

A empresa multinacional: um novo desafio ao direito internacional *

DETLEV F. VAGTS **

1. Introdução; 2. O aspecto jurídico; 3. Uma visão empresarial da multinacional; 4. A empresa multinacional e o estado em conflito: uma tentativa de caracterização; 5. Possíveis abordagens para os governos anfitriões; 6. Possíveis abordagens por parte do governo do país de origem; 7. Abordagens internacionais; 8. Conclusões.

1. Introdução

Um renomado lingüista, ao tentar explicar o significado de “uma declaração arbitrária na linguagem humana”, escolheu o seguinte exemplo: “O surgimento das companhias supranacionais apresenta novos perigos para a liberdade humana.”¹ Esta escolha é capaz de medir, com alguma precisão, o atual impacto intelectual causado pela empresa multinacional, ainda que essa instituição possa ser considerada com maior apreço por alguns. A

* Originalmente publicado sob o título *The multinational enterprise: a new challenge for transnational law* na *Harvard Law Review*, v. 83, de 1970. Copyright 1970, by The Harvard Law Review Association que autorizou a tradução e a publicação.

** Professor de direito da Harvard Law School.

¹ Chomsky. *Language and the mind — II. Columbia Forum*, p. 24, Fall, 1968.

medida que a literatura a respeito de empresas multinacionais apresenta um desenvolvimento exponencial, pergunta-se se os estudiosos e profissionais do direito não deveriam pesquisar sobre possíveis soluções para o problema. Até o presente momento, isto não ocorreu; a reação da lei estatutária ou de precedentes é virtualmente nula e quaisquer outras medidas secundárias são muito fracas.²

O presente artigo pretende desenvolver: primeiro, um resumo da estrutura legal existente, dentro da qual a empresa multinacional tem que atuar e desenvolver-se; segundo, um sumário das recentes descobertas dos economistas empresariais que se têm dedicado ao estudo das multinacionais;³ terceiro, um levantamento das áreas nas quais podem surgir conflitos entre as nações e as multinacionais e que possam vir a necessitar de ajustamentos legais, bem como uma visão sucinta da reação de ambas no passado; e, finalmente, uma tentativa de delinear, mesmo que especulativamente, os rumos que possam ser seguidos pela legislação específica sobre multinacionais. No decorrer do presente estudo tornou-se evidente que, em certo sentido, toda lei econômica internacional é relevante para a empresa multinacional e que uma relação de toda essa legislação seria excessivamente prolixa e desatualizada. Portanto, este artigo dedicar-se-á às seguintes questões: o que há de novo a respeito do desafio que as empresas multinacionais oferecem aos sistemas jurídicos das nações e, mais amplamente, da organização internacional? A empresa multinacional apenas amplia a dimensão dos problemas apresentados pelos outros participantes do cenário econômico internacional, ou haverá alguma diferença em sua qualidade? Serão tais problemas tão amplos e de caráter tão individual a ponto de poderem ser tratados somente por meio de decretos ou negociações, em vez de normas suficientemente reguladoras para merecerem o nome de lei? Finalmente, o reconhecimento da empresa multi-

² Uma exceção parcial é a lei peruana que procura atrair as empresas multinacionais discutidas em Ferris, J. Investment climate in Peru. 28 abr. 1969, p. II. (Tese não publicada que se encontra na Biblioteca da Harvard Law School.) Para uma referência judicial, veja *United States vs. Guérlain, Inc.*, 155 F. Supp. 77, 80 (S. D. N. Y. 1957), revista por confissão de erro, 358 US 915 (1958).

³ Este programa reflete-se em vários artigos e teses do Prof. Vernon e de outros autores citados adiante. Embora não tenha recebido auxílio financeiro de seu programa, beneficiei-me dele de muitas formas, particularmente através de comentários e da assistência do Prof. Vernon. Recebi também críticas construtivas do Prof. William Neilson, da Osgoode Hall Law School, e de Lawrence Ebb, da General Electric Co. Meu assistente, Douglas Hoffman, da turma de 1970 da Law School, fez uma contribuição significativa.

nacional ultrapassará os pequenos ajustamentos dos sistemas jurídicos nacionais para atingir a criação de um novo tipo de entidade, desvinculada de lealdades nacionais e regida por um corpo especial de leis supranacionais?

2. O aspecto jurídico

2.1 *A estrutura jurídica ortodoxa*

Se tomarmos por empréstimo da literatura empresarial a definição funcional de empresa multinacional como: “um conjunto de companhias de diferentes nacionalidades unidas por laços de propriedade comum e suscetíveis a uma estratégia gerencial comum”,⁴ perceberemos que a atual estrutura legal não oferece lugar para tal instituição. A lei reconhece como “corporações internacionais” apenas aquelas entidades criadas pelo direito internacional, ou seja, por tratado. Até o presente, os únicos representantes dessa categoria são um pequeno número de consórcios intergovernamentais, principalmente entre as nações da Comunidade Econômica Européia (CEE).⁵ A empresa comercial privada não pode enquadrar-se neste esquema, devendo contentar-se em reunir firmas constituídas segundo as leis de diferentes nações.

Cada uma dessas unidades privadas possui sua “nacionalidade” própria. A tradição jurídica anglo-americana atribui a uma corporação a nacionalidade da jurisdição que a registrou,⁶ enquanto que os sistemas europeus apegam-se ao lugar onde a companhia tem sua matriz, *sede*, *siège* ou *Sitz* principal.⁷ Todos os

⁴ Vernon, R. Economic sovereignty at Bay. *Foreign Affairs*, v. 47, p. 110-4, 1968.

⁵ Veja Goldman. The law of international companies. *J. du Droit Int'l*, 1963, v. 90, p. 321. Veja também Corporations formed pursuant to treaty, *Harvard Law Review*, p. 1431, 1963.

⁶ Veja, do autor, The corporate alien: definitional questions in federal restraints on foreign enterprise. *Harvard Law Review*, v. 74, p. 1489, 1526-30, 1961.

⁷ Para um estudo crítico, em inglês, de experiência continental, veja Latty. Pseudo foreign corporations. *Yale Law Journal*, 1955, v. 65, p. 137, 166-67. Veja também The nationality of international corporations under civil law and treaty. *Harvard Law Review*, v. 74, p. 1423, 1961. Pode-se supor que a ênfase do direito comum teve sua origem na grande importância atribuída à concepção original segundo a qual a empresa é cria-

principais sistemas evoluíram, a partir de sua experiência básica, para proteger determinados objetivos contra o potencial de evasão propiciada por sua própria simplicidade e formalidade. Numerosos estatutos voltados para riscos específicos geralmente definem a nacionalidade de uma corporação em função da propriedade das ações, da gerência ou do "controle".⁸ O poder judiciário tem legislado, zelosa e amplamente, sobretudo em assuntos como o confisco em tempo de guerra e a segurança em tempo de paz. Os juízes franceses, por exemplo, agiram com bastante presteza para impedir o uso errôneo do teste da *siège*, por parte das matrizes puramente formais, que não eram os centros nervosos das firmas; durante a tensão do período de guerra foram ainda mais longe, adotando um teste de "controle" limitado.⁹ Entretanto, de modo análogo aos tribunais americanos, verificaram que a incerteza e a ambigüidade de tal teste tendem a transformá-lo em uma desvantagem quando usado para o julgamento de transações comerciais num contexto comum, em tempo de paz, quando a regularidade e a previsibilidade tornam-se, novamente, valores importantes. Desta forma, os empresários geralmente conservam substancial liberdade para escolher a nacionalidade a ser conferida às corporações por eles organizadas.

Que consequências traz essa escolha de nacionalidade para os governos cujas fronteiras são cobertas pela rede das multinacionais? O Estado de nacionalidade da corporação arroga-se o direito a reivindicações de dois tipos: primeiramente, a competência para dirigir os assuntos internos das companhias, incluindo-se aí problemas como o relacionamento entre seus gerentes e os acionistas, a realização de assembléias e a natureza das obrigações fiduciárias dos que são investidos de poderes corporativos.¹⁰

ção do Estado, no sentido ativo da palavra, isto é, o Estado não se limitou a reconhecer o *status* de um grupo de empresários, mas pesou seriamente seu pedido de reconhecimento e freqüentemente fez acompanhar a autorização de condições especiais ou privilégios. Enquanto isto acontecia também nos antigos sistemas continentais atribuía-se maior ênfase à semelhança da empresa com outras formas de organização que surgiram espontaneamente sem a intervenção positiva do Estado como, por exemplo, formas equivalentes a associações; ao atribuir nacionalidade a essas unidades, o *sistema legal* é levado a procurar outros fatores que não a autorização estatal. Esta atitude foi mais tarde levada para aquelas organizações fundadas sob leis gerais de incorporação.

⁸ Veja: Vagts. *The corporate alien*: ... op. cit. p. 1526-50.

⁹ Um trabalho recente é Frossard. *Un vide législatif, la nationalité des sociétés*. *D. S. Chron*, v. 15, p. 17, 1969.

¹⁰ Veja Batiffol, H. *Droit international privé*. 4. ed 1967. p. 219-34. Reese & Kaufman. *The law governing corporate affairs: choice of law and the impact of full faith and credit*. *Columbia Law Review*, v. 58, p. 1118, 1124-8, 1958.

Deve-se ressaltar que estes são assuntos que não podem ficar sujeitos às normas conflitantes ou inconsistentes de diferentes países sem acarretar considerável confusão e prejuízo. Em segundo lugar, arrogam-se o direito de contar com a lealdade de seus cidadãos, societária ou individualmente, mesmo quando operando fora do seu território.¹¹ Os Estados hospedeiros tendem a conceder boa parcela de poder (especialmente o contido na primeira reivindicação), mas, em contrapartida, usam seu próprio poder para excluir tais companhias estrangeiras ou impor condições para seu ingresso, regulamentar sua conduta no território ou, fazendo uso da Cláusula Calvo, exigir que elas renunciem aos seus direitos como estrangeiras.¹²

Uma multinacional poderá, assim, operar em um país como empresa “estrangeira” organizada em um outro, mas isto não é o que normalmente ocorre. Em vez disso, a matriz normalmente opera através de firmas subsidiárias, cada uma das quais organizada no Estado em que deve atuar. Os pré-requisitos legais de tal sistema são dois:

1. que a matriz disponha de poderes para ser proprietária de ações de uma outra empresa;
2. que a quantidade de ações que uma empresa possa adquirir da subsidiária seja suficiente para garantir seu controle efetivo.¹³

¹¹ A história das demonstrações de americanismo de empresas americanas no exterior daria um artigo à parte. Os pontos principais incluiriam:

- a) aplicação controvertida, às firmas americanas, da Lei de Comércio com o Inimigo, 31 CFR, § 500-330 (a) (4), 1969;
- b) a manifestação, na *Petition of Heins*, 33 F. Supp. 141 (E.D.N.Y. 1940), que afirma que um imigrante que tenha trabalhado para uma subsidiária da United Fruit Company (a representante das operações da companhia no exterior) estaria trabalhando para um americano no exterior e, portanto, contando tempo “que poderia ser computado para tornar-se um “residente dos Estados Unidos”;
- c) os casos estendendo os benefícios do *Jones Act* aos marinheiros embarcados em navios de empresas estrangeiras pertencentes a firmas americanas, e.g., *Bartholomew Vs. Universe Tankships, Inc.*, 263 F. 2d. 437 (2d Cir.). Autorização negada. 359 US 1000 (1959);
- d) os acordos segundo os quais os navios pertencentes às subsidiárias americanas eram considerados disponíveis para atender a situações de crise nacional. 46 CFR § 221-30 (1969).

¹² Veja Shea, D. *The Calvo Clause*, 1955.

¹³ O primeiro requisito causou dificuldades nos EUA até que tais poderes passaram a ser conferidos pelos estados, a começar por Delaware, em 1899 (a lei sobre companhias *holding*, do Estado de New Jersey, em 1888, deixou de autorizar a posse de ações de firmas estrangeiras). Veja Larcom, R. *The Delaware Corporation*, 1937. p. 49-72. Estatutos mais antigos procuraram evitar que as empresas assumissem um tamanho “perigo” através do controle de ações. Métodos inadequados foram utilizados para

Embora muitos países tenham tido e continuam a ter normas que restringem os *holdings*, em geral é possível evitar seu impacto mediante a utilização de “testas de ferro”, opções fictícias e outros artifícios. As normas permanecem, porém, um entrave tanto para as multinacionais como para os investidores estrangeiros e nacionais.

Conquanto a cadeia da multinacional, assim articulada, represente efetivamente um sistema organizado — as unidades incorporadas operando em cada país como empresas nacionais — continuam aumentando as tensões entre a teoria legal e a interdependência econômica da empresa multinacional. O país de origem (em especial, os Estados Unidos) tem dificuldade em resistir à tentação de estender sua autoridade sobre as subsidiárias estrangeiras e tratá-las como meros apêndices da matriz. Por outro lado, os países anfitriões acham difícil ignorar o controle estrangeiro sobre as subsidiárias das multinacionais e tratá-las em igualdade de condições com as empresas de propriedade nacional. Eles podem negar tratamento “nacional” a firmas que não resistam aos testes de propriedade majoritária de ações ou gerência local. Poderão pressionar a gerência da subsidiária a operar visando seus melhores interesses, mesmo quando esse plano de operação conflite com o da matriz, segundo o qual as filiais devem agir de acordo com os interesses globais da empresa multinacional. Finalmente, os países anfitriões são com frequência tentados a usar o seu domínio sobre a subsidiária a fim de fazer

evitar aquela barreira; por exemplo, as ações seriam controladas por pessoas físicas. O segundo requisito causou dificuldades nos sistemas europeu e sul-americano, que pouco têm feito para definir ou limitar os poderes das empresas. A legislação alemã foi além dos sistemas anteriores, não só por não limitar os tipos de atividades a serem exercidas pelas empresas como também por permitir aos estrangeiros ignorar os limites estabelecidos pelos fundadores da empresa. *Aktiengesetz*, § 82, (1965) BGBI, 1089. De acordo com o direito civil, a empresa é um contrato entre partes, um tipo especial de contrato que resulta num *Gesellschaft* ou *sociétés*, uma associação ou agrupamento de pessoas. Veja, e.g., C. Civ. art. 1832 (França). Veja, de modo geral, Alyea. *Subsidiary corporations under the civil and common law. Harvard Law Review*, v. 66, p. 1227, 1953. Esta perspectiva é comum numa análise que não enfatiza a autorização conferida pelo Estado à empresa. Segundo este ponto de vista, uma empresa constituída por apenas um membro ou acionista é uma anomalia, é um contrato de um só homem ou uma sociedade de um só homem. A mais alta Corte Alemã, entretanto, reconheceu que a empresa constituída de um só homem é teoricamente possível, porém, na prática, “inofensiva” e tem permitido sua existência. Ver o julgamento de 9 de outubro de 1956, 21 BGHZ 379. Os países da América Latina e mesmo a França têm sido mais escrupulosos e exigem um mínimo de dois ou mais acionistas para a constituição de uma empresa.

valer sua autoridade reguladora sobre as operações do sistema como um todo.¹⁴

Até agora o direito internacional tem exercido pouco impacto sobre os ajustes nacionais individuais. Qualquer precedente legal porventura existente tem-se limitado a questões periféricas de atribuição de nacionalidade a uma corporação com a finalidade de decidir qual o país que tem o direito de defender uma reivindicação internacional a seu favor.¹⁵ O único progresso importante, especialmente através de tratados bilaterais, tem sido a defesa das subsidiárias locais das multinacionais contra flagrantes discriminações com relação ao tratamento nacional e também contra os tipos mais óbvios de expropriação.¹⁶

Um exame da “lei da multinacional” revela várias falhas graves:

1. constituir-se de orientações — talvez úteis para a análise de outros problemas — que fragmentam inutilmente a empresa multinacional;
2. é basicamente obsoleta, preocupada com problemas apresentados nas décadas passadas, ao passo que os gerentes e advogados das multinacionais esforçam-se permanentemente para evitar que novos tópicos degenerem em litígio (o que é menos verdadeiro com relação a direito fiscal do que a outros ramos);
3. os casos que de fato surgem são tão raros e peculiares que não fornecem a regularidade e a comparatividade necessárias à constituição de um corpo de leis;
4. a compreensão que os advogados têm das características da multinacional é freqüentemente simplista e errônea, já que ainda não ocorreu a integração entre o direito e a economia.

2.2 Teorias a respeito da multinacional

As teorias políticas e jurídicas referentes à multinacional têm tentado superar o *status quo* em vários sentidos, cada um dos

¹⁴ Ironicamente, os EUA, país de origem da maioria das empresas multinacionais, são dos que mais se têm sobressaído por ignorar a maneira pela qual as subsidiárias se relacionam com as matrizes estrangeiras, particularmente no que se refere à legislação antitruste. Veja, e.g., *Intermountain Ford Tractor Sales Co. vs. Massey-Ferguson Ltd.*, 210 F. Supp. 930 (D. Utah 1962); *US vs. Watchmakers of Switzerland Info. Center*, 133 F. Supp. 40 (S.D.N.Y., 1955). Argumenta-se que tais casos vão além do que ocorre no estrangeiro. *Frummer vs. Hilton Hotels International, Inc.*, 19 N.Y. 2d. 533, 544, 227 N.E. 2d 851, 858, 281, N.Y.S. 2d 41, 50 (1967). (voto em separado).

¹⁵ Veja, e.g., Visscher. *La protection diplomatique des personnes morales*, 1961. *I Académie de Droit International, Recueil des Cours*. 1962, p. 394.

¹⁶ Veja item 7, subitem 7.3: A empresa multinacional e a regulamentação internacional parcial, deste artigo.

quais, embora contendo um elemento de verdade, constitui uma simplificação excessiva. Existe uma perspectiva que enfatiza o vínculo entre a matriz e seu Estado de origem. Assim considerada, a multinacional é uma extensão do país de origem. Para Arthur Miller, uma empresa multinacional pode ser norte-americana até o ponto em que, nas suas operações no exterior, seja limitada pela Constituição.¹⁷ Autores americanos tendem a considerar empresas como a I. G. Farbenindustrie A. G. como sucursais do governo nazista.¹⁸ Em países que desempenham predominantemente o papel de anfitriões das empresas multinacionais, dá-se considerável ênfase ao seu caráter de veículos de transmissão das políticas e diretrizes oriundas de Washington, especialmente no que diz respeito aos episódios como conflitos resultantes da aplicação das leis antitruste americanas ou das normas contrárias ao comércio entre Ocidente e Oriente.¹⁹

Um outro ponto de vista enfatiza a substancial e crescente autonomia da empresa multinacional. A multinacional é uma entidade em busca de maximização de lucros.²⁰ Sua origem nacional é irrelevante, já que qualquer outra entidade, de qualquer outro lugar, pode ser compelida a fazer o mesmo tipo de escolha. Observando-se, entretanto, que as multinacionais, à semelhança de

¹⁷ Miller. The corporation as a private government in the world community. *Virginia Law Review*, v. 46, p. 1539, 1960.

¹⁸ Kronstein. The nationality of international enterprises. *Columbia Law Review*, v. 52, p. 983, 993-8, 1952. Timberger. International combines and national sovereigns. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 95, p. 575, 585, 1947. Meus próprios pontos de vista foram enriquecidos, na prática, numa temporada em que eu tentei esclarecer esta situação para as pessoas responsáveis pela liquidação da I.G. Farbenindustrie A.G. Concluí que o objetivo do alto grau de segredo obtido pela Farben através de suas intermediárias suíças destinava-se a enganar tanto o governo alemão como a fiscalização.

¹⁹ Este ponto de vista é discutido de maneira convincente em *Task force on the structure of Canadian industry, foreign ownership and the structure of Canadian industry*. 1968. p. 48-51. (Doravante citado como *Watkins Report*). Para uma análise sobre as controvérsias, veja Corcoran. The Trading with the Enemy Act, and the Controlled Canadian Corporation. *McGill Law Journal*, v. 14, p. 174, 1968. As fontes relacionadas com a França podem ser encontradas em: Craig. Application of the Trading with the Enemy Act of foreign corporations owned by Americans: reflections on *Fruehauf vs. Massardy*. *Harvard Law Review*, v. 83, p. 579, 1970. Os EUA recentemente modificaram sua posição, limitando a aplicação desta legislação relativamente às subsidiárias estrangeiras ao comércio envolvendo dinheiro americano, reexportações e bens estratégicos americanos e a todo comércio com a Coreia do Norte e com o Vietnã do Norte. 34 Fed. Reg. 20, 191, 1969.

²⁰ Veja citações nota 69.

outras empresas “modernas” têm, realmente, suficiente flexibilidade para tomar decisões e estão, até certo ponto, isentas das forças competitivas, outros consideram que a multinacional está-se tornando uma instituição supranacional. Sua administração, pairando acima do paroquialismo, inerente à nação obsoleta, pode exercer a política empresarial em nível mundial.²¹ Outros esboçam um quadro muito mais pernicioso da multinacional autônoma. Essencialmente livre de restrições morais ou legais, a multinacional por eles descrita segue tiranicamente e sem escrúpulos o rumo de seus objetivos financeiros e tecnológicos, estendendo seus tentáculos por todo o mundo, dominando outros países, sobretudo os menos desenvolvidos. Com seus lucros gigantescos, supera seus antecessores, os banqueiros de investimento, que suportaram o peso do imperialismo, descrito por Lenine e Hobson.²² Segundo esse quadro, a multinacional já não é o braço do Estado. Pelo contrário, são leais servidoras da empresa capitalista. Para a composição deste quadro contribuem tanto os nacionalistas, como os moscovitas e os novos esquerdistas.²³

Em oposição a essas concepções, há o ponto de vista muito popular entre os defensores da multinacional, de que ela é um “bom cidadão” de cada país em que funcionam suas subsidiárias.²⁴ Em cada nação, ela não somente obedece às leis, como também satisfaz às expectativas geradas pela consciência pública local. Esta visão auxilia a compreensão das dificuldades que surgem quando duas orientações nacionais, por natureza menos precisas do que a legislação, entram em conflito mútuo ou com os objetivos da multinacional. A mesma concepção esconde do meio externo, e talvez até da própria administração, a seriedade dos conflitos que surgem nesta esfera.

²¹ Berle, A. *The twentieth century capitalist revolution*. 1954. p. 118-44. Para um exemplo sobre a função “diplomática” da empresa, veja Ball, Cosmocorp: the importance of being stateless. *Atl. Commun. Q.*, v. 6, p. 163, 1968. Para uma crítica referente à indústria petrolífera veja Penrose E. *The large international firm in developing countries*. 1963. p. 264-73.

²² Hobson, J. *Imperialism, a study*. 1902; veja também: Lenin. *Imperialism*. 1926.

²³ Veja, e. g.: Oglesby C. & Shaul, R. *Containment and change*, 1967. p. 104-9; Lynd. Historical past and existential present. In: Rcszak, T. ed. *The Dissenting Academy*. 1967. p. 92, 104. Veja também Nicholas. Vietnam and the traditions of American foreign policy. *Int'l Affairs*, v. 44, p. 189. 192-3, 1968.

²⁴ Donner, F. *The worldwide industrial enterprise*. 1967. p. 87; Anshen, M. & Bach, G. eds. *Management and Corporations 1985*. 1960. p. 224.

3. Uma visão empresarial da multinacional

3.1 Definição

A definição anteriormente apresentada: “um conjunto de companhias de diferentes nacionalidades ligadas por laços de propriedade comum e suscetíveis a uma estratégia gerencial comum”²⁵ é, como vimos, um conceito de natureza empresarial e não jurídica. Inclui empresas sediadas no exterior, bem como empresas americanas, mas exclui as empresas com uma única filial, as companhias que possuem ações de empresas estrangeiras de investimento, os empreendimentos intergovernamentais e outras estruturas menores ou menos complexas. Em alguns pontos, adota uma prática comum ao estudo das escolas de administração empresarial, com o qual o presente artigo está relacionado — considero 187 empresas da relação publicada por *Fortune* das 500 maiores firmas dos Estados Unidos que possuem 25% ou mais da participação acionária das subsidiárias em seis ou mais países estrangeiros.²⁶ Nenhuma das duas definições é tão precisa quanto a de que somente uma companhia com mais de 50% de suas operações fora de sua nação de origem deveria ser considerada como “multinacional”.²⁷

3.2 Histórico

Para nossos propósitos, podemos considerar a empresa multinacional uma criação razoavelmente nova, certamente posterior à II Guerra Mundial, surgida, em grande parte, após 1955. Foi somente nesse período que o tipo de organização aqui discutido — produto da combinação de grandes e numerosos investimentos externos sob uma organização gerencial integrada — surgiu em

²⁵ Vernon, R. *Economic...* op. cit. p. 110-4. Para outros enfoques a respeito do problema em questão veja Kindleberger, C. *American business abroad. American business...* cit. 1969. p. 179-85.

²⁶ Fouraker & Stopford. Organizational structure and the multinational strategy. *Administrative Science Quarterly*, v. 13, p. 47, 57, 1968. Algumas empresas foram acrescentadas a partir deste artigo e estão analisadas em Vaupel, J & Curhan, J. *The making of multinational enterprise I*. 1969. p. 4. Estas empresas são responsáveis por 80% do investimento americano industrial direto fora do Canadá.

²⁷ Veja Bruch & Leer. Foreign content of US corporate activities. *Financial Analysts*, n. 5, p. 127-8, Sep./Oct. 1966. Veja também: Kindleberger. *American business...* cit. p. 179.

larga escala.²⁸ Este movimento representa profunda ruptura com o passado, ainda que os investimentos industriais diretos efetuados pelos americanos no exterior remontem a 1853 e tenham acusado intenso crescimento antes de 1914 e de novo na década de 20.²⁹ Com exceção da I. G. Farbenindustrie A. G., os investimentos europeus no estrangeiro não alcançaram, até 1945, as proporções de multinacional.³⁰

3.3 *Tamanho e poder*

O atributo da empresa multinacional que mais impressionou o observador e a fonte da maior parte das preocupações com o tema são representados por suas dimensões. A preocupação com o tamanho torna-se ainda maior quando relacionada com as dimensões que a multinacional assume como um grupo. Com uma ressalva referente à falibilidade das estatísticas e outra relativa à dificuldade de traduzir-se, objetivamente, o tamanho em termos de poder, apresentamos fatos citados com frequência pelos estu-

²⁸ Alguns analistas das multinacionais remontam seus estudos às grandes companhias de comércio da Europa como as Companhias das Índias Orientais. Seu propósito é afirmar que a multinacional, da mesma forma que aquelas companhias de comércio, constituem uma extensão de seu país de origem. Veja Miller. *The corporation as...* op. cit. p. 1553-4, 1570-1; Heckscher, E. *Mercantilism*. (Eng. ed 1935), p. 326-455; Robinson. *Interrelationship of business enterprise and political development*. *Bus. Hist. Rev.* v. 36, p. 287, 291. 1962. Estas companhias de comércio eram concessões especiais do Estado, o qual as subsidiou e as dotou de poderes militares e políticos e, ao mesmo tempo, as controlou de maneira deliberada e institucionalizada. Elas faliram em meados do século XIX e não foram as que deram origem às multinacionais. Talvez a empresa que mais se aproxima dessas companhias de comércio seja a United Fruit Company, que exerceu poderes quase governamentais em vários países e, pelo menos segundo diversos observadores, possuía um relacionamento especial com o governo norte-americano equivalente ao existente na Companhia Inglesa da Índia Oriental, que podia recorrer ao governo inglês para obter assistência militar e diplomática. Para um relato histórico da United Fruit Company, veja Kepner C. & Soothill, J. *The banana empire*. 1935; May, S. & Piazza, G. *The United Fruit Company in Latin America*, 1958.

²⁹ Vernon, R. *Manager in the international economy*. 1968. p. 167-8. Antitrust and international business, *Harvard Law Review*, p. 78, 81-3, Sep./Oct. 1968. A história das multinacionais é relatada no estudo de Wilkins, M. *The emergence of multinational enterprise*.

³⁰ Sobre o controle técnico exercido por I. G. Farben sobre sua filial americana; veja: Hearings on return of confiscated property before a subcomm. of the Senate Comm. on the Judiciary, 84th Congress, 1st & 2nd session, 1956. p. 507.

diosos e que dão ao leitor uma pálida idéia da escala das multinacionais, vistas em conjunto: ³¹

1. Os investimentos americanos nas subsidiárias estrangeiras no ano de 1967 totalizaram 55 bilhões de dólares, 65% dos quais nos países mais desenvolvidos. ³²

2. Esses investimentos totalizaram apenas 12 bilhões de dólares, em 1946. ³³

3. Cerca de 5 bilhões de dólares retornam anualmente aos Estados Unidos através das filiais das corporações americanas, sob a forma de dividendos, juros e *royalties*. ³⁴ Os dividendos estrangeiros em 1964 perfizeram 6,3% da renda líquida das indústrias dos Estados Unidos. ³⁵ A taxa de retorno ou rentabilidade levanta mais reações polêmicas do que informações acuradas. Algumas estatísticas muito difundidas, baseadas em pressupostos bastante arbitrários, tendem a indicar que a taxa geral de lucros sobre o investimento americano direto no exterior caiu abaixo da taxa dos investimentos internos, e que a taxa sobre investimentos nos países em desenvolvimento não é muito superior àquela vigente nos países desenvolvidos. ³⁶

4. Cerca de 1/3 das exportações americanas de artigos manufaturados não-militares (aproximadamente 6 bilhões de dólares anuais) é enviado para as filiais das firmas americanas no exterior. ³⁷

5. Aproximadamente 250 das 500 maiores companhias americanas, segundo a lista de *Fortune*, fazem grandes investimentos no exterior, totalizando quase 50 bilhões de dólares. ³⁸

6. O investimento estrangeiro direto, em 1964, constituiu aproximadamente 5% do ativo industrial norte-americano. ³⁹

³¹ As estatísticas do texto incluem, em alguns casos, todas as filiais de *todas* as empresas norte-americanas; em outros, excluem as multinacionais cujas matrizes são norte-americanas.

³² Vernon, R. The role of US enterprise abroad. *Daedalus*, v. 98, p. 113, Winter, 1969. Com relação aos investimentos nos países menos desenvolvidos, veja Vernon. Foreign-owned enterprise in the developing countries. *Public Policy*, v. 15, n. 18, p. 361, 374, 1966. (16 bilhões de dólares do investimento direto norte-americano nos países menos desenvolvidos em 1965.)

³³ Vernon, R. The role of US... op. cit. p. 113.

³⁴ Vernon, R. Economic... op. cit. v. 47, p. 119.

³⁵ Vernon, R. Antitrust and... op. cit. p. 82.

³⁶ *Business international*. May 23, 1969 p. 161. Idem Feb. 28, 1969. p. 65.

³⁷ Vernon, R. Economic... op. cit. v. 47, p. 119.

³⁸ Vernon, R. Multinational enterprise & national sovereignty. *Harvard Business Review*, v. 45, p. 156, Mar./Apr. 1967.

³⁹ Vernon, R. Antitrust and... p. 82.

Servan-Schreiber prevê que, até o fim de 1975, a terceira maior força industrial do mundo será a indústria norte-americana na Europa, e um outro observador alerta para o fato de que 300 companhias poderão controlar 75% do ativo industrial do mundo.⁴⁰

A escala relativa das multinacionais, consideradas em conjunto, pode ser visualizada *grossa modo* por meio de estatísticas relativas aos países predominantemente recebedores dos investimentos:

1. 5 a 8% (aproximadamente 5 bilhões de dólares) do total dos novos investimentos na França, em 1965, representaram investimento estrangeiro; a participação americana foi de aproximadamente a metade.⁴¹ Em alguns setores-chave, tais como petróleo (40%), borracha sintética (45%) e telecomunicações (65%) a parcela americana no total de investimentos é muito maior.⁴²

2. Em torno de 1964, o investimento direto estrangeiro no Canadá alcançou 15,9% bilhões de dólares, dos quais 12,9% eram americanos. A propriedade estrangeira na indústria manufatureira canadense era de 54%, na de mineração e metalurgia 62%, na de petróleo 64%. Das 414 empresas canadenses com ativo superior a 25 milhões de dólares, aproximadamente 53% dos 38 milhões de dólares de ativo achava-se em companhias nas quais o controle estrangeiro era superior a 50%.⁴³

É difícil exprimir em termos numéricos o impacto tecnológico das empresas multinacionais, mas uma das características é que elas estão mais envolvidas com pesquisa e desenvolvimento do que outras companhias.⁴⁴ A Dupont, por exemplo, investe 110 milhões de dólares em pesquisa por ano.⁴⁵ A RCA investiu mais de

⁴⁰ Servan-Schreiber, J. J. *The American challenge*. 1963. p. 3. Trad. de Olivero Cabral, *O desafio americano*. 1. ed. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1968; Barber. Big, bigger biggest: American business goes global. *New Republic*, v. 154, p. 14, Apr. 30, 1966.

⁴¹ Torem & Craig. Control of foreign investment in France. *Mich. L. Rev.*, n. 66, p. 669, 673-4, en. 32. 1968. Veja também Layton, C. *Transatlantic investment*. 1966. p. 13-4; e Bertin. *L'investissement des firmes étrangères en France*. 1963. p. 99-149.

⁴² Servan-Schreiber, J. J. *The American...* cit. p. 12-3. Veja também Torem & Craig. Control of... op cit. p. 674-5.

⁴³ *Watkins Report*. cit. p. 6, 9-11.

⁴⁴ Fouraker & Stopford. Organizational structure... op. cit. p. 55-6. As comparações, aqui, podem levar a erro, porque as pequenas empresas tendem a dar preferência à concessão de licença para o uso de suas inovações tecnológicas, enquanto as multinacionais frequentemente confundem sua tecnologia com seus investimentos. Booz, Allen & Hamilton. *New foreign business activities of US firms*, 1967. p. 5.

⁴⁵ Servan-Schreiber, J. J. *The American...* cit. p. 64.

130 milhões de dólares no desenvolvimento do televisor a cores, antes de iniciar produção lucrativa.⁴⁶

Considerada individualmente, a multinacional é uma instituição monumental. A Ford, por exemplo, constitui uma rede de cerca de 60 firmas, 40 das quais estão no exterior, com um total de vendas de 10 bilhões de dólares e renda líquida de 600 milhões de dólares. 36% do ativo total da empresa (calculado em 8 bilhões de dólares) estão investidos em 27 países estrangeiros. Em 1966, a Ford gastou 180 milhões de dólares na expansão de suas instalações no exterior. Do total de 388 000 empregados, cerca de 150 000 estão fora dos Estados Unidos.⁴⁷

Em seu país de origem, entretanto, a multinacional não é, necessariamente, a maior, a mais rentável ou a que mais utilize tecnologias de capital intensivo.⁴⁸ Embora os observadores geralmente presumam que a multinacional é altamente rentável e, pelo menos, oligopolística,⁴⁹ é difícil avaliar qualquer um desses pressupostos. Os dados estatísticos mencionados sobre os investimentos estrangeiros tendem a não confirmar a impressão de que ela é extremamente rentável.⁵⁰ É ainda mais difícil isolar

⁴⁶ Quinn. Technological competition; Europe vs. US. *Harvard Business Review*, v. 44, p. 113-6, July/Aug. 1966. A OECD descobriu que a IBM despendeu cerca de 5 bilhões de dólares para levar o computador da série 360 aos consumidores. Jéquier. Technological gaps in the computer industry. *The OECD Observer*, June 1966, p. 31-7.

⁴⁷ Ford Motor Co. *Annual Report*, 1966, p. 16, 21; Cf. Rose. The rewarding strategies of multinationalism. *Fortune*, p. 100, 180, 182, Sept. 15, 1968. Outras empresas estão mais voltadas para operações no exterior. *Ibid.* p. 105. A Standard Oil Co. (N. J.), a Pfizer, a Colgate-Palmolive, a N. J. Heinz e a Singer, todas têm pelo menos metade de seus ativos no exterior. A Standard Oil, a Singer, a Colgate Palmolive e a U.S.M. Corp. colocam no exterior mais da metade dos seus produtos. Mais da metade da renda líquida da Standard Oil, da ITT, da H.P.J. Heinz, da Pfizer, da U.S.M. Corp. e da Anaconda, é proveniente do exterior. Os dividendos provenientes das filiais no exterior e enviados às suas matrizes chegam a 20 milhões de dólares por ano. Zenoff, D. The determinants of dividend remittance practices of wholly-owned European and Canadian subsidiaries of American multinational corporations. Sept. 1966. V. I, p. 18 (tese não publicada, que se encontra na Biblioteca da Harvard Business School.)

⁴⁸ Fouraker & Stopford. Organizational structure... op cit. p. 63.

⁴⁹ Isto se aplica particularmente à literatura da nova esquerda. Veja, e. g., Oglesby, C. & Shaul, R. *Containment*... cit. p. 82-3.

⁵⁰ Há evidências de que as multinacionais estão muitas vezes motivadas para ir para o exterior na esperança de obter altos lucros através de algumas vantagens especiais de mercado. Veja Hymer, S. The international operations of national firms. June 1960. p. 44-57 (tese não publicada que se encontra na Biblioteca do Massachusetts Institute of Technology). Muitas vezes são frustradas suas expectativas, mas as multinacionais podem também investir no exterior por razões de defesa de mercado. Veja item 4.1 Investimentos no exterior podem ser feitos apesar da expectativa de uma reduzida taxa de retorno. Veja Stonehill & Nathanson. Capital budgeting and the multinational corporation. *California Management Review*, v. 10, p. 39, Summer, 1968.

dados precisos sobre os resultados das firmas isoladas, no exterior, embora existam casos espetaculares de lucros.⁵¹ Quanto ao poder de mercado, julga-se, embora subjetivamente, que as multinacionais o possuam em boa dose.⁵² Muito desse poder, entretanto, depende da posse da inovação técnica e tende a espalhar-se com razoável rapidez, à medida que a tecnologia se difunde, a menos que a multinacional se mantenha em dia com os novos progressos.⁵³ Sua posição em mercados específicos poderá depender de fatores transitórios, tais como ação governamental restrita, baixo nível de demanda ou a ausência de capital ou de iniciativa empresarial local.

Nem todas as multinacionais são americanas. Vejamos, por exemplo, a Philips Lamp Works, com sede na Holanda. Ela emprega 85 000 pessoas naquele país e 167 000 no exterior. As filiais operam em 68 países e têm fábricas em 39. Seu ativo total é superior a 12 bilhões de florins, suas vendas atingem 8,5 bilhões e sua renda líquida 300 milhões.⁵⁴ Entretanto, das 500 maiores companhias do mundo, 306 são americanas e 74 pertence aos países da CEE.⁵⁵ No cômputo geral, as principais firmas americanas são definitivamente maiores do que suas maiores rivais européias, mas a comparação mais significativa deve ser feita entre a filial européia (não toda a empresa) e suas rivais locais. Segundo essa base de comparação, a Esso, a maior subsidiária americana na Alemanha, é apenas a 11ª dentre as maiores companhias alemãs; a Opel (GM) é a 15ª e a Ford a 24ª.⁵⁶

3.4 Organização e estrutura

Para tratar de forma realista a empresa multinacional é necessário ir além das concepções de entidade legal ou de empresário “por procuração” para compreender sua estrutura interna. O trabalho básico no campo das corporações multinacionais, feito por

⁵¹ Penrose. *Foreign investment and the growth of the firm*. *Econ. J.*, 1956, v. 66, p. 220 (caso da GM-Holden's Ltd., na Austrália).

⁵² Hymer, S. *The International operations...* cit. p. 93, 101-2, 107, 113-14,

⁵³ Veja Vernon. *Organization as a scale factor in the growth of firms*. In: Markhan, J. ed. *Industrial organization and economic development*. Stobaugh, R. *The product life cycle, US exports and international investment*. June 1968. (Tese não publicada que se encontra na Biblioteca da Harvard Business School.)

⁵⁴ *Moody's industrial manual*. 1969, p. 3237. Um florim equivale a 28 centavos de dólar.

⁵⁵ Layton, C. *Transatlantic...* cit. p. 53.

⁵⁶ Hellmann, R. *Amerika auf dem Europamark*. 1966, p. 113.

Alfred Chandler,⁵⁷ identificou três etapas no desenvolvimento organizacional das empresas americanas. No primeiro estágio (organização tipo I), o principal executivo (frequentemente o proprietário ou alguém intimamente ligado à propriedade) acumula recursos para a firma. A administração é extremamente centralizada e personalizada. Como surgem enormes tensões dentro de tal organização, particularmente quando o fundador se aposenta, desenvolve-se o tipo II de organização. O principal executivo cerca-se de um grupo de assistentes, com especialização em funções tais como *marketing* ou produção. Esse tipo de organização permite uso mais racional e eficiente dos recursos da firma. Sua deficiência principal, entretanto, reside no fato de não produzir gerentes com experiência ampla e diversificada. É difícil, frequentemente, para um só homem dirigir as operações relativas a muitos produtos diferentes na sua área de especialização. Assim, empresas de produtos múltiplos começaram a criar, após certo tempo, as organizações do tipo III, com uma divisão ou um departamento de lucros para cada linha de produção. Esta é uma forma de organização altamente flexível, que dá origem a gerentes de divisão e de níveis mais baixo, capazes de administrar todos os tipos de funções. Ela identifica os pontos fortes e fracos dentro da corporação e facilita a introdução de novos produtos e o abandono daqueles que se mostrem não-rentáveis.⁵⁸

As operações intercontinentais das empresas americanas têm-se desenvolvido de uma maneira ligeiramente diferente.⁵⁹ Uma organização do tipo I ou II poderá efetuar investimentos no exterior, mas apenas ocasionalmente, à medida que as oportunidades cheguem ao conhecimento do executivo ou de sua equipe de assessores. Uma vez efetuados, os investimentos no exterior não são facilmente administrados, sobretudo quando os meios de comunicação são relativamente deficientes.

A medida que as organizações do tipo III se tornaram mais numerosos e começaram a ter ligações no exterior, estabeleceram com frequência divisões internacionais. Esse agrupamento estimulou o desenvolvimento de um grupo de pessoas que internacionalizaram os interesses organizacionais, identificando e bus-

⁵⁷ Chandler, A. *Strategy and structure*. 1966.

⁵⁸ Quase todos os gigantes industriais americanos eram organizações do tipo I, antes de 1900. Algumas tornaram-se organizações do tipo III, na década dos 20; porém, esta forma de organização não se generalizou senão no período após a II Grande Guerra Mundial.

⁵⁹ A seção seguinte baseia-se em Fouraker & Stopford. *Organizational structure...* op. cit. p. 51-4; e Stopford, J. *Growth and organizational change in the multinational firm*. June 1968. (Tese não publicada, que se encontra na Biblioteca da Harvard Business School.) Ver também Clee & Sachtjen. *Organizing a worldwide business*. *Harvard Business Review*, v. 42, p. 55, Nov./Dec. 1964.

cando oportunidades no exterior. O processo torna-se menos ocasional e, às vezes, rotinizado. Entretanto, a divisão internacional freqüentemente demonstra ser apenas um modelo transitório. Assim como há conflitos potenciais entre o chefe da divisão de produção, que procura executar suas atividades, e o chefe da divisão internacional, preocupado com a manutenção de uma boa imagem no exterior, os gerentes internacionais acham difícil entender bem de fogões, geladeiras e torradeiras e as atribuições das divisões internacionais passam, freqüentemente, por um processo de reabsorção por parte das diversas divisões de produção. O resultado final dessa redistribuição é o fortalecimento da mentalidade internacional dos gerentes de divisão, encorajando-os a desprezar as diferenças não-econômicas existentes entre as operações internas e as estrangeiras, o que requer maior número de gerentes com visão internacional. Um outro resultado consiste em fazer da subsidiária estrangeira num determinado país não mais uma unidade representativa em termos organizacionais. Em vez de ser um bloco na divisão internacional, passa a ser uma mera entidade jurídica e — para fins externos, também contábil — mas não uma entidade empresarial, pois ela aluga um grupo de gerentes locais, que são responsáveis perante os chefes de cada divisão de produtos específicos.

Deve-se notar que nem todas as empresas escolheram essa alternativa. Muitas adotaram a divisão internacional, outras dividiram as operações de âmbito mundial segundo o critério das divisões geográficas e algumas fizeram combinações diversas segundo os princípios organizacionais de produto e de área. Das 187 multinacionais do projeto Vernon, 90 possuíam estrutura do tipo III, com uma divisão internacional, e 62 estrutura do tipo III, com outras formas de organização internacional; apenas 18 eram do tipo II.⁶³

As organizações do tipo III são freqüentemente descritas como “descentralizadas”, mas este termo é ao mesmo tempo ambíguo e enganador. Uma estrutura de empresa multinacional como a descrita é capaz de realizações surpreendentes, em termos de coordenações e controle centralizados: os chefes de divisão, conquanto desfrutem de consideráveis autonomia, podem manter rédeas curtas sobre os escalões subordinados. Os componentes da complexa maquinaria, vindos de todas as partes do mundo, podem ser reunidos; uma cadeia multinacional pode examinar relatórios diários sobre receitas de hotéis em mais de 20 diferentes países e os seus projetistas podem “adequar” desde cardápios que estão sendo planejados até a decoração proposta para restauran-

⁶³ Fouraker & Stopford. *Organizational structure...* op. cit. p. 58-9.

tes de hotéis em construção, em dezenas de cidades.⁶¹ Por outro lado, mesmo num tal sistema, é possível delegar amplos poderes aos gerentes das filiais para solucionar problemas locais. Entretanto, torna-se também evidente que estas estruturas abrigam consideráveis tensões entre diferentes níveis de administração, entre a matriz nacional e as sucursais no exterior, entre linha e *staff*.⁶² Desta forma, deve-se considerar as atividades da multinacional como o produto final da coalizão de indivíduos em busca de objetivos de certa forma diferentes e coordenados, apenas até certo ponto, para a realização de um propósito comum.

Observa-se que esta descrição nada diz a respeito nem dos acionistas, nem da diretoria, o que constitui uma omissão clamorosa em termos de estruturas legais. Comparados com os acionistas de companhias nacionais menores, os acionistas da multinacional raramente exercerão uma influência perceptível sobre as operações, influência essa menor nas operações internacionais do que nas nacionais, com excessão, talvez, do que diz respeito à sua ânsia por dividendos, a qual poderá exercer uma influência marginal na política de remessa de lucros.⁶³ O papel dos diretores é mais complexo. Frequentemente, há uma coincidência entre a diretoria e o nível mais alto de administração. Entretanto, onde houver um conselho ou a participação de sócios externos à organização, os diretores poderão exercer significativa influência, pelo menos no que diz respeito aos principais investimentos ou outras iniciativas. Essa possibilidade é acentuada naqueles casos, ainda não muito comuns, em que cidadãos estrangeiros são colocados nos conselhos das matrizes com a intenção deliberada de introduzir um ponto de vista estrangeiro.⁶⁴

⁶¹ Hilton Hotel Corporation (M-2), Harvard Business School Case Study, nº ICH 6G117, AM-P-42, 1960, p. 15-7. (Encontra-se na Biblioteca da Harvard Business School); idem (M-3), nº ICH 6G118, AM-P-43, p. 13-4.

⁶² Robinson, R. *International management*. 1967. p. 149-61.

⁶³ Veja Zenoff, D. The determinants... cit. v. 2, p. 33-6. As atas dos encontros anuais das multinacionais indicam que há uma preocupação por parte dos acionistas sobre temas ideológicos, tais como o comércio e o investimento do Oriente-Occidente na África do Sul. Veja, e. g.: IBM. *Report of Annual Meeting*, 1968, p. 10-2. Um ataque de acionistas aos empréstimos sujeitos a altas taxas de juros na Europa sob a pressão do programa "voluntário" de investimento direto (veja p. 26-28) foi rechaçados nos tribunais. Veja Silvia Martin Foundation, Inc. VS. Swearingen, 260 F. Supp. 231 (S.D.N.Y. 1966).

⁶⁴ Behrman J. *Some patterns in the rise of the multinational enterprise*. 1969, p. 124; Dale, E. *Organization*. 1967. p. 267-8; Layton, C. *Transatlantic*... cit. p. 120-1. A International Telephone & Telegraph (ITT), foi uma organização pioneira na internacionalização de seus quadros de diretores, até que foi impedida pelo governo. Ver, do autor, *The corporate alien*: op. cit. p. 1518.

3.5 Características de pessoal

Além do conhecido executivo de alto nível americano, dois outros tipos desempenham papéis marcantes na matriz organizacional da empresa multinacional: a) o executivo americano atuando no exterior (*American expatriated executives*) e b) o executivo não-americano.

Os autores têm descrito os primeiros de formas diferentes. Alguns os consideram executivos de segunda classe, que elegeram a carreira no exterior como uma “escolha fácil” e que frequentemente se sentem negligenciados pela administração central e menos privilegiados em termos de potencial para acesso dentro da estrutura empresarial. Observadores mais recentes, entretanto, consideram o gerente intercontinental comparável, em termos de qualidade, treinamento e atitudes, ao seu correspondente nacional.⁶⁵ Numa empresa multinacional plenamente desenvolvida, as equipes de pessoal nacional e internacional tornam-se intercambiáveis, de modo que os caminhos naturais do acesso podem levar de Dayton, Ohio, a Milão, e de volta à Califórnia. Entretanto, as barreiras linguísticas, psicológicas e sociais para a realocação permanecem substanciais. Os preconceitos de países hospedeiros surgem ainda mais facilmente pela presença de gerentes estrangeiros do que pela de equipamento ou capital estrangeiro administrado por nativos. A resposta a estes últimos problemas tem sido o crescimento de uma equipe de executivos nativos do país anfitrião.

Trabalhar para uma multinacional é decisão tomada por apenas poucos executivos. O papel desse executivo não é absolutamente fácil. Poderá, ocasionalmente, significar envolvimento em um dramático choque de lealdades em ocasiões em que a empresa multinacional e o país anfitrião defrontarem-se com um dos conflitos de interesses mencionados mais adiante.⁶⁶ Esse papel exige viver num ambiente que pode ser profundamente diferente do ambiente administrativo-industrial ao qual o executivo está acostumado. Essa tensão será menor para o jovem, talvez treinado numa escola de administração de empresas nos Estados Unidos que, exposto aos métodos empresariais americanos, tenha sido por eles influenciado antes de envolver-se na atividade empresarial local.

Comparando-se o gerente americano que atua no estrangeiro com o gerente nativo, pode-se falar apenas em termos genéricos, lembrando sempre que estamos comparando os Estados Unidos com

⁶⁵ Comparar Shearer, J. *High-level manpower in overseas subsidiaries: experience in Brazil and Mexico*, 1960, p. 73-90 e MacCreary, Those American managers don't impress Europe. *Fortune*, p. 138, Dec. 1964; com Gonzalez, R. & Negandhi, G. *The United States overseas executives his orientations and career patterns*, 1967, p. 105.

⁶⁶ Cf. Behrman, *Some patterns...* cit. p. 109-11.

diversos ambientes bastante diferentes.⁶⁷ Podem-se fazer algumas generalizações com respeito aos gerentes nativos, se comparados com os americanos:

- a) estão mais acostumados a organizações de propriedade ou sob controle de uma família e a uma administração e hierarquia de pessoal centralizada e autoritária;
- b) não estão habituados à alta rotatividade de executivos nas empresas americanas;
- c) não estão treinados para a análise matemática moderna e para o complexo trabalho de equipe que precede a tomada de decisão, nos moldes americanos;
- d) estão acostumados à utilização intensiva de mão-de-obra, não de capital;
- e) tendem a adotar uma política de baixa produção e comercialização, o que, portanto, acarreta custos mais altos;
- f) estão menos acostumados a uma alta taxa de mudança de condições e hipóteses.

Gradualmente, à medida que conseguem ascender a postos mais elevados na empresa multinacional, estes homens afastam-se dos valores antes compartilhados com seus compatriotas que trabalham para as empresas nacionais de seu país nativo. Entretanto, eles ainda são raros nos altos escalões que conduzem as operações de âmbito mundial — esta responsabilidade ainda repousa grandemente nos executivos americanos de formação empresarial ortodoxa.⁶⁸

3.6 *Objetivos e motivação da empresa multinacional*

O conceito clássico da motivação empresarial é a maximização dos lucros.⁶⁹ Segundo esta teoria, cada empresa avalia estratégias alternativas, calculando o valor presente de seus respectivos fluxos

⁶⁷ Veja, e. g.: Granick, D. *The European executive*. 1962. Harbison, F. & Myers, C. *Management in the industrial world: an international analysis*. 1959. parte 2. Hartmann, H. *Authority and organization in German management*. 1959.

⁶⁸ Veja: Perlmutter. The tortuous evolution of the multinational corporation. *World Business*, v. 4, p. 9, 12-7, C. J. of World Business, Jan./Feb. 1969. Rose. The rewarding strategies... op. cit. p. 100, 180-2.

⁶⁹ Para uma discussão a respeito de maximização de lucros em um contexto internacional veja: Kindleberger, C. *American business*... cit. p. 3-10; Contin. L'arrêt Fruehauf et l'évolution du droit des sociétés. *D. S. Chron.*, v. 45, p. 50.

de renda líquida. Presumivelmente, cada empresário chegaria à mesma conclusão, se confrontado com as mesmas escolhas porque, teoricamente, o teste de maximização dos lucros oferece uma norma objetiva. Os responsáveis pelo estabelecimento de políticas públicas e, em especial, os tribunais, freqüentemente referem-se ao teste como padrão para julgar o comportamento da gerência da empresa.⁷⁰

O pressuposto simplista de que as multinacionais são entidades maximizadoras de lucros está aberta à discussão, tanto em bases teóricas, quanto práticas. A multinacional é vista muito mais como uma coligação de pessoas com diferentes objetivos e capacidades para influenciar a política empresarial do que como um empresário único, voltado para um só objetivo.⁷¹ O comportamento das multinacionais é produto de fatores tais como:

- a) a tendência dos encarregados de divisões ou funções específicas, no sentido de salientar a importância de sua própria atuação, procurando expandi-la ou manter seu padrão de desempenho, e
- b) a influência exercida pela formação, treinamento e nacionalidade sobre as decisões empresariais.

Diferentes perspectivas financeiras e diferentes horizontes de tempo também contribuem para dividir a gerência. Mesmo que os gerentes de alto nível possam chegar a uma estratégia comum para operações internacionais, nem sempre serão capazes de impô-la a todos os escalões. Poderão, ao contrário, ter que negociar e fazer acordos, pondo em execução alguns pontos de cada uma das várias metas.⁷²

Mesmo um grupo de gerentes voltados para um só objetivo encontraria dificuldades na busca direta da maximização de lucros nos complexos problemas internacionais. Assim sendo, poderão ter que basear-se em experiência prática para alcançar, a longo prazo, um nível mais próximo do lucro máximo. Outros executivos, não compartilhando inteiramente do princípio de maximização dos lucros da firma, poderão contentar-se com um nível satisfatório de lucros e, tendo este fator como limitação, basear-se em regras práticas a fim de maximizar um padrão como a participação da empresa no mercado, fato que acentuará tanto seu próprio prestígio quanto sua segurança. Eles poderão também visar objetivos dissociados dos interesses econômicos de curto prazo como, por exemplo, suas concepções pessoais de atividade socialmente útil ou de

⁷⁰ Para uma análise crítica da maximização de lucros com norma legal, veja: Hetherington. Fact and legal theory: shareholders, managers and corporate social responsibility. *Stanford Law Review*, v. 21, p. 248, 1969. Vagts. Reforming the modern corporation: perspectives from the German. *Harvard Law Review*, v. 80, p. 23, 36-48, 1966.

⁷¹ Cyert, R. & March, J. *A behavioral theory of the firm*. 1963. p. 26-43.

⁷² Vernon, R. The role of US... op. cit. p. 115-7.

interesse nacional.⁷³ A análise do nível de lucros poderá permanecer apenas como uma limitação, eliminando opções consideradas apropriadas em outras situações.

Permanece, contudo, impressão de que a multinacional é basicamente uma organização coerente com uma estreita faixa de motivações econômicas. A empresa multinacional é uma máquina profundamente eficaz e rápida, sobretudo se comparada aos governos bloqueados por uma burocracia disfuncional e por objetivos conflitantes, com os quais tem que conviver.

4. A empresa multinacional e o estado em conflito: uma tentativa de caracterização

Podemos agora começar a investigar as relações entre a multinacional e o Estado nas áreas de políticas conflitantes capazes de gerar atrito, examinando particularmente os novos fatores que a empresa multinacional, ao contrário de outros investidores diretos estrangeiros, introduz num sistema regulador. Há principalmente três pontos críticos de diferenciação:

1. a multinacional dispõe de uma estrutura e uma orientação que lhe permitem desenvolver uma estratégia mais próxima do global do que qualquer entidade empresarial que a antecedeu, isto é, pode atribuir menor atenção às fronteiras nacionais, na busca dos seus objetivos;

2. a ênfase dada pela multinacional à tecnologia, torna-a ao mesmo tempo um concorrente formidável e um hóspede altamente desejável;

3. a multinacional é um empreendimento de grande porte, contando com muitos recursos, prontamente disponíveis e ocupando freqüentemente posição de liderança no mercado.

Minha forma de indagação consiste em pesquisar minuciosamente cinco tipos de transações, cada uma das quais escolhida por sua importância inerente. Cada uma delas pode ser vista em termos de movimentos através das fronteiras nacionais. Pode-se assim imaginar um mapa mundial no qual cada país protege, zelosamente

⁷³ Na medida em que os fatores não econômicos estão inscritos no processo de formulação de políticas das multinacionais, sua avaliação pode ser incompleta e unilateral. A multinacional não foi estabelecida para atribuir aos fatores não quantificáveis pesos iguais dentro do processo decisório internacional. Além disso, os administradores das multinacionais carecem de sensibilidade para as necessidades locais e municipais e muito menos para as necessidades de um longínquo país menos desenvolvido ou do sistema internacional, como um todo. Veja: Roough, R. *International business: environment and adaptation*. 1966. p. 330-3.

te, suas próprias fronteiras, enquanto que a multinacional conduz suas operações sob uma capa que “ilumina” a mobilidade internacional, “enevoando” os limites nacionais. A multinacional é vista no decorrer deste trabalho como um “formulador de decisões” que lida com nações não necessariamente como uma força igual, mas sim autônoma, em busca de objetivos independentes.⁷⁴

A multinacional se defronta com uma variedade de governos nacionais que contam com um amplo espectro de poder econômico e sofisticação administrativa ou tecnológica. Uma análise desses governos demonstra que também eles consistem em coligações, mas essas coligações encontram dificuldade ainda maior em anular suas divergências mediante a adoção de uma política comum. Que cálculo seria capaz de reduzir a um único denominador comum os interesses: 1. do ministro da Fazenda por uma arrecadação de impostos mais elevada, com base em maior renda nacional; 2. do mesmo órgão, por uma melhor situação cambial; 3. do ministro da Defesa, por uma base industrial mais forte para os armamentos do país; 4. do ministro das Relações Exteriores pela criação de laços mais íntimos com o país de origem da multinacional ou pela fuga a um envolvimento com aquele ou outros países; e 5. do ministro dos Assuntos Econômicos pela apresentação de um elevado PNB *per capita*? Os interesses competitivos ou conflitantes de diferentes unidades dos Estados-membros da CEE ou outras subdivisões territoriais poderão complicar ainda mais o processo decisório governamental. As opções sobre o que deve ser feito são também desconcertantes: deve a ação proposta ser abandonada, submetida a condições, sobrecarregada ou subsidiada? O dilema da coligação é exacerbado pela oposição potencial no parlamento ou mesmo na rua, uma oposição que surge mais facilmente do que a levantada pelos acionistas americanos.

Uma indicação clara das dificuldades que os governos anfitriões enfrentam ao lidar com a multinacional é a incapacidade de articular suas apreensões a respeito dela. Em vez disso, *slogans* provocadores acerca do “controle”, “domínio” ou “desafio” estrangeiro ou americano substituem a análise. Queixas a respeito de tudo, desde a poluição até a qualidade da vida e da cultura modernas envolvem a empresa multinacional como se ela fora um ímã. Mesmo quando são realizados estudos para esclarecer o problema, ou seja, separar o desejável do indesejável, há uma tendência para se voltar para a generalidade, ao nível político.⁷⁵

⁷⁴ O papel da empresa como um ator no cenário internacional é discutido por Feliciano. Legal problems of private international business enterprises. 1966. *II Académie de Droit International, Recueil des Cours*. 1968, p. 209.

⁷⁵ Compare, por exemplo, o *Watkins Report*, cit. com o *Watkins Manifesto* (Para um Partido Socialista Independente no Canadá), discutido em Rotstein. The search for independence. *Canadian Forum*, Oct. 1969, p. 146.

Essas dificuldades manifestam-se especialmente quando os governos anfitriões reagem através da legislação, pois esta tende a ser vaga e incapaz de desenvolvimento ordenado, através de casos específicos ou de negociações e tende, portanto, a produzir acordos que nem resolvem problemas críticos, nem resistem a mudanças de condição. Depois de examinarmos nas seções seguintes considerações políticas e as reações existentes, passaremos a discutir as formas de melhorias da eficácia da regulamentação, quer em nível nacional, quer através de cooperação intergovernamental.

4.1 *Fluxos iniciais de investimento estrangeiro*

4.1.1 *Estratégia de gerência*

Conquanto algumas teorias econômicas sugerem que a gerência deve buscar a forma de investimento que, entre outras, possibilita a taxa mais alta de lucros, é evidente que isso não é o que acontece usualmente, sobretudo no que tange ao investimento estrangeiro.⁷⁶ A maioria das empresas não considera as operações no estrangeiro tão sistematicamente porque a procura ilimitada do lucro máximo é extremamente dispendiosa, tanto em termos financeiros quanto do tempo da gerência, que é um bem escasso.⁷⁷ Em geral, a decisão de estabelecer-se no exterior surge de ocorrências tais como a ameaça às exportações da firma, quer por restrições do governo, quer pelo aparecimento de concorrentes; esse tipo de incentivo pode ser tão fortuito quanto o interesse particular de um executivo por um país estrangeiro, motivado por férias ou por laços étnicos.⁷⁸ O ímpeto inicial sobrepor-se-á à inércia e à angústia causadoras da hesitação de muitas gerências no que diz respeito aos empreendimentos no estrangeiro. Neste estágio inicial, a gerência está muito consciente de que os riscos inerentes aos inves-

⁷⁶ Esta parte do trabalho baseia-se nas seguintes pesquisas: Aharoni, Y. *The foreign investment decision process*. 1966; Barlow, E. & Wender, I. *Foreign investment and taxation*. 1955; Kindleberger, C. *American business...* cit. p. 1-36; *US Production abroad and the balance of payments*. Polk, J., Meister, I. & Veit, L. 1966; Stobaugh. Where in the world should we put that plant? *Harvard Business Review*, v. 47, p. 129, Jan/Feb. 1969; Stonehill & Nathanson. Capital budgeting... op. cit. p. 39.

⁷⁷ Stobaugh. Where in the world... op. cit. p. 130, cita estudos detalhados de viabilidade que custam de 10 mil a 100 mil dólares. O efeito decorrente desses custos é reconhecido pela USAID, que autorizou o pagamento de 50% desses custos nos projetos de desenvolvimento. U.S.C., 22, § 219 (a), 1964.

⁷⁸ Veja Aharoni, Y. *The foreign...* cit. p. 54-61, 212-20.

timentos no exterior são desconhecidos e incalculáveis,⁷⁹ mas tenta minimizá-los, restringindo o investimento a somas que considera como perdas suportáveis, planejando um retorno rápido ou assegurando garantias externas, quer de um governo interessado, quer de um organismo internacional.

Uma empresa multinacional já terá, obviamente, suplantado esse estágio e opera num estilo mais sofisticado. Se contar com uma divisão internacional, os executivos internacionais dessa divisão, com interesses comuns e experiência em atividades no exterior, provavelmente tenderão a competir pelos fundos de investimento da empresa, contrabalançando, assim, as restrições naturais dos executivos nacionais (mesmo a ponto de suscitar graves tensões).⁸⁰ Se a divisão internacional tiver sido reincorporada às divisões nacionais de produção, a fim de alcançar um equilíbrio mais estável entre operações domésticas e no exterior, os gerentes de visão terão experiência tanto nacional quanto internacional, e a empresa poderá analisar equilibradamente as oportunidades internas e externas.

Embora os custos adicionais e de operação em ambientes pouco familiares, distantes da sede, possam ser estimados através da taxa de retorno, a multinacional se depara em ambientes estrangeiros com riscos indefinidos, algumas vezes substanciais. Muitas multinacionais tentam anular esses riscos investindo apenas em países em que possam alcançar uma posição oligopolística, baseada quer na sua superioridade tecnológica, quer no seu poder de mercado.⁸¹ Por outro lado, há evidência de que algumas multinacionais não esperam, nem chegam a atingir, uma taxa de retorno acentuadamente mais alta no exterior.⁸² Em qualquer desses casos, porém, a multinacional não computa especificamente o lucro esperado de um determinado investimento pelo retorno isolado desse mesmo investimento, como talvez o fizessem outras empresas menos evoluídas; ao contrário, é calculado como base na contribuição que dele se espera nas operações gerais. Dessa forma, quando uma fábrica, no país estrangeiro X, apresenta um componente mais barato para o produto da empresa, está contribuindo para os lucros que finalmente advirão das vendas nos países Y e Z; quando usa

⁷⁹ Veja Stobaugh. Where in the world... op. cit. p. 129. Stobaugh. How to analyse foreign investment climates. *Harvard Business Review*, v. 47. p. 100, Sep./Oct. 1969, sugerindo como podem ser quantificados os riscos governamentais. Veja, também: Bugnion, J. R. *La politique d'investissement et financement des entreprises internationales*. 1967. p. 80-9.

⁸⁰ Veja Aharoni, Y. *The foreign*... cit. p. 311.

⁸¹ Veja nota 50.

⁸² Veja em: Penrose. Foreign investment... op. cit. O caso de G.M. Holden's Ltd., na Austrália.

a tecnologia da empresa, está colhendo os benefícios de despesas já realizadas em algum outro lugar.⁸³

4.1.2 Estratégias do governo anfitrião

Um governo que se depara com a proposta de qualquer investimento estrangeiro encontra-se em um dilema, entre o desejo de usá-lo como um meio de atingir certos objetivos nacionais e o receio de que vários valores nacionais sejam por ele ameaçados. É difícil medir e pesar os prós e os contras de alguma forma satisfatória. É grande a tentação de permitir que o *laissez-faire* prevaleça, mas à medida que os governos tornam-se mais conscientes das discrepâncias existentes entre os interesses nacionais e os empresariais, aumenta sua intenção de trazer o desenvolvimento econômico sob um consciente controle coordenado, ficando mais difícil deixar esses problemas ao capricho da escolha empresarial privada.

O envolvimento de uma multinacional torna o problema mais agudo. Consideremos, em primeiro lugar, a principal motivação para a receptividade ao investimento estrangeiro: o desejo de estimular o crescimento e o desenvolvimento econômicos.⁸⁴ A empresa multinacional pode dar uma grande contribuição: pode mobilizar mão-de-obra, capital, equipamento e tecnologia de um modo e em tal proporção que nenhuma outra pode igualar. Entretanto, o governo anfitrião, que articulou um plano abrangente para o desenvolvimento de sua economia, poderá recear que sua estratégia não se combine com o programa global da multinacional, que pode desejar a construção de uma fábrica numa parte central urbana e próspera do país, enquanto que o governo prefere que ela se localize numa província carente, conturbada e subdesenvolvida. Além disso, a multinacional pode exaurir os recursos locais de talento, crédito e matéria-prima a ponto de bloquear os planos empresariais locais, retardando, assim, o desenvolvimento industrial básico.⁸⁵

⁸³ Vernon, R. Conflict and resolution between foreign direct investors and less developed countries. *Public Policy*, v. 17, p. 333 e 338, 1968.

⁸⁴ Para um exame da relação entre investimento estrangeiro direto e desenvolvimento econômico, veja Kindleberger, C. *American business...* cit. p. 145-78; Robinson. *Interrelationship of business...* op. cit. p. 287; Vernon. *Foreign-owned...* op. cit. p. 361, 374. Com relação à América Latina e, de modo geral, numa visão negativa, veja *How Latin America views the US investor*. Vernon, R. ed. 1966; Urquidí, V. *The challenge of development in Latin America*. 1964. cap. 4 e 8.

⁸⁵ Contudo, não está perfeitamente claro que as empresas estrangeiras resistam mais ao planejamento econômico do que as firmas domésticas. Veja Kitron, M. *Foreign investments in India*. 1965. p. 314-6. Kindleberger, C. *American business...* cit. p. 81-3. Byé, M. ed. *La politique industrielle de l'Europe intégrée et l'apport des capitaux extérieures*. Commentaires de Pierre Uri. 1968. p. 128.

As considerações sobre a balança de pagamentos são outra preocupação econômica significativa dos governos ao avaliarem investimentos estrangeiros. A avaliação do efeito do investimento estrangeiro deve considerar não apenas a afluência de investimentos, comparada à saída de dividendos e outros lucros, mas também as possibilidades de substituição de importações, estímulo a exportações, e ainda o efeito que o aumento da renda nacional do país anfitrião exercerá sobre sua capacidade para importar.⁸⁶ Embora a importação de capital por parte da multinacional tenda a ser superior à de algumas outras empresas, a remessa de lucros tende a ser ainda maior.⁸⁷

As empresas multinacionais representam uma significativa ameaça à concorrência local. Caso existam firmas nacionais estabelecidas no mesmo ramo, estas certamente farão pressão contra a entrada estrangeira, temendo que o recém-chegado leve uma vantagem pouco justa em decorrência de seus recursos mais amplos e de sua tecnologia mais avançada.⁸⁸ O governo anfitrião deve avaliar os benefícios advindos do aumento de fluxo de capital e tecnologia para dentro do país, comparando-os à ameaça de monopolização pela multinacional, ocorrência que poderá sufocar o desenvolvimento nacional.⁸⁹ Isso pode ocorrer, mesmo que a multinacional enfrente fortes competidores fora do país, nos casos em que o mercado local é limitado demais para abrigar vários grandes produtores ou quando o governo impedir importações competitivas, quer através de política protecionista, quer através de um acordo com a multinacional. Naturalmente, esse perigo é maior quando a multinacional adquire as empresas locais.

O anfitrião pode também estar preocupado com a sua segurança militar.⁹⁰ Aqui também o panorama se caracteriza por um dilema: o produto da multinacional pode ser crítico, direta ou indiretamente para a estrutura de defesa do Estado; a produção local pode parecer vital. Aceitar-se, entretanto, que essa produção esteja

⁸⁶ Para verificar as dificuldades desses cálculos, veja Kindleberger. *American business...* cit. p. 169-73. Vernon. *Saints & sinners in foreign investment*. *Harvard Business Review*, v. 41, p. 146, 151-2, May/June 1963.

⁸⁷ Veja p. 56 e seqs. do subitem 3.3 ao 4.4.3, inclusive.

⁸⁸ Vernon. *Saints & sinners...* op. cit. p. 146.

⁸⁹ Notadamente, é o próprio governo dos Estados Unidos, como anfitrião, que se mostra mais alerta para evitar aquisição das empresas americanas por firmas estrangeiras. Veja *Economist*, p. 65, Oct. 1, 1969 (proposta de fusão entre a Standard Oil of Ohio e a British Petroleum). Veja também: *United States vs. Aluminium Ltd.*, *Trade Cas.*, 1966, § 71, 895 (D.N.J.) (ordem de desapropriação).

⁹⁰ Ver, por exemplo, a preocupação da França com a negação dos Estados para usar computadores IBM em conexão com os testes atômicos, relatada em Walsh. *France: first the bomb, the plan calcul.* *Science*, v. 156, p. 767, 1967.

sob responsabilidade de uma estrutura controlada por uma organização empresarial estrangeira é ameaçar aquela segurança, pois a empresa, em última análise, deve alguma ou total lealdade a uma entidade política estrangeira. Os Estados Unidos, que por duas vezes já entraram em pânico a respeito do poderio da indústria química alemã no país,⁹¹ não podem dizer às outras nações que essa preocupação seja miragem.

Finalmente, o investimento estrangeiro nas indústrias extrativas tende a causar grandes ansiedades nos governos anfitriões e na imaginação popular, dando origem a visões de um país despojado de suas riquezas naturais — como o Peru depois dos conquistadores — enquanto os benefícios são desviados para o exterior. Algumas multinacionais têm perturbado os governos anfitriões talvez mais do que as pequenas firmas, devido à sua escala de produção, sua tendência a eliminar produtores rivais e sua capacidade de integrar atividades que tendem a afastar os lucros do país, levantando suspeitas de que estejam evitando políticas nacionais. Deve-se notar que esse último aspecto é capaz de converter uma simples operação de mineração ou perfuração em grande escala em multinacional, com seus aspectos especiais de operações internacionais integradas e diversificação de produto.

O investimento da multinacional também causa ansiedades maiores com respeito a “controle” e influência estrangeira, mas esses aspectos serão discutidos mais detalhadamente nas seções subseqüentes.

4.1.3 Estratégias do governo do país de origem

Os governos, em geral, não têm procurado desenvolver uma política global e abrangente com relação a investimento estrangeiro representado pelas multinacionais (ou outras empresas) sob sua jurisdição.⁹² Nos Estados Unidos, as multinacionais têm-se beneficiado da permissividade geralmente encorajadora oferecida ao investimento estrangeiro através do lema de “portas abertas” e, no período após a II Guerra Mundial, através da política

⁹¹ Veja, e.g.: Hearing on s. res. 71 before the special Senate Comm. Investigating The National Defense Programs, 77th. Cong. 1st session, pt. II, 1942, p. 4808 — 30 (testemunho do Procurador-Geral Assistente Thurman W. Arnold).

⁹² Algumas empresas classificáveis como multinacionais foram usadas no passado pelo seu país de origem como um veículo de sua política exterior. O estabelecimento da Anglo Persian Oil Company, no Irã, deveu-se, em grande parte, às exigências navais e às necessidades de combustível do governo inglês. Este elo concretizou-se através da participação substancial do governo na multinacional. Veja *Investigation of world arrangements*. F.R.D., n. 13, (D.D.C.) 1952, p. 280, 290-1. Para uma discussão sobre a empresa estatal italiana de petróleo Ente-nazionale Idrocarburi, veja Votaw, D. *The six-legged dog: Mattei and ENI - a study in power*. 1964.

de recuperação e desenvolvimento estrangeiros. Na década de 60, entretanto, houve dúvidas crescentes sobre as vantagens que os Estados Unidos obteriam de mais investimentos no estrangeiro. Reflexo dessa tendência pode ser ilustrado pela mudança de enfoque que ocorreu com a transferência do apoio, inicialmente dado a *Boggs Bill* — 1959 (que procurava estender às empresas nacionais o parcelamento de impostos americanos sobre a renda estrangeira) para o *Revenue Act* — 1962,⁹³ que eliminou os excessos do parcelamento.⁹⁴ O negativismo tornou-se mais agudo com o programa de investimento direto estrangeiro, antes voluntário e agora mandatório, deixando apenas os países menos desenvolvidos como beneficiários da antiga atitude permissiva.⁹⁵ Há uma crescente preocupação a respeito dos efeitos dos investimentos no exterior sobre a balança de pagamentos e também quanto à questão mais ampla de saber se é de interesse dos Estados Unidos permitir a exportação de capital e tecnologia, que se aliarão à mão-de-obra e recursos mais baratos, com o sacrifício dos trabalhadores e das exportações americanos.⁹⁶

A empresa multinacional desempenhou um papel central no reexame dessa questão. O programa para a limitação voluntária de investimentos no estrangeiro começou como um apelo a um grupo de grandes firmas — com controle sobre parte substancial do total da produção e suficientemente expostas à crítica do público para serem sensíveis à herança johnsoniana.⁹⁷ O programa obrigatório oferecia uma vantagem às firmas (incluindo a maioria das multinacionais, com investimentos no exterior e, portanto, com capacidade para tomar empréstimos externos). A exceção

⁹³ Internal Revenue Code, de 1954, § 951-64.

⁹⁴ Tillinghast. Taxation of foreign investment: a critique of the boggs bill. *Tax Law Review*, v. 16, p. 81, 1960.

⁹⁵ Para uma análise das origens do programa de investimento estrangeiro direto, veja: Hufbauer, G. & Adler, F. *Overseas manufacturing investment and the balance of payments*. 1968, criticado em Behrman, J. Direct manufacturing investment, exports and the balance of payments. 1968. Veja também *Review of balance of payment Policies*, Hearings before the subcomm. on International Exchange and Payments of The Joint Economic Comm., 91st Cong: 1st Session, 1969, p. 198; e Vernon, R. *U.S. controls of foreign direct investments — a reevaluation*. 1969.

⁹⁶ Kindleberger, C. *American business...* cit. p. 67-70. Address by Assistant Secretary of Commerce Chartener. Sept. 25, 1968, reproduzido em CCH Balance of Payments Rep. § 9074. Estas perguntas foram feitas anteriormente pelo Juiz Wyzanski. em: *United States vs. Minnesota Mining & Mfg. Co.*, 92 F. Supp. p. 947, §62-3. (D. Mass. 1950). Para uma análise recente que levanta essas questões no contexto da política tributária, veja Musgrave, P. *United States taxation of foreign investment income*. 1969.

⁹⁷ O programa voluntário foi dirigido a 500 empresas. Veja: Letter from the Department of Commerce, Dec. 6, 1965. Reedit. *International Legal Materials*. v. 5, p. 30, 1966.

para pequenos investimentos anuais — agora, ao nível de um milhão de dólares⁹⁸ — alterou o equilíbrio, favorecendo as firmas menores.

A importância das posições oligopolísticas ocupadas pelas multinacionais fez com que também merecessem o exame da divisão antitruste do Departamento de Justiça.⁹⁹ Os investimentos no exterior, especialmente a compra de empresas em funcionamento, poderão eliminar as fontes de importações competitivas, quer de bens ou de capitais, dentro desse país. A aquisição da tecnologia ou outros bens da firma estrangeira poderá consolidar a posição do comprador face aos mais fracos rivais americanos. A aquisição de uma posição no mercado estrangeiro possibilitará à multinacional adotar em relação às firmas estrangeiras um *modus vivendi* que reduza seu afã de competir nos Estados Unidos (embora isso possa desencadear uma invasão defensiva do mercado americano). A aquisição de interesses conjuntos, em especial, poderá levar a uma colaboração que se estenda além do próprio esforço conjunto.¹⁰⁰ Dessa forma, pode-se esperar que as autoridades americanas do antitruste tenham um interesse muito mais acentuado pelas empresas americanas no exterior.¹⁰¹

4.2 Fluxos internacionais de bens

4.2.1 Estratégias gerenciais

Mais do que um investidor estrangeiro, cuja operação é limitada dentro do mercado local, a multinacional necessita de liberdade para movimentar bens, matérias-primas, componentes e produtos

⁹⁸ 15 CFR § 1000. 503, 1969.

⁹⁹ Kindleberger, C. *American business...* cit. p. 62-7. International Aspects of Antitrust, Hearings before the subcomm, on Antitrust and Monopoly of the Senate Comm. on the Judiciary, 89th Cong. 1966, 2d Sess., pt. I, p. 19-31 (testemunho do Prof. Hymer). Sobre um litígio recente relacionado com aquisição de empresas no exterior, veja: *United States vs. Gillette Co.*, Trade Reg Rep. § 45068 (Civil no. 68-141, D. Mass., registrada em 14 de fevereiro de 1968); *United States vs. Joseph Schlitz Brewing Co.*, 253 F. Supp., 129 (N. D. Calif.) *aff'd per curiam*, 385 US, 37, 1966.

¹⁰⁰ Veja, por exemplo: Brewster, K. *Antitrust and American business abroad*. 1958, cap. 8.

¹⁰¹ Alguns comentaristas têm atribuído à política antitruste norte-americana o investimento feito no exterior pois ela reduz as *oportunidades de expansão no mercado interno*. Veja, e.g.: Maule. Antitrust and the takeover activity of American firms in Canadá. *Journal of Law and Economy*, 1968, v. 2. p. 423. Byé, M. ed. *La politique industrielle...* cit. p. 32. *Commentaires de R. Mikesell*.

acabados — sem limitações de fronteiras nacionais. Com o auxílio de sofisticada análise quantitativa tornada possível pela tecnologia de computadores, a gerência pode determinar a melhor combinação de um dado conjunto de minas, fábricas, armazéns e mercados, a fim de alcançar o lucro máximo.¹⁰² Com a sensível redução atual dos obstáculos naturais ao transporte internacional, uma tal análise a nível internacional é muito útil e as firmas estão, pouco a pouco, aproximando-se de um nível semelhante de “indiferença” internacional. Ao desenvolver sua estratégia, entretanto, uma multinacional precisa levar em consideração barreiras políticas e governamentais, existentes ou em potencial. Enquanto essas barreiras permanecerem com uma variável significativa, será impossível atingir o *optimum* em termos de tomada de decisões.¹⁰³

Os preços de transferência dos bens são igualmente uma importante variável na análise e planejamento das operações da multinacional. Os importadores e exportadores que tradicionalmente atuavam no comércio internacional negociavam à distância, estabelecendo um preço de mercado. Nos primeiros estágios de desenvolvimento das multinacionais, os objetivos internos, independentemente de restrições governamentais e, em especial, as motivações representadas pela contabilidade dos custos, nortearam o estabelecimento dos preços de transferência. As avaliações da atuação da divisão de fabricação norte-americanas dependiam, em parte, do preço pelo qual ela transferia para a divisão internacional os bens ou componentes para venda; a atuação da divisão internacional pelo contrário, dependia de uma margem tolerável entre os preços de compra e revenda.¹⁰⁴ Desse modo, mesmo que não tenha havido vendas para fazer a comparação — um estado de coisas particularmente provável no que concerne a produtos inacabados — houve motivação interna para regatear um preço de transferência ou um mecanismo de preço aceitável tanto

¹⁰² Veja, por exemplo: Henderson & Schlaifer. Mathematical programming. *Harvard Business Review*, v. 32, p. 73, 77-82, May/June 1954.

¹⁰³ Se bem que essas barreiras geralmente funcionam contra os interesses das multinacionais, estas podem, algumas vezes, transformá-las em vantagens se, por exemplo, o país anfitrião deseja estabelecer um mercado protegido para induzir a multinacional a fazer seu primeiro investimento, ou se as leis de um país, relativas a patentes e a marcas registradas, permitem a divisão de mercados nacionais em novos mercados isolados. Veja por exemplo: *United States vs. Guerlain, Inc.*, 155 F.F. Supp. 77, 80 (S.D.N.Y. 1957), (revista por confissão de erro), 358 U.S. 915 (1958).

¹⁰⁴ Veja: Solving international pricing problems. *Business International*, 1965; Shulman, J. Transfer pricing in multinational business. June 1966. (Tese não publicada, arquivada na Biblioteca da Harvard Business School.) Para um estudo sobre o efeito das estruturas divisionais na política interna de preços, veja Fouraker & Stopford. *Organizational structure...* op. cit. p. 53. Veja também: Butler & Dearden, *Managing a worldwide business*. *Harvard Business Review*, v. 43, p. 93, May/June 1965.

por gerentes estrangeiros quanto americanos. À medida que a empresa incorpora à sua estrutura organizacional uma divisão de produção, a motivação interna pelo desenvolvimento de um preço de transferência é reduzida; o gerente está interessado no lucro total, não no lucro de qualquer unidade em particular. Nessas circunstâncias, a motivação dominante por trás de estrutura dos preços é conseguir a máxima vantagem em relação aos diferentes esquemas governamentais de taxaço e regulamentação dos fluxos internacionais. Assim, os preços de transferência passam a ser qualitativamente artificiais.

4.2.2 Estratégia do governo anfitrião

O caminho para que as multinacionais buscassem seus objetivos, sem os obstáculos representados pelas restrições ao comércio tradicional impostos pelas fronteiras nacionais, foi aberto sobretudo pelas medidas propostas pelo GATT,¹⁰⁵ através do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. Embora os países envolvidos não cogitassem da multinacional (e, sem dúvida, teriam abordado a tarefa com menos entusiasmo se soubessem que ela seria uma importante beneficiária), algumas ações redundam, de fato, em benefício especial para a multinacional, como ocorre obviamente no caso do acordo sobre autopeças entre o Canadá e os Estados Unidos.¹⁰⁶ As principais preocupações do governo anfitrião a respeito da multinacional, nessa área, podem referir-se ao fato de que ela não esteja aproveitando suficientemente essa liberdade para maximizar suas exportações originárias do país anfitrião, devido a seus compromissos em outras partes do mundo e a seu desejo de apaziguar o governo (e os sindicatos) de seu país. Apesar da insuficiência de provas, a preocupação a esse respeito persiste.¹⁰⁷

O problema do preço de transferência é particularmente complexo porque os diversos órgãos do governo anfitrião abordam o assunto com objetivos conflitantes. Uma mera listagem desses objetivos já sugere essa diversidade:

¹⁰⁵ 61 Stat. 43 (pts. 5 & 6), (1947), T.I.A.S. nº 1700. Para uma revisão geral e pesquisa da literatura a respeito do assunto, veja Steiner, H. & Vagts, D. *Transnational legal problems*. 1968. chap. XIA.

¹⁰⁶ Tratado com o Canadá sobre Comércio de Produtos Automotores, Jan. 16, 1965, 1966. I. U. S. T. 1372, T. I. A. S. nº 6093. Para uma revisão dos resultados, veja Helmers, H. *The United States Canadian Automobile Agreement*. 1967.

¹⁰⁷ Esta tem sido uma preocupação constante das autoridades canadenses. Veja, e.g.: Safarian, A. *Foreign ownership of Canadian industry*. 1966. p. 104-12. *Watkins Report*. cit. p. 407-8, nota 19. Para dados estatísticos, veja Polk, J. *Production abroad*... cit. p. 118.

1. as autoridades do imposto de renda procurarão estipular preços mais elevados para as exportações e mais baixos para as importações;
2. as autoridades cambiais estrangeiras pressionarão na mesma direção a fim de minimizar as perdas de reservas em moeda forte;
3. as autoridades fazendárias responsáveis pela alfândega e pelo imposto de consumo (ou valor adicionado) estarão, entretanto, interessadas em elevar o valor atribuído às importações;
4. o órgão encarregado de evitar *dumping*¹⁰⁸ considerará o preço local como artificialmente baixo;
5. o órgão encarregado de administração da receita proveniente dos recursos naturais do país fará pressão para elevar o preço de exportação, que constitui a base da tributação.

Esses órgãos raramente coordenam seus esforços ou normas.¹⁰⁹ O que eles realmente têm em comum é a suspeita de que a multinacional, com sua organização complexa, seu controle remoto, grande volume de transferências e dificuldades de comparações objetivas, procura fugir da parte que lhe cabe na composição da arrecadação.¹¹⁰ Além disso, na medida em que diversos países mantêm taxas diferentes de tributação, as multinacionais continuarão, sem dúvida, a tentar deslocar a renda de um país para outro mediante ajustamentos de preços.¹¹¹

¹⁰⁸ "Em termos econômicos *dumping* é o lançamento, em grande quantidade, no mercado internacional, de produtos a preço de custo. Anthony. *The American response to dumping from capitalist and socialist economies. Cornell Law Review*, v. 54, n. 1, p. 159, 1969.

¹⁰⁹ Shulman, J. *Transfer pricing...* cit. p. 34.

¹¹⁰ Oglesby, C. & Shaul, R. *Containment...* cit. p. 82; Harrington. *The road to 1972. Dissent*, p. 5, 9, Jan./Feb. 1969. *Rose the rewarding strategies...* op. cit. p. 100-1.

¹¹¹ As multinacionais podem também ajustar os preços... com relação às vendas dentro da companhia, de acordo com um plano deliberado. Por exemplo, se um país está com dificuldades cambiais pode destinar recursos cambiais escassos para importações, sem permitir que os dividendos sejam remetidos ao exterior. Uma multinacional poderia simplesmente "retirar" seus dividendos levantando proporcionalmente os preços das vendas intercorporações. Os preços de transferência são também um mecanismo útil para reduzir as obrigações tributárias da empresa. As subsidiárias podem ser instruídas para cobrar altos preços pelas remessas de bens e serviços para os países que cobram alta taxa de imposto de renda e baixos preços para aqueles cujas taxas são relativamente mais baixas. As autoridades tributárias estão a par dos truques; *Rose the rewarding strategies...* op cit. p. 101.

4.2.3 Estratégias do governo de origem

A participação norte-americana no GATT contribuiu para possibilitar à multinacional movimentar seus produtos internacionalmente, incluindo as importações para os Estados Unidos as quais cresceram o suficiente para merecer maior atenção.¹¹²

A interferência mais significativa exercida pelos Estados Unidos no fluxo de bens da multinacional tem sido o controle imposto com base em considerações políticas da guerra fria nos termos do *Export Act*¹¹³ e o *Trading with the enemy Act*.¹¹⁴ A aplicação deste último às exportações de subsidiárias estrangeiras das companhias americanas tem sido particularmente controvertida; a alegação de jurisdição extraterritorial é citada como um exemplo básico das ameaças que as multinacionais apresentam para a soberania nacional dos Estados anfitriões.¹¹⁵ Uma importante questão de política internacional para os Estados Unidos na nova década é saber se os ganhos advindos do impedimento do comércio com as nações comunistas (uma vez que as restrições americanas não são com frequência consideravelmente mais rigorosas do que as de outras nações da Europa Ocidental) serão superiores aos prejuízos causados às relações com outros países. Além disso, o país anfitrião frequentemente adotará medidas que requeiram exportação dos bens, forçando a aquiescência americana ou colocando a empresa matriz americana num dilema insolúvel.¹¹⁶

Na área do preço de transferência os Estados Unidos têm realizado um esforço complexo para deslindar a situação causada

¹¹² O *Wall Street Journal*, July 10, 1969, p. 1, col. 6, demonstra que essas importações já alcançaram um nível substancial. Essa publicação relata uma moção do Congresso para investigação, incluindo uma possível revogação da lei que permite que bens sejam enviados para o exterior, transformados e depois trazidos de volta ao país, sujeitando-se apenas ao imposto de importação sob o valor adicionado. *Tariff Act of 1930*, § 1201, ff 1615(g) 19 U.S.C. § 1201 (1964).

¹¹³ 50 U.S.C. app. § 2021 et seq. (1964).

¹¹⁴ 50 U.S.C. app. § 5 (b) (1964). Veja Berman & Garson. United States export controls - past, present, and future. *Columbia Law Review*, v. 67, p. 791, 867-72, 1967. Veja também notas 11 e 19.

¹¹⁵ Torem & Craig. Control of foreign... op cit. n. 136, p. 705.

¹¹⁶ A França impôs uma série de medidas controladoras à subsidiária francesa da Fruehauf, quando os Estados Unidos tentaram bloquear a venda de seus veículos para a China Vermelha. *Société Fruehauf Corp vs. Massardy*, [1968] D. S. Jur. 147, [1965] J.C.P. II 14, 274 bis (cours d'appel, Paris). Parte deste parecer está traduzido em *International Legal Materials*. 1966, v. 5, p. 476. Veja, também, Craig. Application of the trading... op cit. p. 579.

pelas multinacionais e outros investidores estrangeiros. Em vários casos, têm-se tentado restabelecer o preço de venda de bens vendidos pelas multinacionais às suas subsidiárias de ultramar de acordo com a seção 482 do Código de Imposto de Renda (*Internal Revenue Code*).¹¹⁷ O princípio restritivo do *arm's length* citado nesses casos não apresenta especificidade e previsibilidade adequadas e o Tesouro tentou elaborar um regulamento definindo o preço comparável não-controlado (*The comparable uncontrolled price*)¹¹⁸ Os regulamentos reconhecem que realmente pode haver transações *arm's length* restritivas não-comparáveis e estabelece dois testes secundários:

1. o "método de preço de revenda", que consiste em deduzir do preço pelo qual os bens são revendidos pela entidade compradora os mais altos preços comparáveis;
2. o *cost plus method*, baseado no acréscimo de uma margem de lucro bruto ao custo da produção de um bem, geralmente inferido das demais vendas da entidade vendedora. Não está absolutamente claro se essas normas se mostrarão funcionais no contexto de operações de uma multinacional, cuja tendência é de não produzir os dados solicitados.

4.3 Os fluxos de dados tecnológicos e gerenciais

4.3.1 Estratégia gerencial

Muitos observadores consideram como maior contribuição da multinacional para a economia do mundo livre sua capacidade de transmitir rapidamente dados tecnológicos e gerenciais de um país para outro, de forma imediatamente utilizável.¹¹⁹ Naturalmente, ela partilha este papel com técnicos e estudiosos, universidades e institutos de pesquisa, programas de assistência técnica sob direção governamental e com empresas particulares de consultoria

¹¹⁷ *Internal Revenue Code of 1954* § 482. Os problemas e casos básicos referentes ao § 482 estão analisados em: Tillinghast. The application of Section 482 to international operations: inter-company pricing problems, N.Y.U. 24th Inst. on Fed. Tax., 1966, p. 1433.

¹¹⁸ *Treas. Reg.* § 1.432 — 2e, T.D. 6952, 1968 — I Cum. Bull. 218, conforme foi retificado em T.D. 6964, 1968 — 34 Cum. Bull. 20, e T.D. 6998, 1969 — 2 Cum. Bull. 9.

¹¹⁹ Compare, por exemplo: Drucker, P. *The age of discontinuity*. 1963, p. 96-97, 130 (Trad. J. R. Brandão Azevedo. *Uma era de descontinuidade*. 1. ed. Rio de Janeiro, Zahar 1970) Lachmann. The role of industrial property in the dissemination of technical information in the world context — a United Nations view. *Idea*, v. 9, p. 180. 186-7 (*Conf. Issue 1965*).

em engenharia e administração;¹²⁰ mas uma grande vantagem da multinacional consiste na possibilidade de transferir prontamente um corpo de conhecimento não contido na mente de qualquer indivíduo em particular, mas dividido entre pessoas, cada uma das quais é treinada para operar em conjunto com outras que possuem e podem aplicar dados correlacionados. A multinacional é, caracteristicamente, uma empresa com um grau de maturidade tecnológica superior à média.¹²¹ É a posse dessa tecnologia que lhe fornece o ímpeto (e freqüentemente a coragem) para lançar-se em novos mercados.¹²²

Conquanto represente alguma economia a realização de pesquisas no exterior, em vez de nos Estados Unidos,¹²³ a multinacional desenvolve usualmente novas habilidades tecnológicas e gerenciais na sua sede e, depois de explorá-las em âmbito doméstico, exporta-as para o exterior.¹²⁴ Além do mais, conquanto as empresas multinacionais ocasionalmente concedam autorização para o emprego de sua tecnologia, fazem-no com menor freqüência do que as empresas menores, preferindo utilizá-la dentro de sua própria organização, sob rigoroso controle.¹²⁵ A adoção dessa estratégia leva as multinacionais a procurarem várias modalidades de proteção. A liberdade de transferir pessoal é fundamental para o fluxo de informações.¹²⁶ A empresa multinacional considera naturalmente desejável a existência de um eficiente sistema de patentes ou uma lei de proteção aos segredos comerciais para preservar sua superioridade tecnológica e manterá, assim, um programa para execução pronta e diligente de todas as medidas legais potencialmente úteis.¹²⁷

¹²⁰ Veja, de modo geral, Gabriel, P. *The international transfer of corporate skills*. 1967. Fforde, J. S. *An international trade in managerial skills*. 1957. Gabriel. More channels needed to transmit management know-how. *Columbia Journal World Business*, v. 4, p. 33, Jan./Feb. 1969.

¹²¹ Veja p. 10-1. subitem 3.3: *Tamanho e poder*.

¹²² Veja, por exemplo, Gruber, Meta & Vernon. The R & D factor in international trade and international investment of United States industries. *Journal of Political Economy*, v. 75, p. 20-30, 1967.

¹²³ Freeman. Research comparisons. *Science*, v. 158. p. 463, 1967.

¹²⁴ As multinacionais, de fato, empenham-se em pesquisas substanciais no exterior. Layton, C. *Transatlantic...* cit. p. 93 (nota 41.) (200 firmas norte-americanas com 10% da sua produção no exterior, lá fizeram apenas 4% de suas pesquisas). Chorafas. Hidden brain drain. *International Management*, Jan. 1969, p. 54.

¹²⁵ Cf. Booz. *New foreign...* cit. p. 5, 31-2.

¹²⁶ Para exemplo das dificuldades enfrentadas pela administração na movimentação de pessoal no exterior, veja Hilton Hotels Corp. Case no. ICH 6G118, cit. p. 17-21.

¹²⁷ Shipman. International patent planning. *Harvard Business Review*, v. 45, p. 56, Mar./Apr. 1967.

Finalmente, a empresa multinacional desejará proteger os aspectos financeiros dos seus investimentos tecnológicos. Nesse sentido, poderá fazer com que parte de suas despesas de pesquisa sejam classificadas como deduções da renda tributável vinda do exterior ou considerada como base para o cálculo de uma taxa de retorno permitida em face do controle cambial estrangeiro.¹²⁸

4.3.2 Estratégias do governo anfitrião

Embora difundida a noção de que a tecnologia pode exercer efeitos deletérios tanto na cultura quanto na ecologia de uma nação, o desenvolvimento tecnológico geralmente é considerado de alta prioridade. O país anfitrião buscará, de modo geral, atingir três objetivos:

1. maximizar as importações de tecnologia atual;
2. estabelecer suas próprias bases para futuras atividades de pesquisa;
3. não pagar preço muito alto para alcançar qualquer dos dois primeiros objetivos.¹²⁹ Na busca destes objetivos, um governo poderá com frequência ver-se forçado a negociar com as multinacionais.¹³⁰ Poderá, porém, rezear que, em vista dos progressos alcançados pela empresa multinacional no campo da pesquisa, a iniciativa local seja prejudicada, quer devido ao monopólio exercido pela empresa no mercado disponível, quer pelo fato de que empregue todo o pessoal qualificado local. Além disso, o governo poderá sentir-se frustrado pela tendência que tem a multinacional de reter para si toda a informação. Outros custos estão en-

¹²⁸ Para exemplo de discrepância entre opiniões sobre os *royalties*, veja: Kapoor. *Foreign collaborations in India: problems and prospects*. *Idea*, v. 10, p. 213, 358-62, 1966. Considerações sobre os tributos e sobre as repatriações de dividendos podem conduzir a multinacional a "vender" a tecnologia às suas subsidiárias, mesmo que tais arranjos sejam artificiais do ponto de vista de uma empresa autônoma. Esta alternativa depende dos diferentes acordos como, por exemplo, o desconto de impostos sobre *royalties* na fonte *versus* os dividendos ou a possível dedução dos *royalties*. Uma empresa multinacional pode também ser levada a autorizar o uso de patentes para preservar sua posição (no mercado), posição essa assegurada pela legislação que controla as marcas e patentes. Se a multinacional realmente conceder tal licença, ela poderá "ajustar" a renda auferida no exterior aos preços, descontando o custo decorrente do uso da patente. Cf. Safarian, A. *Foreign ownership*... cit. p. 194-5.

¹²⁹ Para uma análise da política tecnológica adotada por um país, incluindo sua posição em relação às empresas americanas, veja Gilpin, R. *France in the age of the scientific states*. 1968.

¹³⁰ Vernon. *Conflict and resolution*... op. cit. v. 17, p. 345-6.

volvidos na recepção do fluxo de tecnologia estrangeira: permissão da influência estrangeira ou o controle estrangeiro sobre as indústrias para o desenvolvimento.

Os instrumentos regulatórios de que dispõe o governo anfitrião são limitados. Embora possa negar a proteção de patente ou exigir que a multinacional conceda autorização para o uso de suas patentes mediante pagamento de um *royalty* razoável,¹³¹ essa política não terá êxito se os concorrentes nacionais não possuírem *know-how* gerencial para ingressar no processo de produção. O Estado poderá também exigir que a multinacional treine pessoal local para assumir funções dentro da empresa, na esperança de que a mobilidade de emprego difunda esse treinamento por toda a economia do país. O anfitrião poderá, ainda, tentar restringir o impacto da multinacional impedindo o investimento direto no processo manufatureiro e procurando acesso indireto à tecnologia através de solicitação de licenças ou estabelecimento de consórcio. O país anfitrião pode afetar o lucro obtido pela multinacional sobre seu investimento através de tributação ou controles cambiais. Entretanto, qualquer que seja o esquema regulador de sua preferência, ele deve lembrar que a superioridade tecnológica é, freqüentemente, o estímulo que leva a multinacional a fazer o investimento inicial.

4.3.3 Estratégias do governo local

Contrariamente ao que fez a Inglaterra,¹³² os Estados Unidos não tentaram sistematicamente restringir a saída de tecnologia. Tem, entretanto, tentado impedir a transmissão de informações estratégicas aos países comunistas, projeto este que além de violar as idéias básicas sobre liberdade intelectual, é difícil de ser executado.¹³³ É particularmente difícil bloquear todas as possíveis brechas que certamente existirão em uma estrutura tão aberta como a da multinacional, com seu variado pessoal internacional. Nos próximos anos os Estados Unidos poderão considerar se a exportação livre de tecnologia atende ou não a seus interesses econômicos, embora seja uma área em que talvez resida a maior vantagem competitiva norte-americana. Em caso positivo, a multinacional terá que arcar com o ônus do que acontecer. Atualmente

¹³¹ Penrose, E. *The economics of the international patent system*. 1951, p. 162-87.

¹³² Veja 5 Geo 4, c. 97, (1824); 10 Parl. Deb. (2d ser.) 141-51 (1824).

¹³³ Berman & Garson. *United States export...* op. cit. p. 823-30.

te o Tesouro americano está tentando assegurar para si o recebimento, em impostos, de uma parcela adequada da receita obtida no exterior com a exportação de tecnologia.¹³⁴

4.4. *Fluxos dos lucros repatriados*

4.4.1 Estratégias gerenciais

Em certo sentido, a decisão gerencial de repatriar uma parcela dos lucros auferidos no exterior é o aspecto negativo da decisão de reinvestir. Em outras palavras, a gerência precisa decidir quanto deverá investir a mais no exterior, baseando, freqüentemente, suas decisões nas mesmas considerações que determinaram o investimento inicial.¹³⁵ Alguns executivos consideram os lucros no exterior como “prêmio de corridas de cavalo”, ou seja, fundos que podem ser apostados novamente sem o temor que acompanha uma primeira incursão no exterior,¹³⁶ enquanto que gerentes com características mais internacionais tendem a minimizar a diferença expondo ao risco diferentes parcelas do “total” de ganhos. De qualquer modo, a maioria dos gerentes centraliza as decisões referentes a repatriação, em vez de delegá-las à subsidiária local que obteve os fundos.¹³⁷

A gerência financeira internacional torna-se mais difícil do que no cenário interno a partir do momento em que o investimento inicial tenha gerado fundos excessivos e a decisão tomada seja a de não reinvestir. Os gerentes financeiros internacionais enfrentam um mundo formado por sistemas monetários e bancários, que freqüentemente se deslocam em direções opostas, oferecendo oportunidades e apresentando riscos. Enfrentam, também, diferentes estruturas tributárias e políticas reguladoras de dividendos. Pode-se distinguir três tipos de abordagem gerencial.¹³⁸ Uma companhia estreante no campo internacional, tende a adotar uma abordagem nacionalista, agindo com o objetivo de “evitar riscos”.

¹³⁴ Treas. Reg. § 1.482 — 2 (d) (2) (iii) (1968) (lista dos fatores relevantes para a determinação de uma alocação adequada dos custos da pesquisa).

¹³⁵ Esta parte do trabalho baseia-se, em geral, em Polk, J. *Production abroad*... cit. chap. 5; Smith, Financial variables in international business. *Harvard Business Review*, v. 44, p. 93, Jan./Feb. 1966. Zenoff, D. The determinants... op. cit. p. 1-18.

¹³⁶ Barlow, E. & Wender, I. *Foreign investment*. cit. 164-6.

¹³⁷ Zenoff, D. The determinants... op. cit. p. II-19-21.

¹³⁸ Compare Rose. The rewarding strategies... op. cit. p. 100-5, com Polk, J. *Production abroad*... cit. p. 92-3.

Neste estilo de gerência de fundos, a soma originalmente investida no exterior é lá mantida, com possível reinvestimento de parte dos lucros. Se a moeda estrangeira é instável, os excessos de fundos são freqüentemente convertidos para a moeda do país de origem. Uma segunda abordagem, mais sofisticada, envolve uma política agressiva de procura de ganhos financeiros e de produção. Os gerentes financeiros de uma multinacional desse tipo reagirão prontamente (ou por antecipação, como medida de proteção) às desvalorizações ou revalorizações das moedas nacionais. Em situações inflacionárias, esses alocadores de recursos manterão um suprimento mínimo de dinheiro em caixa, impedirão o crescimento das contas a receber e aumentarão os empréstimos, sempre que possível. As taxas de juros serão fortemente controladas e as variações levarão a rápidas transferências entre as subsidiárias. Outras empresas mais experimentadas ("refreadoras") adotam uma atitude ainda mais restritiva. Operam na suposição de que, em vista do número e variedade de seus compromissos internacionais, seja provável que simultaneamente se beneficiem e sofram pelos reajustes monetários e que os riscos com a mudança dos fundos terão reflexos sobre seus ganhos potenciais. Os gerentes de tais empresas tendem antes a desenvolver regras práticas com relação aos percentuais de ganhos a serem repatriados do que a calcular precisamente a distribuição ótima de fundos. Sua precaução é maior porque constituem excelentes alvos das reações políticas e governamentais.

4.4.2 Estratégias do governo anfitrião

Um governo anfitrião, atento à defesa de suas talvez minguadas reservas monetárias, sente-se particularmente apreensivo a respeito dos fluxos monetários da empresa multinacional.

Primeiramente, essa preocupação é aguçada pelo próprio vulto dos ganhos que a multinacional caracteristicamente gera.¹³⁹ De fato, o país anfitrião presume que o investimento de uma empresa multinacional no exterior terá, necessariamente, êxito. Em segundo lugar, a rapidez com que os executivos das multinacionais são capazes de transferir grandes somas de dinheiro de um país para outro torna difícil a aplicação de medidas compensatórias, por parte do governo; freqüentemente as maiores transferências ocorrem quando a situação cambial do país está mais grave.¹⁴⁰

¹³⁹ O empreendimento da General Motors na Austrália é um exemplo clássico. Penrose. *Foreign investment...* op. cit. p. 220. (Caso da General Motors — Holden's Ltd., na Austrália).

¹⁴⁰ Veja e.g.: *Wall Street Journal*, May 29, 1969, p. 1. c. 6. (relato da política adotada pela Singer em relação ao uso de moedas fortes.)

Finalmente, a complexa integração entre as atividades da multinacional, desenvolvidas localmente e no exterior, leva os altos funcionários governamentais a suspeitar que a transferência de dinheiro seja feita de maneira encoberta, mais por meio de modificações nos preços de transferência do que de puras transferências de dinheiro vivo. O governo anfitrião enfrenta muitas dificuldades ao enfrentar essa ameaça. Haverá um desencorajamento dos investimentos estrangeiros se for estabelecida uma taxa máxima para a remessa de lucros? Se for estabelecida uma taxa, qual deverá ser seu valor? Se for suficientemente baixa a ponto de ser aceita pelas críticas locais, será ela suficientemente alta para compensar os riscos envolvidos?¹⁴¹ Irá a existência desses controles abalar a confiança geral na moeda local ou criar dificuldades no relacionamento com o Fundo Monetário Internacional?

4.4.3 Políticas do governo de origem

Até 1962, a política americana empenhava-se em encorajar os investidores a remeterem seus lucros para os Estados Unidos lentamente. Logo depois, no contexto de uma situação crescentemente adversa da balança de pagamentos, o *Revenue Act* de 1962¹⁴² excluiu do esquema o diferimento tributário que passou a ser considerado excessivo em operações especiais através de companhias que gozaram de proteções tributárias.¹⁴³ Posteriormente, o programa do *Foreign Direct Investment Control* começou a pressionar no sentido de remessa imediata dos lucros auferidos no exterior, mesmo que isso os expusesse à tributação americana antecipada.¹⁴⁴

Em virtude de seu porte, a multinacional era um dos alvos importantes dessa regulamentação. Além disso, as normas que inibem as transferências de fundos entre diferentes grupos de países estrangeiros tendem muito mais a complicar a estratégia global da empresa multinacional do que a da firma que investe em apenas um ou dois países.¹⁴⁵ O atendimento dessas exigências

¹⁴¹ A teoria de que regular as taxas do lucro das indústrias de "alto-risco" é particularmente difícil, está ilustrada nos casos discutidos em Note, FPC Regulation of Independent Producers of Natural Gas, *Harvard Law Review*, v. 75, p. 549, 1962.

¹⁴² *Int. Rev. Code of 1954*, §§ 951-64.

¹⁴³ Para uma análise do *Revenue Act of 1962* no contexto da política geral de investimento estrangeiro, veja Krause, L. & Dam, K. *Federal tax treatment of foreign income*, 1964.

¹⁴⁴ Scott, Tax and other implications of the foreign direct investment regulations. *Taxes*, v. 47, p. 32, 1969.

¹⁴⁵ Veja 15 CFR § 1000.319 (1969).

pode fazer com que recaia sobre a multinacional a ira dos governos estrangeiros, que se ressentirão do exercício do controle extraterritorial e insistirão em que é dever da diretoria da subsidiária — e não da administração da matriz — determinar a política de dividendos.¹⁴⁶

4.5 Cessaçõ dos investimentos

4.5.1 Estratégias gerenciais

Conquanto o maior interesse das políticas da multinacional se haja concentrado nas suas decisões de investimento, está-se tornando evidente a necessidade de considerar também suas estratégias de *desinvestimento*. Através da constante avaliação de suas operações internas, uma multinacional periodicamente concluirá que uma determinada instalação não está mais executando a função útil para a qual tenha sido originalmente planejada (ou que talvez teria sido logo de início, um erro).¹⁴⁷ Alterações nas taxas de fretes, custos comparativos de mão-de-obra, ou preços de matéria-prima, ou ainda a existência, em algum outro lugar, de uma indústria mais moderna, mais eficiente e com maior capacidade, podem levar a administração a concluir que uma fábrica deve ser fechada e a produção transferida para outro lugar. Um exemplo digno de nota foi a decisão tomada pela General Motors de transferir sua produção de refrigeradores da França para a Itália quando a produção italiana estava pressionando os produtos franceses (e alemães).¹⁴⁸ Quanto mais integrada for a estrutura internacional da multinacional — ou seja, quanto

¹⁴⁶ Veja, em geral: Reh binder. The foreign direct investment regulations: an European legal point of view. *Law & Contemp. Prob.*, v. 34, p. 95, 1969.

¹⁴⁷ Os aspectos matemáticos de uma decisão, referentes ao fechamento de uma fábrica, estão resumidos em Henderson & Schlaifer. *Mathematical...* op. cit. p. 81-2, os quais advertem: "A decisão de fechar a empresa dependerá, em parte, do limite até o qual os custos fixos possam ser eliminados quando uma empresa em particular é completamente fechada; pode depender ainda mais das políticas da empresa voltadas para o relacionamento dentro da comunidade ou para alguma outra consideração que não seja financeira. A programação matemática não pode substituir o julgamento, mas pode fornecer algumas informações factuais, de que a administração necessita..." Para um estudo de caso internacional, veja: Valtz. The case of the multiplant manufacturer, de *Harvard Business Review*, p. 12, Mar./Apr. 1964.

¹⁴⁸ Este episódio está descrito em Johnstone, A. United States direct investment in France. 1965 p. 14; a crise da geladeira está apresentada, de modo geral, em Italy vs. EEC Comm'n, *Recueil de La Jurisprudence de la Cour*, v. 9, p. 335 (Cour de Justice de la Communauté Européene 1953). Para outros exemplos, veja *Annual Report for 1968*, da Borden Company,

maior sua tendência a ignorar as fronteiras nacionais — maior a probabilidade de reagir a mudanças mediante o encerramento de suas atividades em um local e a expansão em outro.

Por outro lado, uma empresa multinacional preocupa-se muito com a possibilidade de desinvestimento forçado pelo país anfitrião e, o que é pior, com pequena ou nenhuma compensação. Se a multinacional sente essa ansiedade antes do investimento, pode acontecer que somente o leve a cabo mediante recebimento de garantias quer do país anfitrião, quer do país de origem.¹⁴⁹ Após o investimento, ela poderá moldar suas táticas operacionais de modo a minimizar a tentação do anfitrião para expropriar e, quando ameaçada de expropriação, a multinacional poderá reagir tentando mobilizar apoio político local ou do país de origem ou ameaçando usar seu próprio poder econômico para boicotar o produto nacionalizado. Poderá, também, chegar à conclusão de que a melhor solução será a venda de sua filial local a qualquer preço. Esta alternativa é particularmente atraente se a continuidade de operações conduzir à ausência de rentabilidade, como sempre acontece nas operações de utilidade pública.¹⁵⁰

1969, p. 16 (o cancelamento de algumas operações canadenses de exportação ocorreu em consequência das melhores condições dos laticínios na Venezuela: Deckert. *Das verspielte Erbe*. (Deere Lanz — The history of an American failure); *Die Zeit*, Mai 6, 1969, p. 17. Knowing when to quit: Scovill in France. *Business International*, p. 75, mar. 7, 1969; Misadventure in Sicily. *Fortune*, p. 244, May 15, 1969. Problemas da Empresa Raytheon e de outras empresas norte-americanas. Para uma análise mais generalizada, veja Stacey. Why American firms fail overseas? *Business Management*, p. 18, Aug. 1967; Trueheart, H. Foreign investment organization and liquidations of American subsidiaries in France. Apr. 1969, p. 25-52. (Tese não publicada, arquivada na Biblioteca da Harvard Law School.)

¹⁴⁹ É difícil quantificar o efeito deletério de possíveis confiscos, especialmente se tentarmos separá-lo da ameaça de outras iniciativas governamentais prejudiciais à firma. Este fato se evidencia de maneira sumária em Weston *International law and the deprivation of foreign wealth: a framework for future inquiry — part II, Va. L. Rev.* v. 54, p. 1265, 1343-5, 1968. Dados relativos à influência das expectativas geradas pelo governo sobre o investimento estrangeiro são apresentados em: Stobauger. *Where in the word...* op. cit. p. 132. O desejo demonstrado por muitas empresas norte-americanas de pagar um prêmio alto pelos seguros fornecidos pela AID também evidencia a percepção que elas têm do risco. Carta de Cecil Hunt (Asst. Gen. Counsel for Private Resources, AID para o autor, datada de 15 de setembro de 1969. (arquivada na *Harvard Law Review*) (Os prêmios em 1969 foram duas vezes mais elevados do que os cobrados em 1967).

¹⁵⁰ Para uma análise da evolução dos serviços de utilidade pública na América Latina, veja Steiner, H. & Vagts, D. *Transnational legal...* cit. p. 338-41; Tendler J. *Electric power in Brazil*, 1968, p. 1-79; Vernon. An interpretation of the Mexican view. *How Latin America...* cit. p. 95, 105-9. A transferência gradual de empreendimentos estrangeiros na área de recursos naturais nos países menos desenvolvidos será um fenômeno cada vez mais comum. Penrose, E. *The large international...* cit. p. 259.

4.5.2 Estratégia do governo anfitrião

Os governos anfitriões estão se tornando cada vez mais conscientes dos perigos representados pela retirada dos investimentos de uma multinacional. Embora em situações que impelem à retirada seja também provável o fechamento de empresas nacionais (o que talvez afete menos aos que ficarem desempregados e à comunidade local), o encerramento das atividades poderá ser particularmente sério e amedrontador devido a suas dimensões e a relativa distância e impessoalidade com que a decisão é tomada. O governo anfitrião vai sentir que a decisão, além de ter sido tomada com base em cálculos internacionais que não levam em consideração as necessidades locais, oferece pouca oportunidade para que as autoridades locais se empenhem em esforços de persuasão. Além disso, pode ser particularmente difícil para o governo local fazer valer suas leis referentes a pagamento de indenização e outros benefícios aos empregados, no caso de retirada da multinacional, mesmo considerando que a multinacional, quase sempre, deixa para trás, a título de garantia, alguns ativos. Entretanto, problema mais difícil é certamente o da multinacional que encontra condições físicas ou políticas locais desfavoráveis e simplesmente permite que seu investimento se deteriore.¹⁵¹

O próprio governo anfitrião poderá, naturalmente, querer tomar a iniciativa de expulsar uma multinacional. Quer o desejo tenha suas origens em considerações políticas chauvinistas — a oportunidade de desfechar um golpe nos novos imperialistas estrangeiros — quer surjam a partir de considerações relativas a planejamento econômico — a oportunidade de nacionalizar o desenvolvimento econômico e assim assegurar seus frutos para o país anfitrião — a expropriação se constitui em um dilema de grandes proporções. Desconsiderando as doutrinas sobre compensação contidas na legislação internacional que trata do assunto, legislação esta muito analisada, mas ineficaz e pouco desenvolvida,¹⁵² o expropriador enfrenta muitos perigos. Primeiramente, o país anfitrião precisará ponderar o valor das operações locais da multinacional, sem levar em conta a tecnologia e o apoio do país de origem. Aquelas operações não mais contarão com o beneplácito da matriz e não serão mais consideradas como fonte de oferta e demanda. Além do mais, o país anfitrião fatalmente per-

¹⁵¹ Isto é mais comum nos indústrias de recursos naturais onde a empresa pode explorar seu investimento inicial e depois recusar-se a dar continuidade às suas operações. A empresa petrolífera, por exemplo, após obter a concessão, pode furtar-se a perfurar os poços.

¹⁵² Para um resumo recente, veja Weston. *International law...* op. cit.

derá grande parte dos gerentes de alto nível.¹⁵³ Em segundo lugar, o país anfitrião deverá considerar a força do mercado internacional da empresa multinacional, que poderá contar com o apoio de outras multinacionais para completar o boicote.¹⁵⁴ Em terceiro lugar, o país anfitrião sofrerá uma perda substancial de apoio da comunidade empresarial internacional, independentemente das pressões exercidas pela multinacional afetada. Finalmente, o país anfitrião precisa ter consciência das consequências políticas — a multinacional poderá manter fortes laços com o seu governo e estar, assim, apta a convocar vigoroso apoio diplomático e até militar.

4.5.3 Estratégias do país de origem

O desinvestimento voluntário por parte de uma multinacional raramente causa problemas para o país de origem; poderá, isto sim, ser vantajoso para a situação de sua balança de pagamentos.¹⁵⁵ Os Estados Unidos, porém, são sensíveis ao desinvestimento quando decorre de imposição do país anfitrião. Em alguns casos, a expropriação causará prejuízos diretos ao país de origem. No caso anglo-iraniano, por exemplo, a Grã-Bretanha perdeu tanto o seu suprimento de petróleo (que era o sustentáculo de sua situação cambial) quanto sua participação *pro rata* no ativo anglo-iraniano.¹⁵⁶ Entretanto, ainda que o governo não sofra prejuízos em investimento direto ou suprimento de material estratégico, poderá ser politicamente sensível aos pedidos de proteção

¹⁵³ Servan-Schreiber, J. J. *The American...* cit. p. 41. Observe, no entanto, que a perda de um elo na cadeia empresarial pode também afetar as operações integradas da multinacional. Veja, por exemplo, os prejuízos da Ford na Europa em decorrência das greves na Inglaterra. Veja *Fortune*, p. 49, May 1st, 1969.

¹⁵⁴ *Waldron Vs. British Petroleum Co.*, 231 F. Supp. 72 (S.D.N.Y. 1964). (O maior boicote de empresas petrolíferas com relação ao petróleo produzido no Irã). As medidas governamentais britânicas foram provavelmente mais eficazes. Walden. *The international petroleum cartel in Iran — private power and the public interest*. *J. Pub. L.* v. 2, p. 64, 76-7, 1962.

¹⁵⁵ De acordo com suas leis antitruste, os Estados Unidos podem ir contra uma multinacional, requerendo o desinvestimento de operações da empresa no exterior. Veja, e.g.: *United States Vs. United Fruit Co.*, 1958, Trade Cas. ff. 68.941 (E.D. 1a). Normalmente, no entanto, o desinvestimento envolve ações de empresas associadas. Veja e.g.: *United States Vs. Standard Oil Co. (N.J.)*, 1960, Trade Cas. ff. 69.849 (S.D.N.Y.).

¹⁵⁶ Walden. *The international petroleum...* cit. p. 73-7.

emanados da empresa multinacional.¹⁵⁷ Divergências da United Fruit Company na Guatemala, ITT no Brasil e de grandes companhias petrolíferas no Ceilão, Peru e Argentina, todas elas envolveram os Estados Unidos na controvérsia. Obviamente, dependendo de considerações de ordem política e diplomática, os Estados Unidos reagirão através de diferentes canais e com diferentes armas econômicas.¹⁵⁸ Porém, mesmo dentro da administração, diferentes órgãos terão diferentes motivações. A divisão antitruste, por exemplo, iniciou uma ação para dissolver a United Fruit Company no mesmo mês em que outros departamentos participavam de medidas drásticas contra o regime guatemalteco que encampara os bens da empresa. Não há, portanto, garantia absoluta de que os Estados Unidos saltarão em defesa de suas multinacionais, nem mesmo que irão encarar o caso das empresas multinacionais com maior seriedade do que, digamos, o de um grupo de operadores de pequenos barcos pesqueiros. Em vários casos, particularmente o do Peru, o governo relutou em dar pleno apoio à multinacional; foi o Congresso que representou contra o Peru e posteriormente, aplicando o *Hickenlooper Amendment*¹⁵⁹ — que cortava a ajuda externa a um país expropriador — se colocou ao lado do investidor privado.¹⁶⁰

5. Possíveis abordagens para os governos anfitriões

Exploraremos aqui as maneiras pelas quais os países anfitriões podem responder ao *défi* ou desafio da multinacional, ou seja, as estratégias que deverão ser utilizadas para conciliar seu desejo de extrair benefício da multinacional com o medo de seu poder, de seu controle e de sua condição de estrangeira.

¹⁵⁷ Alguns observadores atribuem esta sensibilidade ao íntimo relacionamento entre as elites governamentais e empresariais — o chamado “complexo militar-industrial”. Veja, e.g.: Perlo. *American oil companies and the Middle East. International Aff.*, v. 13, p. 39, 43, Dec. 1967. Veja também Oglesby, C. & Shaul. *R. Containment...* cit. p. 109; Tanzer, M. *The political economy of international oil and the underdeveloped countries*. 1969. cap. 5.

¹⁵⁸ Para visões totalmente diferentes do papel dos Estados Unidos com relação à United Fruit Company e a rebelião liderada por Castillo Armas, compare Oglesby, C. & Shaul, R. cit. p. 104, com James, D. *Red design for the Americas: Guatemalan prelude*. 1954. p. 308. Veja, também: Barnett, R. *Intervention and Revolution*. 1968. p. 229-36. Para uma análise dos mecanismos usados pelo governo dos Estados Unidos para apolar as firmas americanas no exterior, veja: Wetter. *Diplomatic assistance to private investment. U. Chi. L. Rev.*, v. 29, p. 275, 1962.

¹⁵⁹ 22 U.S.C. § 2370 (e) (I) (1964).

¹⁶⁰ Para a história da manutenção da Emenda Hickenlooper, veja, Lillich, R. *The protection of foreign investment*. 1965. c. 3. Veja também: Goodwin. *Letter from Peru. New Yorker*, May 17, 1969, p. 41.

5.1 Aperfeiçoamento das informações

Uma condição necessária, mas não suficiente, para enfrentar a multinacional é o suprimento de dados relevantes, especialmente financeiros. Os requisitos dos relatórios das empresas atuais não se destinam a forçar a produção de tais dados. Caracteristicamente, as atividades locais de uma multinacional desenvolvem-se sob a forma de uma companhia de responsabilidade limitada ou “empresa fechada”, e tais companhias não são em geral obrigadas a tornar públicos seus relatórios, já que são organizadas segundo uma lei destinada a pequenas organizações. A taxa de retorno do país anfitrião produz realmente alguns dados sobre as operações locais da multinacional, separados, de certa forma, de sua atividade global. Esses dados geralmente não estão disponíveis para ninguém, além das autoridades tributárias.

O primeiro passo é estabelecer a exigência legal para revelação dos dados, talvez da forma sugerida pela *Canadian Corporations and Labor Union Returns Act — 1962*,¹⁶¹ que foi motivado pelas companhias de propriedade estrangeira, ou pelas diretrizes da Comunidade Econômica Européia que visam geralmente as grandes empresas privadas.¹⁶² A imposição de um dispositivo legal que obrigue a revelação é, entretanto, apenas o começo. As questões para as quais deve haver respostas não são fáceis de serem formuladas. A medida que as subsidiárias em cada país tornam-se entidades cada vez menos “naturais”, no sentido empresarial, e passam a ser abrigos legais de partes de transações efetuadas dentro das várias divisões de produção, seus ganhos e custos tornam-se cada vez mais artificiais e constam de relatórios apenas para fins legais. Todavia, para atender à maior parte dos propósitos do país anfitrião, certas suposições arbitrárias terão que ser feitas.

Há limites óbvios para a utilidade de quaisquer dados que os países anfitriões, individualmente ou agrupados, como na Organização de Países Exportadores de Petróleo, possam extrair das multinacionais, sobretudo com relação a suas atividades externas; e estes países persistirão na suspeita de que as multinacionais estão manipulando as contas através de estratégias tais como o de preços artificiais de transferência.

¹⁶¹ 10 & II Eliz. 2, C. 26 (1962); veja *Watkins Report*, cit. p. 391; Lindeman, J. & Armstrong, D. *Policies and practices of United States subsidiaries in Canada*. 1961. p. 40-3.

¹⁶² Art. 2 (f), First Council Directive, on Coordination of the Protective Provisions of the Member States Concerning Companies, in the Interest of Shareholders and Third Parties, *J. of Council of Europe L*. 65, Mar. 14, 1968, trans. in CCH Common. Mkt, Rep. ff 1357 (1968).

5.2 Aperfeiçoamento da regulamentação

Um advogado esperaria que um país anfitrião, quando se deparasse com um problema como o da multinacional, reagisse através de regulamentação. Isso é válido para o advogado americano acostumado a um padrão de legislação econômica que é desenvolvido por um órgão administrativo através de legislação suplementar ou adjudicação sujeita a revisão judicial. Esse sistema é elaborado para reduzir a arbitrariedade e fornecer a previsibilidade indispensável à eficiência das operações empresariais. Nos casos que envolvem assuntos econômicos internacionais, entretanto, até os Estados Unidos têm-se inclinado a desviar-se desse padrão — as políticas são tão contraditórias; tantos problemas ocorrem no exterior, fora de sua jurisdição; e tantos podem envolver relações com Estados soberanos estrangeiros, que exigem a adoção de modelos mais flexíveis. Têm proliferado os critérios administrativos arbitrários, amplas delegações de autoridade legislativa e persuasão através de diretrizes vagas e apelos ao patriotismo.¹⁶³ Há, entretanto, correntes opostas: o *Revenue Act* de 1962,¹⁶⁴ por exemplo, vai ao extremo de exigir rigoroso controle legislativo de detalhes, usando, com relação ao controle do investimento direto estrangeiro, não mais a exortação, mas diretrizes administrativas.¹⁶⁵

Fora dos Estados Unidos, onde a tradição de legalismo em assuntos econômicos nunca foi muito enraizada, há raras tentativas de formalizar a regulamentação do investimento direto estrangeiro.¹⁶⁶ Isto se aplica até mesmo aos países que têm que regulamentar seu próprio desenvolvimento industrial, sem falar naqueles onde o investidor estrangeiro precede o surgimento de qualquer padrão econômico.

A França, que provavelmente mais que qualquer outro país desenvolvido tentou seriamente colocar o investimento estrangeiro sob controle permanente e fiscalização, não fez ainda qualquer tentativa no sentido de formular um conjunto de princípios. Pode-se identificar — através das perguntas feitas aos investidores em perspectiva e de certos padrões de reação governamental (ou melhor, de sucessivos administradores) — vários motivos por trás de sua decisão de autorizar ou impedir os investimentos; nada, porém, foi publicado à guisa de diretrizes emanadas do poder pú-

¹⁶³ Steiner, H. & Vagts, D. *Transnational legal...* cit. p. 89-119.

¹⁶⁴ *Int. Rev. Code of 1954*, §§ 951-64.

¹⁶⁵ Lancaster. The foreign direct investment regulations: a look at ad hoc rulesmaking. *Va. L. Rev.* v. 55, p. 83, 1969.

¹⁶⁶ Este contraste está enfatizado em Shonfield, A. *Modern capitalism*. 1965.

blico.¹⁶⁷ O Japão, considerado muitas vezes como detentor do programa de controle mais “bem sucedido”, nunca ultrapassou, no campo da legislação, a listagem de certas indústrias sujeitas a maior ou menor controle.¹⁶⁸ Nas Filipinas, foi abandonada uma tentativa de atribuir pontos a vários fatores que poderiam determinar o percentual de lucros líquidos que uma companhia filipina poderia remeter aos proprietários estrangeiros.¹⁶⁹ A adjudicação administrativa formal é ainda menor: as audiências em que são ouvidas as partes conflitantes são inexistentes; as provas formais ou decisões são raras (embora a Grécia tenha instituído relatórios de aconselhamento) e mais rara ainda é a revisão judicial, mesmo através de tribunais administrativos como o *conseil d'état*.¹⁷⁰

A ausência de tais processos formais não significa, naturalmente, que seja irrelevante a *maneira* pela qual as decisões são tomadas. Dessa forma, pode ser importante determinar quem deve ser consultado ou se o resultado do silêncio governamental significa admissão ou exclusão do investimento. Um sistema que inclua câmaras privadas de comércio tende a ser restritivo, enquanto que um que exija um veto governamental aberto o será menos.¹⁷¹ O êxito de uma política seletiva (a do Japão é geralmente admirada), entretanto, depende da agilidade dos administradores e da validade da posição econômica e sociológica em que eles atuam.

¹⁶⁷ Jasinski, P. *Régime juridique de la libre circulation des capitaux*, 1967; Toem & Craig. *Control of...* op. cit. passim; cf. Dusart. The impact of the French government on American investment in France. *Harv. Int'l L. Club Bulletin*, v. 7, p. 75, 101-4, 1965.

¹⁶⁸ Para uma análise comparada sobre a política adotada pelo Japão, veja: Kindleberger, C. *American business...* cit. p. 99-103; *Watkins Report*, cit. p. 379-82. A administração dos modelos japoneses está descrita em detalhes em: Kawakami, H. *Foreign investment regulation in Japan*. Apr. 28, 1968. (Tese não publicada, arquivada na Biblioteca da Harvard Law School.)

¹⁶⁹ Veja Central Bank of the Philippines, memorandum to all authorized agents. In: Robinson, R. *Cases in international business*. 1962. p. 49-54. Hernandez. The problem of dividend remittance. *Far Eastern L. Rev.* v. 8, p. 123, 1960. O *Investment Incentives Act* de 16 de setembro de 1967 (*Republic Act* nº 5186), substituiu a prática anterior, eliminando aquela fórmula, embora exija, dos diretores responsáveis pelos investimentos, que submetam um plano de prioridades de investimentos a cada ano.

¹⁷⁰ Compare os recursos citados na nota 167, com Lambadarios, E. Legal protection of foreign investment in Greece. May 1st, 1969. p. 22-28. (Tese não publicada, arquivada na Biblioteca da Harvard Law School.) Sobre *conseil d'état*, veja Katz, M. & Brewster, K. Jr.. *Law of international transactions and relations*. 1960. p. 19-20.

¹⁷¹ Compare Toem & Craig. *Control of...* op. cit. p. 961-2. p. 698-701, com Frank. *La carte de commerçant*. *Harv. Int'l L. Club Bul.* v. 5, n. 1, p. 30-4, 1963.

A regulamentação de uma empresa estrangeira depois de estabelecida tende a ser um pouco mais formal, especialmente onde exista um sistema pré-desenvolvido de legislação industrial mas, mesmo neste caso, a administração alfandegária, os controles cambiais e a legislação de patentes ocorrem geralmente numa base *ad hoc*. Considerados o porte e a tendência da multinacional à inovação é possível que ela produza desafios *sui generis* para os quais um sistema legal formalizado terá poucas respostas. É provável que a regulamentação do país anfitrião tenda, cada vez mais, no futuro, a diferenciar as multinacionais das outras empresas, levando em consideração os riscos especiais e as oportunidades inerentes à sua estrutura e à força do mercado.

Entretanto, é difícil permanecer confiante nas perspectivas de aperfeiçoamento da regulamentação local através de uma administração mais eficiente. Os governos anfitriões poderão tentar limitar o tamanho das multinacionais ou, quando isto não for viável, limitar, pelo menos, sua rentabilidade segundo as linhas sugeridas pela regulamentação de utilidade pública.¹⁷² Caso fossem desenvolvidos dados mais acurados e padrões internacionalmente aceitos para determinação de preços de transferências, os administradores nacionais poderiam ter uma visão menos suspeita e mais objetiva das questões envolvidas na decisão daquilo que constitui um lucro justo. Mesmo com maior número de informações, entretanto, será difícil regulamentar essas operações em constante mudança e que estão fora do alcance da lei nacional.

5.3 Negociações aperfeiçoadas

Quando a regulamentação não pode ou não fornece a regularidade e segurança procuradas pelas multinacionais, assim como a flexibilidade buscada pelos países anfitriões, as partes recorrem à negociação. Conquanto a negociação não seja a maneira característica de ação de uma soberania em confronto com unidades "privadas", torna-se necessária quando estão envolvidas entidades *sui*

¹⁷² Quando os críticos das multinacionais incluem dentro da mesma categoria a taxa de retorno dos investimentos na América Latina de 13% a 17% como "altamente lucrativos" (Oglesby, C. & Shauli, R. *Containment...* cit. p. 82.) eles estão usando um critério muito diferente daquele do homem de negócios, tanto quando esse responde a este tipo de ataque, como quando faz um investimento no exterior. Dentre os fatores que possam fazer o homem de negócios replicar estão as altas e freqüentes taxas de juros em países de pouco capital, as quais ele diria que seriam mais relevantes para determinar o investimento que as taxas do retorno prevalentes nos Estados Unidos. Assim, uma companhia de máquinas de costura considera inaceitável lucrar 11,3% no seu investimento num país onde a taxa mais alta de retorno é de 14%. Learned, E. Christensen, R. Andrews, K. & Guth, W. *Business policy*. 1965. p. 1018.

generis e poderosas como a multinacional. Somente moldando um arranjo sob medida pode uma multinacional idealizar segurança desejada antes de comprometer-se com um investimento num país, reduzindo, substancialmente, dessa forma, seu futuro poder de barganha.¹⁷³

No passado, as multinacionais usaram suas habilidades de barganha, seus propósitos claramente concebidos e sua experiência geral para sobrepujar governos ingênuos e divididos. Muitos dos acordos de concessão alcançados nessas circunstâncias não resistiram ao teste do tempo; nem tampouco (resistiram) outros acordos, não criticados à época em que foram firmados, mas, que passaram a ser considerados injustos à medida que a empresa prosperou e os lucros aumentaram. Dessa forma, muito embora a existência de um acordo de concessão possa levar um governo a hesitar em assumir o controle de uma empresa sempre que a mera aplicação da doutrina do direito internacional costumeiro não a dissuade, as multinacionais podem suspeitar que um acordo, mesmo explícito, podera deixá-las sem uma proteção duradoura contra contínuas intervenções nos seus direitos. Sem a certeza de uma interpretação externa isenta de preconceito, apoiados em razões morais ou econômicas, os acordos de concessão não podem constituir-se na resposta final.

Poderiam os governos anfitriões ser mais bem sucedidos? É evidente — como tem sido observado através da história da indústria petrolífera — que muitos países aprenderam a participar do jogo de forma mais inteligente e enérgica.¹⁷⁴ Eles aprenderam a obter mais informação, a contratar especialistas externos quando necessário, a ampliar as oportunidades conquistando os concorrentes, a prever o futuro desenvolvimento, reservando-se oportunidades para reconsideração e negociação futuras. À medida que os países desenvolvem maior confiança no trato com essas situações, desenvolverão uma atitude de barganha mais sofisticada e buscarão soluções mutuamente benéficas, imunes à paranóia que atribui a multinacional um caráter abusivo. Os acordos de concessão provavelmente permitirão revisão e negociações periódicas, talvez sem mediação externa. Poderão incluir não apenas dispositivos relativos à compra definitiva da empresa, pelo país anfitrião, como outros relacionados com aspectos como concessão, à multinacional, do direito de encerrar seus negócios, seu dever de desenvolver as exportações, de treinar o pessoal local, e assim por diante. Contudo, essa situação é, em muitos aspectos, semelhante às negociações

¹⁷³ Para as tendências dos chamados acordos de concessão, veja: *Concession agreements: problems and trends in negotiation, and renegotiation. Proceedings Am. Soc'y Int'l L.*, 1967, p. 81. Collected data from Steiner, H. & Vagts, D. *Transnational legal...* cit. p. 370-418.

¹⁷⁴ Vernon. Long-run trends in concession contracts. *Proceedings Am. Soc'y Int'l L.* p. 81, 34-5, 1967.

entre dois oligopolistas. Tais negociações, como parte da teoria econômica, são indeterminadas e não fornecem qualquer solução “correta”, firmemente defensável. As partes, especialmente as que são estranhas ou contrárias ao regime, verão os resultados com reservas. As queixas persistirão. As disputas continuarão após a admissão.

5.4 As empresas “neutralizadoras” *

Uma forma comum de enfrentar a multinacional é o exercício de uma forma de compensação que explore sua dependência com relação às firmas locais, o que só é válido para os países desenvolvidos, especialmente a Grã-Bretanha, Japão e países da Comunidade Econômica Européia. Decorrem daí duas perguntas: a) isto é factível? e b) em caso positivo, resolverá o problema?

As fusões ocorrem e as empresas crescem em outros países desenvolvidos, além dos Estados Unidos, mas é lá que, sobretudo, os gigantes empresariais estão localizados.¹⁷⁵ Uma fusão eficaz pressupõe certo dinamismo na estrutura da administração empresarial ou, pelo menos, propensão para esperar que as maiores empresas sobreviventes venham a ser geridas de maneira eficiente e rentável. Pressupõe também que os gerentes da empresa encampada estejam freqüentemente dispostos a procurar emprego em alguma parte ou a trabalhar como membros da “equipe” que chega. Uma classe gerencial tradicional, constituída por uma família, que receie a expansão sob pena de perda de seu controle, não preencherá tais requisitos tão prontamente e quando for necessário procurar os sócios da fusão além das fronteiras nacionais, como acontece freqüentemente dentro do Mercado Comum, as divergências de tradições culturais e gerenciais poderão retardar o progresso.

Os governos já perceberam que assim como é difícil deter um movimento de fusão após o início de seus trâmites, também é difícil iniciá-lo de forma artificial. Por exemplo, as autoridades do Mercado Comum e os governos membros — o francês, em particular — encorajam as fusões, sem obter, contudo, resultados espetaculares.¹⁷⁶ Apesar de sua aprovação geral, esses países também

* N. do E. Empresas que podem neutralizar a influência exercida pelas multinacionais.

¹⁷⁵ Veja p. 56 e segs. Subitem 3.3, Tamanho e poder.

¹⁷⁶ Para informações e pontos de vista sobre o desenvolvimento das fusões de empresas européias, veja: Conrad. Corporate fusion in the Common Market. *Am. J. Com. L.*, v. 14, p. 573, 1966. Jong. Concentration in the Common Market. *Common Mkt. L. Rev.*, v. 4, p. 166, 1966. Mailander. Mergers and acquisitions in the Common Market: problems under corporate, tax and antitrust law. *N.Y.U.J. of Int'l L. & Pol.*, v. 1 p. 19, 1963. Servan-Schreiber, J. J. the American... p. 157-62.

bloquearam ou dificultaram fusões internacionais específicas.¹⁷⁷ Além disso, não agiram com a rapidez necessária para eliminar os obstáculos legais gerais que se opunham à fusão. As leis tributárias ainda incidem sobre as transações de fusão e impõem outros encargos à transferência de dividendos entre empresas adquiridas e adquirentes.¹⁷⁸ A empresa européia ainda não se tornou uma realidade e as leis referentes às fusões transnacionais são, ainda, desnecessariamente complicadas.¹⁷⁹ Um interesse constante pelas políticas antitruste pode ser objeto de hesitação. Ironicamente, as condições que o Mercado Comum tentou impor foram avidamente adotadas pelas firmas americanas acostumadas a ultrapassar fronteiras nacionais ou seminacionais e a pagar preços altos pelas aquisições.

Até que ponto as fusões que propiciam a formação de empresas comparáveis à multinacional de bases americanas solucionarão o problema? Isso depende muito do que se considera ser o problema. Se o X do problema for a dominação das atividades de um país por um pequeno número de grandes grupos, poderosos e impensoais, a reação através da concentração das forças nacionais em menor número de empresas, simplesmente agravará a situação. Se o motivo da preocupação for a redução do desenvolvimento tecnológico, a solução pode ser útil embora a relação entre a dimensão e a capacidade inovadora seja discutível.¹⁸⁰ No caso de haver preocupação com a interferência da política governamental estrangeira através da multinacional, a criação de grandes empresas nacionais poderá não só frear empresa estrangeira, fazendo com que a economia nacional dependa menos dela, mas também, possibilitar que suas empresas nacionais, novas e de grandes dimensões, invadam o mercado norte-americano estabelecendo, dessa forma, uma relação de dependência mútua, muito mais equilibrada. O aspecto atraente da idéia de igualá-la às gigantescas em-

¹⁷⁷ Casos notáveis são, por exemplo, a interferência da França, nos acordos da Citroën-Fiat, veja: *New York Times*, Oct. 11, 1968, p. 67, c. 2), e da Alemanha, na proposta de compra da Gelsenkirchner Bergwerke A. G. pela Compagnie Française de Petroles. Veja: *Economist*, Nov. 9, 1968, p. 89; *Idem*, Mar. 22, 1969, p. 72.

¹⁷⁸ Mailander. Mergers and acquisitions... op. cit. p. 26-30. Para as recentes propostas da CEE para um acordo sobre as tributações, veja: *European Community*, Feb. 1969, p. 9.

¹⁷⁹ Mailander. Mergers and acquisitions... op. cit. p. 22-6. O estatuto da companhia européia que foi proposto está apresentado em: Sanders, P. *Société anonyme européenne, projet d'une société Anonyme européenne*. 1966.

¹⁸⁰ Veja, de modo geral: Jong. Concentration... op. cit. p. 169-70: Swann. Concentration and competition in the European Community. *Antitrust Bul.*, v. 13, p. 1473, 1474-81, 1968. Para uma resenha geral, veja: Vernon. Organization as a scale... op. cit.

presas americanas não deve, entretanto, ofuscar os possíveis riscos e os benefícios em potencial, e as necessidades de analisar detalhadamente seus prováveis efeitos.¹⁸¹

5.5 Apoio neutralizante

Além de encorajar as fusões, o governo pode compensar a força da empresa multinacional mediante a concessão de certos incentivos às empresas locais. Ele pode, por exemplo, estimular as empresas locais a competir em termos de inovação. O governo pode seguir essa política diretamente, através de subvenções ou incentivos fiscais, ou indiretamente, mediante o fortalecimento das instituições nacionais de ensino, patrocinando bolsas de estudo no exterior ou dirigindo empreendimentos científicos em larga escala, que produzam uma tecnologia “nacional”. O governo pode, também, obter dados do exterior através de firmas menores, de empresas de consultoria ou de governos estrangeiros. De certa forma, toda a política científica de um país, incluindo suas ações em relação à educação científica, está relacionada com o problema de como competir com a multinacional.¹⁸²

Outro recurso crucial é o financiamento. É opinião geral no exterior que uma das maiores vantagens da multinacional é constituída por seus recursos financeiros disponíveis para financiamento imediato e inquestionável; suas concorrentes, freqüentemente, necessitam convencer banqueiros céticos, um público não definido ou talvez um órgão governamental de planejamento, a respeito da solidez do crédito de suas empresas e de seus projetos.¹⁸³ A política da balança de pagamentos dos Estados Unidos tem, nos últimos anos, interferido nos fluxos de saída de seu capital, pressionando, cada vez mais, as firmas americanas a procurar capital no exterior, o que elas têm feito com grande sucesso.¹⁸⁴ Pode-se perguntar quanto tempo ainda os países desenvolvidos tolerarão essa transferência de recursos financeiros das empresas domésticas para as multinacionais, especialmente quando as ações da última ven-

¹⁸¹ A Comissão dos Monopólios Britânicos (em decisões não divulgadas) tentou fazer tais tributações, incluindo os aspectos internacionais das companhias associadas. Veja, e.g.: Barclay's Bank, Ltd., 1968, p. 48-9; British Insulated Callender's Cables Ltd., 1967, p. 48; British Motors Corp., 1966, p. 14-5. Quanto aos aspectos neutralizadores de associações que não chegam a constituir fusões, ver: *In re National Sulphuric Acid (Ass'n's) Agreement, Restr. Prac. Cas.*, 169, 1963, v. 4.

¹⁸² Gilpin, R. *France in the age...*

¹⁸³ Hellman, R. *Amerika auf...* cit. cap. 8.

¹⁸⁴ Klopstock. Impact of euro-markets on the United States balance of payments. *Law & Contemp. Prob.*, v. 34, p. 157-8, 1969.

didadas localmente transferem no máximo uma pequena parcela de controle da matriz e quase nenhum direito significativo para determinar o rumo dos negócios da filial local. Seria relativamente fácil fechar essa válvula. A nação poderia tomar iniciativas adequadas e, através de operações como as do Fundo de Desenvolvimento do Canadá, ajudar as empresas locais a superar a debilidade do mercado nacional de capitais.¹⁸⁵

5.6 *Empreendimentos conjuntos* (Joint Ventures)

Uma forma amplamente defendida de enfrentar a ameaça da multinacional é a restrição, por parte do país anfitrião, de suas operações locais em *Joint Ventures* com empreendedores locais.¹⁸⁶ As variações dessa medida incluem não só a participação governamental, e a venda de ações ao público do país anfitrião, mas também, de certo modo, a exigência de que os diretores locais não possuam ações. Acredita-se que essas associações venceriam várias das objeções levantadas contra a multinacional porque os cidadãos do país estariam participando do controle. Essas empresas, controladas conjuntamente, reagiriam mais prontamente aos objetivos do planejamento nacional, desenvolveriam os recursos relacionados a pesquisa e treinamento, e resistiriam firmemente ao fechamento de fábricas. Alguns países simplesmente “brincaram” de *Joint Ventures*, mas outros encararam a medida com seriedade; a experiência do Japão e o recente programa de “mexicanização” demonstraram que uma pressão governamental persistente poderá trazer resultados.¹⁸⁷ Um dos perigos potenciais dessa abordagem, óbvia para qualquer advogado, é que ela esterilizará qualquer grupo local que pudesse vir a competir com a multinacional.¹⁸⁸

A administração da empresa multinacional, entretanto, inclina-se a ter uma visão profundamente negativa de tais combinações. Quanto mais as operações locais estiverem integradas em um esquema mundial de atividades, mais difícil se torna conciliar os interesses dos sócios locais.¹⁸⁹ Os sócios locais poderão, por exem-

¹⁸⁵ *Watkins Report*. cit. p. 267-75, 294.

¹⁸⁶ Sobre *joint ventures* em geral, veja: Bivens, K. & Lovell, E. *Joint ventures with foreign partners*. 1966; Fforde, J. S. *An international trade...* cit. caps IV, V; Friedmann, W. & Kalmanoff, G. *Joint international business ventures*. 1961.

¹⁸⁷ Bradshaw. *Joint ventures in Japan*. *Wash. L. Rev.* v. 38, 1963. Creel. *Mexicanization: a case of creeping expropriation*. *Sw. L. J.*, v. 22, p. 281, 1968.

¹⁸⁸ *United States vs. Monsanto Co.*, 1967, Trade Cas. ff 72.001 (W.D.Pa.).

¹⁸⁹ Bivens, K. & Lovell, E. *Joint ventures...* cit. p. 4, 12-3; Schaerf. *The technological gap: issues, policies and trade-offs*. *Orbis*. v. 12, p. 852, 1968.

plo, desejar exportar para mercados que a estratégia da empresa multinacional não contempla, desviar capital para atender a necessidades internas, quando a multinacional deseja expandir-se (e não expor-se aos impostos do país de origem) e ainda, a manter fábricas que a empresa multinacional prefere fechar. Eles podem dar início a litígios de embargo, e fazer perguntas desconcertantes, com o apoio do governo; tudo isso perturba o bom funcionamento da organização.¹⁹⁰ Aos reais conflitos de interesse, pode-se somar significativas diferenças de estilo gerencial e os conflitos de personalidades entre os americanos e os demais empreendedores e burocratas da empresa.¹⁹¹ Os gerentes da multinacional têm, portanto, desistido dos empreendimentos conjuntos, preferindo retirar-se dos já existentes através da compra de ações da minoria dos acionistas ou da venda de sua participação.¹⁹² O fato de uma empresa multinacional estar disposta a aceitar um empreendimento conjunto, sendo esse o preço de admissão ao cenário local, dependerá dos atrativos, da oportunidade e do número de concorrentes em potencial.

5.6 Registros e acordos de gerência

Outra solução que os governos encontraram para evitar os efeitos prejudiciais da presença das multinacionais é a compra da tecnologia que elas podem oferecer em vez de aceitar seus investimentos.¹⁹³ Espera-se, dessa forma, que a presença incômoda da multinacional possa ser evitada, afastando-se o problema representado pelo crescente acúmulo de seus investimentos através de lucros retidos, e o perigo de choques por expropriação. Há, sem dúvida, situações em que tal solução é preferível, do ponto de vista do país anfitrião. Há, entretanto, limites à sua aplicabilidade. Essa so-

¹⁹⁰ As questões que podem surgir em tais casos estão ilustradas nos processos de acionistas minoritários de empresas organizadas nos Estados Unidos, controladas pelas multinacionais e com negócios no exterior. Veja, e.g.: *Price vs. Standard Oil Company*, 55 N.Y.S. 2d 890 (Sup. Ct. 1945); *Ripley vs. International Rys. of Cent. Am.*, 8 App. Div. 2d 310.188 N.Y.S. 2d 62 (1959), *aff'd* 8 N.Y. 2d 430, 171 N.E. 2d 443.209, N.Y.S. 2d 289, 1960.

¹⁹¹ Algumas dessas diferenças estão muito bem descritas em Kapoor. *Foreign collaborations...* op. cit. p. 213.

¹⁹² Realmente o número de *joint ventures* envolvidas nas 187 multinacionais nesse estudo é impressionante. Durante o ano de 1968, as multinacionais fundaram 1812 *joint ventures* manufatureiras (das quais as multinacionais assumiram completamente o controle de 464). Vaupel, J. & Curhan, J. *the making of...* p. 373, 509.

¹⁹³ Para a discussão de tais alternativas, veja Eforde J. S., op. cit. 1957, caps. IV, V; Gabriel. *More channels...* op. cit. (nota 120); Vernon. *Conflict and resolution...* op. cit. (nota 83).

lução requer que o país anfitrião esteja disposto a estipular um valor para uma contribuição intangível, quando a multinacional pode considerar como seu recurso mais escasso o pessoal e as habilidades envolvidas. A multinacional pode não desejar investir aquele recurso numa operação que não esteja integrada no seu sistema geral de oferta. Especialmente num país em que a classe tecnológica é indefinida, a multinacional pode considerar que deve deter considerável margem de controle a fim de assegurar-se do êxito do projeto, e sentir que não só está recebendo o que lhe é devido, mas também preservando seu prestígio.¹⁹⁴ Finalmente, essa solução implica uma substancial contribuição adicional de capital por fonte outra que não a empresa multinacional. Naturalmente, há muitas áreas de tecnologia em que é dispensado o recurso a uma empresa multinacional: um país anfitrião pode obter os dados ou o *know-how* que necessita de companhias menores, de programas estrangeiros de assistência governamental e de firmas consultivas governamentais.

6. Possíveis abordagens por parte do governo do país de origem

Os governos dos países de origem, principalmente os Estados Unidos, ainda não acharam necessário ou possível a formulação de uma política geral com relação às multinacionais. Para começar é difícil para os americanos imaginar que o desafio da multinacional possa ser dirigido à América. Enquanto o não-americano vê a multinacional em sua condição de estrangeira, o americano tende a encarar a raiz local de uma empresa como a qualquer outro grande problema interno pois a multinacional não está ainda suficientemente desnacionalizada para sobressair-se nos Estados Unidos como uma entidade estrangeira. Vimos, entretanto, que em certas ocasiões os Estados Unidos adotaram várias políticas dirigidas especialmente à multinacional afetando, de modo significativo, suas atividades no exterior. A consciência de que a empresa multinacional, juntamente com outros empreendimentos internacionais, está levando os Estados Unidos a perder uma parcela de sua autonomia em assuntos econômicos, difundir-se-á gradualmente. A questão específica que deverá surgir é se a multinacional, mediante a difusão da tecnologia, da capacidade gerencial e do capital americano não estará fragilizando a base de nossa capacidade de competir como um grande país industrial.

Os Estados Unidos enfrentam, agora, várias pressões para reduzir seu envolvimento com as empresas multinacionais no exterior. Como conseqüência do problema do Vietnã, é provável que evitemos políticas que possam envolver-nos em querelas com governos

¹⁹⁴ Cf. Behrman, J. *Some patterns...* cit. p. 88-94.

estrangeiros. Dessa forma, provavelmente os Estados Unidos tenderão a não ser agressivos ao proteger as multinacionais de expropriação aberta ou velada, e serão mais cautelosos ao fazer vigorar os regulamentos que limitam a ação dessas empresas no exterior. A reação estrangeira contra o americanismo das multinacionais e a canalização das políticas de Washington, através delas, poderão precipitar tal retração, talvez um pouco acelerada pelas acusações de que a interferência americana viola o direito internacional. Além do mais, as multinacionais, sem dúvida, forçarão o reconhecimento de seu caráter supranacional, na esperança de conseguir que as restrições, no exterior, por parte do país de origem, sejam aliviadas. Já são evidentes as decepções a respeito de algumas políticas específicas — notadamente as referentes ao comércio entre Ocidente-Oriente e que estremeceram profundamente nossas relações com outros países.¹⁹⁵

Há, entretanto, uma razão forte e — no meu entender — compelidora para a continuação do esforço americano de manter a multinacional sob observação. Enquanto as empresas multinacionais forem, em grande parte, sediadas nos Estados Unidos e dirigidas por americanos, somente tal país terá capacidade de manter-se informado sobre suas ações e de obrigá-las a mudar suas práticas. A abdicação desse poder pode redundar num vácuo comparável àquele dos fins do século XIX, quando o governo federal não estava efetivamente regulamentando o comércio interestadual e os estados estavam impedidos de fazê-lo. Em tal vácuo, as multinacionais poderão expandir-se seguindo sua dinâmica interna, sem considerar o seu impacto mais amplo. Carentes de efetivos controles internacionais, ainda muito distantes, os Estados Unidos terão que continuar e até mesmo ampliar seu controle. O grande desafio dessa função consistirá em exercê-la de tal modo que, embora desempenhada nos Estados Unidos, tornando realidade nossas políticas nacionais, considere também os interesses de outras nações e assim seja percebida. Essa delicada missão envolverá, primeiramente, uma pré-disposição tanto de compartilhar quanto de fornecer, de forma utilizável, os dados que cada vez mais estamos obtendo das multinacionais.¹⁹⁶ Envolverá, também, a disposição de explicar-lhes os propósitos e efeitos de nossas medidas e levar em consideração os seus pontos de vista. Os mecanismos consul-

¹⁹⁵ Veja nota 19.

¹⁹⁶ As declarações exigidas pela legislação referente ao investimento estrangeiro direto acham-se em 15 CFF § 1090.602, 1969. As novas exigências do SEC (Securities and Exchange Commission) exigindo um balanço em separado das operações no exterior e sua relativa lucratividade estão ilustradas em SEC Form S-I, item 9 (d), 1969. Veja: Mueller, G. *International accounting*. 1967. p. 121-66.

tivos nos campos tributário e antitruste mostram os rendimentos de tais operações.¹⁹⁷

7. Abordagens internacionais

7.1 O desenvolvimento autônomo da multinacional

Um destino freqüentemente profetizado para a empresa multinacional é o desenvolvimento de uma entidade autônoma, verdadeiramente não-nacional.¹⁹⁸ Segundo essa teoria, a empresa multinacional do futuro orientará seus assuntos transnacionais como um órgão especializado e neutro, livre do pesadelo dos elos do país de origem. Isso envolveria a dissolução de, pelo menos, cinco liames:

1. a multinacional não mais teria um país de registro. Até que passe a existir um sistema internacional de empresas a matriz de uma empresa multinacional terá que ser registrada em algum lugar. Entretanto, pode tornar-se comum o registro em lugares como Luxemburgo ou Bermuda, o que seria universalmente considerado como uma declaração de independência *de facto* de todos os significativos relacionamentos com um país de origem. Embora as leis de tal jurisdição sejam normalmente muito frouxas para angariar a confiança do investidor, o fato de que os bens da empresa são comercializados em várias moedas nacionais significaria que condições mínimas, pelo menos no que diz respeito a segredos, teriam que existir. As empresas multinacionais poderão, a certa altura, decidir que os ônus legais e políticos decorrentes de suas ligações com os Estados Unidos não sejam mais válidos. Entretanto, se a legislação tributária americana não for modificada, poderá estabelecer impostos proibitivos para a multinacional quando a empresa abandonar sua cidadania americana.¹⁹⁹

2. A empresa multinacional tem que dispersar amplamente sua atividade empresarial, de modo a não ficar predominantemente em nenhum país "sede". Uma significativa minoria de multinacionais está atingindo esse *status*.²⁰⁰

¹⁹⁷ Markert. Recent developments in international antitrust cooperation. *Antitrust Bulletin*, v. 13, p. 355, 1968. Surrey. International tax conventions: how they operate and what they accomplish. *J. Taxation*, v. 23, p. 364, 1965.

¹⁹⁸ Um livro pioneiro nesse campo é o de Stanley, E. *War and the private investor*. 1935. pt. 3. Mais recente é Ball. *Cosmocorp: the importance...* op. cit. p. 163. Tannenbaum. The survival of the fittest. *Colum. J. World Bus.*, v. 3, p. 13, Mar./Apr. 1968. cf. Perlmutter. The tortuous... op. cit. p. 9.

¹⁹⁹ Tal tributação depende da motivação para sonegar pagamento de impostos; *Int. Rev. Code of 1954*, §§ 367, 1491; MacDonald. Section 367 — a modern day Janus. *Colum. L. Rev.*, v. 64, p. 1012, 1964.

²⁰⁰ Veja nota 47.

3. Os acionistas devem estar distribuídos por muitos países. O processo da internacionalização dos acionistas tem sido rápido, especialmente no caso de companhias pressionadas por leis americanas a levantar fundos no exterior.²⁰¹ O sucesso alcançado na Europa pelos fundos mútuos, de origem americana, apresenta boa perspectiva para este processo.²⁰² Note-se, entretanto, que, na melhor das hipóteses, esse processo resultaria numa distribuição dos valores pelos países desenvolvidos, fato que pouco contribuiria para reduzir as apreensões dos menos desenvolvidos

4. É preciso haver uma internacionalização da gerência.²⁰³ Os escalões mais baixos da multinacional tendem a ser preenchidos pelos nativos e esse processo continua crescendo, enquanto o pessoal do país de origem, pouco representativo de outras nacionalidades, continua a ocupar os cargos mais elevados. Essa situação ainda não foi muito afetada pela prática adotada por algumas firmas de ter representação estrangeira na diretoria ou de estabelecer comissões internacionais especiais. Há ainda o problema de que mesmo que diversos gerentes procedam de vários países diferentes, terão sido treinados ou “socializados” em um estilo de processo decisório considerado basicamente americano, e até que o mundo se torne mais homogêneo no que concerne à cultura empresarial, o estilo de ação da multinacional será também considerado como caracteristicamente americano.

5. A internacionalização da gerência exigirá que os países de origem, especialmente os Estados Unidos, renunciem a suas pretensões de dirigir a ação da multinacional fora de seu território, sob alegação de que ela é controlada por americanos.²⁰⁴ Isto pode ser algo violento, especialmente se a extensão da supervisão do governo americano sobre as grandes empresas se tornar mais intensa. Dessa forma, há razões óbvias para indagar-se da viabilidade de uma multinacional verdadeiramente autônoma. Além desses problemas, surge a questão referente ao que faria uma multinacional autônoma para reduzir as ansiedades dos países anfitriões, especialmente os menos desenvolvidos. A empresa multinacional ainda se afiguraria como longínqua, intocável e arbitrária no seu

²⁰¹ Assim, nos primeiros oito meses do ano de 1968, apólices conversíveis no valor de 1.4 bilhões de dólares foram vendidas na Europa pelas firmas norte-americanas. Ball. The bond Americans can't buy. *Fortune*, p. 159, 162, Sept. 15, 1968.

²⁰² Veja Yo ho for the offshore funds. *Economist*, Feb. 1, 1969, p. 60; United States taxation and regulation of offshore mutual funds. *Harv. L. Rev.*, v. 83, p. 404, 405-7, 1969.

²⁰³ Veja p. 64 e segs. *Subitem 3.5* Características de pessoal e 3.6 — Objetivos e motivação...

²⁰⁴ Veja p. 48 e segs. Dentro do subitem 2.1.

processo decisório. Tomaria, ainda, suas decisões à luz de fatores econômicos internacionais que poderiam divergir fundamentalmente, do bem-estar nacional, como concebido pelos Estados nacionais.

7.2 *Um modelo regulador internacional*

Uma alternativa para a empresa multinacional “sem pátria” e autônoma é a multinacional internacionalmente regulamentada. A criação desse modelo requer a existência de um órgão internacional representando as nações que controlariam as atividades das multinacionais (que, nesse interim, poderiam ter-se tornado virtualmente “sem pátria”). As nações poderiam, alternativamente, adquirir parte ou todas as ações das multinacionais. Será isso possível? Dada a experiência em nível nacional e regional, isso parece, no todo, bastante improvável. O registro de uma sociedade anônima por parte de uma nação (Canadá) ou uma região (Europa) significa, simplesmente, que ela estabelece as regras que governam os assuntos internos da empresa; por outro lado, essa empresa espera poder movimentar-se livremente em todo Estado ou país, dentro do sistema.²⁰⁵ Embora a liberdade de acesso seja uma consequência aceitável em um sistema federal ou semifederal, onde são mínimas as demais barreiras entre as subunidades, a aceitação desse princípio a nível internacional ainda não é perfeitamente clara. Se surgisse um consenso internacional que servisse de base para regulamentação de uma multinacional internacional, seu alcance poderia ir além das multinacionais, incluindo firmas menores, altamente competitivas. Isso não significa que certos empreendimentos *sui generis* não possam ser confiados a organizações internacionais também *sui generis*, como é o caso da Intelsat.²⁰⁶

É bem possível que as multinacionais, em vista do seu porte e do seu caráter internacional, possam ser individualizadas para atender a exigências especiais de relatórios coordenados por um órgão internacional. Tal programa permitiria que os países obtivessem dados acerca das operações das multinacionais que nenhum deles conseguiria obter separadamente. Mesmo que as alocações de receitas e despesas entre os países tivessem ainda de ser efetuadas em bases arbitrárias, essa arbitrariedade seria mini-

²⁰⁵ O *status* do desenvolvimento da lei das companhias européias é discutido em Seleux, *Corporation law in the United States and in the E.E.C. Common Mkt. L. Rev.* v. 5, p. 133, 1968.

²⁰⁶ Veja as informações reunidas em Chayes, A. Ehrlich, T. & Lowemfeld, A. *International legal process*. 1968, p. 659-704. Samuelson. Intelsat: flying high but future course uncertain. *Science*, v. 164, p. 56, 1969.

mizada se os dados fossem apresentados uniformemente e aceitos como base de operação tanto pelas autoridades dos países anfitriões quanto dos países de origem.²⁰⁷

7.3 *A empresa multinacional e a regulamentação internacional parcial*

A evolução mais provável é que a multinacional compartilhará custos e benefícios de uma crescente regulamentação internacional baseada em algum princípio jurisdicional não multinacional.

Isso já acontece em muitas áreas. As operações ultramarinas das multinacionais obtêm alguma proteção através de tratados bilaterais de amizade, comércio e navegação, embora esses tendam a ser firmados apenas nos países desenvolvidos e, nos casos da França e do Japão, não tenham sido interpretados com tanta liberalidade quanto sua linguagem poderia sugerir.²⁰⁸ Eles estipulam ainda o tratamento nacional, após o ato de admissão, assim como a indenização no caso de expropriação, promessas essas mais prováveis de serem observadas. Em vista da aversão que os países menos desenvolvidos sentem pela assinatura de tais tratados, uma evolução provável poderá consistir na assinatura de acordos bilaterais com os Estados Unidos, antes que este país conceda garantias de investimentos. Tais tratados oferecem margem razoável de segurança de que o regime estrangeiro está satisfeito com o projeto e com os acordos a ele relacionados, o que o estimula a não mudar de idéia.²⁰⁹ Questões envolvendo impostos têm sido, até certo ponto, solucionadas por outros acordos que tentam não só eliminar a bitributação como também a evasão de impostos, resultante da dificuldade de fusão entre sistemas nacionais. Espera-se que, para o futuro, a prática de negociações bilaterais, antes da instalação da empresa, torne-se mais comum. Outras questões, como os aspectos relacionados com monopólio e medidas antitruste devem ser incluídos nos acordos, tanto quanto as questões de jurisdição do país de origem.²¹⁰ Um acordo nestes termos minimi-

²⁰⁷ Se uma empresa multinacional deve fazer uma declaração de renda nas mesmas bases para *todas* as agências em *cada* país, ela não conseguirá transferir renda artificialmente para evitar a tributação. Veja p. 28-32. No subitem 4.2: Fluxos internacionais de bens, ao final do 4.2.3: Estratégias do governo de origem.

²⁰⁸ Torem & Craig. *Control*... cit. p. 796-7; Kell, C. Japan's restrictions on capital importation in light of her international commitments. Apr. 28, 1969. (Tese não publicada arquivada na Biblioteca da Harvard Law School.)

²⁰⁹ Estes acordos são discutidos rapidamente no livro de Steiner, H. & Vagts, D. *Transnational legal*... p. 354-6.

²¹⁰ Veja p. 51.

zaria muitos obstáculos. Os problemas que poderiam ser tratados globalmente pelas nações industrializadas, seriam objeto de análise individualizada, projeto por projeto, nos países menos desenvolvidos.

Embora o tratamento parcelado ocasione atrasos e seja incômodo, do ponto de vista da multinacional, certamente o esforço é válido em termos de segurança.

No passado as convenções multilaterais incluíram as multinacionais nas suas liberalidades. Não fosse pelo afrouxamento do comércio nacional e pelas barreiras monetárias geradas pelo GATT e FMI, a empresa multinacional seria inconcebível. É provável que essas instituições empenhem novos esforços para internacionalizar o ambiente. Outros assuntos poderão prestar-se a um tratamento semelhante. As tentativas rudimentares para lidar com problemas antitruste feitas sob a égide da OECD²¹¹ poderão expandir-se para abranger os problemas estruturais e de mercado de ações, colocados pela multinacional e assuntos mais convencionais, relativos a cartéis entre firmas. Os esforços do Banco Mundial para estabelecer um *forum* multilateral e neutro para disputas entre as multinacionais e investidores, e os países anfitriões poderão obter sucesso na luta contra desconfianças dos países menos desenvolvidos.²¹² Se tal acontecer, o processo de arquitetar arranjos para a instalação de empresas poderá tornar-se mais racional e inspirador de maior confiança. A fim de satisfazer os governos anfitriões, o processo teria que assegurar-lhes que o arbítrio se relacionaria não só com assuntos voltados para o investidor, tais como a expropriação aberta ou velada, mas também que poderia ser usado como recurso para as reclamações do governo anfitrião sobre lucros excessivos ou falta de cumprimento das promessas de desenvolvimento. Dessa forma, o preconceito tradicional que associa a arbitragem a privilégios especiais e desigualdade de *status* poderia ser vencido. A mediação em bases menos formais, particularmente à época em que os acordos são renovados, poderia também reduzir os atritos e renovar a confiança nos resultados.

Toda essa evolução pressupõe que as pressões econômicas manterão os governos, embora de forma relutante, progredindo em direção a uma economia mundial mais integrada. Como demonstra a experiência dos seis países do CEE, esse processo não é inevitável e a multinacional pode ter que enfrentar tensões intoleráveis, se as nações adotarem posições mais paroquiais.

²¹¹ Markert. Recent developments... op. cit.

²¹² Veja, e.g.: as reações da América Latina e da África em relação à proposta do Banco Mundial (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento — BIRD, para um sistema de arbitragem do investimento relatado no livro de Steiner, H. & Vagts, D. *Transnational legal...* cit. p. 360-1.

8. Conclusão

Após termo-nos aprofundado na análise da multinacional, não encontramos nela aquelas influências deletérias, vislumbradas por alguns observadores, que nos levam a intervenções por todo o mundo e que arrastam países menos desenvolvidos a uma dependência econômica, ao mesmo tempo que sustentam a estabilidade econômica da Nigéria e da África do Sul. Seu poder político não parece assim tão grande, e tudo indica que a multinacional paga seu preço aos países anfitriões — a ponto de, especialmente no que diz respeito à sua difusão rápida de tecnologia, colocar o país de origem em posição desvantajosa. Se a multinacional realmente representa uma ameaça à liberdade humana, é devido à sua eficácia peculiar. Sua capacidade de seguir estratégias centralizadas e coordenadas coloca o poder decisório fora do alcance das pessoas mais intimamente afetadas por ele. Sua eficiência tecnológica e produtiva tende a fazer com que os consumidores dêem prioridade aos produtos que ela fabrica e vende tão economicamente, quando o que eles mais necessitam são bens ou serviços menos sofisticados. Suas operações tendem a ignorar os desníveis nacionais, em termos de desenvolvimento econômico e tecnológico, causando assim tensões e perturbações. Esta afirmativa basicamente acusa a multinacional de ser a vanguarda no processo muitas vezes penoso de difusão tecnológica, integração e ocidentalização do mundo.

É difícil prever se os governos nacionais, isolados ou em conjunto, conseguirão harmonizar a multinacional com as suas políticas. Isso dependerá, em parte, da possibilidade da multinacional continuar, de fato, a desenvolver-se, o que poderá não acontecer tanto devido à direção que tomam as mudanças tecnológicas que tornaram possível o seu crescimento, como em decorrência das políticas divergentes e autocentralizadas que adotam as nações, a ponto de tornar a multinacional uma ilusória estratégia mundial. Se isso de fato acontecer, as nações terão que ordenar suas prioridades com mais rigor, reunir suas informações de modo mais liberal e reduzir suas diferenças substantivas de modo a que a multinacional venha apresentar características comuns. Caso isso seja conseguido, as nações talvez criem instituições políticas internacionais tão distantes e centralizadas como a própria multinacional.

É obscuro ainda o papel representado pelo direito e pelos advogados em tudo isso. Talvez seja apenas o de oferecer, tanto à multinacional, quanto aos governos, sua habilidade de tratar os problemas em bases casuísticas e considerando a sua percepção do que sejam os interesses em jogo. Talvez venham a surgir processos uniformes e regras substantivas que se assemelharão ao conteúdo tradicional das leis.

É vasto o programa editorial da Unesco. No Brasil, esse valioso acervo de obras, versando sobre aspectos variados das atividades culturais, educacionais e científicas do homem, encontra-se à sua disposição na Fundação Getúlio Vargas, através de sua Editora, de suas livrarias ou de seus revendedores autorizados em todo o País.

Qualquer que seja o seu campo de atividade, solicite o catálogo de obras da Unesco a qualquer uma das nossas livrarias ou a um dos nossos agentes de vendas autorizados.

LIVRARIAS:

Praia de Botafogo, 188
Caixa Postal, 21 120
Tel.: 266-1512 — ramal 353
Rio de Janeiro, RJ
Avenida Graça Aranha, 26
Lojas C e H Tel.: 224-4142
Rio de Janeiro, RJ

Super Quadra Sul 104 — Bloco
A Loja 37 — Tel.: 243-008
Brasília, DF
Avenida Nove de Julho, 2029
Caixa Postal, 5534 —
Tel.: 288-3893
São Paulo, SP

AGENTES AUTORIZADOS:

Dilertec
Distribuidora de Livros e Revistas Ltda.
Rua Coelho Rodrigues, 1244
Teresina, PI

Praia Grande
Av. Amaral Peixoto, 36
sob. 19 — Galeria Paz
Niterói, RJ

Ceará — Ciência e Cultura
Rua Edgard Borges, 89
Fortaleza, CE

Agência Van Damme
Rua Goitacazes, 103, s/1310
Belo Horizonte, MG

Organização Sulina de Representações
Av. Borges de Medeiros, 1030
Porto Alegre, RS

Marketing — Programa de Desenvolvimento Pessoal Ltda.
R. Ruy Barbosa, 200
Manaus, AM

Catavento — Distr. de Livros Ltda.
Rua Conselheiro Ramalho, 928
Tel.: 36-5642
São Paulo, SP

Livraria Ghignone
Rua Quinze de Novembro, 423
Curitiba, PR

Fornecedora de Publicações Técnicas
M. M. de Oliveira Marques
Av. Ipiranga, 200 — Loja 40
São Paulo, SP

A. Marques e Cia.
R. Marechal Deodoro, 708
Rio Branco, AC

Lunardeli Representações
Livraria Universitária
Rua Vitor Meireles, 23-A
Florianópolis, SC

Livraria Civilização
Brasileira S.A.
Rua Padre Vieira, 9
Salvador, BA

Centro do Livro Brasileiro
Rua Rodrigues Sampaio, 30-B
Lisboa, Portugal

M. Inojosa
Av. Dantas Barreto, 564
Sala 901
Recife, PE

Livraria J. C.
Rua Nina Rodrigues, 33-B
São Luís, MA

Ou pelo reembolso postal. Pedidos para a Editora da Fundação Getúlio Vargas. Praia de Botafogo, 188, C.P. 9052, ZC-02, Rio de Janeiro, RJ.