

CAPÍTULO VIII

REDUÇÃO DO PESO DO ESTADO E DA DÍVIDA PÚBLICA NA ECONOMIA

1. O peso do Estado na economia decorrente das nacionalizações

Como já antes se referenciou, com as nacionalizações de 1974 e 1975 passaram directamente para a posse do Estado as maiores empresas do nosso tecido económico.

De facto, as nacionalizações atingiram os bancos e outras entidades monetárias, as empresas seguradoras, os transportes aéreos, marítimos e terrestres, a siderurgia, a refinação e distribuição de petróleo, a produção, transporte e distribuição de

energia eléctrica, a reparação e construção naval, a indústria vidreira, as indústrias extractivas, cimenteiras, celulósicas, de cervejas e tabaqueiras, e ainda as telecomunicações e a comunicação social. Para além das empresas nacionalizadas directamente, entraram na posse do Estado centenas de outras empresas, nacionalizadas por via indirecta e pertencentes aos mais variados sectores de actividade.

Assim, em resultado da visão colectivista da economia que na época predominava, surgiu em Portugal um sector público empresarial com uma dimensão e um peso extremamente significativos, e, pior do que isso, sem qualquer lógica interna ou racionalidade económica, agrupando unidades da mais diversa natureza, dimensão e tipo de actividade.

Como consequência, em meados da década de oitenta, o VAB das empresas directa e indirectamente detidas pelo Estado representava cerca de 20% do produto nacional e quase 10% do emprego.

No sector financeiro, em particular, o peso do Estado era ainda maior. Por essa altura os bancos públicos representavam 91% do valor acrescentado do sector e 94% do emprego, enquanto as seguradoras públicas eram responsáveis por cerca de 68% do VAB e do emprego do sector.

Sublinhe-se que esta situação não tinha paralelo nos países da Europa Comunitária. A Itália era então o país onde o sector empresarial do Estado tinha maior peso relativo, representando cerca de 16% do PIB, enquanto no Reino Unido o peso do sector empresarial do Estado apresentava o valor mais baixo de toda a Comunidade, com cerca de 4% do PIB.

Esta dimensão do sector empresarial do Estado em Portugal, tornava particularmente sérios os efeitos económicos e financeiros vividos pelas empresas públicas, os quais eram de diversa ordem.

Desde logo, a dimensão deste sector e a política económica então dominante, levaram à sua utilização como instrumento de várias políticas governamentais o que em alguns casos se veio a traduzir em problemas agravados para as próprias empresas. Para além disso, alguns erros de estratégia e de investimento, acompanhados de situações de ineficiência da gestão, conduziram a uma deterioração da situação financeira das empresas.

Este estado de coisas levou a que, entre 1976 e 1987, apenas as empresas públicas não financeiras tenham acumulado prejuízos superiores a 950 milhões de contos, a preços de 1987. Este acumular de prejuízos implicou um esforço financeiro do

Estado, no mesmo período, superior a 1 000 milhões de contos, a preços de 1987, atribuídos a título de subsídios, dotações de capital e indemnizações compensatórias. Para se ter uma ideia mais aproximada da dimensão deste montante bastará referir que corresponde a 34% da dívida pública interna e 20% do PIB de 1987.

Era pois claro que a dimensão do sector empresarial do Estado estava a criar estrangulamentos ao desenvolvimento da economia nacional.

Este problema veio ainda a ser reforçado com a integração nas Comunidades Europeias, não só pelos novos desafios que então se colocaram mas também porque o primado da economia comunitária assentava já na liberalização dos mercados e na concorrência, situações que não eram compatíveis com a existência de um sector empresarial público com as características e dimensão do existente em Portugal.

Assim, a redução do sector empresarial do Estado passou a constituir não só uma necessidade do ponto de vista da consolidação das contas públicas, mas também um objectivo da política económica, tendo em vista promover a liberalização no funcionamento dos mercados e aumentar a concorrência, condições essenciais para o aumento da eficiência da economia.

2. As privatizações e a redução do peso do Estado na economia

A par da nova percepção de qual deverá ser o papel do Estado na economia, as privatizações têm vindo a ser determinantes no processo de redução do peso do Estado.

De acordo com os dados disponíveis, no final de 1994 o peso do Estado na economia seria cerca de metade do que se verificava há menos de uma década, quer relativamente ao produto quer relativamente ao emprego.

Peso do UEE na Economia Nacional

	1988	1994	1995 E
No PIBcf	19,4%	11,2%	10,4%
No Emprego	6,4%	3,2%	3,0%
No Total dos Assalariados	9,2%	4,3%	4,0%

O peso do Estado na economia não deve ser apenas medido em função desta presença no sector produtivo. Também a presença do Estado enquanto

entidade que compete para a absorção de recursos financeiros deve ser considerada já que constitui um factor que pode determinar uma incorrecta afectação de recursos, neste caso financeiros.

Daí que a redução da dívida pública é também um aspecto relevante a ter em conta nesta análise.

E a política de privatizações também aí tem tido efeitos positivos particularmente significativos.

Desde logo, relembre-se que este aspecto constituiu um dos principais objectivos das privatizações. Como atrás se referiu, a Lei Quadro das Reprivatizações estabelece expressamente no seu artigo 16º que

"As receitas do Estado provenientes das reprivatizações serão exclusivamente utilizadas, separada ou conjuntamente, para:

- a) Amortização da dívida pública;*
 - b) Amortização da dívida do sector empresarial do Estado;*
 - c) Serviço da dívida resultante das nacionalizações;*
 - d) Novas aplicações de capital no sector produtivo."*
-

Por outro lado, no desenvolvimento do enquadramento legal do processo de reprivatizações, e confirmando a importância que foi dada à amortização da dívida, há que referir que foi definido um limite mínimo que deverá ser destinado a esta finalidade. Assim, até 1993 esse limite foi de 80% do valor total das receitas de privatização obtidas pelo Estado, tendo, a partir dessa altura o limite sido fixado em 40%.

A concretização do processo de privatizações veio assim dar um contributo extremamente relevante para a redução do peso da dívida pública, objectivo que para além dos efeitos benéficos óbvios em relação à economia, constitui um dos objectivos essenciais a atingir no processo de construção da união económica.

Desde o seu início a privatização de participações públicas rendeu mais de 1 280 milhões de contos, a preços correntes. Deste valor o Estado arrecadou receitas em montante próximo dos 790 milhões de contos, a preços correntes, tendo aplicado na amortização de dívida pública cerca de 510 milhões de contos, a preços correntes, ou seja, quase 610 milhões de contos a preços de 1994.

É portanto extremamente significativo o contributo que as privatizações têm vindo a dar à redução do peso da dívida pública, como se pode constatar no quadro seguinte:

Quadro VIII.2
Aplicação das receitas de privatização

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
RECEITA TOTAL	78,9	69,6	173,0	313,5	80,4	188,1	320,0
RECEITA DO ESTADO	57,1	30,7	108,8	221,0	66,5	93,8	170,0
AMORTIZAÇÃO DE DÍVIDA							
MONTANTE	44,8	71,7	73,0	199,9	51,3	30,0	125,0
EM % DO PIB	0,6	0,7	0,6	1,6	0,4	0,2	0,8
EM % DA DÍVIDA PÚBLICA	0,9	1,3	1,1	2,8	0,6	0,3	1,2
APLIC NO SEC. PRODUTIVO	33,5	64,4	79,6	119,4	50,7	138,0	195,0

As mais recentes estimativas para 1995 apontam no sentido de que até ao final do ano possam vir a ser realizadas operações de amortização de dívida pública num montante total estimado em cerca de 0,8% do PIB de 1995.

Para além deste efeito directo através da amortização de dívida pública, acresce ainda o efeito indirecto decorrente da redução das necessidades de financiamento do Estado para acorrer à

de financiamento do Estado para acorrer à reestruturação financeira de diversas empresas de capitais públicos, a qual se tem vindo a fazer, em parte, através da aplicação de receitas de reprivatização.

Assim, deverá ser salientado que no período 1989-1995, a utilização de receitas de reprivatização na reestruturação de empresas de capitais públicos aproximar-se-á, a preços correntes, dos 680 milhões de contos.

Deste modo, quando avaliamos o impacto do processo de privatizações na redução da dívida pública não podemos esquecer que, para além do contributo directo através do financiamento da amortização de dívida (cerca de 596 milhões de contos no final de 1995, a preços correntes), as privatizações permitiram também que a dívida pública não tenha crescido num montante ainda superior (680 milhões de contos).

Numa análise mais profunda conclui-se no entanto que o impacto das receitas de privatização sobre a dívida pública não se esgota nos efeitos que acima se identificaram.

Na verdade, a acrescer àqueles, há ainda que considerar tudo aquilo que foi possível poupar de

juros, quer relativamente à dívida amortizada quer relativamente aos montantes que, na ausência de receitas de privatização deveriam ter sido acrescido à dívida pública para financiar a reestruturação das empresas.

A quantificação deste aspecto, tomando como referência as taxas de juros implícitas da dívida pública em cada um dos anos, aponta para um valor superior a 560 milhões de contos no período em análise e a preços correntes.

Considerando conjuntamente todos estes efeitos, directos e indirectos, poderemos afirmar que o contributo das privatizações para a redução da dívida pública está estimado em cerca de 1 840 milhões de contos, o que significa quase 12% do PIB previsto para 1995 e cerca de 17% do stock de dívida pública directa do Estado estimado para o final do corrente ano.

Pode assim dizer-se, com segurança, que tem sido bastante significativo o contributo das privatizações para a redução da dívida pública, e dos respectivos encargos, e, conseqüentemente, para o cumprimento dos objectivos estabelecidos no âmbito da construção da União Europeia quanto ao peso sobre o PIB da dívida pública e do défice. De facto, sem as privatizações, o rácio da dívida consolidada do sector público administrativo (SPA)

relativamente ao PIB, poderia atingir em 1995 cerca de 83,5% quando o valor esperado é aproximadamente de 71,7%. Quanto ao efeito sobre o déficit resultante da redução dos encargos da dívida, estima-se que em 1995 atinja cerca de 1% do PIB.

Embora o efeito das privatizações sobre a dívida pública seja muito expressivo o balanço financeiro das nacionalizações é fortemente negativo, ultrapassando largamente o efeito positivo acima analisado, como iremos ver no capítulo seguinte.
