



Budget Watch 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES OE2025

Budget Watch 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES

| SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O Budget Watch, uma parceria entre o Institute of Public Policy - Lisbon (IPP) e o ISEG, na sua 14ª edição **realiza a análise da Proposta de Lei do OE para 2025 (novembro 2024) sob a perspetiva do rigor, transparência e responsabilidade orçamental**. A análise é exclusivamente técnica, independente e objetiva, à luz de boas práticas internacionais de prestação de informação e do processo orçamental e não das opções democráticas legítimas de qualquer governo.

2. A análise do OE pelo Conselho Consultivo Científico do Budget Watch (CCC BW)¹ é realizada na ótica de 10 dimensões (X.1 a X.10) numa escala de 0 (mínimo) a 10 (máxima adequação). Os economistas do CCC BW, com base num Relatório produzido pelo IPP, avaliam cada uma das dimensões através da votação num Questionário em que para cada dimensão há, em geral, 5 questões, num total de 49. As respostas são depois compiladas e objeto de tratamento estatístico, do qual resulta o **Índice Orçamental IPP/ISEG** – um índice sintético, de 0 a 100 que é um indicador do rigor, da transparência e da responsabilidade orçamental. O objetivo do Budget Watch não é exclusivamente avaliar o OE nas suas 10 dimensões, mas antes promover **recomendações** para a sua melhoria que são apresentadas no presente documento em versão resumida.

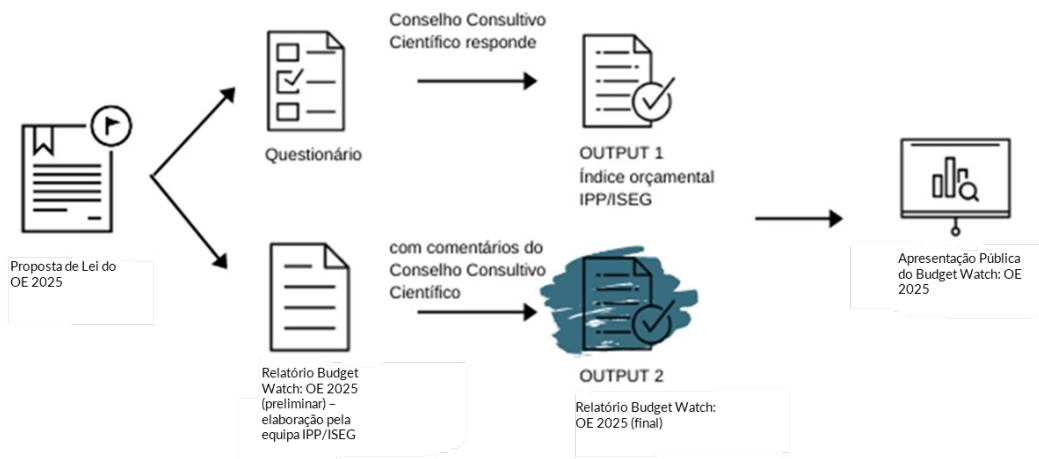
3. As 10 dimensões, que correspondem a 10 princípios de responsabilidade orçamental, são: 1) Transparência, rigor e análise de sensibilidade, **2)** responsabilidade política, **3)** saldos orçamentais consistentes com o nível sustentável da dívida pública, **4)** controlo das despesas de consumo público e da despesa com a saúde, **5)** controlo das despesas com a Segurança Social, **6)** consideração dos *trade-offs* entre objetivos de política, **7)** explicitação dos fluxos financeiros entre as administrações públicas e o setor público empresarial, **8)** informação adequada sobre os projetos de investimento público, contratos e parcerias público-privadas, **9)** solidariedade entre os diferentes níveis da administração e subsetores da administração central e, por último, **10)** a incorporação de melhorias no processo orçamental.

¹ Ver lista de economistas participantes na votação, bem como ficha técnica no final.

Budget Watch 2025

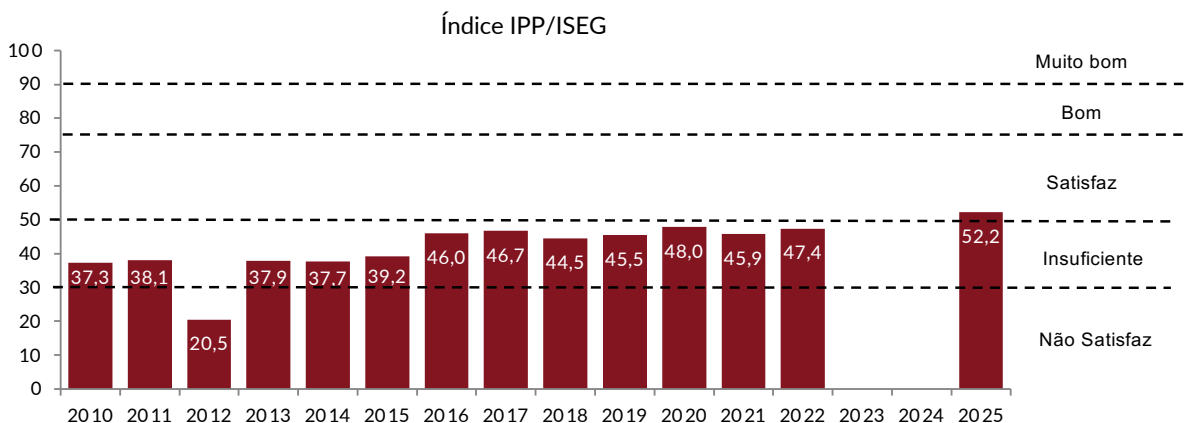
SUMÁRIO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES

| SUMÁRIO EXECUTIVO



Processo e *outputs* do projeto Budget Watch

4. Nesta edição do Budget Watch, a avaliação do OE 2025 sobe quase 5 p.p. relativamente à avaliação de 2022 (última edição do BW), atingindo, pela primeira vez, uma classificação *satisfatória*. Olhando retrospectivamente para os anos transatos, verifica-se uma melhoria do documento orçamental face aos OEs anteriores. **É a primeira vez que se atinge uma pontuação escassamente positiva na avaliação de um OE. Porém, o OE 2025 não alcança bons patamares de rigor e transparência orçamental (ver nota técnica no final).**



Budget Watch 2025

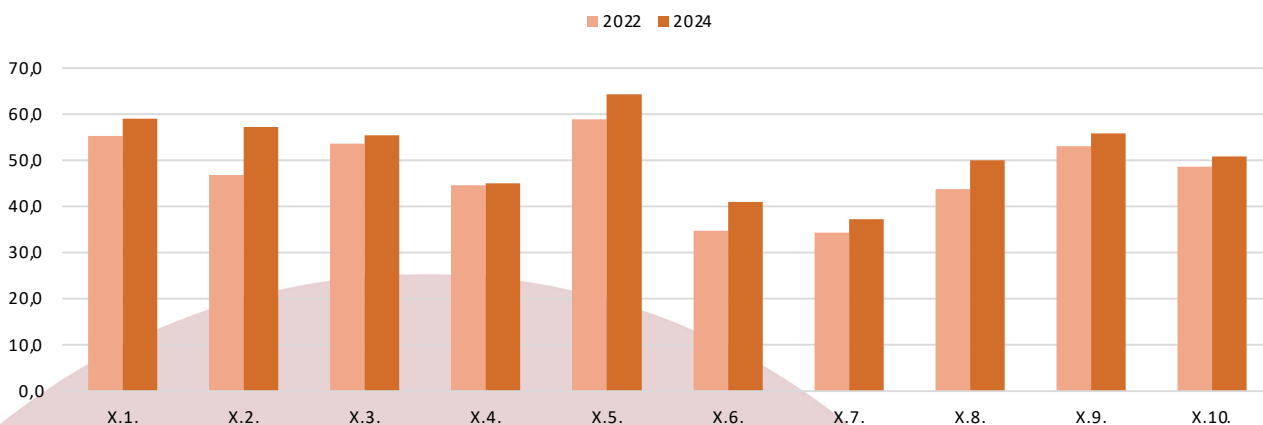
SUMÁRIO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES

| SUMÁRIO EXECUTIVO

5. Uma avaliação global do contributo das várias dimensões: o melhor e o pior

Pela positiva, destacam-se as dimensões “X.1. *Transparência, rigor e análise de Sensibilidade*”, e “X.2. *Responsabilidade política*” e “X.5. *Controlo das despesas com a Segurança Social*”, justificado pelo aumento da clareza na apresentação e a análise detalhada dos pressupostos macroeconómicos e dos riscos associados, por uma análise abrangente do impacto das medidas discricionárias, bem como a diminuição na pressão sobre a sustentabilidade da Segurança Social.

Evolução das 10 diferentes dimensões, BW2022 vs. BW2025.



Pela negativa, destacam-se três dimensões. A “X.4. *Controlo das despesas de consumo público e da despesa com a Saúde*”, pela falta de clareza na explicação das medidas de controlo e a complexidade dos dados apresentados; “X.6. *Consideração dos trade-offs (conflitos) entre objetivos de política*”, porventura indicando que os decisores políticos não se sentem confortáveis em clarificá-los; a “X.7. *Explicitação dos fluxos financeiros entre as Administrações Públicas e o Setor Público Empresarial*”, claramente insuficiente e cada vez mais importante à medida que o saldo orçamental das Administrações Públicas apresenta ligeiros excedentes.

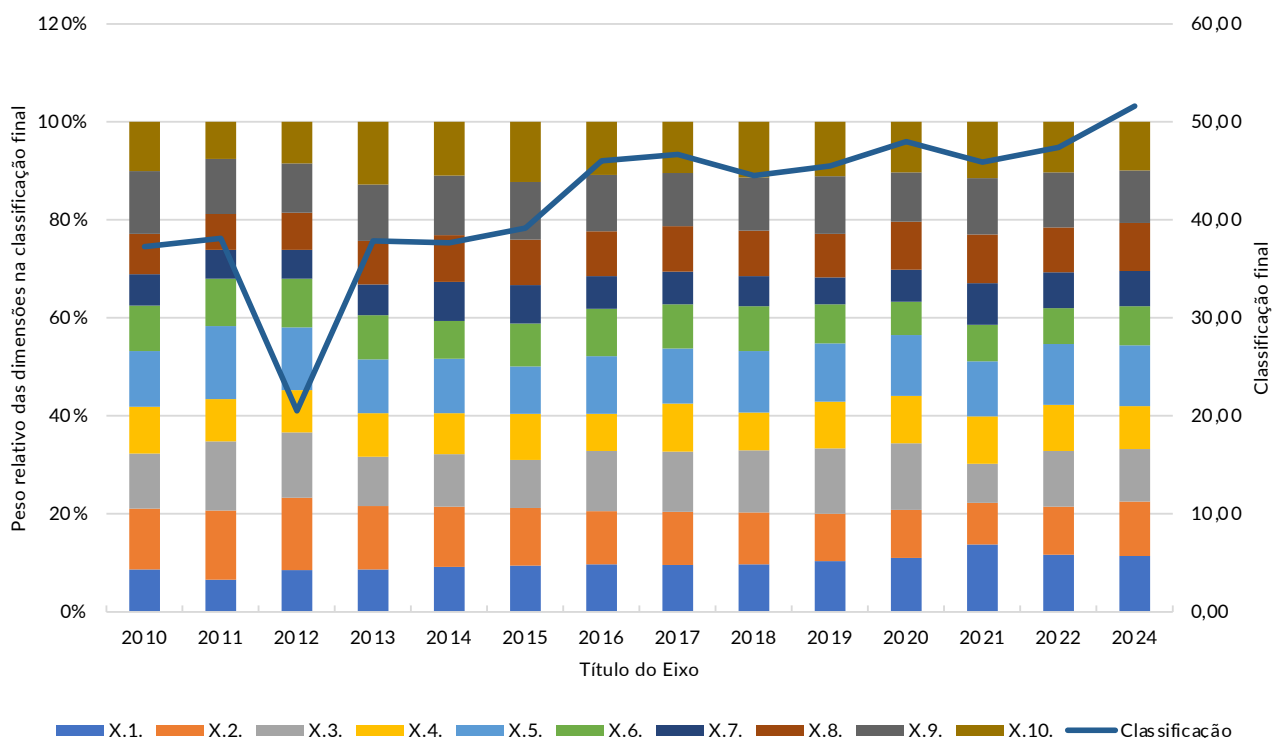
Budget Watch 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES

| SUMÁRIO EXECUTIVO

6. Uma análise temporal do índice IPP/ISEG mostra que apesar de uma lenta evolução ligeiramente positiva na transparência e rigor orçamental, indicada pela lenta melhoria do índice, tudo indica que há uma “dependência do caminho” (*path dependency*) na forma como os orçamentos são feitos no Ministério das Finanças. Isto porque as dimensões pior classificadas (X4, X6 e X7) não vêm sinais de melhoria ao longo dos últimos 14 anos.

Peso relativo das diferentes dimensões para a classificação global do BW nas várias edições



Budget Watch 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES

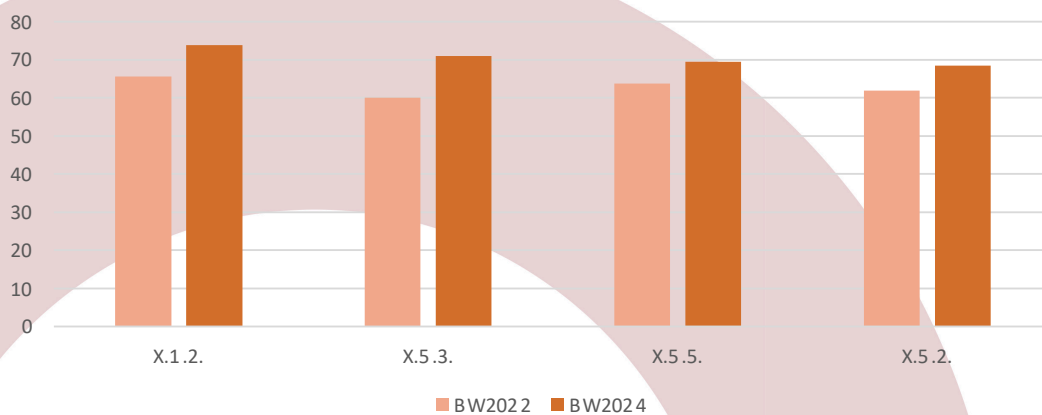
| SUMÁRIO EXECUTIVO

7. As questões mais bem avaliadas nas melhores dimensões (X1, X2 e X5)

A análise agregada das várias dimensões esconde realidades bem distintas. **No caso das melhores dimensões, um cenário macroeconómico realista bem como uma situação mais favorável na segurança social, nomeadamente no sistema previdencial, explicam essa melhor avaliação.**

Quando analisadas individualmente, as questões pertencentes a cada uma das dimensões mais bem avaliadas, são quatro: “X.1.2. O cenário macroeconómico de base é realista tendo em conta os dados disponíveis?”, “X.5.3. A partir dos dados apresentados, existe desagravamento da pressão sobre a sustentabilidade do sistema de Segurança Social?”, “X.5.5. Os cenários demográficos e económicos em que se baseiam as projeções da Segurança Social utilizadas no OE são realistas e atualizados?”, e “X.5.2. A cobertura da despesa em prestações sociais pela receita de contribuições sociais, no subsistema previdencial, é adequada?”

Comparação das questões com destaque positivo do BW2025 face ao BW2022



Budget Watch 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES

| SUMÁRIO EXECUTIVO

8. Outras questões bem avaliadas

Também é positivo que os saldos orçamentais não sejam obtidos, no essencial, com recursos a receitas extraordinárias e coloquem Portugal num caminho de redução sustentável da dívida pública, que mais do que satisfaz as regras europeias de redução do peso da dívida pública.

Por outro lado, as medidas orçamentais de dimensão relevante estão bem explicitadas. Tal já não é o caso das alterações nos programas orçamentais.

Questão	Outras relativamente boas avaliações	OE2025
X.3.2.	O saldo orçamental é consistente com um caminho de sustentabilidade da dívida e satisfaz o critério definido nas regras orçamentais europeias	74,3
X.2.4.	O objetivo para o saldo orçamental não é conseguido com recurso a medidas extraordinárias	65,8
X.2.2.	Explicita-se as variações de despesa ou de receita resultantes de alterações em programas orçamentais ou de medidas de dimensão relevante	64,5

Budget Watch 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES

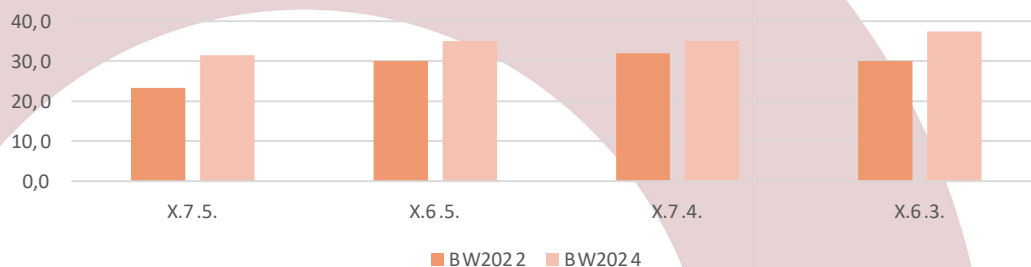
| SUMÁRIO EXECUTIVO

9. As questões *pior avaliadas* nas piores dimensões (X4, X6 e X7).

Apesar de ligeira melhoria face a 2022 continua a verificar-se que os decisores políticos não esclarecem as suas prioridades políticas, nomeadamente as inevitáveis opções de política orçamental, nem o seu impacto distributivo. Continuam a ser muito pouco transparentes os fluxos financeiros *de e para* o setor empresarial do Estado.

“X.6.3. Existe a consideração do trade-off (conflito) entre a variação (e.g. aumento) das despesas não discricionárias e a variação (e.g. diminuição) das despesas discricionárias?” X.6.5. É apresentado o impacto das principais medidas de receita e despesa sobre as famílias por camada da distribuição do rendimento, clarificando-se o contributo do OE para a redução (ou aumento) das desigualdades?”, “X.7.4. São explicitadas de forma adequada as justificações para as transferências de capital, empréstimos ou aumentos de capital para as empresas públicas fora do perímetro orçamental (EPNR)?”, “X.7.5. São explicitados de forma consistente e fundamentada os encargos futuros com o SPE?”.

Comparação das questões com destaque negativo do BW2025 face ao BW2022



| SUMÁRIO EXECUTIVO

10. Outras questões mal avaliadas

O Sumário Executivo do Relatório do Orçamento de Estado (ROE) continua a ser pouco claro sobre os objetivos de política do Governo e a sua tradução orçamental. Há informação muito relevante que não é disponibilizada no ROE, nomeadamente a variação da *despesa líquida (essencial no quadro das novas regras orçamentais europeias)*, bem como o impacto orçamental plurianual de projetos de investimento público já contratualizados ou a contratualizar. Não parece haver reversão da tendência de descapitalização da DGO em recursos humanos o que não promove a qualidade do processo orçamental.

Questão	Outras piores avaliações	OE 2025
X.8.2.	Existe informação adequada sobre o impacto orçamental futuro de projetos de investimento público já contratualizados ou a contratualizar.	31,5
X.7.3.	São explicitadas de forma adequada as justificações para as transferências de capital, empréstimos ou injeções de capital nas empresas públicas reclassificadas.	38,0
X.3.3.	A proposta de OE clarifica o montante de despesa líquida para os anos t-1 e t	39,0
X.1.1.	O sumário executivo do Relatório do OE explicita os objetivos de política do governo e as principais medidas do OE de forma rigorosa e, ao mesmo tempo, acessível.	49,0

Budget Watch 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES

| RECOMENDAÇÕES

ANÁLISE DE SENSIBILIDADE, RIGOR E NATUREZA DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

O Relatório do OE 2025 **deveria começar por ter um bom sumário executivo. Que resumisse as principais variáveis macroeconómicas, orçamentais e de políticas setoriais** clarificando o seu alinhamento com as prioridades políticas do governo. No ROE 2025, observa-se uma falta de detalhe quantitativo nas opções governamentais e uma reflexão política excessiva.

A transparência e o rigor na apresentação do Orçamento do Estado (OE) passa também pela necessidade de uma análise de sensibilidade para prever os impactos de choques adversos na economia portuguesa nomeadamente na procura interna e externa, preço do petróleo e taxas de juro.

O cenário macroeconómico apresentado é considerado pelo IPP realista, com um esforço notável na disponibilização de indicadores macroeconómicos e na análise do impacto da economia chinesa. No entanto, há uma falta de detalhe metodológico nas projeções de despesa e crescimento económico. O Conselho das Finanças Públicas (CFP) também endossa as previsões macroeconómicas do governo, projetando um crescimento económico de 2,1% para 2025.

O ROE 2025 tem alguma distinção entre despesas discricionárias e não discricionárias, embora a descrição detalhada das medidas discricionárias seja limitada.

Sugere-se uma **melhoria do sumário executivo que carece de detalhes sobre as grandes opções governamentais, o que dificulta a compreensão das políticas a serem implementadas.**

Budget Watch 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES

| RECOMENDAÇÕES

RESPONSABILIDADE POLÍTICA

No que concerne à **responsabilidade política**, destaca-se a importância de apresentar de forma clara e transparente as necessidades líquidas de financiamento (NFL) do Estado e o cumprimento das normas orçamentais europeias. Entre 2024 e 2025, espera-se um aumento significativo das NFL, **mas não são nada claras as necessidades decorrentes da elevada despesa com aquisição de ativos financeiros.**

O impacto das principais medidas discricionárias é detalhado, mostrando um ligeiro agravamento do saldo orçamental em 2025, principalmente devido ao aumento das despesas com pessoal e ao alargamento do IRS Jovem. Evidencia-se que o objetivo para o saldo orçamental não será alcançado com medidas extraordinárias, mas há medidas invariantes que afetam o saldo. No entanto, falta clareza nas alterações metodológicas e na comparação dos dados do OE com anos anteriores, dificultando a análise comparativa.

É necessária mais informação sobre os ajustamentos entre os saldos na ótica de contabilidade pública e nacional, bem como as possíveis diferenças significativas face às previsões dos mesmos. **O ROE 2025 deveria ainda apresentar um quadro síntese com a despesa efetiva consolidada de cada programa orçamental no ano orçamental (t) e no anterior (t-1), e a variação percentual (com análise), permitindo uma leitura imediata das prioridades de despesa.**

Na linha do que estabelece a Lei de Enquadramento Orçamental **os Programas Orçamentais deveriam cobrir a totalidade da despesa do Estado (Administração Central e Segurança Social) e não apenas da Administração Central.**

Sendo a dívida pública o principal constrangimento orçamental do país e sendo o seu aumento dado pelas NFL anuais, **mais informação deveria ser dada relativamente à aquisição de ativos financeiros.**

Budget Watch 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES

| RECOMENDAÇÕES

SEGURANÇA SOCIAL

No respeito ao controlo das despesas com a Segurança Social no contexto do Orçamento do Estado (OE) para 2025, sublinha-se que o saldo do sistema previdencial tem sido positivo, e para 2025, prevê-se um saldo de 4.638 milhões de euros, registando um crescimento das receitas.

No entanto, o programa orçamental "Trabalho, Solidariedade e Segurança Social" (PO14) **não fornece uma consolidação clara das receitas e despesas das prestações sociais, dificultando a transparência**. A principal prestação social são as pensões, mas a informação sobre a despesa com pensões e seu financiamento é **fragmentada** entre a Caixa Geral de Aposentações (CGA) e o Centro Nacional de Pensões.

A Caixa Geral de Aposentações como sistema fechado que é (sem novos contribuintes) exigirá decerto um maior esforço fiscal do Estado para o seu financiamento. Tal não é, contudo, claro no Relatório do Orçamento de Estado.

Essa análise abrangente das pensões, que tem um enorme peso na despesa pública é realizada pelo Tribunal de Contas no seu Parecer sobre a Conta Geral do Estado, mas não é efetuada pelo governo. **Maior transparência nos valores globais das pensões favoreceriam o debate público e político**.

Embora as projeções sejam positivas, **há incertezas quanto à validade dos pressupostos do modelo e recomenda-se a necessidade de avaliação periódica** do sistema previdencial.

Budget Watch 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES

| RECOMENDAÇÕES

SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO

Quanto aos fluxos financeiros entre as Administrações Públicas (AP) e o Setor Público Empresarial (SPE), sublinha-se a importância do SPE na intervenção do Estado na economia. O SPE é composto por empresas públicas classificadas por tipo de acionista principal (Estado, AR ou AL), empresas financeiras e não financeiras, e empresas públicas reclassificadas (EPR) e não reclassificadas (EPNR). Os fluxos financeiros para as empresas públicas incluem transferências correntes, de capital, subsídios, empréstimos e dotações de capital, enquanto os fluxos provenientes das empresas públicas são principalmente impostos e dividendos. Quando os fluxos são não financeiros e entre o Estado e as EPNR (fora do perímetro orçamental) têm um impacto no saldo orçamental quer do lado da receita quer da despesa. Quando os fluxos são com EPR esse impacto direto não existe mas pode existir um impacto indireto na necessidade de recurso a dívida pública.

Sugerem-se melhorias substantivas nesta dimensão, dado que **o OE2025 carece de justificações detalhadas para as transferências de capital, empréstimos e aumentos de capital para as empresas públicas, especialmente as não reclassificadas**. A informação sobre o SPE no ROE 2025 é reduzida e dispersa, dificultando uma visão consolidada e transparente dos fluxos financeiros para EPR e EPNR.

Recomenda-se uma informação consolidada sobre o esforço financeiro (líquido) do Estado com a empresas públicas previsto no ano em curso e no ano orçamental distinguindo sempre EPR de EPNR tal como aliás é feito na Conta Geral do Estado.

INVESTIMENTO PÚBLICO E COMPROMISSOS PLURIANUAIS

É imperativo fornecer detalhes adicionais sobre o investimento previsto, além dos investimentos estruturantes, que representam apenas um terço do valor total.

Deveria haver uma justificação mais clara para os desvios entre os valores orçamentados e executados dos investimentos estruturantes, a fim de compreender a natureza dos obstáculos à boa execução desses projetos de investimento e investir na correção dos mesmos.

Budget Watch 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES

| RECOMENDAÇÕES

É de sublinhar que as execuções do investimento público sistematicamente abaixo dos valores previstos, comprometem a eficácia dos projetos planeados.

O OE2025 carece de um conjunto de informações sobre a continuidade dos projetos de investimento público além de 2025, dificultando a avaliação de seu impacto a longo prazo.

Embora apresente dados sobre os encargos plurianuais das PPPs, falta uma análise detalhada das parcelas mais importantes das receitas e custos, bem como das hipóteses subjacentes, aspeto este que deve ser melhorado significativamente.

Recomenda-se informação plurianual sobre os projetos de investimento público estruturantes no próprio Relatório do Orçamento do Estado.

SOLIDARIEDADE ENTRE NÍVEIS DE ADMINISTRAÇÃO

No que respeita a esta dimensão, a análise IPP mostra que a despesa efetiva total das Administrações Públicas aumenta entre 2024 e 2025, com a Administração Central contribuindo significativamente para esse aumento.

Salienta-se que as transferências intergovernamentais não estão sincronizadas com o ciclo económico, limitando seu efeito estabilizador automático, sendo que a informação sobre receitas e despesas é fragmentada, dificultando uma visão consolidada e transparente das finanças públicas. **Sugere-se uma melhoria no processo de monitorização territorial mais detalhada das transferências e competências para não comprometer a eficácia do processo de descentralização.**

| RECOMENDAÇÕES

MELHORIAS NO PROCESSO ORÇAMENTAL

Persistem lacunas no processo orçamental, incluindo a implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental, crucial para a melhoria do processo orçamental, mesmo após a terceira alteração à Lei, com a recalendarização dos seus efeitos agora prevista apenas para o OE 2025. Assim, o Relatório do Orçamento do Estado (ROE) deveria incluir uma secção dedicada ao processo e à transparência orçamentais, enumerando as principais medidas adotadas durante o ano para aprimorar essas dimensões. É imperativo abordar o progresso da nova LEO, especialmente no que concerne às melhorias no processo de programação orçamental plurianual. Esta secção do OE poderia ser da responsabilidade da Unidade de Implementação da LEO. **Deveriam ser considerados os contributos da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO)² no seu recente e relevante relatório sobre o processo legislativo orçamental e sobre a sua própria reestruturação interna.**

A Direção-Geral do Orçamento (DGO), entidade responsável pela elaboração do OE no Ministério das Finanças, deve clarificar adequadamente as suas necessidades atualizadas de recursos humanos e técnicos para cumprir eficazmente a sua missão. A ausência de dados desde 2022, impede a inferência sobre o grau de cobertura do seu quadro de pessoal, não sendo possível avaliar a evolução da necessidade de recurso a pessoal contratado externamente (não-efetivo). Seria também pertinente dispor de informações sobre a estabilidade laboral nesta entidade, pois uma elevada rotatividade de pessoal pode influenciar negativamente a capacidade de desenvolver um bom funcionamento dos serviços e atividades.

² UTAO Relatório 4/2022: Reforma do Processo Legislativo Orçamental e Reestruturação da UTAO.

Budget Watch 2025

SUMÁRIO EXECUTIVO E RECOMENDAÇÕES

| RECOMENDAÇÕES

Neste ano, observa-se uma melhoria significativa na apresentação da informação financeira relacionada com o processo de descentralização política e administrativa, especialmente com a autonomização dos dados agregados sobre o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD). No âmbito da modernização administrativa, estão a ser desenvolvidos sistemas de informação de controlo sobre a utilização de recursos comunitários, especificando objetivos e indicadores (*key performance indicators*) – em grande parte, no contexto do PRR – nos projetos de investimento que envolvem os municípios. Essa vasta informação poderia ser aproveitada para incluir no ROE um modelo de maior desagregação financeira, por atributos relevantes. Isso permitiria, também no OE, aumentar a transparência da informação relativamente às transferências de capital, potenciando uma sinergia de meios já existentes na Administração Pública.

Com o objetivo de promover uma maior transparência na gestão da informação, o ROE deveria voltar a apresentar e manter, mesmo que em anexos, uma análise desagregada dos dois subsectores distintos da Administração Central (Estado e Fundos e Serviços Autónomos), permitindo realizar uma análise pelos quatro subsectores das Administrações Públicas: Serviços Integrados do Estado (administração direta), Fundos e Serviços Autónomos (administração indireta do Estado), Administração Regional e Local, e Segurança Social. Isso clarificaria a leitura dos fluxos agregados, especialmente no que diz respeito às transferências intergovernamentais.

*

Nota Técnica: Há uma ligeira “quebra de série” na edição do BW2025 visto que há novos economistas que entraram na edição deste ano, e teve de haver alterações nalgumas questões derivadas das novas regras orçamentais europeias.

O IPP AGRADECE AO PAINEL DE ECONOMISTAS QUE VOTOU NA EDIÇÃO DO BUDGET WATCH 2025:

António Afonso, Francesco Franco, Francisco Nunes, João Ferreira do Amaral, João Jalles, João Madeira, José Alves, Linda Gonçalves Veiga, Luís Aguiar-Conraria, Luís Serra Coelho, Manuel Freitas Martins, Maria Teresa Garcia, Miguel Cadilhe, Óscar Afonso, Patrícia Melo, Paulo Trigo Pereira, Pedro Pita Barros, Ricardo Cabral, Ricardo Reis, Sofia Monteiro e Susana Peralta.

© Institute of Public Policy



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

ELABORADO POR
INSTITUTE OF PUBLIC POLICY [LISBON]