



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 03.06.2003
COM(2003) 326 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E
AO PARLAMENTO EUROPEU**

**A reforma das empresas públicas nos países em desenvolvimento e em especial as
empresas de serviços públicos:**

A necessidade de avaliar todas as opções

1. RESUMO

1. A **redução da pobreza** constitui o objectivo dominante da política de cooperação para o desenvolvimento da UE¹ – avaliada, a médio prazo, com base nos progressos efectuados tendo em vista a concretização dos objectivos de desenvolvimento do milénio. A melhoria do desempenho das empresas públicas (EE) e a respectiva reforma podem ter um impacto significativo no que respeita às perspectivas de realização destes objectivos por parte dos países em desenvolvimento. A UE pretende igualmente promover a integração dos países em desenvolvimento na economia mundial e, para a prossecução desse objectivo é determinante o papel desempenhado pelo desenvolvimento do sector empresarial e do sector privado.

2. Os países em desenvolvimento sofrem, desde há alguns anos, de uma pressão considerável no sentido de empreenderem a reforma das suas empresas públicas. Esta pressão resulta do impacto extremamente negativo das perdas e da ineficiência económica das empresas públicas sobre o equilíbrio macroeconómico e fiscal e sobre o crescimento. Muito embora a Comissão tenha frequentemente subordinado os seus programas de apoio orçamental às condições de ajustamento impostas pelas Instituições de Bretton Woods (IBW)² e tenha mantido um diálogo estreito e construtivo com estas instituições **nem sempre se pronunciou de uma forma explícita** sobre os aspectos específicos dos planos de privatização incluídos nos programas de ajustamento.

3. Os **objectivos** da reforma das empresas públicas nem sempre foram definidos de uma forma suficientemente clara. Alguns dos objectivos possíveis (tais como a diminuição do défice orçamental graças a uma diminuição das subvenções concedidas às empresas públicas ou ao recebimento das receitas resultantes das vendas dessas empresas) estão, por vezes, em contradição com outros (por exemplo garantir o acesso a serviços a baixo custo). A presente comunicação pretende clarificar os aspectos fundamentais do processo reforma das empresas públicas, salientando a importância de uma definição clara e explícita dos respectivos objectivos, única forma de assegurar a transparência dos compromissos e de avaliar os resultados de cada reforma.

4. Existem, na maior parte dos casos, várias maneiras de alcançar estes objectivos e não se pretende, com a presente Comunicação, encerrar o debate sobre as vantagens dos diversos regimes de propriedade das empresas – pública, privada ou parcerias entre o sector público e o sector privado. Trata-se, pelo contrário, de defender a importância essencial de examinar **todas** as **opções** e respectiva sequenciação, seleccionando a que melhor corresponde às necessidades de um determinado país e de um determinado sector. Esta abordagem exige que seja prestada uma atenção especial às limitações de cada país em termos de capacidades e recursos.

¹ Declaração comum da Comissão e do Conselho sobre a política de desenvolvimento, Novembro de 2000; Resolução nº 55/2 da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Declaração do Milénio, Setembro de 2000.

² FMI e Banco Mundial.

5. Uma vez definidos os objectivos e seleccionada a opção de reforma mais adequada, é fundamental garantir um **acompanhamento** dos **progressos** efectuados. A falta de um acompanhamento adequado no passado impede que se disponha actualmente de elementos para responder a muitas perguntas sobre o que funcionou e o que, de uma forma geral, não funcionou. No entanto, uma conclusão fundamental que resulta de toda a experiência adquirida até à data é que o sucesso da reforma depende de um enquadramento regulamentar adequado. Todas as outras conclusões sobre o crescimento, o emprego, a prestação de serviços e o impacto orçamental são extremamente vagas.

6. As **empresas de serviços públicos**³ constituem um caso à parte, que tem vindo a assumir uma importância crescente nos debates em curso. Os serviços públicos caracterizam-se frequentemente por uma situação de monopólio natural, apresentando cada sector características específicas (e uma linguagem especializada) que tornam o debate extremamente complexo. A importância de um enquadramento regulamentar é, no entanto, especialmente evidente no caso das empresas de serviços públicos. De uma forma geral, as principais questões prendem-se com o acesso, acessibilidade dos preços e a qualidade de cada serviço⁴, variando os níveis dos objectivos realistas consideravelmente em função das características de cada país e, em especial, do seu nível de desenvolvimento e da qualidade e eficiência da gestão.

7. Resumindo, o **objectivo da presente comunicação** é propor um papel mais activo da CE no debate sobre a reforma e a concepção da reforma das empresas públicas nos países em desenvolvimento, em especial no que respeita às empresas de serviços públicos, por forma a garantir que sejam avaliadas todas as opções possíveis antes da escolha de um determinado programa de reforma e a assegurar a sua execução de um modo transparente, com base em enquadramentos regulamentares e de sequenciação e em mecanismos de acompanhamento adequados. Esta comunicação complementa a comunicação sobre o desenvolvimento do sector privado nos países terceiros que está a ser elaborada paralelamente.

2. INTRODUÇÃO E CONTEXTO DA COMUNICAÇÃO

8. Ao longo das duas últimas décadas, os **maus resultados** das empresas públicas e as respectivas consequências a nível do equilíbrio orçamental, da eficiência económica, bem como do acesso aos serviços básicos, estiveram no centro dos programas de reforma estrutural em todo o mundo⁵. Para dar resposta a estes problemas, tanto os países desenvolvidos como os países em desenvolvimento recorreram, sobretudo, à **liberalização dos mercados** e a **reformas em matéria de incentivos e de controlo**, frequentemente através de uma mudança do regime de participação das empresas. Muito embora os efeitos decorrentes da introdução da concorrência e de uma mudança do regime de propriedade não possam, na prática, ser completamente dissociados, a presente comunicação trata principalmente do último destes aspectos.

³ Utilizado no sentido restrito de água, electricidade, serviços postais e de telecomunicações e infra-estruturas de transportes.

⁴ Estes termos são utilizados na sua aceção popular e não na aceção técnica que assumem no âmbito de debates especializados sobre os serviços de interesse público (por exemplo, COM(1996) 281/03 e COM(2000) 580).

⁵ "Privatisation in competitive sectors", Sunita Kikeri e John Nellis.

9. No que respeita às reformas em matéria de incentivos e de controlo, as opções vão da comercialização, através de formas gestão alternativas como é o caso das parcerias público-privado (PPP), a uma privatização parcial ou total. (Para dados mais pormenorizados, ver as secções 5-7 abaixo). Durante os anos 80 e 90 assistiu-se a um aumento bastante acentuado do volume de alienações de empresas públicas em praticamente todo o mundo. Se bem que seja difícil obter valores precisos, segundo algumas estimativas precisas, as receitas resultantes dessas alienações teriam rondado os 850 mil milhões de dólares americanos entre 1990 e 1999. Nos países em desenvolvimento as receitas foram, durante este período, da ordem dos 250 mil milhões de dólares americanos, tendo a parte relativa do valor acrescentado das empresas públicas no PIB⁶ diminuído de 15%, devido à privatização e à modesta taxa de crescimento do sector público.

10. O número cada vez maior de estudos sobre a reforma das empresas públicas demonstra que é impossível afirmar que uma ou outra seja, incondicionalmente, a "melhor"⁷. A presente comunicação não pretende, por conseguinte, preconizar qual dos regimes de propriedade - privada, pública ou parcerias entre o sector público e o sector privado - é "preferível". Uma abordagem incondicionalmente "pública" ou "privada" poderá não ser inteiramente compatível com a posição expressa pela UE no artigo 295º do Tratado CE respeitante ao mercado interno, que prevê a **neutralidade** da UE no que respeita ao regime de propriedade de qualquer empresa. Neste contexto, a importância do sector privado enquanto "força motriz do crescimento (...) fonte de emprego e de rendimentos" não deve ser descurada (COM(2000)212 final: A política de desenvolvimento da Comunidade Europeia).

11. A presente comunicação propõe uma participação mais activa da UE nesta questão. Existem razões de peso para o fazer. Em primeiro lugar, o impacto da reforma das empresas públicas nas economias dos países em desenvolvimento pode afectar a concretização dos **Objectivos de Desenvolvimento** do Milénio, em que a Comunidade está firmemente empenhada. Os seus efeitos podem ser positivos, graças a uma redução do défice orçamental, a um aumento do crescimento económico, a melhorias a nível da prestação dos serviços essenciais e a um reforço das capacidades de gestão, se a reforma for bem sucedida, ou pelo contrário negativos, caracterizando-se nesse caso por um aumento do desemprego, uma diminuição do acesso aos serviços de base, uma perda das capacidades administrativas e de gestão e um aumento da corrupção, se o não for.

12. Em segundo lugar, os Estados-membros possuem ampla competência em matéria reforma das empresas públicas. Só a UE conseguiu, até à data, combinar o processo de liberalização económica com as "regras do jogo", tendo obtido resultados únicos no que respeita à conciliação entre mercados concorrenciais e a prestação de serviços de interesse geral⁸. Ao recomendar aos países em desenvolvimento exemplos baseados na sua própria experiência, a UE demonstra que não está a aplicar um **duplo critério**.

⁶ *Global Development Finance 2001 - Banco Mundial.*

⁷ "Public versus Private Ownership: the current state of the debate", Mary Shirley e Patrick Walsh.

⁸ Por exemplo, transportes rodoviários, ferroviários e aéreos, telecomunicações, serviços postais, radiodifusão, serviços de abastecimento de água e saneamento, fornecimento de gás e de energia eléctrica, etc.

13. Em terceiro lugar, a CE já apoia numerosos programas de reforma de empresas públicas seja privatizações ou seja outro tipo de reformas - quer directamente, quer como acontece na maior parte dos casos, indirectamente, no âmbito dos **programas de ajustamento** aplicados sob a égide das instituições de Bretton Woods.

14. Nos últimos anos assistiu-se a um diálogo crescente com as instituições de Bretton Woods sobre uma vasta gama de questões. No entanto, para intensificar o debate com as IBW sobre as diferentes estratégias de reforma das empresas públicas, a CE terá de reforçar a sua própria análise e definir **directrizes políticas** nesta matéria. A Comunicação analisa, por conseguinte, as razões que levaram os países em desenvolvimento a desenvolver um sector público importante, revelando a natureza política de algumas das principais opções em questão. Identifica os motivos que conduziram à reforma das empresas públicas, analisa os riscos e as vantagens de cada tipo de reforma e apresenta sugestões tendo em vista a selecção das melhores práticas por parte dos países beneficiários e dos dadores. Por último, formula uma série de recomendações práticas tendo em vista uma maior participação da CE no processo de reforma, nomeadamente a necessidade de definir e acompanhar os objectivos da reforma e de examinar todas as opções (incluindo a privatização).

15. Numa preocupação de clareza, a análise concentrar-se-á nas no caso das empresas de serviços públicos mas, dada a vasta gama de sectores em causa, procurará obter conclusões mais latas aplicáveis de uma forma mais geral (nomeadamente aos sectores financeiro e da concorrência). A liberalização da agricultura e a reforma dos organismos públicos de comercialização das colheitas foram excluídas da análise - não por não serem importantes mas porque apresentam demasiadas características específicas. Em contrapartida, as empresas de serviços públicos merecem uma atenção especial, quer devido à estrutura de mercado (trata-se, na sua grande maioria, de monopólios naturais), quer ao impacto considerável da prestação de serviços de base (tais como os transportes, a electricidade e a água) sobre a competitividade da economia e a saúde pública e, por conseguinte, sobre a redução da pobreza. No âmbito do seu próprio mercado interno, a UE reconhece a noção de interesse geral associada à prestação universal de tais serviços e, numa série de sectores, prevê uma série de obrigações específicas a que estão sujeitos os prestadores, públicos ou privados, desses serviços. Muito embora as normas mínimas possam ser muito diferentes nos países em desenvolvimento, muitos dos princípios podem contribuir para uma melhor compreensão das políticas.

3. CONSTITUIÇÃO DE SECTORES PÚBLICOS IMPORTANTES

16. Em muitos países em desenvolvimento, a constituição de um sector público forte data do período colonial e dos primeiros anos de independência que se lhe seguiram. Com o advento da descolonização, os dirigentes políticos procuraram assumir um maior **controlo nacional** da economia, em especial no que respeita às actividades de que os respectivos países eram mais dependentes para a obtenção de divisas. Daí resultou a nacionalização de muitas empresas estrangeiras durante os anos 60 e 70 e a aquisição de empresas em sectores estratégicos tais como o sector petrolífero e o sector mineiro, com o objectivo de influenciar as políticas empresariais em matéria de produção, de fixação de preços e de investimentos. A substituição das importações e uma industrialização acelerada constituíram frequentemente a justificação para a criação de empresas públicas no sector industrial. Do mesmo modo, assistiu-se a uma nacionalização dos bancos privados ou à criação de bancos de capitais públicos como forma de contribuir para um desenvolvimento rápido, orientado pelo Estado, ou para fazer face aos

desafios aparentemente ignorados pelo sector privado (como por exemplo a concessão de crédito rural).

17. Nas **economias desenvolvidas**, em especial na Europa, as empresas públicas também conheceram um período de grande popularidade, imediatamente após a segunda guerra mundial e posteriormente nos anos 60 e 70, altura em que eram consideradas como uma forma de proteger os níveis de emprego (especialmente na Europa). Já na década de 80, assistiu-se a uma vaga de nacionalizações em França, enquanto noutros países se faziam ouvir apelos no sentido de o Estado socorrer empresas em crise. O controlo por parte do Estado era igualmente visto como uma solução para as deficiências do mercado em sectores de monopólio natural. Às empresas públicas destes sectores foram confiados objectivos de interesse geral (em detrimento dos lucros), no pressuposto de que poderiam ajustar os preços, a qualidade e a produção em função de níveis de maior eficiência social.

18. Nos anos **70**, assistiu-se a uma intensificação das críticas relativamente a este modelo de gestão económica estatal, em especial nos países desenvolvidos. Nos países em desenvolvimento, embora algumas empresas públicas funcionassem de uma forma eficiente, muitas delas enfrentavam graves problemas, que se traduziam em enormes encargos orçamentais. A pouca produtividade dos investimentos nas empresas públicas constituía um fardo para a economia no seu conjunto havendo igualmente empresas públicas que não dispunham dos recursos necessários para a realização de investimentos essenciais. As insuficiências a nível de prestação de serviços de base prejudicavam a competitividade, afectando sobretudo as camadas mais pobres da população. Opções essencialmente políticas quanto ao nível das subvenções a conceder aos serviços de base ficaram emaranhadas com debates técnicos sobre a qualidade da gestão das empresas públicas.

4. NECESSIDADE DE REFORMA DAS EMPRESAS PÚBLICAS

19. Em termos **financeiros**, as empresas públicas dos países em desenvolvimento registavam, frequentemente, resultados medíocres. Muitas empresas apresentavam resultados deficitários que implicavam elevados custos de oportunidade para a economia nacional e sobrecarregavam o orçamento do Estado que era obrigado a conceder subvenções directas, bem como a assumir os prejuízos de exploração ou os custos de recapitalização tornados necessários em consequência da erosão contínua da estrutura financeira das empresas.

20. Em termos não-financeiros, os resultados das empresas públicas dos países em desenvolvimento também eram, frequentemente decepcionantes. Os **produtos e os serviços** prestados por estas empresas eram, em muitos casos, deficientes. O abastecimento de água e o fornecimento de electricidade, em especial, eram frequentemente limitados e pouco fiáveis, afectando a competitividade do país e prejudicando a saúde pública, enquanto que, no sector industrial, só um número muito reduzido de empresas públicas estavam em condições de competir a nível internacional⁹.

⁹ "The politics of patronage in Africa, parastatals, privatization & private enterprise", Roger Tangri.

21. Em suma, pode-se afirmar que os principais factores que determinam o desempenho das empresas, públicas ou privadas, são os **incentivos** e a **capacidade**. Entre os principais factores que influenciaram o desempenho das empresas públicas são de referir dois aspectos importantes ligados aos incentivos: a ingerência política e a não-definição de objectivos claros (que frequentemente se traduz na ausência de uma verdadeira disciplina orçamental). Do mesmo modo, importa referir duas limitações importantes a nível da capacidade: as competências (incluindo as competências tecnológicas) e os recursos financeiros (para cobrir as necessidades de investimentos ou de capital de exploração), que também prejudicaram o desempenho destas empresas.

22. A **política** desempenhou um papel importante na expansão do sector público dos países em desenvolvimento, estando na origem dos problemas de gestão acima referidos. O grau de ingerência política na gestão das empresas públicas foi especialmente elevado em matéria de investimento, de concursos, de fixação de preços, de níveis de emprego e de nomeações. São muitos os exemplos de empresas de serviços públicos que foram impedidas - sobretudo por motivos políticos - de aumentar as suas tarifas para cobrir os custos marginais, sem que para tal existisse uma decisão política explícita quanto ao nível e incidência dessas subvenções implícitas. Um outro problema muito comum foi o excesso de pessoal, frequentemente associado ao clientelismo político.

23. As limitações em termos de **capacidades e de recursos financeiros** também contribuíram, de forma significativa, para as dificuldades de gestão, desempenhando um papel decisivo no mau desempenho de muitas empresas públicas. O impacto de todos estes problemas é ainda agravado pela ausência de concorrência, em especial nos países menos desenvolvidos, em que existem lacunas a nível do primado do Direito e da regulamentação. A inexistência de um enquadramento jurídico adequado dificulta a mobilização, por parte destes países, dos recursos financeiros externos e internos necessários para manter um nível de investimentos adequado.

24. Tal não significa, necessariamente, que todas as empresas públicas sejam mal geridas nem que sejam as únicas empresas com os problemas acima referidos: na maior parte dos países em desenvolvimento, nem sempre o sector privado ficou imune à ingerência política (embora no caso das empresas públicas os canais de influência fossem mais directos). Por outro lado, diversos problemas de governação e problemas a nível de gestão afectaram igualmente as empresas do sector privado, tendo provocado uma perda progressiva e generalizada da sua competitividade. No entanto, os problemas de gestão do sector público nos países em desenvolvimento monopolizaram o debate, tendo a reforma das empresas públicas passado a constituir um tema prioritário após a crise da dívida verificada nos anos 80. No entanto, a atenção tendeu a concentrar-se mais nos **meios** (geralmente mudanças a nível do regime de propriedade) do que nos **fins** (diminuição dos défices orçamentais, melhoria da qualidade e redução dos custos de produção, criação de empregos e mesmo crescimento económico). Assim, as **principais questões de natureza política**, tais como o nível e a distribuição das subvenções, foram frequentemente descuradas nos debates "técnicos" sobre a estrutura de propriedade das empresas¹⁰.

¹⁰ "Exploration of the Impact of Privatisation: Overview and Case Studies", Oxford Analytica.

5. OPÇÕES DE REFORMA DAS EMPRESAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO SECTOR PÚBLICO

25. Tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento procurou-se geralmente dar resposta aos problemas acima abordados através de uma **liberalização dos mercados** e de **mudanças a nível do regime de propriedade**. Por vezes é difícil distinguir os efeitos destes dois aspectos, uma vez que a liberalização dos preços ou a eliminação dos obstáculos à entrada de concorrentes privados são frequentemente acompanhadas de mudanças a nível do regime de propriedade. Por outro lado, em vários casos, o facto de privatização não ser acompanhada de uma liberalização produziu resultados heterogéneos a nível das empresas. A presente comunicação centrar-se-á, essencialmente, na reforma das empresas públicas e examinará os objectivos dessa reforma, bem como as diversas opções de que os governos dispunham para os alcançar.

26. Muitos governos optaram pela **comercialização**, ou seja, sujeitaram as empresas públicas a disciplinas de gestão orientadas para o mercado, através de toda uma gama de formas contratuais, de rigorosas restrições orçamentais e, sempre que possível, de um regime de concorrência, mantendo, no entanto, o Estado a propriedade das empresas. Pretendia-se desse modo beneficiar das vantagens da propriedade privada sem que o Estado perdesse o controlo.

Reforma do sector da água no Burkina Faso: um projecto de comercialização bem sucedido.

Durante os anos 90, a empresa nacional de abastecimento de água, ONEA, foi objecto de uma profunda reestruturação, a nível técnico e de gestão, que incluiu a separação dos sistemas de abastecimento urbano e rural. Pretendia-se, com este projecto, assegurar a viabilidade comercial da ONEA e permitir que as zonas mais pobres tivessem acesso aos serviços de abastecimento de água e de saneamento, a preços razoáveis. O governo identificou claramente os seus objectivos através de uma série de documentos de orientação que definiam os objectivos concretos da reforma e fixavam o respectivo calendário de realização. No final do processo, em 1999, a ONEA havia recuperado 95% dos custos e 80% a 85% da população (independentemente dos seus rendimentos) beneficiava de um acesso a água limpa. Trata-se de um dos melhores resultados do continente africano.

A **sustentabilidade da prestação dos serviços** e o **carácter abordável dos preços** foram assegurados graças à aplicação de tarifas mais elevadas aos grandes consumidores por forma a financiar, através de subvenções cruzadas, as tarifas sociais aplicadas aos consumos essenciais, permitindo que as receitas das tarifas cobrissem os custos de exploração e de capital. O acesso aos serviços de abastecimento de água foi melhorado através da ligação dos sistemas de pequena escala já existentes à rede nacional e da instalação de pontos de distribuição explorados comercialmente nas zonas de habitação informal. Estas medidas permitiram fornecer, a toda a população, um serviço mínimo a preços acessíveis e resolver o problema dos vendedores ambulantes que escapam a qualquer regulamentação. Foi igualmente possível melhorar a **qualidade** graças a programas de investimento público e a subvenções para a instalação de redes de saneamento.

Apesar das fortes pressões no sentido da privatização, o firme **empenhamento político** do governo do Burkina Faso, o apoio prestado por alguns Estados-Membros da UE, bem como o fornecimento de assistência técnica e financeira por parte de toda a comunidade de dadores, contribuíram para o êxito da reforma no âmbito do sector público.

27. As diversas opções de reforma dos sistemas de gestão **no âmbito do sector público** incluem igualmente a liberalização dos preços, a eliminação dos obstáculos à entrada de concorrentes privados, a introdução de contratos de desempenho e a atribuição de uma maior autonomia aos gestores das empresas públicas no que respeita à fixação dos preços, à contratação e despedimento de trabalhadores e às decisões em matéria de investimento. Procedeu-se igualmente à verificação de algumas funções específicas em condições de mercado para garantir uma boa relação qualidade/preço em comparação com as opções do sector privado a fim de melhorar a eficiência interna, muito embora a falta de capacidade do sector público para gerir estes mecanismos constitua frequentemente um obstáculo.

28. Por outro lado, é frequentemente alegado que as empresas públicas continuam a ser vulneráveis a ingerências políticas a nível do processo de decisões e sujeitas a uma disciplina financeira bastante pouco estrita (em parte devido ao facto de as instituições de crédito serem detidas ou politicamente influenciadas pelo Estado)¹¹. Esta ingerência faz-se igualmente sentir no que respeita a questões de pessoal. A nomeação de muitos quadros superiores era ainda efectuada com base em relações políticas. A reforma das empresas públicas raramente contribuiu de forma significativa para a diminuição da pressão sobre as finanças públicas num contexto de diminuição progressiva da ajuda internacional. Nesses casos, a **privatização** das empresas públicas despolitizaria as decisões económicas, de pôr termo à má gestão e à corrupção, consideradas endémicas nas empresas públicas, e de introduzir melhorias a nível da produtividade, dos resultados orçamentais, da prestação de serviços e da rendibilidade. Efectivamente, os dadores bilaterais e multilaterais incentivaram os governos dos países em desenvolvimento a optarem pela privatização por toda uma série de razões, sem que se proceda a uma avaliação suficientemente aprofundada dos objectivos em causa.

29. Mais recentemente, a especificidade da estrutura de mercado das empresas públicas (monopólio natural, custos elevados não recuperáveis) conduziu a uma outra variante da reforma - a **parceria público-privado**(PPP). Trata-se de uma transferência do controlo operacional para prestadores de serviços privados, mantendo o Estado uma participação maioritária. Os contratos podem variar bastante em termos de duração e de obrigações de ambas as partes e procuram geralmente introduzir a concorrência não no mercado mas para o mercado. A Secção 7 contém uma descrição mais pormenorizada das PPP, enquanto a Secção 8 apresenta uma análise dos diversos problemas suscitados pelas características específicas das empresas públicas. No entanto, é demasiado cedo para avaliar a eficiência destes novos instrumentos que, na maioria dos casos, ainda se encontram numa fase de evolução.

30. Por último, os maus resultados financeiros, operacionais e de segurança recentemente registados por algumas empresas privatizadas dos países desenvolvidos (em especial no sector dos serviços públicos) levaram os governos a decidir experimentar outras formas de regime de propriedade, designadamente a **mutualização**. Neste caso, os activos são transferidos para uma empresa sem fins lucrativos, financiada através da emissão de obrigações (em vez de acções), sendo os eventuais lucros reinvestidos na própria empresa. A empresa é geralmente controlada pelas partes interessadas - utentes, comunidade local, o governo nacional e os trabalhadores da empresa estando o sector privado comercial. As vantagens deste regime residem, antes de mais, no facto de a empresa ser gerida de acordo com regras comerciais mas não ser detida por accionistas privados. Pode, para além disso, perseguir objectivos de interesse público. Não se sabe ainda se esta abordagem pode ser aplicada às economias dos

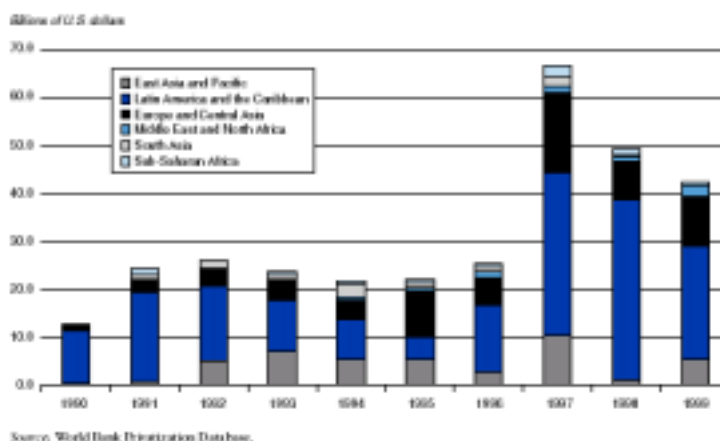
¹¹ Roger Tangri *op cit.*

países em desenvolvimento uma vez que pressupõe a existência de infra-estruturas jurídicas, administrativas e financeiras adequadas, de clientes com um certo poder de compra, bem como de incentivos suficientes para garantir uma gestão eficaz e de medidas de salvaguarda contra os abusos de apropriação do mercado. Tendo em conta que a mutualização é relativamente recente, não será analisada de forma mais aprofundada na presente comunicação. No entanto, afigura-se merecer ser mais explorada do que o tem sido até ao presente.

6. PRIVATIZAÇÃO: ÊXITOS E FRACASSOS

31. Embora não existam valores exactos disponíveis a este respeito, os dados empíricos indicam um **aumento do número** de privatizações nos países em desenvolvimento. As receitas geradas por estas operações aumentaram, sobretudo nos anos 90, tendo atingido, em 1997 (ano recorde), seis vezes o nível de 1990 e, em 1999, quatro vezes o montante de referência.

Gráfico 1. Receitas geradas pelas operações de privatização nos países em desenvolvimento entre 1990-2001



32. Nos últimos anos, foram publicados numerosos estudos e relatórios sobre os resultados da privatização. As conclusões que resultam da abundante **literatura** disponível a este respeito não vão todas no mesmo sentido.

33. Nos sectores comerciais, os dados empíricos confirmam enormes **ganhos** de eficiência resultantes da aplicação conjugada da privatização e da liberalização do mercado¹². Existe um consenso quanto a um aumento substancial da rendibilidade, da produtividade e da produção das empresas aumentar após a reforma. Em certos casos, são efectuados novos investimentos de capital a fim de modernizar os equipamentos¹³. Estes ganhos são particularmente evidentes no caso dos países de rendimento elevado e intermédio, mas menos evidentes nos países de baixo rendimento. Na África Subsariana e nas economias em transição da antiga União Soviética, por exemplo, a privatização e a liberalização nem sempre permitiram alcançar os resultados esperados em termos de eficiência. Nesses casos, na origem dos resultados

¹² Birdsall N. e Nellis J. (2002). *Winners and Losers: Assessing the distributional impact of privatisation*. WP n.6 Center for Global Development; Kikeri S. and Nellis J. (2002) *op cit*.

¹³ A operação de desintervenção nas cimenteiras polacas em meados dos anos 90 com a obrigação contratual de os novos proprietários investirem no seu desenvolvimento constitui um exemplo pertinente a este respeito.

mediócras alcançados, estiveram aparentemente a ineficácia da administração pública, a fragilidade do sistema jurídico, a reduzida capacidade regulamentar e um desenvolvimento insuficiente dos mercados financeiros.

Exemplos de privatizações com um impacto positivo¹⁴

A privatização pode ter um impacto positivo em termos dos resultados financeiros das empresas. No Quénia, os lucros da Housing Finance Company, privatizada em 1992, aumentaram mais de 100% entre 1992 e 1993. A privatização permitiu igualmente às empresas diversificarem as respectivas linhas de produtos, bem como modernizarem e repararem as suas instalações. No Uganda, a Shell International declarou que a privatização havia permitido à empresa concentrar-se nas suas actividades principais e confiar a subcontratantes as actividades acessórias tais como a gestão das cantinas e os serviços de jardinagem. Os investimentos ultrapassaram de longe o requisito instituído no âmbito do contrato de privatização de investir 10 milhões de dólares em três anos- em apenas dois anos foram investidos 13 milhões de dólares na construção de estações de serviço novas ou na reparação de estações já existentes.

As mudanças a nível de gestão e os novos investimentos ligados à privatização estiveram na origem de uma melhoria dos resultados. No Gana, a aquisição de uma participação maioritária na Unilever Ghana Limited por parte da Lever International, que aumentou a sua participação de 45% para 70%, suscitou mudanças consideráveis na empresa, tendo dado aos investidores a flexibilidade necessária em questões relacionadas com a orientação estratégica, o investimento de capitais, as concentrações e as aquisições. Os investimentos de capital efectuados permitiram à empresa reduzir os seus custos unitários e registar um aumento de 50% a nível da sua produtividade sem aumentar o consumo de energia.

34. A reforma do sector financeiro merece uma maior atenção, uma vez que a criação de um sistema **bancário** competitivo e de carácter comercial é importante em si mas também porque pode reforçar o êxito da reforma das empresas públicas em todos os sectores. As operações de desintervenção no sector bancário permitiram realizar economias significativas (na Argentina, por exemplo), tendo, nas economias em transição, como é o caso da Estónia, da Hungria e da Polónia, a privatização produzido melhores resultados pelo facto de a reestruturação do sector bancário ter sido efectuada no início do processo de transição. Os bancos estatais tem tendência a dificultar a actividade bolsista, registam frequentemente um rácio "custos administrativos/receitas" elevado e sobretudo, concentram os seus empréstimos em favor de outras empresas públicas, permitindo a estas últimas uma maior liberdade a nível da contenção orçamental. No entanto, a privatização do sistema bancário no Chile (anos 70), no México (anos 90) e no Sudoeste Asiático (finais dos anos 90) foi acompanhada por uma grave crise financeira resultante de lacunas a nível do enquadramento regulamentar e da inexistência de procedimentos sancionatórios e de acompanhamento.

¹⁴

"From Privatisation in Africa", Oliver Campbell White e Anita Bhatia.

35. Se bem que os **resultados** da privatização tenham sido muito diferentes consoante os países e os sectores, bem como em função da alienação, afigura-se que a mesma reforçou mais a eficiência do que equidade. Com efeito, numerosas empresas públicas possuíam um número excessivo de trabalhadores e a sua redução teve um impacto significativo a nível da repartição das receitas. A aplicação de planos de despedimento foi dispendiosa mas, nos casos em que não foram aplicados, a perda do emprego lançou muitos trabalhadores na pobreza. Não existem provas concretas de que as privatizações tenham contribuído para o crescimento económico geral e estudos recentemente realizados indicam que o impacto positivo das privatizações em termos do crescimento foi afectado por deficiências a nível do enquadramento regulamentares e pela ausência de amplas reformas institucionais¹⁵. As receitas orçamentais e a abolição das subvenções a empresas fortemente deficitárias contribuíram para reduzir o défice público nos países em desenvolvimento. No entanto, ainda existe uma margem para melhorar a situação, uma vez que as receitas obtidas foram frequentemente bastante inferiores às previstas, em consequência de atrasos a nível dos pagamentos, de uma falta de transparência e das limitadas capacidades do governo para controlar e fazer respeitar os contratos.

Zambia Consolidated Copper Mines (ZCCM): a triste saga de um processo de reforma imperfeito

Com explorações agrícolas próprias, escolas e hospitais, a ZCCM era **mais do que uma empresa**, representando mais de 10 % do PIB da Zâmbia e, em determinado momento, 90% das exportações totais e 70% das receitas em divisas. Após a sua nacionalização, em 1972, a falta de manutenção e de novos investimentos associados a uma má gestão generalizada fizeram com que a produção de cobre da ZCCM passasse do nível recorde de 720 000 toneladas registado em 1969 para pouco mais de 286 000 toneladas em 1999. Aquando da sua privatização as perdas da empresa atingiam 1 a 1,5 milhões de dólares por dia (9% do PIB em 2000) e a sua dívida total ascendia a mil milhões de dólares.

A lei da privatização confiou à Agência de Privatização da Zâmbia a responsabilidade pelo conjunto das operações de desinvestimento, tarefa que este organismo vinha desempenhando com reconhecida honestidade e transparência. No entanto, a privatização da ZCCM foi levada a cabo de uma forma **opaca** por um comité de negociação especial designado pelo Presidente, dando azo a inúmeras acusações de corrupção e de desmantelamento dos activos da empresa. Várias propostas interessantes foram rejeitadas e o processo foi-se arrastando por vários anos enquanto a crise financeira asiática provocava uma forte diminuição do preço do cobre. Os potenciais compradores perderam todo o interesse no negócio ou procuraram renegociar as suas propostas iniciais.

Só em 2000, quando o Banco Mundial decidiu suspender a concessão de um crédito de 530 milhões de dólares enquanto a ZCCM não fosse vendida, foi possível concluir o processo de alienação da empresa. Numerosos analistas afirmaram que a transacção **havia sido nitidamente menos vantajosa** para o Estado do que a proposta apresentada, em Junho de 1997, pelo consórcio Kafue – especialmente tendo em conta os incentivos concedidos à Anglo, sob a forma de uma diminuição do imposto sobre as sociedades, de uma isenção do imposto sobre os lucros durante um período de 20 anos e de uma redução da tarifa de electricidade. No entanto, este tratamento bastante generoso não impediu que, em 2002, após ter despendido mais de 350 milhões de dólares, a Anglo suspendesse as suas operações na Zâmbia deixando ao governo a árdua tarefa de encontrar outro operador.

¹⁵ Sachs J. (2000). The gains of privatisation in transition economies: is change of ownership enough?. CAER Discussion Paper 63, Harvard.

36. A crítica mais frequentemente formulada relativamente aos processos de privatização respeita à sua **falta de transparência**. Os activos públicos são transferidos para o sector privado através de métodos não-concorrenciais, reforçando o clientelismo político e dando azo a suspeitas de corrupção. Por outro lado, a falta de transparência e, por conseguinte, a corrupção, contribuem frequentemente para reduzir as receitas da privatização. O programa de privatização russo, baseado na conversão de créditos em capital ("loans for shares")¹⁶, que decorreu entre 1995 e 1997, constitui um bom exemplo deste tipo de situação. A privatização da indústria de extracção de cobre na Zâmbia constitui outro exemplo do modo como a falta de transparência e uma evolução desfavorável do mercado podem prejudicar seriamente as operações de desintervenção (ver quadro supra).

37. As receitas resultantes da venda podem igualmente ser reduzidas devido à **ausência de uma verdadeira concorrência** a nível do concurso ou a uma falta de capacidade de negociação por parte do Estado. No que respeita a sectores importantes tais como os que funcionam em rede, os níveis de investimento e de competência técnica exigidos de um operador privado limitam o número de potenciais concorrentes, sendo perfeitamente possíveis os acordos sob a forma de cartéis. As empresas locais desempenham um papel muito limitado a nível deste tipo de reformas das empresas públicas. Além disso, o facto de os poderes públicos não possuírem capacidade suficiente, impede-os de procederem às complexas avaliações dos preços das empresas públicas e de gerirem correctamente as fases de selecção e de negociação. Por conseguinte, as alienações são frequentemente efectuadas a preços inadequados e em condições desfavoráveis.

SENELEC – duas tentativas de privatização mal sucedidas

A privatização da Companhia Nacional de Electricidade do Senegal, a SENELEC, foi tentada por duas vezes sem êxito.

Em Março de 1999, aquando da primeira tentativa, um consórcio adquiriu 34% do capital da SENELEC e ficou sujeito a certas obrigações contratuais, nomeadamente em matéria de serviços e de nível de investimentos. No entanto, 18 meses após a transferência das operações, o governo do Senegal decidiu denunciar o contrato tendo, em Janeiro de 2001, voltado a adquirir todas as acções detidas pelo consórcio. O governo alegou pretender um programa de investimentos mais ambicioso e acusou o consórcio de não ter respeitado as suas obrigações em matéria de investimentos. Por seu lado, o consórcio afirmou que a SENELEC se encontrava em pior situação do que lhe havia sido comunicado.

Em Julho de 2001, foi feita uma segunda tentativa de privatização. O Estado decidiu então atribuir 51% do capital da empresa a um "parceiro estratégico" com base na aquisição de acções existentes e num aumento do capital, de que resultariam fundos para a realização de investimentos e para melhorar a capacidade da empresa no que respeita à obtenção de um maior financiamento por endividamento. Além disso, a obrigação de realizar investimentos seria definida de forma mais clara. Todavia, este processo estava igualmente votado ao fracasso: foram recebidas duas propostas, mas nenhum dos proponentes concluiu o negócio. Actualmente, o governo está novamente a examinar as opções de privatização.

¹⁶ Sachs J. (2000). The gains of privatisation in transition economies: is change of ownership enough?. CAER Discussion Paper 63, Harvard.

38. A privatização pode igualmente ser mal sucedida na ausência de um **enquadramento regulamentar** adequado. Este aspecto é especialmente importante nos sectores em que é praticamente impossível introduzir a concorrência, e em que se corre o risco de passar de um monopólio público para um monopólio privado, com graves consequências a nível do bem-estar social. Nos países em desenvolvimento, a ausência de uma regulamentação adequada resulta frequentemente de pressões no sentido de alienar as empresas públicas o mais rapidamente possível a fim de obter fundos que permitam reduzir o défice orçamental ou satisfazer as condições definidas pelos dadores, bem como da ausência dos recursos técnicos e financeiros necessários. Pode igualmente dever-se ao facto de a alienação de um monopólio não regulamentado ser muito mais rentável. Por conseguinte, a aplicação de uma regulamentação a posteriori para assegurar a concorrência ou para controlar situações de monopólio torna-se extremamente difícil.

39. Por último, numerosos processos de privatização foram prejudicados por **mecanismos de acompanhamento inadequados** durante e após a transferência das empresas públicas para operadores privados. Contratos claros, e, em seguida, um acompanhamento e uma execução transparentes, são essenciais para encontrar as soluções adequadas, para acompanhar e prestar contas do correcto funcionamento das próprias empresas, bem como para garantir que os novos proprietários privados respeitem os seus compromissos e que o Estado cumpra as suas obrigações relativamente às comunidades locais e aos trabalhadores eventualmente despedidos.

7. PARCERIAS SECTOR PÚBLICO-SECTOR PRIVADO: UMA ALTERNATIVA À ALIENAÇÃO PURA E SIMPLES DOS ACTIVOS PÚBLICOS

40. As dificuldades que se colocam às operações de privatização nos países em desenvolvimento estiveram frequentemente na origem de uma diminuição do ritmo de aplicação dos programas de privatização, tendo levado a comunidade de dadores a ponderar opções **alternativas** ao desinvestimento puro e simples no âmbito do seu apoio às reformas do sector público. Uma dessas opções foi a criação de parcerias entre o sector público e o sector privado (PPP), que permitiu às empresas públicas beneficiarem dos fundos e das competências do sector privado.

Tipo de contrato	Duração	O que o adjudicatário geralmente recebe	Natureza da prestação do adjudicatário	Exemplos
Contrato de serviços	Curto prazo (1–3 anos)	Uma taxa paga pelo Estado em contrapartida pela prestação do serviço	Prestar um serviço definido, frequentemente de natureza técnica	Cobrança de valores; reparação e manutenção de equipamento
Contrato de gestão	Médio prazo (3–8 anos)	Uma taxa paga pelo Estado em contrapartida pela prestação do serviço e um incentivo baseado nos resultados	Gerir a exploração de um serviço do Estado	Gestão do abastecimento de água a nível regional

Locação	Longo prazo (8–15 anos)	A totalidade das receitas, taxas ou encargos recebidos dos consumidores a título da prestação do serviço: o prestador do serviço paga uma renda ao Estado pela utilização do equipamento	Gerir, explorar, reparar e manter (eventualmente efectuar investimentos) num serviço municipal segundo normas e resultados previamente fixados	Equipamento existente no sector da água ou da electricidade
Construção-operação-transferência	Longo prazo (15–25 anos)	O Estado remunera o prestador do serviço essencialmente numa base unitária	Construir e explorar, segundo normas e resultados fixados, as infra-estruturas necessárias à prestação do serviço	Equipamento, construção e manutenção de escolas, prisões ou hospitais regionais
Concessão	Longo prazo (15–30 anos)	A totalidade das receitas recebidas dos consumidores pela prestação do serviço; o prestador do serviço paga uma taxa de concessão ao Estado e pode assumir a dívida existente	Gerir, explorar, reparar, manter e investir na infra-estrutura do serviço público, segundo normas e resultados fixados	Novas infra-estruturas portuárias ou aeroportuárias, estradas ou pontes com portagem

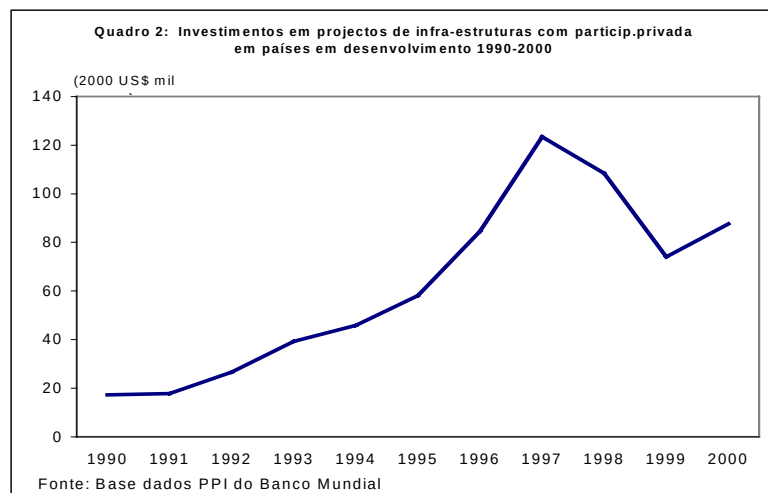
41. As parcerias público-privado correspondem, essencialmente, a um **contrato** entre investidores privados e o Estado tendo em vista a prestação de um serviço. Existem diferentes tipos de contratos PPP(o quadro supra apresenta vários tipos.¹⁷ A título de contrapartida pela prestação de um serviço e consoante o tipo de acordo, o promotor privado recebe taxas, direitos ou receitas.

42. Convém referir que qualquer dos tipos de contratos acima pode ser focalizado numa série de **objectivos**. A escolha desses objectivos é política, devendo evidentemente ter em conta, por exemplo, os recursos disponíveis, bem como outros requisitos. É, por conseguinte, possível privilegiar o acesso, a acessibilidade dos preços e a qualidade do serviço ou a maximização das receitas fiscais ou a protecção do emprego, bem como qualquer outra prioridade política. O que importa é que os objectivos sejam claramente definidos no contrato e que o seu cumprimento seja controlado. O ideal seria que o nível da subvenção fosse transparente para que as opções políticas associadas às diferentes subvenções – as questões fundamentais do montante e dos beneficiários das subvenções –pudessem ser explicitamente abordadas.

¹⁷

Fonte: Banco Africano de Desenvolvimento 2002.

43. Os **investimentos** em projectos de infra-estrutura privados partiram de um nível relativamente baixo no início dos anos 90 para atingirem um pico de 123,3 mil milhões de dólares americanos (USD) em 1997, antes de diminuírem, em 1998 e 1999, devido às crises que atingiram os mercados emergentes, e de voltarem a aumentar em 2000 (ver gráfico 2).



44. Em 2000, cerca de 154 países em desenvolvimento haviam concluído acordos deste tipo tendo em vista o desenvolvimento das suas infra-estruturas. Estima-se que, entre 1990 e 1998, as PPP tenham atingido um valor total de aproximadamente 496 mil milhões de USD discriminados do seguinte modo: 14 mil milhões de USD em África, 237 mil milhões de USD na América Latina e nas Caraíbas, 147 mil milhões de USD no Sudeste Asiático e na região do Pacífico e 38 mil milhões de USD na Ásia meridional.

45. Em termos de repartição por sectores, as telecomunicações representaram uma parte preponderante desses investimentos, tendo atingido cerca 292 mil milhões de USD no período de 1990 a 2000. O sector da electricidade representou, por sua vez 197 mil milhões de USD, a rede de transportes 125 mil milhões de USD, o abastecimento de água e o saneamento básico 37 mil milhões de USD o transporte e a distribuição de gás natural 33 milhões de USD.

46. As PPP foram objecto de **críticas** políticas crescentes, em parte devido à perda de controlo nacional resultante da exploração dos serviços essenciais por multinacionais estrangeiras e, em parte, à perda de postos de trabalho frequentemente associada a este tipo de reforma. Os processos de adjudicação dos contratos mereceram as mesmas críticas que a privatização, nomeadamente no que respeita à falta de transparência e ao risco de corrupção.

47. O desenvolvimento do **sector privado local e das empresas locais** representa um objectivo importante da cooperação, especialmente em termos de crescimento económico. Além disso, o sector privado pode, em função das disposições nacionais específicas e das condições definidas pelo Estado, desempenhar um papel importante a nível da prestação dos serviços públicos. No entanto, os fracassos do mercado demonstram que o Estado ainda tem um papel importante a desempenhar nestes domínios. Como acima referido, as empresas de serviços públicos constituem a categoria de empresa pública em que as PPP são mais frequentes. Estas empresas apresentam um certo número de características específicas¹⁸, independentemente do regime de propriedade a que são sujeitas, merecendo, por conseguinte, uma análise mais aprofundada.

8. EMPRESAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

48. As empresas de serviços públicos representam um **subconjunto** dentro da categoria mais vasta dos serviços de interesse económico geral. A presente comunicação centra-se no subconjunto mais importante para o desenvolvimento, que inclui sempre o abastecimento de água e o saneamento, as infra-estruturas de transporte de base e, de uma forma geral, o fornecimento de electricidade e os serviços postais. As telecomunicações são igualmente abrangidas por esta categoria na grande maioria dos países em desenvolvimento, bem como, na maior parte dos casos, certos serviços de transporte público. No entanto, as exigências de prestação do serviço universal, que seriam aplicáveis na UE, estão frequentemente fora do alcance de muitos países em desenvolvimento, a curto e a médio prazo.

49. A União Europeia tem uma **atitude neutra** relativamente ao regime de propriedade das empresas de serviços públicos e reconhece que a prestação universal dos serviços de base por parte destas empresas poderia incluir considerações de interesse geral. O conceito de serviço universal corresponde a "um conjunto de obrigações de interesse geral que garantem o acesso de todos os utentes a certos serviços essenciais de elevada qualidade a preços acessíveis, nos sectores em que esses serviços são fornecidos através de uma rede"¹⁹. Nos países em desenvolvimento, é especialmente importante resolver problemas tais como **o acesso, a acessibilidade dos preços e a qualidade** dos serviços públicos dada a cobertura extremamente limitada das redes existentes, o reduzido potencial e a imaturidade dos mercados em determinadas zonas (por exemplo, nos meios rurais) e sectores específicos (por exemplo, saneamento), bem como a qualidade medíocre do serviço prestado, nomeadamente nas zonas de baixos rendimentos. Prevê-se, por conseguinte, que a reforma tenha um impacto considerável sobre a pobreza.

50. A expressão “necessidades essenciais” foi interpretada de diversas formas, tanto nos documentos relacionados com o desenvolvimento como nos debates sobre os serviços de interesse geral na UE. Do mesmo modo, o termo “acesso” foi utilizado nos documentos relativos ao desenvolvimento para cobrir toda uma série de questões diferenciadas no âmbito dos debates sobre os serviços públicos (acesso, cobertura, etc.), enquanto a “qualidade” inclui igualmente aspectos tais como a ausência ou a interrupção de um serviço, bem como a conotação técnica do termo no debate sobre os serviços públicos.

¹⁸ Designadamente a importância do seu impacto orçamental, a sua estrutura de mercado - frequentemente um monopólio natural - e o seu impacto directo sobre a pobreza. Além disso, representam uma grande parte das empresas de serviços públicos ainda existentes após as anteriores vagas de reformas.

¹⁹ *Os Serviços de interesse geral na Europa*: comunicação da Comissão Europeia, JO C 281 de 26.9.1996, p. 3.

Serviços de interesse económico geral na UE

Os serviços de interesse económico geral (SIEG) constituem um elemento essencial do modelo de sociedade europeu e o novo artigo 16º do Tratado CE confirma a sua importância entre os valores comuns da União. Os poderes públicos consideram que a prestação de tais serviços (como, por exemplo, o abastecimento de água e de electricidade e os serviços postais) é indispensável para as populações.

Os Estados são inteiramente livres para decidirem se preferem assegurar a prestação destes serviços directamente ou confiá-la a operadores privados.

Sempre que as forças de mercado não possam, só por si, garantir uma prestação satisfatória destes serviços, os poderes públicos podem fixar um certo número de obrigações de serviço específicas no que respeita, sobretudo, ao acesso a esses serviços, à acessibilidade dos seus preços e à sua qualidade. O cumprimento destas obrigações pode dar origem à concessão de direitos exclusivos a prestadores de serviços públicos ou privados e a **pagamentos compensatórios** a título dos défices registados com a prestação dos serviços em causa (dentro de um certo limite por forma a que não provoquem distorções a nível do comércio nem da concorrência).

No centro desta política estão os interesses dos cidadãos europeus, que exigem serviços de elevada qualidade e a preços acessíveis.

51. Já foram manifestados receios de que a reforma das empresas de serviços públicos geridas pelo Estado se traduza num aumento das tarifas e dos custos de ligação à rede, bem como numa deterioração da situação das famílias de baixos rendimentos. Independentemente da razão de ser destes receios, importa reconhecer que, na maior parte dos casos, nos países em desenvolvimento, as empresas de serviços públicos geridas pelo Estado **não prestam serviços adequados** às famílias de **baixos rendimentos**. Em muitos casos, a grande maioria da população mais desfavorecida não tem acesso aos serviços a preços subvencionados controlados, sendo obrigada a pagar preços muito mais elevados (por vezes francamente superiores aos preços não-subsidiados praticados no que respeita aos restantes utentes) por prestações “informais” de qualidade duvidosa. A aplicação de preços inferiores ao nível de recuperação dos custos e uma atitude indulgente relativamente aos maus pagadores impediram frequentemente as empresas de alargarem as suas redes e de manterem uma qualidade de serviços aceitável. No sector da água e do saneamento, o impacto de situações deste tipo na propagação de doenças através da água está amplamente provada,²⁰ enquanto os incêndios provocados por ligações ilegais à rede eléctrica são frequentes nas famílias mais pobres dos países em desenvolvimento.

52. As PPP nas empresas de serviços públicos contribuíram, até à data, para reduzir a carga financeira das empresas públicas deficitárias e geraram recursos para o Estado. Estima-se que, entre 1990 e 1998, os investimentos no âmbito de PPP tenham totalizado cerca de 500 mil milhões de USD.

²⁰ Por exemplo, Ghana, ver Vaz L. e Jha P. (2001). *Note on the Health Impact of Water and Sanitation Services*. CMH Working Paper Series n. WG5:23. Organização Mundial da Saúde.

53. A privatização das empresas públicas traduziu-se em resultados muito variados no que respeita ao **acesso** aos serviços de água ou de electricidade. Entre os exemplos positivos figuram a privatização do sector da electricidade no Chile e na Guatemala, bem como a privatização do sector da água na Costa do Marfim, na Bolívia (La Paz) e nas Filipinas (Manila). Em contrapartida, a privatização do sector da água na Guiné, na Argentina (Buenos Aires) e na Bolívia (Cochabamba) não deu origem a um aumento significativo do número de ligações à rede, especialmente devido ao elevado custo da ligação à rede. As melhorias em termos de acesso aos serviços são especialmente evidentes no sector das telecomunicações, em que se verificaram elevadas taxas de expansão dos serviços em África e na América Latina, por exemplo. Neste caso, afigura-se que a introdução da concorrência, que a tecnologia móvel tornou possível, constituiu um factor decisivo. De um modo geral, no entanto, perduram em todos os sectores diferenças consideráveis, em termos de acesso, entre as zonas urbanas e as zonas rurais ou suburbanas.

As PPP no sector da água na Bolívia: a história de duas cidades

Em 1997, o governo boliviano atribuiu uma concessão, por um período de 30 anos, para o abastecimento de água e para a prestação de serviços de saneamento por privados a La Paz e a El Alto. As propostas apresentadas pelos diversos concorrentes foram avaliadas em função do número de novas ligações propostas segundo uma tarifa pré-determinada: o adjudicatário comprometeu-se a assegurar uma taxa de cobertura de 100% no que respeita ao abastecimento de água e de 90% relativamente aos serviços de saneamento. Um apoio complementar através de iniciativas de micro-financiamento e de trabalho comunitário, bem como um volume importante de subvenções cruzadas, contribuíram para alcançar esses níveis, tendo as tarifas domésticas sido fixadas em cerca de metade do custo dos serviços.

Em contrapartida, em Cochabamba, a companhia das águas foi privatizada sem a realização de qualquer concurso. Os novos proprietários decidiram fornecer a água de acordo com um plano diferente do da antiga empresa pública. Triplicaram as tarifas, mas não fizeram nada para melhorar a qualidade ou alargarem a cobertura às famílias de baixos rendimentos. Na sequência de protestos por parte dos utentes, a empresa foi novamente nacionalizada e a gestão dos seus activos confiada à administração municipal.

54. A **acessibilidade** dos preços dos serviços depende, em última análise, de uma decisão política, uma vez que o governo pode decidir qual o nível de subvenções que está disposto a conceder tendo em conta os seus outros compromissos em relação aos recursos. De uma forma geral, é verdade que as tarifas normalmente aumentam após a reforma, uma vez que os preços haviam sido mantidos a um nível inferior ao necessário para recuperar os custos. Foi o que aconteceu, por exemplo, no Peru, na Argentina, na Bolívia e na Guiné. No entanto, a redução dos custos graças a um aumento da eficiência pode igualmente permitir baixar as tarifas cobradas aos consumidores, como foi o caso do sector da água na Costa do Marfim, do sector da electricidade no Chile ou das telecomunicações no Reino Unido. Os sectores em que foi possível introduzir um certo grau de concorrência, tais como a produção de electricidade e as telecomunicações, foram os que obtiveram melhores resultados em termos de preços.

55. De uma forma geral, a **qualidade** dos serviços melhora após a reforma, como o demonstra uma análise transversal de serviços de utilidade pública e de países. Os progressos efectuados em relação a níveis de qualidade extremamente baixos dos serviços prestados por inúmeras empresas públicas representam uma vantagem importante, em especial nos sectores em que está em jogo a saúde pública. No entanto, a melhoria da qualidade continua a constituir uma preocupação mesmo após a reforma. Nos mercados perfeitamente concorrenciais pode não ser necessário regulamentar a qualidade dos serviços, no entanto, nos sectores que se caracterizam por um monopólio natural, verificou-se que os prestadores de serviços geralmente fixam normas demasiado baixas em relação aos preços (especialmente nos sectores em que existe pouca elasticidade a nível dos preços, como é o caso da água e da electricidade).

Maroc Telecom : uma PPP lucrativa sob a forma de uma concessão

Em 1999, o governo marroquino atribuiu uma concessão de telefonia móvel, por 15 anos, no montante total de 1,1 mil milhões de USD à Medi Telecom, um consórcio constituído pela empresa espanhola Telefonica, pela Portugal Telecom e por investidores marroquinos. O governo utilizou as receitas desta operação, que representavam metade do total das suas entradas anuais de capitais, para reembolsar cerca de 6% da dívida pública nacional e para realizar novos investimentos no sector público (fonte: Banco Africano de Desenvolvimento). Este exemplo demonstra o impacto positivo que o investimento directo estrangeiro pode ter em termos de melhoria da qualidade dos serviços e de desempenho económico dos países em desenvolvimento, bem como da mobilização de recursos financeiros locais e regionais.

56. A importância e a incidência destes efeitos positivos dependem de **três factores principais**: a concorrência, o enquadramento regulamentar e os mecanismos de acompanhamento e de aplicação efectiva.

57. A introdução da **concorrência** tem resultados positivos a nível dos preços, da expansão dos serviços e da qualidade (como o atesta a reforma do sector das telecomunicações em diversos países) de que beneficiam os consumidores. No entanto, convém ter presente que os problemas tecnológicos representam um obstáculo à concorrência na maior parte dos sectores de infra-estruturas e, em especial, a distribuição de electricidade, o abastecimento de água e o saneamento.

58. Um **enquadramento regulamentar adequado** é indispensável. Quando a concorrência não constitui uma opção viável, a regulamentação substitui o mercado, desempenhando certas funções da concorrência e atenuando o poder de monopólio do prestador de serviços. Obviamente, não existe uma única abordagem em matéria de regulamentação das empresas de serviços públicos, dependendo os resultados do enquadramento escolhido.

59. No que respeita aos sectores da água e da electricidade, está demonstrado que, quando os acordos de reforma não são cuidadosamente concebidos, as camadas mais desfavorecidas da população são frequentemente as mais prejudicadas. No entanto, quando os acordos contemplam uma série de condições destinadas a ter em conta a situação da população mais desfavorecida, podem ter um **impacto positivo** sobre a prestação do serviço. No caso do abastecimento de água na Bolívia (La Paz), a expansão dos serviços foi conseguida graças à definição de objectivos concretos no que respeita ao estabelecimento de novas ligações que foram especificados no acordo concluído com um investidor privado. Na Guatemala e na Bolívia, as receitas líquidas resultantes da venda da companhia nacional de electricidade foram investidas na expansão da rede. No Chile, a aplicação de regimes de subvenções

específicos permitiu ao Estado atenuar o impacto da subida das tarifas e tornar os consumidores de baixos rendimentos mais atraentes para o prestador dos serviços. Sempre que foram definidas condições deste tipo, verificou-se geralmente uma diminuição dos benefícios fiscais da reforma, devido aos custos de aplicação ou aos preços mais baixos praticados pela nova direcção. Por conseguinte, dificilmente se pode escapar a uma escolha entre um aumento das receitas do sector público e a protecção dos interesses dos consumidores. Essa escolha constitui, em última análise, uma decisão política.

60. A existência de mecanismos de **acompanhamento** e de **cumprimento efectivo** uma vez terminada a reforma constitui igualmente um aspecto essencial. Os dados disponíveis não permitem determinar em que medida os compromissos assumidos pelos novos gestores em matéria de investimentos, condições de trabalho ou prestação do serviço foram respeitados. Além disso, não se afigura que as entidades públicas tenham acompanhado minimamente o impacto da privatização ou das PPP, já que a maioria dos relatórios existentes foram elaborados por universitários, por dadores ou por elementos da sociedade civil. Esta situação deve-se essencialmente à inexistência de enquadramentos legislativos fortes e à falta de recursos das autoridades regulamentares. Daí resulta que os contratos são elaborados por forma a favorecer os adjudicatários, uma vez que o Estado não tem capacidade para conduzir as negociações e que a sua capacidade para impor o cumprimento dos contratos é reduzida, o que dá azo a comportamentos oportunistas que se traduzem em atrasos a nível dos pagamentos e da manutenção e na aplicação de normas de qualidade pouco exigentes.

9. ORIENTAÇÕES E ASPECTOS PRINCIPAIS PARA GARANTIR O ÊXITO DA REFORMA DAS EMPRESAS PÚBLICAS

61. Os governos devem **definir** claramente os seus **objectivos**, por forma a que possam ser objecto de um acompanhamento transparente. Devem determinar quais os aspectos mais importantes para os seus cidadãos (por exemplo, a qualidade ou a acessibilidade do serviço, as receitas fiscais ou a criação de empregos), tendo em conta as vantagens, custos, recursos e utilizações alternativas. Pode ser necessário fazer opções entre, por exemplo, a eficiência da produção e os níveis de emprego, o aumento das receitas e a protecção dos consumidores, a qualidade e os preços ou ainda as necessidades e os recursos. É, por conseguinte, fundamental que as entidades públicas definam as prioridades. As decisões deste tipo, bem como as respeitantes ao nível e incidência das subvenções, são de natureza essencialmente política, devendo ser explicitadas de uma forma transparente para que as entidades públicas possam ser adequadamente responsabilizadas.

62. Antes de optarem por um tipo de reforma, as entidades públicas deveriam **examinar todas as opções**, incluindo uma reestruturação no âmbito do sector público, as PPP, a privatização e a mutualização, e analisar o seu eventual impacto em termos de acesso, acessibilidade dos preços e qualidade dos serviços ou dos produtos, sobre as finanças públicas e a economia. Esta avaliação deve igualmente ter em conta as consequências sociais e a nível do emprego. O processo de reforma deve ser gerido com abertura e transparência e contar com a participação de todos os interessados, sobretudo porque a sua aceitação depende frequentemente dos aspectos relacionados com o emprego.

63. A **transparência**, tanto a nível da concepção como da aplicação, é essencial para o êxito da reforma, fundamentalmente por duas razões: em primeiro lugar, uma falta de transparência implica um maior risco corrupção e, em segundo lugar, a escassez de informações no decurso do processo pode abalar a confiança da opinião pública e obrigar as entidades públicas a fazerem marcha atrás. A assistência dosadores com o objectivo de aumentar a transparência da reforma pode ser indispensável mas é importante que a sua intervenção seja claramente separada dos interesses comerciais dos concorrentes dos seus respectivos países. Esta abordagem deve igualmente contemplar a realização com certa regularidade de campanhas de informação pormenorizadas e abrangendo toda a população, na medida em que as mesmas poderão contribuir para a aceitação do tipo de reforma escolhido e das respectivas consequências.

64. A concepção do **enquadramento regulamentar** e o **acompanhamento** dos resultados uma vez concluído o processo de reforma constituem aspectos fundamentais, que influenciam todos os aspectos analisados até agora. Não existe uma única abordagem regulamentar que convenha a todos os tipos de empresas de serviços públicos, mas os direitos ao acesso, à acessibilidade dos preços e a uma qualidade de serviço mínima devem ser garantidas em nome do interesse público, tendo em conta os recursos disponíveis. Uma regulamentação e um controlo adequados permitem, designadamente, reduzir directamente a pobreza, proteger os consumidores, melhorar a qualidade dos serviços e combater a corrupção. Dado que os países em desenvolvimento não dispõem frequentemente das capacidades necessárias para resolver correctamente estes problemas, compete aosadores garantir que os mesmos sejam abordados de uma forma eficaz. Poderá ser necessário fornecer assistência técnica tendo em vista a elaboração do enquadramento jurídico, bem como a selecção dos novos gestores e a negociação com estes últimos. Poderá igualmente ser necessário facultar uma assistência financeira, pelo menos durante a fase imediatamente posterior à reforma.

65. A reforma das empresas públicas nos países em desenvolvimento exige um aumento considerável do volume de investimentos directos estrangeiros. Para o efeito, os governos deverão procurar criar um **clima propício** baseado na paz, na democracia e na estabilidade, um contexto macroeconómico estável e um sistema orçamental transparente e previsível, bem como garantir a aplicação efectiva do primado do direito por parte de um sistema judiciário independente e o respeito dos direitos humanos. Com efeito, o investimento directo estrangeiro privilegia essencialmente os países que possuem um clima empresarial favorável, pelo que os países em desenvolvimento devem, com a ajuda dosadores, procurar criar esse tipo de clima. A promoção de investimentos privados a nível nacional, exige igualmente condições idênticas, que, aliás, são válidas para qualquer tipo de mudança de regime de propriedade, quer se trate de uma privatização, de uma PPP ou de uma mutualização e que constituem elementos indispensáveis para o êxito de qualquer comercialização ou de qualquer reforma no âmbito do sector público.

66. Como já foi referido relativamente à regulamentação, a **sequenciação** do processo é crucial. É sobretudo indispensável que a reforma do sector financeiro seja efectuada atempadamente, dado o impacto que as instituições bancárias não-reformadas podem ter sobre os factores de incentivo das empresas durante o processo de reforma. Além disso, a reforma do sector financeiro apresenta só por si outras vantagens, nomeadamente para a diminuição das possibilidades de corrupção e de abuso de poder, bem como para o reforço geral do nível de eficiência económica.

67. Os **resultados esperados**, a médio e a longo prazo, de um processo de reforma bem sucedido são uma melhoria em termos de acesso, acessibilidade dos preços, qualidade, eficiência e da situação orçamental. No entanto, convém não subestimar as consequências negativas, pelo menos a curto prazo, no que se refere, por exemplo, à perda de empregos, à redução do acesso aos serviços ou ao aumento dos níveis de pobreza, com repercussões negativas sobre a estabilidade e o crescimento. Por conseguinte, qualquer reforma deve incluir uma **estratégia de protecção social** adequada, não só para atenuar estes efeitos negativos mas também, e sobretudo, para assegurar o seu êxito global. Os esforços isolados de reforma têm poucas possibilidades de alcançar os seus objectivos se não se inscreverem num quadro coerente de políticas económicas, sociais e de emprego que se reforcem mutuamente.

10. PAPEL DA CE NA REFORMA DAS EMPRESAS PÚBLICAS NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: RECOMENDAÇÕES E IMPLICAÇÕES

68. Enquanto um dos principais fornecedores de ajuda ao desenvolvimento, a CE está, desde há muito, **implicada** no financiamento e na reforma das empresas públicas dos países em desenvolvimento e em transição da antiga União Soviética e da CEI. As suas intervenções assumem diversas formas. Através do BEI e do BERD, concedeu empréstimos a este sector, tendo por vezes reembolsado os custos de despedimentos no âmbito de processos de reestruturação industrial. Num certo número de casos, financiou a importação de peças sobresselentes para permitir a sectores de actividade em crise relançarem a sua produção, tendo prestado assistência técnica no âmbito da elaboração de programas de reestruturação.

69. A CE também apoiou **directamente** a reforma das empresas públicas em certos países mediterrânicos e TACIS. Além disso, também apoiou **indirectamente** operações desse tipo, por exemplo nos países ACP, através de programas de assistência macroeconómica. Neste último caso, subordinou o seu apoio orçamental à aplicação de programas de ajustamento estrutural apoiados pelas IBW à realização do processo de reforma. Se bem que a CE colabore de uma construtiva com as IBW em diversos domínios, de uma forma geral não participou nos aspectos específicos destas reformas. No entanto, dada a importância de que se reveste a reforma, bem sucedida, das empresas públicas, em termos da realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, a **CE deveria agora estabelecer um diálogo mais estreito com os governos e as IBW sobre esta questão**. As conclusões políticas acima enunciadas constituem a base desta posição.

70. A CE deve, sempre que adequado, comunicar as suas preocupações no que respeita às deficiências das actuais abordagens, e respectivas consequências para os países em causa e intensificar o diálogo com as IBW sobre a questão. Tirando partido do vasto leque de competências existente nos seus Estados-Membros, a UE deveria tornar-se um **parceiro mais activo** a nível da concepção das reformas, por forma a que os seus objectivos de redução da pobreza e de aplicação de um enquadramento macroeconómico são nos países em desenvolvimento sejam tidos em maior conta.

Nos países em desenvolvimento em cujo processo de reforma esteja directa ou indirectamente envolvida, a CE deveria efectuar **debates** com os responsáveis nacionais e com as IBW antes de qualquer reforma das empresas públicas. As delegações da Comissão Europeia devem receber maiores competências descentralizadas por forma a que possam desempenhar um papel fundamental nos debates a realizar a nível nacional durante a elaboração dos documentos de estratégias de redução da pobreza ou durante as missões das IBW, **focalizando-se nos objectivos da reforma, na identificação e avaliação das opções de reforma, incluindo as questões de sequenciação, nos requisitos a nível da regulamentação e do acompanhamento após a reforma, bem como na necessidade de abordar as implicações sociais e de emprego de uma forma coerente e integrada.** Os Estados-Membros deverão igualmente ser associados a estes debates.

71. Logo que seja tomada uma decisão com base nesta abordagem, a CE deverá mobilizar os instrumentos da política de desenvolvimento adequados para **apoiar a sua aplicação**. Se a opção escolhida contemplar o sector privado/empresarial (por exemplo, privatização ou PPP), a UE deverá recorrer aos seus instrumentos de desenvolvimento do sector privado nos países terceiros. Poderá igualmente, se for caso disso, prestar assistência através dos seus programas de apoio macro-económico. Os instrumentos de desenvolvimento do sector privado acima referidos podem fornecer financiamentos e garantias de investimento, em especial através do Banco Europeu de Investimento. Estes dois meios poderão assim contribuir para promover um clima propício à actividade empresarial, essencial para atrair os investimentos privados estrangeiros e nacionais, bem como para desenvolver a capacidade de aplicação de estratégias de protecção social.

72. Por outro lado, esta abordagem deveria **evitar** um envolvimento directo da CE na aplicação de qualquer programa de reforma das empresas públicas na ausência de uma avaliação prévia das necessidades e dos requisitos necessários para que a mesma seja bem sucedida. Por outro lado, devem ser previstas disposições especiais com o objectivo de examinar os programas de apoio à reforma das empresas públicas já aprovados e em fase de execução.

73. Nos casos em que a reforma das empresas públicas esteja em curso, a CE deverá, sempre que possível, proceder a uma **avaliação** das condições necessárias para que possa contribuir, de forma positiva, para o objectivo geral de redução da pobreza e aos aspectos que considera devam ser privilegiados, tais como o acesso, a acessibilidade dos preços, a qualidade, o crescimento económico, o emprego e o impacto orçamental. Obviamente, pode tratar-se de um processo moroso. Entretanto, se um determinado país deixar de respeitar os seus compromissos perante as IBW devido à sua incapacidade de levar a cabo, com êxito, um programa de reforma das empresas públicas, a Comissão deve procurar efectuar a sua própria avaliação desse caso específico e das consequências da continuação do seu apoio, se bem que, a princípio, de um modo relativamente informal, até que possa ser elaborada uma metodologia mais estruturada e disponibilizados os recursos necessários à sua aplicação.

74. A Comissão deve reforçar a sua capacidade de **fornecer aos governos uma assistência técnica atempada e de elevada qualidade durante as fases mais importantes da reforma das empresas públicas**. Esta capacidade deve abranger o diálogo acima referido sobre os objectivos da reforma, a identificação e a avaliação das opções de reforma, incluindo as questões de sequenciação, as necessidades respeitantes ao enquadramento regulamentar e ao acompanhamento após a reforma, bem como o processo de elaboração dos contratos, a identificação dos novos gestores e a negociação com estes últimos (quer no âmbito do sector público quer de uma mudança de regime de propriedade).

75. Poderá ser fornecida uma assistência suplementar em matéria de promoção **internacional** a fim de atrair investidores interessados na retoma de empresas ou no estabelecimento de parcerias com o Estado, sempre que tais opções sejam consideradas como as melhores. Se os governos se decidirem por uma desintervenção após a reestruturação, poderão beneficiar da competência de funcionários de alto nível que tenham desempenhado um papel idêntico nos respectivos Estados-Membros.

76. Este novo compromisso deverá contribuir para a **redução da pobreza**, que constitui um objectivo central da política de desenvolvimento da Comunidade, através da reforma das empresas públicas.