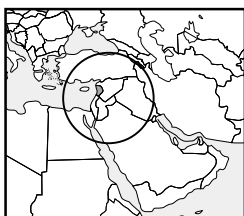


## Redução da dívida como prioridade

ZEINA ABLA



A principal razão para as privatizações no país é fiscal. Autoridades governamentais argumentam que essa é a única maneira de reduzir a dívida pública. No entanto, empresas privadas somente investem onde acham que obterão lucros. Por sua própria natureza, o setor privado prioriza o lucro de curto prazo sobre qualquer outro benefício social. Afinal de contas, o valor de bem público dos serviços básicos é considerado menos importante que seu potencial fiscal.

Com 85% dos gastos do governo comprometidos com despesas fixas (salários e serviço da dívida), há pouco espaço para mais austeridade. Autoridades governamentais argumentam que os resultados financeiros das privatizações maciças eram o único meio de o Líbano sair da armadilha da dívida. O projeto de orçamento para 2003 inclui as privatizações, operações de securitização, financiamento externo, assim como um corte de despesas e aumentos de impostos.<sup>1</sup>

Em maio de 2000, o Parlamento adotou uma lei dando poderes ao governo para privatizar as empresas estatais (SOE, na sigla em inglês) e alocar os resultados financeiros à redução da dívida pública. Essa lei também criou o Conselho Superior de Privatização – que determina quais estatais devem ser vendidas, o tempo requerido para reestruturação e venda e o valor financeiro das instituições. Inclui ainda dispositivos para garantir a competição, os direitos do público consumidor, a proteção ambiental e o emprego de cidadãos(as) libaneses(as). Entretanto, as decisões de privatização priorizaram a redução da dívida em detrimento de outras metas econômicas, sociais e políticas.

Em 2002, o Parlamento aprovou legislação que permitia ao setor privado participar dos setores de telecomunicações e eletricidade, enquanto outra lei tratando do setor de água e da empresa aérea nacional estava ainda sendo discutida.<sup>NE</sup> A privatização de grandes empresas que prestam serviços de eletricidade, água e telecomunicações podem gerar receitas significativas para a redução da dívida e a diminuição de seu peso no orçamento público. Entretanto, essas empresas cumprem papel especial na economia do país, servindo o interesse comum e provendo serviços básicos essenciais à subsistência de toda a população.

Os governos modernos geralmente assumem a responsabilidade de prover, pelo menos minimamente, esses serviços a todas as pessoas – sem considerar renda ou localização. Este artigo aborda os mais recentes acontecimentos sobre as principais empresas candidatas à privatização no Líbano, buscando iniciar uma discussão dos possíveis efeitos colaterais sociais da privatização. Quem toma as decisões não pesquisou o custo social dessa política, e isso continua tendo baixa prioridade para o governo.

### • Telecomunicações

Esse é o setor estatal mais rentável, gerando cerca de US\$ 500 milhões em receitas, com quase 40% destinado ao governo. Está sob administração de duas empresas privadas, fundadas em 1995, segundo um acordo do tipo “construir, operar, transferir” (BOT, na sigla em inglês). Durante seis anos de administração privada, os preços não caíram. Após a conclusão do acordo (em meados de 2001), o governo tentou atrair licitantes internacionais para a licença de operação de longo prazo em meados de 2002. No entanto, nenhum investidor apareceu na data prevista, e o governo decidiu refazer o leilão de licenças no fim de 2002.

Embora tenha sido sugerido o controle por parte do Estado até a realização de outro leilão, as operações permaneceram sob a administração das duas empresas que operariam a rede até que o governo realizasse novo leilão no fim de 2002. Todas as receitas das operações correntes revertiam para o governo, que pagava às companhias o valor de depreciação dos ativos e quaisquer outros custos incidentais. Assim, o governo garantiu as vendas eventuais de licenças, assegurando a continuidade do setor e rejeitando a possibilidade de nacionalização.

### • Eletricidade

Em agosto de 2002, o Parlamento ratificou a lei de privatização da Electricité du Liban (EDL), que custa anualmente ao governo cerca de US\$ 265 milhões em subsídios. As perdas são causadas por sistema de cobrança inadequado, roubo de energia, alto custo do

<sup>1</sup> Ver <<http://www.finance.gov.lb/main/govfin/bud03propweb.pdf>>.

<sup>NE</sup> As leis para privatizar o setor de água e a companhia aérea também acabaram sendo aprovadas em 2002.

Setor	Características	Cronograma
Energia	17 centrais térmicas e hidráulicas; 1.244 megawatts gerados (90% das necessidades da população). Centrais maiores: Jiye e Zouk (produzem 80% da eletricidade).	Lei ratificada em setembro de 2002 para vender 40% da produção e distribuição.
Água	85 departamentos para abastecer de água o país.	A lei para privatizar foi ratificada em maio de 2002. Nenhum cronograma foi fixado. Uma empresa francesa foi contratada para administrar a água em Trípoli.
Refinarias de petróleo	Atualmente não estão operando. Ainda têm 500 empregados(as) registrados(as). Duas refinarias: Zahrani (21 mil barris/dia) e Trípoli (15 mil barris/dia).	Leis em discussão.
Telecomunicações	1,5 milhão de linhas fixas (40% da população); acordos contratuais entre empresas privadas e governo para administrar os celulares. Mais de 600 mil assinantes de celulares.	Lei para privatizar já ratificada. Leilão no fim de 2002 para licitação dos operadores de celulares.
Serviços postais	Mais de 1.100 empregados(as).	Acordo contratual entre empresa privada e governo.
Transporte (MEA)	De propriedade do Banco Central; US\$ 100 milhões de prejuízos anuais. Espera-se que deixe de ter perdas em 2002. 4.500 empregados(as); redução de 1.200. Frota de ônibus e terminais modernizados.	Esperando condições de mercado favoráveis.
Aeroportos e portos	Capacidade aumentada para 6 milhões de passageiros(as). Um outro terminal e o aeroporto de Queleiat também estão sendo renovados. Pelo porto de Beirute passam 60% das importações e 40% das exportações. Trípoli tem o segundo maior porto, depois de Beirute.	Estudos para serem submetidos ao Conselho Superior de Privatização em curso.

petróleo e limitações técnicas. O faturamento é de 51% do valor da energia gerada e 61% da receita potencial. Como consequência, o alívio do déficit da EDL pode vir em grande parte do lado das receitas. A lei separava o setor de eletricidade em duas áreas de negócios: uma para produção e distribuição de eletricidade, que seria privatizada; a outra para o transporte de eletricidade de alta voltagem, que permaneceria no setor público. Nos próximos dois anos, 40% das ações da companhia de produção e distribuição de eletricidade serão vendidas ao setor privado, embora a lei permita a privatização total.

#### • Transporte aéreo

O governo não desejava vender a Middle East Airlines<sup>NT</sup> (MEA) ao setor privado, antes de tentar fazer uma grande reestruturação e redução de custos. O total de salários alcançava US\$ 70 milhões por ano, e, desde 1996, a linha aérea tinha custado ao governo cerca de US\$ 400 milhões. O plano de reestruturação transferia pessoal para companhias subsidiárias (como os serviços de terra e de manutenção) e oferecia aposentadoria antecipada ou indenização de desemprego, com a ajuda de um empréstimo do Banco Mundial. Cerca de 1.200 pessoas foram despedidas ou pediram demissão – desencadeando um conflito entre trabalhadores e trabalhadoras da empresa e o governo. A disputa foi resolvida com um acordo que estabelecia as condições para as demissões.

#### Impacto social

Embora somente uma abordagem empírica pós-privatização pudesse avaliar o verdadeiro impacto dessa medida, os pontos a seguir têm como objetivo chamar a atenção para algumas possíveis consequências negativas que podem resultar da privatização no Líbano.

#### • Finanças públicas e gastos sociais

A crise fiscal converteu a privatização em um instrumento básico para reabilitar as finanças públicas. Entretanto, as firmas privadas – que somente investem onde esperam obter lucro – relutam em comprar empresas que estão perdendo dinheiro, obrigando o governo a fazer grandes concessões. Mesmo no caso de setor rentável, como o de telecomunicações, a estatal lucrativa não atraiu os investidores ou as ofertas não estavam à altura das expectativas do governo, forçando uma extensão de prazo. Se esse setor lucrativo não conseguiu atrair investimentos suficientes, muito menos deve ser esperado de estatais deficitárias, como a EDL.

O argumento de que a privatização geraria receitas, que facilitariam o aumento dos gastos sociais, é especialmente frágil. As políticas sociais e de desenvolvimento humano do Líbano estão “confinadas às considerações econômicas, que permanecem cativas de perspectivas setoriais ou técnicas”, como foi observado no Relatório de Desenvolvimento Humano 1997 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Com ou sem o aumento dos gastos sociais, os problemas estruturais dos grupos mais necessitados não serão resolvidos, se não houver uma política oficial de desenvolvimento para atender a essas necessidades.

#### • Investimentos

Quem defende a privatização alega que a privatização será formulada para atrair muito mais investimentos privados que estimularão o crescimento interno e fortalecerão a balança de capitais externos em setores-chave. No entanto, os investidores nacionais no Líbano estão inibidos por uma série de fatores que diminuem as oportunidades econômicas gerais: gastos governamentais reduzidos, consumo privado diminuído, como resultado de impostos adicionais, um grande déficit comercial e uma distância entre investimento e poupança. Embora não haja dúvida de que

<sup>NT</sup> Linhas Aéreas do Oriente Médio.

medidas recessivas desanimam os investimentos, há poucas indicações no contexto libanês de que os investimentos cresceriam com uma política de privatização. De fato, os investimentos internos estiveram estagnados nos últimos cinco anos.

Da mesma forma, quando consideram mercados pequenos, os investidores estrangeiros são atraídos pela estabilidade, alta produtividade e crescimento econômico – fatores que continuam ausentes no Líbano. Durante a década de 1990, aproximadamente 90% das entradas de investimento estrangeiro direto<sup>2</sup> foram para imóveis, um setor improdutivo.

### • Preços

O objetivo da privatização é concentrar atenção no desempenho financeiro. Além disso, a melhoria na oferta de serviços fundamentais, tais como água, eletricidade e telecomunicações, pode gerar benefícios para a economia como um todo. Entretanto, não há prova inequívoca de que o setor privado forneça preços mais baixos a quem consome do que o setor público, exceto quando controlado por uma agência reguladora autônoma e capaz. Por causa de seu imperativo de buscar o lucro, os monopólios privados tendem a aumentar os preços, o que, no caso dos serviços básicos, tem um efeito negativo desproporcional sobre as pessoas pobres.

Em relação à eletricidade, a EDL sofre de déficits imensos, resultantes de uma baixa arrecadação, que, por sua vez, é consequência de infrações generalizadas e isenções políticas que o governo tem sido praticamente incapaz de eliminar. É improvável que os investidores privados possam melhorar a arrecadação, pois não têm o poder político de eliminar as isenções e as infrações. Embora tenha sido difícil limitar as infrações no setor público, o aumento de preços seria uma solução mais fácil para o setor privado para compensar essas perdas, pois a eletricidade é um serviço básico com demanda inelástica.<sup>3</sup> Contudo, isso afetaria principalmente as famílias de baixa renda.

### Redução do emprego

Embora o impacto da privatização sobre o emprego varie de acordo com a indústria, as privatizações em geral reduzem as ofertas de emprego. Normalmente, afirma-se que o motivo para grandes reduções de despesas é que as entidades públicas têm excesso de pessoal. A redução do número de pessoas empregadas é vista como um incentivo à produtividade. Contudo, o excesso de pessoal no Líbano não é a causa da baixa produtividade do setor público. De acordo com o Conselho do Serviço Público, a administração pública tem 24.200 cargos, mas empregados(as) permanentes são 9.851, enquanto temporários(as) chegam a 9.353, ou seja, há uma escassez de servidores(as).

Além disso, no precário ambiente econômico do Líbano, pessoas demitidas têm pouca probabilidade de encontrar emprego equivalente. O desemprego cresceu de 8,5%, em 1977, para mais de 20%, em 2000 – atualmente mais de um quarto da população sofre de desemprego total ou parcial.<sup>4</sup>

As demissões geralmente atingem mais a pessoa sem qualificações, colocando as mulheres na posição de maior risco por sua menor especialização. O risco de demissão tem forçado a classe trabalhista a comprometer seus direitos. Por exemplo, no caso da MEA, muitos(as) empregados(as) não estavam contentes com as condições de trabalho na nova empresa e optaram pela aposentadoria antecipada. Em um ambiente desses, empregadores(as) podem ignorar os regulamentos trabalhistas e de segurança, além de desconhecer ou criar obstáculos para a formação de sindicatos.

### Desigualdade

Os programas de privatização fizeram muito mais para melhorar a eficiência do que para aumentar a equidade. A consequência negativa para a distribuição de riqueza surge principalmente da transferência dos ativos para os setores com mais recursos. O efeito negativo da distribuição de renda deriva dos preços mais altos e de salários mais baixos.

O impacto distributivo nas mudanças de preços dependerá de quanto o consumo de bens e serviços varia de acordo com a renda e do fato de as categorias de consumo enfrentarem ou não preços diferentes. Entretanto, no Líbano, os preços dos serviços públicos são iguais, independentemente de renda. Como foi anteriormente assinalado, os serviços públicos são bens básicos com demanda inelástica, e, assim, as mudanças de preços afetam desproporcionalmente as famílias de baixa renda. A privatização poderia melhorar o acesso a produtos por meio da expansão da empresa, porém, na maioria dos setores, a expansão já estava quase concluída antes desse processo.

Por outro lado, há problemas técnicos que não facilitam uma distribuição equitativa das ações das estatais. Mercados de capital frágeis e um setor bancário muito forte limitam as possibilidades da maioria das pessoas de baixa renda de conseguir financiamento. Atualmente, somente 0,6% de todas as contas bancárias contém mais de 40% do total de depósitos, acumulando rendimentos de juros isentos de impostos. A participação do setor privado nas empresas públicas seguirá essa estrutura desigual, transferindo as estatais do controle público para as mãos de um segmento muito limitado da sociedade que pode participar do processo de privatização. Assim, as privatizações podem contribuir para a consolidação do poder econômico e político de um grupo de interesse que dificilmente representa as pessoas pobres.

Em suma, há um conflito intrínseco entre a privatização das empresas públicas e o interesse dos grupos de baixa renda, porque a motivação do lucro – que fornece o incentivo teórico para a melhoria da eficiência – cria uma pressão para a subida dos preços e a diminuição dos custos, incluindo salários. O setor privado, por sua própria natureza, prioriza os lucros de curto prazo sobre qualquer outro benefício social. ■

Center for Development Studies (Mada)  
(Centro de Estudos do Desenvolvimento)  
Arab NGO Network for Development (Annd)  
(Rede Árabe de ONGs para o Desenvolvimento)  
<annd@cyberia.net.lb>

2 Banco Central do Líbano, Relatório Anual.

3 A demanda e o uso da eletricidade não variam proporcionalmente aos preços por ser um serviço básico.

4 Pnud, Relatório de Desenvolvimento Humano 2001–2002.