

CAPÍTULO X

PRIVATIZAÇÕES: UMA COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

1. Objectivos dos programas de Privatização

O quadro seguinte compara os principais objectivos do Programa de Privatizações português com os programas adoptados pela Espanha, Reino Unido, Itália e República Federal da Alemanha.

Como se pode verificar, embora seja possível identificar um corpo comum aos vários programas nacionais, o programa português apresenta ainda, dada a origem da generalidade das empresas a privatizar e as características próprias do tecido

empresarial português, dois objectivos que se revelam importantes na estratégia de crescimento sustentado da economia:

- a necessidade de se reforçar a capacidade empresarial nacional;
- a necessidade de se preservarem os interesses patrimoniais do Estado e valorizar outros interesses nacionais.

Quadro X.1

Principais objectivos dos processos de privatização na Europa

	ESPAÑA	R.UNIDO	ITÁLIA	R.F.A.
1. Eficiência Económica	sim	sim	sim	sim
2. Reforçar a Capacidade Empresarial nacional	-	-	-	-
3. Promover a Redução do Peso do Estado na Economia	-	sim	-	-
4. Desenvolver o mercado de capitais	-	sim	-	-
5. Preservar os interesses patrimoniais do Estado e valorizar os outros interesses nacionais	-	-	-	-
6. Promover a redução do peso da dívida pública na economia	sim	sim	sim	sim

No caso do Reino Unido, o programa de privatizações evidencia dois grandes objectivos:

- promover a eficiência através da concorrência - a maior parte das empresas privatizadas operam em áreas competitivas da economia, mas o Governo Britânico não confinou os benefícios das privatizações apenas a esses negócios. As privatizações estenderam-se aos sectores de telecomunicações, gás, água e electricidade. Nestes casos, e admitindo a existência de situações de monopólio natural ou de menor concorrência, são criadas normas/regulamentos sobre o funcionamento do mercado, no sentido de manter um nível de preços o mais baixo possível e assegurar determinado padrão de qualidade.

- alargar e aprofundar a propriedade através de partes de capital (acções) - quer pelos próprios trabalhadores das empresas quer pelo público em geral. Este objectivo faz parte da política do Governo em promover uma extensão alargada da propriedade da riqueza na economia, suprimindo a velha distinção entre "donos" e "trabalhadores". O programa de privatizações contribuiu grandemente para aumentar o número de investidores privados no Reino Unido passando de 3 milhões em 1979 para 10 milhões em 1993. Com as privatizações, cerca de

90% dos trabalhadores tornaram-se accionistas das empresas nas quais trabalhavam.

Na França, por exemplo, os objectivos do respectivo Programa de Privatizações consistiram:

- na redefinição do papel do Estado sobre as suas prerrogativas fundamentais - os poderes públicos devem concentrar-se na sua missão de regulamentação e de gestão dos serviços de interesse colectivo, devendo estes ser devolvidos à iniciativa privada, que tem capacidade de os assegurar;
- no desenvolvimento do mercado financeiro e reorientação da economia para o sector produtivo;
- no impacto orçamental - entre 1986 e 1988, o produto das privatizações foi em grande parte afecto ao desendividamento do Estado.

O programa de privatizações do Governo Francês (explicitado na Lei de 19 de Julho de 1993) abrange a quase totalidade do sector público concorrencial do país. Os vinte e um grupos abrangidos cobrem sectores muito variados: bancos, seguradoras, indústrias químicas, siderúrgicas, petrolíferas, informática, electrónica, indústria automóvel, do tabaco, da defesa, dos transportes (aéreo e marítimo) - todas elas actividades já profundamente instaladas no mercado e largamente

abertas à concorrência nacional e internacional. No entanto, as actividades inseridas em mercados menos concorrenciais ou de quase monopólio estão excluídas do programa, sendo o caso dos grandes serviços públicos, tais como electricidade, gás, telecomunicações e caminhos-de-ferro.

2. Modalidades de privatização

As modalidades de privatização mais comuns identificadas para o conjunto de países utilizados para comparação foram:

- a alienação
 - . através da bolsa com venda do bloco de controlo ou privatização parcial dirigida a pequenos investidores
 - . fora de bolsa
- quotas reservadas
 - . a não residentes
 - . a trabalhadores

Em Espanha o modelo de privatização adoptado assentou na preferência pela modalidade de alienação fora de bolsa, não existindo alienação via bolsa do bloco de controlo e sendo muito rara mesmo a privatização parcial em bolsa.

Quanto à existência de tranches reservadas, verifica-se que as quotas reservadas a não residentes são por vezes superiores a 50% enquanto que as quotas reservadas a trabalhadores são muito raras.

No entanto, a forma mais comum de privatização em 1993 foi a oferta pública de acções na bolsa espanhola e no mercado internacional. Por exemplo, na privatização mais importante nesse ano - o banco Argentario - 3/4 das acções foram cedidas a nacionais e a parte restante a investidores internacionais.

Relativamente ao Reino Unido o modelo de privatização consistiu na alienação através da bolsa do bloco de controlo das empresas. Esta modalidade é muito frequente e a alienação, também na bolsa, para privatização parcial foi igualmente muito frequente no início do processo. Foram também efectuadas alienações fora de bolsa. As modalidades de privatização através de quotas reservadas a não residentes e a trabalhadores são consideradas na generalidade dos casos.

De um modo geral, uma vez terminada a fase de reestruturação da empresa, segue-se o processo da sua venda, o qual decorrerá consoante as opções escolhidas.

Destas, as principais são:

- venda directa ("trade sale"): em que a empresa a privatizar é vendida a uma única empresa ou a um consórcio, incluindo a opção de um "management/employee buyout";
- financiamento público no mercado de acções;
- colocação junto de um grupo de investidores.

Quanto à Itália, salienta-se que não tem sido considerada a modalidade de alienação através da bolsa do bloco de controlo. Pelo contrário, a utilização da bolsa para privatização parcial é muito frequente.

A existência de quotas reservadas a não residentes e a trabalhadores é pouco frequente.

Na República Federal da Alemanha a única forma de privatização tem sido a alienação através da bolsa para privatizações parciais.

Não se utilizaram quotas reservadas para não residentes e só em alguns casos se reservaram quotas para os trabalhadores.

Em França, de um modo geral, as operações de mercado foram e continuam sempre a ser privilegiadas, destacando-se:

- as ofertas públicas de venda, destinadas principalmente aos particulares que têm acesso, em condições de estrita igualdade, aos títulos das sociedades colocadas no mercado;

- colocações privadas, em França e nos mercados internacionais, principalmente destinadas aos investidores institucionais.

No entanto, a fim de assegurar a estabilidade da estrutura accionista, estas ofertas de venda no mercado são acompanhadas geralmente de colocações de um volume de títulos limitado - de 10 a 20% do capital - junto de investidores franceses e/ou estrangeiros "sequiosos" de investir/aplicar montantes significativos na empresa privatizada com um carácter permanente.

Dentro do possível, também os trabalhadores estão associados às operações de privatização: uma quota de 10% dos títulos postos à venda no mercado é-lhes reservada em condições preferenciais como forma de interessá-los directamente na evolução principal da "sua" empresa, dando-lhes a oportunidade de tirar partido do seu desenvolvimento futuro.

Em França, a modalidade de privatização preferencial foi o recurso ao mercado de capitais e a venda aos trabalhadores e à gestão.

Na verdade, as privatizações francesas realizaram-se essencialmente, até agora, através de operações de cessão nos mercados. Estas operações tiveram um grande sucesso tanto entre os particulares como entre os investidores institucionais.

A venda aos trabalhadores e à gestão consiste em reservar quotas de títulos aos trabalhadores aquando das operações no mercado vendidas com uma diminuição de preço que pode atingir os 20% e acções gratuitas (sob reserva de condições de duração de detenção).

3. Os processos de privatização na Europa

De um modo geral, os países que têm vindo a realizar programas de privatização apresentam um denominador comum: a existência de um vasto sector público resultante, mais acentuadamente, das políticas de intervenção pública do pós-guerra.

Em Espanha, por exemplo, após a guerra civil 1936-39, as autoridades começaram por reconstruir a economia através da intervenção activa do Estado. A partir do retorno da Democracia, a posse estatal começou a ser crescentemente reconhecida como sendo ineficiente e incapaz de produzir financiamento adequado.

Com as crises dos anos 80, o actual governo passou a controlar algumas empresas privadas que apresentavam dificuldades (não existia um compromisso ideológico forte com a figura das nacionalizações, uma vez que o Estado já controlava essas empresas).

A pressão de um crescente défice orçamental, levou a que no início da década de noventa as autoridades iniciassem um ambicioso programa de privatizações.

O Programa de Privatizações espanhol tem assentado num grande pragmatismo: os anos de 1989 e 1991 foram de grande actividade enquanto que em 1990 e 1992 se terão realizado um número pouco significativo de privatizações. Tratou-se, portanto, de aproveitar a melhor oportunidade política e económica. Este aspecto, juntamente com a evolução das finanças públicas são os principais factores que influenciam o processo de privatizações em Espanha. Aliás, a racionalidade económica por detrás do processo de privatização espanhol está fortemente relacionada com o elevado nível do défice público e tem sido este elemento a decidir a velocidade das privatizações a realizar.

A Grécia apresenta um vasto sector público: mais de 15% do emprego na Grécia (excluindo o governo e as "utilities") situa-se em negócios controlados

pelo Estado. As oportunidades para privatização são, portanto, grandes.

A maior parte das empresas abrangidas apresenta sistematicamente resultados negativos: em 1990, os prejuízos das empresas do sector público (excluindo a geração de energia e as telecomunicações) terão, provavelmente, excedido 5% do PIB ou um terço do seu valor acrescentado.

A maior parte das empresas pertencem à Organização para a Reconstrução de Empresas mas também existem holdings do Banco Nacional e outros bancos controlados pelo Estado.

Existe uma lista de cerca de 70 empresas a serem privatizadas e outras tantas a serem liquidadas ao longo dos próximos anos.

As autoridades gregas lançaram o seu programa de privatizações em Abril de 1990, mais motivadas por uma necessidade urgente de cortar o défice orçamental (estimado então em 13,4% do PIB em 1992) do que por uma preferência ideológica clara de opção pelo sector privado.

A propriedade do Estado em Itália tem raízes profundas: na verdade a tradição italiana no período

pós-guerra permitiu uma intervenção crescente do Estado italiano na economia.

Desde 1933, com o regime de Mussolini (que incentivou o desenvolvimento da indústria durante o colapso mundial), que o governo se viu cada vez mais envolvido na nacionalização de empresas de interesse público, através do Instituto para a Reconstrução Industrial.

Depois de 1945, o novo Estado democrático alargou a extensão das nacionalizações. A presença do Estado na economia continuou a crescer nos anos seguintes, juntamente com as indústrias falidas subsidiadas para salvar empregos. Esta política conduziu a custos crescentes nos recursos do governo.

Nos anos 80, começou a haver uma tendência para inverter o avanço do Estado sobre a economia. Nessa altura, o "interesse" para os partidos políticos, que normalmente partilhavam do envolvimento na actuação das indústrias nacionalizadas, tornou-se numa valiosa aliança governamental.

Durante os anos 90 as autoridades concluíram pela necessidade de reduzir rapidamente o défice orçamental face à crise económica. O primeiro resultado foi uma tentativa coordenada de privatizar o sector bancário controlado pelo Estado.

A Lei das privatizações de Fevereiro de 1994 introduziu algumas inovações no processo de privatizações, destacando-se a possibilidade de se constituírem núcleos duros, para aquisição de acções das empresas a privatizar, e a existência de poderes especiais do Governo para impedir que possa haver investidores ou partes associadas com mais do que 5% dos votos.

Em França a nacionalização da indústria remonta a 1936 quando as autoridades assumiram o comando da fracassada indústria do carvão e, em 1945, quando a aliança de todos os partidos do governo alargou as holdings do Estado, passando a incluir bancos e companhias de seguros.

Nos anos 80, aumentou-se a extensão do controlo público aos maiores bancos e seguradoras bem como a cinco grupos industriais (incluindo Pechiney e Rhône-Poulenc). O objectivo foi o de elevar o crescimento e reduzir o desemprego.

Em 1986/87, a mudança de orientação política, com as eleições de 1986, conduziu rapidamente à elaboração de um vasto programa de privatizações e em 18 meses metade das 65 empresas a privatizar foram vendidas. As receitas de privatizações foram aplicadas na redução da dívida pública e no aumento do capital das empresas públicas.

Em 1991, e após uma desaceleração do programa de privatizações em 1987 devido ao "crash" bolsista e a uma nova alteração de orientação política, as autoridades retomaram o processo, passando a vender acções de empresas controladas pelo Estado desde que este retivesse 51% do seu controlo.

4. Resultados mais evidentes

As privatizações aumentaram substancialmente a área dentro da qual a disciplina e os benefícios do mercado permitem operar para o benefício da economia como um todo.

A economia irá beneficiar de rentabilidades de capital mais elevadas nas indústrias privatizadas, uma vez que estas deixaram de receber recursos públicos e passaram a ter que competir por fundos num mercado de capitais aberto. As empresas privatizadas receberam de forma acolhedora esta possibilidade de, livremente, fazer crescer o financiamento através do mercado de capitais do sector privado.

O consumidor continuará também a beneficiar da pressão descendente sobre os preços e da subida dos padrões de qualidade dos serviços.

Melhorias de "performance" não foram obtidas apenas nas principais indústrias mas também em algumas empresas que foram transformadas por um "buyout" da gestão e trabalhadores em casos de sucesso internacionais cotados em Bolsa.

Do ponto de vista das finanças públicas, os programas de privatização terão também contribuído, na sua generalidade, para a consolidação das contas públicas.

Finalmente, os processos de privatização, ao induzirem a redução do peso do Estado na economia, terão contribuído para aumentar os recursos disponíveis para investimento do sector privado.

Em Espanha, as mais recentes privatizações baixaram o peso do sector público no conjunto da economia para cerca de 10%, ou seja, três pontos abaixo da média comunitária.

Do ponto de vista das receitas obtidas, as privatizações em Espanha renderam em 1994 cerca de 212 biliões de pesetas contra 410 biliões de pesetas em 1993 e uma previsão de 300 biliões de pesetas para 1995.

No período compreendido entre 1979 e 1989 as receitas das privatizações atingiram os 49,1 bi-

liões de dólares no Reino Unido, cerca de 14 biliões de dólares em França e quase 6 biliões de dólares na República Federal da Alemanha.

Durante um período de seis anos, entre 1987 e 1992, agora incluindo Portugal, para o mesmo número de anos (entre 1989 e o final do primeiro semestre de 1995), o valor relativo das privatizações realizadas foi, por sector de actividade e em milhões de USD, o seguinte:

Quadro X.2

Receitas de privatização por sectores de actividade em alguns países da Europa

(milhões de USD)

Sectores de Actividade	Portugal	Itália	Reino Unido	França
Bebidas	396			
Bancos	4270		778	1175
Seguros	1029			
Com. Social	118			
Transportes	230		731	
Cimentos	795			
Petróleos	285	853	11909	1792
Ind. Autom.			259	
Aço			4311	
Electric.			25682	
Outros	1 772		14613	167
TOTAL USD	8895	853	58282	3134

Como se pode verificar, o Reino Unido liderou neste período a privatização da economia (cerca de 58 mil milhões de dólares). Portugal, no entanto, no mesmo período, privatizou activos num valor de quase 9 mil milhões de dólares (5,1 mil milhões de dólares até ao final de 1992), ou seja, mais do que os 3,1 mil milhões de dólares da França e dos 900 milhões de dólares da Itália.

De acordo com o quadro seguinte, as receitas das privatizações atingiram, em 1993, no Reino Unido, os 8,0 mil milhões de dólares norte-americanos. Em Portugal esse valor foi de 0,6 mil milhões de dólares. As expectativas para 1995 são de receitas da ordem dos 2,2 mil milhões de dólares para Portugal, de 2,3 para a Espanha e de 8,5 para o Reino Unido.

Quadro X.3

Receitas de Privatização em alguns países da Europa

	1993	1994	1995
Portugal	0,6	1,3	2,2
Espanha	3,0	3,2	2,3
Grécia	0,0	0,2	0,0
Itália	2,3	9,0	6,5
Reino Unido	8,0	8,5	8,5

A comparação dos encaixes das privatizações com o respectivo PIB, mostra que o desempenho do processo de privatizações nacional tem sido dos melhores na União Europeia e no âmbito da OCDE.

As privatizações começaram a ter uma grande expressão a nível mundial a partir do início da década de 80, assumindo, a nível da OCDE, uma maior amplitude em três países - Nova Zelândia, Reino Unido e Portugal.

Portugal é o terceiro país da OCDE com a mais elevada receita de privatizações em percentagem do PIB médio do período em que as operações de privatização tiveram lugar.

Quadro X.4

**Receitas de Privatização nos três países da OCDE
com processos de privatização mais significativos**

PAÍS	PERÍODO	RECEITA ACUMULADA (moeda nacional) em milhões	% DO PIB MÉDIO
Nova Zelândia	1988 - 1994	13.052	17,8
Reino Unido	1979 - 1994	55.202	12,6
Portugal	1989 - 1994	1005	8,6
Portugal	1989 - 1995	1325	10,8

5. Observações finais

Como se pode observar, o processo de privatizações nacional compara muito favoravelmente com os processos de privatização que têm vindo a ter lugar na comunidade internacional nomeadamente na área da OCDE.

De um modo geral, os objectivos do Programa de Privatizações português estão em linha com a generalidade dos países europeus. Por exemplo, é possível identificar o objectivo da eficiência económica na generalidade dos Programas de Privatizações que foi possível estudar.

Também a redução do peso do Estado na economia bem como da dívida pública são objectivos consagrados na generalidade dos programas. O Programa Português também os acolheu. Todavia, o programa nacional em alguns aspectos parece ir mais longe do que o da generalidade dos casos. É, por exemplo, o caso do Programa de Privatizações nacional incluir como objectivo a preservação dos interesses patrimoniais do Estado e valorizar outros interesses nacionais.

Quanto à forma como as privatizações têm sido feitas, parece poder concluir-se pela existência de um corpo comum à generalidade dos países euro-

peus. Na verdade, é possível identificar que as alienações são feitas, de um modo geral, através de operações em bolsa com a venda do bloco de acções de controlo ou com privatização parcial dirigida a pequenos investidores. Também foi possível observar alguns casos de alienações de empresas através de operações fora de bolsa.

Mais recentemente, como foram os casos da Portugal Telecom e da Portucel, algumas operações de alienação têm sido feitas com recurso simultâneo aos mercados de capitais domésticos e internacionais.

A reserva de quotas a trabalhadores das empresas e a não residentes é outra das características comuns nos diversos programas que Portugal também acolheu no seu.

A generalidade dos processos de privatização na Europa têm por base um extenso sector público que ganhou peso muito grande principalmente após a 2ª Grande Guerra. A concepção teórica da intervenção do Estado na economia terá também contribuído significativamente para a dimensão do sector público que tem vindo a ser alienado.

Se este aspecto se afigura comum à generalidade das economias europeias - em média o peso do sector público na economia destes países não apresenta valores que se afastam significativamente

entre si - o caso português, contudo, é único quanto aos contornos recentes do seu sector público devido às nacionalizações resultantes do processo revolucionário em 1975.

Os resultados mais evidentes mostram que o sucesso do Programa de Privatizações nacional não se afastou dos resultados obtidos noutros países da União Europeia. O traço comum mais observável terá sido apenas a correlação entre a dinâmica do processo de privatizações e a evolução do mercado de capitais.

No entanto, o cuidado posto na condução deste processo permitiu que em cada momento fosse sempre escolhida a melhor forma de alienação.

Em termos de dinâmica na privatização do sector público, Portugal foi, no período de 1987 a 1992 (recorde-se que o processo de privatizações apenas se iniciou em Portugal em 1989), mais dinâmico do que, por exemplo, a Itália e a França, tendo ficado apenas aquém do Reino Unido.

A nível mundial foram privatizadas empresas dos mais diversos sectores, com destaque para os sectores das telecomunicações, petróleos, gás, energia e aço. No Reino Unido, por exemplo, as maiores operações de privatização situaram-se nestes

sectores (British Petroleum, British Gas, British Telephone, British Steel, Scottish Power, etc.) e mais recentemente no sector dos caminhos de ferro.

Em Portugal precisamente a estes sectores pertencem ainda as principais empresas que faltam iniciar (gás e energia) ou concluir (petróleos, telecomunicações e aço) os respectivos processos de privatização.

Enquanto o sector público no Reino Unido detinha as principais empresas de serviço público, em Portugal o sector público empresarial estendia-se a quase todos os sectores da actividade económica. Portanto haverá que privatizar primeiro todas as empresas inseridas nos sectores concorrenciais, para numa fase mais avançada do processo privatizar as empresas do sector público ou simplesmente concessionar a sua exploração.