

## AS PRIVATIZAÇÕES CONTRIBUÍRAM PARA AGRAVAR O DÉFICE ORÇAMENTAL E NÃO IMPEDIRAM O RÁPIDO CRESCIMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA

### RESUMO DESTE ESTUDO

De acordo com dados constantes do estudo “Sector Empresarial do Estado: evolução do período 1996-2001” da Secretaria de Estado do Tesouro do Ministério das Finanças; com dados da auditoria aos “Dividendos e Remunerações de Capitais do SEE” realizada pelo Tribunal de Contas, e com base também em dados do INE, do Banco de Portugal e da Direcção Geral de Orçamento conclui-se:

1- Entre 1989 e 1995, ou seja, com os governos do PSD tiveram lugar as privatizações do sector bancário e segurador tendo sido arrecadado receitas no valor de 6.827,3 milhões de euros. Entre 1996 e 2001, com os governos do PS, as receitas arrecadadas com a privatizações somaram 15.919,8 milhões de euros o que, como confessa o próprio ex-ministro das Finanças do PS, Oliveira Martins, “é revelador não só da decisão política de intensificação das operações de privatização como uma das principais transformações estruturais da economia portuguesa”, pois permitiu a reconstituição de antigos grupos económicos ou a criação de novos grupos económicos..

2- De acordo com a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, entre 1993 e 2003, as receitas arrecadadas pelo Orçamento do Estado resultantes de dividendos e participações nos lucros de empresas do Estado somaram 4.653,1 milhões de euros (930,6 milhões de contos).

3- No entanto, os lucros das empresas públicas foram muito superiores àqueles valores. Segundo o mesmo relatório do Tribunal de Contas, os lucros antes dos impostos de apenas 11 empresas públicas e só em 4 anos (1999-2002) somaram 9.176,7 milhões de euros (1.835 milhões de contos), sendo os lucros líquidos, ou seja, depois de pagar os impostos ao Estado, de 7.057,1 milhões de euros (1.411 milhões de contos). Com a privatização de muitas destas empresas, o Orçamento do Estado perdeu uma importante fonte de receitas, e aqueles lucros líquidos e, muitas vezes, até uma parte dos impostos passaram a ser arrecadados pelos grupos económicos que ficaram com essas empresas.

4- Apesar das privatizações maciças das empresas públicas que tiveram lugar no período analisado (1989-2004), e apesar de um dos argumentos utilizados pelos sucessivos governos para justificar essas privatizações tenha sido que dessa forma se obteriam importantes receitas com as quais se amortizaria a Dívida Pública, reduzindo assim os pesados encargos suportados pelo Estado devido a essa dívida, o certo é que a Dívida Pública nunca parou de aumentar de uma forma rápida.

5- Assim de acordo com dados do INE , do Banco de Portugal e da DGO, em 3 anos de governo Cavaco Silva (92-95) a Dívida Pública aumentou 46,2%, ou seja, em média 5.548 milhões de euros por ano (1.109,6 milhões de contos /ano); em 6 anos de governos PS de Guterres (1995/2001) cresceu 37,5%, ou seja, em média 3.294 milhões de euros por ano (658,8 milhões de contos/ano); e, finalmente, em 3 anos de governos PSD/PP (2001-2004) a Dívida Pública cresceu 14,7%, ou seja, em média 3.557 milhões de euros por ano (711,4 milhões de contos/ano)

6- Em resumo, entre 1992 e 2004, a Dívida Publica passou de 36.043 milhões de euros para 83.122 milhões de euros, ou seja, em 12 anos aumentou 130,6%, isto é, 47.079 milhões de euros (9.415,8 milhões de contos), o que dá um aumento médio anual de 3.923 milhões de euros (784,6 milhões de contos ano). Face a estes números oficiais é-se obrigado a concluir que o Estado perdeu um importante instrumento de obtenção de receitas e de política económica, que eram as empresas nacionalizadas, muitas delas estratégicas, e não resolveu o problema do rápido crescimento da Dívida Pública.

## **A CONFISSÃO DO EX-MINISTRO DAS FINANÇAS DO GOVERNO PS**

Guilherme Oliveira, ex-ministro das Finanças do PS no prefácio que escreveu para o estudo da Secretaria de Estado do Tesouro e Finanças – Sector Empresarial do Estado : evolução no período 1996-2001” – ainda elaborado pelo governo PS afirma que, neste período (96/2001), ou seja com governos PS, obteve-se “um encaixe de 15.919,8 milhões de euros “ com as privatizações quando “no período 1989-1995”, ou seja, com governos PSD, “o encaixe tinha sido de 6.827,3 milhões de euros, correspondentes na sua generalidade às operações de privatizações do sector bancário e segurador”.

E acrescentava gabando-se: “o encaixe total obtido no período 1996-2001 (com governos PS) é revelador não só da decisão política de intensificação das operações de privatização como uma das principais transformações estruturais da economia portuguesa”.

Vejamos quais foram as consequências em termos de perda de receitas anuais para o Orçamento do Estado, ou seja, como é que a destruição do SEE contribuiu para o actual problema do défice orçamental. E isto porque muitas vezes se procura fazer esquecer que os problemas que o País enfrenta neste momento têm como causa políticas erradas do passado.

Mas antes vai-se recordar alguns aspectos fundamentais desse processo ainda pouco claro da privatização das empresas que pertenciam ao Estado.

### **COMO SE PRIVATIZOU E O QUE SE PRIVATIZOU**

Em Portugal, no ano de 1988, portanto, quando o Governo do PSD de Cavaco Silva entrou em funções, as empresas publicas contribuían com 19,4% do PIB nacional, ou seja, de toda a riqueza criada anualmente no País, e representavam 10,9% do emprego. Mas tão importante ou ainda mais importante do que tudo isto, era o facto da esmagadora maioria das empresas estratégicas, fundamentais para implementar uma política de desenvolvimento económico e social, serem empresas públicas.

A Constituição da Republica, aprovada em 1976, estabelecia no seu artº 83 que “todas as nacionalizações efectuadas depois do 25 de Abril de 1974 são conquistas irreversíveis das classes trabalhadoras”. Desta forma a Constituição procurava, por um lado, impedir o retorno à reconstituição dos grupos económicos que dominaram o País durante muitos anos e que foram a causa também do atraso em que ele se encontrava e de grandes injustiças e, por outro lado, manter nas mãos do Estado instrumentos que permitissem fazer sair o País do Estado de atraso em que se encontrava.

Com o apoio do PS fez-se aquilo que o estudo elaborado pela Secretaria de Estado do Tesouro descreve da seguinte forma: “com a revisão constitucional de 1982 e com a alteração da Lei de Delimitação dos sectores através do Decreto Lei nº 406/83 deram-se os primeiros passos para a privatização de sectores como o bancário, segurador, adubeiro e cimenteiro”.

Depois, durante o governo de Cavaco Silva é publicada a lei nº 84/88 de 20 de Julho, que permitiu a transformação das empresas públicas, ainda que nacionalizadas, por simples decreto-lei, em sociedades de capitais públicos ou de maioria de capitais públicos, embora devendo o Estado ter a maioria do capital.

Aqui interessa realçar a similitude com algo que se está a verificar neste momento no sector da saúde, ou seja, a transformação dos Hospitais que estavam no Sector Publico Administrativo em Hospitais SA, ou seja, em sociedades anónimas embora ainda de capitais públicos. É evidente que nesta situação basta uma simples decisão governamental para fazer entrar o capital privado ou para que parte ou a totalidade do capital destas sociedades anónimas possam ser vendidas ou entregues para pagar dividas a privados.

Assim, foi ao abrigo desta legislação que, em 1988, foram transformadas em sociedades de capitais maioritariamente públicos quatro empresas; em 1989, já foram sete empresas públicas; em 1990, cinco empresas publicas; em 1991, onze empresas; em 1992, cinco empresas; e, em 1993, duas empresas. Para além disso, entre 1988 e 1990, foram também transformadas em empresas de capitais maioritariamente públicos oito seguradoras e onze bancos que eram empresas publicas.

A transformação de empresas públicas em empresas maioritariamente de capitais públicos permitiu a privatização de uma parte do seu capital mesmo antes da revisão constitucional.

A prová-lo está o facto de que no início de 1989, mesmo antes de ser abolido o princípio constitucional da irreversibilidades das nacionalizações, o governo do PSD de Cavaco Silva, ter iniciado a privatização da UNICER, do Banco Totta-Açores, da Aliança Seguradora e da Tranquilidade com a venda de 49% do capital de cada uma destas empresas.

No entanto, foi a revisão constitucional de 1989, feita com o apoio do PS e de toda a direita, que anulou o princípio da irreversibilidade das nacionalizações que constava da Constituição de 1976, tendo sido depois aprovada, em 1990, a lei quadro das privatizações – Lei 11/90 de 5 Abril – que permitiu a privatização integral e maciça d as empresas nacionalizadas.

Assim, em 1990, com o governo do PSD, foi vendido os restantes 51% do capital da UNICER e Tranquilidade, 100% da CENTRALCER, 33% do BPA, 31% do BTA, 51% da TRANSINSULAR, e 86% do Jornal Noticias.

Em 1991, são vendidos 100% da Sociedade Financeira Portuguesa e do Diário de Noticias, os restantes 51% da Aliança Seguradora, 80% da Portline, 60% da Bonança, 40% do BESCL e 80% do BFB.

Em 1992, é vendido 22% do capital da PETROGAL, 60% do BESCL, 100% da Rodoviária Nacional, da Rodoviária do Douro e da Mundial Confiança, 17,6% do BPA, 20% do BFB, 100% da Império, 100% do BANIF, 100% do CPP e 15% da Bonança.

Nesta venda a grosso das empresas publicas, caiem nas mãos de estrangeiros 16,7% do capital do BESCL , 11,5% da Império, 25% do CPP (actualmente já são praticamente 100%), etc.. Portanto, a preocupação para manter nacionais os centros de decisão de empresas estratégicas, que tinha sido apontado como uma das grandes preocupações do governo, desapareceu.

Em 1993, ainda com o governo do PSD, é vendido a totalidade do capital da Rádio Comercial, da Rodoviária da Beira Litoral, da Rodoviária do Tejo, e da Rodoviária do Alentejo, assim como 61,15% do capital do UBP, 17,5% do BPA e 51% do capital da Socarmar.

Em 1995, são vendidos 24,4% do capital do BPA, 20% do BPSM, 25% da PT-Telecom, 49% da Socarmar e 90% do SNAB , 44% da PORTUCEL, 20% da PETROGAL, mais de 80% da Siderugia Nacional (80% Longos, e 90% Planos), 20% da UBP, 100% da Rodoviária de Lisboa e 100% da Rodoviária do Sul do Tejo, etc.

Mas entre 1996 e 2001, com governos PS, intensificaram-se ainda mais as privatizações.

Para que se possa ficar com uma ideia clara da intensificação da destruição do Sector Empresarial do Estado pelos governos PS, apresenta-se seguidamente a lista completa das empresas vendidas, assim como do encaixe obtido em cada uma delas, lista esta que consta também do referido estudo elaborado e prefaciado por antigos membros dos governos PS.

**QUADRO I - PRIVATIZAÇÕES REALIZADAS PELOS GOVERNOS PS – 1996/2001***Sector Empresarial do Estado*

11

**Operações de privatização realizadas 1996/2001**

Operações de privatização	Data	Modalidade	%capital privat	Encalxe Total 10 <sup>6</sup> euros
<b>1996</b>				
Companhia Nacional de Petroquímica - 1ª fase	24.04.96	V+D	99,0	63,2
Portugal Telecom - 2ª fase	11.06.96	OPV+OI	21,8	730,2
Banco de Fomento e Exterior - 2ª fase	28.08.96	CP	65,0	678,3
Cimpor - 2ª fase	15.10.96	OPV+OI	45,0	576,3
Companhia Nacional de Petroquímica - 2ª fase	18.10.96	OPV	1,0	0,8
Banco Totta & Açores - 3ª fase	19.11.96	OPV+OI	13,3	102,3
Tabaqueira - 1ª fase	19.12.96	CP	65,0	165,4
Agroquímica - Agroquímicos	23.12.96	OPV		0,2
Banco Comercial dos Açores 1ª fase	02.07.96	CP		41,2
Banco Comercial dos Açores 2ª fase	09.12.96	OPV		4,6
<b>Total 1996</b>				<b>2.362,0</b>
<b>1997</b>				
BFE - 3ª fase	07.02.97	OPV	3,5	28,1
EDP - 1ª fase	16.06.97	OPV+OI	29,6	1.952,7
SN-Longos - 2ª fase	04.08.97	OPV	2,3	2,3
Lusosider - 2ª fase	23.07.97	OPV	0,3	2,9
Quimigal - 1ª fase	29.08.97	CP	90,0	40,6
Portugal Telecom - 3ª fase	09.10.97	OPV+OI+VDE	26,0	1.824,0
BRISA - 1ª fase	21.11.97	OPV+OI	35,0	489,8
<b>Total 1997</b>				<b>4.340,5</b>
<b>1998</b>				
Cimpor -3ª fase	18.05.98	OPV+OI	24,5	654,9
EDP - 2ª fase	09.06.98	VDE	2,3	289,6
EDP - 3ª fase	29.06.98	OPV+OI	16,9	2.147,3
BRISA 2ª fase	09.11.98	OPV+OI	30,6	750,2
Quimigal -2ª fase	31.07.98	OPV+OI	10	4,4
Sotaviva	22.04.98	VD	94,97	10,0
<b>Total 1998</b>				<b>3.856,3</b>
<b>1999</b>				
Carbóis	03.03.99	CP	100	3
Soponcol	19.01.99	OPV+OI	10,4	55,0
Tabaqueira - 2ª fase	24.09.99	VD	25	70,0
Companhia de Papel do Prado - 1ª fase	20.05.99	CP	95	30,7
Brisa - 3ª fase	24.05.99	OPV+OI	19,3	498,1
Fapajal	28.08.99	CP	96,27	4,1
Portugal Telecom - 4ª fase	12.07.99	OPV+OI	13,4	947,7
<b>Total 1999</b>				<b>1.608,6</b>
<b>2000</b>				
Dragapor		VD	100	3,1
GALP - 2ª fase	13.07.00	VD	15,0	433,6
Tabaqueira - 3ª fase	13.07.00	OPV+VD	10,0	27,7
EDP	23.10.00	OPV+VD	19,43	1779
Portugal Telecom - 5ª fase *	04.12.00	OPV+VD	8,7	960,8
<b>Total 2000</b>				<b>3204,2</b>
<b>2001</b>				
BRISA - 4ª fase	16.07.01	OPV+VD	4,76	137,1
CIMPOR - 4ª fase	30.07.01	CP	10,05	410,1
<b>Total 2001</b>				<b>547,2</b>
<b>Total 1996-2001</b>				<b>15.918,8</b>

\* Inclui o encalxe da venda de ações da PT detidas pela CGD, no valor de 294.887,279 euros

\*\* OPV(Oferta Pública de Venda); OI(Oferta investidores institucionais); CP( Conc. Público);VDE(Venda Directa Parcelada estratégica);VD(Venda Directa)

Para que se possa ficar com uma ideia da dimensão da perda de controlo da Economia como consequência das privatizações, interessa referir que , em 1998, o Sector Empresarial do Estado representava 19,4% do PIB e 10,9% do emprego; e, em 2001, depois das privatizações levadas a cabo por governos do PS, ele já representava apenas 5,1% do PIB e 2% do emprego.

Apesar desta destruição maciça do Sector Empresarial do Estado, o governo PSD/PP escreveu no seu programa o seguinte: - “Apesar do extenso programa de privatizações já realizado, o peso do Estado na economia continuava a ser excessivo, pelo que o Estado deve limitar a a sua presença ao que estritamente necessário. Nesse sentido, uma das vertentes essenciais será a da política de privatizações, dando-se especial referência à privatização das empresas do universo IPE”.

E assim o governo PSD/PP extinguiu o IPE (Investimento e Participações Empresarias), uma holding cujo capital pertencia 44,8% ao Estado, 20,35% à CGD e 34,04% à PARPÚBLICA, portanto controlada totalmente pelo Estado, que fazia a gestão de inúmeras participações do Estado.

O governo PSD/PP procedeu também à última fase da privatização do Banco Comercial dos Açores (8,3 milhões de euros de encaixe), da ENATUR (a alienação de 37,6% do seu capital) e a Gescartão (OPV lançada pela Portucel), tudo isto no valor de 69,3 milhões de euros.

Para além destas empresas estava já anunciada a privatização da TAP, dos CTT, das Aguas de Portugal, da REN, da parcela de capital que o Estado detém ainda na EDP, entre outras, que foi interrompida pela dissolução da Assembleia da República e pela, conseqüente, demissão do governo PSD/PP.

Mesmo depois de anunciada a sua demissão, no último dia em que esteve em funções, o governo PSD/PP vendeu à pressa a um consorcio constituído por dois grupos estrangeiros - o grupo brasileiro EMBRAER e o grupo europeu EADS - 65% da OGMA, uma empresa estratégica da área da defesa e dos transportes aéreos com 1600 trabalhadores. Por esta venda recebeu apenas 11,4 milhões de euros ficando responsável pelo seu passivo da empresa, ou seja , pelas dividas que tinha a empresa, cujo valor é muito superior à importância recebida pela sua venda.

#### **RECEITAS ANUAIS QUE O ORÇAMENTO DE ESTADO PERDEU DEVIDO ÀS PRIVATIZAÇÕES**

As empresas enquanto se mantiveram no sector público para além de poderem ser utilizadas como um importante instrumento de uma politica desenvolvimento do País, constituíam também uma fonte importante de receitas para o Orçamento do Estado.

Os dados constantes do quadro seguinte, publicados num Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, prova isso.

#### **QUADRO II - Dividendos e participações nos lucros pagos ao Estado pelas empresas do Sector Empresarial do Estado**

GOVERNO	ANOS	MILHÕES DE EUROS
PSD	1993	142,1
PSD	1994	165,5
PSD	1995	307,7
PS	1996	403,8
PS	1997	890,5
PS	1998	774,7
PS	1999	389,1
PS	2000	335,0
PS	2001	315,0
PSD/PP	2002	503,8
PSD/PP	2003	425,9
<b>TOTAL</b>		<b>4.653,1</b>

FONTES: 1993- 2003 : Auditoria Dividendos e Remunerações de Capitais- SEE- Tribunal de Contas

Em 10 anos apenas, e sem terem qualquer estratégia ou objectivos estabelecidos pelo Governo como a lei obrigava, facto esse que o próprio Tribunal de Contas criticou na auditoria que fez, o Orçamento do Estado arrecadou 4.653,1 milhões de euros, (932,8 milhões de contos) .

No entanto, os lucros obtidos pelas empresas públicas, ou que eram públicas, foram muito superiores aos valores referidos anteriormente.

No mesmo estudo feito pelo Tribunal de Contas encontram-se outros dados que permitiram construir o quadro que se apresenta seguidamente, o qual dá uma ideia clara da fonte importante de receitas para o Estado que eram as empresas publicas.

**QUADRO III – Resultados apresentados por 11 empresas publicas – 1999- 2002**

EMPRESAS	RESULTADOS ANTES IMPOSTOS				RESULTADOS LIQUIDOS			
	Milhões de euros				Milhões de euros			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
EDP	821,5	838,3	594,2	335,6	513,9	548,9	450,8	335,2
PT	487,5	580,1	643,9	758,6	342,9	463,7	527,0	651,4
CGD	487,5	580,1	643,9	785,5	342,9	463,7	527,0	651,4
GALP-Energia	345,7	60,9	142,3	139,8	301,9	45,2	96,8	114,5
ANA	57,7	47,0	32,1	20,7	36,7	30,4	16,8	8,5
Banco Portugal	55,2	56,3	77,5	105,6	55,1	56,3	77,4	89,9
REN	105,0	83,6	68,5	96,2	62,8	61,2	44,5	65,4
Aguas Portugal	9,7	5,9	2,6	-37,4	9,7	5,8	2,6	-37,4
INCM	14,8	23,0	34,4	27,8	9,3	14,8	22,3	17,7
C. Lezirias	4,8	2,8	1,7	0,7	3,1	1,9	1,3	0,5
NAV	9,7	13,0	5,5	6,9	7,1	8,2	4,1	4,0
<b>SOMA</b>	<b>2.399,1</b>	<b>2.291,0</b>	<b>2.246,6</b>	<b>2.240,0</b>	<b>1.685,4</b>	<b>1.700,1</b>	<b>1.770,6</b>	<b>1.901,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>9.176,7</b>				<b>7.057,1</b>			

FONTE 1993-2003 : Auditoria Dividendose Remunerações de capitais do SEE - Tribunal de Contas

Como mostram os dados do quadro anterior, em apenas 4 anos, onze empresas publicas tiveram lucros antes de pagarem impostos que atingiram 9.176,7 milhões de euros (1.839,7 milhões de contos) e de Resultados Líquidos, ou seja, depois de pagarem impostos, 7.057,1 milhões de euros (1.414,8 milhões de contos).

Estes valores que constam do Relatório da Auditoria do Tribunal de Contas, portanto são dados oficiais, e que apenas abrangem uma pequena parte das empresas que constituíam o Sector Empresarial do Estado, dão uma ideia clara daquilo que o Estado está a perder todos os anos, em termos de receitas para o Orçamento do Estado, devido às privatizações, assim como os gigantescos lucros que arrecadam todos os anos os grupos económicos que se apoderaram das principais empresas publicas que foram privatizadas.

Os dados do quadro anterior revelam que os lucros líquidos de apenas 11 empresas publicas (uma parte delas já foram privatizadas) em apenas 4 anos – 7.057,1 milhões de euros – representam mais de 31% da receita arrecada com o grosso das privatizações de que se gaba o ex-ministro do PS, Oliveira Martins, no prefácio que escreveu (6.827,3 milhões com os governos do PSD mais 15.919,8 com os governos do PS, o que somado dá 22.747,1 milhões de euros).

Face a estes dados é-se obrigado a concluir que as privatizações constituíram mesmo em termos de receitas um mau negócio para o Estado porque fez perder uma importante fonte de financiamento do Orçamento do Estado.

## A DIVIDA PÚBLICA NÃO PAROU DE CRESCER RAPIDAMENTE MESMO COM AS PRIVATIZAÇÕES

Uma das justificações apresentadas para as privatizações das empresas públicas pelos sucessivos foi a de que por essa forma se obteriam receitas importantes que seriam aplicadas na amortização da Divida Pública, conseguindo-se assim diminuir os pesados encargos que o Estado tinha de suportar todos os anos com essa divida.

Os dados do quadro seguinte mostram que apesar das privatizações realizadas quer pelos governos do PSD, quer pelos governos do PS, quer pelos governos do PSD/PP, a Divida Pública continuou a crescer rapidamente.

**QUADRO IV – Evolução da Divida Pública Directa**

GOVERNO	ANOS	Divida Publica Milhões euros	Nº anos	AUMENTO	
				Em %	Milhões €/ano
PSD	1992	36.043			
PSD	1995	52.687	3	46,2%	5.548
PS	1996	55.865			
PS	2001	72.451	6	37,5%	3.294
PSD/CDS	2002	79.475			
PSD/CDS	2004	83.122	3	14,7%	3.557
<b>AUMENTO</b>	<b>1992-2004</b>	<b>47.079</b>	<b>12</b>	<b>130,6%</b>	<b>3.923</b>

Fonte: 1992-1996: CGE; 2002: INE; 2004: OE2005

Em apenas três anos de Governo do PSD de Cavaco Silva (92/95), a Divida Pública aumentou 46,2%, ou seja, em média de 5.548 milhões de euros por ano; em 6 anos de governos PS de Guterres (95/2001), a Divida Pública cresceu 37,5%, ou seja, em média 3.294 milhões de euros por ano; e, finalmente, em 3 anos de governos PSD/PP (2001/2004), a Divida Pública aumentou 14,7%, ou seja, uma média de 3.557 milhões de euros.

Assim, entre 1992 e 2004, ou seja, em 12 anos, a Divida Pública aumentou 130,6% , ou seja, 47.079 milhões de euros , o que dá um aumento médio de 3.923 milhões de euros por ano.

Face à realidade que os dados anteriores revelam, é-se obrigado a concluir que o Estado perdeu um importante instrumento quer de obtenção de receitas para o Orçamento do Estado quer de politica económica, e o problema da Divida Pública em aumento rápido não foi resolvido.

**Eugénio Rosa**  
Economista, Tel. 917 576 313  
[edr@mail.telepac.pt](mailto:edr@mail.telepac.pt)