

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 422

O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras

José Coelho Matos Filho
Carlos Wagner de A. Oliveira

MAIO DE 1996

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 422

O Processo de Privatização das Empresas Estatais Brasileiras

*José Coelho Matos Filho**
*Carlos Wagner de A. Oliveira***

Brasília, maio de 1996

* Técnico de planejamento da Coordenação de Finanças Públicas do IPEA.

** Bolsista IPEA/ANPEC — Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *José Serra*
Secretário Executivo: *Andrea Sandro Calabi*



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente

Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Luis Fernando Tironi

Sérgio Francisco Piola

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 350 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar
CEP 70076-900

Rio de Janeiro — RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar
CEP 20020-010

SUMÁRIO

SINOPSE

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 7 |
| 2. O ESTADO BRASILEIRO E A PRIVATIZAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS | 10 |
| 3. EFEITOS MICROECONÔMICOS DA PRIVATIZAÇÃO: A REGULAÇÃO DA ECONOMIA PELO PODER PÚBLICO | 11 |
| 4. A ESTRATÉGIA DO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO | 14 |
| 5. A CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL | 17 |
| 6. CRÍTICAS AO PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO: OS EFEITOS FISCAIS | 21 |
| 7. AS PRIVATIZAÇÕES REALIZADAS E OS RECURSOS OBTIDOS | 23 |
| 8. OUTROS RESULTADOS ECONÔMICOS | 25 |
| 9. CONCLUSÕES | 26 |
| BIBLIOGRAFIA | 28 |

SINOPSE

O trabalho analisa o processo de privatização das empresas estatais brasileiras sob o prisma de uma política fiscal rígida, que objetiva a busca do equilíbrio nas contas públicas, ou seja, um ajuste das finanças do setor público via diminuição do déficit. Baseado na proposta de estabilidade de preços, restariam ao governo três alternativas para o financiamento do déficit público: a redução das despesas; o aumento das receitas tributárias; e a alienação das empresas estatais. Daí a ênfase no estudo do processo de privatização interligado à diminuição do déficit.

1. INTRODUÇÃO

Com as discussões acerca da adoção de uma política fiscal rígida, orientada para a busca do equilíbrio das contas públicas, e em decorrência dos seguidos fracassos dos planos de estabilização, ganhou força, recentemente, a noção de que os problemas relativos à inflação e ao crescimento sustentado só serão solucionados após o devido ajuste das finanças do setor público.

Alguns fatos explicam essa deterioração das finanças públicas: o crescimento do setor produtivo estatal, a partir de 1973, financiado por empréstimos externos; a concessão de subsídios creditícios ao setor privado, principalmente ao setor rural, na segunda metade da década de 70; a elevação da taxa de juros externa, ao final da década de 70 e nos anos 80; o financiamento dos déficits na balança comercial por meio de endividamento das estatais, a partir de 1979; os reempréstimos de recursos depositados no Banco Central, na década de 80, para o pagamento da dívida no exterior; a absorção, pelo Tesouro, das dívidas dos estados e municípios, por ele avalizadas; a desvalorização cambial, como forma de gerar excedentes na balança comercial, em virtude das dificuldades posteriores da entrada de recursos externos na década de 80, entre outros [Velloso (1993)].

Tradicionalmente, o déficit do setor público é financiado ou pela emissão de moeda, ou pelo aumento de impostos, ou pelo endividamento interno e/ou externo, ou, ainda, por uma combinação de dois ou mais dos instrumentos listados. O financiamento pela emissão de moeda é, sem dúvida, um mecanismo inflacionário na medida em que aumenta a disputa por dado nível de produto real.¹ O aumento de impostos, por sua vez, é um instrumento politicamente difícil, principalmente em uma sociedade democrática.² A

¹ Suponha que o governo monetize parte do seu déficit ou parte da dívida pública. Na ausência de aumentos da produtividade, isso sinaliza uma aceleração inflacionária, dada a maior disputa pelo produto.

² O aumento de impostos deixa de ser atrativo para o governo no momento em que sua elasticidade se torna desfavorável. Esse argumento está contido na chamada curva de Laffer, segundo a qual, inicialmente, a capacidade de arrecadação de impostos é uma função crescente da alíquota. A partir de certo ponto, no entanto, a trajetória da curva inverte-se, sinalizando uma queda de arrecadação associada a um aumento da alíquota. Uma das seguintes interpretações ou ambas podem daí decorrer: ou o aumento da alíquota implica

opção pelo financiamento externo é viável — na medida em que há disponibilidade de recursos a taxas de juros atrativas —, mas tem limites, dados os problemas recentes envolvendo a dívida externa. Resta, portanto, o financiamento do déficit pelo endividamento interno.

O financiamento de um déficit permanente pela emissão de títulos da dívida pública equivale à substituição de impostos por títulos, o que caracteriza, tecnicamente, uma redução de impostos no período corrente.³ Se, em consequência disso, a poupança privada desejada crescer na exata proporção da redução de impostos, o financiamento do déficit pela emissão de títulos terá sido neutro.⁴ Esse resultado, no entanto, requer assumir perfeita previsão e perfeita flexibilidade,⁵ tanto para as despesas quanto para as receitas governamentais. O mais comum, no entanto, é a substituição de impostos (correntes) por endividamento levar a uma expansão da demanda agregada e ao aumento de preços — dado o nível de produção — em decorrência do aumento menor da poupança privada desejada *vis à vis* a redução de impostos [McCallum (1984) e Barro (1976)]. Nesse sentido, dificilmente o financiamento não-inflacionário do déficit pela emissão de títulos públicos será realidade.

Assim, sendo a proposta do governo manter a estabilidade de preços, restam três alternativas e suas combinações para o finan-

queda do produto e esta explica a queda de arrecadação, ou a queda de arrecadação é explicada pela redução do custo de oportunidade da sonegação.

³ A rigor, quando nos referimos à redução de impostos, não aludimos a uma redução efetiva do pagamento de tributos por parte dos indivíduos. Queremos dizer que, na prática, o aumento de gastos financiado pela emissão de títulos da dívida pública significa para os indivíduos, relativamente, menos impostos a pagar.

⁴ Esse resultado insere-se no contexto dos chamados teoremas de neutralidade. Especificamente, esta é uma versão simplificada do Teorema da Equivalência Ricardiana que afirma que, para um dado padrão de gasto governamental, um corte nos impostos correntes financiado pela emissão de dívida leva a futuros aumentos de impostos, com o mesmo valor presente do corte inicial. Ver Barro (1974 e 1989) e McCallum (1984).

⁵ Observemos que, mesmo com perfeita previsão dos agentes privados, pode haver impacto inflacionário no financiamento do déficit pela emissão de títulos. Para isso, basta que o governo cometa um erro e o setor privado o antecipe. Nesse sentido, para que o financiamento do déficit pela emissão de títulos seja completamente neutro é necessário que todos os agentes econômicos, aí incluído o governo, cumpram exatamente o prometido.

ciamento do déficit público: a redução de despesas;⁶ o aumento de receitas tributárias; e a alienação de empresas estatais e/ou da concessão de serviços públicos ao setor privado. A redução das despesas é dificultada pela incompressibilidade da maior parte dos gastos do governo,⁷ além da excessiva vinculação de receitas imposta pela Constituição de 1988. De fato, a proporção da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) transferida a estados e municípios passou de 33%, em 1987, para 48%, em 1988, e para 54%, em 1993 [Velloso (1993)].

Resta, portanto, a privatização de ativos públicos como a principal fonte de recursos não-inflacionários para financiamento do déficit público. Além de complementar as receitas correntes com o resultado das vendas, o processo de privatização reduz as necessidades de financiamento do setor público (NFSP) em duas vertentes. Na primeira, diminui a necessidade de emissão de papéis (títulos ou moeda) para financiar gastos correntes. Na segunda, reduz a dívida em virtude da troca de títulos públicos por ações das empresas privatizadas.⁸

Este trabalho objetiva dar uma visão panorâmica do processo de privatização em curso no país. Inicia-se com uma descrição sumária das razões pelas quais a economia brasileira tornou-se extre-

⁶ Estamos nos referindo a transferências intragovernamentais, embora suspeitemos que, igualmente ao que ocorre com outros tipos de transferência, haja alterações de preços relativos. Afinal não se pode esperar que cada agência governamental tenha o mesmo comportamento com relação ao gasto.

⁷ A Constituição Federal de 1988 proporcionou uma elevação substancial no grau de comprometimento das receitas tributárias por meio da vinculação destas a despesas específicas como, por exemplo, programas de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, financiamento de programas de desenvolvimento econômico, via BNDES, e recomposição dos salários dos aposentados, entre outras. Para uma discussão mais detalhada, ver, por exemplo, Velloso (1993).

⁸ É possível que a receptividade quanto ao clima de privatização, por parte dos *policy-makers*, tenha sido criada pelo mesmo fator que motivou a intervenção do Estado nas décadas passadas, ou seja, a dificuldade de acesso ao crédito. Contudo, há aqui uma inversão de papéis. No início do processo de industrialização do Brasil, a poupança privada doméstica não era suficiente para fazer face aos investimentos necessários. Assim, coube ao Estado o papel de fomentar a produção interna e conduzir o programa de substituição das importações por meio de uma ação direta no mercado. Hoje, contudo, é o Estado quem não detém poupança suficiente. O efeito demonstração também pode ter exercido uma forte influência na determinação do processo de privatização, já que o comportamento político da Inglaterra, dos EUA e países do Leste europeu exerce uma notável influência na América Latina.

mamente estatizada. No capítulo 3, discute-se a necessidade da regulação da economia, no sentido de orientar o comportamento das empresas privatizadas para o atendimento das necessidades dos consumidores; no capítulo 4, destaca-se a estratégia adotada na implementação do Programa Nacional de Desestatização, assinalando-se, de passagem, as razões pelas quais iniciou-se o processo de venda pelas empresas siderúrgicas; no capítulo 5, aborda-se, em grandes linhas, o estágio atual da concessão de serviços públicos no Brasil.

No capítulo 6, analisam-se os efeitos fiscais das privatizações, mencionando-se algumas críticas, em que se conclui pela sua oportunidade, ainda que disso não resultem quaisquer recursos de receitas correntes, pois se pode esperar que a reestruturação de empresas privatizadas, além de provocar eficiências produtiva e alocativa, melhora, no futuro, a capacidade de o Estado gerir mais eficientemente as suas atribuições básicas. No capítulo 7, procura-se quantificar os recursos até o presente momento obtidos com as privatizações realizadas. No capítulo 8, apresentam-se alguns efeitos microeconômicos, resultantes de reestruturações ocorridas em algumas indústrias como, por exemplo, a redução da concentração industrial observada após a privatização, além de alguns resultados individuais como o aumento da produtividade da mão-de-obra e a redução dos custos de produção em algumas empresas do setor siderúrgico, entre outros. Finalmente, no capítulo 9, apresentam-se algumas conclusões sobre o êxito das privatizações até aqui realizadas, seja pelos resultados microeconômicos obtidos, seja pelo montante de recursos arrecadados.

2. O ESTADO BRASILEIRO E A PRIVATIZAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS

Seguindo as tendências mundiais de globalização da economia e de eliminação de barreiras à produção, o Brasil busca inserir-se nesse processo de transformação por meio da promoção do desenvolvimento via descentralização, flexibilização, desburocratização e reorientação das atividades do setor público. É nesse contexto que se situa o Programa Nacional de Desestatização (PND) brasileiro.

A necessidade de privatizar empresas públicas decorre da crescente demanda da sociedade por programas de bem-estar e da exagerada importância dada ao Estado, no passado, como balisa-

dor do processo de desenvolvimento, o que exigiu receitas fiscais cada vez maiores. Some-se a isso a estrutura extremamente sobrecarregada do setor público brasileiro, com um passivo estimado em algo como R\$ 200 bilhões. Além do mais, a escassez de recursos e a má administração das empresas públicas, em decorrência da utilização de técnicas gerenciais ultrapassadas ou desconexas e de administrações de cunho político, impõem-lhes um ritmo de gestão pouco eficiente e com baixo nível de produtividade.

Isso, no entanto, é uma decorrência natural do modelo de crescimento adotado no país, nas décadas de 60 e 70, o qual associava o setor produtivo à presença do Estado, seguindo a dinâmica do processo de acumulação dentro do que se conhece como *crowding in*. Criou-se forte dependência da iniciativa privada em relação ao Estado e o paradigma de que estaria a seu cargo todo o investimento preciso à ampliação e à manutenção da infra-estrutura necessária ao crescimento. Como resultado, surgiu um Estado inchado e sem qualquer flexibilidade, excessivamente controlador e burocrático. Aliado a isso, esgotou-se a capacidade de poupança do governo, comprometendo a sua capacidade de investimento, o que o levou a um endividamento crescente ao longo desses anos, culminando na crise fiscal que ora é observada.

A reestruturação do setor público tornou-se uma condição necessária, embora não suficiente, para a retomada do processo de crescimento sustentado e a manutenção da estabilidade econômica. Um dos pilares desse processo está relacionado com o estabelecimento de um novo padrão de parceria entre a iniciativa privada e o Estado.

Como, historicamente, a origem da presença do Estado brasileiro na atividade produtiva está associada, além do já mencionado apoio à iniciativa privada, à proposta de um rápido crescimento por meio da industrialização, com sua falência, criou-se um gargalo ao crescimento sustentado. Daí, surgiu a percepção da necessidade de privatizar empresas controladas direta ou indiretamente pela União, bem como aquelas de participação acionária minoritária.

Os serviços públicos podem passar para as mãos da iniciativa privada ou pela venda dos ativos ou pela concessão da exploração desses serviços.⁹ No primeiro caso, a privatização envolve duas

⁹ Além da concessão, há outras formas de participação privada na execução dos serviços públicos, a saber, arrendamento, prestação de serviços, risco

vertentes. A primeira é quando o mercado, no qual está inserida a empresa a ser privatizada, opera em regime de concorrência. Nesse caso, é o mercado quem define as regras. Por outro lado, há situações em que a empresa opera em um contexto de monopólio. Isso sugere a necessidade de alguns mecanismos de regulação por parte do poder público. Nesse caso, diz-se que mesmo após a privatização, o governo exerce algum controle, orientado para o objetivo de assegurar e cuidar do funcionamento apropriado da empresa monopolista. Assim, pode-se dizer que o processo de privatização coloca em ordem a divisão de tarefas entre governo e iniciativa privada. No segundo caso, o poder público permite (concede) a exploração do serviço pela iniciativa privada.

Com isso em mente, foi criada a Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização (CDPND), com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no papel de gestor, a quem foi atribuída a contratação dos estudos necessários à implementação do processo de desestatização da economia brasileira. Esse processo tem seguido etapas distintas ao longo dos três últimos governos. Na primeira etapa, procedeu-se à privatização daquelas empresas inseridas no que se convencionou chamar de *operação hospitalar*, ou seja, a *devolução* para a iniciativa privada daquelas empresas que, devido a problemas de diversas naturezas, foram absorvidas pela União por intermédio do BNDES e de sua subsidiária BNDES Participações (BNDESPAR). Uma etapa intermediária foi inaugurada com a privatização daquelas empresas diretamente vinculadas ao setor produtivo, mas que, desde a sua criação, foram consideradas empresas estatais. Essa etapa iniciou-se no governo Collor de Melo, com a venda da USIMINAS, em 1991. A terceira etapa, a ser consolidada no governo Fernando Henrique Cardoso, além do processo de privatização *stricto sensu*, caracteriza-se, ainda, pela ênfase dada às concessões de serviços públicos à iniciativa privada.

3. EFEITOS MICROECONÔMICOS DA PRIVATIZAÇÃO: A REGULAÇÃO DA ECONOMIA PELO PODER PÚBLICO

Quando se transfere a propriedade de uma empresa pública para o setor privado, observam-se uma série de mudanças nas re-

compartilhado, concessão onerosa e subconcessão. Para uma discussão detalhada ver, por exemplo, Brasil (1995b).

lações entre os seus administradores e os acionistas. Em geral, essas mudanças ocorrem na gestão da empresa porque a transferência de propriedade modifica a estrutura de incentivos que têm os seus administradores, o que, por sua vez, altera o seu comportamento gerencial, afetando o desempenho da empresa. Nesse sentido, um tema que suscita vivo interesse diz respeito aos possíveis efeitos que tem o novo tipo de propriedade sobre a eficiência da empresa. Aqui, deve-se distinguir entre eficiência produtiva e eficiência alocativa. Define-se *eficiência produtiva* como a produção a custo mínimo, e *eficiência alocativa* como a geração de quantidades e preços ótimos, sob o ponto de vista da alocação de recursos.

Desafortunadamente, no entanto, o debate atual acerca da privatização de empresas estatais no Brasil tem assinalado apenas formas de como as empresas detentoras de algum poder de mercado podem melhorar a sua eficiência produtiva, em detrimento de uma discussão mais profunda que aborde aspectos relativos à eficiência alocativa. Perde-se, portanto, a oportunidade de explorar o *trade-off* entre os dois tipos de eficiência. No caso de uma estrutura competitiva, essa discussão carece de sentido, uma vez que a ocorrência de eficiência produtiva implica eficiência alocativa. Felizmente, espera-se que o debate acerca da regulação da economia pelo poder público traga esse tema à tona.

Em termos práticos, em uma economia competitiva, haveria um sistema de incentivos que obrigaria as empresas privadas a adotarem um comportamento que assegurasse tanto a eficiência produtiva quanto a eficiência alocativa. Infelizmente, no entanto, na maioria das vezes, na estrutura industrial, as forças competitivas são frágeis ou mesmo inexistentes. Conseqüentemente, surge a necessidade de que o Estado adote uma política de regulação que influa no comportamento das empresas privadas, estabelecendo para elas um sistema adequado de incentivos que oriente suas decisões econômicas.¹⁰

¹⁰ O termo regulação faz referência a diferentes procedimentos utilizados pelo poder público para intervir na economia, afetando o funcionamento dos mercados e a alocação dos recursos. De maneira geral, pode dizer-se que o conceito de regulação engloba a imposição de limitações ao funcionamento dos mercados. Basicamente, a regulação inclui a reserva de atividades produtivas, a fixação de preços administrados, as barreiras legais à entrada ou saída dos mercados, a exigência de qualidade dos bens e serviços comercializados, e as restrições ao regime de propriedade pelas empresas.

Em termos gerais, diz-se que a regulação da atividade privada por parte do poder público se dá por ação ou por omissão. No primeiro caso, o Estado regula ativamente quando exerce algum tipo de controle direto sobre o funcionamento de uma empresa ou de um determinado mercado, por meio da fixação de um preço, da fixação da taxa interna de retorno sobre o capital, do estabelecimento de barreiras à entrada ou saída de empresas, etc. O segundo caso decorre da ausência de regulação ou, talvez, por meio da desregulação. Ora, ainda nesse caso, o Estado estaria regulando ao permitir a concorrência no mercado e proporcionar um marco jurídico e econômico que induza decisões privadas consistentes com os interesses dos consumidores.

Existem aqueles que se referem à regulação em um aspecto bem restrito, excluindo uma política de defesa da concorrência. Alegam que o mercado sempre será ineficiente. Isto porque, segundo eles, ou a) os mercados nunca são competitivos, ou b) certas características do mercado conduzem a alocações não-eficientes dos recursos. Nesse sentido, seria custoso manter uma política de defesa da competição porque esta simplesmente não existe. No primeiro caso, tomam o exemplo de empresas cartelizadas, em que estas fazem conluio no sentido de estabelecerem um preço mais alto do que aquele que o iguale à receita marginal. Nesse caso, não haveria necessidade de regulação (por exemplo, pela fixação de preços máximos de venda), mas de leis que evitassem esse tipo de comportamento estratégico por parte das empresas. No segundo caso, um produtor monopolista maximiza lucro igualando receita marginal ao custo marginal. Se existirem rendimentos crescentes de escala para o nível de demanda usual, o preço resultante será superior ao preço competitivo e, portanto, a alocação de recursos será não-eficiente. Argumenta-se, em decorrência disso, que esse comportamento é inerente ao monopólio e, portanto, a única coisa a fazer é estabelecer incentivos à entrada. Em ambos os casos têm-se exemplos de políticas de defesa da concorrência.

Um exemplo ilustrativo é dado pela experiência mexicana de privatização. Durante a década de 80, dois setores importantes da economia mexicana — telecomunicações e indústria de caminhões — ofereciam serviços de pouca qualidade e cresciam a taxas pouco atrativas. Com isso, em 1989, o governo introduziu reformas para a reestruturação desses setores.

Apesar das tarifas entre US\$ 600,00 e US\$ 1 100,00 para a instalação de telefones, e da incidência de um imposto de 60% (*excise tax*) — um dos mais altos do mundo —, os usuários desses serviços esperavam de um a dois anos para terem seu telefone instalado. Por isso, as reformas, nesse setor, visaram principalmente à privatização da TELMEX, com a venda de 51% das ações possuídas pelo Estado.

No setor de transportes rodoviários, além da desregulamentação da indústria de caminhões, um dos principais objetivos foi a criação dos fundos para a manutenção de rodovias, bem como de um programa de inspeção de emissão de gases poluentes.

Em decorrência de uma série de arranjos institucionais, a privatização da TELMEX ocorreu mais rapidamente do que o previsto. Isso melhorou a distribuição dos impostos sobre telecomunicações, rebalanceando-os entre as ligações locais e de longa distância. Além disso, houve a renegociação de contratos de trabalho e a redução das funções operacionais da Secretaria de Ciência e Tecnologia (SCT) — equivalente a um ministério de comunicações e transporte —, com a criação de uma nova agência pública orientada para o comércio, o que permitiu ao ministério concentrar-se nos problemas regulatórios.

Com isso, a TELMEX expandiu o número de linhas em serviços a uma taxa de 12% ou mais ao ano, entre 1991 e 1993, e a cobertura telefônica passou de 5,6 linhas por 100 habitantes, em 1988, para 8,7 linhas por 100 habitantes, em 1993, atingindo a meta de dois telefones públicos por 1 000 habitantes. Os preços médios cresceram abaixo da inflação em consequência do ajuste e do rebalanceamento efetuados antes da privatização — reduziu-se sensivelmente o subsídio aos serviços locais, antes sob os auspícios da renda gerada pelos serviços de longa distância. Não obstante, o segmento não-residencial, ainda em 1994, continuava subsidiando os usuários residenciais.

Como resultado da privatização, tanto o governo quanto os investidores privados realizaram ganhos. Até 1993, o governo obteve receitas da ordem de US\$ 7,75 bilhões, sendo US\$ 6,0 bilhões por conta da venda da *holding* da TELMEX e 1,75 bilhão sob a forma de impostos sobre telefonia, Imposto de Renda, entre outros impostos e taxas. Houve significativa melhora na produtividade do trabalho, enquanto que os serviços em rede (*network*) cresceram 42%, entre

1991 e 1993, e o número de trabalhadores passou de 12 por 1 000 linhas, em 1988, para 7 por 1 000 linhas, em 1993.

No segmento de cargas, o governo negociou um pacto com a associação dos transportadores de carga, em julho de 1989, dando início, assim, à desregulamentação desse setor. Em seguida, o governo publicou decreto eliminando algumas restrições à entrada de outras empresas no setor, abandonando a noção de que a operação do transporte de carga deveria funcionar sob a forma de concessão. Por último, em janeiro de 1990, o governo publicou em decreto a *tarifa-teto* e permitiu aos caminhoneiros cobrarem seus próprios preços, desde que observada tal tarifa.

Como resultado, pôde-se observar a emissão de 51 mil permissões federais, em agosto de 1990, sendo que, destas, 30 mil foram para novas entradas e 14 mil para operadores considerados anteriormente ilegais. Com a queda das tarifas, algo em torno de 23%, entre 1987 e 1994, os serviços melhoraram em frequência, acesso e velocidade de atendimento aos pedidos. Os preços mais flexíveis dos transportes rodoviários e ferroviários aumentaram a competição no transporte industrial e reduziram os custos de transportes da economia como um todo.

4. A ESTRATÉGIA DO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

Oficialmente, a Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização (CDPND) buscou selecionar, para entrar no programa de privatização, aquelas empresas cujas desestatizações devessem ser efetuadas imediatamente, em função de sua natureza industrial. No entanto, pode-se argüir que a principal razão pela qual o programa de privatizações começou pela USIMINAS decorre de razões políticas. De fato, iniciar o processo com uma empresa de tal porte sugere firmeza política por parte do governo em fazer funcionar o programa. Assim, foram recomendados à Presidência da República três setores, a saber, siderurgia, petroquímica e fertilizantes.

No setor de siderurgia, a predominância estatal era absoluta. Apenas a produção dos aços especiais e não-planos — ressalvado o caso dos aços inoxidáveis, produzidos pela ACESITA, estatal controla-

da pelo Banco do Brasil — era controlada por empresas privadas¹¹. Na petroquímica, a principal ação estatal dava-se por meio da PETROQUISA, que controlava as principais produtoras de insumos (a COPESUL e a PQU) e tinha participações significativas na COPENE e na SALGEMA, além de deter participações minoritárias em uma infinidade de pequenas empresas cujo controle acionário era compartilhado com sócios privados. No setor de fertilizantes, a ação do Estado se faria por meio da PETROFÉRTIL, que controlava toda a produção de insumos básicos nitrogenados (NITROFÉRTIL e ULTRAFÉRTIL) e boa parcela dos insumos fosfatados (FOSFÉRTIL, ICC e GOIASFÉRTIL).¹²

Partindo dessas informações e baseada nas recomendações de consultores independentes, a CDPND decidiu privatizar cada uma das siderúrgicas por vez; ordenar a privatização das empresas petroquímicas por pólo, mas vendendo cada empresa separadamente; e privatizar as empresas de fertilizantes individualmente (ver quadro 1, a seguir). O argumento para a adoção dessa estratégia decorreu da hipótese de que as eventuais possibilidades de sinergias que existissem entre empresas seriam identificadas pelos investidores e poderiam ser atingidas de forma autônoma após o processo de privatização.

¹¹ É interessante notar que os recursos investidos nas quatro principais empresas do setor siderúrgico (USIMINAS, CSN, ACESITA e CST) foi algo em torno de US\$ 10,751 bilhões. Com sua privatização, os recursos arrecadados atingiram US\$ 4,28 bilhões. Se acrescentarmos as transferências de dívidas, este montante atingirá US\$ 5,89 bilhões.

¹² A título de reforço, note-se que a dependência dos setores petroquímico e de fertilizantes da PETROBRÁS era algo grandioso. No setor petroquímico, por meio da PETROQUISA — que controlava a COPESUL e a PQU — a PETROBRÁS controlava a oferta de insumos. Além disso, influenciava o Conselho Interministerial de Preços (CIP) na hora de estabelecer os preços desses insumos. Por sua vez, no setor de fertilizantes, a dependência dos produtores em relação aos insumos nitrogenados era ditado pelo controle da NITROFÉRTIL e da ULTRAFÉRTIL, empresas controladas pela PETROBRÁS por meio da PETROFÉRTIL.

QUADRO 1
Situação Atual das Empresas Controladas Direta ou Indiretamente pela União

| Setor | Vendidas | Excluídas | Em Liquidação | Em Avaliação | Avaliação a Contratar |
|---------------|--------------|---------------|---------------|----------------|-----------------------|
| Siderurgia | USIMINAS | | | | |
| | COSINOR | | | | |
| | PIRATINI | | | | |
| | CST | | | | |
| | ACESITA | | | | |
| | CSN | | | | |
| | COSIPA | | | | |
| | AÇOMINAS | | | | |
| Petroquímica | PETROFLEX | ALCOOLQUÍMICA | | NITROCARBONO | |
| | COPE SUL | TRIUNFO | | POLIBRASIL | |
| | PQU | ALCLOR | | POLIDERIVADOS | |
| | NITRIFLEX | CINAL | | PETROCOQUE | |
| | POLISUL | FCC | | POLIPROPILIEÑO | |
| | PPH | | | CBP | |
| | CBE | | | NITROCOLOR | |
| | POLIOLEFINAS | | | DETEN | |
| | OXITENO | | | METANOR | |
| | ARAFÉRTIL | | | EDN | |
| | ACRINOR | | | PRONOR | |
| | COPERBO | | | | |
| | POLIALDEN | | | | |
| | CIQUINE | | | | |
| | POLITENO | | | | |
| | COPENE | | | | |
| | CPC | | | | |
| SALGEMA | | | | | |
| CQR | | | | | |
| Fertilizantes | FOSFÉRTIL | PETROFÉRTIL | ICC | | |
| | GOIASFÉRTIL | NITROFÉRTIL | | | |
| | ULTRAFÉRTIL | | | | |
| | INDAG | | | | |
| | ARAFÉRTIL | | | | |
| Outros | USIMEC | COBRA NUCLEP | ENASA | RFFSA | VALEC |
| | CELMA | | FRANAVE | AGEF | ELETROBRÁS |
| | MAFERSA | | LLOYDBRÁS | LIGHT | FURNAS |
| | SNBP | | | MERIDIONAL | ELETRONORTE |
| | ÁLCALIS | | | | ELETROSUL |
| | CARAÍBA | | | | CHESF |
| | EMBRAER | | | | CVRD |
| | ECELSA | | | | |
| Total | 40 | 9 | 4 | 15 | 7 |

Fonte: Coordenadoria Geral de Políticas e Programas de Desestatização — SEST/MPO

5. A CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL¹³

O *serviço público* pode ser definido como toda atividade material exercida pelo poder público, direta ou indiretamente, mediante delegação, com a finalidade de satisfazer às necessidades coletivas sob o regime do direito público, caracterizado pela subordinação do interesse particular ao interesse coletivo. Assim, a prestação de serviço público pode ser *centralizada* — quando o poder público a realiza por meio de suas próprias repartições, em seu nome e sob sua exclusiva responsabilidade — ou *descentralizada* — com a transferência da titularidade do serviço, outorgada, por lei, às autarquias ou outras entidades paraestatais, ou simplesmente com a transferência da execução do serviço, delegada a particulares, por ato administrativo bilateral (contrato de concessão) ou unilateral (permissão ou autorização).

Nesse sentido, a privatização pela concessão de serviços públicos, diferentemente da venda direta de ativos, não suprime o controle do Estado sobre a atividade em questão. O governo passa a determinar as diretrizes e fixar as regras gerais, enquanto que a produção dos serviços fica a cargo do agente concessionário que, pela orientação atual, deverá ser da iniciativa privada. Isso permite que esta última exerça atividades produtivas historicamente desempenhadas pelo Estado e que este, tendo sua capacidade de investimento recuperada, ocupe-se de suas funções clássicas.

Além dessa característica — liberar o governo para o exercício de atividades de cunho mais social —, a concessão traz alguns efeitos indiretos, uma vez que a iniciativa privada tem maior flexibilidade na gestão de seus empreendimentos e um nível de eficiência interna muito mais elevado.¹⁴

Assim, a Lei das Concessões brasileira objetiva: a) fixar as bases para a delegação da prestação de serviços públicos no Brasil; b) por meio da permissão para formação de consórcios, abrir a possibilidade de participação do capital externo na prestação de serviços públicos; c) por meio da renovação das concessões mediante licitações, permitir a rotatividade dos concessionários; e d) eliminar os subsídios governamentais, impondo ao concessionário o risco empresarial. Em termos concretos, a lei direciona-se principal-

¹³ Boa parte deste tópico está baseada nos textos Brasil (1995a, 1995b).

¹⁴ O pressuposto aqui é que nesse processo está assegurada a condição de concorrência entre as empresas concessionárias.

mente aos setores de infra-estrutura e serviços de saneamento. No que concerne à infra-estrutura, a proposta objetiva alcançar três setores básicos: elétrico, transporte e telecomunicações. A intenção é ampliar a capacidade instalada nessas áreas e oferecer, com isso, serviços de melhor qualidade ao menor custo. Quanto ao setor saneamento, a proposta propõe alcançar principalmente os serviços de água e esgoto.

O setor elétrico conta hoje com uma capacidade de geração instalada de 54 mil MW e uma rede de distribuição equivalente a 1,6 milhão de quilômetros. O consumo de energia elétrica no Brasil, que, em 1994, foi de 226 TWh, conforme projeções do próprio governo, deve alcançar algo em torno de 353 TWh, em 2004, o que equivale a um crescimento para o período de aproximadamente 56%, em decorrência do crescimento médio anual projetado de 4,4%, entre 1995 e 1999, e de 4,9%, entre 2000 e 2004. Com essa perspectiva, o governo federal vem trabalhando no sentido de melhorar a *performance* do setor por meio da ampliação e revisão de concessões já existentes (ver quadro 2 a seguir).

QUADRO 2
Concessões a Serem Extintas e Licitadas

| Usina Hidrelétrica | Potência (KW) | Investimento (US\$ mil) |
|--------------------|---------------|-------------------------|
| Apiacás | 19 000 | 35 000 |
| Caiabis | 30 000 | 50 000 |
| Capim Branco | 210 000 | 780 000 |
| Rosal | 55 000 | 70 000 |
| Itapebi | 375 000 | 575 000 |
| Pedra do Cavalo | 300 000 | 500 000 |
| Salto da Divisa | 541 000 | 800 000 |
| Serra Quebrada | 1 328 000 | 1 500 000 |
| Cachoeira Porteira | 714 000 | 1 200 000 |
| Santa Isabel | 2 200 000 | 2 900 000 |
| Anta | 16 000 | 30 000 |
| Sapucaia | 300 000 | 470 000 |
| Simplicio | 180 000 | 390 000 |
| Cana Brava | 495 000 | 500 000 |
| Foz de Bezerra | 300 000 | 444 000 |
| São Domingos | 200 000 | 326 000 |
| Peixe | 1 106 000 | 805 000 |
| Pueiras | 600 000 | 697 000 |
| Lajeado | 800 000 | 722 000 |
| Estreito | 1 328 000 | 1 039 000 |
| Marabá | 2 070 000 | 2 296 000 |
| Pedra Branca | 768 000 | 970 000 |

| | | |
|--------------|-------------------|-------------------|
| Belém | 477 000 | 590 000 |
| Itamotinga | 288 000 | 515 000 |
| Itaocara | 210 000 | 280 000 |
| São Fidelis | 123 000 | 153 000 |
| Piraju | 119 000 | 150 000 |
| Ourinhos | 48 400 | 151 000 |
| Ilha Grande | 1 320 000 | 2 378 000 |
| Capanema | 1 200 000 | 484 000 |
| Fanca Amaral | 33 000 | 40 000 |
| Total | 17 753 000 | 21 840 000 |

Fonte: Brasil (1995b).

No que se refere ao setor transporte, a proposta do governo amplia as opções de investimentos privados, pois abre espaço para que atuem de forma mais intensa em transporte ferroviário, rodoviário, portuário, aeroviário e em infra-estrutura aeroespacial.

Por sua vez, a exploração do segmento de transporte ferroviário está dividida entre três empresas públicas: Rede Ferroviária Federal (RFFSA), cujo controle acionário pertence à União; Ferrovias Paulistas S.A. (FEPASA), controlada pelo governo do estado de São Paulo; e Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), que tem também o governo como acionista majoritário. Além disso, existem três empresas atuando na construção de ferrovias, sob a forma de concessão. Dessas, apenas uma tem como concessionário um grupo privado (FERRONORTE). As outras duas estão sob controle do governo do estado do Paraná (FERROESTE) e do governo federal (Ferrovias Norte-Sul). Isso, no entanto, está longe de suprir a demanda por transporte ferroviário. Com efeito, conforme estimativas da RFFSA, a demanda por corredores ferroviários, para 2001, gira em torno de 69 bilhões de toneladas quilômetro útil, o que significa, apenas nas linhas-tronco, um investimento da ordem de US\$ 736 milhões (ver quadro 3 a seguir).

QUADRO 3
Investimentos em Corredores Ferroviários

| Corredores Ferroviários | Investimento (US\$ mil) |
|-----------------------------------|-------------------------|
| Rio de Janeiro/Belo Horizonte | 324 000 |
| Rio de Janeiro/São Paulo | 186 000 |
| Paranaguá | 111 000 |
| São Paulo/Porto Alegre/Uruguaiana | 115 000 |
| Total | 736 000 |

Fonte: Presidência da República/SAE.

No que concerne ao Programa de Concessões de Rodovias Federal (PROCOFE), já se encontram em fase final de licitação trechos que somam um total de 841 km, com investimentos privados esperados da ordem de US\$ 1,22 bilhão. Em uma segunda fase, o PROCOFE cobrirá 15 mil km de rodovias, envolvendo recursos da ordem de US\$ 6,78 bilhões.

Quanto aos transportes urbanos, a sua exploração ou terceirização está a cargo dos municípios, com exceção dos trens metropolitanos, que são explorados pelos estados ou pela União. No caso dos serviços de transporte coletivo urbano por ônibus, são exercidos em quase 95% pelo setor privado, via concessão municipal.

No setor porturário, a demanda de recursos para infra-estrutura e aparelhamento, até o ano 2000, está estimada em algo próximo de US\$ 1 bilhão. Nesse setor, a perspectiva do governo, que até o momento investiu US\$ 200 milhões, é investir mais US\$ 50 milhões, deixando à iniciativa privada complementar tais investimentos, algo em torno de US\$ 750 milhões.

No segmento aeroespacial, por meio do Ministério da Aeronáutica, o governo brasileiro tem incentivado as empresas privadas a explorarem aeroportos e terminais de carga, inclusive no que se refere à infra-estrutura. Além disso, tendo em vista a Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE), o governo também abriu espaço para a participação privada em sua implantação e operação, como, por exemplo, no Centro de Lançamento de Alcântara, no estado do Maranhão. Contudo, a falta de clareza quanto à forma de parceria e a ausência de empresas privadas detentoras de tecnologias que as habilitem a participar do processo têm dificultado sobremaneira a implementação do programa.

No que tange aos serviços de telecomunicações, a sua demanda no Brasil tem-se apresentado de forma dicotômica. De um lado, encontra-se boa parte da população e a maioria das micro e pequenas empresas que, via de regra, tem baixo nível tecnológico. De outro lado, existem um grupo de pessoas pertencentes às classes de alta renda e grandes empresas que trabalham com tecnologia de ponta. Esses dois últimos segmentos exercem forte pressão por serviços de telecomunicação mais sofisticados, enquanto que os dois primeiros grupos buscam, apenas, acesso aos serviços bási-

cos. Em termos gerais, a demanda urbana estimada por serviços de telecomunicação exige que o atendimento individualizado passe dos 12,4 milhões de acessos observados em 1994 para algo em torno de 23 milhões em 1998, dos quais 3 milhões deverão ser destinados ao segmento de menor renda. De igual modo, deverá ser triplicado o atendimento à demanda de telefonia rural, passando dos 230 mil acessos existentes em 1994 para 700 mil em 1998. Planeja-se, além disso, duplicar o atendimento à população por meio de telefones públicos, passando-se de pouco mais de 300 mil em 1994 para 600 mil em 1998. Como a capacidade de investimento das empresas do setor¹⁵ é de apenas 60% das necessidades, é intenção do governo complementar a formação de capital com a participação privada, em parcela equivalente à diferença.

Por sua vez, no que concerne ao segmento de saneamento básico, existe uma necessidade de investimentos estimada em US\$ 21 bilhões, sendo US\$ 6 bilhões para abastecimento de água e US\$ 15 bilhões para esgotamento sanitário. Para viabilizá-los, o governo aposta na descentralização e no envolvimento do capital privado como componentes da nova ordem institucional.

6. CRÍTICAS AO PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÕES: OS EFEITOS FISCAIS

Como foi apontado anteriormente, o programa de privatizações é considerado um elemento essencial no ajuste fiscal brasileiro porque, de um lado, gera receitas de capital que complementarão as receitas correntes e, de outro, reduz as NFSP.

Existe, no entanto, um problema adicional à administração do déficit do setor público e que diz respeito ao seu tamanho, porque o balanço convencional do setor público, diferentemente do setor privado, contém apenas ativos e obrigações negociáveis. Por exemplo, o que dizer dos direitos minorais da União, das propriedades governamentais, dos investimentos em capital humano, do valor presente das receitas esperadas, etc.? E, do lado das obrigações, o que dizer, em contrapartida com as receitas esperadas, das aposentadorias e de programas sociais? O que dizer, ainda, das dívidas representadas pelo passivo da União, de estados e de municí-

¹⁵ As empresas do sistema TELEBRÁS detêm 90% dos terminais em serviço.

pios, como as dívidas trabalhistas e o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) ?¹⁶

Entretanto, mesmo abstraindo-se os evidentes problemas de medição do déficit público, existem controvérsias acerca das possibilidades de o programa de privatizações gerar recursos capazes de melhorar as finanças do Estado, embora seja incontestável sua utilidade como complemento das receitas. De um lado, há autores defendendo a idéia de que sendo uma empresa estatal uma despesa de investimento, a sua venda significa a renúncia ao direito a um fluxo futuro de rendas que ela pode gerar. Nesse sentido, a alienação de uma empresa (lucrativa) deverá ter efeitos não apenas no presente, quando, em virtude da entrada de receitas em moeda corrente, haverá uma redução imediata das NFSP, mas também no futuro, quando o governo não poderá contar com o fluxo de dividendos gerado pela mesma,¹⁷ o que torna limitado o efeito positivo das privatizações.

Esse argumento aponta na direção da manutenção do que se convencionou chamar *patrimônio público*, em uma formidável confusão entre estoque e fluxo.¹⁸ Para os defensores desse argumento, a privatização de empresas estatais em nada alterará a postura fiscal do governo, pelo fato de a alienação de ativos e/ou a concessão de serviços públicos à iniciativa privada não alterar o seu patrimônio líquido, pois, ao financiar os gastos públicos correntes com as receitas de privatizações, o governo estará sinalizando maiores déficits no futuro [Werneck (1989)]. Todavia, esse pressuposto tem bases frágeis, já que, mesmo que os recursos oriundos das privatizações fossem utilizados em despesas correntes — o que, em si, é um contra-senso —, com o programa de privatizações, as finanças governamentais deverão sofrer efeitos positivos, uma vez que a

¹⁶ Para uma discussão detalhada, ver Buitter (1983).

¹⁷ A esse respeito ver, por exemplo, Werneck (1989) e Mello (1994), entre outros.

¹⁸ Mesmo entre os defensores do programa de privatizações, existem aqueles que o defendem de forma lenta e gradual, como é o caso de um importante ministro e de uma diretora do BNDES, justificando-se com o argumento de que a privatização precipitada dilapidaria o “patrimônio público”. Ora, como notou Mário Henrique Simonsen recentemente, é fácil provar que, muito pelo contrário, a demora em privatizar é que dilapidaria o patrimônio público. Basta notar que os juros reais sobre a dívida mobiliária federal giram em torno de 20% ao ano e, para justificar financeiramente o atraso no programa, seria necessário que os ativos a serem privatizados se valorizassem em mais de 20% ao ano, em termos reais. Como isso dificilmente ocorrerá, conclui-se pelo contrário.

alienação de empresas estatais e/ou a concessão de serviços públicos ao setor privado afetarão a administração de setores produtivos da economia que, por sua vez, deverão ter efeitos fiscais ponderáveis, em virtude de aumentos de produtividade decorrentes de melhorias tecnológicas e de outras melhorias microeconômicas.

Do ponto de vista fiscal, portanto, os principais efeitos do programa de privatizações deverão ser:

1. o governo, ao se desfazer de um ativo representado pela participação em uma empresa ou pela sua propriedade, altera o fluxo líquido esperado de suas receitas, com o sinal do fluxo dependendo do resultado econômico da sua gestão sob administração estatal. Se a empresa, antes da privatização, apresentar prejuízo sistemático, o fluxo líquido esperado será positivo. Caso apresente lucro, o governo estará abrindo mão de uma renda. Nesse caso, para que a sua privatização seja considerada uma boa opção do ponto de vista fiscal, é necessário que leve a uma reestruturação do setor ao qual pertença, de sorte a proporcionar uma melhora relativa da capacidade de gerar tributos ao governo;

2. em troca dos ativos reais e da venda dos direitos de operar em um mercado protegido — principalmente no caso das concessões de serviços públicos —, o governo obterá as seguintes contrapartidas: a) uma receita corrente, representada pelo recebimento de efetivo monetário; e b) títulos da dívida pública, o que representa uma diminuição da dívida global e, em decorrência disso, uma redução de despesas futuras com o seu serviço; e

3. além disso, o Estado obtém benefícios fiscais adicionais ao ceder um plano de investimentos que não poderia efetivar, embora fosse socialmente responsável por ele.

Assim, o efeito fiscal líquido das privatizações deverá ser dado pela soma do valor atual da redução do serviço da dívida pública, quando os recursos da alienação de empresas forem utilizados ou para o resgate da dívida ou para seu abatimento (VA_{SD}); do valor atual dos recebimentos em moeda corrente, no ato da venda das empresas (VA_{RC}); do valor atual da arrecadação de impostos possibilitado pela melhoria do desempenho do setor no qual a empresa foi privatizada (VA_{AIP}); do valor atual dos benefícios gerados pelos investimentos transferidos ao setor privado (VA_I), além do sacrifício representado pela perda do direito ao valor atual do fluxo de renda gerado pela empresa estatal (VA_R).

Portanto, o efeito fiscal líquido (*EFL*) representado pela privatização de empresas públicas será dado por:

Erro! Não é possível criar objetos a partir de códigos de campo de edição.

Nota-se que a conjunção desses valores atuais deixa indefinido, *a priori*, o sinal de *EFL*, que dependerá dos fluxos líquidos de receitas esperadas das empresas a serem privatizadas. No caso de empresas que conduzam, sistematicamente, a prejuízos, o fluxo líquido decorrente de sua transferência ao setor privado será positivo. No caso de empresas lucrativas, embora se possa argumentar que a sua alienação gerará um fluxo líquido negativo de receitas esperadas para o governo, é possível sugerir-se a possibilidade de aumento de receita tributária decorrente de sua privatização, em função de melhorias produtivas.

7. AS PRIVATIZAÇÕES REALIZADAS E OS RECURSOS OBTIDOS

Até outubro de 1995, segundo o BNDES, além da venda de participações minoritárias da União em empresas de menor porte, foram repassadas ao setor privado 37 empresas estatais de diversos setores, entre as quais empresas dos setores siderúrgico (USIMINAS, CSN, AÇOMINAS, COSIPA, ACESITA, etc.), químico e petroquímico (COPEL, PQU, PETROFLEX, POLIOLEFINAS, ÁLCALIS, etc.) e fertilizantes (ULTRAFÉRTIL, FOSFÉRTIL, GOIASFÉRTIL, ARAFÉRTIL, etc), sendo, com isso, arrecadados recursos da ordem de US\$ 13,189 bilhões.¹⁹

Destes, US\$ 8,189 bilhões foram obtidos pela venda de ações e pela transferência de dívidas de oito empresas do setor siderúrgico (USIMINAS, CSN, AÇOMINAS, COSIPA, ACESITA, CST, PIRATINI e COSINOR); US\$ 3,091 bilhões pela venda de ações e pela transferência de dívidas de empresas dos setores químico e petroquímico (COPEL, PETROFLEX, POLIOLEFINAS, ÁLCALIS, entre outras); US\$ 0,494 bilhão pela venda de ações e pela transferência de dívidas de empresas do setor de fertili-

¹⁹ O resultado do Programa Nacional de Desestatização — que até junho de 1993 apontava para uma receita total de US\$ 9,8 bilhões, assim distribuídos: US\$ 5,4 bilhões referentes à alienação de ações; US\$ 3,6 bilhões referentes à redução do exigível das empresas estatais; US\$ 172,1 milhões pela redução de juros; e US\$ 680,5 milhões relativos ao potencial das participações remanescentes —, movimentou até a presente data a quantia de US\$ 13,0 bilhões apenas pela venda de ações das empresas estatais (US\$ 9,4 bilhões) e pela transferência de dívidas (US\$ 3,6 bilhões).

zantes (ULTRAFÉRTIL, FOSFÉRTIL, GOIASFÉRTIL, ARAFÉRTIL e INDAG); US\$ 0,402 bilhão pela venda da ESCELSA, empresa do setor elétrico, além de US\$ 1,014 bilhão pela venda de ações e pela transferência de dívida de empresas de outros setores, tais como EMBRAER, CELMA, SNBP e CARAÍBA.

QUADRO 4 Resultado das Vendas das Empresas com Participação da União

(Em US\$ Milhões)

| Setor | Empresa | Data do Leilão | Receitas das Vendas | Dívida Transferida | Resultado da Privatização |
|------------------------|--------------|----------------|---------------------|--------------------|---------------------------|
| Siderurgia | USIMINAS | 24-10- | 1 941,2 | 361,1 | 2 310,3 |
| | CSN | 91 | 1 495,3 | 523,9 | 2 028,2 |
| | AÇOMINAS | 2-4-93 | 598,5 | 121,9 | 720,4 |
| | ACESITA | 10-9- | 465,4 | 232,2 | 697,6 |
| | COSIPA* | 93 | 585,7 | 884,2 | 1 469,9 |
| | CST | 22-10- | 353,6 | 483,6 | 837,2 |
| | PIRATINI | 92 | 106,6 | 2,4 | 109,0 |
| | COSINOR | 20-8- | 15,0 | - | 15,0 |
| | | 93 | | | |
| | | 16-7- | | | |
| | | 92 | | | |
| | | 14-2- | | | |
| | | 92 | | | |
| | | 14-11- | | | |
| | 92 | | | | |
| Química e Petroquímica | COPEL | 15-5- | 861,5 | 9,2 | 870,7 |
| | PQU | 92 | 287,5 | 40,9 | 328,4 |
| | PETROFLEX | 24-1- | 234,1 | 20,7 | 254,8 |
| | POLIOLEFINAS | 94 | 87,1 | - | 87,1 |
| | ÁLCALIS* | 10-4- | 81,4 | 5,7 | 87,1 |
| | PPH | 92 | 59,4 | 35,0 | 94,4 |
| | POLISUL | 19-3- | 56,8 | 131,0 | 187,8 |
| | OXITENO | 93 | 53,9 | 2,0 | 55,9 |
| | POLITENO | 15-7- | 44,9 | - | 44,9 |
| | NITRIFLEX | 92 | 26,2 | 9,2 | 35,5 |
| | COPERBO | 29-9- | 25,9 | - | 25,9 |
| | CIQUINE | 92 | 23,7 | - | 23,7 |
| | POLIALDEN | 11-9- | 16,7 | - | 16,7 |
| | ACRINOR | 92 | 12,1 | - | 12,1 |
| | CBE | 15-9- | 10,9 | - | 10,9 |
| | COPENE | 93 | 270,4 | 324,6 | 613,0 |
| | CPC | 18-8- | 99,6 | - | 99,6 |
| | SALGEMA | 94 | 139,2 | - | 139,2 |
| | CQR | 6-8-92 | 1,6 | - | 1,6 |
| | | 16-8- | | | |
| | 94 | | | | |
| | 17-8- | | | | |
| | 94 | | | | |
| | 17-8- | | | | |
| | 94 | | | | |

| | | | | | |
|--------------------------------------|------------|----------|----------------|----------------|-----------------|
| | | 12-8-94 | | | |
| | | 3-12-92 | | | |
| | | 15-8-95 | | | |
| | | 29-9-95 | | | |
| | | 5-10-95 | | | |
| | | 5-10-95 | | | |
| Fertilizantes | ULTRAFÉRIL | 24-6-92 | 205,6 | 20,2 | 225,8 |
| | FOSFÉRIL | 93 | 182,0 | 44,0 | 226,0 |
| | GOIASFÉRIL | 12-8-92 | 13,1 | 9,3 | 22,4 |
| | ARAFÉRIL | 92 | 10,8 | 1,8 | 12,5 |
| | INDAG | 8-10-92 | 6,8 | - | 6,8 |
| | | 15-4-94 | | | |
| | | 23-1-92 | | | |
| Outros | EMBRAER | 7-12-94 | 192,2 | 263,4 | 455,6 |
| | CELMA | 94 | 91,1 | 4,5 | 95,6 |
| | MAFERSA | 1-11-91 | 48,8 | 0,5 | 49,3 |
| | SNBP | 91 | 12,0 | - | 12,0 |
| | CARAÍBA | 11-11-91 | 5,8 | - | 5,8 |
| | ESCELSA | 91 | 399,9 | - | 401,9 |
| | | 14-1-92 | | | |
| | | 24-7-94 | | | |
| | | 11-7-95 | | | |
| Total | | | 9 122,3 | 268,4 | 1 018,0 |
| Vendas de Participações Minoritárias | | | 395,5 | | 396,5 |
| Total Geral | | | 9 517,8 | 3 566,3 | 13 189,0 |

Fonte: Secretaria de Desestatização; elaboração CGPPD/SEST.

Nota: * Processo não encerrado.

8. OUTROS RESULTADOS ECONÔMICOS

Além da preocupação com o aspecto financeiro do programa de desestatização, algumas outras preocupações nortearam as discussões acerca da viabilidade ou não das privatizações de empresas estatais. Entre estas, as relativas ao desempenho microeconômico têm sido destacadas.

Uma questão que tem suscitado um vivo interesse e que diz respeito à possibilidade de aumento de concentração industrial sugere que, após as privatizações, os setores cuja presença estatal seja dominante resultem indesejavelmente concentrados. Essa preocupação está direcionada, principalmente, para a possibilidade da concentração do capital de um grupo de empresas nas mãos de um único grupo econômico.

De fato, as privatizações de serviços públicos estão associadas de maneira inexorável ao problema da regulação econômica pelo Estado. Nesse sentido, há um aspecto notável a ser evidenciado na experiência brasileira, que se traduz na tentativa de diminuir a ação dos monopólios na economia²⁰ — embora isso não esteja escrito em nenhum diploma legal. Esse resultado tem sido conseguido com a decisão de realizar as privatizações das empresas estatais individualmente, em vez de privatizar as *holdings*. Com isso, tem sido evitado, por exemplo, que grande parcela do setor siderúrgico fique sob o controle de um único grande grupo econômico. Nesse sentido, são elucidativos os índices de concentração de propriedade industrial apontados no quadro abaixo, apresentado em Tourinho e Vianna (1994), no qual os índices medem a participação dos quatro e oito maiores acionistas das empresas (Cr4 e Cr8, respectivamente) no faturamento setorial. Conclui-se que, em geral, ao contrário do que muitos críticos esperavam, a concentração da propriedade do capital industrial diminuiu a partir do início da execução do programa de privatização.

QUADRO 5
Índices de Concentração da Propriedade Industrial

| Situação do Setor | Adubos e Fertilizantes | | | Aços Planos | | |
|------------------------|------------------------|------|------|-------------|------|-----|
| | Nº Firmas | Cr4 | Cr8 | Nº Firmas | Cr4 | Cr8 |
| Antes da privatização | 51 | 34,5 | 19,0 | 6 | 91,6 | 8,4 |
| Depois da privatização | 51 | 33,0 | 20,6 | 6 | 22,5 | 9,4 |

Fonte: Tourinho e Vianna (1994).

²⁰ Na Argentina, ocorreu exatamente o contrário, com o intuito de reduzir-se o risco setorial e garantir a amortização do capital em prazos previsíveis e uma vida tranqüila aos acionistas e às gerências das empresas privatizadas. A esse respeito, ver Gerchunoff e Cánovas (1994).

Outro aspecto microeconômico relevante do programa diz respeito ao seu benefício para as empresas privatizadas. Nesse sentido, apesar do pouco tempo decorrido desde o início efetivo do processo de desestatização, algumas empresas, entre as quais a USIMINAS, a CELMA e a ACESITA, apresentaram sensível melhoria nos desempenhos operacional e financeiro. Para a USIMINAS, os ganhos principais ocorreram com a independência estratégica — que permitiu auferir lucros com novas oportunidades de negócios — e com o aumento da racionalidade administrativa, reduzindo o número de níveis hierárquicos e adotando um modelo de gestão menos burocrática, o que induziu expressiva redução de custos. Nos casos da CELMA — especializada no reparo de motores aeronáuticos — e da ACESITA, os principais ganhos ocorreram pela racionalização dos serviços administrativos e processos industriais.

9. CONCLUSÕES

O último leilão de privatização da gestão Collor foi realizado em 23 de outubro de 1992. Como uma decorrência natural do processo de *impeachment* ao qual foi submetido o então presidente da República pelo Congresso Nacional, o novo governo anunciou extensas mudanças no Programa Nacional de Desestatização. Isso praticamente²¹ paralisou o programa até março de 1993, quando foi realizado o leilão que privatizou a POLIOLEFINAS.

Apesar da retórica, as modificações introduzidas no PND não alteraram a sua condução. As chamadas *moedas podres* continuaram a ser usadas pelo seu valor de face na compra de ações das empresas privatizáveis; o programa continuou a ser coordenado por um órgão colegiado cujos membros são indicados pela presidência da República, com o BNDES como gestor e com as mesmas responsabilidades anteriores; as empresas privatizáveis continuaram a ser avaliadas de acordo com o seu potencial de geração de caixa, entre outras coisas. Quase nada de surpreendente ocorreu desde então. Surpreende, no entanto, a atitude da Presidência da República ao não compreender que ampliar o universo de compradores é uma possibilidade de gerar mais receitas do programa. Segundo Mário Henrique Simonsen, da maneira como o programa

²¹ Entre 23 de outubro de 1992 e março de 1993, foi efetuada a venda de participação minoritária na Cia. Brasileira de Estireno (CBE), uma operação de pequena monta (US\$ 10,9 milhões).

está sendo conduzido, não está atraindo “nem as poupanças pulverizadas, nem os capitais externos” [Simonsen (1995)]. No caso das poupanças pulverizadas, porque o que está em jogo é o controle acionário das empresas. No caso dos capitais externos, porque os lances têm de ocorrer em intervalos de tempo extremamente curtos, o que exige uma rapidez de decisão que dificilmente pode ser comandada do exterior.

No entanto, em que pesem todos esses problemas, o programa brasileiro de privatizações tem sido exitoso em quase todos os sentidos. Em primeiro lugar, até o momento gerou receitas — apenas da venda de ações e da transferência de dívidas — da ordem de US\$ 13,2 bilhões. Se aí forem incluídas a poupança gerada pelo não-pagamento dos juros das dívidas resgatadas, além de outras receitas potenciais, como redução dos correspondentes exigíveis, supõe-se que o total das receitas deve atingir quantia muito maior.

Além disso, os efeitos da reestruturação das empresas privatizadas já se fazem sentir. Com efeito, como foi assinalado, empresas do porte da USIMINAS, ACESITA e CELMA apresentaram, apesar do pouco tempo decorrido desde suas respectivas privatizações, sensíveis melhorias operacionais e financeiras.

Isto, no entanto, não significa que a reestruturação em curso navegue em calmaria. De fato, está ainda por começar a batalha da regulação, ou rerregulação da economia brasileira — sem a qual não há como esperar sensível melhoria nos resultados. Além disso, como foi mencionado, para alguns o programa brasileiro de privatizações carece de maior velocidade.

BIBLIOGRAFIA

- BARRO, R. J. Are public debt net wealth? *Journal of Political Economy*, n. 82, 1974.
- _____. Reply to Feldstein and Buchanan. *Journal of Political Economy*, n. 84, 1976.
- _____. The Ricardian approach to budget deficits. *Journal of Economic Perspectives*, v. 3, n. 2, 1989.
- _____. *Macroeconomics*. 3ª ed. — New York: Wiley International Edition, 1990.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Proposta de regulação da prestação de serviços de saneamento*. — Brasília: 1995a. (Série Modernização do Setor Saneamento)
- BRASIL. Presidência da República. *Concessões de serviços públicos no Brasil*. — Brasília: 1995b.
- BUITER, W. H. Measurement of the public sector déficit and its implications for policy evaluation and design. *IMF Staff Papers*, 1983.
- DEKOCK, Paul. *Privatizaciones: panorámica de un tema de actualidad*. — Santiago: Dirección de Programación del Sector Público, ILPES/CEPAL, 1995.
- GERCHUNOFF, P. e CÁNOVAS, G.. *Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro e macroeconómicos*. CEPAL, 1994. (Série Reformas de Política Pública, 21)
- MANSOOR, A. The budgetary impact of privatization. *IMF Occasional Paper*, n. 59, 1988.
- MCCALLUM, B. T. Are bond financed deficits inflationary? A Ricardian analysis. *Journal of Political Economy*, n.82, 1984.
- MELLO, M. F. Privatização e ajuste fiscal no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, n. 24, 1994.
- SIMONSEN, Mário H. Privatização Já. *Revista Exame*, out. 1995.
- TOURINHO, Octavio A. F. e VIANNA, Ricardo L. L. Avaliação e agenda do Programa Nacional de Desestatização. *In: Perspectiva da economia brasileira 1994*, v. I — Rio de Janeiro: IPEA, 1994.
- VELLOSO, Raul W. dos R. Origens e dimensões da crise fiscal brasileira. *Estudos Econômicos*, São Paulo, n. 23, 1993.
-

WERNECK, R. Aspectos macroeconômicos da privatização no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, n.19, 1989.
