

Privatização: Aspectos Fiscais e Outras Considerações*

Armando Castelar Pinheiro
Fábio Giambiagi

O tema da privatização é carregado de conotações ideológicas e de assertivas baseadas em suposições de difícil generalização, e portanto sujeitas a exemplos e contra-exemplos. Assim sendo, só é possível concluir sobre sua atratividade considerando o caso de cada país, setor e empresa isoladamente. No Brasil, a avaliação dos ganhos com a privatização passa pela análise da importância desse instrumento para a redução do déficit público e o aumento da eficiência.

Do ponto de vista fiscal, o maior benefício da privatização resulta da oportunidade que a privatização oferece ao Estado para se desvencilhar da necessidade de investir nas companhias privatizadas. Nas atuais circunstâncias, e de uma perspectiva puramente fiscal, é melhor usar as receitas da privatização para resgatar dívidas de curto prazo do que trocá-las por débitos de médio e longo prazo (as chamadas moedas da privatização). Estima-se a redução máxima anual do déficit público que seria possível obter com a privatização em 1,5% do PIB. Este resultado dependeria, contudo, de hipóteses bastante desfavoráveis quanto ao valor da empresa para o Estado; só ocorreria no ano seguinte à privatização, caindo a seguir; só seria observado na contingência de uma substancial elevação dos investimentos das estatais (que por sua vez tenderiam a elevar o déficit); e implicaria alterar o PND para que as empresas fossem trocadas por dívidas de curto prazo e não pelas chamadas moedas da privatização. Em um cenário menos otimista do ponto de vista fiscal, mas mais plausível, o impacto máximo, que também ocorreria no ano seguinte à venda, é de 0,4% do PIB.

Os ganhos de eficiência alcançados com a privatização provêm de duas fontes: (i) da reorientação da empresa para fins comerciais e da melhor supervisão sobre o desempenho da gerência, que usualmente ocorrem antes da venda em si da empresa (mas podem não ser permanentes caso a privatização não ocorra); e (ii) do aumento da pressão competitiva, que a empresa passa a sentir quando sai da tutela do Estado. No Brasil — como na maior parte dos países, com exceção daqueles pertencentes ao Leste Europeu —, o primeiro desses dois fatores deverá

ser o mais importante. A maior parte das estatais constitui monopólios naturais ou se situa em setores muito concentrados. A transferência de monopólios para o setor privado não altera o fato de que não há competição. Mesmo para os setores oligopolizados a privatização em si não é uma garantia de que o poder de mercado das empresas será reduzido.

O programa de privatização foi bastante prejudicado pelo insucesso do Plano Collor I, que contribuiu para que a demanda por ações das EEs com que contava o governo não se materializasse. A necessidade de seguir em frente com o programa em uma situação muito mais adversa do que se contava inicialmente tem tido um impacto desfavorável sobre o preço conseguido na venda das empresas. Além disso, para viabilizar o processo o governo acabou vendendo algumas das empresas para seus concorrentes, clientes ou fornecedores, permitindo a grupos privados aumentar seu poder de mercado e criando um potencial de conflito no futuro. Ao se permitir a concentração industrial, deixa-se de estimular a competição e por conseguinte reduz-se o incentivo ao ganho de eficiência.

É possível identificar algumas linhas por onde o processo de desestatização pode ser aperfeiçoado. Primeiro, deve-se levar em conta que a privatização reduz e modifica mas não elimina a necessidade da intervenção estatal na economia. Segundo, o governo deveria se dedicar também à reestruturação das EEs ainda não incluídas no PND, na medida em que a privatização também passa por priorizar os objetivos comerciais dessas empresas. Terceiro, maior ênfase deve ser dada à chamada “privatização na margem”, com o fim do monopólio estatal em áreas como comunicações, estradas, etc; esta política pode ter um impacto maior sobre o investimento agregado do que a alienação de estatais. Quarto, o governo deve dar passos mais significativos no desenho de um arcabouço regulatório e de uma política de competição, não apenas para lidar com os oligopólios privados que já existem hoje, mas também com aqueles que podem surgir. Quinto, o governo federal deve envidar esforços para que estados e municípios também iniciem seus próprios programas de desestatização.