

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 Assembléias 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 marcado 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 Assembléia 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, dividendo, 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 imputado.

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 íficas 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), professor da Faculdade de Economia e Administração (FEA) da USP e pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe).