

**Gonzaga Tavares, Luis e Pinela, António M.** (1988). Contabilidade Pública – Diplomas coordenados e anotados (6ª edição). Lisboa: Rei dos Livros.

**Jones, R. & Pendlebury Maurice** (1996). Public Sector Accounting (4th edition). London: Pitman Publishing.

Lei nº 108/88, de 24 de Setembro.

Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro.

**Marques de Almeida, J.J. e Matos Carvalho, J.M.** (1996). O controlo interno numa grande empresa – verificação das condições básicas. Revista de Contabilidade e Comércio nº 210 / Volume LIII, 2º trimestre de 1996.

**Martínez Uceda, Ramiro** (1997). Las Cuentas Anuales de las Entidades Públicas. Actualidad Financiera – Año II. Núm. Monográfico 2/97.

Plan General de Contabilidad Publica (1994). Madrid. Centro de Estudios Financieros.

Resolução nº. 1/93, do Tribunal de Contas, de 21 de Janeiro.

*Luís Lima Santos*

**A METODOLOGIA DAS PRIVATIZAÇÕES**  
**(abordagem ao processo**  
**de privatizações em Inglaterra)**

*Doutorando em Contabilidade pela Universidade de Vigo*  
*Mestre em Contabilidade e Finanças Empresariais pela Universidade Aberta*  
*Licenciado em Auditoria Contabilística pelo ISCAP*  
*Bacharel em Contabilidade e Administração pelo ISCAP*  
*Docente da Universidade Fernando Pessoa*

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. ANÁLISE CONCEPTUAL
3. TIPOLOGIA DA "DESPESA PÚBLICA" E DO "EMPREGO PÚBLICO"
4. O MOVIMENTO DAS PRIVATIZAÇÕES
5. A LÓGICA, OS OBJECTIVOS E A METODOLOGIA DAS PRIVATIZAÇÕES
  - 5.1. As razões para privatizar
  - 5.2. A relevância das metodologias
  - 5.3. Os métodos de privatização
6. O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO EM INGLATERRA
  - 6.1. Os antecedentes
  - 6.2. O programa
  - 6.3. Os objectivos
  - 6.4. Os resultados
7. CONCLUSÕES

### Lista de abreviaturas utilizadas

- GBP – Great Britain Pound  
 OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
 ONU – Organização das Nações Unidas  
 PIB – Produto Interno Bruto

## 1) INTRODUÇÃO

Com este trabalho pretendemos estudar o processo de privatizações em Inglaterra; para tal desiderato julgamos importante uma pequena abordagem ao aspecto conceptual. Após uma breve delimitação histórica do movimento de privatizações, com ênfase para o caso de Inglaterra abordamos a problemática das privatizações; é o que precede o estudo acerca dos métodos de privatização.

Por fim, estudamos o processo de privatizações em Inglaterra, quanto aos antecedentes, ao programa de privatizações, aos objectivos e aos resultados naturalmente são abordados os sectores afectados, o tipo de empresas privatizadas e o sistema de informação para o público.

## 2) ANÁLISE CONCEPTUAL

Se atendermos ao sentido mais limitado, privatizar significa a transferência de uma determinada actividade ou negócio do sector público para o sector privado; numa perspectiva ampla, privatizar constitui um componente de um processo mais geral de fomento do desenvolvimento económico, o que pressupõe a promoção do funcionamento dos mecanismos de mercado e do aprofundamento do sector privado.

Somos da opinião, portanto, que privatizar integra um processo extenso razão pela qual Fernando Freire de Sousa e Ricardo Cruz advertem (1991: 13) que:

«... facilmente se tenderá a assumir a possibilidade de se associar o conceito de privatização a algo virtualmente difuso, isto é, susceptível de abarcar diferentes significados e ordens de situações. Com efeito, e se por tal se entender tudo quanto vai da venda da totalidade ou da maioria do capital - ou, em caso de liquidação, dos activos - de empresas públicas a investidores privados à contratação a entidades privadas de serviços públicos, o espectro de formas de privatizar torna-se extremamente vasto tendencialmente inesgotável.»

### 3) TIPOLOGIA DA "DESPESA PÚBLICA" E DO "EMPREGO PÚBLICO"

De acordo com estudos recentes relativos ao período entre 1970 e 1994, é possível identificar a grande dimensão da presença governamental em Inglaterra; de facto, uma característica comum aos modelos económicos do pós-guerra foi, em todos os países industrializados, o alargamento dos objectivos de intervenção do Estado com o correspondente aparecimento de sectores públicos de consideráveis dimensões e de forte impacto no sector empresarial, como ressalta da análise dos quadros apresentados por Fernando Freire de Sousa e Ricardo Cruz (1995, 14-16):

#### Despesa pública nos países da OCDE, entre 1970 e 1994 (valores em % do PIB)

Países	1970	1975	1979	1984	1989	1992	1994 <sup>(1)</sup>
Alemanha	38.6	48.4	47.2	47.4	44.8	48.6	48.9
Austrália	26.8	31.1	31.7	35.7	33.0	37.8	37.5
Áustria	39.2	45.3	48.2	50.0	49.0	50.5	52.2
Bélgica	36.5	45.7	57.7	62.5	55.0	56.2	55.2
Canadá	34.8	38.5	37.3	44.9	43.1	50.1	45.2
Dinamarca	40.2	48.2	53.2	60.4	59.6	60.9	62.8
Espanha	22.2	24.4	30.1	38.1	40.9	44.5	46.3
Estados Unidos	31.6	33.5	29.9	32.6	32.4	35.0	33.6
Finlândia	30.5	35.1	38.4	42.0	42.0	59.1	58.6
França	38.5	43.4	45.0	51.9	49.1	52.1	55.3
Grécia	22.4	30.5	30.7	41.2	44.5	46.3	48.8
Holanda	43.9	51.2	53.3	58.1	53.8	55.3	55.0
<b>Inglaterra</b>	<b>38,8</b>	<b>44,4</b>	<b>40,9</b>	<b>45,1</b>	<b>37,5</b>	<b>43,2</b>	<b>43,2</b>
Irlanda	39.6	45.7	43.8	51.3	40.6	42.6	43.4
Itália	34.2	41.6	41.6	49.3	51.3	53.6	56.0
Japão	19.4	26.8	31.1	32.3	30.9	32.2	35.3
Noruega	41.0	45.4	49.5	45.5	53.5	57.4	56.5
Portugal	21.6	30.2	36.2	44.4	41.7	52.7	53.3
Suécia	43.6	51.2	60.0	62.0	58.3	67.2	67.4

Média OCDE <sup>(2)</sup>	33.9	40.0	42.4	47.1	45.3	49.8	50.4
---------------------------	------	------	------	------	------	------	------

Legenda: <sup>(1)</sup> Estimativa. <sup>(2)</sup> Média aritmética simples, não ponderada.

Fonte: OCDE; "Perspectives économiques de l'OCDE", vários números.

#### Emprego público nos países da OCDE, entre 1970 e 1989 (valores em % do emprego total)

Países	1970	1975	1979	1984	1989
Alemanha	11.1	13.8	14.7	15.5	15.4
Austrália	11.8	15.4	16.2	17.4	15.7
Áustria	12.9	15.9	17.3	19.1	20.2
Bélgica	13.6	15.6	18.3	19.9	19.9
Canadá	19.0	20.7	19.5	20.8	20.3
Dinamarca	17.2	23.6	26.9	30.2	30.2
Espanha	5.5	7.8	10.0	12.8	14.2
Estados Unidos	16.0	17.1	16.1	15.3	15.1
Finlândia	11.4	14.0	17.2	18.9	20.9
França	17.6	19.0	19.9	22.1	22.7
Grécia	7.4	8.2	9.1	9.4	10.5
Holanda	12.2	13.6	14.7	16.1	15.2
<b>Inglaterra</b>	<b>18,1</b>	<b>20,9</b>	<b>21,2</b>	<b>21,8</b>	<b>19,5</b>
Irlanda	12.0	14.4	16.1	18.2	18.1
Itália	12.3	14.6	15.8	16.6	17.3
Japão	7.7	8.7	8.8	8.7	8.2
Luxemburgo	9.4	9.7	10.6	11.3	11.3
Noruega	17.9	21.6	24.3	28.0	30.8
Portugal	7.9	8.5	10.5	13.3	14.1
Suécia	20.9	25.7	29.9	32.9	31.5
Suíça	7.5	9.0	10.1	10.2	10.6

Para proporcionar uma ideia exacta do fenómeno, assume maior relevância o conhecimento das maiores operações de privatização à escala internacional, com destaque para as operações relativas a empresas públicas de Inglaterra.

A inventariação daquelas operações, separadas em "venda por subscrição pública no mercado primário" e "venda por negociação directa", é apresentada por Fernando Freire de Sousa e Ricardo Cruz (1995, 19), no quadro que se segue:

#### Maiores operações de privatização, entre 1984 e 1992

(valores em mil milhões de dólares)

Venda por subscrição pública no mercado primário			Venda por negociação directa		
Empresa (país)	Ano	Valor	Empresa (país)	Ano	Valor
Nippon Teleg. Telephone (Japão)	1986	12,4	Procordia (Suécia)	1989	3,8
BP (Inglaterra)	1987	9,5	Banmex (México)	1991	3,2
British Gas (Inglaterra)	1986	7,8	Gas del Estado (Argentina)	1992	3,2
BT (Inglaterra)	1984	4,9	Bancomer (México)	1991	2,6
British Steel (Inglaterra)	1988	4,5	Telecom of New Zealand (Nova Zelândia)	1990	2,5

Scottish Power (Inglaterra)	1991	3,7	CANTV (Venezuela)	1991	1,9
Société Générale (França)	1987	3,7	Telefonos de Mexico (México)	1990	1,8
Yacimientos Petrolif. Fiscales (Argentina)	1993	3,0	Usiminas (Brasil)	1991	1,5
National Power (Inglaterra)	1991	2,3	Mexicana de Cobre (México)	1988	1,4
Telefonos de Mexico (México)	1991	2,2	ENTEL (Argentina)	1990	1,3

Fonte: The Economist (1993); "Selling the State".

Se em Inglaterra a política de privatizações se assumiu claramente, a visão global que acabamos de transmitir só parcialmente dá conta da existência de enormes disparidades, aos mais variados níveis, em todo este movimento; então, porquê privatizar? e qual a influência da prática de diversas modalidades de privatização?

De facto, na opinião de Fernando Freire de Sousa e Ricardo Cruz (1995, 20), não há «... evidência definitiva quanto à natureza inequivocamente positiva dos efeitos do processo de privatizações em grande parte dos países por ele abrangidos, desde logo a começar pelos chamados "veteranos das privatizações" ...», onde se inclui a Inglaterra.

Média OCDE <sup>1</sup>	12,8	15,1	16,5	18,0	18,2
-------------------------	------	------	------	------	------

Legenda: <sup>1</sup> Média aritmética simples, não ponderada.

Fonte: Saunders (1993), in Gemmell (editor).

A análise dos resultados sobre a despesa pública e o emprego público, nos países da OCDE, evidencia uma tendência de menor crescimento das despesas públicas durante a década de 80 e de manutenção da acentuada dimensão do sector público na maioria dos países industrializados; nos actuais anos 90, é possível verificar a rigidez da despesa pública o que, de certo modo, explica a resistência do Estado na rejeição dos esforços de contenção da sua presença na economia.

#### 4) O MOVIMENTO DAS PRIVATIZAÇÕES

O fenómeno de privatizações nos países da OCDE ascende, entre 1979 e 1991, a um total de mais de 121 mil milhões de libras, destacando-se a importância, em termos absolutos, do Japão e da Inglaterra, pois representam mais de 75% do valor que traduz a estimativa do volume total dos recursos financeiros envolvidos no processo, conforme Fernando Freire de Sousa e Ricardo Cruz (1995, 16-17) e Dieter Bös (1993, 373-374):

##### Escala das privatizações em países seleccionados da zona da OCDE (entre 1979 e 1991)

Países	Período em análise	mil milhões		% do PIB médio anual no período
		moeda nacional	GBP	
Alemanha	1984-90	9,7	3,3	0,5
Áustria	1987-90	12,7	0,6	0,9
Canadá	1984-90	3,1	1,6	0,6
Espanha	1986-90	207,0	1,2	0,5
França	1983-91	82,4	8,2	1,5
Holanda	1987-91	4,9	1,5	1,0
Inglaterra	1979-91	44,5	44,5	11,9
Itália	1983-91	13.500,0	6,3	1,4
Japão	1986-88	11.000,0	47,8	3,1

Nova Zelândia	1987-91	9,0	3,0	14,1
Portugal	1989-91	364,0	1,5	4,3
Suécia	1987-90	14,0	1,3	1,2
Turquia	1988-91	3.500,0	0,3	1,6

Fonte: Clarke e Pitelis (1994), (editores).

Ainda de acordo com os dados apresentados, é possível observar que o fenómeno de privatização assume especial intensidade na Nova Zelândia e em Inglaterra, com 14,1% e 11,9%, respectivamente, do PIB médio anual no período identificado.

Se privilegiarmos a distribuição por regiões do fenómeno de privatização mundial, o Japão - no final da década de 80 - e a América Latina - no início da actual década de 90 - assumem posições de destaque, com 58% e 33,5%, respectivamente; no caso de Inglaterra, verifica-se uma diminuição relativamente ao total mundial, de 12% para 3% (Fernando Freire de Sousa e Ricardo Cruz, 1995, 18):

##### Privatizações mundiais distribuídas por regiões (valores em % do total mundial)

1988	1992	1994
Japão 58	América Latina 35	América Latina 32
Inglaterra 12	Out. países Europa 32	África 23
Out. países Europa 11	Ásia 16	Europa Ocidental 21
Out. países Ásia 8	Out. países da Europa 12	Ásia 17
América Latina 6	Inglaterra 3	Médio Oriente 5
Outros países 5	Outros países 3	América do Norte 2

Nota: Os dados recolhidos junto das diversas fontes citadas não incluem as privatizações realizadas nos países da Europa de Leste e da ex-URSS.

Fontes: 'The Economist' (1993); 'Selling the State'. The Economist (1994); 'The World in 1994'.

## 5) A LÓGICA, OS OBJECTIVOS E A METODOLOGIA DAS PRIVATIZAÇÕES

Vamos, então, aprofundar a problemática das privatizações, procurando referenciar alguns dos principais contributos disponíveis no sentido de avaliar a natureza do fenómeno.

### 5.1) AS RAZÕES PARA PRIVATIZAR

Para responder à questão "porquê privatizar?" recorremos aos argumentos de Fernando Freire de Sousa e Ricardo Cruz (1995, 21-25) e de Madsen Pirie (1997, 21-22); portanto, adoptamos uma perspectiva de análise que tenta assumir os seus componentes favoráveis e, assim, justificar a sua razão de ser.

Nestes termos, apresentamos as vantagens apontadas por diversos autores para a materialização das privatizações:

- a dupla redução da dimensão do sector público, ou seja, a desnacionalização em si mesma e a diminuição do endividamento público, disponibilizando fundos públicos para investimentos sociais;
- a maximização das receitas do Estado, pelo menos a curto prazo;
- bem estar interno global, por via das vantagens conseguidas para os consumidores a nível do impacto na concorrência, nos preços, na eficiência e na inovação;
- combate político, ao poder dos sindicatos e a outros interesses conservadores enraizados no sector público;
- o desenvolvimento dos mercados de capitais, em termos de potenciação do alargamento do conjunto de participantes e de uma maior dispersão da propriedade; e
- os ganhos em termos de eficiência empresarial, no perímetro de uma tendência que tenderia a indicar que o ponto médio do desempenho económico-financeiro nas empresas privadas se situaria acima do mesmo indicador nas empresas públicas.

Os mesmos autores referem que, apesar das vantagens que justificam, a existência de vários objectivos pode tornar conflituosa a concretização simultânea de alguns deles; assim sendo, não podemos deixar de referir Stiglitz, Hartley e Parker cujas abordagens ao fenómeno da privatização traduzem um maior rigor conceptual.

Contestando a eficiência da privatização das grandes empresas, Stiglitz defende que:

- as mesmas emergem da falta de habilidade do Estado para assumir determinados compromissos;
- existe escassa justificação económica convincente; e
- só em condições muito especiais é possível assegurar a prossecução dos objectivos de eficiência e de equidade, sem afectar as receitas potencialmente auferíveis pelo Estado.

Assumindo que o cerne da questão reside em questões associadas ao desempenho empresarial, Hartley e Parker (1993, 12-13) tentam evidenciar o impacto que a propriedade da empresa e a estrutura do mercado exercem sobre aquele desempenho:

#### Propriedade e estrutura de mercado - uma tipologia de situações

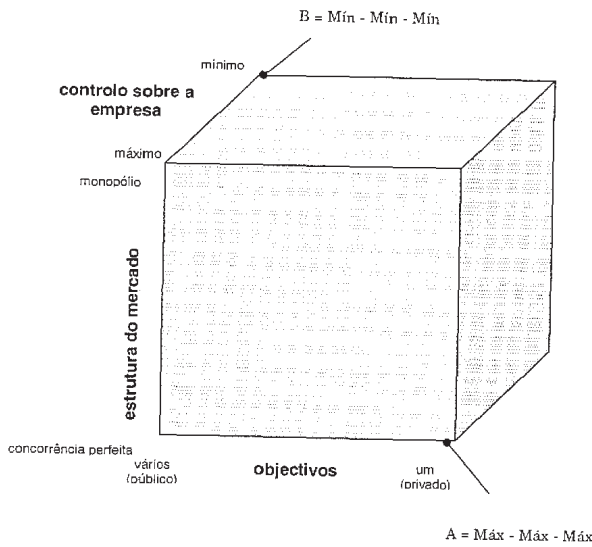
Propriedade da empresa	Estrutura do mercado	
	Monopólio	Concorrência
Pública	A	B
Privada	C	D

Fonte: Hartley e Parker (1993).

A partir do mapa apresentado, os mesmos autores enunciam seis hipóteses de verificação e avaliação: "A vs B", "A vs C", "A vs D", "B vs C", "B vs D" e "C vs D".

Adicionando dois aspectos não negligenciáveis, a distinção entre financiamento e provisões públicas e privadas e a variedade de formas organizativas nos sectores públicos e privado, as comparações do

desempenho podem tornar-se bastante complexas; surge então o «modelo de cubo» que integra três variáveis: as estruturas do mercado, o grau de controlo da empresa e os objectivos a atingir com o processo.



Fonte: Hartley e Parker (1993, 23).

A posição "A" elucida o caso de uma empresa privada, com um só objectivo, em situação de controlo total e a operar numa estrutura de mercado perfeitamente competitiva; se aquele único objectivo consistir na maximização do lucro, a posição "A" corresponde a uma solução de eficiente afectação dos recursos e bem estar máximo. A posição "B" ilustra o caso de um monopólio público, prosseguindo vários objectivos e sujeito a controlo mínimo; os múltiplos objectivos conduzem a ineficiências em relação ao óptimo de afectação dos recursos e ao bem estar. As restantes posições no

cubo, onde é mais provável cair a larga maioria dos casos de privatizações de empresas, representam combinações de máximos e mínimos.

Existem outras questões fundamentais marcam o debate em torno dos processos de privatização; uma delas é saber qual o tipo de empresas a privatizar. Beesley sugere três componentes como determinantes fulcrais da resposta pretendida:

- indústrias de grande dimensões oferecem uma ilusão de ganhos potenciais;
- empresas já sujeitas a reestruturações profundas expressam menos interesse; e
- situações de mercado concorrencial são mais favoráveis, relativamente a situações de monopólio, em termos de benefícios para os consumidores.

Em termos gráficos podemos representar esta problemática em função das perspectivas da oferta de empresas a privatizar e da procura a longo prazo dos bens e serviços em questão.

Concretamente para o caso de Inglaterra, Beesley apresenta a seguinte matriz:

**Classificação das empresas e sectores nacionalizados pós privatização**

Perspectivas da oferta	Perspectivas da procura	
	boas	más
propriedade única	[A]	[B]
	Distribuição de electricidade	Caminhos de ferro
	Telecoms (local)	Correios (ou [C]?)
	Distribuição de gás	Redes de água
	Aeroportos	
Perspectivas da oferta	Perspectivas da procura	
	boas	más
propriedade múltipla	[C]	[D]
	Electricidade industrial	Aço
	Telecoms (excepto local)	BL

	Produção de gás	Rolls Royce
	Carvão	Construção naval
	British Airways	Autocarros

Fonte: Beesley (1992).

## 5.2) A RELEVÂNCIA DAS METODOLOGIAS

A configuração de uma metodologia de privatização exige a ponderação de diversos elementos, de cuja variedade e grau de detalhe decorre a dificuldade de enunciação exaustiva dos métodos de privatização; é, pois, com fundamento no estudo de Fernando Freire de Sousa e Ricardo Cruz (1995, 29-32) que tentamos aclarar a problemática da relevância das metodologias.

Então, como privatizar? na opinião de Estrin, existem duas opções fundamentais:

- transferência de interesses do sector público para o sector privado por preços que reflectam as normais condições de mercado ou, em alternativa, por atribuição gratuita (ou a preço simbólico) de direitos de propriedade; ou
- prospecção de investidores por apelo ao público anónimo ou, em alternativa, por cessão de direitos de propriedade e de gestão sobre interesses do sector público aos diversos grupos instalados em redor dos mesmos.

Aquela opção, necessita da definição prévia de duas etapas básicas:

- decisão política pela venda de direitos de propriedade ou pela sua distribuição gratuita, ou quase gratuita;
- decisão sobre qual o grupo de possíveis destinatários dos direitos de propriedade: os gestores e trabalhadores das empresas, o público em geral, antigos proprietários de bens públicos objecto de expropriação e, por fim, outras empresas privadas controladas por capital nacional ou estrangeiro.

Após a resolução destes dilemas, está definitivamente clarificado o posicionamento do Estado face ao processo de privatização; resta às empresas a obtenção de uma melhor gestão.

## 5.3) OS MÉTODOS DE PRIVATIZAÇÃO

Antes de iniciarmos o estudo dos métodos de privatização, vamos elencar as características a que é submetido qualquer processo de privatização, conforme proposta de nomenclatura de Fernando Freire de Sousa e Ricardo Cruz (1995, 33):

1. adequação à dimensão do projecto;
2. celeridade do processo;
3. capacidade de mobilização de agentes com motivação para a gestão;
4. capacidade de delimitação do universo de destinatários;
5. transparência do processo;
6. irreversibilidade do processo;
7. capacidade de neutralização de forças oponentes à privatização;
8. capacidade de geração de receitas para a entidade vencedora;
9. capacidade de clarificação do estatuto do objecto privatizado na fase pós-privatização;
10. validação empírica e versatilidade;
11. "privatibilidade" do próprio método de privatização;
12. impacto publicitário; e
13. custo.

Em conformidade com estudos realizados pela ONU e por Estrin e Pirie (Fernando Freire de Sousa e Ricardo Cruz, 1995, 39-55) é-nos possível estabelecer uma classificação e estratificação, do geral para o mais específico, dos principais métodos de privatização:

- (i) venda de direitos de propriedade ao sector público
- (i<sub>1</sub>) venda ao público em geral
- (i<sub>1a</sub>) oferta pública integral de acções (privatização a 100%)
- (i<sub>1b</sub>) oferta pública parcial de acções
- (i<sub>2</sub>) venda a interesses privados pré-definidos
- (i<sub>2a</sub>) venda por negociação particular
- (i<sub>2b</sub>) venda a gestores e ou trabalhadores
- (ii) distribuição gratuita (ou quase gratuita) de direitos de propriedade
- (ii<sub>1</sub>) distribuição gratuita ao público em geral
- (ii<sub>2</sub>) distribuição gratuita a gestores e trabalhadores
- (iii) contratação directa da prestação de serviços públicos a entidades privadas
- (iv) diluição do peso do sector público, com defesa de eventuais interesses instalados
- (v) desregulamentação dos mercados e auto-regulação por organismos privados
- (vi) abertura de sectores monopolizados à iniciativa privada
- (vii) organização de *joint-ventures* entre Estado e sector privado
- (viii) auto-limitação da intervenção pública

- (viii,) instituição de *plafonds* de concessão de auxílio financeiro estatal a empresas
- (viii,) falência e liquidação de empresas públicas
- (viii,) abandono de actividade pelo sector público

Seguidamente, propomos a caracterização geral dos métodos enunciados, com idêntica ordem de abordagem.

#### (i) venda de direitos de propriedade ao sector público

É o método de privatização mais difundido; assenta na venda de direitos de propriedade detidos pelo sector público ao sector privado, em condições de mercado.

##### (i<sub>1</sub>) venda ao público em geral

Em regra, a venda de acções no mercado financeiro ao público em geral, ocorre quando a dimensão das empresas a privatizar e ou os montantes de capital envolvidos são elevados; este método de privatização admite duas opções: a venda integral e a venda parcial.

##### (i<sub>11</sub>) oferta pública integral de acções (privatização a 100%)

Este método apresenta maior viabilidade quando aplicado a empresas de elevada rentabilidade, isto é, com boas expectativas para os investidores privados, nomeadamente o pequeno accionista anónimo; trata-se de um processo de dispersão do capital, atraente em virtude da potencial subida das cotações das acções privatizadas em bolsa.

##### (i<sub>12</sub>) oferta pública parcial de acções

Em casos de grandes empresas, monopólios e interesses nacionais estratégicos, é pouco praticável vender ao sector privado, de uma só vez, 100% de uma empresa pública; nestas condições, a opção pelo método de venda parcial (em regra 51%) permite ao Estado manter uma posição relevante (49%) no capital; na fixação do preço de subscrição existe a vantagem relativa do Estado poder corrigir desvios cometidos, em futuras etapas da privatização.

##### (i<sub>2</sub>) venda a interesses privados pré-definidos

A característica principal deste método, aplicável a pequenas e médias empresas com sintomas de debilidade financeira, consiste no facto do processo de venda ser organizado no sentido de atribuir preferência a determinadas entidades ou grupos pré-identificados na aquisição da

propriedade e gestão duma empresa pública; essas entidades ou grupos pré-identificados são, em regra, trabalhadores, gestores e empresas privadas que operem em sectores de actividade conexos ou afins. Na terminologia anglo-saxónica este método designa-se por *management buyouts (MBO's)*.

##### (i<sub>21</sub>) venda por negociação particular

Este método é aplicável, em regra, na privatização de pequenas e média empresas em cenários económico-financeiros menos atractivos para os investidores; uma hipótese é o fraccionamento de empresas por cisão de partes do património para empresas de menor dimensão, por razões de racionalização económica e ou de viabilização financeira; o facto de se negociar directamente com o Estado o preço, as condições e eventuais benefícios, apresenta vantagens para os potenciais adquirentes.

##### (i<sub>22</sub>) venda a gestores e ou trabalhadores

Em diversas economias capitalistas, como é o caso de Inglaterra, estas operações foram particularmente protegidas pelo Estado como forma de fomentar o incremento duma filosofia de "capitalismo popular"; o Estado prefere a venda directa aos gestores e trabalhadores das empresas em detrimento de licitações de valor superior, nomeadamente, por motivos relacionados com a manutenção do emprego e, em consequência, com impacto na produtividade.

##### (ii) distribuição gratuita (ou quase gratuita) de direitos de propriedade

De aplicação limitada em países capitalistas muito desenvolvidos, este método mantém uma expressão pouco mais que vestigial; no entanto, em países em vias de desenvolvimento, a sua aplicabilidade tem sido alvo de estudo e experimentação alargada; este método de privatização inclui duas opções: a distribuição de direitos de propriedade ao público em geral ou grupos sociais envolvidos no processo, os gestores e os trabalhadores.

##### (ii<sub>1</sub>) distribuição gratuita ao público em geral

A distribuição geral de direitos de propriedade ao público anónimo pode, à primeira vista, evidenciar uma alternativa adequada à resolução de problemas crónicos de economias com estruturas de mercado pouco desenvolvidas, isto é, com escassa acumulação de capital privado, cujos mercados financeiros subdesenvolvidos e com a presença de elites que dominam a afectação da riqueza.

**(ii.) distribuição gratuita a gestores e trabalhadores**

A distribuição de direitos de propriedade a gestores e trabalhadores pode ser aceitável, também, num moderno sistema capitalista; é que esta pode consistir na única alternativa de negociação entre o Estado e possíveis candidatos, em sectores em que a hipótese de controlo e empreendimento pelos gestores e trabalhadores estabeleça expectativas de ganho.

**(iii) contratação directa da prestação de serviços públicos a entidades privadas**

A adjudicação, pelo sector público, da prestação de serviços públicos a entes privados, é um método de privatização utilizado no domínio de serviços garantidos aos consumidores, de forma gratuita e insusceptível de comercialização; estabelece uma importante combinação entre a manutenção da capacidade financeira estatal e a a deslocação da produção para o sector privado.

**(iv) diluição do peso do sector público, com defesa de eventuais interesses instalados**

No domínio dos serviços públicos convencionais, é politicamente inconcebível a transferência da propriedade para o sector privado ou a sua inclusão num mercado concorrencial; perante esta limitação, o único método de privatização aplicável é o fomento da gradual diluição do peso do monopólio público, pela inclusão de uma lógica de mercado na evolução que o sector possa a vir a registar no futuro, assegurando interesses adquiridos.

Um novo segmento representativo da oferta privada e a tradicional oferta pública, manter-se-ão em relativa independência recíproca.

**(v) desregulamentação dos mercados e auto-regulação por organismos privados**

Tradicionalmente, cabe ao Estado a regulação, a regulamentação, a supervisão e a fiscalização da actividade económica; todavia, em certos casos, é admissível delegar aquelas funções em entidades privadas.

Este processo de confiar as funções de regulação da actividade económica a organismos privados é conhecido por auto-regulação.

**(vi) abertura de sectores monopolizados à iniciativa privada**

A influência do sector público na organização do sector económico exerce-se, com algum predomínio, em áreas em que o Estado assegura à partida o monopólio da oferta da produção de bens ou da prestação de serviços públicos, envolvidos, ou não, de natureza comercial; a cobrança de preços a troco da prestação de serviços públicos à comunidade pretende inviabilizar o abuso no consumo gratuito de bens e serviços públicos, e pode constituir um método de privatização parcial dos mesmos serviços, ou seja, conciliar a propriedade pública do serviço com a adopção de uma filosofia de exploração privada do mesmo.

**(vii) organização de *joint-ventures* entre Estado e sector privado**

Os empreendimentos conjuntos são dotados duma extraordinária versatilidade; são diversas as formas legais e contratuais de originar estes acordos: contratos de cooperação, transferência de tecnologia e fusão de empresas; o sector público pode participar nas *joint-ventures* mantendo participações, minoritárias ou maioritárias, ou cedendo os interesses de gestão nos projectos ao sector privado.

**(viii) auto-limitação da intervenção pública**

Um outro método de privatização resulta da intervenção intencional do Estado no sentido de diminuir o seu grau de intervenção na esfera empresarial e produtiva, uma vez que a sua actuação se deve limitar à regulação e estabilização dos ciclos económicos e não à intervenção no domínio da decisão sobre a afectação de recursos ou a preservação de postos de trabalho (enquanto agente criador directo de empregos).

**(viii.) instituição de *plafonds* de concessão de auxílio financeiro estatal a empresas**

A privatização de um sector pode ser acelerada vinculando-se o próprio Estado à aplicação de restrições de auxílio financeiro a empresas públicas ou privadas; é que o resultado normal tem sido as empresas subsidiadas ficarem mais dependentes do Estado.

**(viii.) falência e liquidação de empresas públicas**

Está enraizado nas sociedades democráticas que o Estado não permite a falência de empresas públicas, ideia consolidada pelo poder sindical em sectores de oferta pública monopolista, nomeadamente, pela intensificação

de reivindicações sociais e salariais; a postura firme do Estado em optar pela falência, pela cisão ou pela reestruturação de empresas pode salvar parte duma estrutura debilitada, em favor da definitiva transferência de propriedade para o sector privado.

#### (viii,) abandono de actividade pelo sector público

O abandono de actividades julgadas não indispensáveis ao interesse do Estado promove, em si mesmo, a redução da dimensão do sector público; nestes casos, os agentes privados poderão aproveitar para substituir a oferta pública em vias de extinção por estruturas mais eficientes.

## 6) O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÕES EM INGLATERRA

O programa de privatizações em Inglaterra, foi largamente comentado e imitado; com base no trabalho de Mathew Bishop e Jonh Kay (1990, 189-204) abordaremos o envolvimento do Estado na economia desde 1945, as principais questões que surgiram durante o programa até 1990 e terminaremos com uma apreciação geral sobre os resultados da privatização.

Sempre que considerarmos necessário, recorreremos à opinião de outros autores que, sob o mesmo ponto de vista ou não, escreveram sobre o assunto em estudo.

### 6.1) OS ANTECEDENTES

Para melhor compreender o aparecimento e o desenvolvimento da privatização em Inglaterra esta tem de ser vista no contexto da história da política industrial desde 1945. Importa referir que no início era dedicada mais atenção aos problemas das falhas de mercado.

Os Governos trabalhistas de 1945-51 levaram a cabo um programa substancial de nacionalização: o carvão, o gás, a electricidade e os caminhos de ferro passaram para a propriedade pública, definindo a configuração do sector público para as três décadas seguintes.

Nesta altura a nacionalização, entendida como um objectivo do Governo, tinha um ideal claro; uma variedade de objectivos sociais foi estabelecida,

em conjunto com exigências de economicidade e de desempenho financeiro adequado (mais tarde definida como "não perder nem ganhar em cada ano").

No entanto, a falta de regulamentação fez-se sentir em dois aspectos essenciais:

- na actuação das indústrias nacionalizadas que, em termos de eficácia, demonstrava uma fraqueza consistente em comparação com as empresas do sector privado de Inglaterra e com as empresas internacionais equivalentes; e
- na perda generalizada de controlo financeiro, devido aos dispendiosos programas de modernização sem quaisquer avaliações financeiras satisfatórias e às melhorias salariais obtidas pelos sindicatos sem inerentes ganhos de eficiência.

A actuação das indústrias nacionalizadas foi fraca na generalidade, com muitas empresas a apresentarem prejuízos sucessivos, confiando na mão protectora do Governo.

Porém, nos anos 60 e 70, os sucessivos Governos tentaram combater esta complacência e ineficácia dos gestores:

- imposição de técnicas de avaliação dos investimentos com a "taxa de teste de desconto" e depois com a "taxa obrigatória de rendibilidade";
- restrição dos empréstimos até em função dum limite de financiamento externo pré-estabelecido; e
- obrigação do desempenho de cada indústria atingir um objectivo financeiro acordado e tornado público.

Aquelas medidas tiveram efeitos limitados pois, para além de outras razões, os investimentos eram considerados como óptimos em acordo e determinadas regras de investimento apropriadas; só que com tais regras qualquer investimento era apresentado como adequado.

Má gestão e informação escassa criou frustrações, o Governo sentia que as implicações financeiras das suas decisões continuavam a escapar ao seu controlo.

Este cenário aliado à persistente falta de regulamentação criou o descontentamento popular necessário para que o Governo alterasse a sua política: estava aberto o caminho para a privatização.

## 6.2) O PROGRAMA

Defende Alzira Salama (1996, 5) que a discussão sobre a privatização em Inglaterra começou com a análise de políticas por parte da oposição conservadora em 1970; o relatório Ridley, em 1978, sublinhou a necessidade do futuro Governo conservador reduzir o poder dos sindicatos do sector público, propondo a privatização como um meio para atingir aquele desiderato.

No entanto, nos primeiros anos após a eleição dos conservadores, em 1979, a privatização era uma política marginal:

- foram vendidos alguns activos e empresas estatais do sector público; e
- a Cable & Wireless (privatizada em Outubro de 1981) e a Amersham International (privatizada em Fevereiro de 1982) eram empresas pequenas, a funcionar em mercados competitivos, limitadas pela propriedade pública, apesar de não terem um papel importante em objectivos públicos mais vastos.

A evolução da privatização até constituir uma característica central do programa político do Governo teve origens diversas. Foi, no entanto, o efeito da venda de 51% das acções da British Telecom, em Novembro de 1984, que tornou o processo de privatização popular e um acontecimento nos meios de informação, abrindo caminho para outras vendas:

- em Dezembro de 1986, 100% das acções da British Gas foram vendidas por 5.434 milhões de libras;
- em Fevereiro de 1987, 100% das acções da British Airways foram vendidas por 900 milhões de libras;
- em Maio de 1987, 100% das acções da Rolls-Royce foram vendidas por 1.369 milhões de libras; e

- em Julho de 1987, 100% das acções da British Airports Authority foram vendidas por 1.225 milhões de libras.

Durante as eleições gerais, em 1987, o programa de privatizações do Governo foi citado como um grande sucesso; foram prometidas mais privatizações, inclusive, para as indústrias de fornecimento de electricidade e de água; no entanto, só em Dezembro de 1988, com a venda de 100% das acções da British Steel por 2.500 milhões de libras, o Governo posterior a 1987 completou com sucesso uma privatização.

Em seguida apresentamos uma lista das empresas vendidas no sector público:

(valores em milhões de libras)

Data	Empresa	Oferta	Preço <sup>1</sup>
81.Out	Cable & Wireless	49 %	224
82.Fev	Amersham International	100 %	71
82.Nov	Britoil	51 %	549
83.Fev	Associated British Ports	52 %	22
84.Jul	Jaguar	100 %	294
84.Nov	British Telecom	51 %	3.916
86.Dez	British Gas	100 %	5.434
87.Fev	British Airways	100 %	900
87.Mai	Rolls-Royce	100 %	1.363
87.Jul	British Airports Authority	100 %	1.225
88.Dez	British Steel	100 %	2.500

## 6.3) OS OBJECTIVOS

Em nossa opinião o critério mais importante para julgar as privatizações deveria ser o impacto na eficiência das empresas que constituíam o sector público; no entanto, o argumento a favor da privatização foi baseado simplesmente numa fé ideológica, com argumentos mal fundamentados

<sup>1</sup> A este propósito ver, também, Tim Jenkinson e Colin Mayer (1996, 293-295).

sobre a superioridade da propriedade privada tal como referiu Lawson: "o negócio do Governo não é o governo dos negócios".

No programa de privatização de Inglaterra tem havido alguma ambiguidade sobre o papel relativo da concorrência e da propriedade na promoção de um desempenho superior; em 1983, um membro do Parlamento sublinhou que o sucesso obtido no processo de privatização era função da maximização da concorrência; em 1985, a diminuição da importância atribuída ao papel da concorrência no fomento da eficiência era evidente; que outros objectivos estariam envolvidos?

Uma explicação popular é que o Governo ensaiou a privatização com a finalidade de conseguir receitas de que carecia; as receitas de privatização ultrapassaram 2,3 milhares de milhões de libras entre 1979 e 1983, 10 milhares de milhões de libras entre 1983 e 1987 e espera-se que atinja 20 milhares de milhões de libras no fim da actual (em 1995) legislatura no Parlamento. Surpreendente ou não, é que se aquelas receitas foram importantes no campo monetário e fiscal, existem factos que nos levam a acreditar que a sua obtenção não constitui a motivação principal para as privatizações...

#### 6.4) OS RESULTADOS

O aparecimento relativamente recente do programa de privatização dificulta a avaliação dos seus sucessos e insucessos; não obstante, elencamos os dados disponíveis e apresentamos os resultados que servirão de suporte às nossas conclusões.

O quadro que se segue apresenta uma situação mista; duas das vendas mais antigas, a Cable & Wireless e a Amersham International, aumentaram o seu lucro e o emprego; as privatizadas recentemente, British Airports Authority, British Airways, British Telecom, Jaguar, National Freight Company e Rolls-Royce, tiveram uma actuação igualmente positiva; no entanto, a Associated British Ports diminuiu o emprego e aumentou o lucro, e a British Gas diminuiu ligeiramente o lucro e o emprego; já as petrolíferas Britoil e Enterprise Oil tiveram uma actuação negativa.

(valores em milhões de libras)

Empresa	Lucro <sup>(1)</sup>		Emprego	
	1988	após privatização	1988	após privatização
Amersham International	9	29	2.088	3.034
Associated British Ports	17	29	8.956	5.968
British Airports Authority	91	39	7.462	7.569
British Airways	234	248	40.271	47.969
British Gas	1.244	1.053	88.469	84.587
British Telecom	1.531	2.609	238.384	235.633
Britoil <sup>(2)</sup>	552	149	2.591	2.383
Cable & Wireless	56	356	10.750	26.328
Enterprise Oil	139	46	47	177
Jaguar	87	85	9.662	12.483
National Freight Company	23	65	24.305	28.366
Rolls-Royce	141	160	42.000	42.000

Legenda: <sup>(1)</sup> Lucro bruto de juros e impostos, nominal, em milhões de libras. <sup>(2)</sup> Comprada pela BP.

A Bolsa, no entanto, reconheceu um melhor desempenho em todas as companhias privatizadas; no seu ponto mais alto, as acções privatizadas foram vendidas a cerca de quatro vezes o seu preço original:

#### Oscilação do preço das acções <sup>(1)</sup>

(valores em GBP)

	Preço de oferta	Pico	1.Outubro.1988
Amersham International	142	647	522
Associated British Ports	112	673	493
British Airports Authority	235	291 <sup>(1)</sup>	255 <sup>(1)</sup>
British Airways	122	299 <sup>(1)</sup>	151 <sup>(1)</sup>
British Gas	129	285 <sup>(1)</sup>	170 <sup>(1)</sup>
British Telecom	123	334	233
Britoil	211	500 <sup>(2)</sup>	500
Cable & Wireless	50	504	365
Enterprise Oil	183	642	642
Jaguar	165	628	242
Rolls-Royce	168	317 <sup>(1)</sup>	133 <sup>(1)</sup>

Legenda: <sup>(1)</sup> Ajustados para efeito dos preços parcialmente pagos. Preço do mercado mais o desconto das prestações restantes. <sup>(2)</sup> Comprada pela BP.

As actuações da British Telecom e da British Gas, principalmente a política de preços, provocaram o descontentamento popular.

A British Airways melhorou o seu desempenho, no entanto, as melhorias mais substanciais ocorreram quando ainda era empresa pública (tal como na Amersham International e na National Freight Company).

A British Gas, a British Airports Authority e a Rolls-Royce não estavam no sector privado há tempo suficiente para avaliar a dimensão de quaisquer alterações na sua actuação.

Enquanto o desempenho de todas as empresas melhorou de forma significativa entre 1979 e 1988, as melhorias mais evidentes ocorreram na British Steel e no Post Office, que permaneceram no sector público durante este período, enquanto o menor crescimento foi conseguido pela British Telecom (a bandeira da privatização!).

### Sector público em Inglaterra

#### Mudanças no factor global de produtividade

	Taxa anual de crescimento		
	1979-1988	1979-1983	1983-1988
British Airports Authority	1,5%	0,0%	2,7%
British Coal <sup>1)</sup>	2,7%	0,7%	4,2%
British Gas	2,9%	- 0,2%	5,5%
British Rail	1,3%	- 0,4%	2,6%
British Steel	8,9%	7,5%	10,0%
British Telecom	2,2%	1,9%	2,3%
Electricity Supply Industries	1,4%	- 1,5%	3,7%
Post Office	3,2%	3,4%	3,0%
média	3,0%	1,4%	4,3%

Legenda: <sup>1)</sup> Ajustado devido aos efeitos da greve do carvão de 1984/85.

## 7) CONCLUSÕES

Com base no estudo efectuado e em função dos temas escolhidos que procuram caracterizar o processo de privatizações em Inglaterra, entendemos que:

1. A visão sobre as formas de privatização é tendencialmente inesgotável.
2. Desde 1970 que o Estado adopta, em todos os países desenvolvidos, uma posição intervencionista na economia que se reflecte na despesa pública e na dimensão do sector público.
3. O fenómeno de privatizações, entre 1979 e 1991, assumiu importância em Inglaterra (11,9% do PIB médio anual do período).
4. Uma das razões para o processo de privatizações é, sem dúvida, melhoria do desempenho.
5. Para privatizar é necessário optar pela venda de direitos de propriedade ou pela sua distribuição gratuita e definir o grupo de possíveis destinatários.
6. Se aumentar receitas é um argumento importante, existem factos que nos levam a acreditar que a sua obtenção não constitui motivação principal para as privatizações.
7. Em Inglaterra, má gestão e informação escassa criou frustrações obrigou o Governo a alterar a sua política no sentido de concordância com o processo de privatização.
8. Apesar da eficiência do sector público ter aumentado de forma considerável, o processo de privatização foi bastante irrelevante para essa alteração.
9. O aspecto mais arduo foi a alteração na cultura do sector público das empresas privatizadas; em nossa opinião, é aí que reside carácter distinto do processo de privatização.
10. De facto, muitas empresas que faziam parte do sector público em 1979 sofreram reorganizações em 1980; os novos gestores destruíram a cultura existente, que privilegiava a engenharia apostando nas finanças e no *marketing*; e o processo foi concentrado principalmente nas indústrias que estavam a perder dinheiro.
11. A privatização demonstrou o empenho do Governo em assumir necessidade de criar um espírito comercial no sector público, sem interferir nas decisões de gestão, nem intervir para evitar falências.

A conclusão geral é de que embora grande parte da evolução positiva dentro do sector público de 1979 não tivesse sido conseguida sem o processo de privatização, o programa corresponde a várias oportunidades perdidas, pois faltou a promoção da concorrência em relação à transferência da propriedade, para melhorar o desempenho.

## BIBLIOGRAFIA

- BISHOP, Matthew e KAY, John (1990)** A privatização no Reino Unido; Política económica para as privatizações em Portugal, coordenado por António Sampaio Mello e Diogo Lucena; Edições Verbo; Lisboa; pp 189-204
- BISHOP, Matthew e THOMPSON, David (1996)** *Privatization in the UK: internal organization and productive efficiency*; Privatization and economic performance, edited by Mathew Bishop, John Kay e Colin Mayer; Oxford University Press; New York; pp 352-366
- BÖS, Dieter (1993)** *Privatization in Europe: a comparison of approaches*; The political economy of privatization and deregulation, edited by Elizabeth E. Bailey and Janet Rothenberg Pack; Edward Elgar Publishing; Aldershot - England; pp 368-384
- BÖS, Dieter e PETERS, Wolfgang (1993)** *A principal-agent approach on manager effort and control in privatized and public firms*; Privatization and economic efficiency - a comparative analysis of developed and developing countries, edited by Attiat F. Ott and Keith Hartley; Edward Elgar Publishing; Aldershot - England; pp 26-52
- HARTLEY, Keith e PARKER, David (1993)** *Privatization: a conceptual framework*; Privatization and economic efficiency - a comparative analysis of developed and developing countries, edited by Attiat F. Ott and Keith Hartley; Edward Elgar Publishing; Aldershot - England; pp 11-25
- HUTCHINSON, Gladstone (1993)** *Efficiency gains through privatization of UK industries*; Privatization and economic efficiency - a comparative analysis of developed and developing countries, edited by Attiat F. Ott and Keith Hartley; Edward Elgar Publishing; Aldershot - England; pp 87-107
- JENKINSON, Tim e MAYER, Colin (1996)** *The costs of privatization in the UK and France*; Privatization and economic performance, edited by Mathew Bishop, John Kay e Colin Mayer; Oxford University Press; New York; pp 290-298
- JONES, Leroy P. e TANDON, Pankaj e VOGELSANG, Ingo (1993)** *Net benefits from privatization of public enterprises*; Privatization and economic efficiency - a comparative analysis of developed and developing

*countries*, edited by Attiat F. Ott and Keith Hartley; Edward Elgar Publishing; Aldershot - England; pp 53-70

**MARTIN, Stephen e PARKER, David (1997)** The impact of privatisation: ownership and corporate performance in the UK; Routledge; London

**PIRIE, Madsen (1997)** *Reasons for privatization; Privatization and the welfare state - implications for consumers and the workforce*, edited by Philip Morgan; Dartmouth Publishing; Aldershot - England; pp 21-27

**SALAMA, Alzira (1996)** *Privatization: implications for corporate culture change*; Ashgate Publishing; Aldershot - England; pp 4-9

**SOUSA, Fernando Freire de e CRUZ, Ricardo (1995)** *O processo de privatizações em Portugal*; Associação Industrial Portuense; Porto; pp 1-55

Guilhermina Freitas – [gfreitas@isca.pt](mailto:gfreitas@isca.pt)

Cristina Góis – [cgóis@isca.pt](mailto:cgóis@isca.pt)

**Diferenças entre as demonstrações  
financeiras do sector privado e do sector  
público não lucrativo em Portugal**

Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra

X Congresso AECA - Zaragoza