



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2025

(Aprovado na Reunião do Plenário do CES de 10/09/2026)

Relator: *Conselheiro José António Cortez*

Lisboa, 2026



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

ÍNDICE

1. ÂMBITO E TERMOS DO PARECER	3
2. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA	4
2.1. Enquadramento Internacional	4
2.2. Evolução da Economia Portuguesa	5
2.2.1 Crescimento económico	5
2.2.2. Análise das diferentes componentes do PIB	7
2.2.3. Mercado de Trabalho	8
2.3. Análise dos desvios face às previsões	11
3. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	13
3.1. Execução orçamental em 2025	13
3.1.1. Execução da Despesa	16
3.1.2. Execução da Receita	18
3.2. Dívida Pública	21
3.3. Análise dos desvios face às previsões	23
4. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	28
5. DESTAQUES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	33
6. DECLARAÇÃO DE VOTO	36



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

1. ÂMBITO E TERMOS DO PARECER

O presente Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2025 (CGE 2025) 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 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.

A presente análise da CGE 2025 tem por base a Lei do Orçamento do Estado (LOE) para o exercício (Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro), o Parecer do CES sobre a proposta de LOE, incluindo o respetivo Relatório, e outros documentos elaborados por instituições nacionais e internacionais.

O Parecer encontra-se estruturado em 5 capítulos. Depois deste capítulo introdutório de âmbito e termos do Parecer, analisa-se, no capítulo 2, a evolução macroeconómica de Portugal em 2025, destacando-se o enquadramento internacional, a comparação de determinados indicadores com o observado em 2024 e com o previsto no Orçamento do Estado para 2025 (OE 2025). No terceiro capítulo, examina-se a evolução das contas das Administrações Públicas (AP), em particular, ao nível do saldo orçamental, da despesa, da receita e da dívida pública, discutindo-se os respetivos desvios face ao orçamentado. No capítulo seguinte, quarto, avalia-se a execução orçamental da Conta da Segurança Social e, por fim, no último capítulo, apresenta-se a síntese final do Parecer e as recomendações do CES.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

2. EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA

2.1. Enquadramento Internacional

O ano de 2025 registou um crescimento da economia mundial de 3,4%, em linha com o valor do ano anterior, tendo, de novo, a zona euro (mas, também, o conjunto da União Europeia – UE) ficado bastante aquém deste crescimento, com um aumento de 1,4%, embora em aceleração face aos 0,9% de 2024. Apesar desta disparidade, é de registar a saída da maior economia da UE, a Alemanha, de dois anos consecutivos de recessão, ao apresentar em 2025 um ligeiro crescimento de 0,2%.

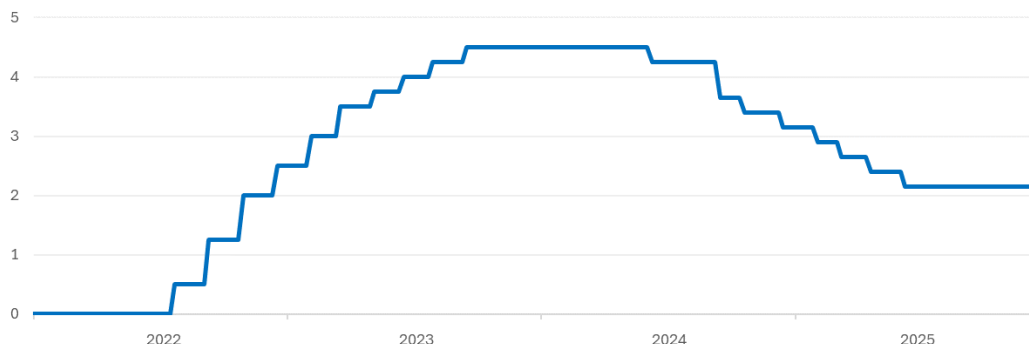
Em termos globais, o destaque vai, mais uma vez, entre as grandes economias mundiais, para a Índia e a China, a crescerem acima dos 5%, enquanto os Estados Unidos da América (EUA), mesmo desacelerando, ainda tiveram um crescimento acima da zona euro, com um valor de 2,1%.

Concomitantemente com a evolução do PIB, merece registo a continuação da tendência de descida da taxa de inflação na zona euro, que permitiu ao BCE prosseguir, ao longo do primeiro semestre de 2025, com a descida das suas taxas diretoras, que se mantiveram estáveis no semestre seguinte, fazendo com que as taxas de juro (de longo prazo) tenham estabilizado (apenas com um ligeiro aumento de 3,0% para 3,1%). Para a evolução dos preços contribuiu a descida apreciável do preço do petróleo, que, apesar de uma conjuntura política internacional bastante adversa, regrediu de 80 dólares o barril em 2024 para 68 dólares no ano seguinte.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

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



Fonte: Banco de Portugal, [Taxas de juro diretoras do BCE](#).

2.2. Evolução da Economia Portuguesa

2.2.1 Crescimento económico

Em 2025, a economia portuguesa cresceu 1,9% em termos reais, com um desempenho que foi em 0,3 pontos percentuais (p.p.) inferior ao registado em 2024. Esta desaceleração resultou, em parte, do desempenho da economia portuguesa no primeiro trimestre de 2025, cuja taxa de variação homóloga foi de 1,6%.

De assinalar que, pelo quarto ano consecutivo, o crescimento do PIB real português excedeu o registado na zona euro e no conjunto da UE (Gráfico 2). Contudo, importa relativizar este desempenho, sendo que esta convergência continua a beneficiar, acima de tudo, do fraco desempenho das três maiores economias da UE (Alemanha, França e Itália), todas com aumento abaixo de 1%, pelo que, no conjunto dos 27 países da UE, o nosso país ficou apenas a meio da tabela (na 13.ª posição) e abaixo da maioria dos 15 países da coesão (onde ocupámos a 10.ª posição).

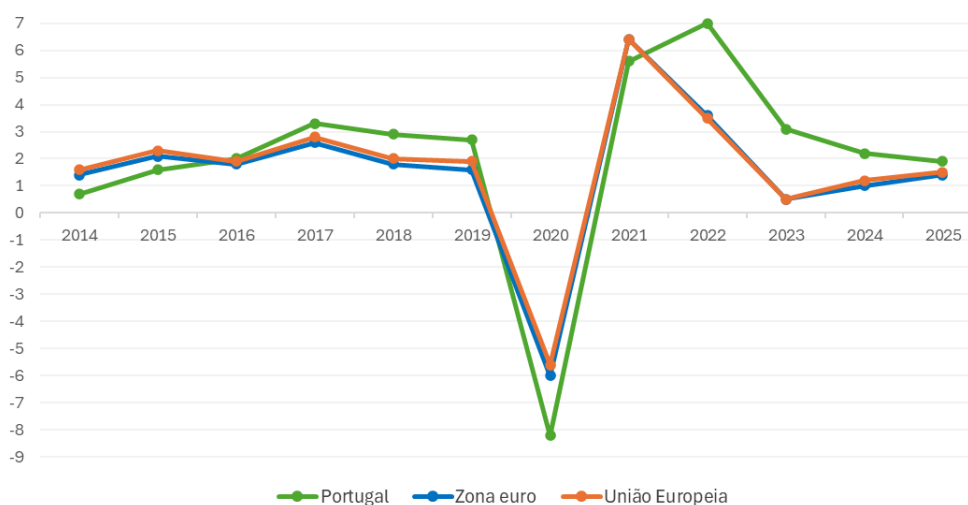
Acresce que, considerando o indicador do **PIB per capita** expresso em paridade do poder de compra, ocorreu uma ligeira deterioração do mesmo, ao passar de 82% da média para 81%, posicionando-nos como o nono valor mais baixo da UE e o sexto da zona euro.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

De referir que estes cálculos foram realizados antes da recente divulgação pelo INE dos números revistos sobre a população residente, os quais indiciam uma alteração nos rácios que têm a população como referencial, nos anos entre 2022 e 2025, e que poderão afetar vários agregados, incluindo o PIB *per capita*, facto que o CES deverá acompanhar com atenção. Os novos cálculos do INE, como é por este referido, são os «primeiros de base totalmente administrativa», revelam um aumento da população residente, entre 2021 e 2025, de 824.914 pessoas (+7,8%), o que, em comparação com os números antes utilizados, com base no último censo, traduz um aumento que é mais do dobro do anteriormente estimado.

**Gráfico 2 – Evolução da taxa de variação do PIB real:
Portugal, zona euro e União Europeia (%)**



Fonte: Eurostat. [Real GDP growth rate - volume](#).

Em relação à evolução do nível geral dos preços, medido pelo IHPC, registou-se uma descida do mesmo de 0,5 p.p., fixando-se num valor final em 2025 de 2,2%, tendo ficado ainda 0,1 p.p. acima da média da zona euro. Para esta variação contribuiu, sobretudo, o aumento do preço dos produtos alimentares não transformados, contrabalançado pela redução do preço dos produtos energéticos.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

2.2.2. Análise das diferentes componentes do PIB

Em 2025, a **procura interna** foi determinante para o crescimento da economia portuguesa com um contributo de 3,7 p.p. para a variação real do PIB. O **consumo privado** registou uma aceleração, passando de 3,0% para 3,5% de aumento, que, de acordo com a CGE, foi potenciado pela «evolução positiva do mercado de trabalho». Também o aumento do **consumo público** (1,6%) reflete «o crescimento e a valorização do emprego público e o aumento do consumo intermédio» (CGE). Ao nível da **formação bruta de capital fixo** (FBCF), assistiu-se a uma desaceleração face ao ano anterior (de 4,3% para 3,6%), sendo a rubrica “construção” preponderante para o crescimento registado, com um contributo de 2,9 p.p..

Por seu turno, a **procura externa** líquida contribuiu negativamente para o crescimento real do PIB, agravando de -0,7 p.p. para -1,8 p.p. o seu contributo em 2025. Para isso, foi determinante a desaceleração das **exportações** que de um crescimento de 3,2% em 2024 passou para 0,4% (2,8 p.p. abaixo), tendo ficado muito aquém da procura externa dirigida à economia portuguesa que aumentou 3,3%, traduzindo uma relevante perda de quota de mercado por parte da economia portuguesa.

De referir, ainda, que as exportações voltaram a ter um crescimento abaixo do PIB, pelo que, em valor brutos, o seu peso depois de representar 47,2% do PIB em 2023, caindo para 45,8% em 2024, voltou a baixar agora para 43,7%.

Apesar de o contributo da procura externa líquida para o crescimento real do PIB ser negativo, bem como o saldo entre exportações e importações a preços constantes, o que, aliás, acontece desde o início da presente década, o saldo da **balança de bens e serviços** foi, pelo efeito preço, ainda positivo em 2025, dada a evolução favorável dos termos de troca, resultado do rácio entre o deflator das importações (com um valor negativo de -1,0%) e o deflator das exportações (valor positivo de +0,4%).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Como vem sucedendo ao longo de vários anos, só o saldo positivo da **balança de serviços** (com um valor de 8.8% do PIB, ainda assim, abaixo em 0,2 p.p. do valor registado em 2024) permitiu obter um saldo global positivo, dado que a **balança de bens** se manteve com um valor défice elevado (-7,9% do PIB em 2025, valor que, desde 2011, apenas foi ultrapassado em 2022), em parte, devido à dependência de bens importados incorporados na FBCF do nosso país. Quer as exportações de bens (-1,8%) quer as de serviços (-0,3%) registaram quebras em percentagens do PIB, representando as primeiras 26,8% deste e as segundas 16,9%.

2.2.3. Mercado de Trabalho

Os números de 2025¹ mostram que o mercado de trabalho se manteve dinâmico, com a **população empregada** a crescer 2,3%, a **taxa de desemprego** a diminuir 0,4 p.p. face a 2024, passando de 6,4% para 6,0% da população ativa (6,5% nas mulheres e 5,5% nos homens), conforme ilustra o gráfico 3.

Gráfico 3 – Taxa de desemprego e emprego



Fonte: INE, reproduzido na CGE 2025, Gráfico 1.4.

¹ Resultados do inquérito ao emprego do INE, anteriores à recente revisão das estimativas da população residente, a qual implicará uma posterior reavaliação dos resultados do inquérito ao emprego e das contas nacionais, no período entre 2021 e 2026.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

De acordo com o INE em 2025, a média anual da população ativa e a média anual da população empregada atingiram mesmo novos máximos: com a primeira a fixar-se em 5 612,4 mil pessoas e a segunda em 5 275,3 mil.

A **taxa de desemprego dos jovens** (16 a 24 anos) continua demasiado elevada, embora registando uma redução de 2,1 p.p. face a 2024, situando-se nos 19,5% (21,6% para as mulheres e 17,6% para os homens, ou seja, um diferencial de 4 p.p.). Tendo em conta a cobertura no desemprego em termos de abrangência e valor, continua a ser preocupante a elevada taxa de risco de pobreza entre a população desempregada mesmo após transferências sociais (42,6%).

Também a **taxa de subutilização do trabalho** sofreu uma redução de 4,2% em relação a 2024, fixando-se em 10,2% (-0,8 p.p.) dos ativos, mas continuando a abranger um número bastante elevado de pessoas: 587 mil.

Por outro lado, importa pôr em relevo a redução do peso da contratação não permanente ao longo dos últimos anos em Portugal, que em 2025 representou menos 0,8 p.p. face a 2024, fixando-o em 15,1% dos trabalhadores por conta de outrem, sendo especialmente elevado entre os jovens (49,8%). Contudo, este valor ainda é superior à média da UE, que se situou nos 12,7%. Este valor, no comparativo com o conjunto da UE, ainda é superior à média dos vinte e sete, que se situou nos 12,7%, sendo no conjunto dos países da UE o 5.º valor mais elevado. Importa, contudo, relativizar este posicionamento, pois Portugal regista um valor que está alinhado com os das maiores economias da UE, que, com exceção da Alemanha (11,5%), registam todos valores acima da média da UE (Espanha com 15,4%, França com 15,2%, Polónia com 15,7%, Holanda com 25,8% e Itália com 13,6%), sendo que são sobretudo a maioria dos países do leste europeu que fazem baixar a média comunitária.

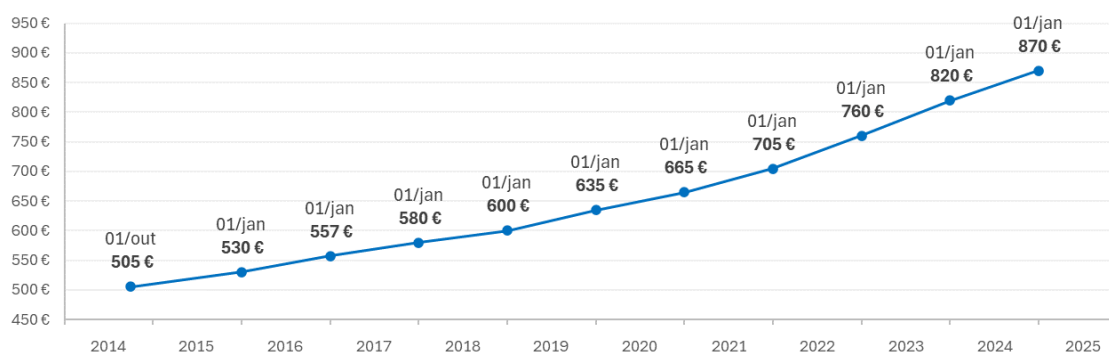
A **Retribuição Mínima Mensal Garantida** (RMMG) – também designada por Salário Mínimo Nacional – foi, para 2025, fixada nos 870 euros, em linha com o “Acordo Tripartido sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

2025-28" assinado em 01 de outubro de 2024 (Gráfico 4). De acordo com dados do Sistema de Estatística da Segurança Social (ISS/MTSSS), no final de 2025, 18,2% dos trabalhadores recebiam o salário mínimo nacional. No mesmo período, 50% recebiam um salário base bruto igual ou inferior a 935€ (salário base bruto mediano), em concreto, 921,71€ no caso das mulheres e 950€ no caso dos homens, sendo motivo de preocupação que um em cada dez não tenha um salário que lhe permita sair da situação de pobreza.

Gráfico 4 – Evolução do Salário Mínimo Nacional (€)



Fonte: Direção-Geral do Emprego e das Relações do Trabalho - [Evolução da Remuneração Mínima Mensal Garantida \(RMMG\)](#).

Finalmente, é de assinalar que a **produtividade aparente do trabalho** (rácio entre VAB e o total de pessoas empregadas) diminuiu 0,4% em 2025, uma variação negativa de 0,9 p.p. (aumentara 1,5% em 2024). A produtividade do trabalho por hora trabalhada baixou para 66,8% da média da UE (tinha sido de 68,4% em 2024), posicionando-se como o quarto valor mais baixo do conjunto dos países desta União. Para este decréscimo poderá ter contribuído a redução, no mesmo período, de 1,4% do *stock* de capital fixo líquido por trabalhador (Fonte: AMECO). Para a redução da produtividade aparente do trabalho contribuiu, também, uma economia com um elevado peso de setores com baixo valor acrescentado, sendo ainda de referir o insuficiente investimento na educação e na formação profissional e os tempos de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

deslocação casa-trabalho, por insuficiência de planeamento e ordenamento urbano e de transportes públicos.

2.3. Análise dos desvios face às previsões

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

	2024	OE 2025	2025	Variação (p.p.)	
				2025 / 2024	2025 / OE 2025
Contexto internacional					
Economia mundial					
PIB real (taxa de variação anual, %)	3,4	3,3	3,4	0	0,1
Taxa de inflação (taxa de variação anual, %)	5,8	-	4,1	-1,7	-
Área do euro					
PIB real (taxa de variação anual, %)	0,9	1,5	1,4	0,5	-0,1
Taxa de inflação (taxa de variação anual, %)	2,4	2,1	2,1	-0,3	-
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,3	-	6,3	0	-
Preço do petróleo (USD/barril)	79,7	75,5	68,0	-11,7	-7,5
Portugal					
PIB (taxa de crescimento real, %)	2,2	2,1	1,9	-0,3	-0,2
Componentes da Despesa (taxa de crescimento real, %)					
Consumo privado	3,0	2,0	3,5	0,5	1,5
Consumo público	1,5	1,2	1,6	0,1	0,4
Investimento (FBCF)	4,3	3,5	3,6	-0,7	0,1
Exportações de bens e serviços	3,2	3,5	0,4	-2,8	-3,1
Importações de bens e serviços	4,7	3,5	4,3	-0,4	0,8
Contributos para a variação real do PIB (p.p.)					
Procura interna	2,9	2,1	3,7	0,8	1,6
Procura externa líquida	-0,7	0,0	-1,8	-1,1	-1,8
Preços (taxa de variação, %)					
Deflator do PIB	4,9	2,6	3,9	-1,0	1,3
IHPC	2,7	2,3	2,2	-0,5	-0,1
Mercado de trabalho (taxa de variação, %)					
Emprego (ótica de contas nacionais)	0,7	0,7	2,3	1,6	1,6
Taxa de desemprego (% da população ativa)	6,4	6,5	6,0	-0,4	-0,5
Produtividade aparente do trabalho	1,5	1,4	-0,4	-1,9	-1,8
Contas externas (em % do PIB)					
Exportações de bens e serviços	45,8	-	43,7	-2,1	-
Bens	28,6	-	26,8	-1,8	-
Serviços	17,2	-	16,9	-0,3	-
Importações de bens e serviços	43,8	-	42,7	-1,1	-
Saldo da balança corrente	2,0	0,7	1,0	-1	0,3
Saldo da balança de bens e serviços	2,0	1,3	0,9	-1,1	-0,4
Saldo balança de capital	1,1	2,8	1,5	0,4	-1,3
Necessidade (-) / Capacidade (+) de financiamento face ao exterior	3,0	3,6	2,5	-0,5	-1,1

Fonte: CGE 2025: Quadro 1.2.

Através da análise dos desvios constantes do Quadro 1, verifica-se que, à semelhança dos anos anteriores, se registaram diferenças, de maior ou menor expressão, entre o previsto e a realidade. Se, em relação ao crescimento da economia, a diferença é relativamente diminuta (uma previsão 0,2 p.p. acima do valor real), no que se refere ao consumo privado o OE 2025 subavaliou o seu comportamento em 1,5 p.p. (previsão de 2,0% e um crescimento efetivo



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

de 3,5%), para isso contribuindo as medidas fiscais tomadas, com destaque para a redução das taxas marginais aplicáveis aos rendimentos de 2025 em todos os escalões, até ao 8.º escalão, e a reformulação do IRS jovem. Mas, é, sobretudo, nas **exportações de bens e serviços** que o diferencial se alarga, com uma previsão de 3,5% de aumento que a realidade encurtou para uns bem mais modestos 0,4% (diferença de -3,1 p.p.), sendo que, também as importações, se afastaram do previsto, aqui, em sentido ascendente, com +0.8 p.p..

Em resultado destes diferenciais o contributo da procura externa líquido, que se previa nulo, foi de -1,8 p.p..

A disparidade registada na previsão das exportações, mesmo envolvendo sempre fatores que são mais difíceis de antecipar, é, sem dúvida, demasiado expressiva para ser atribuído apenas ao comportamento dos mercados, sendo que a previsão do Governo, aquando da apresentação da POE 2025, já era aquela que avançava com um maior valor na previsão de crescimento (o Conselho de Finanças Públicas (CFP) apontava para 2,8% de aumento).

No que respeita ao mercado de trabalho, o emprego (ótica de contas nacionais) e a taxa de desemprego registaram evoluções mais favoráveis que as previstas. O inverso sucedeu com a produtividade aparente do trabalho, cuja variação prevista era positiva (1,4%).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

3. EVOLUÇÃO DAS CONTAS DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

3.1. Execução orçamental em 2025

**Quadro 2 – Conta consolidada das Administrações Públicas: 2025
(ótica da contabilidade nacional)**

(milhões de euros)

	Adm. Central	Adm. Local e Regional	Fundos Seg. Social	Administrações Públicas					
				2025	OE2025	2024	Tx var. % 2025/2024	2025 (% do PIB)	2024 (% do PIB)
1. Receita Fiscal	68 062,3	6 969,8	236,2	75 268,3	72 597,5	71 052,8	5,9	24,5	24,5
Impostos sobre a Produção e Importação	39 095,1	5 182,5	236,2	44 513,7	43 231,4	41 566,6	7,1	14,5	14,3
Impostos correntes sobre Rendimento e Património	28 967,2	1 787,3	0,0	30 754,5	29 366,2	29 486,2	4,3	10,0	10,2
2. Contribuições Sociais	7 558,8	818,4	30 393,6	38 770,8	37 850,0	35 882,5	8,0	12,6	12,4
Das quais: Contribuições Sociais Efetivas	2 693,2	0,0	30 352,4	33 045,5	32 223,7	30 452,0	8,5	10,8	10,5
3. Vendas	5 586,5	3 316,6	49,1	8 952,2	9 123,4	9 149,5	-2,2	2,9	3,2
4. Outra Receita Corrente	5 732,5	8 630,1	14 588,6	6 174,7	7 994,2	5 984,6	3,2	2,0	2,1
5. Total da Receita Corrente (1+2+3+4)	86 940,1	19 735,0	45 267,4	129 165,9	127 565,2	122 069,4	5,8	42,1	42,1
6. Receita de Capital	2 932,8	2 179,0	49,8	3 834,1	6 196,1	2 598,4	47,6	1,2	0,9
7. Total da Receita (5+6)	89 872,9	21 914,0	45 317,2	133 000,0	133 761,3	124 667,8	6,7	43,4	43,0
8. Consumo Intermédio	10 192,9	5 409,5	120,6	15 723,0	16 162,8	15 076,2	4,3	5,1	5,2
9. Despesas com pessoal	25 190,3	7 071,8	349,7	32 611,8	32 027,7	30 321,6	7,6	10,6	10,5
10. Prestações Sociais	19 556,4	2 754,9	32 886,4	55 197,6	53 356,1	52 143,2	5,9	18,0	18,0
Das quais: não em espécie	15 264,6	1 459,8	32 555,0	49 279,5	48 214,4	46 385,7	6,2	16,1	16,0
11. Juros	6 364,3	120,3	0,0	5 964,5	6 437,1	5 934,8	0,5	1,9	2,0
12. Subsídios	1 263,4	341,7	113,4	1 718,5	1 975,9	1 885,7	-8,9	0,6	0,7
13. Outra Despesa Corrente	24 493,7	1 040,0	4 592,5	7 869,6	8 743,2	7 407,1	6,2	2,6	2,6
14. Total da Despesa Corrente (8+9+10+11+12+13)	87 060,9	16 738,1	38 062,6	119 085,1	118 702,8	112 768,6	5,6	38,8	38,9
15. Formação Bruta Capital Fixo	4 828,3	4 236,4	102,4	9 167,0	10 907,4	7 880,8	16,3	3,0	2,7
16. Outra Despesa Capital	3 619,6	309,8	87,5	2 689,3	3 347,4	2 155,9	24,7	0,9	0,7
17. Despesa de Capital (15+16)	8 447,9	4 546,2	189,9	11 856,3	14 254,8	10 036,7	18,1	3,9	3,5
18. Total da Despesa (14+17)	95 508,7	21 284,2	38 252,5	130 941,4	132 957,6	122 805,3	6,6	42,7	42,4
19. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (7-18)	-5 635,8	629,7	7 064,7	2 058,6	803,6	1 862,5		0,7	0,6
(em percentagem do PIB)	-1,8%	0,2%	2,3%	0,7%	0,3%	0,6%			
<i>Por memória:</i>									
Saldo Primário	728,5	750,0	7 064,7	8 023,2	7 240,7	7 797,3			
(em percentagem do PIB)	0,2%	0,2%	2,3%	2,6%	2,5%	2,7%			

Fonte: CGE 2025: Quadro 2.1.

Como resulta dos números da CGE de 2025 (Quadro 2), Portugal teve um saldo orçamental positivo de 2.058,6 M€, correspondente a 0,7% do PIB, 0,1 p.p. acima do valor de 2024. A diferença é explicada por um aumento do peso da receita total no PIB (de 43% para 43,4%), uma décima de ponto superior ao aumento do peso da despesa (de 42,4% para 42,7%). O CES deve destacar que para tal resultado contribuiu a fraca execução da despesa pública.

A capacidade líquida de financiamento das Administrações Públicas resultou dos contributos positivos dos saldos da Administração Local e Regional (0,2% do PIB) e, sobretudo, da Segurança Social (2,3% do PIB), dado o contributo

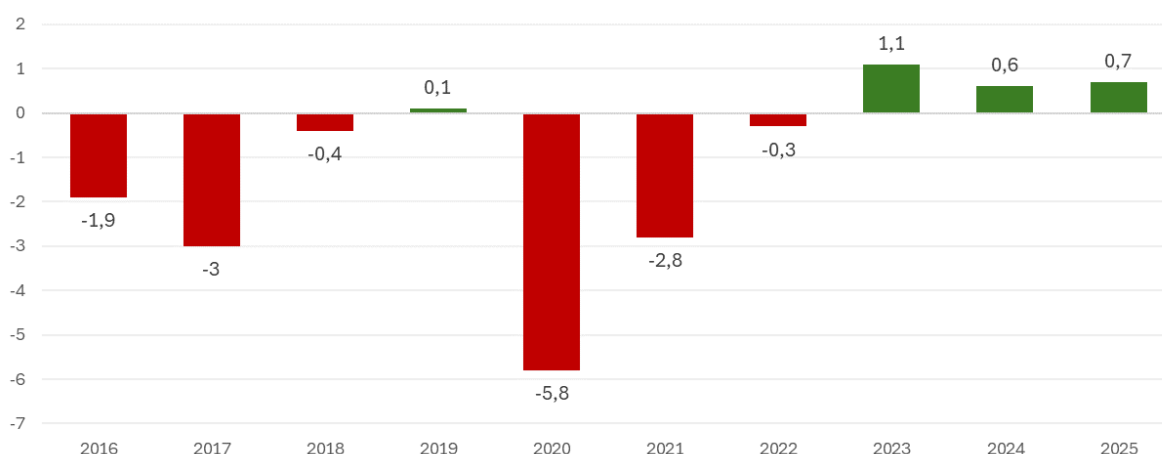


CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

negativo do saldo da Administração Central que registou um agravamento de 717 M€ face a 2024 (saldo de -1,8% do PIB).

A Administração Local registou um saldo positivo de 1385 M€, 38,6% acima do excedente do ano anterior, resultado quer das transferências do Estado resultantes das novas competências atribuídas aos municípios, quer do crescimento de receitas próprias, com destaque para a receita fiscal que registou um aumento de 13%, tendo o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis tido um acréscimo de receita de 24,2%.

Gráfico 5 – Evolução do saldo orçamental das Administrações Públicas (% do PIB)



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

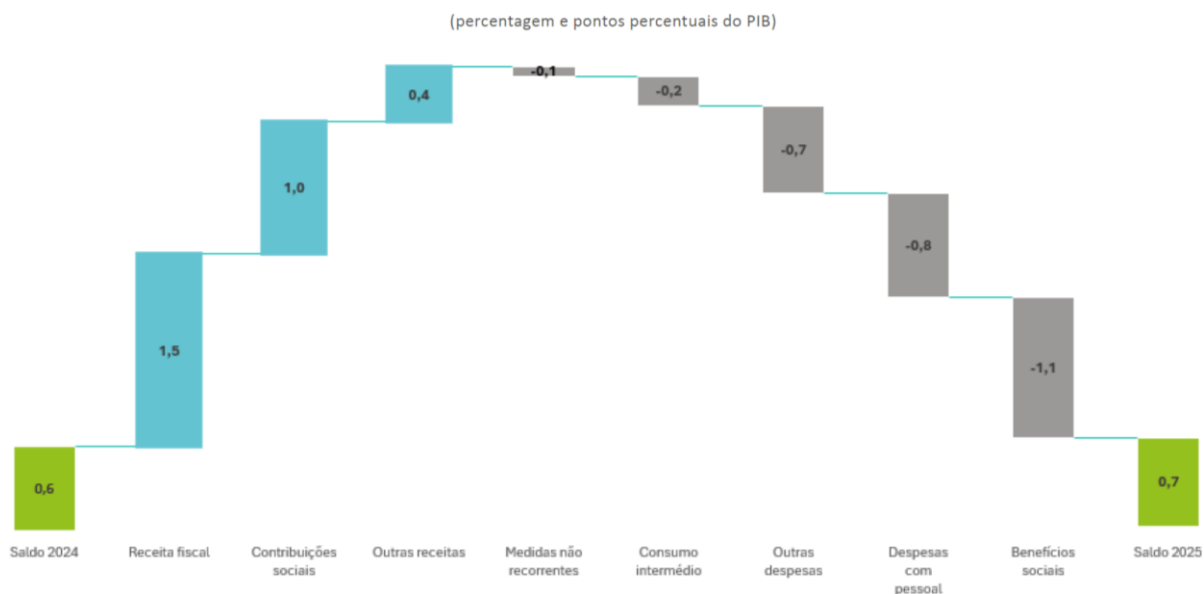
Após três anos, no início da década, com saldos negativos associados, em grande medida, ao COVID-19, este é o terceiro ano consecutivo de superavit orçamental. Tal como se verificou nos dois anos anteriores, para estes excedentes contribuíram os expressivos saldos primários que, em 2025, atingiu 2,6% do PIB, apesar do aumento de 5,6% da despesa corrente, com lugar de destaque para os benefícios sociais (com um contributo de -1,1 p.p. para a variação do saldo das Administrações Públicas em percentagem do PIB), em especial, as pensões, objeto de atualização automática e extraordinária e outras prestações sociais como o complemento solidário para idosos e as prestações de parentalidade. Foi possível compensar estes aumentos da



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

despesa fundamentalmente com o contributo da receita fiscal e das contribuições sociais (1,5 p.p. e 1,0 p.p. do PIB, respetivamente), resultante do crescimento da economia e da evolução positiva registada no mercado de trabalho. De referir, em particular, que no forte contributo da receita fiscal, com um acréscimo de 5,9% se destacam os impostos indiretos, nomeadamente o IVA que aumentou 7,2%, o IMT com um expressivo aumento de 25,3% e o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP) que subiu 7,3%. Constatase que o peso dos impostos indiretos tem vindo a aumentar, representando 56% das receitas fiscais em 2025, sendo – como o CES já anteriormente referiu – estes impostos, pela forma como são aplicados, socialmente mais injustos. No conjunto, as receitas fiscais e contributivas atingiram 37,1% do PIB em 2025.

**Gráfico 6 – Contributos para a variação do saldo das Administrações Públicas:
2024 e 2025 (% e p.p. do PIB)**



Fonte: CGE 2025: Gráfico 2.1.

Em relação ao contributo dado pelas **medidas de política orçamental**, elas tiveram em 2025 um impacto negativo no saldo de -6 205 M€ (-2% do PIB), superior ao registado em 2024 e traduzindo uma ligeira queda da receita de -1 68 M€ e um aumento de despesa de 6.039 M€.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No que se refere também às políticas orçamentais, importa reforçar a avaliação do impacto das políticas públicas em mulheres e homens e consolidar a implementação da orçamentação sensível ao género, de forma a assegurar que a afetação dos recursos públicos atende às suas diferentes situações, necessidades e condições, contribuindo para uma distribuição mais igualitária dos recursos entre mulheres e homens.

De acordo com a CGE 2025 a política orçamental assumiu neste ano uma **natureza restritiva e pró-cíclica**, devido à melhoria do saldo primário estrutural. O saldo estrutural foi em 2025 de 0,6% do PIB o que corresponde a uma melhoria homóloga de 0,4 p.p. do PIB. Em 2024 a política havia sido expansionista e contracíclica, sendo de realçar que, pela primeira vez nos últimos anos quatro anos, tivemos uma política simultaneamente restritiva e pró-cíclica (em geral, a teoria económica recomenda que as políticas restritivas sejam contracíclicas, com o propósito de atenuar o impacto da tendência de desaceleração da economia), embora se possa considerar que a dimensão da redução do crescimento económico em 2025 não teve uma expressão muito significativa, o certo é que inverte uma tendência acelerativa que era importante prosseguir.

3.1.1. Execução da Despesa

A despesa pública total foi de 130.941 M€ (42,7% do PIB), registando um aumento de 6,6% face a 2024, ou seja, em termos nominais, um acréscimo de 8.136 M€ (Quadro 3).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Quadro 3 – Evolução e desvio face ao orçamentado da despesa das Administrações Públicas (ótica das contas nacionais)

(milhões de euros)	2024	OE 2025	2025	Variação 2025 / 2024	
				Montante	%
1. Consumo Intermédio	15 076,2	16 162,8	15 723,9	647,7	4,3
2. Despesas com pessoal	30 321,6	32 027,7	32 611,8	2 290,2	7,6
3. Prestações Sociais	52 143,2	53 356,1	55 197,6	3 054,4	5,9
Das quais: não em espécie	46 385,7	48 214,4	49 279,5	2 893,8	6,2
4. Juros	5 934,8	6 437,1	5 964,5	29,7	0,5
5. Subsídios	1 885,7	1 975,9	1 718,5	-167,2	-8,9
6. Outra Despesa Corrente	7 407,1	8 743,2	7 869,6	462,5	6,2
7. Total da Despesa Corrente (1+2+3+4+5+6)	112 768,9	118 702,8	119 085,1	6 316,2	5,6
8. Formação Bruta Capital Fixo	7 880,8	10 907,4	9 167,0	1 286,2	16,3
9. Outra Despesa Capital	2 155,9	3 347,4	2 689,3	533,4	24,7
10. Despesa de Capital (8+9)	10 036,7	14 254,8	11 856,3	1 819,6	18,1
11. Total da Despesa (7+10)	122 805,3	132 957,6	130 941,4	8 136,1	6,6

Fonte: CGE 2025: Quadro 2.1.

Para o aumento de despesa releva, como já referimos, o crescimento da despesa corrente, com um aumento de 6.316 M€ em relação a 2024, embora a despesa de capital tenha tido igualmente um aumento expressivo de 1.820 M€.

À semelhança do observado em 2024 registaram-se aumentos em todas as rubricas da despesa corrente, exceto nos subsídios (-8,9%). De referir, as despesas com pessoal, com +7,6%, a rubrica outra despesa corrente, com +6,2%, as prestações sociais, com +5,9% e o consumo intermédio com +4,3%. A estabilização da política monetária fez com que a variação na despesa com juros fosse mínima: +0,5%, correspondendo a 29,7M€.

No que concerne às despesas com pessoal o acréscimo deve-se a medidas de valorização remuneratória dos trabalhadores em funções públicas, como as atualizações do valor das remunerações base mensais e da RMMG, as progressões e promoções e a valorização de diversas carreiras. O CES tem afirmado em múltiplos pareceres que considera a valorização dos recursos humanos das Administrações Públicas um fator muito relevante na melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados, o que passa, em particular,



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

pelas remunerações salariais e pela progressão na carreira, formas de reter e atrair os trabalhadores necessários, em particular, os mais qualificados.

Os aumentos em consumo intermédio prendem-se com os maiores encargos na saúde e na Administração Local, sendo, no entanto, de referir que os mesmos foram atenuados pela redução dos encargos com as parcerias público-privadas rodoviárias. O aumento da contribuição financeira para a UE e das transferências para instituições sem fins lucrativos explica o aumento registado na rubrica outra despesa corrente.

Concorre para aumento da despesa de capital o crescimento do investimento em curso na Administração Local e uma maior execução dos projetos enquadrados no Programa de Recuperação e Resiliência (PRR) em áreas como educação, infraestruturas e saúde. O aumento da rubrica outra despesa de capital diz respeito maioritariamente a projetos enquadrados no PRR bem como à devolução do adicional de solidariedade sobre o setor bancário.

Em 2025 as dotações de capital registaram uma diminuição de 896 M€ que se ficam a dever, sobretudo, à diminuição dos aumentos de capital realizados pelas Infraestruturas de Portugal (-811 M€). Em sentido inverso, salientam-se as injeções de capital para cobertura de prejuízos nos hospitais, que ascenderam a 1.299 M€ (reforço de 33,2% face a 2024).

Por último, relativamente às PPP regista-se que, em 2025, os encargos líquidos das Administrações Públicas totalizaram 1.159 M€, que representam uma redução de -10% face a 2024 e que é explicada, em grande medida, pela diminuição dos encargos associados ao setor rodoviário.

3.1.2. Execução da Receita

Em 2025 a receita pública total atingiu 133.000 M€ (43,4% do PIB), registando um aumento de 6,7% face a 2024, ou seja, em termos nominais teve um acréscimo de 8.332 M€ (Quadro 4).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Quadro 4 – Evolução e desvio face ao orçamentado da receita das Administrações Públicas (ótica das contas nacionais)

(milhões de euros)	2024	OE 2025	2025	Variação 2025 / 2024	
				Montante	%
1. Receita Fiscal	71 052,8	72 597,5	75 268,3	4 215,5	5,9
Impostos sobre a Produção e Importação	41 556,6	43 231,4	44 513,7	2 957,1	7,1
Impostos correntes sobre Rendimento e Património	29 486,2	29 366,2	30 754,5	1 268,3	4,3
2. Contribuições Sociais	35 882,5	37 850,0	38 770,8	2 888,3	8,0
Das quais: Contribuições Sociais Efetivas	30 452,0	32 223,7	33 045,5	2 593,5	8,5
3. Vendas	9 149,5	9 123,4	8 952,2	-197,3	-2,2
4. Outra Receita Corrente	5 984,6	7 994,2	6 174,7	190,1	3,2
5. Total da Receita Corrente (1+2+3+4)	122 069,4	127 565,2	129 165,9	7 096,5	5,8
6. Receita de Capital	2 598,4	6 196,1	3 834,1	1 235,7	47,6
7. Total da Receita (5+6)	124 667,8	133 761,3	133 000,0	8 332,2	6,7

Fonte: CGE 2025: Quadro 2.1.

Como já dissemos, estes aumentos refletem as dinâmicas da economia e do mercado de trabalho, traduzidos nas receitas fiscais, mas com uma prevalência dos impostos indiretos que aumentarem 9,1% (sendo 7,1% o aumento das receitas provenientes de impostos sobre a produção e a importação), enquanto os impostos diretos viram a receita subir 4,2%, passando o peso dos primeiros nas receitas fiscais de 55% em 2024 para 56% em 2025. Se o aumento das receitas do IRS está relacionado com o mercado de trabalho e o emprego, já o aumento dos impostos indiretos reflete, em primeiro lugar, o aumento da atividade económica e do consumo. Quantificando, verificamos que o IVA teve um aumento de 10,4%, o IRS de 9,2% e o ISP aumentou 7,9%. Em sentido inverso, e contrariando o crescimento anual das receitas que se verificava desde 2022, o IRC teve uma quebra de 2,3% face ao ano anterior. No conjunto dos impostos diretos, em 2025, o IRS contribuiu com mais 3 p.p. na receita (representando 64% da mesma), enquanto o IRC viu o seu peso baixar para 35%.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

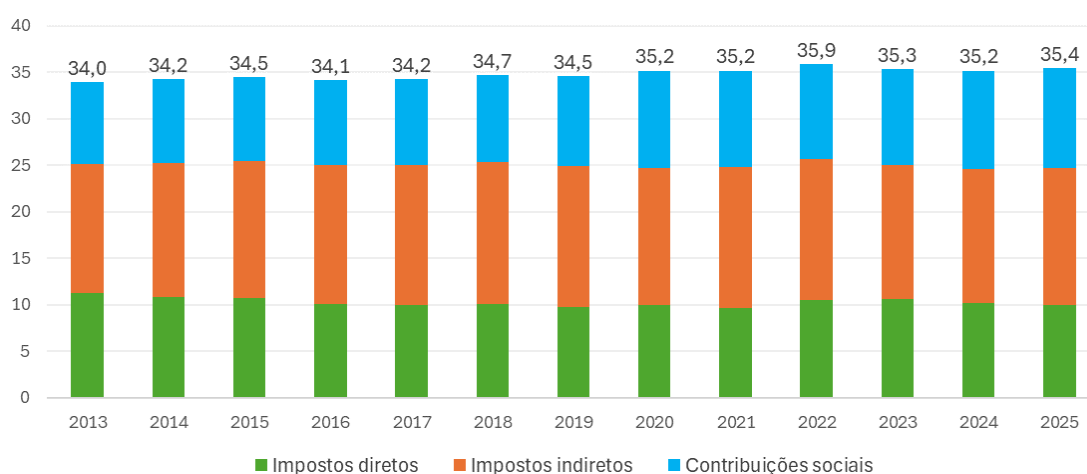
Quadro 5 – Evolução da receita fiscal da Administração Central: Impostos diretos e impostos indiretos

(milhões de euros)	2024	2025	Variação 2025 / 2024	
			Montante	%
1. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	17 018,9	18 582,8	1 563,9	9,2
2. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	10 227,5	9 989,4	-238,1	-2,3
3. Outros impostos diretos	433,5	259,1	-174,4	-40,2
4. Impostos diretos (1+2+3)	27 679,9	28 831,3	1 151,4	4,2
5. Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)	3 448,7	3 721,7	273,0	7,9
6. Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	24 183,5	26 690,3	2 506,8	10,4
7. Imposto sobre Veículos (ISV)	456,4	439,0	-17,4	-3,8
8. Imposto sobre o Tabaco (IT)	1 525,4	1 664,4	139,0	9,1
9. Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	345,6	345,8	0,2	0,1
10. Imposto do Selo	2 164,9	2 261,1	96,2	4,4
11. Imposto Único de Circulação (IUC)	517,3	546,7	29,4	5,7
12. Outros impostos indiretos	1 056,1	1 087,1	31,0	2,9
13. Impostos indiretos (5+6+7+8+9+10+11+12)	33 697,9	36 756,1	3 058,2	9,1
14. Total (4+13)	61 377,8	65 587,4	4 209,6	6,9

Fonte: CGE 2025: Quadros 3.8 e 3.9.

Em termos de receita fiscal e contributiva ela regista um aumento de 0,2 p.p. passando para 35,4% do PIB em 2025, após um valor máximo em 2022 e dois anos subsequentes de descida.

Gráfico 7 – Evolução da receita fiscal e contributiva em Portugal (% do PIB)



Fonte: INE, [Procedimento dos Défices Excessivos – 1.ª Notificação 2026](#).



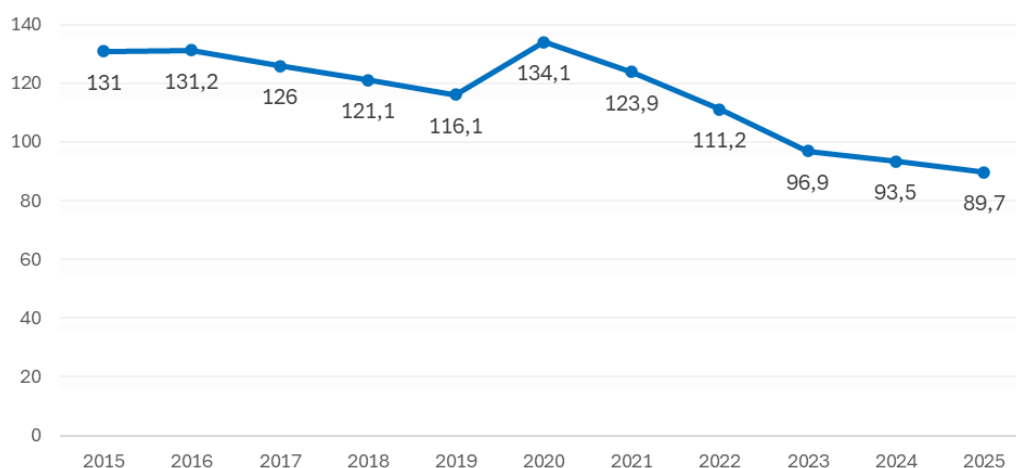
CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Relativamente à receita de capital, o aumento de 47,6% face a 2024 prende-se com o reforço das receitas provenientes de fundos europeus, em particular do PRR.

3.2. Dívida Pública

A dívida pública prosseguiu em 2025 a tendência de descida em % do PIB que vem registando desde 2021, com um valor de 89,7% do PIB, o que representa uma redução de 3,8 p.p. face aos 93,5% registados em 2024 (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Evolução da dívida pública das Administrações Públicas em % do PIB



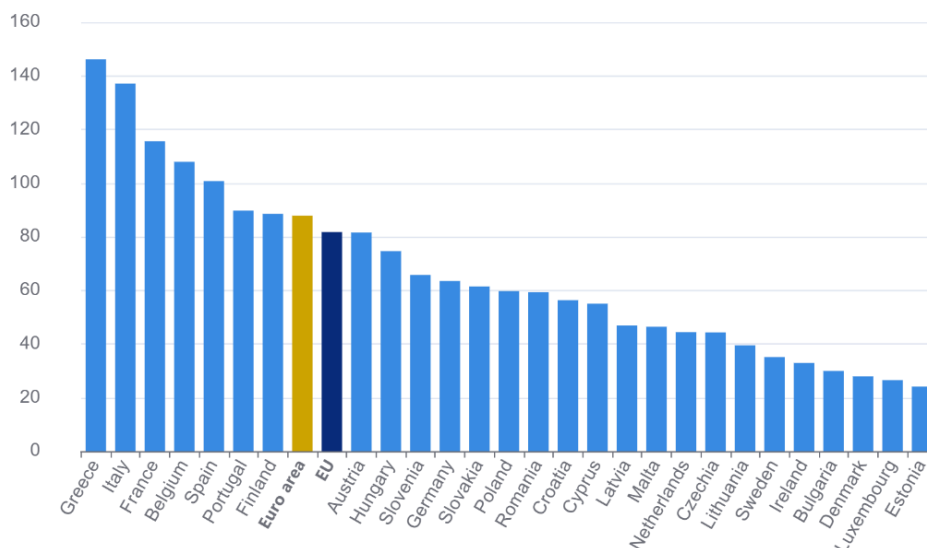
Fonte: Banco de Portugal, [Dívida das administrações públicas em % do PIB - anual](#).

De referir que, nos últimos 4 anos, o rácio da dívida no PIB teve uma redução significativa de 21,5 p.p., colocando o nosso país no restrito grupo de países da zona euro com reduções expressivas da dívida. Portugal depois de ter sido um dos três países da UE.« com maior peso da dívida (a par da Grécia e da Itália), consegue ultrapassar mais três países (França, Bélgica e Espanha) e ocupar hoje uma posição próxima da média na zona euro (que, em 2025, foi de 87,8%), retirando argumentos aos que ainda colocam a dívida como o maior problema da economia portuguesa, pugnando por medidas mais assertivas neste domínio (Gráfico 9).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Gráfico 9 – Dívida pública dos países da UE no quarto trimestre de 2025 (% do PIB)



Fonte: Eurostat, [Euro indicators – Fourth Quarter of 2025](#).

Isto não significa que a dívida pública não deva continuar a ser uma preocupação, até porque em valor ela continua a aumentar tendo ascendido em 2025 a 275 mil M€, traduzido num aumento de 4,2 mil M€ face ao ano anterior e acima do previsto no OE 2025. Ou seja, para a sua diminuição em % do PIB, contribuíram o crescimento económico, acima do aumento dos juros (efeito dinâmico) e o saldo primário positivo da execução orçamental. Em sentido inverso o ajustamento défice-dívida contribuiu para um aumento do rácio da dívida em 2 p.p. do PIB.

Em 2025 as necessidades líquidas de financiamento do subsetor Estado ascenderam a 10,6 mil M€ (aumento de 0,9 mil M€ face a 2024) em resultado do aumento do défice orçamental deste subsetor e ficando muito abaixo da previsão inicial (qua apontava para 18 mil M€), enquanto as necessidades brutas atingiram 67,7 mil M€ (um aumento de 10,4 mil M€ em relação a 2024), também estas abaixo da previsão do OE 2025.

Em 2025, os **pagamentos com atraso** (prazo superior a 90 dias) das entidades públicas ascenderam a 337 M€, aumentando 42 M€ em relação à situação de 2024, após três anos consecutivos a baixar. Esta aumento foi transversal a



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

quase todos os subsetores, mas incidiu com maior expressão na área da saúde (+47 M€), em que, apesar dos aumentos registados na despesa pública com a saúde, continua a haver suborçamentação do SNS. Tal como em anteriores pareceres sobre a CGE, 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.

Em consonância com estes dados, o prazo médio de pagamento a fornecedores (PMP) foi para a totalidade das entidades públicas de 42 dias (37 dias em 2024), passando o PMP das unidades de saúde de 77 para 95 dias (havendo um caso em que o prazo ultrapassou os 5 meses).

Estes números comprometem, sobretudo, o SEE, dado que a Administração Central obteve um mínimo histórico de apenas 14 dias.

3.3. Análise dos desvios face às previsões

O saldo orçamental em 2025 superou o previsto no OE 2025 em 0,4. p.p., enquanto o rácio da dívida pública, em % do PIB diminuiu mais 3,6 p.p. que o antecipado.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Quadro 6 – Desvio face ao orçamentado nas Administrações Públicas (ótica das contas nacionais)

(milhões de euros)	OE 2025	2025	Variação 2025 / OE 2025	
			Montante	%
1. Receita Fiscal	72 597,5	75 268,3	2 670,8	3,7
Impostos sobre a Produção e Importação	43 231,4	44 513,7	1 282,3	3,0
Impostos correntes sobre Rendimento e Património	29 366,2	30 754,5	1 388,3	4,7
2. Contribuições Sociais	37 850,0	38 770,8	920,8	2,4
Das quais: Contribuições Sociais Efetivas	32 223,7	33 045,5	821,8	2,6
3. Vendas	9 123,4	8 952,2	-171,2	-1,9
4. Outra Receita Corrente	7 994,2	6 174,7	-1 819,5	-22,8
5. Total da Receita Corrente (1+2+3+4)	127 565,2	129 165,9	1 600,7	1,3
6. Receita de Capital	6 196,1	3 834,1	-2 362,0	-38,1
7. Total da Receita (5+6)	133 761,3	133 000,0	-761,3	-0,6
8. Consumo Intermédio	16 162,8	15 723,0	-439,8	-2,7
9. Despesas com pessoal	32 027,7	32 611,8	584,1	1,8
10. Prestações Sociais	53 356,1	55 197,6	1 841,5	3,5
Das quais: não em espécie	48 214,4	49 279,5	1 065,1	2,2
11. Juros	6 437,1	5 964,5	-472,6	-7,3
12. Subsídios	1 975,9	1 718,5	-257,4	-13,0
13. Outra Despesa Corrente	8 743,2	7 869,6	-873,6	-10,0
14. Total da Despesa Corrente (8+9+10+11+12+13)	118 702,8	119 085,1	382,3	0,3
15. Formação Bruta Capital Fixo	10 907,4	9 167,0	-1 740,4	-16,0
16. Outra Despesa Capital	3 347,4	2 689,3	-658,1	-19,7
17. Despesa de Capital (15+16)	14 254,8	11 856,3	-2 398,5	-16,8
18. Total da Despesa (14+17)	132 957,6	130 941,4	-2 016,2	-1,5
19. Capacidade (+) / Necessidade (-) de Financiamento Líquido (7-18)	803,6	2 058,6	1 255,0	-

Fonte: CGE 2025: Quadro 2.1.

Assim, o saldo orçamental registou uma melhoria de 1.255 M€ face ao valor antecipado no OE 2025, tendo, quer a execução da receita, quer a execução da despesa, ficado abaixo do previsto, embora com a redução da despesa a ser superior à da contração da receita (-1,5% e 0,6%, respetivamente).

Na **receita**, o desvio negativo mais expressivo relacionou-se com a receita de capital, que ficou 2.362 M€ abaixo do previsto (-38,1%), sobretudo devido à menor execução do PRR. Para o desvio face ao previsto no Orçamento do Estado para 2025 contribuiu também o resultado obtido na outra receita corrente (1.819,5 M€ abaixo do previsto).

No entanto, registaram-se desvios positivos na receita fiscal (2.670,7 M€) e nas contribuições sociais (920,8 M€), totalizando 3.591,5 M€.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Constata-se assim que, se não se tivesse verificado este desvio positivo na receita fiscal e contributiva, mantendo-se tudo o resto constante, o saldo orçamental teria sido negativo (-0,5% do PIB).

A evolução da receita fiscal e contributiva conduziu a um aumento do respetivo peso no PIB (mais 0,2 p.p.), ao invés da redução prevista (menos 0,2 p.p.). Recorde-se que o Relatório do Orçamento do Estado para 2025 classificava a carga fiscal como excessiva, apresentando a continuação do respetivo alívio como uma prioridade. Na **despesa**, o principal desvio teve também, e mais uma vez, que ver com a despesa de capital que foi inferior em 2.399 M€ ao previsto, compensando largamente o desvio ascendente de 382 M€ na despesa corrente. Em particular, a despesa com os juros da dívida pública ficou abaixo, em 473 M€ (-7,3%), da previsão orçamental.

O aumento das despesas de pessoal e das prestações sociais (rubricas com um elevado grau de rigidez) foram superiores aos valores orçamentados em 584,1 M€ (+1,8%) e 1.841,5 M€ (+3,5%).

Os números relacionados com a **execução do investimento** (FBCF) voltam a ser preocupantes e vêm confirmar os alertas que o CES emitiu, aquando do seu parecer sobre a POE 2025, sobre a execução da rubrica de investimento no Orçamento, revelando uma dificuldade de execução que afeta, em especial, os investimentos mais estruturantes e inovadores, nomeadamente os que têm impacto na prestação dos serviços públicos à população. Acresce que, sendo o investimento muito dependente dos fundos europeus, a sua não concretização se traduz num desaproveitamento destes fundos, que, no caso do PRR, são maioritariamente a fundo perdido.

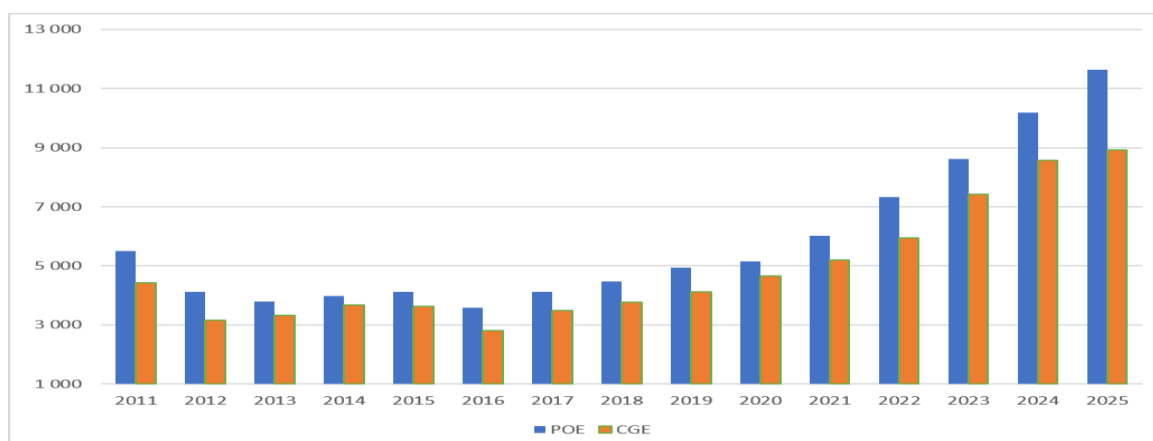
As despesas de investimento representam apenas 7,4% da despesa total, apesar de o valor de 2025 constituir um máximo desde 2011. Em termos comparativos com a UE, o investimento público ao atingir 3,0% do PIB, aproximou-se em 2025 da média da União, que foi de 3,9%, dando lugar a



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

uma trajetória que nos afasta das últimas posições a nível dos 27 países da UE. Durante um período de mais de uma década (entre 2012 e 2022), segundo os cálculos da UTAO, a **FBCF do setor público líquido de amortizações** registou valores negativos, ou seja, foram anos em que o investimento público ficou sempre aquém do necessário para repor o desgaste dos equipamentos e das infraestruturas (stock de capital) das Administrações Públicas. Em 2025 este indicador registou finalmente um valor positivo de 0,6%. Contudo, o saldo global com que estamos confrontados não é facilmente revertível, dado que, nos últimos 15 anos (2011 a 2025), o desvio entre o FBCF orçamentada e a executada totalizou 114.445 M€ (Gráfico 10).

Gráfico 10 – FBCF das Administrações Públicas: desvios entre o previsto (POE) e o executado (CGE) (milhões de euros)



Fontes: POE e CGE.

Assim, a subexecução do financiamento oriundo da UE relacionado, em especial, com o atraso na concretização do PRR, constituiu o desvio mais significativo da estimativa orçamental da POE 2025, e também da POE 2026, comparativamente com a execução do ano de 2025. Estes números vêm aumentar a pressão exercida na execução a realizar no ano de 2026, que terá que ser cerca de 3 vezes superior ao ano de 2025 para garantir uma execução do PRR próxima do pleno, implicando uma execução num único ano que deverá ser praticamente idêntica à realizada ao longo dos 3 anos anteriores.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O grau da execução da despesa consolidada dos diferentes programas orçamentados por áreas de governação atingiu 86,5%, sendo, contudo, de destacar pela negativa a “reforma do Estado” com uma execução de apenas 38,7%, as “infraestruturas e habitação” com 60,6% e a “coesão territorial” com 60,5%.

No caso das “infraestruturas e habitação” a baixa execução ficou a dever-se aos projetos da ferrovia e das concessões da responsabilidade das Infraestruturas de Portugal e aos projetos financiados pelo PRR, relativamente à expansão das redes de metropolitano de Lisboa e Porto e aos projetos relacionados com o parque público de habitação a custos acessíveis a cargo da Construção Pública e do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), continuando a ser uma preocupação a ausência de respostas satisfatórias ao nível do acesso à habitação a custos acessíveis para as famílias, nomeadamente ao nível da oferta pública, revelando ainda os números do Banco de Portugal um aumento em 2025 do endividamento das famílias de 8,1%, relacionado especialmente com empréstimos e que é o maior aumento registado desde a crise das dívidas soberanas.

Também na “Saúde” merece referência o baixo nível de execução das despesas de capital (apenas 42,3%), referindo a própria CGE que o «investimento em infraestruturas atingiu uma fase crítica de execução», sendo evidentes as dificuldades de concretização das metas estabelecidas.

A “coesão territorial” que apresenta, como referimos, uma taxa de execução baixa, torna incompreensível o texto constante da CGE que afirma que «2025 refletiu uma execução sólida das políticas de coesão, com forte dinamização dos instrumentos de financiamento».

Aliás, importa referir que a CGE apresenta, de um modo geral, uma escassa fundamentação para os atrasos e incumprimentos das metas estabelecidas em sede orçamental.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

4. CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

Em 2025, o saldo de execução orçamental da Segurança Social foi de 6.723,3 M€, representando uma melhoria de 1.187 M€ face a 2024, equivalente a 21,4%, e um valor 23,3% superior ao previsto. É de destacar que se trata do saldo mais elevado de sempre do historial da Segurança Social. Este resultado decorreu de um aumento da receita efetiva em 3.917,7 M€ (+9,3%) e de um aumento da despesa efetiva que se cifrou nos 2.730,7 M€ (+7,4%). No global, em 2025, a receita e a despesa efetiva ascenderam a 46.109,8 M€ e 39.386,5 M€, respetivamente. Na sua relação com o PIB, a despesa com a Segurança Social representou 12,8%.

Para o aumento da receita contribuiu principalmente o crescimento de 8,9% da receita das contribuições e quotizações, correspondendo a 2.464 M€, resultante da criação líquida de emprego, bem como do aumento da RMMG e do aumento médio dos salários. O número de contribuintes aumentou 2,3%, sendo que 58,6% destes são de nacionalidade estrangeira, estando o aumento em linha com o da população empregada e remunerada (2,1%). É de salientar que, em 2025, os contribuintes de nacionalidade estrangeira representaram 20,15% do número total de contribuintes e 13,7% do valor total das contribuições. A receita de contribuições e quotizações cifrou-se em 30.152,1 M€, o que representou 65,4% da receita efetiva.

Deve ser ainda salientado o contributo de rubricas cujo valor depende da receita proveniente de impostos, entre as quais se destaca o significativo aumento da transferência do OE ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social (+804,6 M€, equivalente a +9,2%), a fim de custear compromissos assumidos pelo Governo em relação a algumas prestações de natureza não-contributiva. É ainda de destacar o incremento nas transferências da União Europeia, ao abrigo do PRR e dos Planos Operacionais (+493,3 M€), valor este que representa um acréscimo de 49% face a 2024, bem como o aumento do IVA Social (+57,5 M€).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Para o incremento da despesa efetiva em 2025, a evolução das prestações sociais foi determinante (Quadro 7). Assim, destaca-se o aumento da despesa com pensões em +1.303,4 M€ (+5,6%), para o que contribuiu principalmente o aumento da despesa com a pensão de velhice em 1.051,5 M€ (+6,1%). São ainda de destacar os aumentos verificados nas despesas com o complemento solidário para idosos (CSI) em 136,8 M€ (+34,3%), com as prestações de parentalidade em 118,6 M€ (+13,3%) e com a Ação Social em 404,1 M€ (+13,7%).

O aumento da despesa com pensões resulta do efeito conjugado do aumento do número de pensões a pagamento (+0,8%) e do aumento do valor médio das pensões (+5,4%). O aumento do número de pensões insere-se na tendência de longo prazo resultante do aumento da esperança de vida, enquanto o aumento do valor médio das pensões de velhice reflete a maturação do sistema de pensões, bem como a atualização das mesmas. A atualização regular das pensões fez-se de acordo com o disposto na Portaria n.º 372-B/2024/1, de 31 de dezembro, tendo variado entre 3,85% e 1,85%, consoante o valor da pensão. O CES volta a sublinhar que o sistema de atualização das pensões continua a penalizar os/as pensionistas que têm maiores valores de pensão, geralmente os/as que têm maior carreira contributiva, e defende a valorização por igual de todas as pensões.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Quadro 7 – Evolução da execução Orçamental das Prestações Sociais (principais rubricas)

	Execução Orçamental	OSS revisto	Execução Orçamental	Grau de Execução		
				em 2025	Variação em 2025-2024	
					valor	%
	2024	2025	2025	%		
Pensões	23 182,3	24 835,2	24 485,7	98,6	1 303,4	5,6
Sobrevivência	3 120,9	3 306,3	3 284,1	99,3	163,3	5,2
Invalidez	1 289,9	1 385,0	1 369,2	98,9	79,4	6,2
Velhice	17 374,6	18 688,6	18 426,1	98,6	1 051,5	6,1
Parcela de atualização extraordinária de pensões	986,1	1 007,1	1 000,9	99,4	14,8	1,5
Suplemento extraordinário de pensão	360,1	393,9	353,8	89,8	-6,3	-1,7
Subsídio familiar a crianças e jovens	1 359,2	1 413,3	1 397,2	98,9	38,0	2,8
Subsídio por doença	920,3	1 018,9	1 000,9	98,2	80,5	8,7
Prestações de desemprego	1 591,1	1 728,3	1 688,2	97,7	97,0	6,1
Complemento solidário para idosos	398,7	554,2	535,4	96,6	136,8	34,3
Prestação Social para a inclusão	711,9	808,4	803,1	99,3	91,1	12,8
Prestações de parentalidade	890,9	1 024,2	1 009,5	98,6	118,6	13,3
Ação social	2 953,7	3 948,8	3 357,8	85,0	404,1	13,7
que inclui financiamento PRR	38,1	475,4	152,1	32,0	114,0	299,4
Rendimento Social de inserção	357,6	357,0	341,5	95,7	-16,1	-4,5
Pensões: RSBancário + BPN + Carris + SCTP	390,8	382,2	377,9	98,9	-12,8	-3,3

Fonte: CGE 2025, Quadro CSS2, p. 360.

Além da atualização regular das pensões, o valor da despesa é ainda condicionado por um conjunto de atualizações de carácter extraordinário, cuja despesa atingiu os 1.000,9 M€ em 2025. Esta verba inclui a parcela extraordinária de pensões, introduzida em 2017, destinada aos pensionistas dos escalões mais baixos, e o complemento extraordinário para pensões de mínimos. Foi ainda atribuído em setembro de 2025 um suplemento extraordinário de pensão aos pensionistas cujo valor global de pensão fosse igual ou inferior a 3 vezes o valor do IAS, num montante variável entre 200 e 100 euros consoante aquele valor. Este suplemento teve um custo de 353,8 M€, ligeiramente inferior ao registado em 2024.

Com esta sucessão de atualizações e de subsídios extraordinários tem-se vindo a acentuar o carácter discricionário da política de pensões, bem como a sua complexidade, ficando assim cada vez mais longínquos os objetivos de previsibilidade e de transparência inerentes ao diploma de base que regula as atualizações de pensões, a Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro.

É de salientar o aumento significativo da despesa associada às prestações de parentalidade, que se cifrou em 118,6 M€ (+13,3%), decorrente da valorização



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

da prestação média, com destaque para os aumentos do subsídio parental inicial, do risco clínico na gravidez e do subsídio de assistência a filho por doença ou acidente.

Com o CSI foram despendidos, em 2025, 535,4 M€, evidenciando uma variação positiva de 136,8 M€ (+34,3%), resultante, por um lado, do aumento do valor mensal de referência em 5% para 630,7€, em linha com o objetivo de elevar este valor para 870 € em 2029, e, por outro, do aumento do número de beneficiários em 13,1%. Para este aumento concorreu igualmente o alargamento do acesso a esta prestação tornado possível pela eliminação dos rendimentos dos filhos dos beneficiários da condição de recursos.

Na componente da Ação Social – programas e prestações – registou-se um aumento de 404,1 M€ (+13,7%) face a 2024, decorrente da atualização dos acordos de cooperação com o setor solidário para o biénio 2025-2026, incluindo o alargamento da rede de creches.

Assinale-se, por fim, que, em 2025, foram despendidos 286,8 M€, a fim de custear as medidas excecionais para fazer frente aos efeitos do choque geopolítico, tendo havido uma diminuição de 31,8 M€ em comparação com o ano anterior. Estas medidas foram enquadradas nos subsistemas do Sistema de Proteção Social de Cidadania e, por isso, integralmente financiadas por transferências do OE. A mais significativa destas medidas foi o apoio extraordinário à renda, que concentrou 98,3% da despesa.

Como acima ficou referido, o saldo global da Segurança Social registou, em 2025, um máximo absoluto de 6.723,3 M€. Deve ser salientado que este resultado se fica a dever, na sua quase totalidade, ao saldo positivo registado pelo Sistema Previdencial, que foi de 6.702,7 M€. Por sua vez, para este resultado contribuiu decisivamente o diferencial positivo entre as contribuições e as prestações sociais dos trabalhadores estrangeiros, o qual se cifrou em 3.719 M€, correspondente a 55% daquele saldo.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O valor positivo dos saldos permite equacionar a melhoria permanente da proteção social dos beneficiários da segurança social, como é o caso dos pensionistas e dos desempregados.

De modo reiterado, o CES recomenda que a CGE passe a discriminar as contas dos diferentes sistemas e subsistemas de modo, a pôr em evidência as transferências internas ao Sistema da Segurança Social, nomeadamente entre o Sistema de Proteção Social de Cidadania e o Sistema Previdencial-Repartição e entre este e o Sistema Previdencial-Capitalização.

Em termos de Balanço da Segurança Social, o ativo corrente regista um valor global de 62,7 mil M€, sendo que 79,2% 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 . Deve ser assinalado que os dados produzidos na CGE 2025 não permitem apurar nem as transferências de capital nem a rentabilidade decorrente da atividade do FEFSS em 2025, o que se lamenta por ser este um mecanismo de importância fulcral para a sustentabilidade da Segurança Social.

De acordo com os dados fornecidos no Balanço consolidado, as dívidas de clientes, contribuintes e utentes elevavam-se em finais de 2025 a 5.509,3 M€, sendo 16,2% deste montante atribuído aos planos prestacionais que se esperam vir a realizar para além do ciclo operacional corrente e o restante (84%) atribuído a dívidas de cobrança duvidosa. Em comparação com 2024, o total de dívidas correspondentes a planos prestacionais diminuiu 193 M€ (-17,7%), enquanto o total de dívidas consideradas de cobrança duvidosa aumentou 644,5 M€ (+16,2%), o que aponta para uma tendência de deterioração da situação, já de si grave, das dívidas à Segurança Social, onde



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

as dívidas de contribuições assumem o peso preponderante (71%, de acordo com o parecer do Tribunal de Contas à CGE de 2024).

5. DESTAQUES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

1. Registam-se desvios significativos entre as previsões constantes do OE para 2025 e a realidade dos números apurados, seja no comportamento dos indicadores macroeconómicos (nomeadamente, nas contribuições da procura interna e externa para o PIB), seja nos números da execução orçamental, com destaque, reiterado, para as despesas de investimento público.
2. Merece um destaque particular, pela positiva, a continuação da redução do peso da dívida pública no PIB, que coloca o nosso país numa trajetória já próxima da média da zona euro, apesar de o montante global da dívida ter continuado a aumentar com reflexos na despesa corrente do país.
3. A política seguida visando a redução do peso da dívida pública no PIB não deixou, contudo, de ter efeitos negativos no investimento público, cujo volume não permitiu sequer repor o consumo de capital fixo, afetando, nomeadamente, as necessárias respostas sociais na saúde e habitação.
4. É, também, de assinalar que, embora Portugal tenha mantido um crescimento em valor do PIB acima da média da União Europeia, prosseguiu uma tendência de desaceleração face aos anos anteriores, ficando, pela 1.ª vez no período pós-COVID-19, abaixo dos 2% de crescimento e vendo o indicador do PIB *per capita*, que mede o nível de convergência face à média europeia, regredir (não considerando ainda a expressiva revisão pelo INE da população residente).
5. Na evolução dos indicadores macroeconómicos, merece um destaque, pela negativa, o comportamento da procura externa (exportações de bens e serviços), cuja desaceleração se traduziu numa perda expressiva



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

de quota de mercado para Portugal e que, apenas devido aos termos de troca (diferencial, em valor, das exportações e das importações), possibilitou a obtenção de um saldo marginalmente positivo da balança de bens e serviços.

6. Já no que se refere ao mercado de trabalho (cujos números deverão ser igualmente influenciados pelos novos cálculos do INE), a população empregada aumentou ao mesmo tempo que a taxa de desemprego baixou ligeiramente, embora com uma taxa nos jovens a continuar demasiado alta, com a persistência da desigualdade entre mulheres e homens, a manter-se uma taxa de subutilização do trabalho elevada, embora acompanhada por um reforço do peso dos contratos sem termo.
7. Os números da produtividade aparente do trabalho registados em 2025 não só continuam muito abaixo da média da UE, como interromperam mesmo a tendência de aproximação do ano anterior, facto para o qual contribuiu a concentração da criação de emprego em setores do baixo valor acrescentado. Chama-se a atenção para o nível insuficiente de investimento por trabalhador, nas qualificações, o elevado peso de setores com baixo valor acrescentado e os tempos de deslocação casa-trabalho.
8. De registar o terceiro ano consecutivo de saldo positivo das contas da Administrações Públicas, que, mais uma vez, ficou acima das previsões do respetivo OE, mas, em que também novamente, emerge um saldo da Administração Central em terreno negativo, compensado, sobretudo, pelo saldo positivo da Segurança Social.
9. Como em anos anteriores, o saldo das Administrações Públicas ficou a dever-se ao facto de o aumento das despesas correntes ter sido compensado pelo aumento expressivo da receita fiscal (com destaque para os impostos indiretos, socialmente mais injustos) e contributiva, sendo que a despesa de capital, embora aumentando, ficou longe do valor



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

previsto no OE 2025, ampliando o acumulado negativo, registado ao longo dos últimos 15 anos, entre o previsto e o executado.

10. O CES destaca a continuidade da fraca execução do investimento, com especial relevância para a dificuldade de execução em áreas mais estruturantes, como as que têm impacto na prestação de serviços públicos aos cidadãos. Merece um especial destaque na explicação da menor execução do investimento público os atrasos na concretização do PRR e que se refletem nos números das despesas de investimento das várias áreas das Administrações Públicas e em que as áreas mais estruturantes são precisamente aquelas em que a execução ficou mais distante do previsto (são os casos da “reforma do Estado”, das “infraestruturas e habitação”, da “coesão territorial” e da “saúde”), não se obtendo na leitura do Relatório da CGE explicação satisfatória para as razões concretas deste desfasamento.
11. Na conta da Segurança Social, é de relevar o saldo positivo registado, que é o mais elevado de sempre, em razão do aumento expressivo do valor das contribuições, que ultrapassaram, de forma expressiva, os gastos com prestações sociais, também elas reforçadas, resultante em especial da criação líquida de emprego e que abrangeu em percentagem elevada trabalhadores estrangeiros. Reitera-se, de novo, a recomendação para que a CGE forneça dados desagregados sobre as contas dos diferentes sistemas e subsistemas, permitindo, em especial, analisar as transferências que ocorrem entre eles.
12. A análise da CGE evidencia a importância de reforçar a integração da perspetiva da igualdade entre mulheres e homens no ciclo orçamental, designadamente através da orçamentação sensível ao género, enquanto instrumento de melhoria da qualidade da despesa pública, da eficácia das políticas públicas e da transparência na utilização dos recursos públicos entre mulheres e homens.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

6. DECLARAÇÃO DE VOTO



Declaração de voto no Parecer do CES sobre a Conta Geral do Estado de 2025

A CGTP-IN manifesta a sua indignação pelo facto de matérias incluídas na versão do Parecer do CES sobre a Conta Geral do Estado de 2025 colocada à discussão no Plenário não ter respeitado o acordado no plenário da Comissão Especializada Permanente de Política Económica e Social.

Esta situação, sinalizada no início da reunião, foi negligenciada pela presidência dos trabalhos, repetindo um procedimento que já havíamos condenado aquando da discussão do Parecer sobre as Grandes Opções para 2024-2028.

Trata-se de um procedimento inaceitável, de desrespeito pelo trabalho desenvolvido pelos conselheiros que não pode ter lugar no Conselho Económico e Social.

Por esse motivo a CGTP-IN abstém-se na aprovação do Parecer do CES sobre a Conta Geral do Estado de 2025.

Lisboa, 10 de Setembro de 2026

Os Representantes da CGTP-IN