 0,8 | | 0,8 |
| **Total da Despesa Efetiva** | **1 144,2** | **826,4** | **317,7** |
| **Total** | **2 371,6** | **2 053,8** | **317,7** |

Fonte: CGE 2024: Quadro 3.4.

No que se refere à despesa de capital, houve, como se disse, uma retração de 7,1%, sendo que para este desempenho concorreram de forma antagónica dois fenómenos. A formação bruta de capital fixo registou um crescimento de 10,9%, sobretudo pelos investimentos em infraestruturas de transportes ferroviárias e rodoviárias, pelas entregas de equipamentos militares (duas fragatas e uma aeronave KC-390) e ainda pela execução dos projetos enquadrados no PRR. Em sentido inverso, as outras despesas de capital tiveram uma queda de 42,3%. Justifica-se na CGE 2024 que esta evolução "reflete, em grande medida, o efeito base de diversas operações extraordinárias que se verificaram em 2023, nomeadamente: *(i)* perdas adicionais de créditos não passíveis de recuperação detidos pela Parvalorem, S.A. para além das perdas estimadas inicialmente para a carteira do BPN (915,9 milhões de euros); *(ii)* reprivatização da Efacec Power Solutions, SGPS, S.A. (166,2 milhões de euros); *(iii)* decisão do Supremo Tribunal Administrativo de devolução da receita paga pelos direitos de exploração da concessão da barragem do Fridão, por caducidade do contrato de implementação (227,6

milhões de euros); e *(iv)* conversão de ativos por impostos diferidos do Novo Banco em crédito tributário reembolsável (117 milhões de euros)."[22]

O CES tem alertado para a necessidade de se elevar o volume de FBCF em percentagem do PIB, pois com o insuficiente investimento para fazer face sequer à reposição de capital fixo que se tem verificado nos últimos anos, contribui-se para a degradação da qualidade dos serviços públicos.

O CES assinala que, ainda que inferiores às registadas em 2023, em que houve uma operação de conversão de créditos da CP – Comboios de Portugal, EPE (CP), as dotações de capital atingiram um valor superior a 3,8 mil milhões de euros, das quais avultam a da IP – Infraestruturas de Portugal, SA (1.817 M€), das instituições do SNS (975,6 M€), do Metro do Porto, SA (142,3 M€), do Metropolitano de Lisboa, EPE (369,7 M€), da CP (126 M€) e da TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SA (343 M€).[23]

Relativamente às Parcerias Público-Privadas (PPP), há a registar que, em 2024, os encargos das Administrações Públicas totalizaram 1.285,4 M€, o que corresponde a um aumento de 1,9% (+23,6 M€) face à execução de 2023, salientando-se uma redução de todos os setores, com exceção da saúde. Nas parcerias da saúde, o aumento dos encargos decorreu do contrato da gestão clínica do Hospital de Cascais e do início do contrato de concessão do edifício do Hospital de Lisboa Oriental.

O CES reitera, na sequência de Pareceres anteriores, a preocupação pela ausência de respostas ao nível do acesso à habitação a custos acessíveis para as famílias, sendo necessário reforçar, nomeadamente, o parque habitacional público.

[22] Fonte: CGE 2024 (p. 15).
[23] Fonte: CGE 2024 (p. 113).

### 4.1.3. Execução da Receita

No que respeita à receita pública, verificou-se um aumento de 6,3%, inferior aos 7,6% registados na despesa. Em termos nominais, a receita aumentou 7.353 M€, ascendendo a 123.961,5 M€ – Quadro 7.

**Quadro 7 – Evolução e desvio face ao orçamentado da receita das Administrações Públicas**
**(ótica das contas nacionais)**

| (milhões de euros) | 2023 | OE 2024 | 2024 | Variação 2024 / 2023 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Valor | % |
| 1. Receita Fiscal | 67166,4 | 69260,7 | 70963,1 | 3796,7 | 5,7 |
| Impostos sobre a Produção e Importação | 38712,2 | 41262,8 | 41506,8 | 2794,6 | 7,2 |
| Impostos correntes sobre Rendimento e Património | 28454,1 | 27997,9 | 29456,3 | 1002,2 | 3,5 |
| 2. Contribuições Sociais | 32819,3 | 33986,9 | 35885,8 | 3066,5 | 9,3 |
| Das quais: Contribuições Sociais Efetivas | 27726,7 | 28736,8 | 30433,5 | 2706,8 | 9,8 |
| 3. Vendas | 8370,7 | 8208,7 | 8893,7 | 523 | 6,2 |
| 4. Outra Receita Corrente | 5152,5 | 7259,2 | 5765,7 | 613,2 | 11,9 |
| **5. Total da Receita Corrente (1+2+3+4)** | **113508,9** | **118715,6** | **121508,3** | **7999,4** | **7,0** |
| **6. Receita de Capital** | **3099,6** | **4882,7** | **2453,2** | **-646,4** | **-20,9** |
| **7. Total da Receita (5+6)** | **116608,5** | **123598,3** | **123961,5** | **7353,0** | **6,3** |

Fonte: CGE 2024 e OE 2024.

Tendo em conta o crescimento da economia e a dinâmica do mercado de trabalho, não surpreende que as contribuições sociais, e nomeadamente as contribuições sociais efetivas, tenham constituído a maior fonte de acréscimo de receita. Assim, o aumento das contribuições para a Segurança Social e CGA ascendeu a 30.433,5 M€, ou seja, mais 9,8% que em 2023 (depois de nesse ano já se ter verificado um aumento de 11,7% face a 2022). Note-se que as contribuições sociais correspondem a cerca de 30% do total das receitas públicas correntes.

Do lado da receita fiscal registou-se um aumento de 3.796,7 M€ (+5,7%), sendo que, enquanto as receitas dos impostos sobre a produção e a importação cresceram 7,2%, as receitas dos impostos sobre o rendimento e o património não foram aquém de um crescimento de 3,5%.

Analisando a receita fiscal no âmbito da Administração Central, releva um aumento muito significativo da receita do Imposto sobre o Rendimento das

Pessoas Coletivas (IRC) e também um aumento da receita do Imposto do Selo (IS) e do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), enquanto o crescimento da receita do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) não vai além dos 2,8% (apesar do aumento nominal do PIB) e as receitas de IRS registam uma redução de 5,1%:

**Quadro 8 – Evolução das Receitas Fiscais**

| (milhões de euros) | 2023 | 2024 | Variação 2024 / 2023 | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Valor | % |
| 1. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) | 17929,3 | 17018,9 | -910,4 | -5,1% |
| 2. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) | 8685,3 | 10227,5 | 1542,2 | 17,8% |
| 3. Outros impostos diretos | 514,2 | 433,5 | -80,7 | -15,7% |
| 4. Impostos diretos (1+2+3) | 27128,9 | 27679,9 | 551,0 | 2,0% |
| 5. Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) | 3153,8 | 3448,7 | 294,9 | 9,4% |
| 6. Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) | 23521,8 | 24183,5 | 661,7 | 2,8% |
| 7. Imposto sobre Veículos (ISV) | 465,8 | 456,4 | -9,4 | -2,0% |
| 8. Imposto sobre o Tabaco (IT) | 1562,6 | 1525,4 | -37,2 | -2,4% |
| 9. Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA) | 330 | 345,6 | 15,6 | 4,7% |
| 10. Imposto do Selo | 1965,3 | 2164,9 | 199,6 | 10,2% |
| 11. Imposto Único de Circulação (IUC) | 487,6 | 517,3 | 29,7 | 6,1% |
| 12. Outros impostos indiretos | 1025,6 | 1056,1 | 30,5 | 3,0% |
| 13. Impostos indiretos (5+6+7+8+9+10+11+12) | 32512,6 | 33697,9 | 1185,3 | 3,6% |
| 14. Total (4+13) | 59641,5 | 61377,8 | 1736,3 | 2,9% |

Fonte: CGE 2024.

Constata-se que no sistema fiscal português o peso dos impostos indiretos tem vindo a aumentar e representa cerca de 55% da arrecadação de receitas, o que pode ser considerado excessivo, pois estes impostos, pela forma como são aplicados, são socialmente mais injustos, e que, no âmbito dos impostos diretos, 61% corresponde ao IRS e 37% ao IRC.

A evolução recente do IRC é particularmente expressiva, com aumentos sucessivos, o que fez com que o imposto sobre os rendimentos que as empresas pagaram tenha mais do que duplicado nos últimos 4 anos:

**Quadro 9 – Evolução das Receitas de IRS e IRC**

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| IRC | 6 308,0 | 5 193,1 | 4 933,6 | 7 098,3 | 8 685,3 | 10 227,5 |
| | | var. anual | | 44% | 22% | 18% |
| | | var. acumulada | | 44% | 76% | **107%** |
| IRS | 13 171,0 | 13 993,5 | 14 972,9 | 15 783,7 | 17 929,3 | 17 018,9 |
| | | var. anual | | 5% | 14% | -5% |
| | | var. acumulada | | 5% | 20% | **14%** |

A receita de IRC tem batido recordes e está, assim, em níveis historicamente elevados, não por aumento de taxa mas pelo aumento de atividade e melhoria do desempenho das empresas. De acordo com Estatísticas do IRC divulgadas pela Autoridade Tributária[24], em 2023 (último ano disponível), de um total de 585.754 declarações apresentadas, comprova-se que 61,7% das empresas pagaram imposto[25] e que mais de 80% das empresas com atividade efetiva (volume de negócios conhecido nesse ano) pagaram IRC.

Quanto ao IRS, o ano de 2024 foi bastante atípico, já que regista uma evolução negativa, sendo que tal não decorre de nenhuma redução de rendimentos, mas antes de medidas de política fiscal. Assim, o OE 2024 estabeleceu uma série de medidas desagravadoras do IRS, tais como:

- Atualização dos escalões de IRS de 3%, alinhada com a taxa de inflação prevista para o ano de 2024 (2,9%);
- Redução das taxas marginais;
- Atualização do mínimo de existência;
- Aumento do limite da dedução à coleta dos encargos com rendas de estudantes deslocados de 300 euros para 400 euros;
- Aumento da dedução à coleta de encargos com rendas;
- Revisão e melhoria do IRS jovem, com aumento dos limites e percentagens da isenção de rendimentos das categorias A e B;

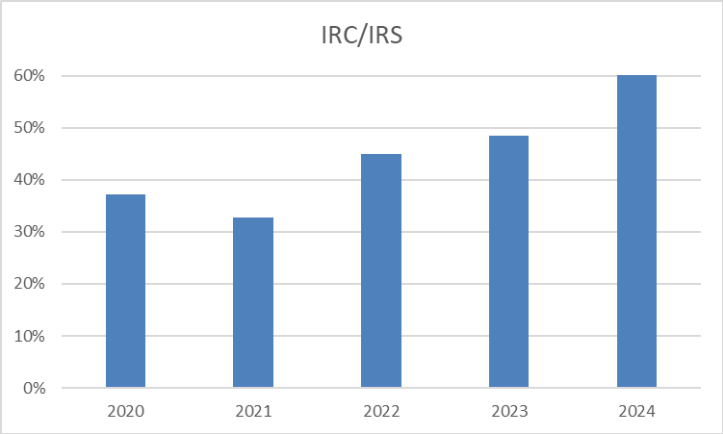
[24] Fonte: Autoridade Tributária, Dossier Estatístico de IRC 2021-2023 – Notas prévias.
[25] IRC pago = IRC liquidado - Pagamento por Conta e Retenções + Derrama + Tributações autónomas

- Aprovação do chamado "15.º mês", que consiste na isenção de IRS até ao valor de uma remuneração fixa mensal e com o limite de cinco vezes a RMMG, para os montantes atribuídos aos trabalhadores a título de participação nos lucros da empresa, por via de gratificação de balanço, pagos por entidades cuja valorização nominal das remunerações fixas do universo dos trabalhadores em 2024 tivesse sido igual ou superior a 5%.

Por outro lado, pelo Despacho n.º 9971-A/2024, de 27 de agosto[26], foram aprovadas novas tabelas de retenção na fonte do IRS, para os rendimentos da categoria A (salários) e H (Pensões), que entraram em vigor em setembro, com retroativos a janeiro de 2024. Esta decisão, não alterando o montante de IRS devido e a pagar, permitiu um reforço de tesouraria dos particulares (com efeito também nos níveis de consumo do 4.º trimestre de 2024) e traduziu-se pela menor arrecadação de imposto em 2024, a que se seguiu um menor volume de reembolsos em 2025.

Face a esta evolução tão diversa das receitas de IRS e de IRC, tem havido uma forte e rápida aproximação entre a arrecadação da fiscalidade direta das empresas e dos cidadãos.

**Gráfico 10**



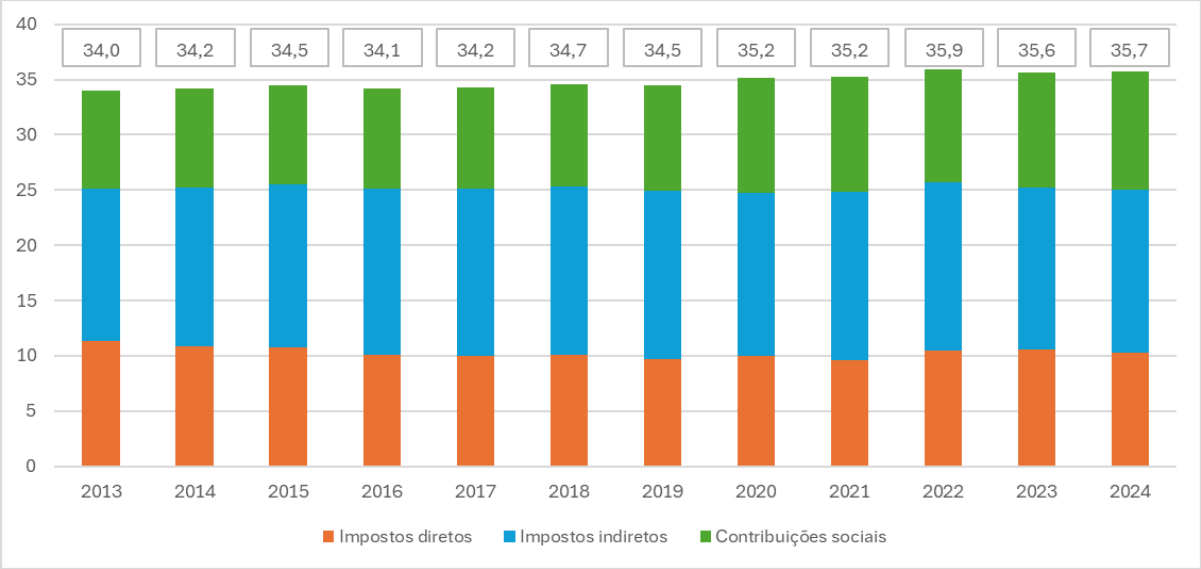

Fonte: INE, Estatísticas das Receitas Fiscais – 1995-2023 e CGE 2024.

[26] Com a Declaração de Retificação n.º 715-A/2024/2, de 2 de setembro.

Na tributação indireta, o aumento 1.185,3 M€ (+3,6%) teve como principal contributo a arrecadação do IVA (+661,7 M€), sendo que os maiores aumentos percentuais foram do IS (+10,2%) e do ISP (+9,4%).

A carga fiscal (receita fiscal e contributiva) em percentagem do PIB voltou a aumentar, de 35,6% para 35,7%, depois de um ano em que se quebrou a tendência que vinha de 2019. Em percentagem do PIB, a carga fiscal continua abaixo da média da UE.

**Gráfico 11 – Evolução da carga fiscal das Administrações públicas e das suas componentes em % do PIB**




Fonte: INE, Procedimento dos Défices Excessivos – 1.ª Notificação 2025.

O CES reitera recomendações feitas em pareceres anteriores relativamente à necessidade de avaliar e alterar os benefícios fiscais em vigor.

Relativamente à receita não fiscal e não contributiva, o elemento mais relevante, mas também mais preocupante, é o da receita de capital. De facto, regista-se uma redução muito significativa face à execução de 2023, na ordem dos 646 M€, referindo-se na CGE que tal correspondeu a menores transferências com origem em fundos europeus, incluindo no âmbito do PRR, nomeadamente para o IAPMEI – Agência para a Competitividade e

Inovação, IP, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Metro do Porto, SA e Secretaria-Geral da Educação e Ciência, pelo baixo nível de desenvolvimento de projetos. Há também a referir que, para o Fundo de Resolução, não houve "recebimento por parte das instituições participantes relativamente à contribuição para o Fundo Único de Resolução Europeu (FUR), decorrente de orientações do Conselho Único de Resolução (CUR)"[27], no entanto, esta redução não afetou o saldo das Administrações Públicas, já que se verificou uma diminuição, no mesmo montante, das Transferências a cargo do Fundo de Resolução para o FUR no âmbito do Regulamento sobre o Mecanismo Único de Resolução.

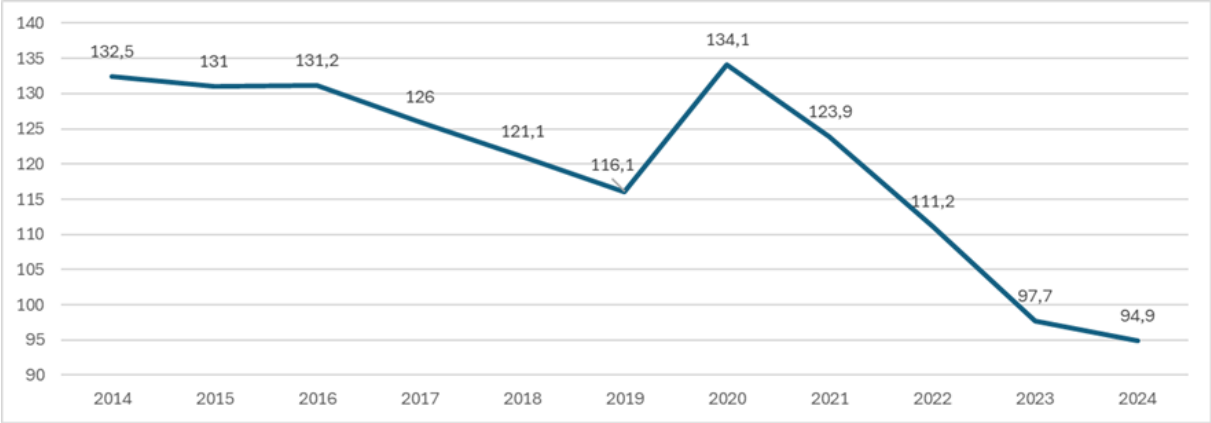
### 4.2. Dívida pública

Um dos aspetos que tem sido mais valorizado na evolução recente das finanças públicas de Portugal é o da forte redução do rácio dívida pública/PIB desde o início da década passada, com a exceção mais do que justificada do impacto da COVID-19. Como referido em anterior parecer do CES, a prioridade de redução da dívida pública foi especialmente concretizada no final do exercício de 2023, mas registe-se que, embora em menor ritmo, também 2024 foi um ano de redução da dívida.

No final de 2024, a dívida pública situou-se em 94,9% do PIB (ótica de Maastricht), o que representa uma redução de 2,8 p.p. face aos 97,7% do PIB registados no final de 2023.

[27] Fonte: CGE 2024 (p. 81).

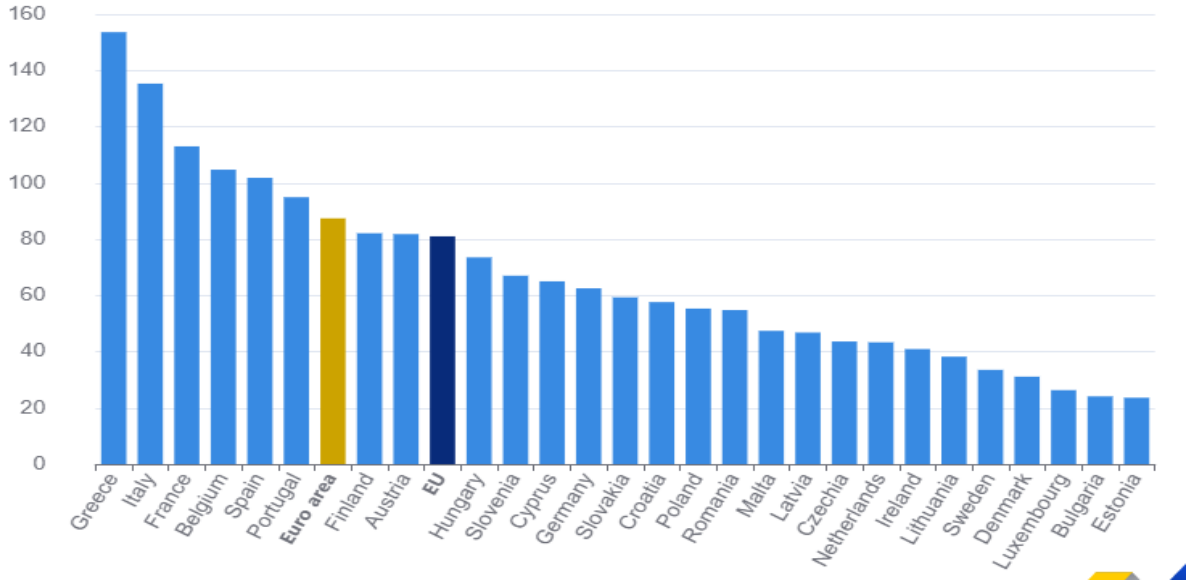
**Gráfico 12 – Evolução da dívida pública das Administrações Públicas em % do PIB**




Fonte: Banco de Portugal, Dívida das administrações públicas em % do PIB - anual.

Este desempenho permitiu que Portugal saísse do top 5 dos países com maior dívida pública em 2023 e assim se manteve em 2024, o que é particularmente importante para o financiamento do país e encargos da dívida soberana:

**Gráfico 13 – Dívida Pública dos países da UE (% PIB) no quarto trimestre de 2024**




Fonte: Eurostat, Euro indicators – Fourth Quarter of 2024.

Uma consequência da evolução das finanças públicas e da sustentabilidade da dívida foi o sistemático e sucessivo *upgrade* de rating da República.

Como corolário, apesar da tendência de alta das taxas de juro até ao início do segundo semestre de 2024, Portugal beneficiou, em termos de exigência dos mercados financeiros, face a congéneres europeus:

**Quadro 10 – Relação da Yield das OT a 10 anos**

| COUNTRY | YIELD |
|---|---|
| **Germany »** | 2.72% |
| **United Kingdom »** | 4.64% |
| **France** | 3.39% |
| **Italy** | 3.56% |
| **Spain** | 3.32% |
| **Netherlands** | 2.89% |
| **Portugal** | 3.14% |
| **Greece** | 3.39% |
| **Switzerland** | 0.38% |

Fonte: Bloomberg, Rates & Bonds.

Apesar desta tendência favorável e da inversão das taxas de juro, ainda assim, o nível da dívida pública portuguesa é elevado em termos europeus, pelo que o CES reitera que é prioritário assegurar as condições para um crescimento robusto, socialmente justo e sustentável da economia, com incremento da produtividade, dos rendimentos e das condições de vida e de trabalho sem, contudo, deixar de ter presente a necessidade de garantir, no médio prazo, uma trajetória de descida do rácio da dívida pública em percentagem do PIB, sempre compatibilizada com os objetivos de crescimento económico e desenvolvimento social e territorial.

Uma vez mais, a CGE não disponibiliza informação suficiente sobre os passivos não financeiros das Administrações Públicas.

Em 2024, os pagamentos com atraso superior a 90 dias (*arrears*) das entidades públicas situaram-se em 289 M€, registando-se uma redução de 169 M€ face

a 2023. Esta redução foi transversal a todos os subsetores, mas incidiu particularmente na área da saúde (-128 M€). Em consonância com este dado, o prazo médio de pagamento a fornecedores (PMP) para a totalidade das entidades públicas foi de 37 dias (40 dias em 2023), sendo de notar que a Administração Regional tem um PMP muito mais elevado que, apesar da evolução positiva, ainda se mantém nos 103 dias. Por outro lado, é de salientar que dos 42 serviços da Administração Central com PMP superior a 60 dias[28], 22 têm PMP superior a 90 dias e 18 têm PMP superior a 100 dias.

À semelhança do referido nos últimos pareceres do CES sobre a CGE, reforça-se que a ocorrência de prazos médios de pagamento elevados penaliza a tesouraria dos/as vários/as fornecedores/as das Administrações Públicas e onera o custo dos bens e dos serviços adquiridos, sendo sistematicamente sinalizada pela Comissão Europeia como uma das fragilidades das finanças públicas portuguesas.

No caso do Serviço Nacional de Saúde (SNS), afigura-se claro que o elevado valor da dívida não financeira tem sido causado por uma sistemática suborçamentação e que as dotações de capital são sistemáticas e acontecem no final de cada exercício. No seu relatório anual sobre o desempenho do SNS, o Conselho das Finanças Públicas (CFP) salienta que houve uma melhoria do PMP, mas que, ainda assim, "a significativa injeção de capital, maioritariamente destinada à cobertura de prejuízos acumulados, revelou-se insuficiente para uma redução estrutural e sustentada da dívida do SNS".

[28] Fonte: CGE 2024, Quadro 3.78 (p. 177).

**Gráfico 14 – Injeções de capital e variação da dívida SNS (M€)**

Fonte: CFP, Evolução do desempenho do Serviço Nacional de Saúde em 2024.

Tal como nos Pareceres sobre a Contas Geral do Estado de anos anteriores, o CES realça que, para além de uma orçamentação adequada, urge reforçar os meios próprios do SNS, nomeadamente ao nível da Prevenção, dos Cuidados Primários de Saúde (rastreios, exames, meios complementares de diagnóstico e terapêutica, equipamentos, entre outros) e das urgências hospitalares, para garantir o acesso aos cidadãos e às cidadãs.

### 4.3. Análise dos desvios face às previsões

A análise global das finanças públicas face às previsões resume-se muito rapidamente: saldo orçamental substancialmente melhor do que antecipado, ainda que com medidas de desagravamento fiscal, redução da dívida pública mais rápida do que estava prevista no OE 2024 e um nível de execução do investimento público muito baixo.

O saldo orçamental superou o previsto em 0,5 p.p., enquanto o rácio da dívida pública, em percentagem do PIB, diminuiu mais 4 p.p. do que se antecipava.

**Quadro 11 – Desvio face ao orçamentado nas Administrações Públicas (ótica das contas nacionais)**

| | Administrações Públicas | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 2024 | OE2024 | Var 2024/OE24 | Tx var. % 2024/OE24 |
| 1. Receita Fiscal | 70 963,1 | 69 260,8 | 1 702,4 | 2,5% |
| Impostos sobre a Produção e Importação | 41 506,8 | 41 262,8 | 244,0 | 0,6% |
| Impostos correntes sobre Rendimento e Património | 29 456,3 | 27 997,9 | 1 458,4 | 5,2% |
| 2. Contribuições Sociais | 35 885,8 | 33 986,9 | 1 898,9 | 5,6% |
| Das quais: Contribuições Sociais Efetivas | 30 433,5 | 28 736,8 | 1 696,7 | 5,9% |
| 3. Vendas | 8 893,7 | 8 208,7 | 685,0 | 8,3% |
| 4. Outra Receita Corrente | 5 765,7 | 7 259,2 | -1 493,5 | -20,6% |
| **5. Total da Receita Corrente (1+2+3+4)** | **121 508,3** | **118 715,6** | 2 792,7 | 2,4% |
| **6. Receita de Capital** | **2 453,2** | **4 882,7** | -2 429,5 | -49,8% |
| **7. Total da Receita (5+6)** | **123 961,5** | **123 598,3** | 363,2 | 0,3% |
| 8. Consumo Intermédio | 14 922,8 | 15 525,0 | -602,1 | -3,9% |
| 9. Despesas com pessoal | 30 287,6 | 29 311,1 | 976,5 | 3,3% |
| 10. Prestações Sociais | 51 787,0 | 49 929,4 | 1 857,6 | 3,7% |
| Das quais: não em espécie | 46 559,2 | 44 613,5 | 1 945,8 | 4,4% |
| 11. Juros | 5 874,8 | 6 269,7 | -394,9 | -6,3% |
| 12. Subsídios | 2 147,9 | 2 108,7 | 39,1 | 1,9% |
| 13. Outra Despesa Corrente | 7 198,1 | 7 536,2 | -338,1 | -4,5% |
| **14. Total da Despesa Corrente (8+9+10+11+12+13)** | **112 218,2** | **110 680,2** | 1 538,1 | 1,4% |
| 15. Formação Bruta Capital Fixo | 7 708,8 | 9 197,2 | -1 488,3 | -16,2% |
| 16. Outra Despesa Capital | 2 040,2 | 3 191,4 | -1 151,2 | -36,1% |
| **17. Despesa de Capital (15+16)** | **9 749,0** | **12 388,6** | -2 639,6 | -21,3% |
| **18. Total da Despesa (14+17)** | **121 967,3** | **123 068,8** | -1 101,5 | -0,9% |
| **Saldo** | **1 994,2** | **529,5** | 1 464,7 | 276,6% |

Fonte: CGE 2024 e OE 2024. Cálculos do relator: desvio 2024.

Assim, o saldo orçamental em 2024 registou uma melhoria de 1.464,7 M€ face ao antecipado no Orçamento do Estado para 2024, que resultou de um aumento da receita de 0,3% face ao orçamentado, enquanto a despesa ficou 0,9% abaixo do previsto. De destacar ainda a evolução positiva do saldo primário, com um excedente de 7.869 M€, ou seja, 2,8% do PIB, mais 0,3 p.p. do PIB do que o previsto.

A CGE justifica que esta evolução "é reflexo das evoluções mais favoráveis do crescimento real da economia portuguesa (1,9%) e do mercado de trabalho

(com variações positivas do emprego e das remunerações de 1,6% e 8%, respetivamente), repercutindo-se na receita fiscal e contributiva".[29]

Para a melhoria do saldo orçamental face ao projetado, contribuiu, essencialmente, o incremento da receita fiscal com mais 1.702 M€ do que o previsto, em especial da receita de IRC, e o aumento das contribuições sociais decorrente do dinamismo do mercado de trabalho, em volume, mas também da massa salarial acima do previsto.

De notar que as contribuições para a Segurança Social e CGA ascenderam a 30.433,5 M€, ou seja, 1,7 mil milhões de euros acima do previsto (+5,9%).

A despesa total ficou abaixo do orçamentado em 1.101 M€ (-0,9%), devido ao desvio negativo na execução da despesa de capital (-2.639,6 M€) que mais do que compensou o desvio positivo na execução da despesa corrente (1.538 M€).

Ao nível da despesa de capital, tal como já assinalado anteriormente, saliente-se o reduzido nível de execução do investimento (FBCF), com menos 1.488 M€ (-16,2%) do que o inscrito no OE 2024, num contexto de elevada carência de investimento público e condições ímpares para o seu financiamento através do PRR.

O CES manifesta a sua preocupação com o baixo nível de execução do PRR, especialmente porque o investimento público foi apresentado no OE 2024 como um dos principais fatores dinamizadores do crescimento económico e transformação estrutural do país.

Sublinha-se que, no seu mais recente relatório, a Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR conclui que apenas 8% dos projetos estão concluídos e que o peso dos investimentos apreciados como "Crítico" passou

[29] Fonte: CGE 2024 (p. 12).

de 8% para 20%, concluindo que "[q]uando falta cerca de um ano para a conclusão do PRR, pese embora alguns destes investimentos só tenham metas/marcos incluídos nos 9º e 10º pedidos de pagamento, esta situação representa um risco muito elevado para se conseguirem alcançar as metas previstas. Para além de representar um risco de não recebimento das verbas associadas, significa que os resultados e impactos perspetivados terão muita dificuldade em concretizar-se".[30]

Para o desvio na execução da despesa corrente contribuíram sobretudo as prestações sociais não em espécie (+1.945,8 M€) e as despesas com o pessoal (+976,5 M€), sendo que as primeiras podem ter um carácter mais conjuntural, enquanto as segundas representam um acréscimo estrutural da despesa pública. Em sentido contrário, tiveram uma execução orçamental abaixo do inicialmente previsto os consumos intermédios (-602,1 M€) e a despesa com os juros da dívida pública, que, apesar de subir, ficou abaixo do orçamentado em 395 milhões de euros, dado que a inversão da tendência das taxas a partir do segundo semestre do ano terá tido impacto favorável, para além de que o aumento da dívida em termos nominais foi menor do que o esperado (espelhada também na maior redução do rácio dívida pública/PIB).

O CES sublinha que os resultados ao nível do saldo orçamental e da redução do rácio da dívida pública, que superaram o projetado no Orçamento do Estado para 2024, se ficaram a dever aos desvios positivos na receita fiscal e contributiva e aos desvios negativos no investimento público, desvios esses que tornaram a política orçamental, na sua execução, menos favorável às prioridades assumidas pelo CES de um crescimento robusto, socialmente justo e sustentável da economia, com incremento da produtividade, dos rendimentos e das condições de vida e de trabalho e de serviços públicos que vão ao encontro das necessidades sociais.

[30] Fonte: Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR, Relatório 1/2025 (p. 18).

## 5. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

Em 2024, o saldo de execução orçamental da Segurança Social foi de 5.536,3 M€, representando uma melhoria de 57,8 M€ face a 2023 e um valor 19% superior ao previsto.[31]

Este resultado decorreu de um aumento da receita efetiva em 3.858,8 M€ (+10,1%) e de um aumento da despesa efetiva que se cifrou nos 3.801 M€ (+11,6%). No global, em 2024, a receita e a despesa efetiva ascenderam a 42.192,1 M€ e 36.655,8 M€, respetivamente.

Para o aumento da receita, assinale-se o crescimento de 10,3% da receita de contribuições e quotizações, correspondendo a 2.575 M€, resultante da criação líquida de emprego, bem como do aumento da Retribuição Mínima Mensal Garantida e do aumento médio dos salários. É de salientar que o número de contribuintes aumentou 3,4%, 65,2% dos quais de nacionalidade estrangeira, um aumento que superou o aumento da população empregada (1%). A receita de contribuições e quotizações representou 65,6% da receita efetiva em 2024, reforçando o seu peso relativo. Em menor escala, saliente-se o contributo de rubricas cujo valor depende da receita proveniente de impostos, como o IVA Social (+56,6 M€), mas também a transferência do OE ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social (+169,9 M€, que representa um aumento de 2%) e as transferências da União Europeia - Plano de Recuperação e Resiliência (+72,1 M€, o que mais do que duplica a verba). Em sentido contrário, as transferências da UE destinadas a projetos de programas operacionais retraem-se em 32,4 M€. É ainda de destacar que além das transferências do OE ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social, foram também transferidas verbas significativas para financiar despesas extraordinárias, como foi o caso das verbas de 399,2 M€, para custear o

[31] Fonte: CGE 2024, Conta da Segurança Social.

suplemento extraordinário de pensões, e de 305,8 M€, para suportar os apoios à renda[32].

Para o incremento da despesa efetiva em 2024, a evolução das prestações sociais foi determinante:

**Quadro 12 – Evolução da execução Orçamental das Prestações Sociais**

| Prestações Sociais | Execução Orçamental | OSS Revisto | Execução Orçamental | Grau de Execução em 2023 | Variação em 2024-2023 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2023 | 2024 | 2024 | % | Valor | % |
| Pensões | 20 569,1 | 23 393,4 | 23 182,3 | 99,1 | 2 613,2 | 12,7 |
| Sobrevivência | 2 848,6 | 3 138,7 | 3 120,9 | 99,4 | 272,3 | 9,6 |
| Invalidez | 1 209,0 | 1 295,4 | 1 289,8 | 99,6 | 80,8 | 6,7 |
| Velhice | 15 523,3 | 17 522,7 | 17 374,6 | 99,2 | 1 851,3 | 11,9 |
| Beneficiários dos antigos c | 47,7 | 50,3 | 50,3 | 100,0 | 2,6 | 5,4 |
| Parcela de atualização extı | 935,1 | 986,7 | 986,1 | 99,9 | 51,0 | 5,5 |
| Complemento excecional ( | 5,4 | 0,6 | 0,5 | 81,0 | -4,9 | -91,0 |
| Suplemento extraordinário d | 0,0 | 399,0 | 360,1 | 90,2 | 360,1 | |
| Subsídio familiar a crianças | 985,3 | 1 375,2 | 1 359,2 | 98,8 | 373,9 | 37,9 |
| Subsídio por doença | 881,9 | 948,6 | 920,3 | 97,0 | 38,5 | 4,4 |
| Prestações de desemprego | 1 356,7 | 1 610,6 | 1 591,1 | 98,8 | 234,5 | 17,3 |
| Complemento Solidário para | 235,2 | 399,0 | 398,7 | 99,9 | 163,5 | 69,5 |
| Prestação Social para a Inclu | 593,2 | 716,7 | 711,9 | 99,3 | 118,7 | 20,0 |
| Prestações de parentalidade | 802,1 | 895,3 | 890,9 | 99,5 | 88,8 | 11,1 |
| Medidas Excecionais e temp | 3,3 | 20,3 | 3,5 | 17,1 | 0,2 | 5,4 |
| Garantia Infância | 85,7 | 84,9 | 83,1 | 97,8 | -2,6 | -3,0 |
| Complemento ao apoio extra | 199,3 | 2,7 | 2,1 | 75,1 | -197,2 | -99,0 |
| Outras prestações | 1 002,1 | 777,1 | 704,6 | 90,7 | -297,5 | -29,7 |
| Ação social | 2 498,0 | 3 417,2 | 2 953,7 | 86,4 | 455,6 | 18,2 |
| que inclui financiamento PR | 38,1 | 389,8 | 38,1 | 9,8 | 0,0 | 0,0 |
| Rendimento Social de Inserç | 331,8 | 364,7 | 357,6 | 98,1 | 25,8 | 7,8 |
| Subsidio de Apoio ao Cuidador I | 17,6 | 25,7 | 25,6 | 99,4 | 8,0 | 45,5 |

Assim, destaca-se o aumento das despesas com pensões em +2.613,2 M€ (+12,7%), com um aumento da despesa com a pensão de velhice de 1.851,3 M€ (+11,9%) e o incremento da despesa com o complemento solidário para idosos (CSI) em 163,5 M€ (+69,5%).

[32] Fonte: CGE 2024 (p. 405).

O aumento da despesa com pensões de velhice resulta do efeito conjugado do aumento do número de pensões a pagamento (+1,8%) e do aumento do valor médio das pensões (+9%)[33]. O aumento do número de pensões insere-se na tendência de longo prazo resultante do aumento da esperança de vida e da maturação do sistema de pensões. O aumento do valor médio das pensões de velhice reflete ainda a atualização das pensões e de outras prestações sociais, nos termos do estabelecido na Portaria n.º 424/2023, de 11 de dezembro, a qual se situou entre 5% e 6% em razão do valor da pensão. O CES volta a sublinhar que o sistema de atualização das pensões continua a penalizar os/as pensionistas, nomeadamente os/as que têm maiores valores de pensão, geralmente os/as que têm maior carreira contributiva, e defende a valorização de todas as pensões.

Nas prestações sociais, tem ainda relevo o aumento da verba para abono de família em 373,9 M€ (+37,9%), sendo que "[e]sta variação positiva resulta essencialmente da implementação da Portaria nº 422/2023, de 11 de dezembro, que instituiu um aumento de 22 euros nos montantes atribuídos da prestação continuada independentemente do escalão e as alterações nos montantes pagos das respetivas majorações. Além disso, atualizou a majoração monoparental de 42,5% para 50% do 1º ao 4º escalões de rendimentos"[34].

A registar que a despesa com o CSI correspondeu a 398,7 M€, evidenciando uma variação positiva de 163,5 M€ (+69,5%), à qual está associado o acréscimo de 36,4% na prestação média mensal e de 14,9% no número de beneficiários abrangidos pelo CSI.

Entre as prestações sociais, releva que a despesa com o rendimento social de inserção regista um aumento de 7,8%, isto é, para um total de 357,6 M€, pela

[33] Fonte: Segurança Social Direta, Estatísticas – Pensões de Velhice.
[34] Fonte: CGE 2024 (p. 406).

aplicação da Portaria n.º 420/2023, de 11 de dezembro, que alterou o valor de referência em +13,5%.

Na componente da Ação Social – programas e prestações – registou-se um aumento de 455,6 M€ (+18,2%) face a 2023, decorrente dos acordos de cooperação definidos no Memorando de Entendimento entre o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) e o setor solidário 2023-2024, do alargamento da gratuitidade das creches, quer da rede solidária, conforme disposto na Portaria n.º 190-A/2023, de 22 de dezembro, quer da rede lucrativa, de acordo com o disposto na Portaria n.º 305/2022, de 5 de julho, e da comparticipação extraordinária de 3,5% prevista na adenda entre o MTSSS e o setor solidário 2023-2024[35].

O CES vê com preocupação a subsistência e o agravamento de um nível muito elevado de dívida de contribuições, fraude e de evasão contributivas. Em 2023 as dívidas à segurança social ascendiam a cerca de 20 mil milhões de euros, aumentando 13,6% face a 2022 e representando já 7,4% do PIB (últimos dados disponíveis no Tribunal de Contas).

O CES salienta que a CGE 2024 não explicita exaustivamente a natureza das transferências do Orçamento do Estado para a Segurança Social nem o fim a que se destinam e assim reitera que a execução orçamental não permite identificar se o Orçamento do Estado financiou as medidas de mitigação do choque geopolítico (317,7 M€)[36]. Tal como em anos anteriores, o CES faz notar que o financiamento de medidas excecionais da Segurança Social por parte do Orçamento do Estado é a metodologia adequada para situações desta natureza.

O CES considera insuficiente o grau de clareza acerca das transferências internas ao sistema da Segurança Social, nomeadamente entre o sistema de

[35] Fonte: CGE 2024 (p. 407).
[36] Conforme Quadro CSS4 da CGE 2024 (p. 408).

proteção social de cidadania e o sistema previdencial, pelo que o CES recomenda que, no quadro de execução orçamental da Segurança Social, se passem a discriminar as contas dos diferentes sistemas e subsistemas. Isso permitirá informar de forma mais clara sobre a execução orçamental de dois sistemas de natureza fundamentalmente diferente, um financiado por impostos – o sistema de proteção social de cidadania – o outro financiado sobretudo por contribuições sociais – o sistema previdencial.

Por outro lado, é necessário reforçar a informação relativa a transferências para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, nomeadamente do sistema previdencial, de modo a assegurar a sustentabilidade do sistema público de pensões, matéria a que o CES atribui a maior relevância.

Em termos de Balanço da Segurança Social, o ativo corrente regista um valor global de 52,6 mil M€, sendo que 80,5% deste saldo se encontra aplicado em "ativos financeiros detidos para negociação" e "outros ativos financeiros", com especial ênfase nos títulos de dívida pública portuguesa e nos certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC), os primeiros detidos pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e os últimos pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. IP, pelo Fundo de Socorro Social e pelo FEFSS.

## 6. SÍNTESE CONCLUSIVA E RECOMENDAÇÕES

6.1 O CES assinala o crescimento da economia portuguesa em 2024, de 1,9% em termos reais, mais 0,4 p.p. do que o previsto no Orçamento do Estado para 2024 e mais do dobro do observado para a área do euro (0,9%).

6.2 O CES considera positiva a prossecução do processo de convergência com a economia da União Europeia em 2024 mas aquém a convergência com os países da coesão.

6.3 O CES sublinha o aumento do emprego (ótica das contas nacionais) em 1,6% em 2024 e a redução da taxa de desemprego para 6% para os homens e de 6,8% para as mulheres.

6.4 O CES regista a assinatura do Reforço do Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade em outubro de 2023.

6.5 O CES manifesta a sua preocupação com o baixo nível de produtividade e crescimento aquém do previsto e inferior ao necessário para convergir com a média europeia. A produtividade aparente do trabalho subsiste 30% abaixo da média europeia, para o que estará a contribuir o baixo *stock* de capital fixo líquido por trabalhador.

6.6 O CES salienta o registo de um saldo orçamental mais uma vez positivo das Administrações Públicas, de 0,7% do PIB em 2024, que supera o antecipado no Orçamento do Estado em 0,5 pontos percentuais e para o qual contribuíram positivamente os saldos da Administração Local Regional e da Segurança Social (0,1% e 2,0% do PIB, respetivamente).

6.7 O CES destaca a redução do rácio da dívida pública, que se cifrou em 94,9% do PIB, menos 2,8 pontos percentuais do que em 2023 e menos 4 pontos percentuais do que o previsto no Orçamento do Estado para 2024.

6.8 O CES realça o desvio significativo observado na execução da formação bruta de capital fixo, dado que ficaram por executar 1.488 M€, num desvio de 16,2% face ao previsto no OE 2024.

6.9 O CES tem alertado para a necessidade de se elevar o volume de FBCF em percentagem do PIB, pois com o insuficiente investimento para fazer face sequer à reposição de capital fixo, que se tem verificado nos últimos anos, contribui-se para a degradação da qualidade dos serviços públicos.

6.10 O CES manifesta a sua preocupação com o baixo nível de execução do valor previsto para 2024 do Plano de Recuperação e Resiliência, especialmente porque o investimento público foi apresentado no

Orçamento do Estado como um dos principais fatores dinamizadores do crescimento económico neste ano e atendendo à dependência do país dos fundos europeus para a realização do mesmo.

6.11 O CES sublinha o expressivo incremento da receita fiscal em 2024, em especial do IRC, mas também do IVA, ISP e IS, enquanto a arrecadação de IRS se reduz.

6.12 Em termos de IRS, para além de uma série de medidas previstas no OE 2024, regista-se uma alteração das tabelas de retenção que, não alterando o montante de IRS devido e a pagar, permitiu um reforço de tesouraria dos particulares em 2024 e traduziu-se pela menor arrecadação de imposto nesse ano, a que se seguiu um menor volume de reembolsos em 2025.

6.13 O CES sublinha que os resultados ao nível do saldo orçamental e da redução do rácio da dívida pública, que superaram o projetado no Orçamento do Estado para 2024, se ficaram a dever aos desvios positivos na receita fiscal e contributiva e negativos no investimento público, desvios esses que tornaram a política orçamental, na sua execução, menos favorável à prioridade assumida pelo CES de um crescimento robusto, socialmente justo e sustentável da economia, com incremento da produtividade, dos rendimentos e das condições de vida e de trabalho.

6.14 O CES recomenda que a CGE passe a incluir dados detalhados referentes ao sistema de proteção social gerido pela Caixa Geral de Aposentações.

6.15 O CES saúda o saldo muito positivo de execução orçamental da Segurança Social em 2024, atingindo os 5.536,3 M€, mais 19% do que o orçamentado.

6.16 O CES salienta que os dados da execução orçamental da Segurança Social não permitem identificar se o Orçamento do Estado financiou as medidas de mitigação do choque geopolítico no âmbito da Segurança Social.

6.17 CES recomenda que, no quadro de execução orçamental da Segurança Social, se passem a discriminar as contas dos diferentes sistemas e subsistemas e que a CGE passe a incluir dados específicos sobre as transferências efetuadas para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social e sua gestão.

6.18 O CES recomenda que a CGE reporte também o impacto de género da execução do Orçamento do Estado.

6.19 O CES recomenda que a CGE tenha uma versão "da e do cidadão", menos técnica e com informação relevante sobre o grau de cumprimento das políticas orçamentais e setoriais aprovadas.

## 7. DECLARAÇÕES DE VOTO

**Declaração de Voto ao Parecer do CES sobre a Conta Geral do Estado de 2024**

A CGTP-IN vota a favor do Parecer do CES sobre a Conta Geral do Estado de 2024, para cuja redacção contribuiu activamente com várias propostas.

A CGTP-IN valoriza a afirmação de que já hoje é possível e recomendável um aumento do nível geral dos salários para a melhoria do bem-estar e do desenvolvimento do país; o alerta sobre a sistemática suborçamentação do Serviço Nacional de Saúde e sobre a necessidade de dar resposta aos problemas das populações e do país através de dotações orçamentais que permitam assegurar o acesso ao SNS, à escola pública, à habitação e aos demais serviços públicos previstos na Constituição; a chamada de atenção acerca da insuficiência do investimento público e da sua dependência dos fundos europeus, bem como da elevada dependência externa ao nível alimentar e da necessidade de encontrar soluções para reverter essa situação.

Apesar de não acompanharmos as referências e a falta de ligação entre o aumento das receitas de IRC e o aumento dos lucros das empresas, ou a negação do facto da maioria das empresas não pagarem IRC por via da aplicação da sua taxa, consideramos que o Parecer traduz um conjunto de importantes alertas e considerações.

Lisboa, 14 de Novembro de 2025

Os Representantes da CGTP-IN

*Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses*

Rua Vítor Cordon, 1-2.º - 1249-102 Lisboa – Portugal – Tel.:+351 21 3236500 – Fax: +351 21 3236695 – email: cgtp@cgtp.pt