

Textos de apoio ao curso de preparação para os exames de acesso à carreira diplomática — Faculdade Direito Universidade Nova de Lisboa

Autor: Mário Amorim Lopes (Universidade do Porto, INESC-TEC)

mlopes@fep.up.pt

Maio de 2015

Questão

Embora não tenha consistido numa privatização stricto sensu, a concessão da ANA ao grupo Vinci, por um período de 50 anos e com um encaixe financeiro de 3,08 mil milhões de Euros, teve um notório impacto financeiro no curto-prazo, e potencialmente implicações mais amplas no longo-prazo.

- a) Analise o impacto económico e social de curto e longo-prazo decorrente de um processo de privatização;
 - b) Concorda com o processo de privatização? Justifique adequadamente o seu racional.
-

Análise Preliminar

Pretende-se apurar os conhecimentos económicos adquiridos e devidamente fundamentados com o recurso a uma ou mais teorias explicativas, assim como a sua aplicação prática enquanto instrumento de política económica no contexto de uma privatização. Adicionalmente, a questão tem como propósito perceber o juízo crítico e a capacidade argumentativa do candidato. Note-se que não se pretende uma resposta verdadeira na alínea b), apenas um balanço expositivo de argumentos a favor e contra, que culminarão na opinião formada.

Tópicos de resposta

1. Prover a motivação teórica para um processo de privatização: razões de ordem conjuntural (dotação orçamental extraordinária, gestão de tesouraria, antecipação de fluxos de caixa, etc.); razões de ordem estratégica e estrutural (promoção da competição através de um mercado livre, menor exposição ao risco e incerteza, criação de incentivos económicos para uma gestão eficiente); razões de ordem política (dilema da agência, motivações de índole eleitoralista, teoria da escolha pública, etc.); e razões de ordem social (aumento do bem-estar social);

2. Contrapor os argumentos a favor com argumentos teóricos e/ou empíricos que potencialmente reduzam o valor económico e/ou social de uma privatização. Exemplos: monopólios naturais; falhas de mercado; valor social; etc.
3. Enquadramento histórico e político de alguns processos de privatização, sinalizando assim a capacidade de analisar a teoria económica e os seus instrumentos de intervenção (política económica) num contexto prático, por natureza mais alargado e complexo.

Resposta

O processo de privatização dos aeroportos da ANA, que culminou na concessão ao grupo francês Vinci, está enquadrado no memorando de entendimento (MoU) celebrado entre o Governo português e três instituições supranacionais, nomeadamente a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional (Troika). Decorrente deste acordo, competia ao Governo português conduzir processos de privatização de empresas do Sector Empresarial do Estado (SEE), desta forma gerando um encaixe financeiro a ser inscrito no Orçamento do Estado como uma receita extraordinária. A concessão da ANA servia assim um objectivo conjuntural maior, decursivo do processo de assistência externa, e que consistia na consolidação orçamental e na estabilização das contas públicas. Num sentido financeiro lato, a concessão é um contrato de antecipação de fluxos de caixa: o Estado português concordou antecipar esses fluxos, suprimindo em parte as suas necessidades de financiamento, mas abdicando de eventuais lucros (e prejuízos) que não tenha antecipado aquando da celebração do contrato.

Enquadramento da resposta, focando nos aspectos de curto-prazo.

Embora a premência desta concessão se justifique pelo imperativo conjuntural já explicitado, a motivação económica, política ou social de uma privatização extravasa o suprimento imediato das necessidades de financiamento. Em particular, podemos elencar outras razões, como as de ordem estratégica e estrutural. Por exemplo, pode ser uma opção estratégica do Estado assumir um perfil de aversão ao risco, e, por conseguinte, abdicar de rendimentos futuros incertos optando por um equivalente certo, eventualmente menor, mas sujeito a menos incerteza. Naturalmente que ao abdicar dessa variabilidade, o Estado abdica também de variações positivas. Assume-se ser esse o prémio de risco do adquirente. No caso particular da concessão da ANA, ao antecipar os fluxos futuros com a Vinci, o Estado protege-se de uma súbita queda de rentabilidade, abdicando porém de lucros supranormais não antecipados. Adicionalmente, a teoria económica prevê que, em determinadas condições, um aumento da

Explicar a privatização numa perspectiva económica, política e social de longo-prazo.

competitividade e a promoção de um mercado livre aumente a eficiência económica e, conseqüentemente, o bem-estar. Assim sendo, a privatização (ou concessão) de uma empresa do Estado pode estar ancorado num plano estratégico de liberalização do mercado. Este caso sucedeu-se, por exemplo, com o sector das telecomunicações, em que a empresa pública Portugal Telecom foi privatizada na sequência da liberalização do mercado de telecomunicações. De forma similar, o mercado de produção energética foi também liberalizado, tendo subsequentemente sido privatizada a empresa pública EDP. As directrizes europeias apontam, aliás, neste sentido. Em alternativa, o processo de privatização também poderá ser suscitado pela promoção de incentivos económicos à boa gestão, minorando problemas de agência entre o Estado-accionista (principal) e a estrutura de gestão (agente). Parcerias público-privadas, uma outra forma de privatização num contrato de direito administrativo, são outros instrumentos também usados com um pendor estratégico, delegando no adjudicado o ónus da exploração operacional de um determinado investimento. Como contrapartida, o Estado evita — em teoria — o montante do investimento, competindo à entidade privada realizar o encaixe financeiro necessário à iniciação e prossecução do projecto.

De forma complementar, razões de ordem política, alguns enquadrados em problemas de agência e outros estudados sob a égide da Teoria da Escolha Pública, poderão justificar a privatização de uma empresa. Em particular, as empresas públicas estão sujeitas à interferência discricionária de agentes políticos que podem condicionar a estratégia de gestão da empresa num sentido conflituante com a maximização do lucro dos investidores (e, por conseguinte, com a eficiência económica). Por exemplo, o excesso de emprego, que poderá não ser compatível com critérios de alocação eficiente dos recursos da empresa. A privatização poderá aumentar os custos do condicionamento político, dado que o instrumento compensatório, os subsídios, é tangível e mensurável pelo eleitorado, enquanto que perdas de rendimento causadas por ineficiências que derivam do excesso do factor trabalho são de difícil estimação.

No entanto, é necessário atentar a potenciais problemas que poderão decorrer de uma privatização. Consideramos problemas de cariz económico, mas também social. Do ponto de vista social, a privatização de uma empresa poderá implicar uma reestruturação por forma a promover uma alocação de recursos mais eficiente, potencialmente conduzindo a despedimentos. Ora, num período conjuntural negativo, isto é, numa contração, o desemprego conjuntural poderá já ser elevado, situação em que o mercado de trabalho estará longe do equilíbrio e, como tal, a reinserção dos

Expor também aspectos negativos, ainda que o enunciado da pergunta possa sugerir um outcome apenas positivo. Revela juízo crítico.

trabalhadores será mais difícil, em especial em países com elevada rigidez no mercado de trabalho, o que ainda é o caso de Portugal. Adicionalmente, considere-se também uma falha de mercado, como o caso em que o provimento de um determinado serviço não é economicamente rentável, pese embora o seu valor social. Nestes casos, o mercado, excepto se subsidiado, não irá prover tal serviço. Em tais casos, competirá ao legislador equacionar o balanço entre privatizar e subsidiar a empresa, ou mantê-la sob a esfera pública. Casos de monopólios naturais, isto é, situações em que uma indústria só é eficiente se operar em larga escala, assim diluindo os elevados custos fixos, poderão também pender negativamente num processo de privatização. Contudo, é de salientar que sectores frequentemente apontados como sendo monopólios naturais, como é o caso da rede de transporte de energia (REN), foram privatizados, sendo a sua operação fortemente regulada e estando sujeita a um quadro legal restrito. Finalmente, e não negligenciável, a privatização de um monopólio público sem que tenha sido liberalizado o mercado e promovida a livre concorrência transferirá, ainda que temporariamente, o monopólio para o sector privado, permitindo-lhe fixar preços acima dos que promovem o bem-estar social.

Por fim, convém ressaltar que, tão importante como o objectivo, é o instrumento utilizado para conduzir o processo de privatização. Com efeito, por vezes os processos conducentes à privatização promovem uma negociação desigual, originando situações de *rent-seeking*, com compensações assimétricas entre as partes. A introdução de determinadas cláusulas de salvaguarda poderá traduzir-se em elevados custos futuros para o Estado. Situações análogas mas inversas também poderão ocorrer. O canal da mancha, a título de exemplo, foi concessionado à Eurotunnel SA, que foi mais tarde forçada a uma reestruturação e a um default parcial da sua dívida. Como causas apontam-se as estimativas demasiado optimistas da procura, que mesmo após 20 anos ainda não alcançam metade do valor então estimado. Por outro lado, o custo real da obra foi o dobro do previsto. Actualmente, discute-se a separação integral da infraestrutura dos comboios, permitindo que outros operadores usem as linhas, desta forma permitindo que a concorrência promova a eficiência e a redução de preços.

Para além do conhecimento teórico demonstrado, fazer a ponte com casos reais demonstra acutilância e pragmatismo.

Referências

- [10.1257/jel.39.2.321] William L. Megginson and Jeffrey M. Netter. From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, 39(2):321–389, 2001.

Abstract: This study surveys the literature examining the privatization of state-owned enterprises (SOEs). We review the history of privatization, the theoretical and empirical evidence on the relative performance of state-owned and privately owned firms, the types of privatization, if and by how much privatization has improved the performance of former SOEs in non-transition and transition countries, how investors in privatizations have fared, and the impact of privatization on the development of capital markets and corporate governance. In most settings privatization "works" in that the firms become more efficient, more profitable, and financially healthier, and reward investors.

[Boycko1996] Maxim Boycko, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. A theory of privatisation. *The Economic Journal*, 106(435):pp. 309–319, 1996.

Abstract: Public enterprises around the world have proved to be highly inefficient, primarily because they pursue strategies, such as excess employment, that satisfy the political objectives of politicians who control them. Privatisation of public enterprises can raise the cost to politicians of influencing them, since subsidies to private firms necessary to force them to remain inefficient are politically harder to sustain than wasted profits of the state firms. In this way, privatisation leads to efficient restructuring of firms. Moreover, privatisation is more effective when combined with a tight monetary policy, and when the new owners of firms are profit maximising investors, rather than their employees or even managers.

[Cavaliere2006] Alberto Cavaliere. Privatization and Efficiency: from Principals and Agents to Political Economy. Working Papers 2006.99, Fondazione Eni Enrico Mattei, June 2006.

Abstract: We survey the theoretical literature on privatization and efficiency by tracing its evolution from the applications of agency theory to recent contributions in the field of political economy. The first ones extend the theory of regulation with incomplete information to address privatization issues, comparing State Owned Enterprises (SOEs) with private regulated firms.

The benefits of privatization may either derive from the constraints it places on malevolent agents or to the impossibility of commitment by a benevolent government because of incomplete contracts. Contributions dealing with political economy issues separate privatization from restructuring decisions. They either explore bargaining between managers and politicians or analyze the impact of privatization shaped by political preferences on efficiency. The theoretical results regarding the relation between privatization and efficiency do not lead to any definitive conclusion. Privatization may increase productive efficiency when restructuring takes place whereas its effects on allocative efficiency still remain uncertain.

[Monteiro2010] Natália P. Monteiro, Miguel Portela, and Odd Rune Straume. Firm ownership and rent sharing. NIPE Working Papers 13/2010, NIPE - Universidade do Minho, 2010.

Abstract: We analyse - theoretically and empirically - how private versus public ownership of firms affects the degree of rent sharing between firms and their workers. Using a particularly rich linked employer-employee dataset from Portugal, covering a large number of corporate ownership changes across a wide spectrum of economic sectors over more than 20 years, we find a positive relationship between private ownership and rent sharing. Based on our theoretical analysis, this result cannot be explained by private firms being more profit oriented than public ones. However, the result is consistent with privatisation leading to less job security, implying stronger efficiency wage effects.

[NBERw2196] David E. M. Sappington and Joseph E. Stiglitz. Privatization, information and incentives. Working Paper 2196, National Bureau of Economic Research, March 1987.

Abstract: In this paper, the choice between public and private provision of goods and services is considered. In practice, both modes of operation involve significant delegation of authority, and thus appear quite similar in some respects. The argument here is that the main difference between the two mod- concerns

the transactions costs faced by the government when attempting to intervene in the delegated production activities. Such intervention is generally less costly under public ownership than under private ownership. The greater ease of intervention under public ownership can have its advantages; but the fact that a promise not to intervene is more credible under private production can also have beneficial incentive effects. The Fundamental Privatization Theorem (analogous to The Fundamental Theorem of Welfare Economics) is presented, providing conditions under which government production cannot improve upon private production. The restrictiveness of these conditions is evaluated.

[Sheshinski2000] E. Sheshinski and L.F. López-Calva. *Privatization and its benefits: theory and evidence*. Consulting Assistance on Economic Reform (CAER). Harvard Institute for International Development, 2000.

Abstract: Privatization has been a key component of structural reform programs in both developed and developing economies. The aim of such programs is to achieve higher microeconomic efficiency and foster economic growth, as well as reduce public sector borrowing requirements through the elimination of unnecessary subsidies. Microeconomic theory tells us that incentive and contracting problems create inefficiencies due to public ownership, given that managers of state-owned enterprises pursue objectives that differ from those of private firms (political view) and face less monitoring (management view). Not only are the managers' objectives distorted, but the budget constraints they face are also softened. The soft-budget constraint emerges from the fact that bankruptcy is not a credible threat to public managers, for it is in the central government's own interest to bail them out in case of financial distress. Empirical evidence shows a robust corroboration of theoretical implications: privatization increases profitability and efficiency in both competitive and monopolistic sectors. Full privatization has a greater impact than partial privatization and monopolistic sectors show an increase in profitability that is above the component explained by increases in productivity, which reflects their market power. From the ma-

economic perspective, no conclusive evidence can be drawn, but the trends are favorable.

[TheEconomist2014] The next 20 years a bad project comes good—with better yet in store. <http://www.economist.com/news/business/21601882-bad-project-comes-goodwith-better-yet-store-next-20-years>, 2014. Accessed: 2015-05-13.

[WorldBank2009] François Bourguignon and Claudia Sepúlveda. Privatization in development : some lessons from experience. 2009. Literaturverz. S. 18 - 20.

Abstract: This paper briefly reviews the main theories of state versus private ownership and empirical evidence on the impact of privatization in developing countries (including transition economies). The paper draws some lessons for policy and offers some suggestions on how to assess privatization, at least in countries where there is still scope for it. The paper suggests that although understanding of the efficiency gains of privatization has increased significantly in recent years, there is an important area about which little is known: the distributional effects of privatization. Whether arguing from the standpoint of welfare economics or political economy, distributional effects are critical to the outcome, or the perceived outcome, of privatization. Thus, there is a need to fully evaluate the ex ante and ex post impacts of privatization, the most effective types of regulation and ownership regimes, and the way in which losers, when there are any, can be compensated. This is a need that must be met by academics and development agencies, including the World Bank and regional development banks.

[nla.cat-vn3093321] Bernardo. Bortolotti and Domenico. Siniscalco. *The challenges of privatization : an international analysis / Bernardo Bortolotti, Domenico Siniscalco*. Oxford University Press Oxford ; New York, 2004.

Abstract: This book provides a systematic account of the privatization process at the global scale, presenting an overarching description of the phenomenon, and panel data empirical analyses testing some of the predictions of the recent economic theory

of privatization. At the macroeconomic level, privatization processes of the 1980s and 1990s are shown to be a cyclical phenomenon shaped by economic, political, and institutional determinants. At the microeconomic level, privatization has been partial and incomplete, with only minority rights transferred to the private sector. However, genuine privatization, involving the full transfer of control to the private sector, is difficult to achieve as several conditions must be met. First, markets should be competitive or suitably regulated. Second, private investors should be adequately protected by the law in order to avoid expropriation. Third, political institutions should be designed to limit the veto power of constituencies ousting full divestiture. Last but not least, governments should be credibly committed not to interfere post-privatization in the operating activity of the companies. As a consequence, private ownership is likely to coexist with public control, at least in the near future.