

Desestatização ou Doação¹

Marco A. C. Martins

Economista e Assessor do Senado Federal da República

O Plano de 16 de março de 1990 foi saudado pela imprensa como o mais amplo, radical, audacioso e corajoso conjunto de medidas econômicas já experimentado em nosso País. Recebeu prontas adesões dos mais diferentes segmentos da sociedade e foi acolhido por um índice de mais de 90% de popularidade, de acordo com pesquisas divulgadas. "Alguma coisa tinha que ser feita", implorava-se em todos os quadrantes, para debelar uma inflação ascendente, que beirava os 100% ao mês, e o descontrole, e colocava em risco as instituições monetárias e financeiras. O Plano Collor é esta *coisa* e desdobra-se em centenas de direções.

Para que se tenha uma idéia do seu grau de intervencionismo, basta registrar que ele abarca o endividamento público e questões monetárias, fiscais, cambiais, tributárias e tarifárias; trata de crimes de abuso de poder econômico e de autorização para funcionários públicos levantarem-se de suas cadeiras. Há 50 dias do seu lançamento, já compreende uma miríade de mensagens, exposições de motivos, emendas, projetos de conversões, leis, resoluções, portarias, artigos, parágrafos e incisos suficientes para preencherem um livro de mil páginas em papel-bíblia. A despeito dessa legiferância, o Plano tem um cerne claramente

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi publicada, por iniciativa do Deputado Federal João Cunha, no Diário do Congresso Nacional, ANO XLV-nº. 25-p. 2.311-12 (30 de março de 1990).

identificável, composto pelo *bloqueio* e pelo *programa de desestatização*. O primeiro tem sido alvo de praticamente todas as atenções, enquanto o outro permanece no ostracismo. Nesse sentido, o principal objetivo deste artigo é argumentar que essas duas peças estão umbilicalmente entrelaçadas, e que uma não pode ser compreendida sem a outra.

O bloqueio de aproximadamente Cr\$ 3.615 bilhões de um total de Cr\$ 5.100 bilhões de depósitos à vista e de poupança, e de uma variedade de aplicações financeiras lastreadas por um estoque de cerca de Cr\$ 2.230 bilhões de letras do Tesouro em poder do público (dados de 31 de março de 1990), tem sido amplamente criticado como um erro crasso de política econômica. Os mentores do Plano teriam se esquecido que inflações são provocadas por *incrementos* rápidos dos estoques nominais de moeda e ativos financeiros, e não pelo *nível* dos seus valores absolutos.

Essa crítica (cujo mérito analítico não será aqui discutido) parte evidentemente do pressuposto de que eles sempre dizem o que pensam. Ocorre que poucos dias antes da instalação do novo Governo, a futura ministra da Economia praticamente induziu a população brasileira a se acalmar e a deixar o seu dinheiro aplicado nos bancos, durante a passagem do poder, para logo depois decretar o bloqueio. Inaugurou o logro, como instrumento de política econômica, e anunciou que nunca devemos acreditar piamente em suas boas intenções. Durante a gestão do atual Governo, a desconfiança passou a ser uma necessidade analítica, e sem ela podemos fazer papel de tolos.

Temos, portanto, a obrigação formal de duvidar que o bloqueio tenha sido concebido apenas, ou mesmo primordialmente, para debelar a inflação. Se o tivesse, as atitudes imperiais da atual administração teriam muito provavelmente apontado para o confisco definitivo, até porque toda a sociedade já se deu conta de que não existe lastro para a devolução dos recursos bloqueados daqui a 18 meses, com juros e correções monetárias, conforme prometido. Nessas circunstâncias, queremos deixar registrada a conjectura de que o bloqueio foi arquitetado não apenas como um instrumento de combate à inflação, mas também, e sobretudo, como um dispositivo destinado a armazenar, *temporariamente*, num só cofre, todos os recursos financeiros que de outra forma poderiam chegar livremente, de todas as partes, à recém-institucionalizada liquidação de empresas estatais, que está em vias de ser encaminhada de maneira autocrática, fora do mercado, sem o controle da sociedade.

O processo de privatização encontra-se legalmente assentado em três diplomas umbilicalmente entrelaçados: a Lei nº 8.018, de 11 de abril, que dispõe sobre certificados de privatização; a Lei nº 8.024, de 12 de abril, que instituiu o bloqueio, e a Lei nº 8.031, de 12 de abril, do Programa de Desestatização. Basicamente, ocorre o seguinte: o art. 17 da Lei nº 8.024 permite que o Banco Central utilize os recursos bloqueados como fonte de empréstimos para o financiamento de operações ativas de instituições financeiras, as quais não são especificadas. Não são seguramente as tradicionais, pois, nesse caso, seria muito mais fácil devolver para cada uma delas parte dos recursos que lhes pertencem por direito, e que estão bloqueados. A Lei nº 8.018, por seu turno, sugere uma estreita ligação entre o referido art. 17 e a aquisição de certificados de privatização por essas instituições. Conforme o leitor perceberá, imediatamente, da sua leitura, esses certificados nada mais são do que letras do Tesouro a serem emitidas com finalidades específicas. O agente que os adquirir estará na verdade comprando o *privilegio* de participar da liquidação das empresas estatais. Esse mercado, obviamente, não estará aberto para as empresas e a população em geral. De um lado, a maior parte dos fundos, que elas poderiam dispor para essa participação,

encontra-se bloqueada; de outro, porque o Banco Central a emprestará a instituições financeiras privilegiadas, que a utilizará, certamente, para a aquisição (compulsória!) dos certificados de privatização. Finalmente, a Lei nº 8.031 concede ao Executivo poderes imperiais para conduzir o processo de desestatização, através de procedimentos que nada têm a ver com o funcionamento de uma economia de mercado, com a realização de leilões transparentes nas bolsas de valores e com o controle de todo esse processo pela sociedade. É só ler para crer.

Um dos seus maiores absurdos reside na determinação de que os credores internos e externos dessas empresas, presumivelmente falidas, terão preferência para adquiri-las e poderão utilizar o valor integral desses créditos em cruzeiros ou dólar para fazê-lo. O absurdo é que a União estará doando de mão beijada o patrimônio do povo: no mínimo, ela teria que participar em igualdade de condições, proporcional à sua participação acionária, no esquema de liquidação que se pretende levar a cabo. Outro absurdo refere-se ao art. 2º, § 1º, da Lei nº 8.013, de acordo com o qual *considera-se privatização (de uma empresa estatal) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras (empresas) controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade*. Ou seja, quando for conveniente, a União deverá ser simultaneamente obrigada a alienar o controle e a deixar o patrimônio do povo investido nessa *conveniência*. O controle da Companhia Vale do Rio Doce, cujo patrimônio é o subsolo brasileiro, poderá vir a ser, assim, alienado, por uma bagatela, por força de lei promulgada por cidadãos desse próprio País.

O tripé, representado pelas Leis nºs 8.018, 8.024 e 8.031, abre a possibilidade de que a atual dívida pública, recém-bloqueada, seja transformada em ações das empresas estatais através de um jogo de cartas marcadas.

Tais medidas são propostas no instante em que o Banco Central deixa de seguir uma regra estabelecida de desvalorizações cambiais para deixar a taxa de câmbio flutuar, não apenas ao sabor do mercado, mas também, eventualmente, ao sabor de sua própria vontade. Ora, para se aferir a gravidade deste fato, basta lembrar que haverá ofertas em dólares para a compra das estatais, enquanto que o seu pagamento terá que ser realizado em moeda nacional para fins de contabilidade interna. A quantidade de dólares a ser desembolsada para uma determinada avaliação em cruzeiros vai depender, de forma dramática, da taxa de câmbio que estiver sendo praticada no instante da operação. Ora, o câmbio rege o valor das riquezas e da sua troca entre as nações. É, portanto, inadmissível que ele flutue de forma aleatória, ou que ele sofra riscos e manipulações, no exato momento em que estatais, valendo bilhões de dólares, estejam sendo negociadas em câmaras fechadas pelas medidas citadas.

Além disso, esse processo de privatização e a possibilidade de manipulação do câmbio ocorrem no instante em que as empresas e o próprio cidadão brasileiro estão literalmente excluídos de qualquer participação nesses negócios.

A Lei nº 8.031, que dispõe sobre os certificados de privatização, é perigosamente vaga e não conceitua economicamente o que sejam esses certificados. De sua leitura não se entende nem as condições em que eles serão emitidos, nem sua finalidade, ou que direitos e obrigações irão gerar.

Os procedimentos instituídos pelo programa de desestatização podem ser resumidos:

a) o presidente da República designará as empresas a serem alienadas em decisão irreversível;

b) as ações e quotas de propriedade da União, emitidas por essas empresas, terão de ser depositadas para fins de alienação, num Fundo Nacional de Desestatização, de natureza contábil;

c) este fundo será administrado *por uma instituição do setor público designada gestor do fundo*;

d) o preço mínimo de venda de ações, quotas e bens a serem alienados, assim como *as suas condições gerais de venda*, será submetido (*sic*) à comissão diretora do Programa Nacional de Desestatização, depois de ouvidas as empresas de consultoria e auditoria econômicas escolhidas em processo de licitação pública;

e) os recursos provenientes da alienação dessas empresas terão de ser utilizados para a quitação total ou parcial de suas dívidas internas e externas, garantidas pelo Tesouro Nacional, e de suas dívidas para com a União, devendo o excedente ser aplicado em títulos da dívida pública de longo prazo, ou no pagamento de dividendos aos acionistas, tudo de acordo com recomendações (*sic*) do gestor do fundo à comissão diretora do Programa Nacional de Desestatização;

f) os credores internos e externos das empresas alienadas, assim como os detentores dos títulos representativos da dívida externa brasileira junto ao Banco Central, poderão utilizar os respectivos créditos e esses títulos para pagar ações, quotas e bens que adquirirem, de acordo com recomendações (*sic*) do gestor do fundo;

g) finalmente, a alienação não será efetivada como regra geral e preferencial através das bolsas de valores. Ao contrário, será efetivada através do sistema de distribuição de valores mobiliários constituídos pelos bancos de investimento, bancos múltiplos, sociedades corretoras de títulos mobiliários e sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários, mediante a realização de distribuições secundárias ou leilões.

Conforme se vê, esses procedimentos não entram no mérito da situação econômica das estatais e não explicam as razões de sua alienação. Tais procedimentos são operacionalmente confusos, e também autoritários. Tudo isto contrariando a intenção expressa pelo presidente de tornar transparentes todos os seus procedimentos, notadamente no que diz respeito à alienação da espinha dorsal da economia brasileira.

Brasileiros, exceto o sistema financeiro, foram excluídos do processo de aquisição do patrimônio desestatizado por força da recessão, do bloqueio de seus ativos financeiros e do teor das próprias Leis nºs 8.018, 8.024 e 8.031. Bancos e detentores de títulos da dívida externa brasileira, ao contrário, foram favorecidos numa desigualdade de tratamento injustificável. O acesso a essa operação e os preços, tanto em dólares quanto em cruzeiros, a essa relativos, podem ser fixados de maneira absolutamente arbitrária.

A dívida externa das estatais é da ordem de US\$ 64 bilhões. É público e notório que essas companhias foram obrigadas a vender sistematicamente a sua produção, abaixo do custo, por decisões governamentais. Sabe-se que isso ocorre há anos com as companhias siderúrgicas estatais, levadas a vender com prejuízos para subsidiar a exportação de aço, diretamente ou indiretamente, através das montadoras de veículos; e com as hidroelétricas, forçadas a doar eletricidade para fábricas de alumínio e outros setores. Há notícias de que o sistema Eletrobrás perde mais de US\$ 3 bilhões anualmente, só em função de subsídios concedidos. Agora mesmo, durante a votação do Plano Collor, Governo e Congresso decidiram continuar transferindo cerca de US\$ 1,5 bilhão de subsídios para o consumo de

energia elétrica por parte de fábricas de alumínio localizadas na Região da Amazônia Brasileira. Convém ressaltar que a Eletrobrás não será privatizada. Quanto às siderúrgicas, não existem informações públicas disponíveis, mas as que correm são de que elas valem atualmente menos do que seus próprios débitos externos. Serão vendidas sem o cancelamento da dívida externa. O controle do povo brasileiro sobre o seu próprio destino está em vias de ser alienado.

Concluiremos, com um alerta de natureza técnica, que as autoridades monetárias do governo Collor estão tentando manter a quantidade nominal de moeda em torno de uma certa percentagem do valor do Produto Interno Bruto da economia brasileira (escolheram 14%). Esse tipo de meta é absolutamente insólito e impossível de ser perseguido. A segunda variável é uma função empiricamente complicada da primeira, e envolve *bilhões* de decisões que são tomadas a nível microeconômico, pelos agentes econômicos, e que são simplesmente insuscetíveis de qualquer monitoramento ou controle. Essa tentativa, de estabilizar o quociente Moeda/PIB, vai se constituir em uma das mais desastradas experiências de política monetária já conduzidas à custa do povo brasileiro.

Originais recebidos em 14 de maio de 1990