logo.png

**INSTITUTO SUPERIOR POLITÉCNICO DE TECNOLOGIAS E CIÊNCIAS**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - DCSA**

**CURSO DE ECONOMIA**

LUTUMBA JACQUES ERNESTO JOÃO

**Privatizações. Que caminhos seguir**

LUANDA, 2019

LUTUMBA JACQUES ERNESTO JOÃO

**Privatizações. Que caminhos seguir**

Pré-projecto apresentado ao Instituto Superior Politécnico de Tecnologias e Ciências, como requisito para a realização da 2ª prova parcelar da disciplina de Técnica de Pesquisa.

Professor Orientador: Alexandre Ernesto

LUANDA, 2019

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**AIPEX –** Agência de Investimento Privado e Promoção das Exportações de Angola

**AOA** - Kwanza Angolano

**BODIVA -** Bolsa de Dívida e Valores de Angola

**CNIPROPRIV -** Comissão Nacional de Implementação do PROPRIV

**CMC -** Comissão do Mercado de Capitais

**CP –** Concurso Público

**EP(s) –** Empresa(s) Pública(s)

**GT –** Grupo Técnico

**IDE –** Investimento Directo Estrangeiro

**LB –** Leilão em Bolsa

**MF –** Ministro das Finanças

**MECE –** Ministro de Estado para a Coordenação Económica

**MINFIN –** Ministério das Finanças

**OGE –** Orçamento Geral do Estado

**OPI** – Oferta Pública Inicial

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PND** – Programa Nacional de Desestatização

**PROPRIV** – Programa de Privatizações

**SEP –** Sector Empresarial Público

**SNCP –** Serviço Nacional de Contratação Pública

**SUMÁRIO**

[INTRODUÇÃO 4](#_Toc33656427)

[1. Objectivos 5](#_Toc33656428)

[1.1 Objectivo Geral 5](#_Toc33656429)

[1.2. Objectivos Específicos 5](#_Toc33656430)

[2. Problema de Pesquisa 6](#_Toc33656431)

[3. Questões de Orientação 7](#_Toc33656432)

[4. Justificativa 7](#_Toc33656433)

[CAPÍTULO 2 – REVISÃO BIBLIOGRAFICA 8](#_Toc33656434)

[CAPÍTULO 3 – ESTUDO SOBRE A REALIDADE DOS OUTROS PAISES 13](#_Toc33656435)

[2.1. Uganda 13](#_Toc33656436)

[2.1. Brasil 17](#_Toc33656437)

[2.2. Grã-Bretanha 17](#_Toc33656438)

[2.3. França 18](#_Toc33656439)

[2.4. Nigéria 19](#_Toc33656440)

[CAPÍTULO 3 – HISTORIAL DE PRIVATIZAÇÕES ANGOLANAS 22](#_Toc33656441)

[CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DO PROPRIV E SUA IMPLEMENTAÇÃO 29](#_Toc33656442)

[CAPÍTULO 3 – DADOS HISTÓRICOS ANGOLANOS DA ÚLTIMA DÉCADA 30](#_Toc33656443)

[3.1. Balança de Pagamentos 30](#_Toc33656444)

[3.2. Contabilidade Nacional e Crescimento Populacional 30](#_Toc33656445)

[3.3. Divida Externa Bruta 32](#_Toc33656446)

[3.4. Reformas Tributária 32](#_Toc33656447)

[3.5. Taxa de Câmbio 33](#_Toc33656448)

[CAPÍTULO 4 – COMO SERÃO REALIZADAS AS PRIVATIZAÇÕES 37](#_Toc33656449)

[4.1. Formas de Venda 37](#_Toc33656450)

[CAPÍTULO 5 – EXPECTATIVAS DAS PRIVATIZAÇÕES 40](#_Toc33656451)

[CAPÍTULO 6 – RECOMENDAÇÕES 41](#_Toc33656452)

[REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 42](#_Toc33656453)

INTRODUÇÃO

No ano de 2017, o governo angolano apresentou como um dos seus planos políticos por se realizar a privatização das empresas estatais com o propósito de reduzir a presença do Estado angolano no mercado e de se desfazer de muitas das suas empresas que não apresentam resultados positivos, servindo elas como poços sem fundo de injeção de capital que da qual não se obtém retornos positivos além de representarem um custo de oportunidade extremamente alto tanto para o Estado como para a sociedade como tal.

A privatização pode ser compreendida como a transferência dos direitos de propriedade de uma determinada empresa da titularidade do Estado para a posse de um individuo ou de um grupo particular. Mas muitos autores acreditam que esta definição acaba por ser demasiado simplista.

A privatização pode igualmente […] referir-se a mudanças de regras de conduta e entrada no mercado. Nesse sentido, [...] não exigem uma mudança de propriedade. As diretivas prescrevem principalmente a liberalização do sector [...], incluindo regras específicas de conduta e entrada no mercado. O Estado ainda pode possuir a empresa de monopólio anterior, mas agora é obrigado a permitir a concorrência. (Kothenburger; Sinn; Whalley, 2006, p. 12).

Segundo o Programa de Privatizações para o Período 2019 – 2022 (PROPRIV), determinou-se que 175 empresas vão ser alienadas por concurso público (CP), 11 por Leilão em Bolsa (LB) e nove por Oferta Pública Inicial (OPI), com a previsão de o Governo lançar, ainda este ano, concursos para 80 empresas e uma OPI (que se somam às dezenas de licitações ocorridas nos últimos oito meses). No próximo ano, outras 81 empresas serão alienadas por CP, 6 serão passadas por Leilão em Bolsa e 3 via OPI, elevando a operação em outras 90 companhias, serão privatizadas 12 em 2021 e quatro em 2022.

Numa OPI, o Estado coloca em bolsa um determinado conjunto de acções de uma empresa, podendo dividi-lo em lotes disponíveis para colaboradores das empresas, investidores institucionais e investidores particulares.

O governo angolano visualiza e almeja alcançar os seguintes objectivos com a privatização das suas empresas:

1. Aumentar a eficiência e a competitividade das unidades económicas, contribuindo para as estratégias de reestruturação sectorial ou empresarial;
2. Reforçar a capacidade empresarial nacional;
3. Promover a adequação da dimensão do sector empresarial do Estado à respectiva capacidade de gestão;
4. Promover a redução do peso da divida estatal na economia;
5. Contribuir para a dinamização do mercado de capitais;
6. Possibilitar, sempre que possível e estrategicamente recomendável, uma ampla participação dos cidadãos angolanos na titularidade do capital das empresas, através de uma adequada dispersão do capital, dando particular atenção aos trabalhadores e quadros das próprias empresas e aos pequenos subscritores e garantir uma concorrência entre os agentes económicas.
7. Promover a concorrência entre os agentes económicos e reservar os interesses patrimoniais do Estado;
8. Valorizar os demais interesses nacionais;

Nesta senda surge o presente trabalho que procura entender os possíveis efeitos que as privatizações podem ter sobre a dinâmica económica nacional, tudo isto por meio de um estudo bibliográfico.

1. Objectivos

1.1 Objectivo Geral

* O objectivo desde trabalho é identificar a melhor direção para a concretização das privatizações.

1.2. Objectivos Específicos

* Analisar e estudar o material histórico sobre as privatizações de maior destaque e identificar quais variáveis foram determinantes para o sucesso ou insucesso das privatizações nos outros países.
* Analisar as propostas apresentadas pelo governo angolano no Propriv de modo a identificar o seu grau de realismo e possibilidade de alcance dos resultados desejados.

Objectivo principal, por um lado, identificar um conjunto de causas que estiveram na base do insucesso dos processos de privatização ocorridos em Angola nesse período e que degeneraram no desmoronamento da sua rede empresarial, e, por outro, apresentar um conjunto de sugestões que possam vir a ser equacionadas em futuros processos de privatização para construção de uma estrutura empresarial mais consistente em termos económicos e empresariais.

2. Problema de Pesquisa

Atendendo ao facto de as privatizações poderem trazer grandes mudanças a nível económico e político, existe a necessidade de se acautelar sobre a temática afim de garantir que não haja conturbações.

Angola é um país que apresenta enormes debilidades em diferentes sectores como infraestruturas, saneamento básico, saúde, vias de comunicações, educação, além de não de se encontrar numa das melhores classificações do *doing business (173º)*. Com base nos aspectos anteriormente citados é possível entendermos que os mesmos podem servir como barreiras para o desfasamento das empresas do Estado e para a captação de investimento, uma vez que estes factores diminuem consideravelmente a atratibilidade do nosso mercado.

A venda das 195 empresas estatais apresentados pelo nosso governo implicará em espécie de reforma, com grandes mudanças estruturais nos paradigmas económicos e mudando o tecido empresarial angolano tal como a maneira de se realizar negócios. Contudo estas mudanças podem vir a ser uma faca de dois gumes, ou seja, podendo ter resultados tanto positivos como negativos, dependendo da metodologia utilizada e do grau de sucesso alcançado pela política.

A questão da privatização não é de todo nova em Angola, contudo nos últimos tempos ela tem tido uma nova enfase por conta das declarações do titular do poder executivo que desde a sua tomada de posse tem demonstrado a sua intenção em realiza-las, mas durante a sua execução podem surgir diversos problemas que afetem a eficiência e a produtividade da mesma, sendo imperativo que se escolha formas e métodos de privatização eficientes, flexíveis e que se adequem a realidade e as necessidades do nosso país.

3. Questões de Orientação

1º Quais são os argumentos que contrariam ou que defendem a realização das privatizações?

2º Quais são os países que já realizaram o processo de privatização, como fizeram e qual foi o seu desfecho?

3º Como é que Angola realizou as privatizações no período de 1989 a 2012, e quais foram as causas que estiveram na base do seu sucesso ou insucesso?

4º Como devem ser realizadas as privatizações e quais são os seus possíveis resultados?

5º Quais são as consequências do sucesso ou do insucesso das privatizações para a nossa economia?

4. Justificativa

O presente tema foi escolhido por conta da sua enorme relevância no cenário angolano actualmente vivido em que muito se falas obre as privatizações das empresas ou das acções do Estado sobre as suas empresas, em que na qual nomes de grandes empresas acabam ganhando destaque por conta da sua dimensão e relevância para a economia angolana e também pelos sectores em que muitas delas estão inseridas como: a EP Sonangol, Endiama, TAAG, Banco de Comércio e Indústria (BCI), Banco Angolano de Investimentos (BAI), Banco Caixa Geral de Angola (BCGA), Banco Económico, bem como as empresas financeiras Ensa Seguros, a Bolsa da Dívida e Valores de Angola (Bodiva), Nova Cimangola e Secil do Lobito, bem como as cervejeiras Cuca, Eka e Ngola, as companhias de telecomunicações a passar para o capital privado no âmbito do Propriv são a Unitel, a MS Telecom, Net One, Multitel, Angola Telecom, TV Cabo Angola, etc.

O trabalho tem como meta definir os melhores caminhos para a concretização das privatizações, analisando um grande número de cenários e possibilidades com o fim de levar-nos aos melhores resultados possíveis. O trabalho será referenciado pelas pesquisas bibliográficas em que na qual iremos avaliar diversos livros e documentos oficiais do governo angolano concernente ao tema.

CAPÍTULO 2 – REVISÃO BIBLIOGRAFICA

Neste capítulo, começaremos por apresentar e explanar sobre as diferentes perspectivas ideológicas que se tem sobre as privatizações, os seus benefícios e males, mostrando o posicionamento económico clássico liberal que acredita na propriedade privada como a melhor via para se obter ganhos de eficiência e produtividade, e a visão mais intervencionista defendendo que o Estado deve deter empresas para evitar o de poder de monopólio das empresas e trazer ganhos sociais as famílias. É importante também referir que estas diferentes ideologias e percepções sobre a questão da privatização ocorre tanto no campo económico como no político, onde os governos de esquerda defendem que o Estado deve manter as suas empresas enquanto que os governos de direita defendem a liberalização do mercado.

A intervenção do Estado no domínio económico, nada mais é do que todo acto ou medida legal que restrinja, condiciona ou tenha por fim suprimir a iniciativa privada em determinada área, visando assim, o desenvolvimento nacional e a justiça social, assegurados os direitos e garantias individuais. Dentre os motivos determinantes para o surgimento da intervenção estatal na economia, despontam o fracasso do mercado e a necessidade de recriá-lo com o Estado que assumisse determinadas responsabilidades.

Segundo a literatura microeconômica, foi teoricamente estabelecido que, sob condições de concorrência perfeita, ausência de problemas de informação e contratos completos, a propriedade não importa, ou seja, você observaria o mesmo desempenho das empresas, independentemente de sua estrutura de propriedade.

Os argumentos originais a favor da propriedade pública foram justificados como uma solução para o fracasso da primeira dessas três condições: o argumento de falha de mercado. Sob condições não competitivas - caracterizadas pela redução dos custos médios da faixa de demanda relevante no mercado específico - a existência de mais de uma empresa não se justifica por razões de eficiência. A possibilidade de exploração do poder de monopólio por um proprietário privado criou a necessidade de propriedade pública nesses sectores de "monopólio natural". Este argumento em favor da propriedade pública foi usado por estudiosos importantes por um longo tempo (Shleifer 1998). O argumento de falha de mercado e a perspectiva que o governo leva em consideração os custos marginais sociais foram denominados visão social.

**O liberalismo económico** compõem como um conjunto de premissas sobre a ação humana e a produção de riqueza, versam sobre a defesa do livre mercado, do direito de propriedade privada, da liberdade da ação individual – o que pressupõe a garantia das liberdades individuais pelo Estado –, a não intervenção demasiada do Estado sobre o mercado, a competitividade económica e a geração de riqueza.

Do ponto de vista pratico, sabe-se que problemas de incentivo e contratação criam ineficiências devido à propriedade pública. Isso ocorre porque os gerentes de empresas estatais buscam objectivos que diferem dos das empresas privadas (visão política) e enfrentam menos monitoramento (visão da administração). Os objectivos dos gerentes não são apenas distorcidos, mas as restrições orçamentárias que eles enfrentam também são atenuadas. A restrição do orçamento brando emerge do fato de que a falência não é uma ameaça credível para os gestores públicos, pois é do próprio interesse do governo central resgatá-los em caso de dificuldades financeiras.

A análise formal dos problemas de informação e da incompletude do contrato, e, portanto, o papel dos incentivos na promoção da eficiência dentro da empresa, mostrou que as perdas de eficiência envolvidas na propriedade pública não são desprezíveis. Em muitos casos, são mais altos do que os ganhos que podem ser obtidos com a solução de um problema de falha de mercado. Isso ocorre especialmente quando o escopo da competição se torna maior quando o tamanho do mercado aumenta, a economia está aberta ao comércio internacional e a tecnologia se desenvolve. Assim, o enfraquecimento do argumento de falha do mercado e a evidência a favor da relevância das outras duas condições - assimetrias na informação e incompletude do mercado - deram origem a uma reavaliação das visões originais em favor da propriedade pública.

Em mercados relativamente competitivos, as vantagens da propriedade pública foram postas em dúvida. Em sectores não competitivos, no entanto, o argumento do monopólio natural não pode ser abandonado como justificativa da participação pública sem resolver uma questão política importante: como lidar com a possibilidade de exploração do poder de mercado pelos proprietários privados. Nesse sentido, a evolução do trabalho teórico sobre mecanismos regulatórios e suas propriedades, funcionando como uma segunda melhor solução para o problema acima, mostrou que havia uma alternativa à propriedade pública. Também foi demonstrado que, sob certas condições, essa solução era mais eficiente. Assim, a questão foi traduzida em como impor com eficiência uma restrição regulatória ao processo de tomada de decisão das empresas privadas sem impedir a inovação e o esforço de redução de custos.

Uma das visões a favor da privatização pode ser caracterizada pelo afastamento do argumento do monopólio natural - apelando à literatura de regulamentação - e considerando os problemas de contratação e incentivo dentro da empresa como questões relevantes para promover a eficiência no nível microeconômico. Essa perspectiva é denominada visão da agência.

Na visão da agência, existem duas perspectivas sobre as causas da existência de incentivos insuficientes à eficiência. A primeira, denominada perspectiva gerencial, nos diz que o monitoramento é mais fraco nas empresas públicas e, portanto, os incentivos à eficiência são de baixa potência (Vickers e Yarrow, 1989). A segunda, a perspectiva política, afirma que a interferência política é o que distorce os objectivos e as restrições enfrentadas pelos gestores públicos (Shapiro e Willig1990, Shleifer e Vishny 1994). Dentro da visão gerencial, a impossibilidade de contratos completos desempenha um papel fundamental para explicar por que a propriedade é realmente importante (Williamson 1985, Sappington e Stiglitz 1987).

A perspectiva política argumenta que distorções tanto na função objectiva que os gerentes buscam maximizar (Shapiro e Willig, 1990) quanto nas restrições que enfrentam, através do chamado problema de restrição de orçamento brando (Kornai 1980, 1986), resultam em menor eficiência sob a propriedade pública. Os gerentes públicos, que tendem a se reportar a um político e a seguir uma carreira política, incorporam à função objectiva aspectos relacionados à maximização do emprego - ao custo da eficiência - e prestígio político (a hipótese do império). A razão pela qual os gerentes são capazes de fazer isso sem enfrentar a ameaça de falência está relacionada à segunda distorção, à suave restrição orçamentária. Em qualquer situação em que as empresas se envolvam em investimentos imprudentes, será do interesse do governo central resgatar a empresa usando o orçamento público. A justificativa para isso baseia-se no fato de que a falência da empresa teria um alto custo político, cuja carga seria distribuída dentro de um grupo político bem definido, como os sindicatos. Por outro lado, o custo do resgate pode ser distribuído pelos contribuintes, um grupo menos organizado e maior da sociedade, com interesses e preferências diversificados. A ameaça de falência não é credível sob propriedade pública. Sob uma suposição muito simples, podemos obter o resultado da restrição orçamentária branda como o equilíbrio no jogo entre o gerente público e o governo central (ou "ministério das finanças"). Essa suposição é que a perda política envolvida no fechamento de uma empresa pública é maior que o custo político do uso de dinheiro do contribuinte para resgatá-lo (ou dívida pública, ou seja, cobrança futura de impostos).

O monitoramento imperfeito é a primeira causa de incentivos de baixa potência, de acordo com a perspectiva gerencial. A razão pela qual os gerentes de empresas estatais são mal monitorados tem a ver com o facto de as empresas não serem negociadas no mercado, como é o caso de qualquer empresa privada. Esse facto elimina a ameaça de aquisição quando a empresa tem um desempenho ruim. Além disso, os acionistas não podem observar e influenciar o desempenho das empresas (Yarrow 1986; Vickers e Yarrow 1989). Os mercados de dívida não podem ter o papel de disciplinar os gerentes, porque a dívida da empresa pública (EP) é na verdade dívida pública que é percebida e negociada sob diferentes condições.

Alguns argumentaram que a privatização parcial pode resolver esse problema sem ter que buscar a alienação total. Shleifer e Vishny (1996) e outros argumentaram, no entanto, contra a privatização parcial, usando a perspectiva política como explicação. Mesmo a propriedade parcial permite que os políticos influenciem o desempenho da empresa e concedam subsídios cobertos para alcançar objectivos políticos. O custo da intervenção aumenta à medida que a participação da propriedade pública diminui, sendo a alienação total um importante dispositivo de compromisso para sinalizar nenhuma intervenção política. De acordo com o modelo, a privatização parcial poderia resolver o problema de monitoramento, disponibilizando informações públicas que anteriormente não estavam disponíveis.

A relevância da existência de “pagamentos paralelos” através dos quais o governo pode alcançar objectivos políticos à custa da eficiência está relacionada a outro argumento a favor da irrelevância da propriedade. Sappington e Stiglitz (1987) fornecem um resultado denominado “Teorema Fundamental da Privatização”, que afirma que, através do design do mecanismo, um contrato ideal pode ser implementado para que tudo o que seja viável através da propriedade privada possa ser alcançado através da propriedade pública e vice-versa. Duas suposições estão impulsionando o resultado: a existência de pagamentos paralelos ilimitados, como no caso de subsídios para "subornar" os proprietários privados, e a existência de contratos contingentes completos. Ambas as suposições são fortes. Como discutido acima, o custo de "subornar" proprietários privados aumenta à medida que a participação da propriedade pública diminui. Não está claro que o governo possa dar subsídios às empresas de propriedade privada da mesma maneira que faria às EPs. A segunda suposição, a existência de contratos completos, é ainda mais forte.

Modelos de contratação incompleta mais sofisticados mostraram que existem custos e benefícios associados à privatização em contingências imprevistas que não podem ser especificadas *ex-ante*. Laffont e Tirole (1991) basearam suas análises na existência de possibilidades *ex-post* de renegociação que levaram a investimentos rentáveis ​​sendo abandonados pelos gestores públicos. Os custos foram associados à necessidade de regulamentação sob assimetrias informacionais. Shapiro e Willig (1990) usaram as distorções nos objectivos dos gestores públicos (um governo “malévolo”) para mostrar os benefícios da propriedade privada sob contratos incompletos. Finalmente, Schmidt (1990) elimina a suposição de um governo “malévolo” e mostra os custos e benefícios envolvidos na privatização. O fato de a falência ser uma ameaça não credível sob propriedade pública (restrição orçamentária branda, discutida acima) faz com que os gerentes aumentem a escala de produção, enquanto um gerente privado enfrentaria uma ameaça real de falha que induz a eficiência produtiva. Esses argumentos mostram que a privatização tem custos geralmente associados à necessidade de regulamentação sob informações assimétricas. A implicação é que, em condições competitivas, a privatização deve resultar em um ganho líquido.

Embora seja verdade que importantes ganhos de eficiência possam ser alcançados com a introdução da concorrência e a maximização da contestabilidade do mercado por meio de políticas de desregulamentação, há duas ressalvas nesse argumento. Primeiro, a existência de uma empresa detida como titular, na maioria dos casos subsidiada, pode impedir que outras empresas entrem nesse mercado, mesmo quando for legal fazê-lo. Seria difícil introduzir uma concorrência real nessas condições. O segundo argumento contra a ideia de que a eliminação das barreiras legais à entrada é suficiente para alcançar os objectivos desejados é que em muitos mercados não é possível haver concorrência devido às condições naturais de monopólio. Nesses casos, a introdução da concorrência pela eliminação de barreiras à entrada e saída não é uma condição suficiente para que a reforma seja bem-sucedida.

Resumindo a discussão da perspectiva microeconômica, podemos afirmar as seguintes implicações testáveis:

Implicação 1: Empresas públicas em ambientes competitivos não apresentam desempenho melhor do que empresas privadas nas mesmas circunstâncias em termos de rentabilidade e eficiência e podem ter desempenho pior.

Implicação 2: Deve-se esperar ganhos importantes de eficiência com a mudança na estrutura de propriedade em sectores competitivos.

Implicação 3: Aumentos na lucratividade não são equivalentes a aumentos na eficiência em geral. Isso só é verdade em um ambiente competitivo.

Implicação 4: As empresas totalmente privatizadas devem ter um desempenho melhor do que as empresas que foram parcialmente privatizadas, nas mesmas condições.

CAPÍTULO 3 – ESTUDO SOBRE A REALIDADE DOS OUTROS PAISES

Neste capítulo nos pretendemos observar a realização de privatizações em diferentes países, sendo alguns desenvolvidos e outros não, de modo que possamos perceber os cenários, contextos e instrumentos que favorecem o sucesso do mesmo.

Neste capítulo pretendemos estudar o processo de privatização de outros países, e com isso procuramos dar resposta as seguintes questões:

Porque que se decidiu privatizar as empresas?

Quem realizou as privatizações?

Quais métodos de venda foram escolhidos e porquê?

Qual foi o destino dos trabalhadores?

Segundo Nankani (1990) cada privatização tem a sua dinâmica e por conta disso é necessário analisar e tomar medidas tendo em conta cada caso ao invés de formular uma ideia generalizada.

Tipos diferentes de economias promovem a privatização por métodos diferentes, segundo tradições internas e pressões políticas; mas toda a decisão de privatizar inclui certos princípios e processos gerais.

Pelo termo "privatização" designa-se qualquer passagem da actividade do sector público para o sector privado - o que pode significar simplesmente a entrada de capital privado ou de know-how administrativo privado na actividade do sector público. É maís comum, porém, que signifique a transferência de propriedade de empresas públicas para o sector privado.

Há várias questões envolvidas quando um país decide privatizar certas empresas. Países industrializados e em desenvolvimento com sério ônus de dívida talvez vejam na privatização um caminho relativamente rápido para reduzir a dívida pública, desfazendo-se de empresas que dão prejuízo. Nos países industrializados, a privatização serviu para melhorar o retorno financeiro e a qualidade dos produtos (serviços).

A privatização pode dar às empresas acesso a financiamento do setor privado, e proprietários privado podem propiciar a entrada em novos mercados. Se a venda de ativos do setor público atrair pequenos investidores, a propriedade acionária será maior e talvez se estimule o desenvolvimento de mercados internos de capitais.

Para que tenham plena eficiência o ganhos que a privatização pode propiciar, é preciso garantir que os mercados privatizados sejam "contestáveis", ou seja, apresentem as seguintes características-padrão: que as empresas existentes sejam vulneráveis à entrada de outras empresas no mercado; que todas as empresas (existentes e potenciais) tenham acesso aos mesmos métodos de produção (e sejam portanto idênticas suas estruturas de custo); que a entrada no mercado não acarrete qualquer custo irrecuperável, i.e., custos já incorridos e irreversíveis, de modo que sejam minimizadas as barreiras à entrada. Se houver equilíbrio em um mercado contestável, revelar-se-ão as seguintes características: em qualquer mercado que produza bens diversificados, uma ampla gama de bens será produzida por empresas uni ou multiprodutoras, e não haverá lucros econômicos ligados à produção de cada bem; não haverá subsídios a determinados bens em detrimento de outros; e os custos industriais tenderão a um mínimo.

De acordo com Jones (1991, p. 1) “É importantíssimo haver uma relação transparente e de obrigações mútuas entre o governo e a empresa privatizada, para que os investidores possam prever com razoável margem de certeza o desempenho provável da empresa. Ou seja, deve ficar bem definido o grau de intervenção do governo em área como regulamentação, apreçamento e serviço público."

Os objetivos do programa de privatização influirão no tipo de privatização a ser adotado, no método de implementação e nas políticas correlatas para desregulamentação e reestruturação financeira.

Durante o período em que se dá a transferência de propriedade, o impacto fiscal imediato refletirá o lucro provenientes da venda. Na percepção que tem o mercado do valor da empresa, terão influência o desempenho anterior (sobretudo se a empresa já funcionou em moldes quase-comerciais), as perspectivas de maior lucratividade, o valor atribuído ao terreno, às instalações e ao equipamento da empresa e o contexto de políticas no qual a empresa atua. Mas muitas veze- pressões políticas ou orçamentárias fazem com que as vendas se efetuem a preços inferiores aos preços justos de mercado.

São muito altos os custos de transação da venda de ativos públicos, mesmo em países com mercados financeiros bem desenvolvidos. Os custos tendem a se elevar ainda mais nos países em desenvolvimento cujos mercados de capitais são menos sofisticados, limitando assim a possibilidade de oferta de ativos públicos no mercado financeiro interno.

Os lucros de vendas em processos de privatização podem ser usados para baixar o déficit governamental mediante a redução de sua dívida, ou então para financiar reduções de impostos ou aumentos de gastos, o que tem menos vantagens. Mas em geral pressões políticas fazem com que se prefira usar os lucros para aumentar os gastos ou baixar os impostos, e não para reduzir o déficit.

A Nova Zelândia oferece um bom estudo de caso de muitas das questões aqui citadas. É uma economia pequena e aberta que adota um programa de privatização e se defronta com tais questões. Em meados dos anos 80, a atuação do setor público em atividades de comercialização respondia por cerca de 12% do PIB neozelandês. A partir de 1984, o governo tentou eximir-se de várias atividades comerciais, a fim de conseguir mais eficiência em termos de custos. Prudentemente, o programa de privatização tinha como principal meta fiscal a redução da alta dívida pública e não a utilização dos lucros para aumentar os gastos ou baixar os impostos.

O primeiro passo do processo foi dar empresas estatais (EE) uma base comercial, mantendo ainda a propriedade governamental - processo chamado "corporatização". O intento é conhecer a posição financeira das empresas, para facilitar a maior eficiência e torná-las comercializáveis. Como já foi dito, a meta - típica de países industrializados - era melhorar o desempenho das empresas. tanto financeiro como de serviço. E o desempenho de fato melhorou: os relatórios financeiros de 1988 mostraram que oito das nove EE estavam operando com lucro, apesar de os índices de retorno do capital ainda serem inferiores ao do setor privado.

Em abril de 1987, nove grandes departamentos do governo passaram a ser EE; em dezembro, anunciou-se formalmente a venda dessas empresas para a redução da dívida pública. As empresas postas à venda pertenciam aos setores siderúrgico, petroleiro, de seguros, aeroviário, hoteleiro, de computação, florestal, bancário e de telecomunicações. Por reconhecerem que essas empresas diferem em natureza e em tamanho, os administradores do programa adotaram métodos e épocas específicos para a venda de cada uma, buscando maximizar a eficiência econômica. Um dos objetivos evidentes do programa era criar um regime regulatório que estimulasse mercados contestáveis.

O mais problemático foi avaliar os percentuais de ações a serem oferecidos a compradores do país e do exterior, a época mais oportuna e o impacto das vendas no orçamento. Cada empresa vendida foi objeto de avaliações específicas.

Muita coisa se aprendeu no processo da venda de empresas. Primeiro, a privatização total tem mais sucesso que a parcial. Apesar de a privatização parcial ter mais factibilidade em termos políticos, gerou problema a longo prazo. A venda parcial de ações da Petrocorp, maior companhia neozelandesa de petróleo e gasolina, exemplifica algumas das dificuldades. Descobriu-se que só uma minoria de acionistas do setor privado tinha condições de "captar" a administração e assim influenciar as futuras vendas de ações em sentido contrário ao dos objetivos do setor público e dos interesses do momento. Interesses privados tornaram o negócio mais arriscado do que seria caso conduzido pelo governo. A propriedade parcial dificultava também a alteração do contexto regulatório, uma vez que havia conflito de interesses privados e públicos.

Segundo, percebeu-se que os lances em aberto para a compra das empresas eram superiores ao preço de mercado das ações. Como já foi dito, tratando-se de um país pequeno como a Nova Zelândia, o tamanho das empresas públicas postas venda superava com frequência a escala das vendas habituais em mercados privados, e o mercado financeiro não tinha fôlego para absorver quantidades significativas de ações. A fim de conseguir o melhor valor para o contribuinte, era preciso garantir que o processo das vendas atraísse compradores estrangeiros.

As lições revelaram-se proveitosas na venda da New Zealand Telecom. A empresa foi vendida para um consórcio (integrado por duas companhias neozelandesas e duas norte-americanas) em 12 de setembro de 1990, na transação que foi, sem comparação, a maior da história da Nova Zelândia. Apesar de a Telecom ser uma empresa de grande porte, o governo já sabia que o melhor método para a venda era privatizar inteiramente a empresa e evitar a venda direta das ações no mercado. O consórcio comprou 100% dos ativos da Telecom, e pagou-os ao longo de seis meses. Adotou-se esse prazo de pagamento a fim de desequilibrar o mínimo possível os mercados financeiros.

De acordo com os termos da venda, os dois compradores neozelandeses comprariam em

três anos 10% das ações. Cada um dos dois compradores norte-americanos compraria um pouco menos de 25% das ações, de modo a ambos possuírem, juntos, um pouco menos que a metade das ações, e não terem o interesse majoritário. A maioria da junta de diretores era formada por neozelandeses. Para não sobrecarregar os mercados com ações da Telecom, os 40% restantes dessas ações flutuariam em duas ou mais parcelas no mercado acionário da Nova Zelândia e também em mercados internacionais, havendo condições favoráveis.

A venda da Telecom processou- e muito suavemente por várias razões. Primeiro, porque os membros do consórcio já tinham pesquisado muito o valor financeiro e o potencial da empresa. Segundo. porque o pessoal da Telecom apoiava a venda. Terceiro. porque antes mesmo de a venda ser anunciada, os contratos da empresa alongavam-se em detalhes relativos a ela.

A venda da Telecom foi na verdade feita a um preço que superou em muito as expectativas do mercado financeiro. Em virtude dos lucros inesperados. o governo ficou tentado a usar parte dos ganhos em despesas públicas de capital, embora o objetivo inicial fosse reduzir a dívida. Com essa única venda, o governo conseguiu reduzirem quase 12% a dívida pública e encerrou seu programa de venda de ativos, iniciado em 1987. Foi vendido um total de NZS9 bilhões (US$5,6 bilhões) em ativos, e a dívida pública baixou de 80% do PIB, em 1987, para uma estimativa de 53% em 1990.

**A experiência da privatização**

A privatização, em si mesma. não deve ser considerada um fim. mas um dos muitos meios que ajudam os governos interessados a promover uma nova divisão de trabalho entre os setores público e privado, a fim de conseguir mais eficiência e assim contribuir para o desenvolvimento do governo e também das empresas.

***Um contexto de políticas*** que estimule a eficiência do setor privado é indispensável a uma privatização bem-sucedida, e parte integrante do processo geral de ajuste. Em vários países em desenvolvimento, o contexto legal e de políticas não estimula a ação empresarial; pode faltar confiança nas empresas, as leis podem não ser cumpridas, e as pequenas dimensões do mercado podem limitar muito a concorrência interna.

***Conceder privilégios*** aos compradores de empresas estatais pode ser contrário aos objetivos de eficiência e é algo que se deve sempre tentar evitar. Os benefícios líquidos de vender uma empresa podem ser minimizados - ou mesmo não existir - se houver proteção contra concorrência ou liquidação, subsídios ou acesso especial aos mercados de capitais.

***Criar um mercado de capitais ou fortalecê-lo*** é fator crítico na viabilização da venda de empresas públicas mediante ofertas públicas de ações. Nos países em desenvolvimento onde os mercados de capitais são fracos ou não existem. foi preciso vender empresas inteiras por meio de negociações privadas. Isto torna difícil encontrar compradores que disponham de capital suficiente. A venda de ações pode evitar a concentração de riqueza e de renda consequente de negociações privadas. No período 1974-82, o governo chileno vendeu 232 empresas estatais (e devolveu outras 250 a seus proprietários). Tais vendas acabaram permitindo aos bancos um controle maior sobre as empresas industriais. o que acarretou graves distorções nas políticas de empréstimo. O governo teve de intervir, e agora está novamente vendendo algumas dessas empresas em mercados de capitais de expansão recente.

**Custos sociais.** Entre as providências necessárias para enfrentar as consequências negativas contam-se, entre outras. pacotes de corte de pessoal excedente, outros programas de treinamento e extensão, e linhas de crédito especiais para ajudar os trabalhadores demitidos a montarem suas próprias firmas. Os ganhos auferidos pelo governo com essas vendas podem ser parcialmente utilizados para suavizar esses custos de ajuste. Também são importantes os programas para informar o público acerca do processo e de seus efeitos. Um programa realizado no Peru para informar o público quanto aos custos de empregar funcionários excedentes nas indústrias pesqueiras estatais e quanto ao pacote de cortes fez com que o público e os empregados aceitassem o programa de reestruturação, apesar da oposição de alguns líderes sindicais.

***Uma preparação adequada*** da estratégia e do programa de privatização é essencial. O programa deve deixar claros os objetivos e prioridades do governo e estabelecer uma lista preliminar das empresas a serem vendidas, dos contratos. arrendamentos etc. Isto ajuda a concentrar a atenção nas metas fundamentais do programa. Um governo pode, por exemplo. desejar desfazer-se de ativos para obter capital. e preocupar-se apenas com o preço. Mas em certos casos os ganhos de eficiência derivados da adoção de uma nova administração e da concorrência podem ser tão grandes que a economia se beneficiaria pelo fato de o governo se desfazer do ativo.

***A capacidade administrativa*** do governo empenhado na privatização merece atenção especial. Há o risco de o governo subavaliar os ativos e fazer um mau negócio. Administrar um programa de privatização é bastante complexo. Raramente os governos dispõem da capacidade necessária e de estrutura suficiente para lidar com tais programas. A experiência do Banco mostrou ainda que os ministérios costumam relutar em promover a privatização das empresas que lhes são subordinadas. Geralmente é preciso haver algum órgão administrativo central para promover ou supervisionar o processo de privatização e manter informadas as autoridades responsáveis. Tudo isto requer habilidade e muitas vezes é requisitado o concurso de especialistas de firmas jurídicas, companhias de consultoria e bancos de investimento, para dar assistência ao minucioso trabalho de privatização. Bangladesh criou uma Junta de Vendas para decidir a respeito das vendas, e um grupo de trabalho para avaliar os ativos e indicar os preços à junta; a Jamaica criou uma Comissão Nacional Conjunta de Investimento, assistida por um Secretariado de Vendas.

***A transparência*** do processo de privatização é fator importante para seu sucesso. É quase inevitável haver discussão pública quanto à venda de ativos estatais; o difícil é fazer com que essa discussão se baseie em informações corretas. Para tanto, são necessários estudos melhores e mais numerosos que expliquem os problemas das empresas, os objetivos das vendas, os custos de manter empresas públicas em termos de subsídios implícitos e explícitos, e os preços das empresas a serem privatizadas.

***Outras formas de privatização*** também deveriam ser tentadas. A subcontratação de atividades anteriormente executadas no âmbito governamental, por exemplo, pode gerar menos oposição que a venda de ativos, e obter retornos iguais ou maiores. A Indonésia contratou os serviços de uma firma suíça para administrar sua alfândega. A Tailândia transferiu para companhias particulares algumas linhas ferroviárias estatais de transporte de passageiros.

***Melhorar o desempenho de empresas que permanecem no setor público*** é uma medida prudente. Até agora, a privatização não reduziu muito o papel desempenhado pelo setor das empresas estatais nos países em desenvolvimento. O Brasil, por exemplo, arrolou cerca de 65 empresas a serem privatizadas, o que representa apenas 5% dos ativos totais do setor estatal produtivo do país. O Chile reduziu o valor adicionado gerado por empresas estatais de 39% do PIB em 1972 para cerca de 24% em 1981 (a média para comparação nos países da OCDE, não incluídos os EUA, é de 10%).

O sucesso da privatização não deve ser avaliado em termos da própria venda ou subcontratação, nem do preço pago ao governo, nem mesmo da sobrevivência ou expansão da empresa vendida. A prova deste sucesso residiria antes nos benefícios líquidos para a economia como um todo. Como para a maioria dos governos de países em desenvolvimento a privatização é relativamente nova, e como as economias em desenvolvimento podem não reunir todas as condições necessárias ao sucesso, tais benefícios não são de modo algum seguros.

Paradoxalmente, um ponto crítico de uma privatização bem-sucedida é o aperfeiçoamento da administração do setor público. O governo deve ser capaz de administrar as vendas, criar um contexto adequado ao desenvolvimento do setor privado, estimular a concorrência, regular os monopólios, fornecer a infra-estrutura necessária e serviços eficientes, e além disso administrar bem as empresas e atividades que continuam sob sua responsabilidade.

**Privatização em países em desenvolvimento: lições a tirar**

As políticas intervencionistas de desenvolvimento dos anos 60 e de parte dos anos 70 criaram um número espantoso de empresas estatais- hoje vistas. de modo geral. como pedras de tropeço que bloqueiam os esforços do mundo em desenvolvimento para retomar o crescimento.

No mundo em desenvolvimento, a experiência de privatização mais ampla foi a do Chile, onde foram atingidos quase todos os setores, desde empresas nacionalizadas (antes de propriedade privada), até empresas e bancos estatais, pequenos ou enormes. Como os dados são precários, estima-se que de 1973 até agora foram privatizadas cerca de 400 empresas, que representam em média cerca de 0,75% do PIB. No todo, vê-se agora que a privatização teve sucesso; mas sua história foi agitada: o governo recomprou empresas antes privatizadas, houve reveses políticos, e mais recentemente uma série de sucessos. O primeiro impulso veio de uma decisão tomada pelo governo em 1974: reduzir drasticamente o âmbito do setor público, que crescera muito - de cerca de 46 empresas em 1970 para 600 em fins de 1973, o que representa quase metade do PNB.

Já no Sri Lanka as privatizações foram muito poucas, embora tenha havido várias iniciativas. O setor público do país é um dos maiores dentre as economias não planificadas, com cerca de 180 empresas estatais (EE), responsáveis por aproximadamente 40% da produção bruta de manufatura. Em 1977 começaram as tentativas sérias de reduzir o âmbito deste setor, de modo a drenar menos o orçamento. Restrições econômicas e sócio-políticas, porém, criaram um contexto difícil iniciativas deste tipo – só para passaram ao setor privado umas 11 empresas e só foram firmados cinco contratos de administração.

A situação da Malásia é intermediária; o índice de privatizações bem-sucedidas – em termos do número de empresas privatizadas e do percentual do patrimônio redistribuído pelo governo ao setor privado – foi bem inferior ao que levaria a crer a atenção que a opinião pública e os meios de comunicação dispensaram ao processo (só 14 empresas. aproximadamente, foram total ou parcialmente privatizadas). A tentativa atual. que teve início em outubro de 1983, quando se adotaram novas políticas de cooperação entre o governo e o setor privado e que é conhecida como "Malaysia Incorporated", nasceu do desapontamento com o desempenho das EE nos anos 70. O que mais impressiona na experiência da Malásia é talvez o grande empenho político (demonstrado pelo Primeiro Ministro). A vontade política, que se traduz numa estrutura institucional definida que estimula a privatização, teve importante influência.

**Lições a tirar**

Que lições ensinam estas três ousadas tentativas de privatização?

***Escolha de instrumentos***. Nos três países, utilizaram-se vários instrumentos, fazendo-se combinações criativas que ajudassem a superar problemas aparentemente insolúveis. A escolha de instrumentos dependeu de vários fatores: os objetivos do governo; a condição financeira e o desempenho das EE; e a capacidade de mobilizar recursos do setor público através do mercado interno de capitais.

Para privatizar as empresas, os métodos mais usados foram a oferta pública de ações, vendas privadas de ações, vendas de ativos do governo ou de empresas. a reorganização de certas empresas em entidades separadas (ou em sociedades de controle, com várias subsidiárias), e compras de administração e/ou mão-de-obra.

O instrumento mais comum de todos estes – exceto a liquidação – foi a venda privada de ações ou de ativos a particulares, como demonstrou um recente levantamento do Banco sobre 530 transações de privatização, registradas em cerca de 90 países. Isto ocorreu não só na África subsaariana, que não tem mercados de capitais desenvolvidos. mas também no Brasil, na Espanha e na Itália. Há para tanto muitas razões: tais vendas são muitas vezes a única alternativa, já que não há mercados de títulos; muitas vezes, também, constituem a única alternativa para empresas cujo desempenho é fraco, ou pequenas demais para que se justifique sua venda pública; dão oportunidade a que se avalie os novos proprietários; e permitem flexibilidade quando se negociam as regras operacionais que o comprador adota na EE desapropriada.

No tocante à privatização da administração, os métodos mais usados foram contratos de arrendamento e administração. Não raro, tais instrumentos representaram o primeiro passo no sentido da desapropriação completa, inclusive por serem, em termos políticos, o método menos controverso. Não envolvem venda de ativos, pelo menos no período inicial, e dispõem de uma estrutura legal relativamente clara, devido à relação contratual bem definida entre a EE e o grupo que administra.

No Chile, foram adotados desde o princípio vários instrumentos; mas as fases iniciais da privatização foram tão mal administradas que várias empresas foram vendidas a quem não tinha experiência administrativa nem capital financeiro para fazê-las funcionarem bem; isto, acrescido à instabilidade macroeconômica, levou a falências e novas vendas. Já a segunda leva de privatizações foi planejada com mais cuidado e teve muito mais sucesso. Utilizou-se como instrumento básico a venda pública de ações, visando sobretudo a uma ampla distribuição de propriedade - as vendas anteriores de ações a particulares, bem ao contrário. tinham sido feitas a um número reduzido de grandes conglomerados. Assim, a privatização do Banco do Chile, um dos dois maiores bancos comerciais do pais, se deu principalmente em moldes de "capitalismo popular" (venda de ações a pequenos investidores), enquanto a privatização da ECOM, firma estatal de computação que controlava mais de 50% do mercado, seguiu os moldes do "capitalismo trabalhista" (venda de ações aos funcionários).

Na Malásia, as políticas abertamente privatizantes do governo propiciaram um uso relativamente livre de vários instrumentos; não se pode afirmar, porém, que fosse este o método mais conveniente, em vista de se chegar a ter, a médio prazo, um subsetor eficiente. Quando da desapropriação dos Malaysian Airlines Systems ao mesmo tempo que se pôs à venda as (MAS), ações já existentes, abriu-se a subscrição de novas ações. Na privatização do terminal de carga de Port Kelang mesclaram-se a venda de todos os ativos móveis, o arrendamento de ativos imóveis e um contrato de administração ao qual se seguiria, ao cabo de dois anos, a venda de ações ao público malasiano.

Já as autoridades do Sri Lanka escolheram com mais cuidado os instrumentos e reagiram com criatividade a várias restrições. Dentre os métodos que utilizaram, contam-se transferências integrais ou parciais de propriedade, *joint ventures* e principalmente contratos de administração. Exemplo interessante é a divisão do Cooperative Wholesale Establishment (CWE) em quatro subsidiárias, e sua subsequente privatização. Agiu-se assim para aproveitar o passivo limitado das subsidiárias, que escapava à supervisão do Ministério da Fazenda, ao contrário da empresa-mãe.

***A escolha de políticas macroeconômicas e setoriais complementares.*** Foi imperativo que os governos assegurassem que no contexto econômico - macroeconômico e setorial – em que se daria a privatização, as forças concorrentes, nacionais e internacionais, poderiam levar à produção eficiente, dando assim melhores perspectivas ao crescimento (ver A experiência da privatização, de Mary Shirley, F&D, set. 1988). São precárias as perspectivas de se empreender a privatização num contexto que se caracterize por inflação incerta; e isto pelos mesmos motivos que levam os investimentos do setor privado, em circunstâncias iguais, tenderem à inércia – os preços deixam de transmitir sinais que permitam uma alocação melhor de recursos.

Além disso, só haverá ganhos a longo prazo se a combinação de políticas for adequada. Assim, setores potencialmente competitivos precisarão de desregulamentação para permitir a entrada de firmas nacionais e/ou estrangeiras, e precisarão. sempre que possível, que o comércio seja suficientemente liberalizado para permitir importações. Já em setores que provavelmente continuarão monopolísticos (por razões econômicas ou técnicas) , como o de serviços públicos, a desregulamentação traria autonomia para as empresas numa estrutura em que caberia ao setor público uma supervisão regulatória transparente.

Sob este aspecto, a experiência do Chile ensina muita coisa. A primeira fase da privatização transcorreu depressa, durante um período de instabilidade macroeconômica e sem que fossem tomadas medidas que melhorassem a estrutura de incentivos nos setores pertinentes. Mais tarde, quando se buscou estabilização, desregulamentação e liberalização do comércio, muitas das empresas privatizadas faliram, por serem incapazes de sobreviver em um contexto mais competitivo que é, em princípio, a real justificativa da privatização. Em muitos casos, teria sido melhor não privatizar certas firmas, como se fez, e sim pensar em desativá-las; isto não pareceu óbvio porque a privatização se deu antes das reformas destinadas a ajustar o contexto de políticas macroeconômicas e setoriais mediante a estabilização, a desregulamentação e a liberalização. É muito difícil fazer generalizações acerca da sequência de questões de políticas, mas parece não haver riscos em sugerir que as tentativas de privatização geralmente esbarram em dificuldades e só vêm a realizar todo o seu potencial de vantagens a longo prazo se forem precedidas das necessárias reformas de políticas macroeconômicas e setoriais, como estabilização, desregulamentação e liberalização.

O Sri Lanka é um bom exemplo da utilização de políticas setoriais complementares no caso de um monopólio público, mesmo que em detrimento do impulso de privatização. Antes de à se proceder proposta comercialização do departamento de telecomunicações, está havendo preparações complexas. Dentre as tentativas iniciais contam-se a formulação de uma estrutura de políticas de telecomunicações, a criação de uma nova entidade legal e o cuidadoso planejamento de um organismo de supervisão regulatória. O setor privado só entrará muito mais tarde.

*Em muitos casos, é indispensável até uma perspectiva subsetorial.* A privatização dos Malaysian Airlines Systems (MAS) é significativa, uma vez que reduz a propriedade do governo de 90 para 42%; nem por isso, contudo, significou mais concorrência ou trouxe mudanças acentuadas às operações da companhia, porque praticamente não mudaram as políticas do governo para a aviação nem seu papel na empresa – graças á partilha feita, o governo continuou a dispor de poder de veto. A desapropriação do terminal de carga de Port Kelang, na Malaisia, não poderia ter sido mais bem feita. O governo começou por desapropriar o terminal, e assim vendeu a parte mais lucrativa das instalações portuárias, tornando talvez mais difícil a desapropriação do restante do porto, que não precisa pertencer ao setor público, a não ser que desempenhe um papel regulatório. A privatização do terminal mostra a necessidade de uma redefinição cuidadosa dos limites entre propriedade pública e propriedade privada, dentro de uma estrutura de políticas setoriais bem planejada. Políticas de privatização irrestrita podem acabar sendo contraproducentes e muitas vezes transformam um monopólio público em monopólio privado.

*Avaliação ponderada de custos e benefícios.* Os argumentos favoráveis à privatização fundamentam-se quase sempre em termos financeiros – ­ restrição orçamentária, mobilização de recursos financeiros e administrativos, melhor administração e mais eficiência nas empresas públicas. Há também frequentes referências às vantagens econômicas. Se coubesse ao setor privado um papel maior, afirma-se, os recursos produtivos do país seriam usados com mais eficiência, o nível das poupanças da nação seria melhor, bem como a alocação de seus recursos para investimentos, e assim também melhoraria o desempenho do crescimento.

Mas é difícil medir e quantificar estas consequências financeiras e econômicas. A quantificação dos efeitos a longo prazo do fluxo monetário, dos efeitos de eficiência e dos efeitos dos recursos globais depende basicamente de premissas anteriores (como os níveis de subsídio, por exemplo) e varia muito de caso para caso. Além disso, a maioria das nações em de desenvolvimento, já com problemas financeiros, tem de levar em consideração, por exemplo: o custos transacionais de curto e médio prazo, às vezes onerosos, relativos à reestruturação financeira ou à reabilitação parcial da .instalações das empresas; o desempenho e o pagamento de indenizações; a reestruturação das dívidas das firmas ou sua transferência para o governo e/ou para o setor privado; os serviços de consultoria; e o pouco tempo de que dispõem os atarefados executivos do governo.

As principais questões da política de privatização têm como centro a força relativa dos que as apóiam e dos que a elas se opõem; o fato de a opinião pública perceber os efeitos potenciais, principalmente sobre o emprego; e o problema da propriedade "estrangeira".

A privatização tem muitos oponentes, que em conjunto constituem um desafio formidável àqueles que são favoráveis ao processo. A mão-de-obra empregada é contra as desapropriações porque teme perder o emprego. Os funcionários do governo podem vê-la com maus olhos porque a privatização pode ser considerada algo que beneficia os ricos e os privilegiados.

É com frequência da mão-de-obra sindicalizada que vem a resistência mais organizada e eficaz, que induz os governos a encontrarem vários meios de lidar com os problemas ligados à força de trabalho. Na Malaísia, há diretrizes especiais que determinam que todos os esquemas de privatização assegurem aos empregados a manutenção dos benefícios conquistado enquanto trabalhavam para o governo, e lhes assegurem novos empregos nas firmas desapropriadas, em condições "não menos favoráveis" que aquelas de que já desfrutavam. No Chile, houve grande empenho em vender ações aos empregados e criar fundos de pensão; nos leilões públicos e nas vendas de ações, geralmente havia cotas reservadas aos empregados.

Também é preciso examinar a questão da composição étnica da propriedade, sobretudo em sociedades multinacionais e multiétnica, como a da Malaísia e até certo ponto a do Sri Lanka. No Sri Lanka, o programa de privatização chegou mesmo a ser paralisado, em parte pela determinação do Governo em conseguir uma resolução constitucional pacífica para os problemas étnicos, e em não adotar políticas que acirrassem disputas no país.

**Visão geral**

Quando se preconiza privatização, portanto, geralmente não é tão. necessário mostrar as vantagens líquidas, mas sim a alteração do papel do setor público e do setor privado, e a alteração do papel do setor específico no qual atua a empresa a ser privatizada. Para tanto, a privatização se deve dar num contexto de políticas macroeconômicas e setoriais que gere mais concorrência, nacional e internacional. Nesse contexto global, fazer a mediação entre os que perdem e os que ganham, orientar o programa por entre as várias restrições políticas impostas, por exemplo, por considerações étnicas ou nacionalistas, exige empenho constante e firme. Em última análise, a privatização é tão somente uma das facetas ele uma que tão mais ampla: as políticas de desenvolvimento do setor privado. Pode-se considerar que será benéfica a este desenvolvimento, à medida que os países tentam ajustar- e, para que nos anos 90 suas economias sejam eficientes e mais voltadas para o crescimento.

2.1. Uganda

Como parte do Programa de Recuperação Econômica do país, lançado em 1987, o Uganda se preparou para privatizar algumas de suas empresas públicas (EPs). O Governo produziu uma Declaração Política sobre Reforma e Desinvestimento de EPs (ver Diário de Uganda, 1º de novembro de 1991), que descreve a estratégia de privatização do país. É de responsabilidade da Secretaria de Reforma e Desinvestimento de Empresas Públicas do Ministério das Finanças e Planejamento Económico implementar essa estratégia. Os elementos da estratégia e seus programas de suporte são destacados abaixo no contexto de uma estrutura de estratégia apropriada, características eficazes da estratégia de privatização e restrições de implementação.

A estratégia de privatização de Uganda tinha dois objectivos básicos que eram fundamentalmente internos ao país. Esses são:

- Reduzir o papel direto do governo na economia;

- Desenvolver um papel correspondentemente maior para o sector privado.

Esses objectivos foram considerados imperativos porque:

- O governo queria reduzir os encargos financeiros e administrativos causados ​​por:

(i) o grande número de EPs em seu portfólio - existiam 156 EPs, dos quais 133 eram comerciais, 20 deles estavam adormecidos e outros estavam incapacitados devido à destruição generalizada de edifícios, equipamentos e registros como resultado de conflitos políticos anteriores e a natureza não resolvida dos problemas de propriedade;

(ii) as perdas financeiras e o fraco desempenho das EPs em geral - muitos são caracterizados por grandes perdas operacionais, baixa utilização de capacidade, baixa produtividade e crescente falta de liquidez.

- O governo queria aumentar a participação do sector privado na economia por conta de:

(i) o sector informal actualmente grande;

(ii) a necessidade de fazer com que o sector privado participe de compras futuras de EPs privatizadas;

(iii) a necessidade de melhorar o empreendedorismo no país e garantir o desempenho ininterrupto das EPs privatizadas.

Para garantir a consecução bem-sucedida dos objectivos acima, uma análise detalhada da capacidade de recursos de Uganda foi realizada como parte da formulação da estratégia de privatização. Ficou evidente a partir da análise que:

- Para que as empresas sejam vendidas a bom preço e com melhor desempenho após a venda, seria necessária alguma reestruturação e reabilitação, o que exigiria dinheiro, especialmente divisas, que não estavam prontamente disponíveis no sistema bancário e no país.

- Não havia organização ou estrutura legal apropriada para suportar o complicado exercício de privatização, e estes teriam que ser criados.

- O país não tinha mão-de-obra qualificada para realizar as várias tarefas que acompanham a privatização, por exemplo. análise financeira, contabilidade, análise económica, trabalho jurídico, gerência geral, etc; e isso teria que ser garantido, importando especialistas estrangeiros ou treinando a mão-de-obra actualmente disponível.

Nesse contexto, foi decidido:

- Recrutar pessoal técnico essencial para fornecer os serviços institucionais de consultoria e apoio logístico necessários e auxiliar as EPs individuais para melhorar o desempenho;

- Estabelecer a agência e uma estrutura organizacional para implementar a privatização; isto é, o Secretariado de Reforma e Desinvestimento das EPs e a estrutura interna;

- Emprestar fundos adicionais do Banco Mundial para financiar vários aspectos do programa de privatização. Cerca de US $ 65,6 milhões foram disponibilizados pelo Banco Mundial sob um contrato de empréstimo já negociado e aprovado.

Além disso, na formulação da estratégia de privatização, foram mantidas em vista as oportunidades e os pontos fortes à disposição do país para empreender a privatização, ao mesmo tempo em que foram observadas as ameaças e fraquezas que poderiam restringir a realização da tarefa de privatização. Nesta análise SWOT característica, percebeu-se que os principais pontos fortes e oportunidades do país incluem:

- A enorme boa vontade política e o governo realista presente;

- O fracasso da maioria das EPs em atender às expectativas da maioria dos ugandenses no que diz respeito ao seu desempenho;

- A presença de uma forte cultura de empreendedorismo e o desejo de propriedade privada;

- Uma classe média educada relativamente grande, capaz e disposta a ser treinada e adquirir as muitas habilidades necessárias para realizar a privatização;

- Um movimento sindical realista no país.

No entanto, também foi constatado que a fraqueza na privatização e as ameaças ao sucesso são significativas. Esses incluem:

- Um grande número de EPs com dívidas e sem desempenho que podem não ser atraentes para potenciais compradores;

- Escassez de fundos de acções privados do Uganda devido à ausência de mercado de capitais, baixa renda disponível e poupança e liquidez limitada no sector bancário não desenvolvido;

- Escassez de divisas na economia para financiar a reabilitação de EP para melhorar o valor;

· Falta de registros e padrões contábeis adequados, provocando a necessidade de contratar especialistas financeiros que não estão disponíveis no país, atrasando assim a preparação da EP para a venda.

Em vista dos pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças acima, um programa de ação foi incorporado à estrutura da estratégia de privatização, que inclui:

· Uma classificação de todas as EPs com o objectivo de reduzir o tamanho do sector de EPs. Nesse sentido, o Governo adotou um conjunto de critérios para classificar todas as EPs comercialmente orientados naqueles que permanecerão em mãos do Estado com participação acionária total, maioritária ou minoritária, aqueles que serão privatizados e aqueles que serão liquidados.

· A definição de um programa para a primeira ação de cinco anos que inclua a alienação de 50 EPs na primeira fase, a começar este ano. Isso é para espalhar o imenso esforço de implementação, a fim de não sobrecarregar os recursos limitados.

· Uma definição das políticas para facilitar a alienação. As políticas são para melhorar o clima de investimento, garantir o interesse sustentado do investidor e trazer ótimos benefícios económicos ao país.

A estratégia de privatização do Uganda inclui as disposições que:

· A avaliação das EPs para venda será baseada no valor de mercado, e não no valor contábil, uma vez que a maioria - especialmente os industriais - possui EPs obsoletos com valor contábil zero, mas ainda estão operacionais e têm um preço;

· Nenhuma vantagem ou proteção indevida será oferecida aos investidores em detrimento do interesse (nacional) do país;

· O governo considerará o investimento estrangeiro onde houver necessidade de patrimônio externo, administração e tecnologia para obter vantagem competitiva, especialmente em EPs orientados para a exportação;

· Todas as questões legais serão tratadas antes de colocar qualquer EP à venda, para que nem o governo nem o investidor sejam prejudicados.

A estratégia especificamente apresenta um esboço abrangente dos critérios para a seleção de candidatos à privatização. Os princípios básicos a esse respeito são os seguintes:

· EPs inviáveis não devem operar e causar mais danos económicos ao país, mas devem ser liquidados;

· O governo não deve operar nenhuma EP orientada comercialmente, a menos que:

(i) seja sensível à segurança (politicamente), ou

(ii) forneça serviços essenciais;

(iii) todas as outras EPs são privatizadas, no todo ou em parte;

· O governo assumirá participação minoritária apenas em poucas empresas onde projetos de alto custo atrairão patrimônio privado e tecnologia se, e somente se, o governo assumir participações societárias. Todas as outras empresas novas, exceto as da classe (b) acima, devem ser privatizadas.

Aplicando esses critérios, todos os EPs com orientação comercial (excluindo bancos) devem ser agrupados em cinco classes-alvo e 112 EPs já foram classificados de acordo, conforme mostrado na tabela abaixo:

Tabela 1 - CLASSIFICAÇÃO DAS EPs

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Classe | Participação acionaria | Número de EPs |
| I | 100% | 16 |
| II | Maioritário | 24 |
| III | Minoritário | 10 |
| IV | Nada (Totalmente Desinvestido) | 46 |
| V | Zero (Liquidado) | 16 |
| Total |  | 112 |

2.1. Brasil

Com o Programa Nacional de Desestatização (PND), o executivo tencionava usar a privatização para reduzir a dívida pública e consolidar planos de estabilização concebidos na década de noventa.

**5. O Estado Regulador Pós-Privatização e suas Perspectivas**

Com as privatizações dos serviços públicos em franco desenvolvimento, já com a marca da desestatização do Sistema Telebrás, cabem algumas reflexões sobre o significado desse novo Estado que começa a surgir no Brasil.

As reformas econômicas orientadas para o mercado que têm sido levadas a efeito no nosso país trazem consigo a questão sobre se elas são, em si, um fim ou se são parte de um redesenho do papel do Estado. De outra forma, resta saber se o objectivo de crescimento econômico estará mais bem atendido por um Estado apenas menor, reduzido em seu papel, ou por um novo Estado redefinido em termos de capacidade de intervenção.

2.2. Grã-Bretanha

As privatizações no Reino Unido estão fortemente associadas à venda de ações a preço fixo, de forma pulverizada, em larga escala, em bolsas de valores: as *large scale flotations*. Esse foi o modelo que prevaleceu nas principais vendas de companhias britânicas, a exemplo da British Telecom e da British Gas, nos anos 80, e do sector elétrico na atual década. Por conta do programa de privatizações, o número total de acionistas triplicou de 1981 a 1992, com 22% da população detendo ações em 1992, comparado com 7% em 1981, sendo que só a venda da British Telecom gerou mais de um milhão de novos investidores [Wright (1994) e Brito (1989)].

Os motivos que levam à escolha de um determinado modelo de privatização nem sempre são simples de ser detectados, porque eles se confundem, com frequência, com os ligados à formação da coalizão de sustentação necessária à implementação das privatizações. Wright chama a atenção de que, na verdade, a racionalidade atribuída para muitas das privatizações no

Reino Unido se seguiu ao programa, não o tendo precedido. Em sua opinião, foi criada, posteriormente, para justificá-lo. Se por um lado o governo de Margaret Thatcher criou a idéia de que o modelo adotado tinha por objectivo “levar o capitalismo ao povo”, autores como Richardson (1994), à semelhança de Wright (1994), entendem que o modelo de venda em larga

escala representou fundamentalmente uma estratégia de acomodação de interesses objetivando a implementação de uma privatização financeiramente atrativa para o público como um todo, aí se incluindo alguns actores-chave: os administradores e empregados das empresas estatais, o

público consumidor, as instituições financeiras e os grandes investidores institucionais. Mais ainda: no caso das privatizações da British Telecom, British Gas e British Airports Authority, essas empresas teriam sido mantidas intactas em suas estruturas de quase monopólio, de forma a garantir a rapidez e a atratividade das vendas. A ideologia do próprio governo, centrada na maior eficiência de um sistema de alocação de recursos baseado na competição econômica, cedia espaço ao objectivo maior, que era a implementação, em si, das privatizações.

2.3. França

Na França, as privatizações são invariavelmente associadas à constituição de um grupo de acionistas estáveis (GAS) selecionados pelo governo francês *fora do mercado de ações*. Essa venda se sucedia a uma oferta pública, nos moldes britânicos, com o grupo de acionistas selecionados pagando um preço adicional ao praticado na oferta pública. Havia uma preocupação de que os participantes dos GAS, considerando-se a totalidade das privatizações, representassem significativa gama de interesses do mundo de negócios francês - a maioria era escolhida para uma ou duas transações, no máximo [Dumez e Jeunemaïtre (1994)].

Pode-se entender o modelo de venda baseado nas *large scale flotations* como aquele julgado capaz de superar a rejeição da opinião pública e de criar uma rede de sustentação à implementação das privatizações no Reino Unido, e que a criação do GAS funcionou como a grande coalizão de sustentação do programa de privatizações francês.

2.4. Nigéria

Algumas das principais motivações para a concretização das privatizações na Nigéria foram a falta de produtividade e os maus desempenhos financeiros apresentado por elas, além dos problemas fiscais apresentados pelo próprio governo.

Privatização é o resultado do polêmico *Structural Adjustment Program* (SAP) adotada pelo governo em 1986, que é uma política do Fundo Monetário Internacional (FMI). Um dos agenda do FMI é empurrar o governo nigeriano para reduzir drasticamente os gastos com as empresas públicas de modo que mais dinheiro pode estar disponível para a manutenção dos mais de US $ 30 bilhões da dívida externa e também para estar melhor posicionado para a aquisição de mais empréstimos.

De acordo com o Conselho Nacional de Desestatização (NCP) a justificação dada pelo governo por sua política de privatização é que há necessidade de reduzir a dominância dos investimentos improdutivos no sector público à luz da diminuição das receitas do petróleo e de montagem dívidas externas. Em segundo lugar, que a privatização vai ajudar EPs reorientar para um novo horizonte de melhoria de desempenho, viabilidade e eficiência global. Em terceiro lugar, é afirmado pelo NPC que a privatização garante retornos positivos sobre os investimentos do sector público. Em quarto lugar, que a privatização irá incentivar o uso do mercado de capitais como uma importante fonte de recursos para EPs em vez de dependência total do Tesouro para financiamento. Em quinto lugar, espera-se que a privatização seria criar uma melhor janela na economia global e permitir a participação no comércio internacional. além disso, acredita-se que a privatização levaria à repatriação de capital por investidores que desejam ocupar algum do capital nas empresas afetadas, especialmente na esteira de uma política de conversão de dívida / patrimônio do governo. Estes e muitos outros são os objectivos da privatização do governo nigeriano.

O governo ficou em silêncio sobre se todos estes objectivos de privatização, se percebeu, eventualmente levar a algumas melhorias no bem-estar dos membros da sociedade, portanto, só pode ser implícita, que a melhoria do bem-estar é o objectivo global de privatização como um elemento de programa de reformas económicas alegou ter o objectivo final de melhorar a economia como um todo.

Em 1986, ao atualizar os elevados objectivos da privatização, o governo deu indicações definitivas de seu desejo de se desfazer de todo ou parte de seus investimentos na maioria dos EPs. Nos casos em que o governo não alienou, deu indicação de sua intenção de retirar total ou parcialmente a transferência de doações da receita tributária para os EPs. Em 1988, o governo promulgou o Decreto nº 25, conhecido como Decreto de Privatização e Comercialização, que deu respaldo legal à implementação da política de privatização. Em março de 1989, os primeiros conjuntos de empresas foram colocados à venda sob recomendação de um Comitê Técnico de Privatização e Comercialização (TCPC), nomeado pelo governo. Cerca de 135 empresas foram listadas para serem privatizadas. Em 1995, o TCPC foi renomeado como *Bureau of Public Enterprises* (BPE) e tornou-se igualmente um secretariado para a implementação de todas as decisões governamentais sobre privatização em 1999. O BPE decidiu as empresas que deveriam ser privatizadas.

**Modalidades de privatização na Nigéria**

A privatização na Nigéria se manifesta de diferentes formas. Vários métodos foram adotados para a privatização de EPs. Esses incluem:

1. Oferta pública de venda de ações das empresas afetadas por meio da Bolsa de Valores da Nigéria. Até o momento, o BPE privatizou 35 EPs por meio dessa abordagem.

2. Colocação privada de ações das empresas afetadas. Esse método de privatização foi empregado nos casos em que a participação do governo é tão pequena que não pode forçar a oferta pública de ações, mesmo quando as empresas cumprem os requisitos de listagem da Bolsa de Valores. Até o momento, apenas uma empresa foi tratada como tal.

3. O terceiro método é a venda de ativos em que a empresa afetada não pode ser vendida por oferta pública de ações ou por colocação privada de ações. Essas empresas têm um histórico ruim e uma perspectiva futura sem esperança. Até o momento, um total de vinte e sete empresas foram privatizadas dessa maneira, incluindo as dezoito tratadas pelo Ministério da Agricultura antes da criação do TCPC.

4. Gerenciamento de Compra (MBO). Sob esse método, a parte inteira ou substancial da empresa é vendida aos trabalhadores. Cabe inteiramente a eles organizá-lo e gerenciá-lo. Até o momento, apenas uma empresa foi privatizada dessa maneira.

5. Oferta Pública Diferida. Este é o quinto método de privatização desenvolvido. Ocorre em empresas viáveis, mas se vendido por ações, o valor a ser realizado estará desafinado com o valor dos ativos subjacentes da empresa. Até o momento, cerca de cinco empresas foram privatizadas dessa maneira e outras três provavelmente serão tratadas dessa maneira.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Países | Ano com mais privatizações | Motivação das Privatizações | Resultados | Causa dos Resultados |
| Uganda |  | - Redução os encargos financeiros e administrativos |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |

CAPÍTULO 3 – HISTORIAL DE PRIVATIZAÇÕES ANGOLANAS

Alguns autores como Baloi (1996), Evans (1997), DeCastro (1997), Chissano (1999) e Pitcher (2002), defendem que o gatilho do processo de privatizações ocorreu na década de 1940, com o fim da II Guerra Mundial e a subsequente divisão do mundo em dois blocos, o capitalista liderado pelos EUA, e o socialista pela URSS, originando a uma guerra fria, constituída por duas zonas de influência fechadas entre si, uma dominada por forças anglo-saxónicas e outra por forças soviéticas, constituída neste último caso por uma ideologia comunista preocupada fundamentalmente em assegurar o seu poder partidário e hegemonia militar.

Ao longo das décadas o modelo socialista vinha apresentando falhas e ineficiências, até que por fim veio a colapsar no final da década de 1980, acontecimento que foi marcado com a queda do muro de Berlim.

O bloco soviético foi nesta fase substituído pela abertura da URSS ao exterior e desencadeou desta forma mudanças estruturais em todo o mundo, […] e na promoção de reformas económicas, políticas e sociais à escala global. A onda de choque levou à derrocada de muitos regimes comunistas existentes nesta fase, e não apenas os do Leste da Europa, mas um pouco por todo o mundo. […] Todos estes acontecimentos tiveram repercussões também em Angola, que consequentemente começa nesta fase a promover um conjunto de reformas económicas, políticas e sociais ligadas à privatização das suas empresas públicas. (Sapalo; Da Costa; António, 2016, p. 4).

Por conta destas ações internacionais, o governo angolano viria a definir em 1989 um conjunto de princípios e regras, com a emissão do Decreto-Lei n.º 32/89 de 15 de julho (DL n.º 32/89), que permitiria redimensionar o sector empresarial do Estado perspectivando uma organização e gestão económica mais eficiente e objectivando o aumento dos esforços do Estado e dos seus recursos nas acções prioritárias, garantido o eficiente funcionamento do sector empresarial (SAPALO; DA COSTA; ANTÓNIO, 2016).

Desta forma, foram objecto de redimensionamento todas as empresas que se encontravam na situação de unidades económicas, nomeadamente, empresas constituídas nos termos da Lei comercial com capitais estatais, empresas em que o Estado ou empresas estatais detinham parte do capital social, empresas com capitais do Estado e capitais estrangeiros constituídas ao abrigo da Lei dos investimentos estrangeiros, e empresas privadas que tinham sido objeto de intervenção estatal ao abrigo do Decreto-Lei n.º 128/75 de 7 de outubro.

A legislação tinha em linha de conta os critérios de priorização em função de sectores, regiões e ramos da economia, decorrentes da vertente financeira das empresas e da sua efetiva capacidade de gestão, podendo implicar a devolução de empresas aos seus titulares e o pedido de declaração de falência de empresas nos casos em que estas situações se mostraram necessárias.

Neste sentido, para prestar o apoio e respetivas orientações técnicas ao processo de redimensionamento empresarial é criado o Gabinete de Redimensionamento Empresarial (GARE), ficando este organismo afeto ao Ministério das Finanças, competindo ao Conselho de Ministros, Secretários de Estado e Comissários Provinciais proceder ao levantamento, verificação, análise e tratamento de todos os dados relacionados com estas modificações estruturais decretadas pela Lei. A execução das decisões cabia aos diversos órgãos da Administração Central e Local do Estado que tutelavam a actividade das empresas.

Caso se tratasse de uma transferência por aquisição, o processo teria de ser público, concretizado mediante a realização de concurso revertendo essas receitas para o orçamento geral do Estado. Essas entidades empresariais poderiam beneficiar em alguns casos de incentivos fiscais e aduaneiros e de outro tipo de vantagens, garantindo-se simultaneamente um tratamento justo dos seus interesses legítimos e a não intervenção estatal no exercício da sua actividade, excepto nos casos e condições previstas na Lei

Assim, entre 1989 e 1994, os Decretos-Lei n.º 32/89, de 15 de julho e 8-F/91 de 16 de março regiam o processo de redimensionamento do sector empresarial do Estado, tendo como prioridade principal coordenar, readequar e reajustar as empresas do sector estatal, bem como transferi-las para o sector privado ou criar novas formas de associação entre o Estado e empresas privadas. O país podia, desta forma, financiar-se, a fim de reduzir o seu défice orçamental, através do saneamento da sua estrutura empresarial, sendo este capital aplicado posteriormente no sector produtivo, no fomento da pequena actividade económica e no Estado Social.

Segundo o Decreto-Lei n.º 10/94, as privatizações podiam ser realizadas total ou parcialmente, compreendendo a transferência da titularidade, a cessação de exploração de empresas, a transferência de patrimónios ou quais quer outros tipos de participações sociais a privatizar. Da mesma forma, as empresas continuariam a ser classificadas em grande, média e pequena dimensão e como sociedades comerciais. Em termos de personalidade jurídica, mantinham todos os direitos e obrigações legais ou contratuais anteriormente estabelecidos, sendo obrigatória a realização de todos os actos de registos dessa mesma sociedade comercial oficiosamente com isenção de taxas e emolumentos.

No que se refere à privatização da titularidade, esta realizar-se-ia em alternativa ou cumulativamente mediante os processos de alienação dos activos, das ações ou de quotas representativas do capital social das sociedades e de aumento do capital, sendo que os membros do Governo e todos os funcionários diretamente envolvidos na condução dos processos ficavam determinantemente proibidos de adquirir ações dessas mesmas empresas ou de quaisquer outro tipo de participações sociais sempre que se tratasse de situações relacionadas com ajuste direto ou concurso limitado.

Era ainda decretado que os processos de privatização eram conduzidos por uma comissão de negociação nomeada pelo ministro das Finanças – integrando os representantes por si coordenados, nomeadamente, o órgão de tutela da empresa, o GARE (Gabinete de Apoio ao Redimensionamento Empresarial) e o Gabinete do Investimento Estrangeiro, e um representante da empresa – competindo-lhe no final a homologação da respetiva avaliação e resultados.

Em termos de delimitação da avaliação dos processos, a aprovação da execução das operações de privatização das empresas de grande dimensão ficaria na competência do Conselho de Ministros (mediante proposta do ministro das Finanças), sendo a aprovação da execução das operações de privatização das empresas de pequena e média dimensão e de outros activos patrimoniais da competência do próprio ministro. É importante, no entanto, referir que a participação de gestores, quadros, trabalhadores e de quaisquer outros pequenos subscritores nas operações de privatização era assegurada com reserva de uma parte do capital da empresa a privatizar, sendo que nunca poderia ser igual ou superior a metade nas empresas de média ou grande dimensão.

Importa, no entanto, referir que muitas vozes se fizeram ouvir nesta fase, considerando que as oportunidades de privatização eram substancialmente garantidas apenas a entidades que comungassem dos ideais do partido do Governo (MPLA).

O Estado definia os sectores de actividade económica como (1) público, (2) empresas públicas, (3) institutos públicos e outras entidades públicas equiparadas a sociedades comerciais de capitais públicos, (4) sociedades comerciais e outras formas associativas cujo capital seja detido maioritariamente pelo Estado no sector e (5) sociedades comerciais e outras formas de associações, cujo capital seja detido maioritariamente por pessoas social singulares ou coletivas privadas e pelo sector cooperativo e Esta delimitação compreendia, ainda, de forma intrínseca determinado tipo de áreas da actividade económica que eram consideradas como reservas de Estado, podendo estas ser absolutas, de controlo ou relativas.

**Resultados da pesquisa**

Em seu artigo, Sapalo, Da Costa e António (2016) nos apresentam o resultado da sua pesquisa, que consiste em um questionário aplicado a 54 pessoas dentre eles políticos, professores universitários, gestores de empresas e outro tipo de inquiridos, fundamentalmente estudantes e indivíduos da sociedade angolana com vasta experiência de gestão empresarial (ainda que actualmente não exerçam funções nesta área), que visava obter respostas a um conjunto de questões relacionadas com os possíveis problemas enfrentados pelas empresas angolanas nos diferentes processos de privatização por que passaram, e receber as respetivas sugestões que possam ser equacionadas em futuros processos na construção de uma estrutura empresarial angolana mais consistente.

Foi também, numa segunda fase, realizado uma pesquisa com 46 inqueridos, que pretendiam estabelecer uma breve análise sobre a filosofia de gestão das empresas angolanas, através da respetiva análise aos dados gerais destas empresas, contextualizados nas políticas de privatização, à sua filosofia de gestão, às atitudes e posicionamento dos trabalhadores face ao empreendedorismo, à estrutura concorrencial do tecido empresarial angolano, e aos factores ambientais e familiares que influenciam a actividade das empresas.

Em seu primeiro questionário, os autores se depararam com as seguintes cinco razões que poderiam estar na base do insucesso dos processos de privatização no período referido: a incapacidade financeira; incapacidades de gestão; o ambiente legal e institucional; a subjetividade do processo; e a falta de formação especializada.

* A falta de recursos financeiros por parte das empresas e a dificuldade de se adquirir crédito bancário tal como a inexistência de políticas financeiras e de instituições de financiamento para suportar este mesmo processo traduziu-se no colapso das empresas privatizadas, tornaram-se em empecilhos vitais que influenciaram decisivamente o fracasso e o mau desempenho económico das empresas privatizadas, já que estas maioritariamente trabalhavam com os seus capitais próprios, o que era manifestamente redutor para uma boa gestão das suas actividades empresariais.
* Pode ainda depreender-se desta análise, que a falta de experiência por parte de novos proprietários ou gerentes designados para gerir as empresas foi outro dos motivos que influenciou, do ponto vista negativo, o desempenho. Esta falta de experiência resultou numa gestão desatualizada do ponto de vista da atual dinâmica empresarial e, sobretudo, focada nos objectivos e resultados, em detrimento de uma abordagem estratégica baseada também na avaliação dos seus recursos e capacidades.
* Do ponto de vista institucional, o Estado também não estava preparado para corresponder às necessidades em termos de transformação económica e empresarial, traduzindo-se esta debilidade em políticas disformes em termos estruturais e institucionais, face à legislação económica, financeira e de investimento, que ia sendo, entretanto, criada. Numa contextualização referente às próprias políticas de privatização, as modalidades usadas foram sempre aplicadas de forma inconveniente e nada transparente, o que de resto foi caracterizando a sociedade num pensamento retrógrado assente essencialmente na perceção de que o sucesso está intimamente ligado a dinheiro e à pertença a famílias influentes.
* A falta da formação dos trabalhadores e a ausência de gestores profissionalmente especializados e experientes despoletou uma fraca produção nacional que não atendia as necessidades quantitativas e qualitativas para o consumo nacional. Os autores defendem que faltaram políticas e medidas estatais que promovessem a produção industrial nacional e a existência de preços competitivos para uma actividade empresarial mais liberalizada.
* Tudo isto conduziu à construção de uma cultura empresarial inconsistente, refletida e traduzida numa grande aversão à mudança, por parte dos trabalhadores, na falta de rapidez de resposta e de desconhecimento de mercado e na fraca qualidade da força de trabalho. Estes fatores foram apontados também como reais causas que estiveram na base do insucesso dos processos de privatização das empresas angolanas.

Segundo os inquiridos, o sucesso empresarial e a dinâmica competitiva que lhe possa estar subjacente deve ficar desta forma ligada ao desenvolvimento de um conjunto de políticas que promovam e incentivem as iniciativas empresariais no país, no sentido de garantir a diminuição da corrupção, do paternalismo, do excesso de burocracia, da discriminação e da falta de transparência que se fazem sentir. Aspetos negativos que conduzem o sistema a uma diminuição da força empresarial nacional e da alavancagem e crescimento de organizações internacionais que atuam ou pretendem atuar em território angolano.

Assim, segundo os dados recolhidos nesta investigação, as principais causas de insucesso dos processos de privatização ocorridos em Angola desde 1989 vão muito além das desigualdades criadas entre classes, regiões e raças, da pouca transparência que sempre existiu nestes processos ou da falta de objetividade e rigor dos mesmos.

São apontadas como principais razões daquele insucesso:

1. uma política estatal, institucional, legal e burocrática completamente desadequada;
2. a falta de formação especializada de trabalhadores e gestores;
3. a falta de recursos financeiros para fazer mais e melhor;
4. a falta de conhecimentos e experiência dos gestores em termos de aplicação de modelos de gestão empresariais que permitissem tornar as suas empresas mais competitivas;
5. a falta de transparência e subjetividade dos processos que levaram muitas vezes ao viciamento dos mesmos, a protecionismos e a corrupção;
6. a desigualdade entre sectores que dificultava na maior parte das vezes a possibilidade dos privados para obtenção de crédito, a partir de um sistema bancário completamente politizado;
7. o desenvolvimento tecnológico medíocre que não permitia fazer mais e melhor face aos condicionalismos da obsolescência de máquinas e equipamentos;
8. a falta de matéria-prima e, consequentemente, a incapacidade de dar resposta às necessidades do mercado; e
9. todo um conjunto de outras razões ligadas à falta de eficácia, entreajuda, objectividade, educação e disponibilidade de mão-de-obra que condicionaram todo o processo de privatização.

**Soluções Propostas**

Face aos problemas identificados, sugere-se assim que futuros processos de privatização que venham a ocorrer tenham em conta os seguintes aspetos:

(1) Adoção de políticas financeiras que favoreçam os investimentos privados;

(2) Existência de políticas que promovam e incentivem iniciativas empresariais nacionais;

(3) Desenvolvimento de uma base de transparência e de formação específica a colaboradores e gestores, que permita promover e construir uma verdadeira cultura empresarial. Estas três dimensões são consideradas determinantes para a criação de uma dinâmica empresarial que promova o crescimento do país de forma duradoura e sustentada.

Quanto a gestão das empresas, o sucesso dos processos de privatização depende:

1. Da fomentação uma cultura consciencializada para a mudança, a partir de políticas que privilegiem o envolvimento dos trabalhadores;
2. De uma comunicação descentralizada que realce o espírito de pertença a um grupo;
3. Da comunicação a todos relativamente aos objectivos organizacionais;
4. Da possibilidade dos trabalhadores se pronunciarem sobre assuntos relacionados com o seu trabalho;
5. Do encorajamento dos trabalhadores para desenvolverem as suas capacidades;
6. Da aposta em efeitos motivacionais que preparem os trabalhadores para a realização de esforços suplementares;
7. Da ênfase nos estudos de mercado;
8. Do tratamento equitativo e de qualidade a todos os clientes;
9. Da preocupação no campo social por parte das empresas relativamente ao futuro dos trabalhadores;
10. Do mérito e competência como fatores de identificação de respeito;
11. Da ligação do empreendedorismo a sucesso sendo algo que deve estar na génese de toda a estrutura da sociedade;
12. Da facilidade de aceder mais facilmente ao crédito;
13. Da contratação de mão-de-obra qualificada;
14. Da contratação de técnicos de gestão com grande conhecimento e competências apropriadas para o desempenho das suas funções;
15. Da construção de uma dinâmica empresarial assente numa relação custo-preço estável;
16. Do desenvolvimento tecnológico de todo o tecido empresarial angolano.

CAPÍTULO 4 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO PROGRAMA DE PRIIVATIZAÇÃO (PROPRIV) E SUA IMPLEMENTAÇÃO

4.1. Apresentação do PROPRIV

O PROPRIV é o decreto presidencial de nº 250/19 emitido em 05 de agosto de 2018, visando a promoção da estabilidade macroeconómica e o aumento da produtividade da economia nacional por meio da diminuição da presença e intervenção do Estado na economia.

O Propriv apresenta 3 objectivos específicos:

* Reduzir a influência do Sector Empresarial Público (SEP) na economia;
* Aumentar a qualidade e variedade dos serviços fornecidos na economia;
* Assegurar a auto-sustentabilidade do programa em termos de receitas e um impacto positivo para a liquidez do Tesouro Nacional.

Entre as empresas pertencentes ao SEP, o programa abrangeu não só as Empresas Públicas (EPs), como também a todas as empresas em que o Estado possui participação no capital social, quer seja ela maioritária ou minoritária, e foram também identificadas as empresas com maior potencial de geração de receitas para o Estado, facilitando a concretização do 3º objectivo e permitindo a realização das despesas previstas no Orçamento Geral do Estado (OGE). Contudo, algumas empresas foram postas de fora do programa por estas actuarem em sectores de actividade consideradas pelo Estado como estratégicas.

As privatizações ocorrerão por intermédio de um desses 4 procedimentos previstos pela Lei nº 10/19, de 14 de Maio:

* Oferta Pública Inicial – operação em que a empresa a privatizar dispersa parcialmente ou totalmente as suas acções ao público, conforme os requisitos previstos no Código de Valores Mobiliários;
* Leilão em Bolsa – oferta de lotes indivisíveis de acções;
* Concurso Público – procedimento aberto em que podem participar mediante a apresentação de propostas, todas as entidades interessadas, que reúnem os requisitos estabelecidos de forma genérica no Caderno de Encargos ou nos Termos de Referência;
* Concurso Limitado por Prévia Qualificação – procedimentos em que são convidados a apresentar uma proposta apenas os candidatos previamente qualificados.

Para a implementação do Programa, foi definido por Despacho do Presidente da República a Comissão Nacional de Implementação do PROPRIV (CNIPROPRIV), coordenada pelo Ministro de Estado para a Coordenação Económica (MECE), foi também nomeado o Grupo Técnico (GT) da CNIPROPRIV que será responsável por interagir com pontos principais de cada ministério e empresa e com eles organizar metodologicamente a elaboração do PROPRIV de cada empresa e monitorar a sua execução bem como o funcionamento das Comissões de Negociação, o GT é constituído por representantes das diferentes entidades intervenientes e será gerenciada pela Secretária de Estado das Finanças e Tesouro. Foi determinado que o serviço de consultoria do programa será realizado pelo Banco Mundial em apoio ao Grupo Técnico.

|  |  |
| --- | --- |
| **Intervenientes** | |
| Titular do Poder Executivo | Liderança e coordenação estratégica |
| MECE | Coordenação geral Programa |
| MINFIN / SEPT | Coordenação operacional do Programa |
| Ministérios de Tutela Sectorial | Responsável pela partilha de informação e dados sobre as empresas que actuem nos sectores da sua responsabilidade |
| IGAPE | Gestão, acompanhamento e execução do Programa |
| BODIVA | Responsável pela criação das condições necessárias para o sucesso operacional das transacções |
| CMC | Registo das ofertas públicas |
| SNCP | Apoio na preparação das peças para a contratação das empresas de consultoria |
| Intermediários Financeiros (Bancos de Investimentos) | Auxilia na definição das características da oferta (preço, divulgação e distribuição) |
| Consultores Financeiros | Empresas prestadoras de serviço no processo de avaliação das empresas |
| Assistentes Jurídicos | Responsáveis pela elaboração do prospecto da emissão |
| Auditores | Apoio no cumprimento das obrigações de reporte financeiro |
| AIPEX | Parceiro estratégico para divulgação e disseminação internacional do Programa |
| Holdings | Representantes indirectos do Estado nas empresas a privatizar, em estreita colaboração com o IGAPE. |

Fonte: PROPRIV

O Programa de Privatizações será financiado em grande medida pelo Orçamento Geral do Estado (OGE) e pelas receitas geradas na sua concretização (15%), que serão usadas para financiar as suas 4 principais despesas:

* Legais e Institucionais – pagamento de taxas, anuidades, serviços e afins
* Comunicação – gastos com elaboração do projecto e com a divulgação da operação de mercado, publicidade e *marketing*
* Intermediação Financeira (Consultoria) – remuneração dos trabalhos de coordenação, auditoria e implementação
* Internos – montagem de estrutura interna para acompanhamento do processo de privatizações

O programa prevê que os seguintes factores serão críticos para o seu sucesso:

* Apoio político e social;
* Qualidade da regulação económica e da concorrência;
* Liquidez do mercado de capitais;
* Grau de preparação da indústria de suporte;
* Perspectiva de evolução do quadro macroeconómico;

O processo de selecção das empresas por privatizar começou com a apresentação de proposta dos ministérios tutelares sectoriais (transportes, economia e planeamento, recursos minerais e petróleos, telecomunicações e tecnologias de informação, finanças, agricultura, indústria, hotelaria e turismo) e pelos processos no Instituto de Gestão de Activos e Participações do Estado (IGAPE). Foi realizado uma ficha técnica para a validação e seriação das empresas, que contou com o auxílio dos consultores do Programa.

O PROPRIV foi arquitetado com um plano de execução de 4 anos, em que nos 2 primeiros, o Estado se focará nas vendas por CP, uma vez que está mais familiarizado com este método. Quanto as vendas via Bolsa, serão distribuídas ao longo dos 4 anos já que se caracteriza como um procedimento novo para o nosso Estado, e para tal requer um melhor estudo e análise das empresas que estarão integrados a esse grupo.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **NÚMERO TOTAL DE EMPRESAS** | | | | | |
| **Procedimento de**  **Privatização (CP/LB/OPI)** | **Ano** | | | | **Total** |
| 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| CP | 80 | 81 | 12 | 2 | 175 |
| LB | 0 | 6 | 5 | 0 | 11 |
| OPI | 1 | 3 | 3 | 2 | 9 |
| **Total** | **81** | **90** | **20** | **4** | **195** |

Fonte: PROPRIV

4.2. Uma análise sobre o Programa

Embora o Programa de privatizações apresente objectivos, que podem ser interpretados como soluções aos problemas que estimularam as privatizações, a quem acredite que a realização das privatizações é movido por puro interesse económico por parte do Estado angolano e não pelo desejo de transformação da economia em um mercado livre concorrencial,

Levando este argumento em consideração, percebemos que é bem provável que para melhorarmos a nossa compreensão sobre a realização das privatizações, e a motivação do governo em realiza-las, devemos observar o contexto macroeconómico em que Angola se encontra e o histórico de alguns dados relevantes do nosso país. E de todos os dados existentes, nós selecionamos a Contabilidade Nacional, o Crescimento Populacional, a Divida Externa, Taxa de Câmbio, a Taxa de Inflação e a Taxa de Juros.

4.2.1 Balança de Pagamentos

Segundo o Banco Nacional de Angola (BNA), no seu documento sobre a Balança de Pagamentos (BP), verifica-se que Angola registrou 4 défices sucessivos de 2014 à 2017 vindo a se recuperar apenas em 2018. Como sabemos a balança de pagamentos tem a capacidade de impactar a moeda de um país, e os défices causam uma depreciação da moeda nacional, perdendo o seu valor face a outras moedas e aumentando a taxa de câmbio. E analisando conjuntamente os seus relatórios sobre a BP observamos que boa parte desse défice é provocado pela falta de produção nacional, isto porque boa parte das importações são referentes a produtos com baixo valor acrescentado como os bens alimentares, combustíveis, têxteis e vestes, entre outros.

**Tabela 1 –** Balança de Pagamentos, em Milhões de Dólares

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| DESCRIÇÃO | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019\* |
| Conta Corrente | **13 841,2** | **8 145,1** | **-3 747,5** | **-10 272,8** | **-3 085,2** | **-632,9** | **7 402,6** | **1 894,1** |

**Fonte:** BNA, 2019

\*Dados provisórios

4.2.2 Contabilidade Nacional e Crescimento Populacional

De 2009 a 2017 o PIB angolano teve um crescimento expressivo quando analisado o seu valor a preços correntes em kwanza, no entanto ao longo desses 9 anos a variação real do mesmo é pequena, com uma média de crescimento de aproximadamente 2,85%. Por outro lado, observarmos um forte aumento da população residente em Angola, tendo uma média de crescimento anual de aproximadamente 7,5%, o que comparado ao crescimento económico prova-nos que ao longo dos anos Angola não em sido capaz de criar riqueza para os seus habitantes.

**Tabela 2 –** Produto Interno Bruto e Produto Interno Bruto per capita em Milhões de Kwanza, população residente e deflator implícito

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Ano | Produto Interno Bruto | | | População residente 1 000 hab. (1) | Produto Interno Bruto per capita | | | Deflator implícito |
| **Valor em (1 000 000 Kz)** | | **Variação real anual  (%)** | **Valor em Kwanzas** | | **Variação real anual  (%)** | **Variação anual  (%)** |
| **Preços correntes** | **Preços do ano anterior** | **Preços correntes** | **Preços do ano anterior** |
| 2009 | 5 577 341 | 6 700 400 | 0,86 | 16 889 | 330 238 | 396 735 | -2,25 | -16,76 |
| 2010 | 7 701 651 | 5 848 356 | 4,86 | 17 308 | 444 971 | 337 895 | 2,32 | 31,69 |
| 2011 | 10 500 942 | 7 969 051 | 3,47 | 17 774 | 590 795 | 448 348 | 0,76 | 31,77 |
| 2012 | 12 224 950 | 11 397 948 | 8,54 | 18 240 | 670 216 | 624 876 | 5,77 | 7,26 |
| 2013 | 13 195 004 | 12 830 646 | 4,95 | 18 706 | 705 374 | 685 897 | 2,34 | 2,84 |
| 2014 | 14 323 859 | 13 831 349 | 4,82 | 25 901 | 553 023 | 534 008 | … | 3,56 |
| 2015 | 13 950 291 | 14 459 015 | 0,94 | 26 681 | 522 855 | 541 922 | -2,01 | -3,52 |
| 2016 | 16 549 565 | 13 590 360 | -2,58 | 27 503 | 601 737 | 494 141 | -5,49 | 21,77 |
| 2017\* | 20 262 296 | 16 525 203 | -0,15 | 28 360 | 714 477 | 582 702 | -3,16 | 22,61 |

**Fonte:** BNA, 2019

\*Dados provisórios

**Tabela 3 –** Produto Interno Bruto em Mil Milhões de Dólares

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Ano | 2 009 | 2 010 | 2 011 | 2 012 | 2 013 | 2 014 | 2 015 | 2 016 | 2 017 | 2 018 |
| **PIB** | 70,31 | 83,80 | 111,79 | 128,05 | 136,71 | 145,71 | 116,19 | 101,12 | 122,12 | 105,75 |

**Fonte:** World Bank, 2019

4.2.3 Divida Externa Bruta

Angola é um país extremamente dependente petróleo para o balanceamento das suas contas, sendo que na definição do Orçamento Geral de Estado (OGE) o preço desta *commodities* é levado em bastante consideração, e nos últimos anos, com a queda da produção e do preço do barril do petróleo Angola tem passado por situações económicas bastante difíceis, chegando a estagnar ou até mesmo a sofrer com recessões e sem esquecer dos seus maus resultados com a balança de pagamentos.

Por conta desta situação, é bastante recorrente que Angola vá ao mercado a busca por financiamento, tanto o interno como o internacional. E segundo dados do BNA, em 2012 Angola tinha uma dívida externa avaliada em 37 bilhões de dólares e que esta continuou crescendo até 2019 a uma taxa média anual de 8,4%, alcançando em 2019 a sua máxima de 63,5 bilhões.

**Tabela 4** **–** Dívida Externa Bruta Total 2012 – 2019 em Milhões de Dólares

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Ano | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Dívida Externa Bruta Total | 37.002,8 | 44.835,9 | 48.383,4 | 52.601,1 | 60.364,6 | 59.802,3 | 61.975,0 | 63.572,6 |
| Taxa de Crescimento da Dívida | – | 21% | 8% | 9% | 15% | -1% | 4% | 3% |

**Fonte:** Banco Nacional de Angola (BNA), 2019

4.2.4 Reformas Tributária

4.2.5 Taxa de Câmbio

O mercado de câ,

**Tabela 5** – Taxa de Câmbio, Mercado Primário

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Moeda / Ano | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Dólar | 79,28 | 91,91 | 93,81 | 95,41 | 96,5 | 98,33 | 120 | 163,7 | 165,9 | 252,9 | 333,3 |
| EUR | 110,7206 | 122,0952 | 130,5617 | 122,7026 | 128,156 | 130,6636 | 133,2037 | 182,3536 | 185,3922 | 296,9852 | 374,336 |

Parte 1

**A Estrutura para Privatização**

I. Responsabilidade administrativa pela privatização .................................... 9

Por outro lado, nem sempre é claro se a dependência de uma agência de privatização ou de uma unidade centralizada similar deve ser considerada uma boa prática. Claramente, um governo precisa garantir que aqueles encarregados de empresas estatais privatizantes sejam competentes, com bons recursos e sujeitos a altos padrões de responsabilidade e transparência - e tudo isso pode ser efetivamente alcançado com a dependência de uma agência especializada.

No entanto, os governos também precisam garantir a eficiência - ou seja, garantir que os benefícios sejam obtidos com o menor custo - e isso milita contra agências especializadas, a menos que o volume de privatizações seja grande.

**Conclusões:**

R. O governo precisa garantir que a (s) unidade (s) administrativa (s) encarregada (s) das empresas estatais privatizantes sejam competentes, com bons recursos e sujeitas a altos padrões de responsabilidade e transparência. Deve também salvaguardar a eficiência do processo de privatização.

B. Quando a função de propriedade estatal é atribuída a uma unidade especializada, as melhores práticas exigem que essa unidade seja a principal responsável pelo processo de privatização. Onde não for esse o caso, os governos normalmente estabeleceriam ou designariam funções de coordenação ou confiariam em tais funções existentes para propriedade de EPs:

1. As agências especializadas de privatização são recomendadas quando o volume esperado de privatizações é tão grande que a experiência acumulada que eles trazem para o processo é suficiente para justificar seu custo.

2. Quando não houver uma agência central de privatização, estabeleça uma abordagem coordenada da privatização, reportando a uma parte claramente identificada dos poderes executivos e sujeita aos mais altos padrões de transparência e responsabilidade.

II Considerações e aprovações legais .............................................. ..... 11

As necessidades ou decisões discricionárias de invocar a autorização legislativa da privatização variam muito de acordo com casos específicos e contextos nacionais. Obviamente, no caso de empresas estatutárias e outras empresas estatais estabelecidas por lei específica, normalmente é necessário outro tipo de legislação para alterar seu status ou propriedade. Da mesma forma, algumas empresas estatais podem estar sujeitas a legislação específica (por exemplo, em alguns países, existem leis que proíbem uma propriedade estatal abaixo de 50% em determinadas empresas) que precisariam ser revogadas para permitir a privatização total.

Além disso, parece que os quadros legais e de aprovação para a privatização se enquadram em duas categorias principais: Primeiro, os países que ainda possuem grandes programas de privatização ativos dependem principalmente de atos de autorização do quadro - em parte, presumivelmente, porque o parlamento não tem o tempo e inclinação para monitorar cada transação. Em segundo lugar, os privatizadores pouco frequentes são obrigados a buscar a aprovação do parlamento ou optar por envolverem os legisladores por forma a obterem aceitação dos esforços de privatização.

Não está claro que “boas práticas” gerais possam ser formuladas com relação aos quadros legislativos nacionais, firmemente incorporados às realidades políticas e constitucionais nacionais. Ao mesmo tempo, deve-se reconhecer que a incorporação da privatização no processo legislativo pode ter importantes impactos benéficos na transparência e previsibilidade do processo. Mesmo os governos formalmente autorizados a privatizar ativos estatais sem autorização legal específica, ou que precisam apenas buscar a "aprovação" do parlamento, às vezes optam por aprovar um ato de vendas que estabelece as modalidades acordadas de privatização. Onde diferentes partes do espectro político diferem na privatização - e não menos importante no atual ambiente de grandes privatizações seqüenciadas - isso pode ser útil para sinalizar um compromisso político com os investidores e tranquilizá-los sobre a provável trajetória futura das vendas.

III. Regulation and competition ............................................................... 13

IV. Conditions of employment ................................................................. 16

V. Post privatisation controls .................................................................. 18

Para os formuladores de políticas, a decisão de privatizar ou não teve muitas vezes três elementos vitais, a saber: primeiro, corporativizar a actividade (ou ativo) em questão; em segundo lugar, se os ativos corporatizados devem ser reformados a ponto de serem amplamente equivalentes às empresas privadas; e terceiro, manter o ativo total ou parcialmente em propriedade pública. As Diretrizes EPs fornecem orientações essenciais para essas considerações. Suas recomendações sobre a governança corporativa das empresas estatais podem ser tomadas para representar um consenso entre os países da OCDE sobre as boas práticas que os governos desejam buscar nos processos de corporação e comercialização.

Uma importante consideração secundária se, no contexto da privatização, a reestruturação deve ser realizada pelos proprietários do governo antes da liquidação ou deixada para os novos proprietários. Um consenso em evolução na literatura acadêmica parece ser que a reestruturação pré-privatização não deve ser tentada ou, no máximo, reduzida ao mínimo. Este argumento é, no entanto, baseado principalmente em uma análise de vendas comerciais para um dentre poucos compradores em potencial. Como esses compradores sabem melhor do que o governo qual a reestruturação é relevante para sua empresa, o custo esperado da reestruturação simplesmente aparecerá como um desconto no valor da privatização. É provável que esse desconto seja menor do que o que teria sido o custo da reestruturação do EPs no sector público. Dito isto, se o governo não tiver certeza da identidade dos prováveis ​​compradores ou esperar um interesse geral generalizado, um certo grau de reestruturação pré-privatização poderá ajudar a ampliar o escopo dos potenciais investidores e, portanto, aumentar o lucro da privatização.

CAPÍTULO 4 – COMO SERÃO REALIZADAS AS PRIVATIZAÇÕES

4.1. Formas de Venda

***Leilões “Versus” Vendas com Preço Fixo***

Uma primeira reflexão decorrente dessa exposição é que nenhum dos dois modelos foi construído objetivando a maximização do valor arrecadado.

Visto de outra forma: a maximização é importante se, e somente se, for julgada importante pela sociedade, capaz, portanto, de gerar apoio à implementação da privatização. Como no caso do Brasil a questão do déficit público tem forte apelo, a privatização caracteriza-se como uma política capaz de contribuir para a redução dos problemas de ordem financeira do Estado. E, nesse sentido, modelos tidos em algum nível como maximizadores são importantes para os casos brasileiros. Daí decorre, em grande parte, o fato de os leilões terem sido adotados como o modelo básico de venda, apesar de a própria legislação do PND admitir a venda de ações a preço fixo, de forma a permitir a sua pulverização ao público. Daí decorre, também, a importância atribuída aos ágios obtidos nas vendas em relação aos preços mínimos estipulados.

***Leilões de Viva Voz “Versus” Leilões de Envelope Fechado***

Trata-se de mais uma falsa questão: não há uma oposição entre os dois métodos, em que um seja necessariamente melhor do que o outro. Na verdade, a escolha do método de venda decorre e faz parte, fundamentalmente, de um contexto de implementação de política pública.

Em primeiro lugar, cabe assinalar que há uma confusão na comparação pura e simples entre leilões de viva voz e de envelope fechado. Há uma escolha prévia, que é a de só serem aceitas ofertas de compra para um bloco único de ações, indivisível, ou de se aceitarem ofertas parciais. Por uma questão de simplificação, o envelope fechado é uma escolha associada à decisão de se

vender em bloco único. Ou seja, faz pouco sentido questionar a opção pelo de viva voz no caso das vendas que seguiram o *modelo-Usiminas*.

Em segundo, mesmo no caso de vendas de blocos indivisíveis, não há na literatura consenso sobre a existência de modelos claramente maximizadores.

Há, sim, no fundamental, uma análise da tipologia dos leilões e sua lógica de busca de maximização. Por exemplo, são tipificados o que se chama de *leilão holandês*, no qual o leilão tem início com um preço elevado que vai sendo reduzido a cada rodada até que um licitante se declare disposto a pagar esse valor, e o denominado *leilão de Vickrey*, no qual o participante de maior lance, declarado vencedor, paga o valor oferecido pelo segundo colocado, qual seja, o valor da maior proposta recusada.27 Em termos práticos, se o objectivo é a implementação bem-sucedida da venda, leilões do tipo *holandês* ou *de Vickrey*, ou quaisquer outros que se imagine, de difícil sustentação perante a opinião pública, tendem a ser descartados. Imagine-se a realização de um *leilão holandês* no qual, no primeiro preço apregoado, vários ofertas de compra fossem lançadas ou, em *Vickrey*, a dificuldade de se explicar que a adoção do segundo maior preço como lance vencedor teria obedecido a uma lógica de maximização do valor arrecadado.

Observando-se as privatizações desde a época Sarney, verifica-se que a utilização do envelope fechado como instrumento de venda é uma escolha mais recente associada à venda de blocos indivisíveis de ações de empresas de serviços públicos. Blocos indivisíveis de controle ou de participação relevante, por sua vez, representaram, posteriormente, uma superação do *modelo Usiminas*, pelos motivos já expostos. Entretanto, na esfera federal, o leilão de viva voz foi não só o método dominante adotado no período Sarney, quando as vendas se deram por meio de blocos indivisíveis de ações ou de ativos, como também nos períodos Collor e Itamar Franco e,

mais recentemente, no primeiro governo de Fernando Henrique, até a privatização do Sistema Telebrás, quando então se passou a utilizar o envelope fechado como método.

Há razões para tal. Leilões de viva voz são percebidos pela sociedade como sendo mais transparentes. A disputa de modo viva voz entre os investidores interessados, com possibilidade de repique nos lances, em um recinto de fácil acesso, como o das bolsas de valores, confere uma sensação de maior incerteza ao resultado da venda e, consequentemente, de maior neutralidade do método. Além disso, o leilão de viva voz permite também maior adesão dos vencedores e dos perdedores. Não se vence por muito, não se desperdiçando recursos, portanto, e não se perde quando o lance ofertado não representa o máximo a que se está disposto a lançar.

Ou seja, esses leilões tendem a ser mais adequados sob uma ótica de implementação de política pública, quando o apoio da sociedade ainda não está consolidado. E mesmo quando os dois métodos são mesclados, utilizando-se envelope fechado para os lances iniciais e, posteriormente, o de viva-voz entre as maiores propostas, conforme adotado no caso da Telebrás, essa opção não significa tão-somente uma busca de maximização de valor. A introdução do leilão de viva voz, após o envelope fechado, contorna pelo menos a eventual frustração dos perdedores mais próximos do lance vencedor, reduzindo um dos níveis de conflito inerente à venda por envelope fechado.

Pode-se dizer, assim, que os leilões de tipo misto, mais recentemente adotados

em âmbito federal, envolvendo lances por meio de envelope fechado e por viva-voz, configuram um método de venda evolutivo, quando a *política pública privatização* já se encontra mais difundida e aceita. Ou, visto de outra forma, pode-se supor que uma tentativa de implementação das privatizações federais por métodos outros que não o de viva voz, no governo

Sarney, ou nas fases iniciais do PND, teria representado no mínimo uma tarefa bastante mais árdua.

CAPÍTULO 5 – EXPECTATIVAS DAS PRIVATIZAÇÕES

CAPÍTULO 6 – RECOMENDAÇÕES

À luz do exposto, os pesquisadores gostariam de fazer as seguintes recomendações políticas destinadas a minimizar os efeitos da folga de privatização de empresas públicas na Nigéria.

1º - As ações de empresas privatizadas devem ser distribuídas de forma equitativa entre os potenciais compradores e que deveria ser estabelecido um limite para o número de ações de qualquer indivíduo, grupo ou organização pode comprar.

2º - A fim de acomodar os membros pobres da sociedade a participar na compra das ações das empresas privatizadas, o pagamento das ações adquiridas pode ser repartido por um período de tempo, digamos cinco anos, e os compradores devem ser obrigados a fazer uma no pagamento de não mais de 40% do valor total das ações compradas.

3º - A execução da política de privatização deve ser feita visível para todos. Nigerianos têm direito de saber como as empresas construído, gerido e mantido com dinheiro de seus impostos estão sendo vendidos. Todos os aspectos do exercício deve ser tornada pública.

4º - Finalmente, o papel regulador do Estado em empresas privatizadas deve, naturalmente, ser flexível o suficiente para incentivar a eficiência, concorrência e disciplina financeira (Ministério Federal das Indústrias, 1987).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SHESHINSKI, Eytan; LÓPEZ-CALVA, Luis F. **Privatization and Its Benefits:**

**Theory and Evidence**

ANDREZO, A. E.; LIMA, I. S. Mercado financeiro: aspectos conceituais e históricos. 3. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

COELHO, M, A, T.; OLIVEIRA, R, S. Mercados: São Mesmo os Grandes Culpados da Crise?”. Editora Bnomics. 2015

LAGIOIA, Umbelina C. T. Fundamentos do mercado de capitais. 3. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

MANKIW, N. Gregory. Macroeconomia. 8. Ed. Rio de Janeiro: Editora Livros Técnicos e Científicos, 2015.

MISHKIN, Frederic S. Moeda, Bancos e Mercados Financeiros. 5. Ed. Rio de Janeiro: Editora Livros Técnicos e Científicos, 2007.

MOTA, António M.; TOMÉ, Jorge C. Mercado de Títulos: Uma abordagem integrada. Porto: Editora Texto Editores, 1991

PINHEIRO, Juliano L.; Mercado de capitais: fundamentos e técnicas. 6. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. Economia. 18. Ed. São Paulo: Editora McGraw-Hill, 2005.

SCHUMPTER, Joseph A. The Theory of Economic Development. Harvard University Editora Cambridge, 1997

<https://gabrielfavarelli07.jusbrasil.com.br/artigos/408516759/formas-de-intervencao-do-estado-na-economia>

<https://www.historiadomundo.com.br/idade-moderna/liberalismo-economico.htm>