

ENSAIO

O Orçamento do Estado como encenação

A centralidade política do OE alimenta um equívoco: confunde-se plano com profecia. O Orçamento não antecipa o futuro; projeta-o com base em pressupostos que raramente se verificam em pleno



— POR RICARDO PAES MAMEDE

Economista e professor do ISCTE

Na última década, a apresentação da proposta de Orçamento do Estado (OE) tornou-se o clímax do calendário político português. Sem maiorias estáveis, a sua aprovação foi muitas vezes vista como o teste decisivo da sobrevivência de um governo; a sua possível rejeição, como o sinal de uma crise política iminente.

A liturgia ajudou a transformar o documento em cerimónia: depois da entrega no Parlamento, assiste-se à homilia ritual no Ministério das Finanças – o ministro, ladeado por secretários de Estado e por técnicos, desfia números e promessas durante horas; dezenas de jornalistas enchem a sala; as televisões e as rádios emitem diretos sucessivos, os jornais reservam capas e cadernos especiais, as redes sociais fervilham. O País suspende a respiração como se o documento contivesse o mapa do ano que aí vem.

Mas por baixo do aparato sobra pouca substância. O Orçamento é um manifesto político e um plano que fixa limites à execução financeira do Estado, não um oráculo. O objetivo deste texto não é demolir o valor do OE. Pelo contrário, é recolocá-lo no lugar certo: explicar para que serve, mostrar onde falha, denunciar o seu esvaziamento recente e propor um caminho para o resgatar ao domínio da encenação.

O QUE É E PARA QUE SERVE O OE

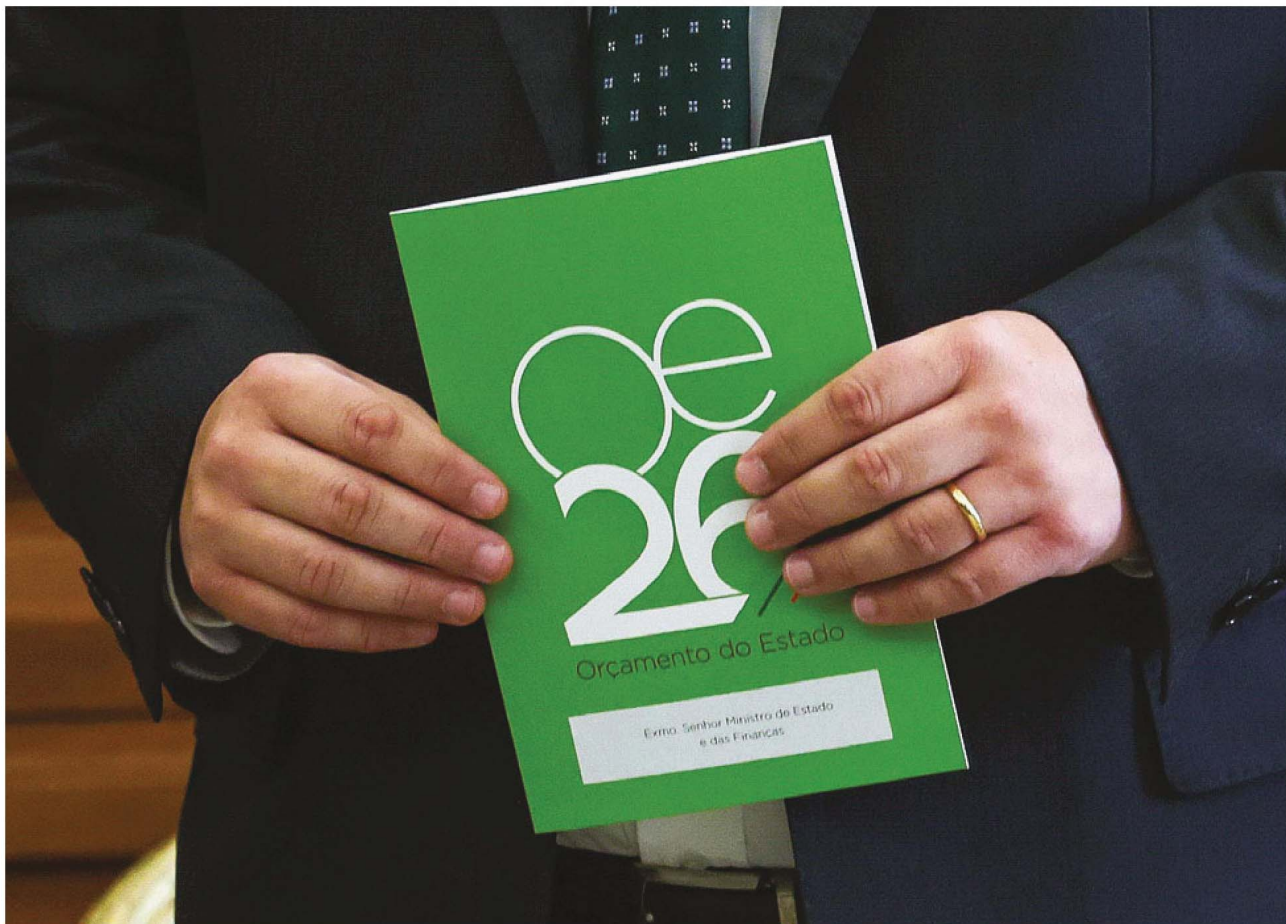
O Orçamento do Estado é uma lei que estima as receitas e autoriza as despesas do setor público administrativo para um ano económico. Não é suposto ser uma folha de Excel nem um panfleto, mas uma peça jurídica e política com efeitos muito concretos. Na sua dimensão de planeamento, o OE distribui recursos por programas e missões, define tetos de despesa, fixa limites de endividamento, estabelece a moldura para garantias e compromissos plurianuais e

articula a programação nacional com os fundos europeus.

Na sua dimensão de responsabilização, cria condições para comparar o que foi prometido com o que é efetivamente executado, permitindo ao Parlamento exercer controlo político, ao Tribunal de Contas escrutinar a legalidade e a regularidade, e aos cidadãos compreenderem as prioridades do seu Estado. O Orçamento é também um mecanismo de coordenação: impõe disciplina de tesouraria, calendariza pagamentos, clarifica fontes de financiamento, introduz restrições operacionais que obrigam a escolhas. Tem também uma função pedagógica relevante: ao tornar explícitas as opções, evidencia os dilemas que tantas vezes se pretendem invisíveis: cortar no défice exige mais receita e/ou menos despesa; reduzir impostos implica mais défice ou menos serviços públicos; reforçar serviços públicos exige mais impostos ou menos saldo orçamental. Um país sem orçamento aprovado vive de duodécimos e sobrevivência administrativa; um país com orçamento mal-usado vive de promessas que se desfazem na execução. A importância do OE reside, portanto, no seu duplo papel de mapa e de contrato: mapa das intenções e restrições do governo; contrato anual com os contribuintes e os beneficiários das políticas públicas.

O OE É MENOS IMPORTANTE DO QUE SE JULGA

A centralidade política do OE alimenta um equívoco: confunde-se plano com profecia. O Orçamento não antecipa o futuro; projeta-o com base em pressupostos que raramente se verificam em pleno. As previsões macroeconómicas que o enquadram – crescimento, emprego, inflação, taxas de juro, preço do petróleo, taxa de câmbio – falham com frequência. Um ponto percentual a menos de crescimento ou a mais de inflação



A importância do OE reside no seu duplo papel de mapa e de contrato: mapa das intenções e restrições do governo; contrato anual com os contribuintes e os beneficiários das políticas públicas

É desconcertante que o debate público trate a Conta Geral do Estado como uma nota de rodapé quando ela deveria ser o coração do escrutínio. É nela que se vê onde a máquina parou, onde avançou, onde faltou gestão, onde sobrou prudência

pode deslocar milhares de milhões de euros em bases tributárias e em despesa indexada. A receita fiscal reflete o ciclo económico, o mercado de trabalho, o consumo, as exportações; a despesa reage a sentenças judiciais, a pressões salariais, a choques energéticos, a epidemias, à cadência de execução do PRR ou de outros fundos. Muito escapa ao controlo direto do governo: calendários de Bruxelas, decisões do Banco Central Europeu, ruturas em cadeias de abastecimento, conflitos geopolíticos, turbulência financeira.

A isto somou-se, ao longo da última década, a prioridade atribuída às metas nominais do défice. Para cumprir indicadores, a execução foi sistematicamente mais conservadora do que o autorizado, sobretudo do lado da despesa. A técnica preferida tem um nome que se tornou famoso: cativações (ou seja, verbas aprovadas que ficam retidas por despacho para “garantir o equilíbrio”, com aplicações por vezes cegas à qualidade da despesa

que se adia). Não admira que, ano após ano, a execução fique aquém do guião apresentado em outubro. O País discute intenções como se fossem factos e, meses depois, aterrada numa realidade mais estreita, ditada pela soma de constrangimentos técnicos e escolhas políticas.

O DOCUMENTO PARA O QUAL QUASE NINGUÉM OLHA

Se queremos saber o que de facto aconteceu, a resposta não está no OE, está na Conta Geral do Estado (CGE). A CGE, que tem de ser entregue em maio de cada ano, consolida a execução anual de receitas e despesas do ano anterior, descreve variações patrimoniais e financeiras, reconcilia as várias óticas contabilísticas e é objeto de parecer e certificação pelo Tribunal de Contas e de outros organismos independentes do governo. Ao contrário do Orçamento, que autoriza e estima, a CGE mostra e prova. E, ano após ano, confirma a divergência estrutural entre promessa e prática.

ID: 119746347

23-10-2025

No exercício de 2024, o parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE mostra que o saldo da administração central e da Segurança Social ficou significativamente acima do previsto – não por milagre de receitas, mas por subexecução da despesa. Do lado da receita, registaram-se valores aquém do orçamentado, explicados em parte por atrasos e subexecução de fundos europeus e do PRR e, em parte, por medidas fiscais decididas durante o ano, como alterações no IRS. Do lado da despesa, a travagem recaiu no investimento público e em dotações que ficaram por executar. O padrão tem sido este: um orçamento que anuncia mais despesa do que aquela que o Estado consegue – ou quer – materializar, e receitas que, por dependerem da economia e do ritmo dos fundos, oscilam em sentido contrário ao previsto.

É desconcertante que o debate público trate a CGE como uma nota de rodapé quando ela deveria ser o coração do escrutínio. É nela que se vê onde a máquina parou, onde avançou, onde faltou gestão, onde sobrou prudência. Os pareceres sobre a CGE por entidades como o Tribunal de Contas, o Conselho Económico e Social e outras deveriam alimentar a discussão democrática em vez de se perderem na espuma da homilia orçamental.

O ESVAZIAMENTO DO OE

O esvaziamento do OE tem duas raízes. A primeira foi a generalização das cativações como instrumento regular de gestão ao longo do ano. O Parlamento autoriza a despesa, mas a Administração retém verba com base em objetivos de saldo definidos no caminho. O efeito é duplo. Por um lado, defrauda expectativas legítimas dos cidadãos e das instituições – hospitais, escolas, universidades, forças de segurança – que planeiam com base no envelope aprovado e descobrem mais tarde que uma parte ficou na gaveta. Por outro, incentiva uma seleção adversa da despesa pública: adia-se manutenção, corta-se em bens e serviços, encolhem-se investimentos que fazem falta e que, quando regressam, custam mais.

A segunda raiz é mais recente e mais grave: a amputação do conteúdo do OE. O atual Governo decidiu retirar do Orçamento matérias com impacto orçamental direto, como alterações relevantes ao IRC. Segundo Joaquim Miranda Sarmento, o pretexto seria limpar o OE de “cavaleiros orçamentais” – propostas legislativas inseridas no documento que têm pouco a ver com a gestão orçamental, mas que são assim mais facilmente aprovadas. Mas o que saiu da proposta do OE não foram esses “cavaleiros”, foram peças centrais da política orçamental.

A exclusão do OE de decisões-chave sobre impostos não foi uma opção técnica, mas política – facilita a viabilização da proposta do Governo pelo PS. Transferir aquele tipo de decisões para diplomas avulsos pode facilitar a vida parlamentar, mas empobrece a peça que deveria concentrar as escolhas fundamentais. Em nome de um OE “mais limpo”, produz-se um OE menos substantivo e, por isso, menos escrutinável. O País perde um momento de debate coerente sobre o equilíbrio entre receita e despesa e ganha um puzzle legislativo em que a avaliação dos impactos se dilui ao ritmo da agenda política.

O OE COMO NARRATIVA OFICIAL

A aura do OE mobiliza atenções, mas a maleabilidade da execução permite anunciar hoje o que amanhã pode ser corrigido em silêncio. Também permite ao governo construir a narrativa mais conveniente para as decisões que toma.

A proposta para 2026 ilustra bem a deriva. O Governo apresentou-a como sinal de redução de impostos concentrada na classe média. No detalhe, a atualização dos escalões do IRS é de 3,5%, enquanto o próprio Governo admite que os salários deverão crescer 5,3% no setor privado e 5,1% na Administração Pública. A consequência é que uma parte significativa dos contribuintes não sentirá um alívio real, porque a progressão salarial supera a atualização de escalões. Quando olhamos para casos concretos, a propaganda murcha: para um trabalhador com 1 200 euros brutos mensais, a redução efetiva de impostos é inferior a cinco euros por mês – um valor que contrasta com algumas centenas de euros anuais poupados por quem se situa no topo da escala.

Em paralelo, o Executivo admite mexer no imposto sobre os combustíveis para neutralizar descidas do petróleo internacional: quando o preço do crude baixa, sobe o ISP, mantendo assim estável o preço na bomba. Ou seja, o consumidor não beneficia da descida externa e nem se apercebe de que foi privado de uma potencial melhoria do poder de compra.

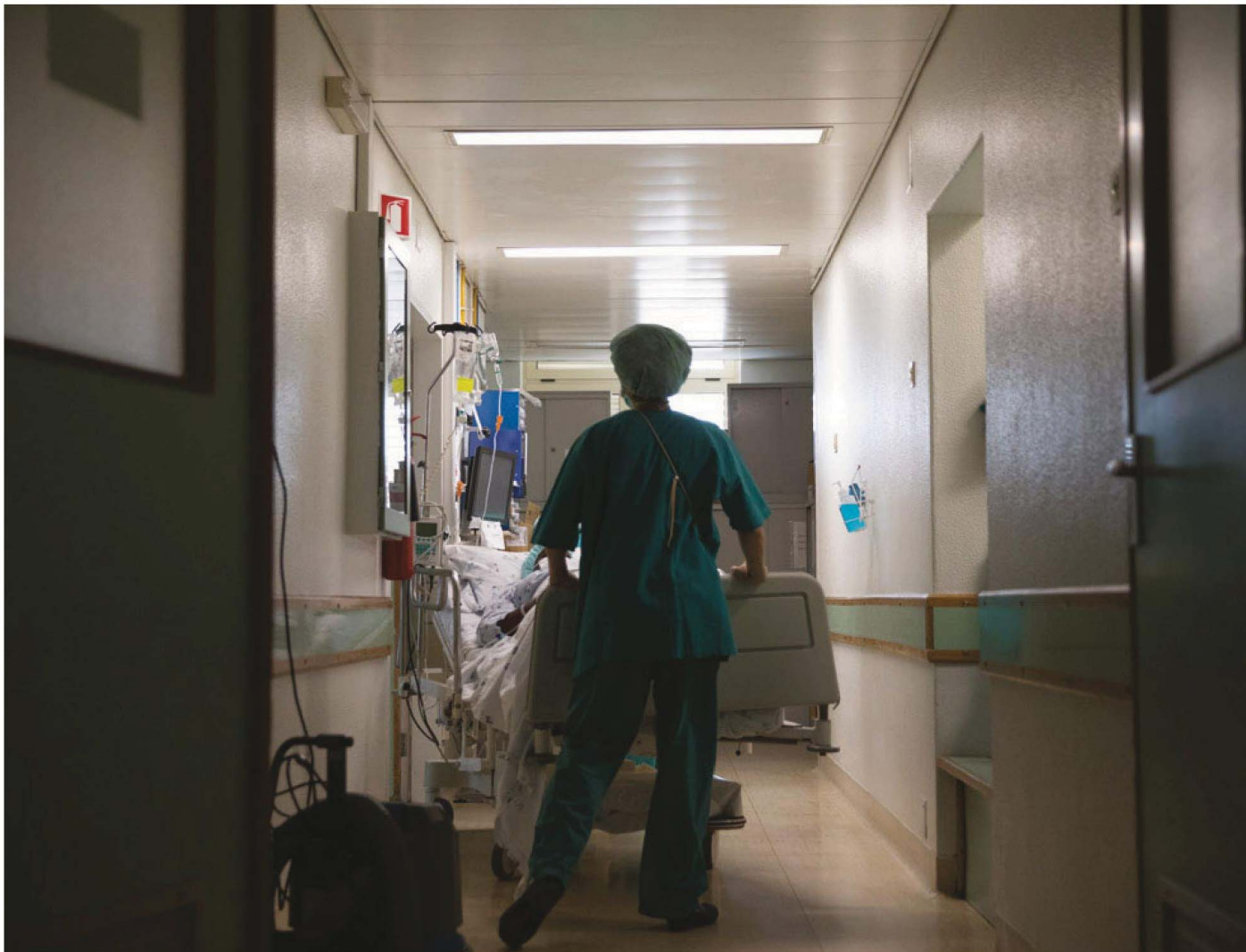
Do lado da despesa, repete-se o padrão retórico: anuncia-se um aumento de 5% na massa salarial dos profissionais de saúde, sinalizando investimento no SNS. Ao mesmo tempo, prevê-se um corte de 10% nas compras de bens e serviços que sustentam exames, consumíveis, manutenção e operações quotidianas dos hospitais.

É um jogo de sombras: realça-se o número que brilha e esbate-se o mais comprometedor. Nestas condições, o OE serve sobretudo para construir a narrativa oficial

Quando olhamos para casos concretos, a propaganda murcha: para um trabalhador com 1 200 euros brutos mensais, a redução efetiva de impostos é inferior a cinco euros por mês

Anuncia-se um aumento de 5% na massa salarial dos profissionais de saúde, sinalizando investimento no SNS. Ao mesmo tempo, prevê-se um corte de 10% nas compras de bens e serviços que sustentam exames, consumíveis, manutenção e operações quotidianas dos hospitais

**O Orçamento não é um oráculo, muito menos um espetáculo;
é um contrato público, anual, que deve ser claro, coerente
e verificável. Quando for tratado assim, ganhará
o Estado, ganhará a democracia e ganharemos nós**




sobre a governação e sobre o País, usando e abusando da reputação que o documento não merece para amplificar mensagens que soam bem em outubro e logo se vê se têm concretização ao longo do ano.

RESGATAR O OE

Nada disto é irrelevante. Quando o documento central da política orçamental é transformado num exercício de encenação, as instituições perdem credibilidade e a governação perde eficiência e transparência. O cidadão que ouve promessas em outubro e encontra serviços subfinanciados em março tem razão para desconfiar.

A solução não é desistir de levar o Orçamento a sério, é devolvê-lo à sua função. Isso implica três compromissos. Primeiro, recentrar o debate público na execução: dar primazia à Conta Geral do Estado, ler os pareceres do Tribunal de Contas e de outras entidades, cobrar responsabilidades. Segundo, limitar cativações a situações verdadeiramente excecionais, com critérios públicos, relatórios periódicos e avaliação *ex post* do custo de

oportunidade do que ficou por fazer. Terceiro, reconstituir no OE o núcleo das decisões com impacto orçamental, em especial as fiscais, de modo a que o Parlamento e os cidadãos possam discutir, num mesmo momento e documento, o equilíbrio entre aquilo que o Estado cobra e aquilo que o Estado oferece.

Acrescente-se um quarto gesto, de cultura institucional: dizer a verdade sobre os dilemas da governação. Se a prioridade é reduzir o défice, assumam-se as consequências, sem pintar de verde o que é cinzento; se a prioridade é reforçar escolas, saúde ou ciência, expliquem-se as fontes de financiamento e os prazos de execução com honestidade. A tendência recente aponta noutra direção, mas é precisamente por isso que vale a pena insistir. O Orçamento não é um oráculo, muito menos um espetáculo; é um contrato público, anual, que deve ser claro, coerente e verificável. Quando for tratado assim, ganhará o Estado, ganhará a democracia e ganharemos nós – não porque a liturgia mude, mas para que a substância passe a comandar a encenação.  visao@visao.pt