

# O capital estrangeiro na Constituição

JACY DE SOUZA MENDONÇA

A nova Constituição é um momento de afirmação e de revelação da sociedade brasileira. Por qualquer ângulo que seja analisada ela espelha a nossa realidade: a de uma sociedade carente, reivindicante, sempre aguardando que a solução dos seus problemas venha do "deus Estado".

Dois aspectos marcam profundamente a nova Carta. Primeiro, a tendência a beneficiar os trabalhadores, contrastando com o tratamento dado aos temas de interesse do empresariado. Segundo, a discriminação do capital estrangeiro, transformando-se em norma constitucional procedimentos ilegais e já institucionalizados, mas nem por isso menos condenáveis, e que tendem a afugentar ou inibir o investidor externo.

Apesar das limitações, a Constituição representa significativa evolução do direito no país em direção ao liberalismo econômico. Pela primeira vez, eleva-se o princípio da livre iniciativa a fundamento do Estado. Nem a Constituição de 1964 o fez, não obstante sua inspiração naturalmente liberal, nem o fizeram as Cartas de 1967 e 1969, que fundaram o Estado na segurança e no desenvolvimento conduzido pelo próprio Estado.

Hoje, a liberdade inspira os direitos individuais, a vida política e as relações econômicas. Os temores iniciais de estatização ou socialização da economia brasileira foram

afastados.

A livre iniciativa é também proclamada fundamento da ordem econômica e o princípio da liberdade de iniciativa inspira o texto constitucional mesmo quando traça as normas que permitem a intervenção direta ou indireta do Estado. Este não abre mão de seu poder normativo e regulador da economia, mas autolimita-se ao estabelecer como funções normativas e reguladoras somente a fiscalização, o incentivo e o planejamento.

Ao Estado reservou-se a prerrogativa de explorar diretamente algumas áreas da economia, condicionando-se a sua intervenção a imperativos de segurança nacional ou relevante interesse público, definidos em lei. Pode-se criticar a manutenção e ampliação de monopólios e a reserva de setores econômicos a empresas do governo, dentro da tradição brasileira de facilitar a criação de monopólios estatais. As autolimitações à intervenção estatal, no entanto, tornam, em princípio, mais difícil a formação de monopólios. Na prática, o texto mantém os monopólios já existentes e monopoliza um pouco mais nas áreas de energia e mineração.

O ponto mais sensível, entretanto, se refere ao tratamento discriminatório dado às empresas cujos titulares do capital residam no país ou no exterior. Passionalmente, essa distinção foi elevada a norma constitucional, obviamente com o propósito

de proteger o capital nacional. Era contudo inteiramente desnecessária: é isso o que ocorre de fato no país há décadas, com perfeita adaptação do investidor estrangeiro.

No plano internacional, a adaptação será extremamente difícil. O investidor externo aceitava o Brasil com suas leis não-discriminatórias do capital estrangeiro e, na prática, se conformava com a discriminação que lhe era imposta no dia-a-dia. Surpreendeu-se, porém, com a inscrição da discriminação no texto constitucional. Como isso ocorreu num período de baixa rentabilidade do investimento no país, a entrada de recursos foi reduzida e a saída, estimulada. Assim, dispositivos discriminatórios desnecessários já causam graves prejuízos à sociedade brasileira.

A importância do capital estrangeiro na economia nacional é indiscutível. De acordo com os últimos dados oficiais disponíveis (1980), as empresas brasileiras de capital estrangeiro são responsáveis por 26% do Produto Interno Bruto industrial, por 34,6% dos impostos indiretos arrecadados e empregam 18,5% da população ativa, pagando-lhe 23,7% dos salários do país.

Como o Brasil precisa acelerar seu desenvolvimento, não pode dar-se ao luxo de abrir mão dos recursos externos. Um povo que necessita de dois milhões de novos empregos por ano, para não assistir o aumento da fome e da miséria, não

pode maltratar um segmento que lhe proporciona empregos e lhe paga salários.

O argumento segundo o qual a antipatia ao capital estrangeiro decorre de sua natureza espoliativa — traduzida na remessa de dividendos e royalties — não se sustenta. As remessas a esse título nunca ultrapassaram a metade do que é legalmente permitido, atingindo cerca de US\$ 1,5 bilhão por ano. Só para comparar: no último quinquênio, o Brasil pagou mais de US\$ 10 bilhões anuais a título de juros da dívida.

A rejeição ao investidor estrangeiro acarreta consequência negativa para o país também no campo comercial, na medida em que há uma relação constante e compreensível entre investimento e mercado externo. O país cujo capital é bem recebido abre seu mercado a produtos brasileiros, gerando divisas e contribuindo para o desenvolvimento. Os dispositivos constitucionais restritivos ao capital estrangeiro terminam por ser assim duplamente prejudiciais ao país.

Infelizmente, a nova Carta torna mais distante o sonho de vermos realizado o ideal de desenvolvimento econômico e bem-estar social por que trabalhamos.

JACY DE SOUZA MENDONÇA, 57, empresário, é 1º vice-presidente da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), do Sindicato Nacional da Indústria de Tratores, Comilhões, Automóveis e Veículos Similares (Siniavea) e diretor de Assuntos Externos do Autoleão.

## Grandes, pobres e o sistema tributário

LUÍS EDUARDO ASSIS e MÁRCIO PERCIVAL ALVES PINTO

Muitos dos desequilíbrios do sistema tributário brasileiro puderam ser corrigidos pela nova Constituição. Outros tantos permanecem em aberto, aguardando leis complementares ou mesmo as Constituições estaduais. A situação dos grandes municípios é um dos casos que permanece no limbo, atingindo parcela cada vez mais expressiva da população. Como se sabe, as regras que ainda fixam a distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) baseiam-se em dois critérios: a cota-parte da prefeitura é diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda per capita. Existe, porém, um limite máximo para o critério populacional, o que faz com que municípios com população superior a 156 mil habitantes acabem recebendo dotação equivalente de recursos. Apenas no Estado de São Paulo, já passa de 40 o número de cidades que superaram esse limite. Assim, a cota-parte do FPM tende a ser tanto mais importante quanto menor o município. Para São Paulo e Campinas, por exemplo, essas transferências da União representam 0,5% e 4% da receita total, respectivamente. Em contrapartida, nos municípios da região de Fernandópolis, o FPM representa cerca de 42% da receita total das prefeituras.

Na ausência de um respaldo adequado por parte da União, os municípios maiores acabam dependendo das transferências estaduais. Em 1986, as transferências da cota-parte do ICM representaram 38% das receitas do município de São Paulo (36% em Campinas). As novas normas constitucionais confirmaram o princípio de que parcela do

ICM (agora ICMS) recolhido nos municípios deve retornar às prefeituras. Os problemas aqui são de outra natureza. Em primeiro lugar, o ICM sempre foi um imposto extremamente vulnerável às oscilações do nível de atividade e à inflação, o que, em tempos de estagnação, acaba penalizando mais que proporcionalmente os municípios que dele dependem. Entre 1980 e 1983, a cota-parte do ICM para os municípios paulistas sofreu uma queda real de 12%, enquanto as transferências do FPM cresceram 21%. Igualmente devastador foi o efeito da isenção do ICM nas exportações, cortesia do governo federal que não contou com nenhum tipo de ressarcimento. A medida que o município cresce, aumenta também a participação relativa do setor terciário, fruto da maior sofisticação das relações econômicas. Como este segmento não é totalmente incluído na base de cálculo do valor adicionado que serve de critério para a distribuição do ICM, fica subestimada a cota-parte dos municípios que apresentam desenvolvimento econômico mais intenso. Ademais, o segmento financeiro, núcleo do terciário, é taxado fundamentalmente pelo IOF, de competência federal.

Os problemas nos critérios de transferência poderiam ser superadas por uma maior esforço de arrecadação própria. Mas aqui também há obstáculos. Pelo lado do ISS, a ameaça vem da "guerra fiscal" proporcionada pela progressiva conurbação. Principalmente nas Regiões Metropolitanas, as cidades menores tendem a disputar com as maiores a instalação de empresas prestadoras de serviços mediante o

oferecimento de alíquota favorecida. O IPTU, por sua vez, é um imposto de alta visibilidade, o que torna polêmica qualquer tentativa de elevação da carga tributária. Mesmo a manutenção de seu valor real exige uma constante atuação dos cadastros de registros imobiliários, sem o que as rápidas transformações urbanas, típicas das cidades grandes, erodem sua base de incidência. Como o valor a ser pago pelo proprietário é fixado no início do exercício, o IPTU é altamente vulnerável à aceleração da inflação ao longo do ano. Entre 1980 e 1986, o valor real do IPTU por unidade caiu 57% em termos reais no município de São Paulo.

A insuficiente redistribuição de recursos e o pequeno raio de manobra para aumentar a arrecadação própria têm levado os grandes municípios a aumentarem as operações de crédito. Como resultado, aumentam as despesas financeiras. Em 1986, 30% das despesas totais da prefeitura de São Paulo foram comprometidas com gastos financeiros. Em Campinas, esta proporção alcançou 17% e em São José dos Campos, 16%. Isto equivale a dizer, em outros termos, que o alto grau de endividamento das maiores cidades brasileiras é consequência — e não causa — das distorções do sistema tributário.

A recente reforma tributária não alterou os critérios de distribuição, limitando-se a elevar o percentual do IPI e IR que compõem o FPM. Caso as leis ordinárias não redefinam o cômputo das cotas dos municípios, esse aumento poderá até mesmo acentuar as distorções financeiras entre grandes e pequenos

municípios. A atual estratégia de controle do déficit público por parte do governo federal representa outro importante fator de agravamento desses desequilíbrios. A forma escolhida para contrair o déficit está longe de se basear em um critério equânime, onerando mais que proporcionalmente as cidades maiores, pressionadas a pagar parcela substancial da dívida externa acumulada nos últimos anos. Os municípios menores, por sua vez, foram indiretamente beneficiados pelo esforço federal de aumentar a carga tributária otimizand o parcialmente o IPI e o IR fonte. Como não foram obrigados a se endividar, não serão, adicionalmente, penalizados com as novas regras de rolagem da dívida externa.

Em suma, não tem o menor fundamento a justificativa de que o pagamento da dívida externa terá como contrapartida o aumento de recursos proveniente da reforma tributária. Há mecanismos endógenos ao próprio sistema tributário que fizeram com que os maiores municípios, os mais endividados, dependessem menos das transferências federais e fossem, portanto, menos favorecidos com o aumento do FPM. Esta miopia distributiva poderá acelerar a deterioração dos municípios de porte médio, onde a infraestrutura urbana ainda é razoável. Resta esperar que as constituintes estaduais possam recolocar a questão de uma ótica que favoreça a melhoria da qualidade de vida nos grandes centros urbanos.

LUÍS EDUARDO ASSIS, 31, economista, é diretor-gerente do Grupo EPC Ltda.  
MÁRCIO PERCIVAL ALVES PINTO, 38, economista, é diretor-executivo da Fundação Seade.