

C - DÉFICE DO SECTOR PÚBLICO

1 - Sector Público Administrativo

O elevado montante e a forma de financiamento do défice do SPA (na ordem dos 7% do PIB, em previsão) não obstante os assinaláveis progressos conseguidos nos últimos anos, impõe algumas restrições à correcção estrutural do desequilíbrio externo e do desemprego. Sendo o défice da balança de bens e serviços igual à diferença entre o produto e a despesa interna, qualquer sector que gaste mais do que produz, como é o caso do SPA, contribui, directa ou indirectamente, para o défice externo. Essa influência tanto pode resultar do conteúdo importado da despesa directa e induzida, como da modificação dos preços relativos dos bens transaccionáveis internacionalmente, resultante da inflação.

A teoria macroeconómica vem, aliás, debruçando-se sobre os efeitos perversos da pressão do financiamento do sector público no investimento privado — quer pela quantidade de meios financeiros absorvidos, quer pelas flutuações induzidas na taxa de juro (crowding-out") — eventualmente compensados por movimentos de sinal contrário decorrentes dos aumentos do nível da actividade económica ou da concessão de subsídios e de transferências para o sector privado ("crowding-in").

O défice do SPA tem contribuído para gerar inflação ao aumentar a procura interna e prejudicar, pela via "crowding-out", a expansão da capacidade produtiva. Até há pouco, o impacto inflacionista do défice do SPA foi ainda amplificado pelo elevado volume de moeda que o seu financiamento originou. Por sua vez, o aumento da inflação, na medida em que agravava os custos e os preços relativos

dos bens e serviços transaccionáveis internacionalmente, fez aumentar o défice externo.

Para compensar o impacto negativo do défice do SPA no desequilíbrio externo, foram utilizadas as políticas monetária e cambial. A política monetária, por ter que acomodar as vultosas necessidades financeiras do SPA, conduziu à restrição do crédito — quer pela quantidade, quer pelo preço — aos restantes sectores de actividade. Por sua vez, a política cambial, por ter de compensar os efeitos do défice do SPA na inflação e na BTC, levou à desvalorização do escudo.

Pelas razões apontadas pode dizer-se que as políticas monetária e cambial têm estado condicionadas pela política orçamental e que para aumentar a independência daquelas relativamente a esta é necessário reduzir o défice do SPA e a criação monetária concomitante.

Considerada a relevância que assume a diminuição do défice orçamental, haverá que levar em linha de conta que essa redução apenas se poderá efectuar de forma gradual, atendendo às limitações que resultam da elevada rigidez atingida pelas despesas públicas e do nível de fiscalidade existente. Com efeito, nas actuais condições da economia portuguesa, as despesas fixas e dificilmente compressíveis correspondem a uma proporção elevada das despesas totais e absorvem uma percentagem considerável das receitas fiscais. Assim, os juros da dívida e os encargos com o pessoal representam aproximadamente 60% das despesas correntes e cerca de 77% das receitas fiscais. Por outro lado, o nível de fiscalidade ultrapassa 30%, o que não sendo excessivo em comparação com o que se verifica nos restantes países membros

da CEE, poderá já ser considerado elevado se se atender às diferenças de rendimento per capita entre Portugal e a média comunitária.

A margem de manobra da política orçamental é assim diminuta, encontrando-se a redução do défice das contas públicas largamente dependente da utilização rigorosa dos poucos graus de liberdade existentes, em termos de política fiscal e de despesas públicas, e da evolução futura da actividade económica. Quer isto dizer que o desequilíbrio das contas públicas portuguesas não será corrigido nem fácil nem rapidamente, tendo de sê-lo de forma gradual ao longo dos anos de execução do PCEDED. Além disso, exige que se prossiga a disciplina financeira iniciada em 1986, quer nas fases de preparação do Orçamento do Estado, quer nas fases de execução e controlo orçamental.

Embora seja o Estado o subsector público que mais contribui para o volume das necessidades de financiamento do SPA, não deixa de ser indispensável que o rigor de orçamentação e execução se aplique também a todos os restantes subsectores públicos: a disciplina orçamental que já caracteriza o Orçamento do Estado deverá abranger também os Fundos e Serviços Autónomos. Por outro lado, haverá que encarar as necessidades de financiamento da Segurança Social numa óptica de médio prazo em articulação estreita com o programa orçamental do Estado. Finalmente, pelo volume de recursos financeiros que já movimentam, as Autarquias Locais também não podem deixar de aderir à lógica de contenção das necessidades financeiras do SPA, pelo que serão indispensáveis progressos ao nível da orçamentação e da contabilização das respectivas receitas e despesas, de molde a permitir o conhecimento antecipado da sua absorção global de meios financeiros.

2 - Sector Empresarial do Estado

Natureza diferente e diferentes consequências, têm as necessidades de financiamento das empresas públicas. Primeiro, porque sendo entidades do sector produtivo têm uma lógica de funcionamento análoga à das empresas privadas e os efeitos da concorrência na procura de financiamentos não são os mesmos que para o SPA. Em segundo lugar, porque devem mover-se exclusivamente pelas normas da racionalidade empresarial — se se tratar de entidades tipicamente empresariais — ou por um misto devidamente calibrado e compensado entre essa racionalidade e o interesse social — se se tratar de empresas que prestam serviços públicos. Finalmente, porque o financiamento das empresas públicas rege-se — ou tem de passar a reger-se — pela avaliação do risco do negócio e da segurança e recuperação do crédito, enquanto o recurso à dívida pelo Estado assume outras configurações de segurança e, por vezes, de quase imposição, como aconteceu no passado.

O financiamento das empresas públicas não financeiras constituiu, ao longo dos últimos 12 anos, uma das principais fontes de dificuldades do controlo monetário em Portugal. Refira-se, a título de exemplo, que no período 1978-1983 as necessidades de financiamento daquelas empresas ascenderam em média anual a 8.7% do PIB, aproximando-se da média do SPA no mesmo período (10.1%), o que diz bem da dificuldade em conciliar um financiamento não asfixiante do sector privado com uma expansão aceitável dos meios de pagamento.

O forte endividamento das empresas públicas resultou, basicamente, de a estruturas financeiras já de si desequilibradas (o facto de a maior parte das empresas públicas terem pertencido a grupos económicos encabeçados por uma instituição de crédito permitia que

tivessem baixos níveis de capacidade próprios) se terem associado condições de financiamento desajustadas e investimentos inadequados. De facto, embora a subida dos preços dos bens e serviços fornecidos pelas empresas públicas tenha sido, em média, superior à do índice geral dos preços, o agravamento dos custos dos factores de produção e o substancial acréscimo dos encargos financeiros reflectiram-se em níveis de rentabilidade muito reduzidos e, em consequência, graus de autonomia financeira progressivamente decrescentes. Assim, no período 1977-1983 os encargos financeiros passaram de cerca de um quinto para aproximadamente um terço do total dos custos destas empresas.

Para este substancial acréscimo do peso dos encargos financeiros contribuíram, por um lado, o elevado endividamento das empresas e, por outro, a subida das taxas de juro internas e internacionais e a desvalorização do escudo. De facto, nos últimos anos, a par do crédito interno, as empresas públicas recorreram também a avultados financiamentos externos, por vezes por razões de financiamento da balança de pagamentos.

A diminuição das taxas de juro e da taxa de câmbio do dólar (moeda em que está denominada a maior parte da dívida externa) contribuiu para melhorar a situação económica-financeira das empresas públicas, embora esta continue a constituir importante condicionante do seu desenvolvimento. A referida melhoria conjugada com uma política de preços realista poderá aumentar a capacidade de autofinanciamento dessas empresas e, conseqüentemente, diminuir a sua absorção de recursos internos e externos.

As orientações que o Governo vem traçando são no sentido de que as empresas públicas se financiem no mercado de capitais e junto

das instituições de crédito como uma qualquer grande empresa, independentemente da natureza pública ou privada dos seus titulares. Os financiadores, sobretudo os institucionais, terão de avaliar se o risco é aceitável, se as garantias são bastantes, se os projectos têm mérito, se a estrutura financeira e patrimonial é equilibrada e se a administração das empresas justifica devidamente o volume e o modo de financiamento pretendidos. Ambas as instituições — financiadoras e financiadas — deverão ter presentes as metas estabelecidas pelo Governo para as principais variáveis macroeconómicas, designadamente o investimento produtivo e a liquidez da economia; as primeiras cuidarão, em particular, do cumprimento das directrizes de política monetária; as segundas enquadrar-se-ão nas orientações estratégicas dos ministros da tutela. Mas nem umas nem outras deverão negociar sob a imagem do Estado protector e pagador.