

Documentação

O Brasil e as multinacionais *

MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN **

Ao iniciar meu depoimento perante esta Comissão de Inquérito que investiga o comportamento e a influência das empresas multinacionais e do capital estrangeiro no Brasil, gostaria de tecer alguns comentários sobre o papel da poupança e da tecnologia externa no desenvolvimento nacional.

A contabilidade nacional nos ensina que a absorção líquida de capitais estrangeiros por um país é igual ao *deficit* no seu balanço de pagamentos em conta-corrente. Esse *deficit* mede exatamente que parcela dos investimentos internos é financiada pela poupança externa. Um país em desenvolvimento, preocupado em acelerar o seu crescimento, criar novos empregos e melhorar a distribuição da renda interna, normalmente procura reforçar a sua capacidade de poupança complementando-a com recursos vindos do exterior. É natural, assim, que os países em desenvolvimento se mostrem deficitários na conta-corrente do seu balanço de pagamentos, os *superavits* correspondentes aparecendo nas contas das nações desenvolvidas, exportadoras de capital. A crise do petróleo subverteu profundamente essa ordem natural dos balanços de pagamentos, mas gradualmente se tende ao retorno dos saldos em conta-corrente à sua configuração normal.

O ingresso de poupanças externas, ou equivalentemente, a cobertura do *deficit* em conta-corrente do balanço de pagamentos, pode processar-se por três formas: a) pela entrada de investimentos diretos; b) pelo aumento do endividamento com o exterior; c) pela perda de reservas cambiais. Obviamente, esta última forma de

* Publicado no *O Estado de São Paulo*, 9.10.75.

** Ex-diretor da Escola de Pós-Graduação em Economia, da Fundação Getúlio Vargas. Atual Ministro da Fazenda.

cobertura só se pode verificar em períodos de transição. Restam, pois, a longo prazo, duas únicas formas de ingresso de capitais estrangeiros: os empréstimos e os investimentos diretos.

O quanto um país absorve de poupanças externas é algo que depende de decisões de política interna e da credibilidade do país no exterior. Um modelo autarquizante procuraria basear o desenvolvimento econômico apenas na poupança interna. O custo dessa opção autárquica é, todavia, facilmente mensurável: ou se cortam investimentos e, com isso, se reduzem as possibilidades de crescimento econômico; ou se reforça a poupança interna, até elevá-la ao nível desejado de investimentos, via compressão dos salários e do consumo. Qualquer dessas opções é bastante dolorosa, de modo que a tendência natural dos países em desenvolvimento é a de escapar do modelo de autarquia, procurando complementar a poupança interna com a externa. Deve ficar claro que, por razões de equilíbrio financeiro, a poupança externa costuma apenas representar um complemento da interna, à qual compete o financiamento da maior parte dos investimentos do país. Trata-se, porém, de complemento bastante importante, num modelo geral de crescimento.

Na medida em que um país recebe capitais externos, é natural que parte deles atue via empréstimos, parte via inversões diretas. Sobre estas últimas, que se realizam através de empresas multinacionais, procurarei concentrar os comentários que se seguem.

O investimento estrangeiro direto costuma trazer, em princípio, três vantagens para a economia nacional: o reforço da capacidade interna de poupança, o aporte de divisas para o balanço de pagamentos e a contribuição tecnológica. A contrapartida, e que representa o preço inevitável dessa contribuição, é a transferência para o exterior de uma componente do poder decisório sobre a produção e os investimentos no país. É natural, assim, que cada país procure condicionar a atuação das multinacionais aos seus interesses internos, por um estatuto legal que discipline a atividade dos capitais estrangeiros. Entre nós esse estatuto já existe desde que se promulgou, em 1962, a Lei nº 4.131, modificada em 1964 pela Lei nº 4.390 e regulamentada em 1965 pelo Decreto nº 55.762. O ponto crucial a discutir é portanto se esses diplomas legais, complementados pela necessária ação administrativa, são ou não adequados para a defesa dos interesses nacionais.

De modo geral, para que um país concilie a ação das multinacionais com os seus interesses internos, devem ser observados os seguintes pontos:

- a) garantia do controle de setores estratégicos por capitais nacionais;
- b) coibição de abusos em remessas de lucros;
- c) coibição de manobras de distribuição disfarçada de lucros para o exterior, como o subfaturamento de exportações, o super-

faturamento de importações, o pagamento de juros além das taxas de mercado ou a inflação das remessas de *royalties* e assistência técnica;

d) controle do acesso das empresas multinacionais às fontes de poupança interna;

e) ajustamento das empresas estrangeiras aos objetivos nacionais de substituição de importações e de promoção de exportações.

A Lei nº 4.131 não delimita o campo de ingresso das empresas estrangeiras, mas uma série de outros dispositivos legais asseguraram o controle dos setores estratégicos por capitais nacionais. Nesse sentido, para efeito de análise, é conveniente decompor os setores da economia brasileira em três grupos: o das atividades concedidas, o das atividades incentivadas e o das atividades livres. Atividades concedidas são aquelas cujas empresas dependem da autorização do Governo para funcionar ou para transferir as suas ações, como é o caso das concessionárias de serviços de utilidade pública ou o das instituições financeiras. Atividades incentivadas são aquelas que gozam de algum estímulo governamental, como financiamentos do BNDE, isenções concedidas pelo CDI, benefícios fiscais da Sudene e Sudam, etc. Atividades livres são aquelas cujas empresas se instalam sem nenhum estímulo e sem dependência de autorização governamental.

Basicamente, todos os setores estratégicos da economia brasileira ou se enquadram entre as atividades concedidas ou entre as incentivadas, não tendo condições legais ou práticas de se desenvolver como atividades livres. Com isso o Governo conseguiu assegurar o controle dos setores básicos, como o petróleo, os serviços de utilidade pública, a siderurgia, a mineração e o sistema financeiro, por capitais nacionais. Em alguns casos, como no do petróleo e dos serviços de utilidade pública, tal resultado se conseguiu por força de legislação específica. Em outros casos, como o da siderurgia e o da mineração, pelo uso adequado da política de incentivos em favor do capital nacional; ainda em outros casos, como o das instituições financeiras, por decisões administrativas na esfera do Conselho Monetário Nacional.

Um problema que naturalmente deve ser objeto de preocupações é o do equilíbrio de forças entre o capital estrangeiro e o nacional. Num país de baixa população e baixa renda *per capita*, esse problema pode assumir proporções preocupantes, pois qualquer multinacional pode passar a ser responsável por uma porcentagem fortemente significativa do produto nacional bruto. Sob esse aspecto, todavia, o Brasil leva a vantagem dos países de grande dimensão territorial, populacional e econômica. Em 31 de dezembro de 1974, o total de capitais e reinvestimentos registrados no Banco Central do Brasil totalizava US\$ 6 027 milhões, o que correspondia a aproximadamente 6,5% do produto nacional bruto. Admitindo uma relação capital/produto da ordem de dois, os capitais estran-

geiros seriam responsáveis por apenas pouco mais de 3% do estoque de capital do País. Ainda que se admita que os ativos controlados por não-residentes superem os capitais investidos, fica praticamente afastada qualquer hipótese de dominação global da economia nacional pelos capitais estrangeiros.

Afastada a hipótese de dominação global, cabe analisar a da dominação individual. Em conjunto, os capitais privados nacionais ou os capitais estatais são bem mais fortes do que os estrangeiros investidos no Brasil. O que vale para o conjunto, todavia, pode não valer na esfera individual. Não há dúvida de que as empresas estatais são suficientemente fortes para medir-se com a competição das multinacionais que operam no Brasil. Mas, quando se passa para o setor privado nacional, nota-se um certo desequilíbrio na escala da unidade empresarial. Como é do conhecimento geral, grande parte das empresas privadas nacionais se ressentem da escassez de capital e de tecnologia, sendo-lhes muitas vezes difícil enfrentar a concorrência de uma empresa estrangeira. Os casos de desnacionalização, isto é, de venda de controle de empresas privadas nacionais para multinacionais, costumam traumatizar vários círculos da opinião pública. Para verificar se o capital estrangeiro que ingressa no país com o objetivo de adquirir uma empresa já existente é maléfico duas indagações devem ser feitas: a) se o preço de venda é ou não satisfatório para o empresário nacional; b) o que o vendedor brasileiro irá fazer com o dinheiro obtido na alienação. Deve-se também observar que o Governo dispõe dos instrumentos necessários para evitar desnacionalizações nas atividades concedidas e nas incentivadas, possuindo ainda fortes métodos de persuasão para o caso das atividades livres. E cabe ainda notar que uma política que proibisse indiscriminadamente a venda de controle de empresas nacionais a estrangeiros poderia trazer grandes prejuízos ao empresário privado brasileiro. Em qualquer hipótese, o problema central existe e deve ser solucionado: o de equilibrar o poder da empresa privada nacional com o da estatal e o da estrangeira.

Obviamente, a solução adequada não há que residir no nivelamento por baixo, mas no nivelamento pelo alto. Ou seja, no fortalecimento da empresa privada nacional. Nesse sentido cabe lembrar que o Governo do Presidente Geisel, mais talvez do que nenhum outro, tem procurado criar mecanismos de fortalecimento da empresa privada nacional: no campo fiscal, baixou-se a incidência do IPI sobre inúmeros produtos industrializados; eliminaram-se incidências de imposto de renda na transferência de lucros entre empresas; permitiu-se que a manutenção do capital de giro fosse inteiramente deduzida dos lucros tributáveis. Projeto de lei em tramitação no Congresso prevê, além disso, que as empresas públicas e sociedades de economia mista fiquem sujeitas ao imposto de renda nas mesmas condições das empresas privadas. Na área

do mercado de capitais, foram criadas subsidiárias do BNDE para tomar participações minoritárias em ações preferenciais, em empresas privadas nacionais; foram reservadas também para o setor privado faixas preferenciais nos Fundos 157, nas reservas técnicas das companhias de seguro e nas sociedades de investimento criadas pelo Decreto-lei nº 1.401; permitiu-se que o BNDE aplicasse recursos do PIS e do PASEP no mercado de capitais. Ao mesmo tempo, proibiu-se que, no corrente ano, as empresas governamentais de maior prestígio na Bolsa sugassem poupanças de mercado através de novas subscrições. No campo creditício, criou-se o refinanciamento compensatório, o qual, além de fortalecer os bancos comerciais, normalizou definitivamente a liquidez no sistema econômico; expandiram-se a altas taxas os empréstimos ao setor privado, particularmente à agricultura; abriram-se novas faixas de financiamento às exportações, à pequena e à média empresas. Na esfera administrativa, proibiu-se a criação de qualquer nova subsidiária de empresa estatal sem autorização expressa do Presidente da República. Isso sem contar com a maciça injeção de recursos governamentais para recuperar empresas que, no livre jogo de forças de mercado, estariam condenadas à falência.

O problema crucial a enfrentar é o do reforço dos mecanismos de capitalização da empresa privada nacional. Esses mecanismos, todavia, não poderão provir de um tratamento paternalista para um pequeno grupo de eleitos, mas do desenvolvimento de um novo espírito associativo dos empresários entre si e com a poupança popular. O grande capitalismo não se constrói com unidades estanques, e o empresário schumpeteriano já não pode dispensar a colaboração do administrador profissional. Foi dentro desse espírito que o Governo lançou ao debate com as classes produtoras o novo anteprojeto de lei das sociedades anônimas. Ao fixar a tese da proteção dos minoritários, não temos apenas em mira um objetivo ético. Pretendemos também, com bastante pragmatismo, construir um modelo de empresa em que nem todos insistam em ser majoritários. Um modelo que permita, assim, pela associação de poupanças, que a dimensão da empresa privada nacional não fique limitada à capacidade financeira de um único grupo.

Creio que os argumentos anteriores mostram claramente que o Brasil tem como garantir o controle dos setores estratégicos pelo capital nacional. E apontam os esforços empreendidos pelo atual Governo no sentido de assegurar um adequado equilíbrio de forças entre capital estatal, capital privado nacional e capital estrangeiro.

Passemos pois ao segundo ponto, o da coibição dos abusos nas remessas de lucros. A Lei nº 4.131, modificada pela Lei nº 4.390, não estabelece uma limitação absoluta, mas impõe severos ônus fiscais a quaisquer excessos de remessas. Basicamente, uma empresa estrangeira pode remeter para o exterior dividendos até 12% líquidos anuais sobre o capital original, mais reinvestimentos regis-

trados, pagando, além do imposto de renda normal sobre as pessoas jurídicas, o imposto na fonte à taxa de 25% (o qual é reduzido para 15%, para a maioria dos países com os quais o Brasil mantém acordos para evitar dupla tributação). Se as remessas ultrapassam, como média trienal, 12% ao ano sobre o capital mais reinvestimentos, a parcela excedente fica sujeita a um imposto suplementar na fonte, proibitivo, cujas alíquotas vão de 40 a 60%. Assim, praticamente, a lei limita as remessas a 12% anuais sobre o capital mais reinvestimento. A experiência dos últimos anos demonstra, todavia, que a taxa efetiva de remessas tem-se mantido permanentemente abaixo de 6% ao ano, sobre os capitais registrados mais reinvestimentos.

Há quem discuta por que computar os reinvestimentos na base de cálculo para as remessas. As razões são de ordem teórica e prática. Teoricamente, o lucro representa a remuneração do capital e do risco; como tal, a parcela não-distribuída passa a exercer o mesmo papel do capital original: mais ainda, o reinvestimento pode ser concebido como o equivalente a um lucro remetido para o exterior, e imediatamente trazido de volta sob a forma de ingresso de capital. Praticamente, se os reinvestimentos não fossem computados na base de cálculo, todas as empresas estrangeiras tratariam de remeter para o exterior todos os seus lucros, ou o máximo que a lei permitisse; além do mais, o Brasil se tornaria muito pouco atrativo para os capitais estrangeiros, tal como ocorreu em 1962 e 1963. Deve-se assinalar que, quantitativamente, o problema das remessas está longe de representar um item predominante no quadro das nossas despesas cambiais. Assim, em 1974, foram remetidos para o exterior US\$ 242 milhões de lucros e dividendos, contra 307 milhões de viagens ao exterior, 1 250 milhões de juros e 12 530 milhões de importações FOB.

Vejamos agora o problema das manobras de distribuição disfarçada de lucros para o exterior, via superfaturamento das importações, subfaturamento das exportações ou pagamentos inflados de *royalties* e assistência técnica. A Lei nº 5.025, de 1966, regulamentada pelo Decreto nº 59.607, do mesmo ano, atribui à Cacex a competência para fiscalizar preços, pesos, medidas, qualidades e tipos, nas operações de importação e exportação. Os mecanismos pormenorizados através dos quais esse controle é realizado foram exhaustivamente descritos perante esta Comissão Parlamentar de Inquérito no depoimento do diretor da Cacex, Dr. Benedito Fonseca Moreira. No caso de produtos que dispõem de cotação internacional, o controle é relativamente simples: basta verificar, por catálogos e listas de preços, a correspondência entre o valor das exportações e importações e os preços do mercado internacional. Esse caso abrange a maior parte do nosso comércio exterior. Uma segunda hipótese é a de produtos importados, e que são fabricados em regime de monopólio por uma única empresa, sediada no exte-

rior. O controle possível reside na verificação de que o preço de venda ao Brasil é igual ao cobrado de outros países importadores. Aliás, o conceito de superfaturamento, nessa modalidade de operação, é altamente sujeito a controvérsias. A idéia de que o lucro excessivo do produtor caracteriza o superfaturamento não pode ser considerada como válida, sob pena de admitirmos que a Petrobrás está comprando petróleo a preços superfaturados. Quando possível, a solução para esse tipo de problema está na substituição de importações.

Um outro caso de verificação complexa é o da exportação, de filial para matriz, de produtos que não possuem cotação internacional. O subfaturamento das exportações só pode ser então caracterizado se se constatar que o preço de exportação é inferior ao seu custo marginal. Trata-se, todavia, de um caso pouco frequente em nosso comércio externo.

As manobras de distribuição disfarçada de lucros, via pagamento de juros além das taxas de mercado, são praticamente inviáveis: em face do disposto no art. 15 do Decreto nº 55.762, de 1965, o Banco Central mantém registro de todos os empréstimos em moeda estrangeira, exigindo a estrita correspondência entre as taxas pagas e as vigentes no mercado internacional.

Quanto aos pagamentos de *royalties* e assistência técnica, o Decreto nº 55.762, de 1965 já estabeleceu uma série de limitações, quais sejam:

- a) obrigatoriedade de registro no Banco Central, após aprovação pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial;
- b) limitação das remessas de *royalties* e assistência técnica, em conjunto, ao máximo de 5% da receita bruta do produto fabricado ou vendido, essa porcentagem variando para menos conforme a essencialidade dos produtos e a natureza da assistência prestada;
- c) proibição de remessas de *royalties* por patentes de invenção ou marcas de indústria e comércio, de filial ou subsidiária para matriz. Tal como as remessas de lucros, os pagamentos de *royalties* e assistência técnica representam parcela pouco importante de nossa despesa cambial, tendo-se limitado a US\$ 181 milhões em 1974.

Tão importante quanto esses controles é a introdução de dispositivos legais que minimizem o interesse das multinacionais nas remessas disfarçadas de lucros para o exterior. Nesse sentido, talvez o instrumento mais poderoso sejam os convênios para evitar dupla tributação. De um modo geral, esses convênios procuram estabelecer que o imposto de renda pago pela subsidiária no Brasil seja deduzido do imposto de renda devido pela matriz no seu país de origem. Imaginemos, por exemplo, uma subsidiária francesa ou alemã operando no Brasil. Remetendo disfarçadamente lucros para o exterior, a empresa deixará de pagar no Brasil 30% do imposto de renda normal, mais 5% sobre os dividendos brutos distribuídos, mais 15% de imposto na fonte. Acumulando-se essas porcentagens,

a empresa deixará de pagar 43,5% de imposto. Todavia, ficará sujeita ao imposto de renda no país de origem, o qual é da ordem de 50%. Se remetesse regularmente essa quantia como dividendo, a multinacional ficaria sujeita a menor ônus fiscal, já que os convênios para evitar dupla tributação prevêem que os dividendos remetidos pelas subsidiárias localizadas no Brasil não sofrerão incidência do imposto de renda no país de origem.

Com os Estados Unidos o Brasil ainda não firmou convênio dessa natureza, o qual se encontra em fase de estudos. Contudo, a lei norte-americana já prevê o crédito fiscal automático, isto é, a dedução no imposto de renda, devido pelas matrizes, do imposto pago no exterior, sobre os lucros remetidos pelas subsidiárias.

Além dos convênios para evitar dupla tributação, existem, como obstáculos naturais às manobras de superfaturamento de importações e subfaturamento das exportações, os sistemas de tarifas aduaneiras e incentivos fiscais *ad valorem*. Em tese, é pouco interessante superfaturar uma importação sujeita a altas alíquotas aduaneiras; ou subvalorizar uma exportação de manufaturados premiada com fortes incentivos fiscais do IPI e do ICM.

Por certo, esses dispositivos legais não eliminam por completo o eventual interesse nas manobras de distribuição disfarçada de renda para o exterior. O interesse pode subsistir se a empresa já remete o limite anual de 12% sobre o capital mais reinvestimentos, pois, nesse caso, o imposto suplementar de renda, de 40 a 60% sobre as remessas adicionais, não seria compensável no país de origem. O interesse também poderia persistir caso a sede da empresa se situasse num desses países apelidados de "paraísos fiscais", isto é, países que não cobram imposto de renda. Também se poderia imaginar que essas manobras de distribuição disfarçada de lucros interessassem a uma empresa cuja sede estivesse auferindo prejuízos no exterior; ou como fraude a acionistas minoritários brasileiros; ou, ainda, como forma de, exibindo baixa lucratividade nos balanços, conseguir maiores aumentos no CIP, ou em qualquer outro órgão responsável pelo controle de preços. O que se pode afirmar é que os convênios para evitar dupla tributação, as tarifas aduaneiras e os incentivos à exportação reduzem ao mínimo possível o interesse das multinacionais em remeter disfarçadamente lucros para o exterior. E que, para coibir os abusos residuais, existem os controles da Cacex, do Banco do Brasil e do INPI.

Vejam agora o quarto ponto, o do controle do acesso das multinacionais às fontes de poupança internas. De um modo geral, interessa ao país que as empresas estrangeiras tragam o máximo de recursos do exterior, maximizando a sua contribuição para a formação de poupanças. Seria absurdo partir para o extremo de proibir qualquer acesso ao mercado financeiro interno, de modo que o Brasil procurou situar-se num meio-termo adequado. Os principais dispositivos a citar nesse sentido são os seguintes:

- a) pela Lei nº 4.131, os financiamentos a médio e longo prazos concedidos pelas entidades oficiais de crédito público, controladas pela União e pelos estados, só são acessíveis a empresas controladas por capitais nacionais;
- b) a captação de recursos no mercado de capitais por lançamentos de oferta pública de ações e debêntures — subordinada à autorização do Banco Central do Brasil só é facultada às empresas estrangeiras quando estas ingressem, concomitantemente, com recursos do exterior, em montante equivalente ao captado no mercado interno;
- c) cada instituição financeira é obrigada a conceder no mínimo 50% dos seus empréstimos a empresas nacionais;
- d) várias resoluções recentes do Banco Central reservaram faixas prioritárias das aplicações dos investidores institucionais a sociedades de capital aberto controladas por capitais privados nacionais. Tal regra se estabeleceu, conforme já mencionado anteriormente, para os Fundos 157 (mínimo de 70%), para a carteira de ações das companhias de seguro (mínimo de 50%) e para as aplicações das sociedades de investimento constituídas nos termos do Decreto-lei nº 1.401 (mínimo de 50%).

Examinemos agora o último ponto, o do ajustamento das empresas estrangeiras aos objetivos nacionais de substituição de importações e de promoção de exportações. Esse é, provavelmente, o problema mais importante na atual conjuntura de balanço de pagamentos. Frequentemente, as subsidiárias das empresas multinacionais, se deixadas ao livre jogo das forças de mercado, tendem a transformar-se em simples indústrias de montagem, importando das matrizes a maior parte dos componentes e insumos. Ou não procuram aproveitar as possibilidades de exportação, devido a divisões artificiais de mercado, estabelecidas pelas matrizes.

Esse tipo de problema, obviamente, não pode ser solucionado numa legislação geral sobre capitais estrangeiros, já que é impossível obrigar uma empresa a produzir ou vender o que ela não deseje. Os instrumentos a usar no caso devem consistir num jogo adequado de estímulos e penalidades, tais como:

- a) subordinação da concessão de incentivos ao cumprimento de índices mínimos de nacionalização, ou de outros mínimos de exportação;
- b) elevação de alíquotas aduaneiras sobre insumos e componentes que possam ser fabricados no Brasil;
- c) incentivos fiscais às exportações de manufaturados;
- d) desenvolvimento das *trading-companies* nacionais, com o objetivo de furar o bloqueio de certos mercados externos.

Em resumo, na atual etapa do desenvolvimento brasileiro, e particularmente na presente conjuntura do nosso balanço de pagamentos, a contribuição do capital externo, de empréstimo e de risco, é essencial para que solucionemos adequadamente os nossos proble-

mas econômicos. Como todo país que recebe inversões diretas, é importante dispormos de mecanismos legais e administrativos capazes de harmonizar os interesses das multinacionais com os do desenvolvimento do País. À vista do exposto, creio que esses mecanismos já existem. O Governo, todavia, está sempre aberto a sugestões no sentido de seu aperfeiçoamento, desde que elas se enquadrem na moldura do pragmatismo que procura orientar a nossa política econômica.

REEMBOLSO POSTAL

OBSERVAÇÃO IMPORTANTE

A fim de simplificar e tornar mais rápido o envio de pedidos de publicações da Fundação Getúlio Vargas, sugerimos o uso do reembolso postal, que beneficiará principalmente às pessoas residentes em locais afastados dos grandes centros. Assim, na ausência, em sua cidade, de representantes credenciados ou livrarias especializadas, dirija-se diretamente pelo reembolso à

EDITORA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

PRAIA DE BOTAFOGO, 186

CAIXA POSTAL 9.052, ZC-02

RIO DE JANEIRO — BRASIL