

*O governo divulgou o calendário de desmonte das estatais para o próximo biênio e em 2020 deve ser intensificado o processo de privatizações e enxugamento de empresas públicas. A redução de participações acionárias, a abertura de compras governamentais para empresas estrangeiras, a venda de empresas subsidiárias e a transferência do Programa de Parcerias e Investimentos para o Ministério da Economia devem contribuir para a desidratação das empresas estatais. O mesmo movimento, entretanto, não se observa naquelas empresas vinculadas a setores militares.*



## A dinâmica das privatizações em 2020

O governo federal indicou, nesse início de ano, que pretende intensificar e acelerar seu programa de desestatizações e desinvestimentos. Em 2019 o governo levantou cerca de 105,4 bilhões de reais com privatizações, e o volume executado de investimentos das estatais federais sofreu queda de 31,3%, de 84,8 bilhões em 2018 para 58,3 bilhões em 2019.

Para 2020 a expectativa é que se alcance cerca de 150 bilhões de reais com a venda de estatais. O número é aproximadamente 42% superior ao desempenho do ano passado. Além disso, a permanência da desalavancagem das principais empresas do sistema produtivo estatal deve reduzir ainda mais o nível de investimento público neste ano.

Os argumentos utilizados pelo governo para justificar as desestatizações e desinvestimentos seguem sendo os supostos ganhos de eficiência na gestão econômica e o enfrentamento da corrupção política. No entanto, se em 2019 tais medidas buscavam viabilizar as metas austeras de ajuste fiscal interno, em 2020 elas também buscam responder à crescente necessidade de recursos externos, dado o déficit projetado do balanço de pagamentos.

Tais objetivos poderiam esbarrar na decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal em 2019, segundo a qual a alienação de empresas-matrizes só pode ser realizada com autorização do parlamento e com realização de licitação. A mesma decisão, entretanto, liberou dessas exigências a venda de empresas subsidiárias e controladas de empresas públicas e sociedades de economia mista. A decisão não bloqueou a venda de ativos públicos, mas produziu uma ligeira mudança na estratégia do governo para as privatizações.

Em 2019 não foram poucas as declarações de que a intenção do ministro da Economia era se desfazer do maior número possível de empresas estatais, ora tomado por argumentos mais ideológicos do que políticos, ora jogando com as expectativas do mercado mais do que com os cenários exequíveis, mas sempre sinalizando a possibilidade inesperada de venda de alguma empresa estratégica.

Fato é que se por um lado as concessões avançaram conforme o planejado, por outro, isso não aconteceu com as privatizações. É bem verdade que a venda de ativos públicos assumiu proporção devastadora e sem precedentes, mas o governo também

enfrentou óbices políticos e de gestão que o impediram de realizar na velocidade desejada a venda, por exemplo, de empresas como EPE e EPL, além de ter recuado na venda integral da Petrobras e enfrentado atrasos na venda da Eletrobras.

De acordo com a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimentos e Mercado, atualmente o governo possui 202 empresas estatais federais (46 de controle direto e 156 subsidiárias). Em 2019 o governo não concluiu a venda de nenhuma estatal de controle direto, mas avançou significativamente no desfazimento de subsidiárias, coligadas e empresas em que detinha participações. No total, foram 71 ativos alienados.

Diante da decisão do STF e do balanço do que foi realizado no primeiro ano de governo nessa matéria, cabe levantar a hipótese de que para ampliar suas metas de desestatizações e desinvestimentos em 2020 o governo esteja alterando sua estratégia de ação, transitando de uma “privatização em marcha forçada”, acompanhada de mais declarações do que ações, para uma “privatização em marcha silenciosa”, dessa vez, municiada de mais ações do que declarações. Nesse sentido, são pelo menos cinco os indícios que merecem ser observados com atenção.

1. Em 2020, o governo deve intensificar a redução de sua participação acionária em diversas empresas públicas e privadas. O caso mais emblemático já ocorrido foi o da venda das ações que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) detinha da Petrobras, por um valor de 22,06 bilhões de reais. O banco detinha cerca de 10% de participação ordinária na petrolífera brasileira, e, com essa operação, o peso estatal na direção da Petrobras chegará ao seu menor patamar histórico, perigosos 50,3%. É curioso observar: na carteira do BNDESp as ações da Petrobras foram as que garantiram a maior taxa interna de retorno do investimento entre 2017 e 2019, um ganho de 42,5%. Se, por um lado, tal ganho já não estava sendo tão expressivo em 2020, por outro isso não justifica a venda das ações por um preço 1,57% abaixo do valor de mercado.

Vale lembrar que no final do ano passado a Caixa Econômica Federal já havia se desfeito de uma participação de 3,2% de ações ordinárias da Petrobras.

A busca por celeridade nas vendas por meio de ofertas públicas secundárias negligencia a depreciação dos preços e das condições de venda. Por exemplo, em 2019 o BNDES tentou vender suas ações. No mesmo ano, a venda das ações da BR Distribuidora aconteceu sem que a Petrobras cobrasse seu prêmio pela venda do controle da subsidiária.

Mais ainda, a venda secundária das ações – do proprietário para o mercado – em nada impacta as receitas das estatais, pois tratam-se de receitas financeiras que podem até aumentar o lucro do BNDES e da Caixa, implicando em mais IRPJ e distribuição de dividendos para o próprio governo federal, que, com esses recursos extraordinários ameniza parcialmente seus problemas de fluxo de caixa tributários. Aos poucos vai encolhendo o peso do Estado na fatia de ações com direito a voto na maior empresa brasileira. A expectativa é que este ano BNDES, BB e Caixa juntos devem se desfazer de mais de 60 bilhões de reais em ações e participações.

2. Além disso, na última reunião do Fórum Econômico Mundial, em Davos, o ministro da Economia anunciou o início das tratativas para a adesão do Brasil ao Acordo de Compras Governamentais (GPA) da OMC, abrindo o mercado de compras públicas do país para empresas estrangeiras. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), estima-se que as compras governamentais da União movimentem cerca de 324 bilhões de reais por ano, valor em torno de 5% do PIB. O peso do sistema produtivo estatal nesse item é significativo. Em 2017, Petrobras e Eletrobras foram responsáveis por 211 bilhões, ou seja: de 65% das compras governamentais atreladas ao governo federal. Apenas a Petrobras responde por 53% desse montante, contratando em média mais de quinze mil firmas, muitas delas nacionais. É preciso aguardar o anúncio dos detalhes do acordo, mas já é possível vislumbrar seus efeitos colaterais: redução da capacidade indutora do Estado sobre os investimentos, perda de possibilidades de articulação de uma política industrial e encolhimento do arco de ação das empresas estatais, o que redundará no seu enfraquecimento e na ampliação das possibilidades de privatização.

3. Mais ainda, a fim de contornar a decisão supracitada do STF sobre a nova sistemática de desestati-

zações e desinvestimentos, o governo e as empresas estatais têm se valido de um subterfúgio para encolher o tamanho das empresas-matrizes. Uma vez mais o exemplo é a Petrobras, que em 2019 anunciou a intenção de se desfazer de oito refinarias e seus ativos logísticos correspondentes, equivalentes à metade da capacidade de refino do país. Na primeira fase, já em curso, estão à venda RLAM (BA), RNEST (PE), Refap (RS) e Repar (PR). A questão que se impõe é a seguinte: ao contrário de outros ativos que se configuram sob forma de empresas subsidiárias, o parque de refino da Petrobras é parte integrante da empresa-matriz. Sendo assim, para se desfazer deles e contornar a decisão do Supremo, a Petrobras criará oito novas empresas subsidiárias que possam absorver os ativos de modo a viabilizar a desestatização. Em última instância, trata-se de uma operação jurídico-econômica que busca contornar pela trilha de menor resistência a sistemática das privatizações.

4. O governo indicou que em breve deve publicizar seu novo projeto de aceleração das privatizações. Deve propor que se pulem etapas internas no processo de desestatizações. Até 2019, para que um ativo da União fosse posto à venda era preciso que ele passasse pela Secretaria Especial do Programa

de Parcerias de Investimentos e pelo Conselho de PPI, ambos ligados à Casa Civil, para que então fosse encaminhado para a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimentos e Mercado, esta ligada ao Ministério da Economia, que, por seu turno, consolida o Programa Nacional de Desestatização (PND). De acordo com o novo projeto será possível incluir uma estatal direto no PND, sem as etapas anteriores. O primeiro passo para essa mudança já foi dado nesse início de 2020, com a transferência do PPI para o Ministério da Economia. Além disso, o governo pretende consolidar a listagem de todas as empresas que devem ser privatizadas até 2022, a fim de negociar com o Congresso uma autorização única para a venda de todo esse bloco de ativos, exceto para estatais cuja venda precise de emenda constitucional ou projeto de lei específico. Trata-se da negociação de um salvo-conduto para uma privatização quase irrestrita.

5. Nesse início de ano, o Secretário de Desestatização, Desinvestimentos e Mercado tem participado de diversas atividades do mercado financeiro para apresentar um cronograma das próximas privatizações, conforme o calendário abaixo. Em 2020 a “joia da coroa” das privatizações deve ser o grupo Eletrobras.

#### Calendário das privatizações

Previsão de venda	Ativo
Agosto de 2020	ABGF
Outubro de 2020	Emgea
Dezembro de 2020	Casa da Moeda do Brasil
Janeiro de 2021	Nuclep
Fevereiro de 2021	Ceitec
Abril de 2021	Ceagesp
Junho de 2021	Serpro
Junho de 2021	Codesp
Julho de 2021	CTBU
Julho de 2021	Trensurb
Julho de 2021	Telebras
Dezembro de 2021	Correios
Janeiro de 2022	EBC

Há, entretanto, um movimento distinto do descrito acima justamente nas empresas estatais ligadas a setores militares que têm sido fortalecidos, ao contrário do que acontece com as demais. A Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), vinculada à Defesa e à Marinha, teve seu capital aumentado em 7,6 bilhões de reais, já a Infraero Aeroportos, dirigida por um tenente-brigadeiro recebeu um aporte de 1,5 bilhão de reais, enquanto a Telebras, subordinada à pasta do militar-astronauta, recebeu cerca de 1 bilhão de reais. No caso da Infraero, o aporte do Tesouro respondeu a exigências contratuais de contrapartidas de concessões passadas. E, no caso da Telebras, o aporte foi para pagar despesas básicas. Tratam-se, portanto, de medidas pré-privatização. Mas no caso da Emgepron há projetos com potencialidade estratégica e mobilizadora de investimentos industriais. Num e noutro caso, com ou sem projeto de desenvolvimento, fato é que os militares estão sentados em instituições com potencial efeito positivo sobre as taxas de investimento e lucro.

Em alguns casos, a propósito, há até mesmo reminiscências da clássica articulação entre capital estatal, capital privado internacional e capital privado nacional. Um exemplo está na reafirmação recente das parcerias e contratos entre a Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep), ThyssenKrupp Marine Systems e Logsub Soluções Logísticas. Além disso, está em análise na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) um projeto que amplia o es-

copo de atuação da Emgepron permitindo que ela coordene a execução de projetos estratégicos não apenas da Marinha, mas também do Exército e da Aeronáutica; vale registrar, por fazer parte do complexo industrial de Defesa, a Emgepron pode dispor de regimes específicos de licitação, alguns deles já tem sido utilizados para a contratação de empresas nacionais, numa espécie de política silenciosa de conteúdo local. Novamente, com ou sem direção e coordenação, fato é que os militares estão com as mãos em alavancas que podem reativar algum nível de política industrial e tecnológica.

Mesmo no caso mais problemático de manifestação de falta de nacionalismo dos militares, a venda da Embraer para a Boeing, o desfecho da negociação impõe ponderações, pois, a joint venture deixou a Boeing com o controle de 80% da Embraer na área de aviação comercial, mas manteve a Embraer na área de defesa e segurança a uma distância relativa desse acordo. O ocorrido não diminui os riscos à soberania e não veda a transferência indevida de tecnologia nacional com todos os seus efeitos colaterais, mas mostra que, à sua moda, os militares estão utilizando os seus assentos e alavancas. Não necessariamente por meio de um comando ou de uma estratégia, mas mais por instinto de estamento e ocupação de espaço, são os militares os atores posicionados sobre alguns dos principais instrumentos de política industrial, investimento e reativação do crescimento econômico.