

Audição parlamentar sobre a CGE 2025

Conselho das Finanças Públicas

07 de outubro de 2026

Gostaria de saudar esta iniciativa da Comissão de Orçamento e Finanças de requerer uma audição do CFP a respeito da Conta Geral do estado (CGE) de 2025. Creio que é a primeira vez que somos chamados ao parlamento a respeito da CGE. O CFP, como se sabe, publica todos os anos relatórios sobre a execução orçamental (fundamentalmente em contas nacionais) quer no seu relatório “Evolução orçamental das Administrações Públicas” (este ano publicado em maio relativo ao ano de 2025), quer em relatórios setoriais diversos. Publicámos o relatório sobre a Evolução da Segurança Social e da CGA relativa ao ano de 2025, no passado mês de maio também e o relatório sobre a Evolução Orçamental da Administração Local em 2025, no passado mês de julho.

Portanto, esta vinda aqui para refletirmos sobre a CGE e o seu papel no nosso sistema orçamental é algo que valorizamos e aplaudimos. Bem sabemos que a CGE muitas vezes acaba por ter uma menor atenção no campo político e mediático, e penso que esta é uma forma de validar a importância deste documento orçamental.

A respeito da CGE, queria começar por fazer duas observações:

Em primeiro lugar, queria salientar o papel e importância da CGE no quadro do processo de reforma da contabilidade pública e do relato financeiro, resultantes da aprovação da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 e do Decreto-Lei n.º 192/2015. Este último aprovou o SNC-AP e, com ele, os três subsistemas de contabilidade, a saber, a contabilidade orçamental, a contabilidade financeira e a contabilidade de gestão.

A respeito das regras da contabilidade orçamental (conhecida geralmente tão-só como contabilidade pública), importa dizer que elas constituem a base para um adequado registo da execução orçamental e de eventuais alterações, estando, por conseguinte, na base na elaboração dos instrumentos de prestação de contas e, em especial, deste grande e derradeiro instrumento de prestação de contas que é a CGE.

Destacaria como aspetos que ainda importa concretizar na sua plenitude os seguintes:

- 1) O cumprimento cabal do disposto quer no artigo 43.º quer no artigo 66.º da LEO que obrigam à inclusão, respetivamente na Lei do OE e na CGE, de demonstrações consolidadas orçamentais e financeiras para os sectores da administração central e segurança social.



- 2) Saliento os passos na **implementação do S3CP**, a plataforma informática que operacionaliza o SNC-AP, um processo que tem sido lento, e que ainda hoje não permite a inclusão de todas as entidades públicas no seu âmbito. As dificuldades maiores têm-se feito sentir a nível local, sobretudo em certas freguesias e ao nível de entidades públicas reclassificadas, especialmente hospitais-empresa. Como tem sido destacado pela UniLEO as dificuldades maiores relacionam-se com a adaptação dos sistemas de informação, isto é, constrangimentos na articulação entre os seus softwares locais de contabilidade e as regras de validação do S3CP. Recentemente, foi aprovada a Norma Técnica n.º 1/2026, e publicada pela UniLEO, tendo sido desenhada especificamente para substituir a antiga norma de 2017 e atacar os principais bloqueios informáticos e operacionais que as entidades públicas enfrentavam ao reportar ao S3CP.
- 3) Ainda, falta concretizar também na sua plenitude uma **contabilidade financeira do Estado**, a peça do sistema contabilístico que permitirá conhecer todas as operações que afetam a posição financeira do Estado e necessárias à construção do respetivo balanço. Só isso possibilitará uma visão global e consolidada do património líquido do Estado. Considero que a existência de demonstração financeiras completas e fiáveis constitui uma condição necessária para uma melhor identificação, gestão e proteção contra os riscos que possam, no médio e longo prazo, afetar negativamente as nossas finanças públicas. Também aqui as dificuldades têm sido relevantes, mormente no que diz respeito ao Inventário e Valorização do Património (Ativos).
- 4) De igual modo, **falta a concretização de uma contabilidade de gestão no nosso país**, elemento onde os atrasos e dificuldades de ordem estrutural são ainda mais evidentes. As razões estão sobejamente identificadas, desde logo, a ausência de uma cultura de custos na nossa gestão pública e as dificuldades em definir "centros de custos". Acrescem, de novo, sistemas de informação inadaptados ou desconectados.
- 5) Por fim, mas não menos importante, como peça central que permite fechar todo este novo sistema contabilístico, falta ainda criar a **Entidade Contabilística Estado**, enquanto entidade pivot do sistema orçamental e financeiro do Estado e também entidade consolidante. Considero que a sua materialização, se bem feita, pode consubstanciar a mais importante reforma do Estado nos últimos anos.

O segundo ponto que queria fazer prende-se com o papel que a CGE pode desempenhar na identificação dos desvios de execução orçamental em face do previsto no OE e melhorias para futuro. O CFP no seu Relatório "Evolução orçamental das Administrações Públicas no ano de 2025", apresentado na ótica das contas nacionais, procurou identificar esses desvios, na verdade, erros de previsão no sentido técnico do termo, quer quanto à receita, quer quanto à despesa. Ora, desde logo na ótica da contabilidade pública (CP), identificamos desvios significativos, o que permite confrontar o previsto nos mapas orçamentais com o executado (e tal como registado na CGE). Por exemplo, na Administração central, é possível identificar um desvio favorável de cerca de 1000 milhões de euros (ME) no défice registado em 2025 (ou seja, em vez de -7800ME, tivemos um saldo de -6800ME). Se é certo que em relação à receita, a existência de desvios pode justificar-se com dinâmicas económicas imprevisíveis, já no que diz respeito à despesa, em especial tratando-se de despesa corrente não primária – tendencialmente despesa rígida e,



portanto, de fácil antecipação - é menos compreensível os desvios notados e sobretudo a sua ordem de grandeza, em centenas de milhões de euros. Os desvios na despesa de capital são ainda mais expressivos (-3387ME, dos quais 2457 no investimento).

Creemos que a CGE dever-nos-ia ajudar a identificar a natureza desses desvios e a prevenir a sua repetição nos exercícios posteriores. Saliento, contudo, a insuficiente informação, constante da CGE, sobre a natureza e causa dos desvios de execução face ao OE.

Assim, em Contabilidade Pública:

- Não é apresentado um quadro com o apuramento dos desvios de execução do conjunto das AP;
- Conta da Administração Central e Segurança Social: só é apresentada uma comparação da execução com o OE/2025 para o total da receita e da despesa efetiva; os desvios de execução deviam ser detalhados por rubrica de classificação económica.
- PRR: é apresentado um quadro com a execução da despesa da AdC ao abrigo do PRR por programa, mas não é efetuada uma comparação com o previsto no OE, nem com o ano anterior. Não existe também um quadro com a receita da AdC executada ao abrigo do PRR, desagregada por classificação económica (no relatório do OE/2025 essa informação é apresentada no Quadro 4.3).

Em Contabilidade Nacional:

- O «Quadro 2.1. – Conta consolidada das AP» apresenta colunas com a previsão e execução da receita e despesa detalhadas por classificação económica, mas não são apurados os respetivos desvios; o relatório da CGE/2025 nem sempre permite identificar e quantificar de forma sistemática os fatores explicativos que estão subjacentes aos desvios de execução.
- A análise deveria distinguir o contributo das medidas de política, da evolução macroeconómica, dos desvios de execução e de outros fatores, designadamente operações extraordinárias, alterações de perímetro, classificação ou metodologia.

Este problema não é novo, não é do exercício de 2025, mas não se veem sinais para a sua resolução. A pergunta é: será que o OE é um documento de verdade orçamental? Em tempos, fiz umas afirmações em que questionava que assim fosse e sei que essa afirmação causou incómodo. Mas mantenho o que disse: o OE está longe de corporizar o princípio da verdade orçamental. E as razões são conhecidas: tornou-se um instrumento de gestão de expectativas. Na verdade, o que está em causa é saber até que ponto as linhas de receita pública e as rubricas de despesa pública aprovadas neste parlamento, pelos senhores deputados, sequer traduzem uma aproximação em relação aquilo que virá a ser de facto a execução orçamental. E isto dever-nos-ia inquietar a todos. Em especial, a despesa a aprovar deve refletir a previsão de execução e isso é válido, sobretudo, para as componentes mais rígidas da despesa. Depois, para as situações imprevistas, está lá a dotação provisional (agora um novo programa orçamental), e esta, como sabemos, é também muitas vezes desvirtuada na sua utilização.



Para terminar, em termos globais, o que dizer da execução orçamental apresentada na CGE 2025 (e em CP):

- O défice da administração central agravou-se em 700ME para cerca de 6800 ME, na sequência do crescimento da despesa efetiva (6,2%), acima do crescimento da receita efetiva (5,8%).
- Pelo contrário, o sector da segurança social registou um saldo positivo recorde de 6700ME, mais 1200ME em relação ao excedente verificado em 2024;
- A Administração local teve um aumento expressivo do seu excedente, passando de cerca de 1000ME em 2024, para mais de 1300ME em 2025;
- Pelo contrário, assistiu-se a uma deterioração do saldo da Ad. Regional, que passou de um excedente de 13,5 Me em 2024 para um défice de 92ME em 2025.

Os resultados consolidados em contabilidade nacional (CN) são mostrados no referido Quadro 2.1. e convido à leitura do Quadro 2.5, relativo aos ajustamentos na passagem da CP à CN.

Muito obrigada pela V/ atenção.