

Doze anos de privatizações em países da OCDE

por J. M. Rolo

Segundo estimativas elaboradas com base em dados publicados pelo «The Economist», o valor das privatizações efectuadas nos últimos doze anos, a nível mundial, poderá ter sido da ordem do 1 bilião de dólares (1 trilião de dólares, na versão anglo-saxónica e brasileira). Num estudo recente (Mahboobi, L. e Balton, E., 2002), a OCDE sustenta que, no mesmo período, o valor bruto das privatizações ocorridas nos países que a integram foi de cerca de 648 mil milhões de dólares (648 bilhões de dólares, na versão anglo-saxónica e brasileira), o que representa cerca de dois terços do valor bruto das privatizações à escala mundial. No presente artigo, são divulgados e é feita apreciação de dados agregados sobre o valor das privatizações efectuadas em grupos de países que pertencem à OCDE; sobre os sectores onde as privatizações foram mais frequentes; e sobre os métodos utilizados nos processos de privatização. Finalmente, é dado relevo ao fenómeno das privatizações na União Europeia e em Portugal, seguindo-se a discussão de tendências das privatizações na União Europeia e o actual programa de privatizações do Governo português.

Palavras-chave: Privatizações, OCDE, União Europeia, Portugal

O valor bruto total das privatizações ocorridas na zona da OCDE, nos últimos doze anos, elevou-se a cerca de 648 mil milhões de dólares (648 bilhões de dólares, na versão anglo-saxónica e brasileira) (ver Quadro I na pág. 27). Em ascensão desde 1990, o valor das privatizações nos países da OCDE atingiu os seus máximos nos anos de 1997, 1998 e 1999. Nestes três anos, representou cerca de 45% do valor total das privatizações no período considerado.

A partir de 2000, os processos de privatização entraram em declínio devido à crescente deterioração das condições dos mercados, provocada pela falência da econo-



mia digital, pelo 11 de Setembro, pelos escândalos financeiros ocorridos nos EUA e na Europa, pela problemática evolução da política externa dos EUA, factores que, somados, deixaram o sistema mundial à beira da recessão.

Esta situação, sendo incompatível com a sustentabilidade dos mercados, afectou, naturalmente, a concretização dos programas de privatização que, salvo opinião mais avalizada, não deverão ser retomados senão daqui a dois ou três anos, na melhor das hipóteses.

Interessante é notar, como se observa no Quadro I, que, na zona da OCDE, o fenómeno das privatizações é, sobretudo, característico dos países da União Europeia. Com efeito, o valor das privatizações efectuadas por estes países representa quase dois terços do valor total das privatizações de toda a zona, somando 411 mil milhões de dólares (411 bilhões de dólares, na versão anglo-saxónica e brasileira).

José Manuel Rolo

Investigador-coordenador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal.

E-mail: jmrolo@ics.utl.pt

Recebido em Novembro de 2002 e aceite em Novembro de 2002.

Quadro I
Valor das privatizações, por grupos de países, no período de 1990 a 2001

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Totais
UE	6.886	7.441	12.215	29.820	31.196	34.608	30.530	68.903	71.801	57.667	48.510	11.299	410.876
EUA	0	0	0	0	0	0	0	3.650	3.100	0	0	0	6.750
Japão	0	0	0	0	13.875	0	2.039	0	6.641	15.115	0	0	37.670
Outros	9.226	13.483	13.372	10.641	10.814	19.989	20.454	23.731	19.090	23.950	18.610	9.283	192.643
Totais	16.112	20.924	25.587	40.461	55.885	54.597	53.023	96.284	100.632	96.732	67.120	20.582	647.939

Fonte: OECD, Bibliog. Ref. 1
 Valores em milhões de dólares

Os elevados valores atingidos em 1997, 1998 e 1999 parecem confirmar que as privatizações ocorridas nos países da União Europeia estão intimamente associadas às políticas seguidas pelos vários países para cumprir os critérios de convergência nominal que precederam a adopção do euro.

No grupo dos «Outros» países, formado por dois subgrupos distintos que integram, respectivamente, países de economia de mercado consolidada (Austrália, Canadá, Islândia, Coreia do Sul, México, Nova Zelândia, Noruega, Suíça e Turquia) e alguns países em transição para a economia de mercado (República Checa, Hungria, Polónia e República Eslovaca), o valor das privatizações representa cerca de 30% da totalidade das privatizações ocorridas na zona da OCDE no período em análise. Num total de cerca 193 mil milhões de dólares (193 bilhões de dólares, na versão anglo-saxónica e brasileira) creditado ao grupo, o subgrupo das economias de mercado produziu quase três quartos do valor dessas privatizações, que ascendeu a 153 mil milhões de dólares (153 bilhões de dólares, na versão anglo-saxónica e brasileira).

Nos Estados Unidos da América e no Japão, os valores das privatizações no período considerado são insignificantes quando comparados com os outros grupos de países.

Sectores envolvidos

Os principais sectores envolvidos nos processos de privatização ocorridos entre 1990 e 2001 na zona da OCDE foram as telecomunicações, a intermediação financeira, com destaque para os bancos, as chamadas *public utilities* (elec-

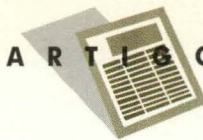
tricidade, gás, água), a indústria transformadora e os transportes.

O valor das privatizações ocorridas no sector das telecomunicações representa cerca de um terço do valor total das privatizações contabilizadas no período. O impressionante progresso tecnológico verificado nesta área (que desencadeou uma onda de inovação de produtos e processos sem precedentes), associado à globalização dos mercados das telecomunicações, estiveram na origem da decisão dos Estados de procederem à desregulamentação do sector e à sua privatização. As antigas empresas de telecomunicações, tradicionalmente empresas públicas, não ofereciam garantias de promover a inovação, competir no mercado global e responder eficazmente à dinâmica da procura que transformou por completo o perfil do mercado, cujos actuais contornos estão, aliás, longe de se encontrarem consolidados.

O sector da intermediação financeira, com destaque para os bancos, conheceu também um forte movimento de privatizações, que, em numerosos casos, redundou num significativo processo de concentração de instituições e de internacionalização das respectivas actividades.

Outras áreas onde houve privatizações significativas foram a das chamadas *public utilities* (electricidade, gás, água) e a da indústria transformadora. Um pouco por toda a parte, o sector da energia, sobretudo na União Europeia, foi largamente desregulamentado e objecto de significativas operações de privatização, concentração e internacionalização.

Nos transportes, depois de um surto inicial de privatizações, sobretudo nos caminhos-de-ferro, que, em alguns casos, se revelou algo desastroso (Inglaterra, Alemanha), assiste-se,



Nos transportes, depois de um surto inicial de privatizações, sobretudo nos caminhos-de-ferro, que, em alguns casos, se revelou algo desastroso (Inglaterra, Alemanha), assiste-se, agora, a um movimento no sentido inverso, que poderá conduzir à renacionalização de empresas do sector ou das componentes dos sistemas de transporte onde o investimento é menos rentável de um ponto de vista meramente empresarial.

agora, a um movimento no sentido inverso, que poderá conduzir à renacionalização de empresas do sector ou das componentes dos sistemas de transporte onde o investimento é menos rentável de um ponto de vista meramente empresarial.

Na aviação civil, as expectativas criadas quanto às privatizações (na União Europeia muito associadas a uma estratégia de racionalização do sector) não se concretizaram, devido aos problemas financeiros evidenciados pela grande maioria das empresas.

Métodos utilizados

Os dois métodos mais frequentes para proceder às privatizações são as ofertas públicas de venda e as vendas directas a investidores qualificados.

No primeiro caso, o principal objectivo dos governos é maximizar os rendimentos provenientes das privatizações. No segundo caso, os governos concedem prioridade de venda das empresas a entidades que dão garantias de lhes adicionar valor acrescentado, seja pela via da melhoria da capacidade de gestão, da incorporação de novas tecnologias ou da melhoria da capacidade competitiva. O método ideal seria uma combinação das ofertas públicas de venda com as vendas directas, situação que ocorre com alguma frequência.

Desde finais do ano 2000, por força da deterioração das condições dos mercados, parece desenhar-se nas privatizações uma tendência para privilegiar as vendas directas a parceiros estratégicos.

No período de 1990 a 2001, o método mais utilizado foi, de longe, o das ofertas públicas de venda. Esse método foi predominantemente utilizado pelos países da União Europeia que se propuseram cumprir os critérios de convergência – indispensáveis à entrada no euro.

Assim, não admira que dois terços do valor das privatizações a que temos vindo a aludir tenham tido origem em processos de privatização baseados em ofertas públicas de venda.

Desde finais do ano 2000, por força da deterioração das condições dos mercados, parece desenhar-se uma tendência para privilegiar as vendas directas a parceiros estratégicos.

Balanço na União Europeia

A evolução dos processos das privatizações na União Europeia, está sintetizado no Quadro II (ver pág. 29).

Como vimos acima, as privatizações nos países da União Europeia representaram quase dois terços do total das privatizações da zona da OCDE (411 mil milhões/bilhões de dólares).

Em valores absolutos, os grandes campeões das privatizações na União Europeia foram a Itália (111 mil milhões/bilhões de dólares), a França (76) e a Inglaterra (43), seguidas de Espanha (42), Portugal (26) e Alemanha (25).

Exceptuando a Inglaterra (cuja política de privatizações vinha do tempo dos governos Thatcher e não sofreu a influência disciplinadora dos critérios de convergência nominal) e a Alemanha, que recorreu às privatizações de forma moderada, parece legítimo sustentar que os países da União Europeia utilizaram as privatizações como um recurso para realizar dinheiro, que, em grande medida, foi aplicado no cumprimento dos critérios de convergência nominal, especialmente dos da dívida pública e do défice orçamental.

Em termos relativos, Portugal foi dos países que mais privatizou. Como é sabido, preocupou-se mais com as receitas das privatizações do que com a obtenção de garantias associadas à modernização das empresas e à melhoria do seu desempenho a nível nacional e internacional.

Para isso, beneficiando das excelentes condições dos mercados, não hesitou em sobrevalorizar os activos objecto de privatização, o que, de certo modo, explica parte do elevado valor atingido pelas privatizações portuguesas no conjunto dos países da União Europeia.

Se nos outros países a estratégia tiver sido a mesma, então as privatizações no seio da União Europeia terão contribuído mais para cumprir exigências de natureza financeira do que para acautelar a melhoria do desempenho das empresas privatizadas. Não se pretende com isto sustentar

Quadro II
Valor das privatizações na zona da União Europeia, por países, no período de 1990 a 2001

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Totais
Áustria	32	48	49	142	700	1.035	1.302	2.438	2.537	70	2.086	833	11.272
Bélgica	0	0	0	956	548	2.745	1.222	1.842	2.288	10	0	0	9.611
Dinamarca	644	0	0	122	229	10	366	45	4.502	19	111	0	6.048
Finlândia	0	0	0	229	1.120	363	911	835	1.999	3.716	1.827	38	11.038
França	0	0	0	12.160	5.479	4.136	3.096	10.105	13.596	9.478	17.438	429	75.917
Alemanha	11	351	0	73	678	191	1.421	3.125	11.357	2.754	1.750	3.343	25.054
Grécia	0	0	0	35	73	44	558	1.395	3.960	4.880	1.384	1.305	13.634
Irlanda	0	515	70	274	0	157	293	0	0	4.846	1.458	773	8.386
Itália	0	0	759	3.039	9.077	10.131	11.230	23.945	15.138	25.594	9.729	2.653	111.295
Luxemburgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Holanda	716	179	0	780	3.766	3.993	1.239	842	335	1.481	310	831	14.472
Portugal	1.092	1.002	2.206	422	1.123	2.362	3.001	4.909	4.299	1.620	3.256	353	25.645
Espanha	172	0	830	3.222	1.458	2.941	2.680	12.532	11.618	1.128	1.079	741	38.401
Suécia	0	0	378	252	2.313	852	785	2.390	172	2.071	8.082	0	17.295
Inglaterra	4.219	5.346	7.923	8.114	4.632	5.648	2.426	4.500	0	0	0	0	42.808
Totais	6.886	7.441	12.215	29.820	31.196	34.608	30.530	68.903	71.801	57.667	48.510	11.299	410.876

Fonte: OECD, Bibliog. Ref. 1
 Valores em milhões de dólares

que as empresas, uma vez privatizadas, não procuraram modernizar-se e melhorar o seu desempenho tanto a nível nacional como internacional.

Mas ainda é cedo para saber se as estratégias prosseguidas foram as mais adequadas e as mais sustentáveis a prazo. Tudo depende do grau de vulnerabilidade, ainda não experimentado, que vierem a evidenciar, quando confrontadas com a reorganização dos mercados que terá lugar a seguir à recessão em que vivemos.

Tendências verificadas

Depois de terem atingido um máximo em 1998, as receitas das privatizações efectuadas pelos países da União Europeia entraram em declínio, sobretudo a partir de 2001. Esta tendência ficou a dever-se, como dissemos acima, à evolução desfavorável dos mercados, provocada pelo esvaziamento da «bolha» da economia digital, pela crise do 11 de Setembro de 2001 e pela menor valia dos activos disponíveis para privatização.

A desaceleração das privatizações foi, assim, uma conse-

quência do abrandamento do crescimento económico e da crise de confiança que se instalou nos mercados.

Presentemente, os programas de privatização, onde os houver, que tenham por objectivo principal arrecadar receitas para resolver problemas financeiros, terão que aguardar por melhores dias.

Ao contrário, os programas de privatização que concedam prioridade à transformação das empresas privatizadas em empresas tecnologicamente avançadas, aptas para competir nos mercados nacionais e internacionais, encontram na actual fase de desenvolvimento das economias argumentos fortes para procurar e consolidar parcerias estratégicas que garantam a sua sustentabilidade a prazo.

Tal como acontece noutros países, em Portugal o programa de privatizações está em fase de maturação. Está prevista a retomada das privatizações da Portucel, da GALP e da EDP. A EPAL tenciona abrir o seu capital. O Governo tenciona ainda proceder à privatização das outras empresas do sector das águas, da ANA, da TAP e dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo.

Está também prevista a venda da rede fixa de telecomunicações à Portugal Telecom e a alienação da rede eléctrica nacional.

O modelo adoptado para a privatização da Portucel parece obedecer a uma estratégia que pretende acautelar o seu futuro enquanto empresa líder do mercado nacional com capacidade para competir internacionalmente.

A venda de 20 a 25% do capital da GALP através de uma oferta pública de venda tem por objectivo exclusivo realizar receitas destinadas a reduzir o défice orçamental.

O mesmo se pode dizer da anunciada venda da rede fixa de telecomunicações à Portugal Telecom e da eventual venda da rede eléctrica nacional. Só que nestes dois casos, a troca

de umas centenas de milhões de euros, o Governo desfaz-se de dois activos estratégicos da maior importância para a afirmação do imprescindível poder regulador do Estado na economia. ■

Bibliografia

MAHBOOBI, L. e BALTON, E., «Recent privatization trends in OECD countries», *Financial Market Trends*, n.º 82, OECD, Junho 2002.

The Economist Newspaper (14/7/01) (<http://library.northern-light.com>).

Les recettes de privatisations, *Le Monde* (3/10/02) (<http://www.lemonde.fr>).

Portal do Governo Português (<http://www.gov.pt>).

«Privatisations au Portugal», *Le Moniteur* (31/5/02) (<http://transnationale.org>).

ESTAMOS HABILITADOS A RESPONDER À SUA NECESSIDADE DE COMUNICAR



**CONSULTORIA
DE INFORMAÇÃO,
INOVAÇÃO, INTERNET
E MULTIMÉDIA, LDA**
oficina gutenberg

Concepção e coordenação
de projectos, design,
redacção e fotografia
telefone: (351) 21 497 15 22
fax: (351) 21 497 15 22
c3im@janelanaweb.com
www.c3im.pt



**Gabinete
Gráfico
Imaginário, lda.**
Paginação electrónica
e tratamento de imagem
telefone: (351) 21 497 15 22
fax: (351) 21 497 15 22
gabinetgrafico@netcabo.pt

Somos um grupo de empresas, sediado em Lisboa, experiente e experimentado na produção de todo o tipo de informação destinada a ser veiculada através do papel impresso.

Estamos preparados para concepcionar o seu suporte informativo desde o conteúdo até à sua imagem final.

Se pretende criar uma imagem editorial para a sua instituição ou alterar a sua actual, e veiculá-la para o exterior, consulte-nos.

Revistas institucionais, técnicas e científicas, Livros, Logotipos, Depliants, Brochuras, Catálogos, Cartazes, Folhetos, Newsletters institucionais e de empresa, e todos os mais variados suportes informativos são a nossa especialidade.