

Programa de privatização: “o grande desafio”

David Casimiro Moreira

Secretário do Conselho Interministerial de Privatização

SÍNTESE

O Programa de Privatização se insere no objetivo mais geral de reforma do setor público e se dedica a desenvolver e implementar formas de reestruturar, desativar ou transferir ao setor privado empresas cujo controle em mãos do Estado não mais se justifica. Este artigo deixa claro o caráter incipiente do processo de privatização, e explica entre outras coisas, o porquê desse programa, as etapas compreendidas, os modelos utilizados e a relação com o mercado de ações.

Palavras-chave:

- privatização
- reforma administrativa
- controle acionário

Agosto/1987

INTRODUÇÃO

O Programa de Privatização se insere no objetivo mais geral de reforma do setor público, de modo a fazer com que o Estado retorne ao seu papel constitucional de complementariedade ao setor privado na organização e exploração direta das atividades econômicas.

A reforma se desenvolve em diversas dimensões. Uma delas consiste na modernização do Estado com vistas a racionalizar processos decisórios, instrumentos organizacionais, usos e fontes de recursos. Ao nível das empresas estatais, por exemplo, isso significa adotar uma abordagem empresarial atualizada no seu planejamento, operação e controle.

O Programa de Privatização se dedica a desenvolver e implementar formas de reestruturar, desativar ou transferir ao setor privado empresas cujo controle em mãos do Estado não mais se justifica.

O Estado deve retirar-se dos setores que possam ser desenvolvidos com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, sem perder de vista o papel de pioneirismo e de indutor do desenvolvimento econômico que lhe cabe num país em desenvolvimento, como o Brasil.

Como resultado, ter-se-á a recuperação de investimentos realizados nas empresas a serem privatizadas, que poderão ser canalizados a setores carentes, com aumento da eficiência alocacional de recursos do Estado e, por indução, do próprio setor privado.

O objetivo final consiste em tornar possível o crescimento econômico auto-sustentado, orientado para o resgate da enorme dívida social acumulada ao longo do tempo.

Administrações passadas incluíram a privatização em seus programas. Mas é a partir do atual governo que o processo ganha contornos mais definidos e o compromisso de visibilidade perante a sociedade está presente com toda sua força, expressando a redemocratização do país.

No entanto, o tema de privatização ainda passa por questionamentos ideológicos, políticos e até operacionais, além de padecer da indiferença ou descrédito de expressivos setores da sociedade.

Por isso, com vistas a contribuir para o conhecimento e debate do conteúdo e características da Privatização, estamos divulgando este estudo.

O QUE É PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO

O Programa de Privatização compreende o processo de transferência à iniciativa privada de empresas controladas direta ou indiretamente pela União, abrangendo também a abertura do capital social, alienação de participações acionárias, desativação e extinção dessas empresas.

Critérios de Enquadramento para Transferência do Controle Acionário.

A inclusão de uma empresa no Programa ocorre exclusivamente através de Decreto do Presidente da República, com base em Exposição de Motivos apresentada

pelo Ministro de Estado ao qual a empresa estiver vinculada.

Cada Ministério, após examinar o conjunto de empresas estatais sob sua supervisão, poderá concluir pela sua inclusão no Programa, mediante a aplicação dos seguintes critérios:

- Empresas que, tendo sido criadas pelo setor privado, passaram para o controle direto ou indireto da União, em decorrência da inadimplência de obrigações, execução de garantias ou situações análogas;
- empresas criadas pelo setor público que não devam mais permanecer sob o controle da União, por já existir setor privado nacional suficientemente desenvolvido e em condições de exercer as atividades que lhe forem atribuídas;
- empresas subsidiárias de empresas criadas pelo setor público, cuja existência não seja indispensável à execução dos objetivos essenciais da empresa controladora e importem em desnecessária competição com empresas privadas nacionais.

Além desses critérios básicos cabe exemplificar outras situações que poderão demandar processos de reestruturação societária prévios ou simultâneos à privatização:

- a comprovada não viabilidade econômica poderá determinar a desativação de empresas;
- a superposição de funções entre empresas estatais poderá determinar processos de incorporação e fusão;
- a grande dimensão patrimonial de empresa estatal privatizável poderá recomendar inicialmente a abertura de capital;
- ativos não operacionais relevantes poderão determinar processos de decisão ou alienação de bens para o setor privado
- ativos diferidos já consumidos ou endividamento excessivo poderão determinar processos de redução do capital e, conseqüentemente, do patrimônio líquido contábil.

Por outro lado, há um conjunto de empresas cujo controle acionário não será transferido à iniciativa privada, a menos que o Poder Legislativo estabeleça de modo diferente. Tal conjunto não privatizável compreende:

- Empresa submetida ao regime legal de monopólio estatal;
- empresa incumbida de atividades diretamente vinculadas à segurança nacional;
- empresa responsável pela operacionalidade de infraestrutura econômica ou social básica, produtora de insumos de importância estratégica, cujo controle a União mantenha para viabilizar o desenvolvimento do setor privado, sem com ele competir.

Estes são os limites atuais. Como se pode observar, os critérios de enquadramento do Programa de Privatização nem sempre são claros e precisos. Cabe-nos, pela prática do debate democrático, iluminar as áreas cinzentas a esclarecer conceitos por demais genéricos.

Abertura do Capital Social

No rol de empresas integrantes do Programa de Privatização, algumas delas são destinadas à abertura o capital social, sem transferência de controle. A oportunidade de concretização dessas operações será determinada pela conjuntura do mercado acionário.

O Conselho Interministerial de Privatização coordenará os processos de abertura do capital social de modo a preservar os interesses do mercado, dos acionistas e das empresas.

Alienação de Participações Acionárias

O Programa de Privatização contempla também a alienação de participações acionárias minoritárias. Ao longo do tempo, algumas empresas estatais subscreveram ações de empresas privadas, viabilizando empreendimentos que, de outra forma, não seriam exequíveis. Esta Secretaria está efetuando levantamento dessas participações e analisando a possibilidade de iniciar as alienações.

Limites à Estatização

Além de tratar das atividades de privatização, a legislação que criou o Programa estabeleceu regras destinadas a fixar limites à estatização.

Assim, estão vedadas, a partir da vigência do Decreto 91.991/85:

I — a criação de novas empresas sob o controle direto ou indireto da União;

II — a aquisição ou absorção direta ou indireta de empresas privadas por empresas não financeiras controladas direta ou indiretamente pela União;

III — a implantação de novos empreendimentos, visando à produção e/ou à comercialização de produtos, não expressamente estabelecidos nos objetivos dos estatutos sociais da empresa estatal;

IV — a formalização de acordos de acionistas entre empresas privadas e empresas estatais não financeiras, sem o prévio assentimento da Secretaria de Planejamento da Previdência da República;

V — nova subscrição de ações, em empresas sob controle da iniciativa privada, por empresas estatais não financeiras, sem o prévio assentimento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; e

VI — a abertura de capital social de empresas estatais, sem a anuência expressa, mediante decreto, do Presidente da República.

A administração destas restrições se dá através do Conselho Interministerial de Privatização.

A LÓGICA DA DECISÃO

Países como França, Inglaterra, Japão, Itália, Espanha, Áustria, Suécia, Holanda e Finlândia estão promovendo programas de privatização que envolvem a venda de empresas estatais para grupos privados, a pulverização do controle acionário entre investidores individuais e institucionais, nacionais e estrangeiros, a reestruturação societária através de fusões, incorporações, associações minoritárias com grupos privados, entre outras formas.

Até mesmo nos Estados Unidos pode ser observada essa tendência, especialmente na privatização da gestão de alguns serviços públicos.

Da mesma forma, países como México, Venezuela, Argentina, Chile, Tailândia, Singapura, Índia, Malásia, Paquistão, Turquia, Nigéria e Senegal promovem esforços de reestruturação do setor público, que incluem a venda de empresas estatais, desde companhias de seguro, aviação, redes hoteleiras e instituições financeiras até empresas que atuam em atividades de infra-estrutura.

É claro que a experiência de cada país resulta do próprio processo histórico, cultural e político, bem como da conjuntura econômica, nacional e internacional e do modo como cada economia em particular é afetada.

De qualquer forma é possível eleger alguns fatores que determinam o surgimento desse movimento e que se manifestam com intensidade diferente em cada experiência:

- necessidade de ajustes nas finanças do governo, através da redução do déficit público ao eliminar-se os subsídios a empresas estatais;
- busca de novos elementos de estímulo ao investimento produtivo face a dificuldades financeiras crônicas do Estado;
- insatisfação com a eficiência de algumas empresas estatais que operam em mercados competitivos e não dispõem da indispensável flexibilidade;
- esgotamento das razões históricas que determinaram a criação de uma dada empresa estatal;
- mudanças profundas nas estruturas de oferta e demanda de mercados de bens e serviços a nível nacional e internacional;
- liberação de recursos humanos e financeiros do Estado para alocação em áreas prioritárias.

Tais fatores, entre outros, exprimem uma face da crise de caráter fiscal que afeta a quase totalidade dos países. Mas também assinalam significativas mudanças do ambiente em que floresceram algumas teorias de desenvolvimento econômico.

Não é objetivo deste documento abordar esta questão na profundidade que se faz necessária, porém desejamos chamar a atenção para alguns aspectos que merecem reflexão quando se examina a questão da privatização.

Basicamente, queremos sugerir a necessidade de enfrentarmos mitos com coragem e determinação.

A empresa estatal não é sinônimo de regime autoritário e de ineficiência e a empresa privada não implica, necessariamente, regime democrático e eficiência.

Numa sociedade moderna, afluente, mas, ao mesmo tempo, atrasada e excludente, o fundamental a preservar e ampliar são as estruturas democráticas que viabilizem a efetiva participação da sociedade como um todo na busca da superação da pobreza e do subdesenvolvimento, subordinando-se a estes os demais objetivos.

É claro que, num país como o Brasil, ainda compete ao Estado importante papel na economia, seja como regulador, como indutor ou como investidor.

No entanto, com tamanha escassez de recursos disponíveis, aqui e agora, e diante de tantas demandas econômicas, sociais e políticas, é preciso escolher diretrizes que norteiem a definição do papel do Estado na econo-

mia brasileira, com realismo e com o propósito de servir aos interesses da maioria.

Dentre essas diretrizes, algumas já fixadas na própria moldura do atual Programa de Privatização, queremos destacar uma que nos parece essencial. Trata-se do critério de eficiência, entendida esta como relação entre quantidade de insumos empregados e quantidade de produtos (bens e serviços) obtidos. Em cada situação, respeitados critérios transparentes, vinculados a aspectos estratégicos, devemos ser capazes de identificar como reduzir ao mínimo o desperdício de recursos, de tempo e de oportunidades.

Não se trata de empregar critérios privados de avaliação de investimentos típicos de governo. Sabemos que há distinção entre o conceito de risco e retorno ao setor público e do setor privado. Trata-se de dar visibilidade a estes critérios para que a sociedade, através de seus representantes, possa se manifestar a respeito e assim participar da decisão.

Porém, não é apenas o critério de eficiência que deve ser adotado. Outras diretrizes devem estar presentes: é preciso estimular e sinalizar a iniciativa privada, germinar a idéia do empresário empreendedor, modernizar o capitalismo brasileiro através da desregulação e do incentivo ao investimento produtivo.

Além disso, o Programa de Privatização, ao longo de sua implementação deverá também contribuir para o desenvolvimento do mercado de capitais brasileiro, especialmente através de operações que envolvam a distribuição massiva de títulos junto a investidores institucionais e pessoas físicas.

AS ETAPAS DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

Preliminarmente, cabe lembrar que o processo de privatização no Brasil ainda está no seu primeiro estágio e, por isso, as formas de atuação são objeto de revisão permanente, até que tenhamos adquirido a experiência do erro e do acerto, além de consolidar políticas operacionais.

Já demos início à revisão de procedimentos e estamos incorporando alguns frutos da vivência de casos concretos concluídos em andamento.

Tendo presente este comentário, vejamos quais são as principais etapas do processo de privatização.

A inclusão de uma empresa no Programa se dá exclusivamente através de Decreto do Presidente da República, com base em Exposição de Motivos apresentada pelo Ministro de Estado ao qual a empresa estiver vinculada.

Se a empresa tiver sido criada por Lei, será necessária autorização prévia do Poder Legislativo.

Fazendo parte do Programa de Privatização, a primeira iniciativa consiste na contratação do assessoramento de empresa privada de consultoria com o objetivo de elaborar diagnóstico e apresentar recomendações com vistas à reestruturação econômico-financeira, além de avaliar alternativas para se operacionalizar a privatização.

A empresa de consultoria deverá estar cadastrada no BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

O estudo recebido poderá conter recomendações destinadas a preparar a empresa para sua privatização de modo a que se possa atrair a iniciativa privada.

Isso pode significar a realização do que denominamos Programa de Ajustes Prévio, consistindo em operações de cisão, venda de ativos não utilizados em atividades operacionais, reconhecimento contábil de prejuízos já incorridos e irrecuperáveis, equacionamento de questões relacionadas à mão-de-obra, renegociação de dívidas, reestruturação administrativa, produtiva, mercadológica, dentre outras.

As recomendações resultam na definição de um cronograma que fixará prazo para que tenha início a operação de privatização na etapa de identificação de interessados.

O processo não é diferente daquele que ocorre no setor privado. Qualquer operação da reestruturação societária ou alienação de controle envolve um conjunto de providências técnicas, jurídicas e políticas que demandam tempo para serem maturadas e implementadas.

No entanto, pode acontecer que a decisão de privatização ou desativação ocorra num momento vivido pela empresa em que estão presentes as condições necessárias ao início da fase pública do processo. Quando esta fase está para ser iniciada, ou logo após terem sido formuladas e aprovadas as recomendações técnicas para preparação da empresa, a Secretaria do Conselho Interministerial de Privatização apreciará a proposta e enviará seu parecer, acompanhado da minuta de decisão, aos Ministros Membros do Conselho. A decisão oficial do Conselho se dá através de uma Resolução que é publicada no Diário Oficial da União.

O Conselho Interministerial de Privatização é constituído pelo Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, Ministro da Fazenda e Ministro da Indústria e do Comércio, além do Ministro ao qual a empresa a ser privatizada estiver vinculada.

Podemos ter, então, duas hipóteses: operação exclusivamente de venda de ações ou operação mista, que envolve a venda de ativos não operacionais, unidades produtivas e a alienação das ações da empresa remanescente.

Neste ponto, inicia-se a etapa pública do processo, que envolve a identificação de candidatos interessados, sua pré-qualificação, a obtenção de propostas de preço e a escolha do vencedor.

Algumas providências são necessárias para assegurar a indispensável transparência e confiabilidade no processo:

- estudo econômico-financeiro destinado à fixação de parâmetros de valor para negociação, elaborado por empresa privada de consultoria, escolhida dentre empresas selecionadas por sistema de cadastro específico, administrado pelo BNDES;
- avaliação de bens patrimoniais, com a mesma finalidade indicada acima, elaborada por empresa privada de avaliação de bens, escolhida dentre empresas que oferecem este tipo de serviço a instituições oficiais de crédito;
- contratação de empresa de auditoria externa, registrada na Comissão de Valores Mobiliários, com a finalidade de acompanhar todo o processo e emitir parecer a respeito;

- publicação de Edital de Abertura do Processo de Privatização em Jornais de grande circulação, concedendo prazos de 30, 60 ou mais dias para identificação de interessados;
- disponibilidade de informações completas sobre a operação e a empresa para todos os interessados, com acesso gratuito;
- publicação de Edital para Apresentação de Ofertas de Preço contendo a relação dos candidatos que foram qualificados à aquisição, em jornais de grande circulação, concedendo prazos de 30 a 60 dias para formação de decisão por parte dos candidatos;
- realização de evento público, com acesso dos interessados e da imprensa, recebimento de propostas de preço dos candidatos;
- publicação de Edital de Encerramento do Processo de Privatização.

O Programa de Privatização ainda atravessa uma fase de institucionalização, que se caracteriza pela definição de políticas operacionais.

As primeiras experiências realizadas já foram suficientes para recomendar a revisão de alguns procedimentos. Assim, empresas de consultoria foram convidadas a participar do estabelecimento de diretrizes para contratação dos serviços de avaliação econômica. O mesmo está acontecendo com empresas de avaliação de bens patrimoniais.

A principal modificação que está sendo desenhada e avaliada consiste na definição do papel do agente privado no processo de privatização.

Trata-se de concluir o processo de privatização do Programa de Privatização.

Nosso objetivo é atribuir maior dinamismo e transparência ao processo. Espera-se substancial expansão do esforço de promoção mercadológica das operações, incorporando a capacidade criativa dos agentes privados e conceitos mais flexíveis de engenharia financeira, dentre outros aspectos vantajosos.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A CARTEIRA ATUAL DE OPERAÇÕES

A carteira atual do Programa encontra-se em anexo a este documento, onde apresentamos um conjunto de informações destinadas a identificar as empresas e o estágio em que se encontra cada caso.

Há operações de transferência do controle acionário (com exceção das Centrais de Abastecimento, destinadas a governos estaduais ou municipais, as demais destinam-se ao setor privado), de incorporação, liquidação e abertura de capital sem transferência do controle acionário.

O caráter dinâmico da carteira fica evidenciado pelo fato de que até 31.07.87, foram incluídas 3 novas empresas e concluídos 6 processos.

Para que se tenha uma visão da carteira atual em relação ao universo global das empresas estatais damos a seguir algumas informações:

- n.º de emp. estatais do setor produtivo e financeiro 226
- n.º de empresas estatais do setor produtivo 179
- n.º de empresas estatais do setor produtivo incluídas no programa 65

- % de privatizáveis em relação ao universo estatal do setor produtivo 28%
- % do ativo total do setor produtivo estatal incluído no Programa 5%

Estes indicadores denotam que o Programa ainda é modesto, ressaltando-se, mais uma vez, o conteúdo simbólico que a etapa atual encerra.

A FORMAÇÃO DO PREÇO DE VENDA

Um dos aspectos mais importantes da operação de privatização é o processo de formação do valor da empresa.

A legislação do Programa de Privatização estabelece que a alienação deverá basear-se nas práticas usuais do mercado, inclusive quanto ao valor da venda (Decreto 91.991/85, art. 7º). Já mencionamos a necessidade de contratação de consultoria privada, para avaliação econômico-financeira, a fim de subsidiar a decisão sobre o preço mínimo de venda.

Os fatores determinantes do preço de uma empresa podem ser, basicamente, os seguintes:

- fatores macroeconômicos, relativos à conjuntura, tais como taxas de inflação, juros, demanda agregada, investimentos alternativos, dentre outros;
- fatores setoriais e microeconômicos, abrangendo o mercado no qual a empresa atua, suas potencialidades, perfil dos consumidores, disponibilidade de matérias-primas, estrutura de capital da empresa etc.

A combinação particular desses fatores resulta num nível de risco associado tanto ao comportamento provável da economia quanto ao desempenho esperado da empresa. Como o grau de aversão ao risco difere de pessoa para pessoa e de organização para organização, temos aqui mais um fator de determinação imprecisa.

A aquisição de uma empresa envolve uma decisão de investimento, naturalmente lenta e planejada. É diferente da decisão de consumo, movida pela necessidade e, muitas vezes, por impulso.

Isso tudo é levado em consideração pelas técnicas de definição de valor de empresas. Com esse objetivo são elaboradas projeções de resultados, a fim de determinar o valor atual de rendimentos futuros, na hipótese de serem confirmados os pressupostos adotados. É importante observar que o valor de mercado de uma empresa difere do estoque de investimentos realizados em determinado empreendimento e raramente será equivalente ao valor do ativo imobilizado ou ao valor patrimonial.

Não se pode negar a subjetividade implícita a estudos dessa natureza. Todavia, há formas de minimizá-la.

Uma delas é a adoção de critérios testados pelo mercado. Médias setoriais de margens de lucro, taxa de crescimento histórico do mercado de atuação da empresa, comparação de estrutura de custos entre empresas concorrentes, média histórica de preços de insumos e produtos, por exemplo, são fatores passíveis de determinação, utilizando-se informações disponíveis em associações de classe, órgãos de governo, além de consultores especializados.

Por outro lado, a concorrência para a aquisição da empresa, seja através de processo licitatório ou de leilão,

com ampla visibilidade, atua como elemento atenuante das imperfeições da fixação do preço, na medida em que os interessados disputarão a empresa abertamente, tendendo a melhorar o preço para a conclusão da operação.

Na fixação do preço mínimo utiliza-se como referencial fundamental o valor econômico ou de mercado de uma empresa.

MODELOS DE PRIVATIZAÇÃO

Etapa fundamental do processo de privatização é a formulação modelo de privatização a ser adotado, ou seja, a determinação do objeto da alienação, quais as condições necessárias para que a operação se concretize e como se dará o processo de venda.

Claro está que o modelo a ser adotado dependerá essencialmente das características da empresa a ser alienada, do seu grau de atratividade e do ambiente dos investidores.

No contexto do Programa de Privatização podemos contemplar várias alternativas, dentre as quais elegemos algumas como forma de ilustrar a idéia de flexibilidade e criatividade.

Transferência de Todas as Ações Representativas do Capital

Esta é a situação na qual, de uma só vez, aliena-se a um ou mais grupos privados a totalidade das ações, encerrando-se definitivamente a participação acionária da União.

Enquadram-se neste caso, geralmente, empresas de pequeno porte ou com atratividade muito específica, havendo grupos privados com capitais suficientes e competência empresarial compatível.

Transferência Integral ou de Parte das Ações Representativas do Capital Votante.

O fato que determina para um acionista o comando político, administrativo, financeiro e tecnológico de uma empresa é a detenção de ações ordinárias com direito a voto em quantidade majoritária em relação aos demais acionistas.

Podemos ter diversas composições da distribuição do capital social de uma empresa, havendo duas situações extremas: a) capital social composto exclusivamente por ações com direito a voto; b) capital social composto por 1/3 de ações com direito a voto e 2/3 de ações sem direito a voto.

Dessa forma, a aquisição do controle acionário poderá resultar na compra de 51% do capital social total na situação *a*, e de 17% do capital social total (51% de 33) na situação *b*.

O valor de uma ação que integra o controle acionário é superior a qualquer outra, podendo ser recomendável alterar a composição acionária do capital social de modo a tornar mais viável a transferência pela diminuição da quantidade de ações necessárias ao controle.

Porém, se o acionista vendedor permanece com ações sem deter o controle acionário, é necessário estabelecer condições que garantam seus interesses econômicos. Devem ser firmados, então, acordos de acionistas,

estabelecendo direitos e obrigações das partes envolvidas tais como necessidade de auditoria de balanços e de práticas comerciais, de consultas para a realização de determinados tipos de negócios ou operações, entre outras.

Um outro aspecto essencial para o acionista minoritário é o da liquidez das ações que permaneceram em seu poder. Essa liquidez poderá se dar através das Bolsas de Valores, se a empresa for companhia aberta ou se o novo acionista controlador se obrigar a abrir o seu capital. Outra possibilidade consiste na troca das ações remanescentes em mãos de acionista minoritário por outras ações ou títulos negociados no mercado de capitais. Poderá ainda ocorrer que a liquidez esteja assegurada por compromisso de compra assumido pelo novo acionista controlador, em condições explicitamente fixadas.

A situação de transferência parcial das ações representativas do capital se aplica para os casos de empresas de grande porte, que demandariam volume substancial de recursos para a aquisição do controle acionário, limitando sobremaneira o acesso de investidores privados capacitados financeiramente à aquisição.

Pulverização do Capital Social

A perspectiva de privatização de grandes empresas estatais no Brasil passa, a nosso ver, pelo desenvolvimento de uma estrutura societária na qual não haja controle acionário unificado e possa ser preservado, ao menos parcialmente, o papel regulador do Estado.

A idéia de privatização de grandes empresas estatais geralmente está associada à transferência de controle acionário para um determinado grupo privado. Isto significa levantar barreira intransponível, pois como justificar essa transferência politicamente e viabilizá-la financeiramente?

Algumas empresas, em razão de seu grande porte econômico, tradição de resultados, visibilidade do seu ramo de atuação e perspectivas de desempenho futuro, possibilitam a criação de forma mais avançada de empresa capitalista: corporação independente, com nítida separação do controle gerencial do controle acionário, aquele constituído em bases profissionais e este distribuído entre diferentes tipos de investidores, desde pessoas físicas até investidores institucionais.

As empresas nas quais se aplica esse modelo societário têm a tendência de buscar incessantemente elevados padrões de desempenho, dado que a administração profissional tem sua sobrevivência condicionada aos resultados alcançados e ao grau de satisfação dos acionistas. Estes, reunidos em assembléia, diretamente ou através de procuradores, determinam a manutenção ou não dos administradores.

Nem por isso, entretanto, essas empresas, quando exploram atividades essenciais, devem estar imunes a qualquer controle normativo do Estado, especialmente quando se trata de privatização. Há formas de controlar a ocorrência de abusos de poder econômico decorrentes de situações monopolistas ou oligopolistas ou de assegurar a manutenção do conteúdo estratégico de uma grande empresa estatal que passe a adotar este modelo societário.

Tal controle pode ser atingido mediante a desregulação da atividade econômica, de modo a estimular a con-

corrência. Podem ser estabelecidas normas estatutárias que restrinjam o direito de voto, de modo a inibir a reconcentração das ações de controle em mãos de grupos nacionais ou estrangeiros ou ainda estipulando-se que decisões de certos investimentos dependam de prévia anuência de órgãos governamentais, dentre outras formas de controle.

Não há ainda, no Brasil, empresa que tenha as características puras da separação do controle gerencial e acionário disperso. São conhecidos exemplos, porém, em que o controle acionário é partilhado, sendo garantido através de acordos. Ainda há casos em que o controle se dá através de fundações.

Com vistas à formulação desta questão em termos mais claros e adaptáveis ao nosso ambiente, a Secretaria de Privatização está promovendo o debate deste tema junto a especialistas de direito econômico, direito societário e mercado de capitais.

Processos de privatização mediante pulverização do capital social entre diversificados segmentos de investidores e envolvendo grandes empresas estatais, inclusive monopolistas, alcançaram pleno sucesso recentemente na França e Inglaterra.

No caso brasileiro existem empresas estatais com características adequadas a esse modelo de privatização, além de existir suficiente organização e estrutura do mercado de capitais nacional.

Transferência de Controle para Administradores.

Têm sido observadas, com alguma frequência, operações de transferência de controle acionário, no setor privado, nas quais os administradores da empresa objeto de venda se transformam nos novos acionistas controladores, destinando-se ou não parte das ações aos funcionários.

Geralmente, este processo está associado a situação de grave crise financeira ou a casos de desinvestimento do grupo controlador em empresa subsidiária. Nesta última situação o valor envolvido na operação representa mais o risco associado à administração do endividamento e das mudanças operacionais necessárias do que propriamente o valor das ações representativas do controle acionário.

Venda ou Cessão de Direitos de Subscrição.

O mecanismo através do qual pode se dar a transferência do controle acionário é, como vimos, variável em função das características da empresa.

Há situações em que a empresa ainda não iniciou suas atividades operacionais, uma vez que o projeto de implantação, ainda não concluído, foi interrompido por razões econômicas, técnicas ou financeiras. Há também o caso de empresas que, implantadas no pressuposto de cenários econômicos ou tecnológicos equivocados, se vêem diante da acumulação crescente de prejuízos sem que haja justificativa social relevante.

Nesses casos poderá ser possível e recomendável a reformulação do projeto, mediante a redefinição da missão operacional da empresa, a reestruturação de ativos através de cisão, a desativação parcial, entre outras medidas.

Em conseqüência, grupos privados poderão assumir a continuidade do projeto ou das operações, através da

obtenção de direito de preferência para futuros aumentos de capital, conquistando o controle de uma só vez ou gradativamente.

Privatização da Gestão.

Há situações em que não será viável a transferência do controle acionário, devido a razões de natureza econômica ou estratégica.

Contudo, a análise dos padrões de eficiência gerencial ou da interface com o setor público ou privado, a nível de fornecedores e consumidores, pode recomendar a privatização da gestão como meio de atingir maior nível de eficiência, recuperando a função econômica de um determinado estoque de capital inativo, ineficiente ou gerador de prejuízos.

Vamos exemplificar: alguns serviços são operados mediante a utilização de ativos ou recursos que foram acumulados ao longo de muito tempo, tornando praticamente impossível a determinação do seu valor para fins de transferência de propriedade. Além disso, tal transferência poderá não ser justificável do ponto de vista social e político.

O emprego de modernas técnicas de gestão poderá ser facilitado mediante processos de arrendamento, com a compulsória e regular renovação do processo licitatório, com a finalidade de impedir a formação de sistemas cartoriais.

Na privatização da gestão o que se busca não é capacitação financeira, mas sim gerencial.

O resultado final poderá ser a recuperação da capacidade de investimento do próprio Estado, na medida em que se estancam perdas de recursos escassos e viabiliza-se o realismo tarifário, dado o padrão da prestação de serviços e a suposta satisfação do consumidor contribuinte.

Abertura de Capital: Privatização Gradual.

A abertura de capital é, em regra, um processo saudável para uma empresa, estatal ou privada. O comprometimento da administração com resultados, face à existência de acionistas minoritários e à necessidade do fornecimento regular de informações ao público e órgãos reguladores, constituem fatores benéficos à gestão empresarial.

O Programa de Privatização prevê a abertura de capital de empresas estatais. Trata-se de privatização gradual, uma vez que não há, nesse momento, a transferência do controle acionário. Todavia, uma vez realizada a abertura de capital, desenvolvido o mercado de suas ações, consolidadas as mudanças estratégicas e organizacionais que originam e acompanham uma bem sucedida abertura de capital, criam-se as condições necessárias para a alienação futura do controle acionário, por meio do próprio mercado de ações.

Outros Modelos

Dependendo da situação, podem ser viabilizadas operações de privatizações mediante incorporação de empresa estatal por empresa privada ou ainda sua fusão ou cisão seguida de incorporação.

Poderemos, também, ter o caso de empresas estatais excessivamente endividadas, com débitos vencidos junto a instituições oficiais de crédito ou ao acionista controlador, em que a capitalização de direitos creditórios ou a venda de ações decorrentes dessa capitalização se constituem em parte do mercado escolhido.

Desativação e Liquidação

Há situações materiais irreversíveis em que as perdas são irrecuperáveis e não há justificativa econômica ou social relevante que fundamente a manutenção do empreendimento.

Nesses casos, a medida aplicável é a desativação e liquidação da empresa, o que tem conteúdo de privatização na medida em que os bens existentes poderão ser alienados ao setor privado.

A QUESTÃO TRABALHISTA E A PARTICIPAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS

Aspectos Trabalhistas.

O aspecto trabalhista do Programa de Privatização merece uma consideração específica. Inicialmente, é preciso estabelecer que, se uma determinada empresa estatal terá seu controle acionário transferido à iniciativa privada, não se podem estabelecer restrições ao novo controlador quanto à administração de recursos humanos, além daquelas decorrentes de acordos existentes e dos direitos assegurados pela legislação. Deve ser aplicado o mesmo critério que é adotado na transferência de controle entre empresas privadas. O pressuposto é que todos os direitos estão garantidos de acordo com a legislação trabalhista aplicável.

O corpo de funcionários da empresa sob controle privado tende a ser beneficiado devido à possibilidade de serem adotados padrões de administração de pessoal mais flexíveis e estimulantes, quanto às políticas salarial, de benefícios, de cargos, de avaliação e de treinamento.

As oportunidades de crescimento e diversificação da empresa também se tornam mais flexíveis quando sob controle privado, o que confere aos funcionários maiores oportunidades de crescimento e valorização profissional.

As situações de desativação de unidades produtivas acarretam a dispensa de funcionários. Independentemente da situação conjuntural, que poderá ou não ser favorável à transferência de vínculo empregatício, o Programa de Privatização, contando com o apoio dos órgãos técnicos do Ministério do Trabalho, oferecerá condições adequadas às necessidades de cada caso. Poderão ser utilizados mecanismos equivalentes ao seguro-desemprego, a realocação no setor privado ou público, a assistência social integral, dentre outros recursos.

Participação no Processo de Privatização.

Outro aspecto importante diz respeito à participação dos funcionários no processo de privatização.

Como já assinalamos, cada caso é um caso, mas o modelo de privatização deverá contemplar o exame da participação acionária dos funcionários, seja diretamente, mediante doações ou aquisição em condições de fi-

nanciamento compatíveis, seja indiretamente, através de fundação de previdência privada, se existir.

O CAPITAL ESTRANGEIRO NO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

Há uma clara restrição no Programa de Privatização: os adquirentes serão cidadãos brasileiros, residentes no País, ou empresas, ou grupo de empresas, sob controle nacional.

A idéia de controle nacional não se esgota com a prova de propriedade de 51% das ações com direito a voto; mas incorpora também a necessária evidência de que o controle político, gerencial, comercial e tecnológico é nacional.

Respeitando esse conceito, não há qualquer razão que impeça ou iniba a participação de capital estrangeiro em processos de privatização, que poderá assumir as seguintes formas:

- o acionista estrangeiro adquire participação acionária minoritária no capital de empresa privada nacional candidata à compra de empresa estatal, aumentando a capacidade financeira do empresário nacional;
- o acionista estrangeiro participa diretamente do capital da empresa privatizada, minoritariamente, no momento da transferência de controle ou em futuros aumentos de capital da empresa, aumentando a capacidade de investimento do empresário nacional e o grau de capitalização da empresa privatizada;
- em operações de privatização de grande porte poderá ocorrer a colocação de parte das ações junto a investidores institucionais estrangeiros;
- ainda no caso da privatização de grandes empresas estatais, poderá ser estimulada a conversão de créditos detidos por instituições financeiras estrangeiras em ações preferenciais sem direito a voto.

Começam a surgir sinais de que tais formas de participação, atualmente mais potenciais que reais, poderão ser viabilizadas, através da implementação do Fundo Brasil e da regulamentação de mecanismos de conversão da dívida.

O pressuposto é de que esta matéria seja amplamente discutida pelo Congresso Nacional, atingindo-se uma definição que atenda realmente a legítimos interesses nacionais.

A PRIVATIZAÇÃO E O MERCADO DE AÇÕES

Uma das dimensões potenciais do Programa de Privatização consiste no seu papel de estimulador da disseminação da propriedade de ações junto ao público.

O mercado de ações brasileiro se constitui num dos mais bem organizados a nível internacional, detendo as condições estruturais necessárias à distribuição de grandes volumes de títulos. Dispomos de legislação societária atualizada, de órgão regulador, a Comissão de Valores Mobiliários, com experiência bem sucedida, Bolsas de Valores tecnicamente preparadas, estrutura de intermediação capacitada e boa base de investidores institucionais.

Entretanto, é preciso ter presente as condicionantes

que o mercado de ações exige e as características do modelo de privatização aplicável a cada caso.

Não se pode levar qualquer empresa à abertura de capital pois o mercado de ações impõe algumas características para que uma companhia se torne aberta. Considerações a respeito de porte, faturamento, gestão, posição competitiva, entre outras, tornam o mercado de ações restrito a um seleto grupo de empresas.

No âmbito do Programa de Privatização há, pelo menos, dois modelos de privatização que poderiam incluir o mercado acionário:

- empresas de médio porte, cujo modelo de operação adotado seja o da transferência de parte das ações representativas do capital votante (ver transferência integral ou de parte das ações representativas do capital votante). Nesse caso, o acionista controlador poderá estipular como condição de venda a obrigação de abertura do capital da empresa, com vistas a assegurar a liquidez para a participação remanescente;
- empresas de grande porte, nas quais o modelo adotado seja o da pulverização do capital (ver item sobre pulverização do capital social). Neste caso, a abertura de capital é imprescindível, para assegurar liquidez às ações pertencentes aos novos acionistas.

A experiência histórica de colocação de lotes de ações junto a grande número de investidores, como provam os exemplos do Banco do Brasil e Petrobrás, revelam que dispomos de adequada capacidade de distribuição. Restam algumas questões a serem melhor resolvidas com a acumulação de experiências, que dizem respeito à capilaridade dos pontos de venda, à sua efetiva interiorização, não chegando, porém, a constituir restrições insuperáveis.

Assim sendo, especialmente no caso do modelo de privatização representado pela construção de base acionária dispersa, sem a figura do acionista controlador personalizado, com significativa ampliação do universo de proprietários de ações, o mercado acionário representa o caminho natural e necessário.

AGENDA PARA O FUTURO

A Secretaria do Conselho Interministerial de Privatização está desenvolvendo sua atividade em duas direções: a concretização de operações que possam constituir uma massa crítica destinada a afirmar o caráter consequente do Programa, sempre que possível construindo casos exemplares, e, de outro lado, definindo políticas operacionais e provocando o debate de questões destinadas à sua institucionalização.

Começam a surgir sinais claros de engajamento no processo, a nível dos Ministérios, dos acionistas controladores e de parcela dos administradores dessas empresas. Mas ainda existem dificuldades relativas à compreensão de objetivos e métodos.

Por ser parte integrante de sua política operacional e como decorrência da própria experiência histórica, o sistema BNDES vem desempenhando papel de maior importância nesta fase inicial do processo, seja no decidido empenho de concretizar operações, seja pela colaboração na definição de modelos e procedimentos.

Porém, há todo um conjunto de empresas controladas por outras entidades estatais e que estão sujeitas a características ambientais bastante diversas, geralmente distantes da vivência da decisão de desinvestimento.

Assim, fica clara a necessidade de aprofundar o trabalho de disseminação do conhecimento e o debate sobre como privatizar junto ao público interno do governo. O mesmo se faz necessário junto ao público externo, com vistas a remeter a discussão nacional a níveis menos retóricos, mais operacionais, menos demagógicos, visando estabelecer princípios e diretrizes.

Nesse sentido, é indispensável que os partidos políticos despertem para a questão e se posicionem claramente a respeito.

Na Constituinte, nossa esperança é que sejam fixados princípios gerais e flexíveis que definam o papel do Estado na economia, reservando-se à legislação ordinária a função de dispor sobre o estado empresário e as formas de implementação da privatização da economia.

Nesse quadro geral, as iniciativas atuais desta Secretaria são as seguintes:

- consolidação de políticas operacionais relativas a procedimentos e conteúdos de divulgação das etapas do processo de privatização, contratação de consultoria de avaliação econômica, consultoria de avaliação de bens, auditoria externa;
- definição do papel do agente vendedor privado na promoção e comercialização de operações;
- definição do modelo societário adequado à privatização de grandes empresas estatais e das modificações legais necessárias;
- identificação de atividades de “infra-estrutura econômica e social” e de “segurança nacional”, que atualmente não estão contempladas no Programa de Privatização;
- promoção da discussão sobre a privatização de serviços públicos;
- identificação dos caminhos de desenvolvimento futuro do Programa de Privatização;
- levantamento de pesquisa de opinião sobre privatização junto a economistas e lideranças políticas e de entidades representativas de empregados e empresários.

CONCLUSÃO

O sucesso de um Programa como este somente será alcançado se houver continuidade de objetivos, políticas e procedimentos ao longo do tempo e se houver adesão de lideranças políticas, comprometidas com a idéia de modernização e transformação.

Deve ser esperada a resistência à mudança, pois se trata de algo inerente à natureza das pessoas e das organizações. Mas também deve ser encarada como natural, numa sociedade democrática, a diferença ideológica que leva a diferentes visões do papel do Estado na economia e acerca da propriedade dos meios de produção. Há ainda a resistência que decorre do desconhecimento, da desinformação e a que decorre do puro preconceito e do interesse menor, seja pessoal ou de grupo.

Sem determinação, clareza de objetivos, respeito às instituições políticas e à opinião pública, não será possível levar avante um processo que envolve grandes mudanças, a começar pela cultural.

Este é o Grande Desafio!

ABSTRACT

The program of privatization is one of the general objectives of the reform in course in the public sector. This program intends to develop and apply forms to renew, to cancel or to transfer to the private sector those enterprises whose control by the state is not justified anymore. This article shows the insufficiency of the privatization process explaining its stages, the used models and its relation with the stock market.

Anexo 1

Programa de Privatização – Empresas Incluídas

Nome da Empresa	Acionista Controlador	Vinculação Ministerial	Origem		
			E.M.	Decreto	Data
1. PROCESSOS CONCLUÍDOS					
1 Cia. Nacional de Tecidos Nova América	BNDES	Planejamento		91.992	28.11.85
2 Cia. Melhoramentos Blumenau-Grande Hotel Blumenau	UNIÃO	Fazenda			
3 Empresa Engenharia e Const. Obras Especiais-ECEX	DNER	Transportes			
4 Refinaria Ramiro	CUN	Ind. Com.	313/81		31.08.81
5 Máquinas Piratininga do Nordeste S.A.	BNDESPAR	Planejamento		94.003	04.02.87
6 Cia. Incent. Atividades Agrícolas e Industriais	BNDES	Planejamento	113/82		09.04.82
2. TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE ACIONÁRIO					
1 Mafera Sociedade Anônima	BNDES	Planejamento	313/81		31.08.81
2 Máquinas Piratininga S.A.	BNDESPAR	Planejamento		91.992	28.11.85
3 Cia. Siderúrgica de Mogi das Cruzes – COSIM	SIDERBRAS	Ind. Com.		91.992	28.11.85
4 Cia. Usinas Nacionais – CUN	IAA	Ind. Com.	313/81	–	31.08.81
5 Ferritas-Magnéticas S.A. – FERMAG	CVRD	Minas e Energ.	419/82	–	31.08.82
6 Indústria Aeronáutica Neiva S.A.	EMBRAER	Aeronáutica	007/GM4	94.381	16.02.87
7 Centrais e Abastecimento do Pará S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
8 Centrais de Abastecimento do Espírito Santo S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
9 Centrais de Abastecimento do Rio Grande Norte S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
10 Centrais de Abastecimento do Piauí S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
11 Centrais de Abastecimento de Alagoas S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
12 Centrais de Abastecimento do Maranhão S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
13 Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
14 Centrais de Abastecimento do Rio de Janeiro S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
15 Centrais de Abastecimento do Amazonas S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
16 Centrais de Abastecimento de Mato Grosso do Sul S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
17 Centrais de Abastecimento do Sergipe S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
18 Centrais de Abastecimento do Paraná S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
19 Centrais de Abastecimento de Pernambuco S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
20 Centrais de Abastecimento de Goiás S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
21 Centrais de Abastecimento do Ceará S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
22 Centrais de Abastecimento da Paraíba S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
23 Centrais de Abastecimento de Campinas S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
24 Centrais de Abastecimento de Santa Catarina S.A.	COBAL	Agricultura	113/82	93.611	21.11.86
25 Caraíba Metais S.A. – Indústria e Comércio	BNDESPAR	Planejamento	313/81	–	31.08.81
26 Cia. Brasileira de Zinco – CBZ (Caraíba)	CBC	Planejamento	313/81	–	31.08.81
27 Mineração Carbrasa Ltda. (Caraíba)	CARAÍBA	Planejamento	313/81	–	31.08.81
28 Mineração Carmec Ltda. (Caraíba)	CBC	Planejamento	313/81	–	31.08.81
29 Mineração Carbase Ltda. (Caraíba)	CARAÍBA	Planejamento	313/81	–	31.08.81
30 Cia. Brasileira de Cobre – CBC (Caraíba)	BNDESPAR	Planejamento	313/81	–	31.08.81
31 Mineração Carbre Ltda (Caraíba)	Caraíba	Planejamento	313/81	–	31.08.81
32 Mineração Carzinho Ltda (Caraíba)	CARAÍBA	Planejamento	313/81	–	31.08.81
33 FEM – Fábrica de Estruturas Metálicas S.A.	CSN	Ind. Com.	–	91.992	28.11.85
34 Usina Siderúrgica da Bahia S.A. – USIBA	SIDERBRAS	Ind. Com.	–	91.992	28.11.85
35 Aços Finos Piratini S.A. – AFP	SIDERBRAS	Ind. Com.	313/81	–	31.08.81
36 Cia. Brasileira de Proj. Industriais – COBRAPI	SIDERBRAS	Ind. Com.	–	91.992	28.11.85
37 Cia. Ferro e Aço de Vitória – COFAVI	SIDERBRAS	Ind. Com.	–	91.992	28.11.85
38 Cia. Siderúrgica da Amazônia – SIDERAMA	UNIÃO	Interior	313/81	–	31.08.81
39 Usiminas Mecânica S.A. – USIMEC	BNDES	Planejamento	313/81	–	31.08.81
40 Forjas Acesita S.A. – FASA (Acesita)	ACESITA	Fazenda	313/81	–	31.08.81
41 Hospital N.S. da Conceição S.A.	UNIÃO	Prev. As. Soc.	113/82	–	09.04.82
42 Hospital Cristo Redentor S.A.	UNIÃO	Prev. As. Soc.	113/82	–	09.04.82
43 Hospital Ferina S.A.	UNIÃO	Prev. As. Soc.	113/82	–	09.04.82
44 Serviço Navegação Bacia do Prata S.A. – SNBP	UNIÃO	Transportes	113/72	–	09.04.82
45 Cia. Navegação do São Francisco – FRANAVE	UNIÃO	Transportes	113/82	–	09.04.82
46 Petroquímica União S.A.	PETROQUISA	Minas e Energ.	313/81	–	31.08.81
47 Ind. Carboquímica Catarinense – ICC	PETROFERTIL	Minas e Energ.	113/82	–	09.04.82

Anexo I (contin.)

Nome da Empresa	Acionista Controlador	Vinculação Ministerial	Origem		
			E.M.	Decreto	Data
48 Carbonífera Próspera S.A.	CSN	Ind. Com.	313/81	-	31.08.81
49 DATAMEC S.A. - Sistemas e Processamento de Dados	CEF	Fazenda	313/81	-	31.08.81
50 COBRA - Computadores e Sistemas Brasileiros S.A.	BNDES/CEF	Ciência Tecno.	313/81	-	21.08.81
51 CIMETAL Siderúrgica S.A.	BNDES/BDMG	Planejamento	-	91.992	28.11.85
52 Cia. Aços Especiais Itapira - ACESITA	B. BRASIL	Fazenda	313/81	-	31.08.81
53 Acesita Energética S.A. (Acesita)	ACESITA	Fazenda	313/81	-	31.08.81
54 Mineração Níquel Santa Maria Ltda. (Acesita)	ACESITA	Fazenda	313/81	-	31.08.81
55 Eletrosiderúrgica Brasileira S.A. - SIBRA	BNDESPAR	Planejamento	-	94.491	18.06.87
EMPRESAS EM INCORPORAÇÃO / ACERVOS EM LIQUIDAÇÃO					
1 ENGEMATIC - Eng. Hidráulica e Instrumentação S.A.	EMBRAER	Aeronáutica	419/82	-	31.08.81
2 Cia. Paulista de Celulose - COPASE	UNIÃO	Fazenda	313/81	-	31.08.81
3 Cia. Paulista de Dragagens	PORTOBRÁS	Ind. Com.	-	91.992	28.11.85
4 Estrada de Ferro Perus - Pirapora	UNIÃO	Fazenda	313/81	-	31.08.81
5 Cia. Brasileira de Produção e Empreend. - CIBRAPE	UNIÃO	Fazenda	313/81	-	31.08.81
6 Cia. Brasileira de Cimento Portland Perus	UNIÃO	Fazenda	313/81	-	31.08.81
EMPRESAS DESTINADAS A ABRIR O CAPITAL					
1 Telecomunicações Brasileira S.A. - TELEBRAS	UNIÃO	Comunicações	-	91.992	28.11.85
2 Usinas Siderúrgicas Minas Gerais S.A. - USIMINAS	SIDERBRÁS	Ind. Com.	-	91.992	28.11.85
3 Petrobrás Distribuidora S.A. - BR	PETROBRÁS	Minas e Energ.	-	91.992	28.11.85
4 Petrobrás Química S.A. - PETROQUISA	PETROBRÁS	Minas e Energ.	-	91.992	28.11.85

Secretaria do Conselho Interministerial de Privatização

Edição SCIP: 11-Ago-87

Anexo 2

DECRETO Nº 91.991, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1985

Dispõe sobre o processo de privatização de empresas sob controle direto ou indireto do Governo Federal, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 81, itens III e V, da Constituição, decreta:

Art. 1º — O Programa de Privatização englobará os processos de privatização de empresas sob o controle direto ou indireto do Governo Federal e compreenderá indistintamente a abertura do capital social, alienação de participações acionárias e desativação dessas empresas.

Art. 2º — O Presidente da República determinará, mediante decreto, a inclusão das empresas no Programa de Privatização.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado poderão sugerir ao Presidente da República a inclusão de empresas no Programa de Privatização.

Art. 3º — Consideram-se enquadráveis no Programa de Privatização:

I — as empresas que, havendo sido criadas pelo setor privado, passaram para o controle direto ou indireto do Governo Federal, em decorrência de inadimplência de obrigações, execução de garantias ou situações análogas;

II — as empresas criadas pelo Poder Público que não mais devam permanecer sob o controle e direção do Governo Federal, por já existir, sob controle nacional, setor privado suficientemente desenvolvido e em condições de exercer as atividades que lhes foram atribuídas;

III — as subsidiárias das empresas instituídas pelo Poder Público, cuja existência não seja indispensável à execução dos objetivos essenciais da empresa controladora e importem em injusta ou desnecessária competição com as empresas privadas nacionais.

Art. 4º — Não será transferido o controle acionário da empresa:

I — incumbida de atividades diretamente vinculadas à Segurança Nacional;

II — submetida ao regime legal de monopólio estatal; e

III — responsável pela operacionalidade de infraestrutura econômica ou social básica ou produtora de insumos de importância estratégica, cujo controle o Estado mantenha para viabilizar o desenvolvimento do setor privado, sem com ele competir.

Art. 5º — Ficam mantidos os enquadramentos das empresas sob o controle direto ou indireto do Governo Federal no Programa de Privatização, que se verificaram, mediante Exposição de Motivos, aprovada pelo Presidente da República, até esta data, aplicando-se aos respectivos processos de privatização as disposições deste Decreto.

Art. 6º — Fica instituído o Conselho Interministerial de Privatização, com a finalidade de enquadrar os processos de privatização, na forma deste Decreto.

§ 1º — O Conselho, a que se refere este artigo, é constituído pelos Ministros de Estado-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, que o presidirá; Fazenda; Extraordinário para a Desburocratização; Indústria e Comércio; e pelos Ministros de Estado que tenham empresas vinculadas à sua Pasta incluída no Programa de Privatização.

§ 2º — O Conselho, referido no *caput* deste artigo, contará com uma Secretaria de apoio técnico e administrativo, incumbida da coordenação e acompanhamento de todos os processos incluídos no Programa de Privatização, a qual contará com suporte técnico e administrativo da SEPLAN, sem ônus adicionais para o Tesouro.

Art. 7º — Os processos de privatização serão iniciados, conduzidos e supervisionados pelo Conselho Insti-

tuído no artigo anterior, obedecidos os critérios peculiares a cada caso e observados os seguintes princípios básicos :

I — na definição da operação de privatização, o Ministro de Estado competente contará com o assessoramento de empresa de consultoria do setor privado;

II — a operação, definida na forma do item anterior, deverá atender ao interesse público e, na sua montagem, basear-se nas práticas usuais do mercado, inclusive quanto ao valor da venda;

III — a operação de privatização será amplamente divulgada, em todas as suas fases, de modo a assegurar o conhecimento público das condições em que ela se processará;

IV — nas hipóteses de transferência do controle acionário:

a) os adquirentes serão cidadãos brasileiros residentes no País, ou empresas ou grupo de empresas sob controle nacional, classificados segundo os critérios de tradição e idoneidade; dimensão econômica compatível com o vulto da operação e capacidade técnica;

b) as operações serão analisadas e assistidas por empresa de auditoria externa com o objetivo de zelar pela transparência e lisura de todas as fases da transação;

c) as operações de transferência serão, sempre que for possível, concretizadas por intermédio das Bolsas de Valores;

d) poderão ser estudadas alternativas de financiamento;

e) poderão ser oferecidas condições que facilitem a aquisição de ações para os empregados da empresa cujo controle esteja sendo transferido.

§1º — A contratação de empresa externa, para os efeitos dos itens I e IV, letra 'b', deste artigo, será feita pelo Conselho Interministerial de Privatização.

§2º — Ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES caberá selecionar e cadastrar empresas de reconhecida reputação e tradicional atuação em atividades de negociação de capital e transferência de capital acionário, para contratação do assessoramento previsto no parágrafo anterior.

§3º — À Comissão de Valores Mobiliários, caberá selecionar e cadastrar empresas de ilibada reputação e tradicional atuação em atividades de auditoria externa, para a contratação de auditoria prevista no parágrafo anterior.

§ 4º — A supervisão ministerial das empresas vinculadas, que estejam sob regime de privatização, será exercida, necessariamente, por intermédio do conselho de que trata o artigo 6º deste decreto.

(* — 2) Art. 8º — (Revogado)

(* — 2.1) Parágrafo único — (Revogado)

Art. 9º — Alcançada definição satisfatória para operação de privatização, o Ministro da área submeterá à aprovação do Conselho Interministerial de Privatização Proposta detalhada de concretização da operação, descrevendo cada etapa do processo.

Parágrafo único — Aprovada a operação de privatização pelo Conselho Interministerial, o Ministro da área encarregar-se-á de sua execução.

(* — 3) Art. 10º — (Revogado)

(* — 3.1) Parágrafo único — (Revogado)

Art. 11º — Nos casos de transferência de controles acionários que envolvam operações de financiamento, o Ministro de Estado da área solicitará o assessoramento técnico do Banco Central do Brasil, o qual, para esse fim, articular-se-á com fontes tradicionais de financiamento e investidores institucionais.

Art. 12º — Concluído cada processo de operação de privatização, o Ministro de Estado da área encaminhará ao Conselho Interministerial de Privatização relatório detalhado de todas as etapas para ampla divulgação, acompanhado do parecer da empresa de auditoria externa, nos casos de transferência do controle acionário.

Art. 13º — Fica vedada, a partir da vigência deste decreto:

I — a criação de novas empresas sob o controle direto ou indireto da União;

II — a aquisição ou absorção direta ou indireta de empresas privadas por empresas não financeiras controladas direta ou indiretamente pela União;

III — a implantação de novos empreendimentos, visando à produção e/ou à comercialização de produtos, não expressamente estabelecidos nos objetivos dos estatutos sociais da empresa estatal;

IV — a formalização de acordos de acionistas entre empresas privadas e empresas estatais não financeiras, sem o prévio assentimento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República;

V — nova subscrição de ações em empresas sob controle da iniciativa privada, por empresas estatais não financeiras, sem o prévio assentimento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; e

VI — a abertura de capital social de empresas estatais, sem a anuência expressa, mediante decreto do Presidente da República.

Art. 14º — O Presidente do Conselho Interministerial de Privatização manterá o Presidente da República permanentemente informado a respeito do andamento de cada processo de privatização, constituído na forma deste decreto.

Art. 15º — Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16º — Revogam-as as disposições em contrário.

Brasília de de 1987; 166º da Independência e 99º da República.

NOTAS:

(* —1) Art. 7 do Decreto nº 91.991, de 1985, com redação dada pelo Decreto nº 93.606, de 21.11.86, mantidos os itens I a IV do texto original.

(* —2) * — 2.1, * —3 e * — 3.1) Art. 8º e 10 e respectivos parágrafos únicos, revogados pelo Decreto nº 93.606, de 1986.