

Tendências/Debates

ANC 88

Pasta Outubro/86

014

A inegável importância do capital estrangeiro

ROGER IAN WRIGHT

O documento elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que trata da "ordem econômica", além de não traduzir os anseios da nação por uma autêntica democracia econômica, reflete imperdoável contradição. Ao dispor que o desenvolvimento será o caminho para a consecução da justiça social, o documento acaba impondo restrições que certamente dificultarão o atingimento daquele objetivo. Entre elas destaca-se a proposta de uma excessiva ingerência do Estado na economia e um tratamento desestimulador aos investimentos estrangeiros. Como, então, obter o desejado desenvolvimento econômico se, ao invés de incentivar, impõe-se obstáculos e entraves aos empreendedores privados, quer nacionais ou estrangeiros?

Sem dúvida que essa preocupação pertinente ao capital externo, a nível constitucional, constitui-se em exagero. Essa matéria, como é curial, deve ser remetida à competência do legislador ordinário. A este caberá instituir as normas e disposições relativas ao ingresso e repatriação do capital alienígena, bem como as regras sobre a remessa de valores pecuniários a título de lucros, dividendos, royalties e assistência técnica. A Constituição deve albergar os preceitos fundamentais e gerais concernentes à organização política, social e econômica do país, limitando especialmente a atuação do Estado. A Lei Magna não resolve por si os problemas do menor abandonado, o da miséria e outros tantos. Para resolvê-los, ou pelo menos minimizá-los, torna-se indispensável uma forte e inarredável disposição da sociedade e a realização de grandes inversões voltadas, notadamente, para os setores da saúde, da educação e dos empreendimentos geradores de empregos produtivos. Quanto a este último item, é bom lembrar que diversos segmentos de nossa atividade econômica registram insuficientes níveis de capitalização e, por decorrência, de produtividade. Nes-



se caso, o aporte de recursos e de tecnologia externos (de preferência de risco) contribuiriam — e muito — para a superação desses verdadeiros gargalos daquelas indústrias.

O que o país realmente necessita é de mais empregos e de produção de mercadorias de qualidade e com preços competitivos — aqui e lá fora. Ao Estado, em relação ao capital estrangeiro, cabe voltar-se para a avaliação das vantagens e desvantagens de tais inversões no país. Quanto aos sempre temidos abusos do poder econômico — que podem ser praticados pelas multinacionais, pelas empresas privadas

nacionais e pelas estatais —, existe, para reprimi-los, lei ordinária específica.

Hoje em dia tornou-se praxe assacar-se críticas (de origem xenofóbica) contra as empresas estrangeiras, o que só contribui para que as mesmas acabem imigrando, com seus recursos e tecnologia, para outros países mais receptivos. Essas censuras constantes e estereotipadas, de que as referidas empresas espoliam a sociedade brasileira, são demagógicas e baseadas em fatos isolados. Não se pode, por ser injusto, estendê-las para todas as empresas estrangeiras. Estas servem, inclusive, como modelo de administra-

ção, eficiência e seriedade para muitas empresas nacionais.

Se, hoje, o Brasil produz motores para o "automóvel mundial", fabrica também geradores e equipamentos sofisticados, exporta fumo, só para citar algumas das atividades, deve, em parte, ao fluxo de capitais e tecnologias das empresas multinacionais.

A despeito do país já ter conquistado uma determinada tecnologia de base, torna-se indispensável que se internacionalize, cada vez mais, as suas relações comerciais e técnicas, pois esse é um setor cuja evolução é constante e rápida. Sem essa disposição de acompanhamento, tenderemos a retroceder perigosamente em nossa capacidade produtiva com reflexos nada agradáveis em nossos níveis de renda. Não podemos incidir o mesmo erro da Lei de Informática, a qual, para beneficiar algumas empresas estatais e privadas, isolou o país do resto do mundo. Outra prova de adoção de uma política inadequada quanto ao capital estrangeiro, foi a de contrair somente empréstimos externos. O resultado desse falso nacionalismo encontra-se registrado na dívida externa, ou seja o país deve, em moeda forte, o equivalente a 50% do nosso PIB.

Não estaria o Brasil nessa situação se parte dos recursos tivessem ingressado como investimentos de risco.

Só o fato do país localizar-se geograficamente distante das nações mais desenvolvidas, constitui-se em argumento inatacável para adoção de uma ampla política de integração econômica e técnica no campo internacional.

Sem tergiversar, a solução dos grandes problemas nacionais, sociais e econômicos, deverá passar, obrigatoriamente, por uma política adulta em relação aos investimentos estrangeiros. Sem isso, estar-se-á decretando o retrocesso da sociedade brasileira, isolando-a do mundo desenvolvido e distanciando-a, cada vez mais, da prosperidade e da paz social.

ROGER IAN WRIGHT, 34, diretor-superintendente do Adubos Treva (Grupo Luxmo), é graduado pela Escola de Finanças de Wharton, da Universidade da Pensilvânia (EUA).

A pergunta da Folha

A Constituição deve estabelecer limites para a participação de capital estrangeiro na economia nacional.

É preciso renacionalizar a economia brasileira

FERNANDO GASPARIAN

Hoje se reconhece que o Brasil venceu brilhantemente o desafio cambial representado pelos "choques do petróleo". Nossos doze bilhões de dólares de superávit comercial são suficientes para atender aos compromissos de nossa dívida externa. A poupança interna, contudo, que não vai além de 17% do PIB contra uma necessidade real de 23%. Isso comprova que não vencemos o desafio das poupanças.

Esse é o motivo pelo qual nossas autoridades financeiras vêm se mostrando crescentemente preocupadas em obter suplementação de poupanças externas. Como os mercados de empréstimos continuam fechados, opta-se pela atração de capitais de risco ou, na prática, pela concessão de vantagens destinadas a aliciar as multinacionais. Como estas mostram-se reticentes (veja-se o drástico declínio recente das entradas de capital de risco no país) passa-se a considerar seriamente medidas de amplitude crescente em benefício do capital estrangeiro. A par disso, e certamente mais grave, com o fim de garantir a internalização das poupanças externas, reclama-se a liberação das importações.

Esse fato exige uma tomada de posição de parte dos nacionalistas brasileiros. Convém iniciar recordando o fato de que as empresas multinacionais, nas décadas de 50 e 60, apropria-

ram-se dos setores mais dinâmicos de nossa economia através das famigeradas Instruções 113 e 289 da Sumoc, que as colocaram em condições de superioridade relativamente aos investidores nacionais. O único obstáculo oposto ao capital estrangeiro nesse período ocorreu durante a administração João Goulart, e tomou a forma de limitações à remessa de lucros para o Exterior. A medida durou, contudo, pouco, sendo derrubada pelo sr. Roberto Campos, nos primeiros momentos da chamada revolução.

A denúncia dessas vantagens, injustificáveis e desnecessárias, não nos impede de reconhecer que, enquanto nosso desenvolvimento foi levado adiante com base no mercado interno, o predomínio do capital estrangeiro não constituiu um obstáculo fundamental ao nosso crescimento econômico. O problema surgiu quando, nos últimos dez anos, nossa indústria atingiu sua maturidade e voltou-se para o mercado externo.

Nesse momento surgiram os colátrios negativos das vantagens excessivas concedidas às multinacionais. Essas companhias (filiais de empresas estrangeiras) não podiam concorrer com suas matrizes nos maiores e mais importantes mercados mundiais. Nas vendas externas dependiam, assim, de empresas nacionais, ilhadas em setores de manufaturas tradicionais cujos mercados externos eram de lento incremento e crescentemente protecionistas. A par disso, e igualmente grave, a exclusão de empresas nacionais dos

setores mais dinâmicos da economia brasileira nos condenava a uma permanente dependência tecnológica.

Nesse contexto, e apesar dos graves problemas nacionais de insuficiência de poupanças, é absolutamente inadmissível a "abertura" da economia brasileira proposta por alguns círculos governamentais. Esta, enquanto significa maiores facilidades para a criação de novas multinacionais, ou para crescimento das empresas desse tipo já implantadas no país, entra em choque direto com a necessidade de limitar o papel dessas empresas na economia brasileira. O momento exige, de fato, a criação, de grandes empresas privadas nacionais situadas em setores dinâmicos da economia, que gerem tecnologia própria e partam para a conquista dos mercados mundiais.

Tampouco faz sentido falar-se numa liberação das importações a curto prazo. Essa medida, se levada adiante com a amplitude necessária para viabilizar a internação de importantes somas de capitais externos, significará o comprometimento do nosso parque manufatureiro, a exemplo do que sucedeu no Chile.

Não há dúvida, contudo, que o problema da insuficiência de poupanças existe. Por que, todavia, ir buscá-las através de grandes concessões aos interesses multinacionais quando basta evitar que nossas poupanças sejam drenadas para fora do país? Hoje o Brasil está remetendo para o Exterior 5% do PIB a título de serviço da dívida externa. Por que não limitar, o que já

foi aliás anunciado pelo ministro da Fazenda, nossas remessas para o Exterior a somente 2,5% do PIB? Isso não só resolveria a parte mais substancial do nosso problema de poupança como constitui medida suscetível de ser imediatamente adotada pelo governo brasileiro.

Bastaria apenas tomar as precauções para que a internação dessas poupanças não prejudicasse a indústria nacional. Isso seria conseguido se o aumento de importações se limitasse a artigos não produzidos no país ou produzidos por setores já funcionando à plena capacidade.

Em suma os inconvenientes, entre outros, que a entrada de capital estrangeiro sem limites trariam a nossa economia seriam a renúncia à criação de tecnologia nacional, a limitação do crescimento de exportações de manufaturados com maior adicionado, bem como o peso que a remessa dos lucros gerados por esse capital representariam para nossa balança de pagamento. Esses inconvenientes já seriam bastante para recomendar que a futura Constituição limitasse rigidamente essa participação. Mesmo porque, depois da desnacionalização de nossa economia, que o país sofreu nas últimas décadas, é preciso renacionalizar o Brasil.

FERNANDO GASPARIAN, 56, membro do Diretório Regional do PMDB-SP e secretário da Comissão de Relações Internacionais do Diretório Nacional desse partido, é editor e foi diretor do semanário "Opinião", além de professor visitante nas Universidades de Oxford (Inglaterra) e Nova York (EUA).

As Constituições do passado e a futura

CARLOS ALBERTO PRIMO BRAGA

A regulamentação do capital estrangeiro na economia brasileira é um tema que sempre atraiu a atenção das Assembleias Constituintes do período republicano. Em particular, o debate sobre a exploração das jazidas minerais brasileiras pelo capital estrangeiro sempre foi bastante acirrado. A falta de consenso fez com que a Carta de 1891 não fosse explícita a este respeito. Com a Revolução de 1930 e a onda de nacionalismo que a seguiu foi possível elaborar um Código de Minas e Águas (1934), que distinguia entre a propriedade do solo e do subsolo e estabelecia que as jazidas ainda desconhecidas seriam incorporadas ao patrimônio da nação, quando descobertas, de forma "imprescritível e inalienável". Tais determinações, bem como a de nacionalização progressiva das jazidas estratégicas controladas por empresas estrangeiras, foram incorporadas à Constituição de 1934.

A Constituição de 1934 foi, portanto, a primeira a estabelecer regras para a atuação do capital estrangeiro. Além da questão da exploração das jazidas minerais, a nova Carta também previa a nacionalização progressiva das companhias de seguro e dos bancos de depósito. Mantinha-se, no entanto, aberta uma alternativa de participação para os investidores estrangeiros na exploração industrial de minérios, desde que para tal os mesmos organizassem empresas no Brasil. A Carta outorgada de 1937 modificaria tal disposição, passando a exigir que as empresas fossem "constituídas por acionistas brasileiros".

A Constituição de 1946 marcou o retorno à tradição liberal. No que tange ao capital estrangeiro todas as propostas de nacionalização progressiva foram abolidas e a exploração de jazidas minerais voltou a ser permitida não apenas aos brasileiros, mas também a "sociedades organizadas no país". Esta abordagem seria mantida na Carta de

1967 (em sua versão original e nas versões geradas pelas "Emendas Constitucionais" no regime militar). Fica, portanto, evidente que toda a fase moderna da industrialização brasileira foi marcada por um clima receptivo ao capital estrangeiro. É bem verdade que ao longo deste período uma série de leis e regulamentações afetaram os seus graus de liberdade. O monopólio estatal do petróleo e a criação da Petrobrás (1953), a lei de remessa de lucros para o Exterior — em sua versão mais restritiva (1962) e mais branda (1964) —, e mais recentemente a Lei de Informática são alguns dos limites impostos à atuação do capital estrangeiro. Mas de uma maneira geral pode-se dizer que tem prevalecido uma tendência não-discriminatória com relação aos investimentos estrangeiros no Brasil.

A história das Constituintes brasileiras e a relevância do tema sugerem que ele merecerá uma análise cuidadosa no âmbito da próxima Assembleia Constituinte. O anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais fornece indícios, no entanto, de que não apenas o tema será debatido, mas também que haverá uma tentativa de se reverter a tradição liberal do pós-guerra. Nestes termos, ensaia-se uma volta ao passado.

As disposições sobre o capital estrangeiro presentes no anteprojeto estabelecem limites bem definidos a sua atuação em uma série de áreas: mineração, navegação, geração de energia elétrica... São mantidos os monopólios da União no que tange ao petróleo e a minérios nucleares. Está prevista uma nova lei reguladora de investimentos de capital estrangeiro com limites máximos para as remessas de juros, dividendos, royalties, pagamentos de assistência técnica e bonificações. É aberta a "Caixa de Pandora" da possibilidade de nacionalizações de empresas estrangeiras nos casos previstos nos planos de desenvolvimentos aprovados pelo Congresso. É também proposta a progressiva nacionalização dos bancos de depósito, empresas financei-

ras e de seguros. Além destas proposições referentes ao investimento direto, existem disposições que estabelecem limites (sic!) com relação aos encargos da dívida externa (3% a.a. sobre o seu saldo) e investigações sobre a sua legitimidade. Tais sugestões, ainda que inevitavelmente inócuas, contribuem para aumentar a desconfiança do investidor estrangeiro no que tange a segurança de suas inversões na economia brasileira.

É evidente que uma mudança na forma de tratamento do capital estrangeiro sugere implicitamente que a relação (em um sentido amplo) benefício-custo associada a estes fluxos de capital teria se deteriorado ao longo das últimas décadas. Do lado dos benefícios gerados por investimentos estrangeiros cabe mencionar: complementação da poupança doméstica, acesso à tecnologia e métodos administrativos mais avançados, disponibilidade adicional de divisas e geração de empregos. Entre seus custos, costumam ser mencionados: remessas exageradas de lucros, a adoção de tecnologias inadequadas (capital-intensivas), distorções nos padrões de consumo doméstico e desnacionalização da economia. Uma avaliação do desempenho das empresas estrangeiras no Brasil no pós-guerra revela que elas formam o grupo mais dinâmico da estrutura industrial do país. Neste contexto, têm gerado os benefícios que usualmente lhes são imputados.

No que tange aos custos, não existem evidências definitivas quanto a remessas excessivas de lucros nos últimos quinze anos. As remessas de lucros e dividendos se mantiveram na faixa dos 4 a 5% sobre o estoque de capital estrangeiro (inclusive reinvestimentos) nos anos 70 e caíram para menos de 4% nos anos 80. Provavelmente tais cálculos subestimam o valor remetido na medida em que não levam em conta remessas disfarçadas sob a forma de importações das matrizes e/ou através de pagamentos extras em empréstimos negociados através das matrizes. De qualquer forma, o custo do capital de risco tem sido consistentemente inferior

ao custo da dívida externa desde meados da década passada. Com relação à questão tecnológica, o fato destas empresas adotarem tecnologias capital-intensivas é uma condição necessária para que as mesmas auxiliem o esforço exportador brasileiro. Por conseguinte, a distorção associada a tal fato em uma perspectiva estática tende a ter uma importância secundária de um ponto de vista dinâmico.

Restam ainda nos "passivos" das empresas estrangeiras as questões das distorções no padrão de consumo doméstico e da desnacionalização. Tais custos são reais e em alguns casos particularmente preocupantes — e.g., a criação de enclaves industriais integrados internacionalmente, mas sem vínculos com a economia doméstica, em regiões de equilíbrio ecológico delicado. No entanto, não há dúvidas de que o Estado brasileiro dispõe dos instrumentos necessários para administrar tais situações. Em outras palavras, a adoção de uma política hostil ao capital estrangeiro (a nível de Carta Magna) é certamente uma estratégia ineficiente para resolver tais problemas.

Em suma, o papel da nova Constituição no que tange ao capital estrangeiro deve ser limitado à definição de áreas eficazes em que por motivos estratégicos é necessário assegurar o controle nacional — e.g., exploração de minerais estratégicos. Em termos mais gerais, a Constituição deve adotar uma postura não-discriminatória (à la 1946) e, sobretudo evitar ambiguidades (como, por exemplo, ameaças de nacionalizações progressivas). Tais sugestões são particularmente relevantes quando se leva em conta que dada a ruptura do modelo de crescimento com endividamento, os fluxos de capital de risco passarão a ter um papel crítico na viabilidade do crescimento brasileiro nos próximos anos.

CARLOS ALBERTO PRIMO BRAGA, 32, doutor em Economia pela Universidade de Illinois (EUA), é professor da Faculdade de Economia e Administração (FEA) da USP e pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe).