

CAPÍTULO III

O MODELO DEFINIDO PARA O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÕES

1. Objectivos

A Lei Quadro das Reprivatizações estabelece um conjunto de objectivos essenciais para o processo de reprivatizações.

Trata-se, em geral, de objectivos que respeitam ao Estado como agente económico, ao funcionamento da economia nacional e das suas unidades produtivas.

Assim, com as reprivatizações pretende-se promover a redução do peso do Estado na

economia, o que está na linha de uma concepção que privilegia o mercado como instrumento principal de afectação de recursos. Não se descaram, todavia, os interesses patrimoniais do Estado, pretendendo-se que as reprivatizações contribuam para diminuir o peso da dívida pública.

Por outro lado, constituem igualmente objectivo das reprivatizações a modernização das unidades económicas e o aumento da sua competitividade, devendo também contribuir para as estratégias de reestruturação sectorial ou empresarial e para o reforço da capacidade empresarial nacional.

Dada a importância que o mercado de capitais desempenha numa economia de mercado, e atendendo à importância que o sector empresarial do Estado assumiu em Portugal após as nacionalizações, a lei menciona expressamente o desenvolvimento do mercado de capitais como um dos objectivos das reprivatizações.

O legislador teve também a preocupação de evitar que o processo de reprivatização da economia conduzisse a indesejáveis concentrações de capital, eventualmente detido por entidades estrangeiras. Para o efeito, arvorou em objectivo essencial uma ampla participação dos

cidadãos portugueses na titularidade do capital das sociedades a reprivatizar, através de uma adequada dispersão do capital, dando particular atenção aos trabalhadores das próprias empresas e aos pequenos subscritores.

2. Processos e modalidades de reprivatização

Tal como estava previsto na Lei nº 84/88, também no regime da lei-quadro o primeiro procedimento para a reprivatização é a transformação, operada por decreto-lei, da empresa pública em sociedade anónima.

A lei exige, também como procedimento prévio à reprivatização, a avaliação das empresas a reprivatizar, efectuada por entidades independentes, seleccionadas após concurso público realizado para o efeito.

A reprivatização pode resultar quer da alienação das acções representativas do capital social, quer do aumento do capital social. Para a realização das operações de reprivatização, a lei privilegia o concurso público e a oferta na bolsa de valores, ou, tratando-se de aumentos de capital, a subscrição pública.

Não pode, todavia, ignorar-se que estas modalidades de reprivatização, sendo as mais adequadas para a realização da generalidade das operações, não facilitariam a alienação pelo Estado de algumas sociedades nacionalizadas, nem garantiriam a possibilidade de realização de objectivos de reestruturação de certas unidades produtivas ou mesmo de determinados sectores da economia nacional. Urgia pois assegurar alguma flexibilidade na execução do programa concreto de reprivatização, sem quebra das necessárias características de transparência e de cumprimento dos superiores objectivos desta política. Visando esta flexibilidade, a lei-quadro permitiu que além do concurso público, da oferta em bolsa de valores e da subscrição pública - que constituem, como vimos, as modalidades de reprivatização, em regime geral - pudesse excepcionalmente proceder-se a concurso aberto a candidatos especialmente qualificados, referente a lotes de acções individualizados, e à venda directa de acções já existentes ou a emitir.

Estas duas modalidades de reprivatização, todavia, são de adopção excepcional. Só podem ser utilizadas quando o interesse nacional, a estratégia definida para o sector, ou a situação económica da empresa em causa o exigirem, e o recurso a este procedimento terá de ser expressamente justificado no diploma legal que

autorizar a reprivatização. Compreende-se que o legislador tenha salvaguardado esta margem de manobra aos executores dos programas de reprivatização. A necessidade de criar "núcleos duros" de accionistas - que possam dar estabilidade à gestão, assegurar sinergias de grupo, ou garantir o acesso a especiais tecnologias - recomendam o concurso aberto apenas a candidatos especialmente qualificados, dado que, por hipótese, só eles estarão em condições de satisfazer estes objectivos. Por outro lado, a particular natureza de determinadas sociedades ou de participações do Estado aconselha a venda directa, única modalidade que permitirá uma correcta valorização do património a alienar, ou mesmo a própria sobrevivência e reestruturação das unidades de produção em causa.

Tanto no caso do concurso público, como no de venda directa, aos potenciais adquirentes fazem-se exigências de cumprimento de determinadas obrigações ou requisitos, a estabelecer em cadernos de encargos. A organização de cadernos de encargos, aprovados no diploma legal que autoriza a operação, constitui, pois, um requisito especial destas modalidades de reprivatização.

3. Reserva de capital para trabalhadores, pequenos subscritores e emigrantes

Como já se referiu, a lei-quadro qualifica de objectivo essencial das reprivatizações a ampla participação dos cidadãos portugueses na titularidade do capital das empresas, o qual deve ser objecto de "adequada dispersão", e manda que se tenha em especial conta os trabalhadores da própria empresa, objecto de reprivatização, e os pequenos subscritores.

Tendo em consideração estes objectivos, a lei determina que seja reservada uma fracção do capital a reprivatizar aos trabalhadores e aos pequenos subscritores. A quantificação dessa fracção é, porém, estabelecida, para cada caso, no diploma legal que autoriza a alienação das acções, não fixando a lei-quadro sequer limites mínimos para a reserva. A lei consente que os emigrantes portugueses beneficiem também de reserva de uma fracção de capital. Na prática, esta reserva a favor dos emigrantes tem sido incluída na reserva dos pequenos subscritores.

A lei, na prossecução do objectivo de tornar acessível a aquisição de acções por pequenas poupanças e a sua manutenção na titularidade dos pequenos subscritores, contribuindo assim para a

dispersão do capital, consente na atribuição de condições especiais, mais favoráveis, para a aquisição de acções por parte de pequenos subscritores e emigrantes, desde que se preveja, relativamente a essas acções, um período de indisponibilidade durante o qual não podem ser objecto de quaisquer contratos translativos do domínio nem conferir direitos de voto nas assembleias gerais da sociedade. A duração exacta desse período de indisponibilidade é, contudo, estabelecida no diploma legal que autoriza a alienação das acções, não fixando a lei-quadro, para ele, limites mínimos.

No que respeita à reserva para os trabalhadores, e por motivos idênticos, prevê-se também a concessão de condições especiais e a indisponibilidade dos títulos.

A solução é aqui, porém, menos flexível: as condições especiais, com a consequente indisponibilidade, terão de ser obrigatoriamente consagradas no diploma legal que autoriza a alienação das acções, enquanto na reserva para pequenos subscritores e emigrantes poderá não haver condições especiais, não havendo então fundamento para cercear a livre transmissibilidade dos títulos.

4. Aplicação das receitas

Segundo a lei, o produto das receitas das reprivatizações, bem como a sua aplicação, devem ter expressão na lei do orçamento do ano a que se referem.

Por outro lado, só podem ser dadas a essas receitas as aplicações expressamente previstas na lei, que são as seguintes:

- 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.

A lei privilegiou, claramente, a realização de despesas de capital. Só quando admite a possibilidade de receitas provenientes de reprivatizações virem a servir a dívida resultante de nacionalizações, se está perante um caso em que essas receitas podem financiar despesas correntes. Repare-se que se não exclui que as receitas possam ser aplicadas em benefício das próprias sociedades a reprivatizar, desde que se trate evidentemente de aplicações de capital. Assim,

por exemplo, enquadra-se plenamente na previsão legal quanto ao destino das receitas a sua aplicação no aumento de capital das próprias sociedades ou na constituição de reservas ou fundos especiais.

5. Empresas públicas regionais

A lei-quadro, vigorando em todo o território nacional, prevê um regime especial para as empresas públicas regionais, isto é, para as que tiverem sede ou actividade principal nas regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. A especialidade desse regime está apenas em que a iniciativa do processo compete ao respectivo Governo Regional, que deve dar o seu parecer favorável à operação.

Por outro lado, o produto das receitas da reprivatização das empresas públicas regionais deverá ser exclusivamente aplicado na amortização da dívida pública regional e em novas aplicações de capital no sector produtivo da região.

6. Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações

A Lei nº 84/88, antecessora da Lei-Quadro das Reprivatizações, previra a obrigação de o Governo criar uma comissão especializada no acompanhamento do processo de reprivatização. A lei-quadro manteve em funções a comissão nomeada ainda no âmbito de vigência da lei anterior, passando a designá-la Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações (CAR).

A Comissão é nomeada por despacho do Primeiro Ministro e a escolha dos seus membros deve fundar-se em critérios de competência devidamente justificados, atendendo essencialmente à sua experiência em matéria económica, financeira e jurídica, e garantindo a pluridisciplinaridade da Comissão.

Sempre que tenha de pronunciar-se sobre questões de reprivatização de empresas públicas regionais, a CAR integra um representante da respectiva Região Autónoma, proposto pelo Governo Regional e nomeado, como os restantes membros, por despacho do Primeiro Ministro.

A CAR, segundo a lei-quadro, tem por missão apoiar tecnicamente o Governo na prossecução dos

objectivos gerais das reprivatizações e zelar por que sejam respeitados princípios de transparência, rigor e isenção nos respectivos processos.

Para o exercício destas funções, à CAR foram atribuídas diversas competências, em particular de fiscalização, de consulta e de apreciação de reclamações.

Neste último domínio, a CAR deve apreciar quaisquer reclamações que lhe sejam submetidas relativamente às operações de alienação de acções ou de aumentos de capital e submetê-las aos órgãos e entidades competentes.

Os seus poderes de fiscalização estendem-se à observância dos princípios e regras consagradas na lei e da rigorosa transparência do processo de reprivatização. Em particular, cabe-lhe verificar o respeito pelos limites estabelecidos na lei quanto à detenção de acções por entidades singulares ou colectivas, e por entidades estrangeiras.

Pelo que toca à sua competência como órgão de apoio, a CAR deve elaborar os pareceres que o Governo entenda necessários sobre as matérias relacionadas com os processos de reprivatização. A prática conduziu à solicitação sistemática de

parecer da CAR relativamente a cada diploma legal de reprivatização, quer se trate dos decretos-leis que autorizam as operações, quer das resoluções do conselho de Ministros que as mandam executar. Esses pareceres versam não só sobre os aspectos jurídicos das operações, mas pronunciam-se também sobre aspectos relevantes das avaliações das empresas a reprivatizar e sobre os valores de alienação que são propostos.

A CAR elabora semestralmente um relatório das suas actividades, em que faz referência às diversas operações sobre que foi solicitado o seu parecer. Esse relatório, depois de homologado pelo Primeiro Ministro, é publicado no Diário da República (II Série).

7. Condicionantes

Os atrás referidos objectivos de salvaguarda da dispersão do capital e da ampla participação dos cidadãos nacionais no processo de reprivatização conduziram o legislador a limitar a aquisição ou subscrição de acções, por parte de cada entidade singular ou colectiva, a quantidades determinadas e ainda a admitir que se possam estabelecer limitações do mesmo tipo para o conjunto de

entidades estrangeiras que participam no capital das sociedades a reprivatizar.

A lei deixou, porém, em aberto a fixação desses limites, que são assim estabelecidos e quantificados, caso a caso, nos diplomas legais reguladores de cada operação. A ultrapassagem dos limites fixados conduz, segundo a lei-quadro, ou à venda coerciva das acções adquiridas em excesso, ou à perda dos direitos de voto a elas inerentes, ou mesmo à nulidade, conforme o que fôr estabelecido no citado diploma regulador do caso concreto. Esta última sanção, da nulidade, tem sido a mais frequentemente prevista para assegurar esta condicionante legal da reprivatização.

A lei admite ainda que, em casos excepcionais, e sempre que o interesse nacional o justifique, se possa incluir nos estatutos das sociedades objecto de reprivatização cláusula que atribua a um administrador nomeado pelo Estado direitos de veto sobre determinadas matérias. Prevê-se também que o Estado possa manter acções privilegiadas que, independentemente do seu número, concederão direito de veto quanto a deliberações sobre a alteração do pacto social ou sobre outras matérias tipificadas nos estatutos.

Há assim a possibilidade de o Estado manter *golden shares*, a fim de garantir que determinadas políticas, julgadas contrárias a interesses nacionais relevantes, não serão prosseguidas.
