

## CONTAS PÚBLICAS

# Mais de seis mil milhões em investimento público ficaram na gaveta desde 2015

Rubrica do investimento tem vindo a ser consecutivamente sobre orçamentada, com uma execução a rondar os 80% desde 2015. Ambição para 2023 é grande, mas dificuldades são muitas e conjuntura incerta pode piorar a situação.

JOÃO BARROS  
jbarros@medianove.com

O investimento tem sido um dos calcanhares de Aquiles da economia nacional nos últimos anos, não acompanhando a evolução de outras categorias importantes para o crescimento como o consumo ou as exportações, tanto do lado privado, como do público. No investimento público, os Orçamentos do Estado (OE) apontam para crescimentos anuais que acabam defraudados a posteriori, gerando críticas de várias bancadas políticas, economistas e empresários à medida que investimentos vistos como estruturantes continuam por realizar. Desde 2015, foram mais de seis mil milhões de euros que ficaram por executar e 2023 não se afigura um exercício orçamental simples.

Uma análise aos últimos OE mostra uma tendência clara de sobre orçamentação das categorias associadas ao investimento público, apesar das promessas dos mais recentes governos socialistas. Os dados não mentem: em 2015, dos quase 4,8 mil milhões de euros previstos para esta rubrica, apenas 91% foram executados; em 2016, a ambição era maior, com 4,88 mil milhões previstos, mas apenas 80,4% de execução; para 2017, a expectativa era de 4.987,5 milhões de euros, mas apenas 82,9% foram aplicados.

Nos anos seguintes, taxas ainda mais preocupantes de execução: 78,6% em 2018 e 79,4% em 2019, isto apesar dos grandes aumentos na quantia orçamentada para estes anos (5.484,4 milhões em 2018 e 5.957,4 milhões no ano seguinte); finalmente, 2020 registou uma melhoria assinalável, mas que deixou a taxa de execução ainda bastante abaixo de 100%, com 96,3%, sendo que esta melhoria se esfumou no ano seguinte, quando foram executados apenas 82,5% dos 7,7 mil milhões de euros orçamentados.

Este ano, e embora não havendo ainda dados completos disponíveis, o primeiro semestre viu ficarem cativos 1.012,5 milhões de euros, dos quais foram desbloqueados apenas 124 milhões. Este valor refere-se a várias despesas da ad-

ministração central e, como tal, vão muito para lá do investimento público, mas incluía-se neste valor, por exemplo, contrapartidas nacionais para investimentos cofinanciados. Para 2023, o OE prevê uma despesa cativada de 3.129 milhões de euros, ou seja, 2,8% do total dos gastos orçamentados.

Esta é uma realidade que leva a críticas frequentes da oposição e de vários agentes económicos, dado o impacto negativo que tem na economia, e para o próximo ano o cenário será desafiante, sublinha Pedro Brinca, economista e

professor universitário. A incerteza em que está envolta a economia global e à qual Portugal não escapa tornam o exercício orçamental mais sujeito a riscos, especialmente dada a possibilidade de um crescimento mais moderado do que os 1,3% projetados pelo Governo.

“Mas nem só dos perigos da quebra de receitas vivem as ameaças à execução orçamental”, acrescenta, lembrando os avisos recentes do Conselho de Finanças Públicas (CFP) sobre a despesa. Há “dúvidas quanto ao plano de revisão de despesa que está previsto, consideran-

**“Cativações e a sobreorçamentação da despesa [...] podem permitir ao Governo dar um ‘golpe de asa’ e evitar um orçamento retificativo”**

do que peca pelo otimismo”, bem como “os riscos que existem relativamente à necessidade de atender às pretensões dos parceiros privados das PPP, nomeadamente compensações e indemnizações de forma repor o equilíbrio financeiro dos respetivos contratos”.

Por outro lado, o cenário económico pode degradar-se de tal forma que “leve à ativação de muitas das garantias de Estado dadas a linhas de crédito criadas por altura da pandemia”, incluindo com a TAP e o Novobanco, com a “hipótese de uma eventual utilização do

## INVESTIMENTO ORÇAMENTADO

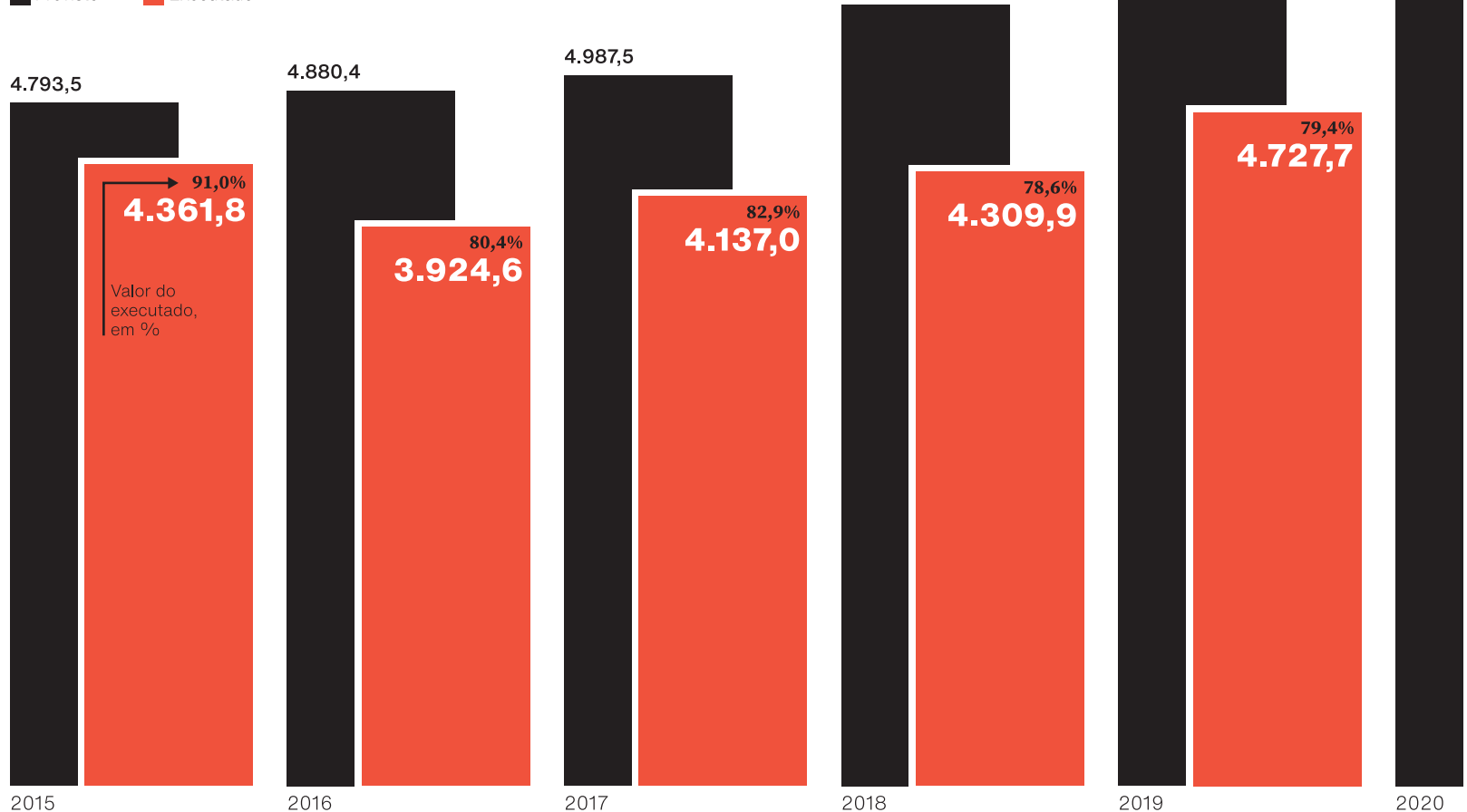
### EXECUÇÃO NÃO PASSOU DOS 96,3% NOS ÚLTIMOS SETE ANOS

Apesar do crescimento de ano para ano nos montantes orçamentados para o investimento, este tem sucessivamente ficado bastante abaixo do previsto, com uma execução média de 84,5%. Os montantes executados não deixam de crescer em cadeia, mas a execução de 2019 não seria suficiente para chegar a 100% do valor orçamentado para 2015, a título de exemplo.

#### EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO

Valores em milhões de euros

■ Previsto ■ Executado



Fonte: DGO

## O Banco de Portugal já mostrou a sua apreensão com o crescimento anémico do investimento e pela importância crescente do consumo privado para a economia nacional

remanescente dos 485 milhões de euros ao abrigo do acordo de capitalização” neste último.

### Despesas de capital preocupam

A entidade liderada por Nazaré da Costa Cabral alertou para um desequilíbrio entre os seus cálculos e os apresentados pelo Governo quanto à redução da despesa fiscal, vendo um otimismo excessivo nestas previsões. Em detalhe, o CFP deteta “mais de metade da redução prevista” na categoria com despesas de capital proveniente de “medidas não especificadas”, regis-

tando um desencontro de 0,4 pontos percentuais (p.p.) do PIB com os números do Executivo.

A hipótese de um crescimento inferior ao esperado pelo Executivo tem sido levantada por várias instituições, ao emitirem projeções abaixo dos 1,3% inscritos no OE para o próximo ano. O Fundo Monetário Internacional (FMI) aponta para 0,7% em 2023, o mesmo valor que a Comissão Europeia, enquanto a OCDE espera 1% e o CFP antecipa 1,2%.

Também quanto à inflação as previsões internacionais são mais penalizadoras do que as internas, aumentando a possibilidade de uma atividade mais deprimida e uma coleta fiscal abaixo do esperado. Ao passo que o Governo projeta uma variação de preços de 4% em 2023, o FMI estima que esta chegue a 4,7%, enquanto a OCDE é ainda mais pessimista, esperando 6,6%. Já Bruxelas fica a meio caminho entre ambas, com 2,3%.

Ainda assim, e mesmo considerando a incerteza que irá envolver o próximo ano, a almofada financeira conseguida em 2022 com a subida generalizada de preços ajudará a acomodar alguns perigos, projeta Pedro Brinca.

Mais, “as cativações e a sobreorçamentação da despesa (que cresceu 3,5%, o que levou a um ‘puxão de orelhas’ de Bruxelas) podem permitir ao Governo dar um ‘golpe de asa’ e, através da realocação de verbas entre diferentes rubricas, lidar com as ameaças referidas sem ter de recorrer a um orçamento retificativo ou mesmo a um suplementar”.

### Consumo supera investimento

O próprio Banco de Portugal (BdP), liderado pelo antigo ministro das Finanças, Mário Centeno, já mostrou a sua apreensão com o crescimento anémico do investimento e pela importância crescente do consumo privado para a economia nacional, em detrimento de outras rubricas como a formação bruta de capital fixo.

Segundo os cálculos do banco central, o investimento crescerá apenas 0,8% em 2022 face ao ano anterior, um valor bastante abaixo dos 8,7% registados em 2021 e dos 5% projetados pela instituição no verão. Um dos motivos para o baixo resultado é, segundo o BdP, a baixa execução dos fundos europeus combinada com a subida de juros, inflação e grande incerteza; como tal, considera o governador, é necessário arrancar com novo ciclo de investimentos e, nesta dimensão, o plano de Bruxelas terá um papel importante.

Mário Centeno aponta para a maior variação do PIB e, sobretudo, do consumo privado face à do investimento, defendendo que este último “é que gera rendimento no futuro” e, como tal, deve servir como motor da economia nacional. Esta posição surge como contraposta ao atual modelo de desenvolvimento português, assente maioritariamente no consumo privado, levando o antigo ministro a falar em “preocupação”. ■

## FUNDOS EUROPEUS

# Impulso do PRR preso por burocracias

O pacote de Bruxelas deveria ter um impacto transformador na economia nacional, mas o seu pagamento tem-se vindo a atrasar. Montante já era de difícil execução e cenário vai-se agravando.

### JOÃO BARROS

jbarros@medianove.com

O OE2023 fala num aumento de 36,9% no investimento público, que deve chegar aos 8,6 mil milhões de euros, mas este rácio deve-se ao falhanço do Governo com o valor orçamentado para esta rubrica em 2022, com uma execução 14% abaixo do previsto, e nem o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) deve alterar este cenário, especialmente com as dificuldades e atrasos em que tem estado envolvido.

A meta para o próximo ano é ambiciosa: o Executivo pretende ver 3,5% do PIB em investimento público, um objetivo que igualaria o registado em 2011. Para tal, o OE2023 prevê uma dotação de 8.618 milhões de euros, o que, de acordo com o documento aprovado pela Assembleia da República no final do mês de novembro, configuraria uma subida de 36,9% nesta rubrica.

No entanto, esse aumento resulta de uma execução em 2022 bastante abaixo do inicialmente orçamentado. No OE2022, o investimento público contaria com uma dotação de 7.317 milhões de euros, ao passo que o OE2023 aponta para 6.295 milhões aplicados este ano (menos 1.022 milhões de euros ou menos 14% face à meta inicial). Assim, caso se tivesse confirmado a projeção do Governo, o crescimento para este ano seria de apenas 17,8%, e não os 36,9% anunciados.

Parte desta diferença entre orçamentado e executado prende-se com as dificuldades vividas com o PRR, que regista já 100% de contratação nas várias dimensões, mas com valores pagos muito aquém do expectável.

As taxas de aprovações nos três pilares estão já acima de 50%, com 62% na dimensão da ‘Resiliência’, 53% na ‘Transição Climática’ e 69% na ‘Transição Digital’; em contraste, esta última rubrica conta com a maior taxa de pagamento, com 16%, seguida da ‘Transição Climática’, com 9%, e a ‘Resiliência’, com 4%.

Esta realidade tem levado a avisos de vários sectores, com destaque para a construção, que tem sido a mais condicionada pela subida rápida e inesperada dos custos intermédios, o que coloca em causa os contratos celebrados. Ao mesmo tempo, o Governo garante ter a plena noção da importância de um plano visto como tendo um

potencial reformador da economia nacional.

Fernando Alfaiate, responsável pela Missão Recuperar Portugal, explica que os atrasos se devem a “uma nova metodologia”, focada em resultados, preferindo colocar a atenção na aplicação dos fundos e não na celeridade do processo. Ainda assim, reconhece, a probabilidade de Portugal receber o segundo cheque vindo de Bruxelas ainda durante este ano “é baixa”.

António Nogueira Leite, economista e professor universitário, sublinha a dificuldade política em conseguir adiamentos dos prazos de execução, até porque, sendo um pacote de resposta à pandemia, “será muito difícil daqui a oito ou nove anos justificar um programa desenhado para responder a um problema que já passou há tanto tempo”.

### Inflação e mão-de-obra são problemas

Ao mesmo tempo, há outras dificuldades associadas, nomeadamente os problemas em termos de contratação pública e a inflação, continua [ler entrevista nas páginas 4 e 5].

Já Susana Peralta aponta à questão da “adicionalidade do PRR”, ou seja, se o envelope financeiro desenhado por Bruxelas “vai mesmo financiar novos projetos ou se vem ‘tapar buracos’”, como já foi sugerido por alguns agentes económicos. O mais recente, recorde-se, foi Rui Moreira, presidente da Câmara Municipal do Porto, que acusou o Governo de canalizar as verbas do plano para compensar os desequilíbrios criados pelo processo de descentralização.

Por outro lado, continua Susana Peralta, importa não esquecer que estes investimentos geram despesa futura, o que contará para os exercícios orçamentais seguintes, e aponta a “dificuldades de execução que vão para além da falta de dinheiro”.

Na mesma linha, Nogueira Leite diz-se “convencido que outros partidos no Governo estariam neste momento a ser atacados pelos atrasos na execução do PRR”, isto porque o problema se prende sobretudo com o próprio processo de contratação e fiscalização.

“[Esta questão] depende fundamentalmente do ‘edifício’ que foi construído para tentar matar os problemas antes de existirem, na eventualidade de haver problemas, e que obviamente torna tudo muito difícil. Por outro lado, também

percebemos que as pessoas não aprendem, e que há situações onde havia perfeitamente tempo e capacidade para fazer processos concursais, mas há esta tendência enorme do ajuste direto”, afirma.

Ao mesmo tempo, vários sectores debatem-se com uma falta generalizada de mão-de-obra e dificuldades de contratação, o que atrasa ainda mais os projetos. Estas dificuldades são transversais, afetando áreas de atividade críticas para o desenvolvimento da economia nacional como os têxteis, a indústria agroalimentar, a de componentes automóveis e a biofarmacêutica, todas elas incluídas nos investimentos previstos no PRR nacional. ■



**No OE2023, o investimento público aumenta 37%, porque falhou meta de 2022 em mil milhões de euros**