



INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY

L I S B O N

POLICY BRIEF 12

Avaliar a credibilidade orçamental:
o caso do investimento público em Portugal

João Matias joaopamatias@novasbe.pt

Disclaimer

O presente *policy brief* é o resultado de um projeto entre o Institute of Public Policy e a International Budget Partnership, consubstanciando-se na tradução para a língua portuguesa do output divulgado pela última entidade relativamente ao caso português. Pode consultar a versão original e mais informações sobre o projeto em <https://www.internationalbudget.org/publications/how-governments-report-and-justify-budget-deviations/>.

Policy Briefs

A série de *Policy Briefs* do Institute of Public Policy pretende apoiar o debate público com trabalhos concisos, onde se analisam políticas públicas de forma rigorosa e se explanam recomendações claras.

O autor

João Matias é Associate na RBB Economics.

Sobre o Institute of Public Policy

O Institute of Public Policy é um “think tank” independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante.

O caso do investimento público em Portugal

Este *policy brief* avalia a transparência da informação aos cidadãos sobre a não-execução do investimento público relativamente ao valor orçamentado. O Governo não apresenta nenhuma razão nos relatórios públicos. Além disso, aumenta continuamente o valor proposto ano após ano, embora este não seja tipicamente gasto. Este *policy brief* avalia assim a não-execução do investimento público, a sua evolução ao longo do tempo e setores, e estuda os motivos por detrás desta realidade.

Os hospitais carecem de equipamentos médicos e as suas infraestruturas necessitam de manutenção, os transportes públicos precisam de mais comboios para fazer face à procura, e os portos das margens do rio Tejo fecham em situações climáticas adversas. Apesar dessas evidências, o investimento público tem sido uma ferramenta

para diminuir os gastos e atingir as metas do déficit, especialmente desde a crise financeira.

O presidente da República Portuguesa disse, a 13 de novembro de 2018, que as opções do Governo de atingir metas orçamentais globais em combinação com medidas para corrigir as assimetrias sociais e empurrar o consumo interno levaram ao atraso do investimento público estrutural. A informação é corroborada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO).

A persistência desses efeitos após o período mais severo da crise levou a que várias instituições e meios de comunicação denunciassem estes desvios. No entanto, as únicas razões são dadas implicitamente pelos dados. Este *policy brief* irá abordar essas razões.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

- | O Governo não disponibiliza justificações para os desvios do valor orçamentado e executado do investimento público nos seus relatórios públicos.
- | O processo de execução de um projeto é complexo e demora muito tempo. Em média, são precisos 2 anos para autorizar um projeto planeado.
- | Os efeitos do êxodo das empresas de construção durante a crise financeira persistem. Atualmente, uma empresa que ganha um concurso público para executar um projeto pode ver o seu plano de execução rejeitado devido à falta de qualidade e requisitos mínimos.
- | Os desvios do investimento público aumentaram durante o período de assistência económica e financeira. Desde então, é utilizado como uma variável de ajustamento.
- | Nos últimos anos, nomeadamente no período entre 2014 e 2016, a despesa em investimento público foi inferior ao montante orçamentado como contrapartida de gastos excessivos na aquisição de bens e serviços e despesas com pessoal.
- | A separação oficial do investimento por setores altera-se entre e dentro do mesmo mandato, dificultando a análise dos dados e a concretização de conclusões.
- | Infraestruturas, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e Saúde têm sido os setores mais afetados pela subutilização.

Contextualização

Segundo o FMI, Portugal tem o nível mais baixo de investimento público entre as economias avançadas. Além disso, já não é sequer suficiente para compensar a depreciação do investimento já realizado, conforme referido no relatório Fiscal Monitor 2018. Nos últimos anos, o valor final executado fica aquém do valor estipulado no orçamento promulgado. Esta situação levanta preocupações que são agravadas pela prevista manutenção de baixos níveis de investimento público.

Antes da crise de 2008, a execução do investimento público estava, em média, mais próxima do valor orçamentado. No entanto, é difícil avaliar quando é que a não-execução começou. O investimento na Administração Central ficou sempre aquém das quantias orçamentadas, por exemplo, mas pode-se ter a certeza de que o problema foi exacerbado desde o período de assistência económica e financeira que Portugal enfrentou entre 2011 e 2014.

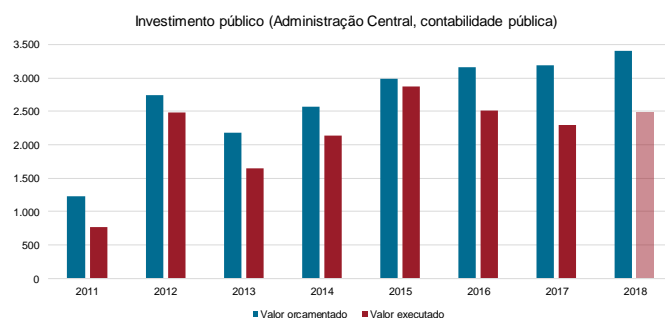
O presente policy brief foca-se nos desvios entre o valor do investimento público no Orçamento Aprovado e os valores dos relatórios da Conta Geral do Estado.

Apesar de o Governo não disponibilizar respostas a estes desvios em documentos oficiais, este *brief* identifica, através de análise de dados e entrevistas, possíveis razões, tais como: A) a heterogeneidade das instituições; B) o fato de ser mais provável que o investimento, em conjunto com os Fundos Europeus, seja adiado devido a um aumento do número de requisitos; C) o sector da construção em Portugal continua a ser gravemente afetado e parte dos municípios não consegue encontrar empresas dispostas a executar os seus projetos; D) o investimento é uma variável de ajustamento, uma meta mais fácil de gerir/modificar do que outras despesas, como salários ou cortes politicamente mais prejudiciais noutras áreas, já que é politicamente inofensivo em com-

paração com outros cortes de despesas. Voltaremos a cada um destes argumentos na secção seguinte.

Relativamente aos desvios, a figura 1 abaixo apresenta a evolução de 2011 a 2018.

Figura 1 – Investimento Público da Administração Central: valores orçamentados e executados entre 2011 e 2018, em milhões de euros



Todos os anos, o Orçamento Aprovado propõe um aumento no investimento público em comparação com o ano anterior, embora os relatórios da Conta Geral do Estado possam mostrar uma tendência decrescente. Assim sendo, **os valores sugeridos não são um bom indicador da despesa real. Nenhum aviso é feito quanto às previsões no Orçamento Aprovado, o que fere ainda mais a credibilidade dos valores apresentados.**

Justificações do Governo para os desvios

Nenhuma explicação é dada nos documentos oficiais. Os documentos analisados na procura de tais informações foram: os relatórios dos Orçamentos Aprovados, a sua análise pelo Conselho das Finanças Públicas, os relatórios de Conta Geral do Estado e sua análise pela UTAO.

Os sucessivos aumentos anunciados no Orçamento Aprovado reconhecem a importância do investimento público para o crescimento futuro. No entanto, a sua não-execução e a falta de justificações indicam um baixo nível de transparência no compromisso real de atingir a meta estipulada.

Razões por detrás dos desvios: resultados das entrevistas

Não existem explicações em documentos oficiais. Assim, foram realizadas várias entrevistas para identificar os motivos que justificam os desvios, nomeadamente com representantes do Ministério das Finanças, de empresas públicas (como a Infraestruturas de Portugal – que pediu anonimato), e de Partidos da oposição.

Começando com a heterogeneidade das instituições que conduzem a despesa com investimento, uma primeira distinção é entre Administração Central e Local. Como mostra a figura 2, desde 2014 a percentagem do investimento em contas nacionais era de 50%, aproximadamente, para cada lado. A relação entre o Governo e as empresas públicas também cria ineficiências ao exigir, por exemplo, a aprovação individual dos diferentes contratos de um projeto para além da aceitação do projeto em si. Este controle burocrático do Governo em relação às outras instituições que gerem parte do investimento público adia ainda mais o investimento.

Figura 2 – Percentagem de investimento público realizado na Administração Regional e Local

	2014	2015	2016	2017e	2018 (OE)
Formação Bruta de Capital Fixo na ARL	46%	38%	50%	51%	48%

Fonte: “Uma estratégia orçamental sustentável para Portugal” (2018).

Adicionalmente, mesmo que um programa de financiamento seja aprovado, cada projeto aí englobado deve ser aprovado separadamente. Em média, um projeto demora dois anos a ser autorizado. Sendo que, o orçamento representa o preço máximo possível que o Governo está disposto a aceitar para uma empresa executar o projeto. No concurso público para atribuir o projeto a uma empresa, a empresa vencedora tende a ganhar com um preço que corresponde a 80% do preço

máximo que o Governo está disposto a pagar. Assim, isto pode justificar, em parte, a execução abaixo de 100%. No que diz respeito aos Fundos Europeus, não é claro se estes constituem um motivo de desvios. O ano de 2015 foi um ano de desvios particularmente baixos no período considerado. Este ano foi o fim de um ciclo de Fundos Europeus, após o qual os projetos planeados não seriam executados (apenas no âmbito de um novo programa). Espera-se uma corrida para implementá-los. **Normalmente, parte da carga dos projetos é suportada pela Administração Central ou Local, o que significa que afetou a despesa de investimento público.**

Os dados mostram que este argumento é ambíguo ao explicar o alto nível de execução em 2015. Por um lado, a taxa de crescimento da execução de Fundos Europeus é quase constante ao longo dos anos no último programa, portanto não parece haver pressa de execução durante o último ano. Por outro lado, também é verdade que entre 2014 e 2015 a diferença entre os projetos esperados e executados caiu para metade e se tornou mínima. Este último facto pode indicar que até ao último ano houve uma sobrestimação dos projetos que seriam realizados em cada ano. É mais plausível que quase todos os projetos sejam orçamentados no início do ciclo, apesar do facto do financiamento surgir num ritmo constante ao longo dos anos, tornando os primeiros anos baixos em níveis de execução e dando aos últimos um desempenho excepcional. Não há informação sobre a execução de ciclos de programas anteriores por anos, portanto a justificação não é robusta.

O terceiro argumento surge no setor de construção. Em agosto de 2018, o presidente da Associação portuguesa de empresas de construção afirmou que alguns projetos de infraestruturas públicas não tinham nenhuma empresa a concorrer nos concursos. Argumentou que o preço máximo fixado foi muito baixo. Além disso, estas empresas enfrentam agora problemas de escassez de materiais e trabalhadores, que podem afetar especialmente os investimentos nos municípios menos vantajosos para trabalhar, nomeadamente no interior do país. Esta proposição carece, no en-

tanto, de confirmação empírica sobre seu significado. Ainda assim, as empresas públicas relatam que, mesmo após a licitação, a construtora vencedora apresenta um plano de implementação que não cumpre os requisitos mínimos ou que gere fracamente a sua execução. A empresa pública rejeita assim a licitação e solicita uma nova proposta.

Argumentos dos desvios suportados pelos dados

Dos documentos analisados pode-se obter uma conclusão. A fim de alcançar a redução desejada do déficit – a maior prioridade após a crise, reduzir o montante executado de investimento público é um corte menos saliente do que diminuir a força de trabalho no setor público ou adiar promessas legislativas, como o fim do congelamento das carreiras da Administração Pública. O investimento público é, assim, utilizado como uma variável de ajustamento para atender às metas do déficit, no sentido em que sua execução é definida abaixo do orçamentado para fazer face a outros gastos não planeados durante o mandato.

Adicionalmente, a UTAO sugere na sua análise aos relatórios de Conta Geral do Estado que os baixos níveis de execução do investimento público são acompanhados por despesas excessivas na aquisição de bens e serviços e despesas com pessoal (independentemente se a despesa total ficar abaixo ou acima do Orçamento Aprovado). Tal destaca o facto da despesa de curto prazo representar uma maior prioridade face aos investimentos com benefícios de longo prazo.

Há alguma redistribuição para sobreutilizar em algumas áreas e subutilizar noutras. A falta de justificação oficial dos desvios segue as dúvidas sobre porque é que o investimento previsto não foi cumprido. Os dados apoiam o facto da não-execução do investimento ser como uma ferramenta para atingir as metas do déficit.

Decompor o investimento público em setores cria um obstáculo: a divisão setorial oficial sofre

alterações regularmente. Estas mudanças intertemporais dificultam a análise dos dados e da evolução da variável. Por conseguinte, **a transparência é reduzida e a comparabilidade é dificultada.**

Não obstante, a figura 3 apresenta os 6 principais setores que apresentaram o maior desvio médio entre 2013 e 2017. Foram necessários alguns ajustes para tornar os valores comparáveis, mas observa-se claramente que as áreas mais determinantes são: 1) Infraestruturas, 2) Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, e 3) Saúde. O setor Ensino Primário e Secundário surge logo de seguida, com um valor semelhante a 2) e 3).

A empresa nacional portuguesa de comboios de longa distância, Comboios de Portugal, exige continuamente mais investimento em infraestruturas e comboios. Hoje em dia a procura é tão grande comparada à oferta que as pessoas viajam horas em comboios lotados. Além disso, a Ponte 25 de Abril, a ligação privilegiada entre Lisboa e Almada, esteve na comunicação social por atrasar fundos para manutenção. Em outubro de 2018, o Ministro da Saúde admitiu que as infraestruturas do setor estavam 10 anos atrás do nível que deveriam. Estas notícias corroboram os dados. Com exceção do setor da Defesa, todos os outros desvios são aproximadamente proporcionais aos valores antecipados. Este setor é o único onde os investimentos parecem estar fora da lista não prioritária. Todos os outros são cortados sem uma regra específica.

O que se observa é que, por uma questão de consolidação fiscal, algumas despesas têm desvios positivos, enquanto o investimento apresenta de uma forma geral diferenças negativas. No entanto, uma coisa é certa: a meta do déficit é a prioridade. Paralelamente, o Governo está relutante em aprovar investimentos onde não há dados disponíveis sobre o capital existente.

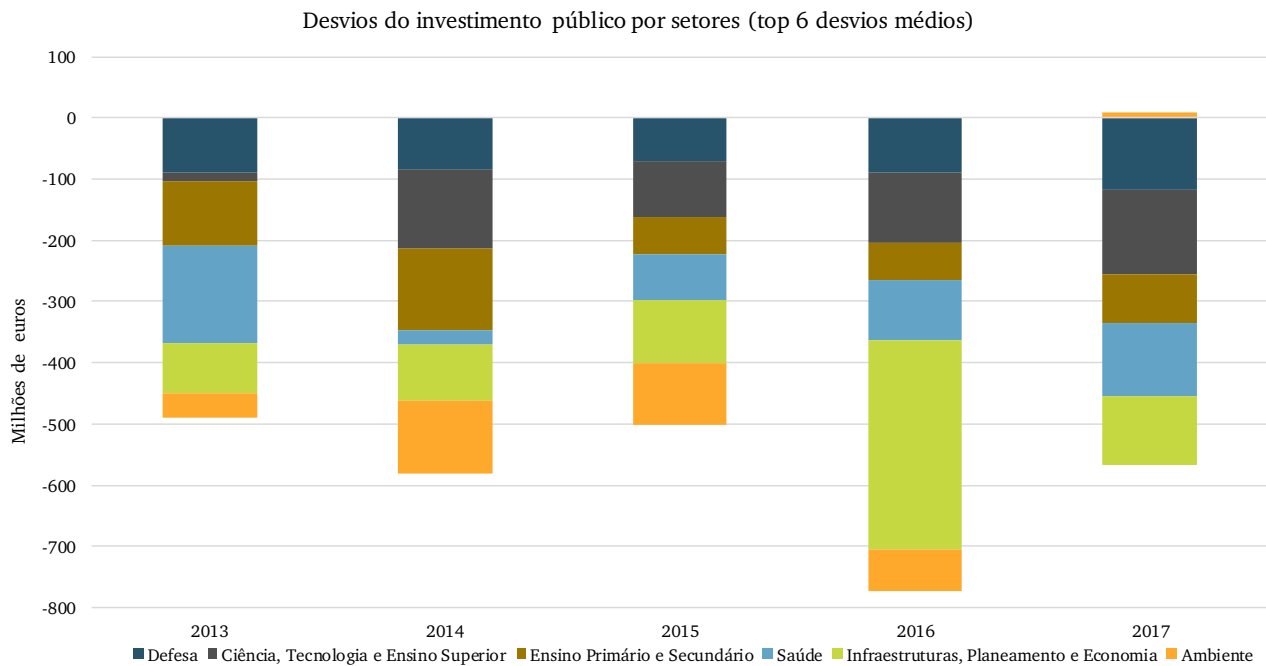
A partilha de informação sobre os desvios aos cidadãos tem muita informação sobre os valores do investimento público orçamentado e executado. No entanto, nenhuma justificação é dada quanto à diferença entre esses números, o

que impede os cidadãos de compreender totalmente as causas e efeitos da não-execução do investimento público.

Sabe-se, pelo menos, que o baixo investimento compromete o crescimento económico e que os

setores mais afetados estão diretamente relacionados às gerações futuras. A deterioração destes setores pode acentuar os efeitos do subinvestimento no alcançar da prosperidade económica.

Figura 3 – Desvios nos 6 principais setores



Fonte: Relatórios das Contas Gerais do Estado, de 2013 a 2017

IPP *Policy Brief* 12. Maio 2019

ISSN: 2183-9352

Avaliar a credibilidade orçamental: o caso do investimento público em Portugal

Autor: João Matias

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do Institute of Public Policy, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados.
Nem o Institute of Public Policy nem qualquer seu representante é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida.
Este texto não pode ser citado, reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores.



INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY

L I S B O N

Rua Miguel Lupi, n.º20, 1249-078 Lisboa, Portugal
+351 213 925 986 admin@ipp-jcs.org