

O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DO GOVERNO COLLOR

*Gentil Corazza**

1 — Introdução

O processo de privatização proposto pelo Governo Collor está delineado nas Medidas Provisórias (MPs) nºs 155 e 157, de 15 de março último. A primeira cria o Programa Nacional de Desestatização (PND) e o Fundo Nacional de Desestatização (FND). A segunda institui os Certificados de Privatização (CPs).

Uma avaliação preliminar dessas medidas permite concluir que se trata de um amplo, rápido e discricionário processo de privatização. Se o Congresso Nacional aprovar sem modificações a MP nº 155, estará delegando plenos poderes ao Presidente da República para privatizar todas as empresas estatais, com exceção apenas daquelas cuja privatização é vedada pela Constituição Federal. A esse caráter amplo e discricionário do processo de privatização assegurado na MP nº 155 associa-se o de rapidez, conferido pela MP nº 157, pois os Certificados de Privatização funcionam como um "bloco de gelo" nas mãos das instituições financeiras, que serão compelidas a adquiri-los e utilizá-los rapidamente na compra de ações das empresas estatais, sob pena de verem seu valor "derreter-se" como gelo.

Este texto pretende fazer uma avaliação preliminar dos objetivos e das características do processo de privatização visado pelo novo Governo.

2 — Questionando os objetivos

Face à perspectiva de um amplo processo de privatização da economia brasileira, são muitas as questões envolvidas que merecem ser discutidas.

Por que privatizar empresas estatais (EEs) que desempenharam historicamente papel decisivo na construção da infra-estrutura econômica, for-

* Economista da FEE e Professor da UFRGS.

necendo bens e serviços a preços subsidiados às empresas privadas? As razões apresentadas vão desde a necessidade de reordenar a posição estratégica do Estado na economia, permitindo que concentre seus esforços em áreas socialmente prioritárias, até o fortalecimento do mercado de capitais e (quem diria?) a democratização da propriedade do capital. Menciona-se ainda que a privatização contribuirá para a redução da dívida pública e para o saneamento das finanças do setor público, permitirá a retomada dos investimentos nas empresas e atividades a serem privatizadas, bem como a modernização do parque industrial, reforçando a capacidade e a competitividade das empresas.

Analisar cada uma dessas afirmações envolveria a discussão de questões polêmicas, cuja abrangência ultrapassaria o espaço e os objetivos deste artigo. No entanto é preciso, ao menos, questioná-las, pois escondem diagnósticos equivocados e propósitos não confessados. Se o processo de privatização é inevitável, é necessário que suas verdadeiras razões sejam explicitadas e não se utilizem determinados argumentos como cortina de fumaça para ocultar outras razões e objetivos.

Se é verdade que o Estado precisa concentrar esforços em áreas sociais, no entanto disso não decorre que o motivo do abandono histórico dessas áreas por parte do Estado tenha sido o fato de o mesmo ter criado empresas estatais em setores básicos da economia. Os desvios de recursos orçamentários das áreas sociais normalmente não aconteceram em proveito das EEs. O verdadeiro desvio de recursos públicos ocorreu em relação às empresas privadas falidas que foram absorvidas pelo Estado. Uma comparação entre os recursos que as EEs receberam do Tesouro Nacional e os que elas pagaram na forma de impostos indica um "superavit" para o Tesouro.

As EEs estratégicas autofinanciaram sua própria expansão. Se hoje elas estão quebradas, é porque serviram de instrumento da política econômica de curto prazo, captando recursos externos para fechar o balanço de pagamentos e rebaixando seus preços e tarifas para conter a inflação. O Estado intervencionista não se opõe necessariamente ao Estado social, nem tampouco este surge a partir da extinção daquele.

Por outro lado, a geração de recursos resultantes da venda de estatais pode contribuir para resgatar parte da dívida pública e para o saneamento financeiro do setor público, problemas pelos quais, na sua essência, não foram responsáveis. No entanto, se as verdadeiras causas do desequilíbrio financeiro do setor público (queda de receita, subsídios, defasagem de tarifas, juros da dívida estatal, socorro às empresas privadas, entre outras não forem atacadas, não haverá patrimônio de EE suficiente para somar esse desequilíbrio.

Dizer que a privatização fortalecerá o mercado de capitais, permitirá a retomada dos investimentos, modernizará o parque industrial, re-

forçando a capacidade e a competitividade empresariais além de democratizar o capital não passa de uma bela afirmação. Por que tudo isso deverá acontecer como em um passe de mágica? Em que sentido as EEs foram um obstáculo à modernização do parque industrial e ao aumento da competitividade empresarial? Como a privatização permitirá a retomada dos investimentos privados, se estes estagnaram justamente quando as EEs pararam de investir?

O que realmente se pretende com as privatizações é reorientar a posição estratégica do Estado na economia, por dois motivos: em primeiro lugar, porque um Estado falido não consegue mais transferir recursos ao setor privado, reivindicando-se, então, o seu patrimônio; em segundo lugar, uma das razões mais profundas da privatização consiste em submeter parcelas do capital nacional estatizado à concorrência internacional.

3 — O Programa Nacional de Desestatização

Pelo artigo 2º, da MP nº 155, são passíveis de privatização todas as empresas controladas direta ou indiretamente pela União, criadas por lei ou ato do Executivo, e as empresas privadas absorvidas pelo Estado.

Não se incluem no rol das privatizáveis as EEs que exercem atividades de competência exclusiva da União, conforme determinam os artigos 21 e 177 da Constituição Federal, ou sejam, as EEs que prestam serviços postais, telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e de telecomunicações (artigo 21) e as que exercem o monopólio da União em relação ao petróleo, ao gás natural, a minérios e minerais nucleares (artigo 177).

Pelo disposto acima, só não são privatizáveis a PETROBRÁS, a NUCLEBRÁS, as empresas ligadas à EMBRATEL e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Preocupante, contudo, não é apenas o grau de abrangência desse processo, mas sobretudo o grau de arbítrio que a MP nº 155 confere ao Presidente da República, uma verdadeira carta branca para decidir sobre a privatização das EEs. O Congresso Nacional, se aprovar essa MP nos termos em que lhe foi proposta, estará abrindo mão de seu direito de decidir em relação àquelas empresas criadas por lei, o que oportunizaria alguma discussão pública sobre cada caso. No entanto tudo indica que, assim como foram criadas e geridas, as EEs serão agora privatizadas sem a participação e a discussão da sociedade, a quem pertencem.

Existem ainda duas questões a discutir em relação à MP nº 155. Elas dizem respeito à Comissão Diretora (CD) do PND e ao FND. Embora a questão central de todo esse processo de privatização seja a delegação de

poderes conferida ao Presidente da República, a CD assume uma importância muito grande no mesmo pelo conjunto de atribuições e poderes que lhe é conferido e pela forma como é constituída.

Os oito membros da CD são escolhidos pelo Presidente da República, sem interferência de outros poderes. A única exigência é que sejam pessoas competentes e não pertençam às diretorias ou aos conselhos de administração das respectivas EEs. Essa comissão faz a indicação das empresas a serem privatizadas, e o Presidente decide se privatiza ou não. São suas atribuições, ainda, fazer executar o cronograma, recomendar ao Presidente quem vai gerir o FND, aprovar a destinação dos recursos oriundos das vendas das EEs, bem como as formas de pagamento das alienações. Cabe-lhe, finalmente, aprovar a criação de Ações de Classe Especial, que conferem à União poder de veto em determinadas matérias. Em assunto de tamanha relevância, a CD decide tudo, sem a participação do Congresso Nacional.

Já o FND não passa de um organismo de natureza contábil, cuja finalidade é ser depositário das ações ou cotas das EEs a serem privatizadas. O processo funciona assim: a CD indica uma EE para ser alienada, o Presidente da República decide e publica no Diário Oficial. A partir da publicação, os seus diretores têm cinco dias para depositarem as ações das EEs no FND, que emite Recibos de Depósitos de Ações (RDAs), intransferíveis e inegociáveis. Os mesmos são cancelados quando do recebimento dos valores da venda de ações. Uma vez depositadas as ações das EEs no FND, as suas diretorias perdem qualquer possibilidade de ingerência no processo.

O preço mínimo das ações será fixado com base em laudos de avaliação elaborados por duas empresas privadas, contratadas mediante licitação pública, devendo-se levar em conta as condições de mercado e as perspectivas de rentabilidade. Se houver grave discrepância entre os dois laudos, a MP prevê novo laudo de uma terceira empresa. Uma vez fixado o preço mínimo deve ser submetido à assembléia geral dos acionistas, o que, por si só, não garante proteção ao valor real das ações, pois a decisão compete ao acionista majoritário, no caso um representante governamental.

A CD poderá limitar a um certo percentual do capital votante a venda de ações a pessoas físicas ou jurídicas não nacionais, quando a mesma julgar que haja razões de interesse nacional envolvidos. No mesmo sentido, poderá também proibir temporária ou permanentemente aos adquirentes das ações sua transferência a empresas não nacionais. Mais uma vez fica ressaltado o grande poder de arbítrio conferido a uma pequena comissão.

Os empregados das EEs a serem vendidas poderão receber condições especiais de pagamento na compra de ações, mas, nesse caso, as ações serão intransferíveis por 10 anos. Se, por um lado, esse dispositivo pode favorecer uma certa democratização do capital e a restrição à venda de ações a empresas não nacionais, por outro, pode preservar o interesse na-

cional em determinadas áreas, o artigo 14 da MP nº 155 abre uma porta aos detentores de títulos da dívida externa junto ao Banco Central, permitindo que eles sejam utilizados, dentro de certas condições a serem fixadas (mais uma vez) pela CD, na aquisição das referidas ações. Em bom português, isso significa: vende-se EE para pagar dívida externa.

Os recursos provenientes da venda das ações deverão ser usados, em primeiro lugar, para quitar dívidas das EEs junto à União, e o restante será aplicado em títulos intransferíveis de longo prazo da dívida pública ou no pagamento de dividendos aos acionistas. Se, enfim, não for viável a transferência do controle de uma determinada EE, a mesma deverá ser liquidada.

4 — Certificados de Privatização

Os Certificados de Privatização (CPs) são um instrumento operacional que permite agilizar o processo de privatização. São emitidos pelo Tesouro Nacional e possuem três características importantes: são nominativos, inegociáveis (exceto com autorização expressa do Ministério da Economia) e sem data de resgate. Eles só podem ser utilizados na compra de ações das EEs.

O processo é o seguinte: o Governo obriga as instituições financeiras, sociedades seguradoras e entidades de previdência privada a comprar os CPs. Os adquirentes dos CPs, dadas as condições de valorização dos mesmos, sentir-se-ão compelidos a trocá-los por ações de EEs, pois seu valor vai diminuindo à razão de 1% ao mês, por um período de 40 meses. Ou seja, quanto mais demorar a troca de CPs por ações, mais seus detentores acumularão perdas. Findos os 40 meses, sua valorização será de 60% da correção monetária por um período de 10 anos.

5 — Conclusão

Com esse amplo processo de privatização, o Governo pretende arrecadar US\$ 14,5 bilhões, algo aproximado ao que custou o giro da dívida pública nos dois meses e meio que antecederam a sua posse. O General Geisel declarou certa vez que a dívida externa não lhe causava preocupação, pois poderia ser paga com a venda de uma única EE. Hoje essas relações mudaram, ou porque a dívida cresceu muito, ou porque a EE se desvalorizou, ou pelas duas razões. Nas condições depreciadas em que se encontram as ações das estatais neste momento, o processo de privatização em curso

pode significar, mais uma vez, a transferência do patrimônio público ao setor privado.

O desenvolvimento econômico de um país pode se dar com diferentes graus de participação do Estado. No caso do Brasil, as EEs estratégicas foram decisivas para a construção no nosso parque industrial. Enquanto elas transferiam benefícios às empresas privadas, nunca foram questionadas. Hoje são apontadas como a causa principal da crise econômica. Privatizar é a solução mágica proposta pela corrente neoliberal.

O que se reivindica é que nesse processo de privatização, assim como se requer sempre que se negocia o patrimônio público, haja uma aberta participação do Congresso Nacional.