

O capital estrangeiro nos países subdesenvolvidos

MARCOS AFONSO DE SOUZA

I. DA NECESSIDADE DE REGULAMENTAR-SE SUA APLICAÇÃO NO BRASIL

O problema dos capitais estrangeiros está intimamente ligado à política econômica dos países subdesenvolvidos, constituindo-se a técnica de sua aplicação em um elemento de relevante importância para a fixação das diretrizes básicas dessa política de desenvolvimento. Isto porque, como se sabe, a utilização de tais recursos corresponde a uma das formas concretas de investimento indispensável ao processo de desenvolvimento dos povos economicamente atrasados.

O Brasil, por motivos óbvios, não poderia fugir, como não foge, a essa realidade. Daí a atualidade e a significação sempre crescente que cercam o estudo da aplicação dos capitais estrangeiros em nosso País, na consideração dos fatores a que está condicionado o êxito da batalha que se trava em todos os setores da vida nacional, objetivando nossa efetiva emancipação econômica.

Não cabe aqui, pois, discutir-se a questão da necessidade ou da conveniência ou não de sua aplicação no Brasil.

Aceitamos, com o Sr. ZACARIAS CARVALHO, por ser lógica e historicamente verificado com relação a outros povos, que a entrada de recursos externos pode contribuir para acelerar nosso desenvolvimento, não obstante à poupança interna caiba o papel preponderante nêsse sentido.

Afirma êle, com razão que

“Combinando um coeficiente de poupança nacional, dentro de uma estabilidade relativa das relações de troca, com uma dose razoável de capital estrangeiro, em formas e condições assecuratórias do interêsse de ambas as partes, poderá o Brasil acentuar o seu ritmo de progresso”.¹

Não é outra a opinião do Prof. OSCAR LANGE, renomado economista e político polonês, referido pelo autor acima citado, quando, tratando do problema dos países subdesenvolvidos, afirma ser difícil a concretização de seu desenvolvimento econômico sem o auxílio estrangeiro, onde não é possível dar à economia o impulso inicial conseguido nos países socialistas, através da nacionalização das emprêsas privadas, como aconteceu, por exemplo, na Polônia.

Nêsse sentido, é perfeita a lição de PAJISTE ao doutrinarem que

“A ajuda estrangeira em bases equitativas e eficientes, só deve ser pleiteada se antes nos decidirmos a juntar às inversões alienígenas o produto das nossas próprias economias. Isto é uma necessidade nacional, é a conclusão de uma análise científica de nossa situação econômica, com o fim preconcebido de melhorar o nível de vida da maior parte da população”.²

A questão, então, se resume no exame e na determinação, das formas e condições dentro das quais deve ser aceito ou tratado o capital estrangeiro. Vale dizer, o seu “modus fa-

(1) ZACARIAS CARVALHO (*Capitais Estrangeiros no Brasil* — Rev. Brasiliense, nº 12, págs. 22 e 23.

(2) BERNARD PAJISTE (*Investimentos*, pág. 12).

ciendi", o estabelecimento das normas que disciplinem a sua aplicação, não apenas no interesse dos inversores, mas também dos países que dêles necessitam.

Aí reside, aliás, a dificuldade para o adequado equacionamento do problema de maneira a satisfazer os interesses antagônicos que êle envolve, evitando os choques que tal antagonismo fatalmente provoca.

E a verdade é que, apesar de vir sendo discutido há bastante tempo, na Imprensa, no Parlamento, nas entidades de classes e em vários conclaves político-econômicos, inclusive de caráter internacional, como se verificou na Conferência dos Países Americanos, realizada em Buenos Aires, em setembro de 1957; na Conferência Internacional de Investimentos e na 47ª Conferência Interparlamentar, realizadas em junho e julho do ano passado, em Belo Horizonte, e no Rio de Janeiro, respectivamente, parece que o assunto não mereceu ainda estudos de maior alcance, seja por parte dos que são incondicionalmente favoráveis ao capital estrangeiro seja por parte dos que a êle fazem restrições, o que, sem dúvida, tem contribuído para que a questão não tenha encontrado ainda solução definitiva.

Êste aspecto do problema, por sinal, foi muito bem focalizado, conforme acentúa HEITOR FERREIRA LIMA, pelo deputado brasileiro SATURNINO BRAGA, relator da tese dos países subdesenvolvidos na 47ª Conferência Interparlamentar, a propósito da resolução aprovada naquela reunião.

Essa resolução tratou do assunto de maneira geral sem aprofundar seu exame ampla e concretamente, em virtude, segundo se notou, da dificuldade de conciliar os interesses conflitantes, que colocam:

"de um lado os capitalistas, que através de seus trusts internacionais visam exclusivamente os maiores lucros possíveis, sem se incomodarem com os níveis de vida dos povos proprietários das riquezas naturais que proporcionam êsses lucros; de outro lado as populações pobres dos países em desenvol-

vimento que não querem assistir à evasão de recursos de sua pátria para remunerar investimentos que deveriam ficar definitivamente fixados nos territórios cujas riquezas exploram".³

Daí a necessidade de uma legislação que regule a aplicação dos capitais alienígenas, equilibrando os interesses em contradição.

II. SITUAÇÃO DO BRASIL — A LEGISLAÇÃO VIGENTE

No que se refere ao nosso País, é forçoso reconhecer que uma *revisão de nossa política* acerca do assunto faz-se mais que imprescindível, já que a legislação atual de modo algum corresponde aos interesses da economia nacional. Está provado, através do exame das várias legislações estrangeiras a esse respeito, que em País algum do mundo gozam os investimentos alienígenas diretos ou de participação, que são a modalidade de capital forâneo que comumente procura a economia brasileira, tantos e tamanhos privilégios como no nosso.

Com efeito, não estabelecendo quaisquer restrições a sua entrada no País, nem fixando limitações ao seu retorno à fonte originária, à remessa dos rendimentos ou à reinversão das rendas aqui obtidas, adotou o Brasil uma política de extrema liberalidade, que, como veremos, tem sido altamente nociva à efetivação do progresso industrial da nação.

Uma análise rápida e sucinta da legislação brasileira em vigor sobre os capitais estrangeiros, que está consubstanciada nas Leis ns. 1.807 de 7/1/53, 2.145 de 29/12/53, 3.244 de 14/8/57, regulamentadas pelo decreto n. 42.820 de 16/12/57 e, principalmente, na Instrução 113, da Superintendência da Moeda e do Crédito — SUMOC — de 17/1/55, provará a exatidão do que se afirma.

(3) HEITOR FERREIRA LIMA (*Capitais Estrangeiros e Interesse Nacional*, Rev. Brasiliense, nº 16, pág. nº 9 e segs.).

Caracteriza-se ela, fundamentalmente, como foi dito linhas acima, pelos extensos favores com que contempla os investimentos estrangeiros diretos ou de participação, garantindo-lhes, salvo casos especiais, a mais absoluta liberdade de movimentação, quer dizer, entrar, sair e remeter rendimentos para o exterior, sem qualquer limitação, pelo mercado de câmbio de taxa livre.

Esta política de protecionismo aos investimentos forâneos, que se acentuou extraordinariamente com a famosa Instrução 113, vem desde a promulgação da Lei n. 1.807 de 7 de janeiro de 1953, cujo escôpo foi justamente favorecê-los, através da eliminação dos obstáculos que então havia ao seu livre movimento no País, traduzidos na defeituosa regulamentação existente na primeira legislação que cuidou do tema, o decreto-lei n. 9.025 de 27 de fevereiro de 1946.

A lei 1.807, ao estabelecer em seu art. 2º que

“as operações de câmbio não incluídas na enumeração do artigo anterior, serão efetuadas pelas taxas livremente convencionadas entre as partes.....”,

instituiu o mercado de câmbio de taxa livre, que passou a funcionar ao lado do mercado de taxa oficial, no qual se efetuavam as operações relacionadas no artigo 1º.

Entre estas foram incluídas as referentes (letra “d” do artigo 1º) :

“às remessas de rendimentos de capitais estrangeiros registrados pelo Conselho da SUMOC, nos casos de investimentos de especial interêsse para a economia nacional, de acôrdo com o disposto no artigo 5º”.

O artigo 5º qualificou como investimentos de “especial interêsse para a economia nacional” os aplicados na execução de planos de aproveitamento econômico de regiões sob condições climáticas desfavoráveis ou de áreas pouco desenvolvidas, aprovados pelo Poder Público Federal, e nos serviços

de utilidade pública, como energia, comunicações e transportes, limitando o artigo 6º em 10% anuais, sobre o capital registrado, a taxa para a remessa dos rendimentos em tais casos, sem prejuízo de transferências de parcelas excedentes desse montante pelo mercado livre, podendo, ainda, esta percentagem desde que não transferida, ser incorporada ao capital registrado, que continuava estrangeiro em seu valor global, para todos os efeitos legais.

A lei n. 2.145 de 29 de dezembro de 1953, que criou a Carteira de Comércio Exterior — CACEX —, com função de emitir licenças de importação e exportação e dar outras providências com relação ao comércio exterior, não inovou o quadro legal quanto às transferências, mantendo os princípios da legislação precedente, ampliando porém, o conceito de investimento de relevante interesse para nossa economia, nele incluindo outros casos assim definidos em resolução aprovada pelo Presidente da República.

Coube, todavia, à Instrução 113 da SUMOC, de 17 de janeiro de 1955, não só consolidar, mas, principalmente, ampliar de maneira extraordinária o regime de favorecimentos que se vinha adotando com referência aos investimentos estrangeiros, ao isentar de cobertura cambial as licenças de importação a êles correspondentes e representados por conjuntos de equipamentos a serem instalados no Brasil, ou simplesmente, por equipamentos complementares ou de aperfeiçoamento de maquinário aqui já existente. A Instrução 113, aliás, consoante as próprias palavras da SUMOC, teve como objetivo “simplifica a regulamentação sobre o licenciamento de importações que independam de cobertura cambial, bem como as vantagens da criação de um clima favorável para os investimentos estrangeiros no País”.

Finalmente, a Lei n. 3.244 — Lei de Tarifas — de 14 de agosto de 1957, que regulamenta nossas trocas com o exterior e que, segundo já se afirmou, “embora com essa denominação representa um estatuto muito mais amplo do que uma simples

taxação aduaneira de importações, como poderia parecer”,⁴ não trouxe, também, alterações substanciais, confirmando, conseqüentemente, os privilégios adquiridos no Brasil, pelos investimentos estrangeiros, dispondo simplesmente no art. 51, que

“as transferências financeiras para o exterior se processarão pelo mercado de taxas livre, a que se refere o art. 2º da Lei 1.807, de 7 de janeiro de 1953”, citado e transcrito anteriormente.

Ressalte-se, ainda, que o artigo 81 do decreto n. 42.820, também já referido, foi suficientemente explícito, ao estabelecer que

“Os investimentos financeiros, oriundos do exterior, sob a forma de moeda ou representados por quaisquer outros meios de transferência bancária, assim como seus rendimentos gozarão de inteira liberdade de movimentação pelo mercado de taxa livre de câmbio e serão realizados em conformidade com o disposto na Secção III do capítulo I dêste decreto”.

O capítulo I trata do regime cambial, cuidando a Secção III das operações de câmbio no mercado de taxa livre.

III. NOCIVIDADE DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

SUMARIO

1 — O montante das entradas e saídas de capitais (antes da legislação atual e na sua vigência). 2 — Principais efeitos das transferências. 3 — O «lucro cambial». 4 — O problema dos reinvestimentos.

A política cambial brasileira tem se orientado, pois, afora casos excepcionais, no sentido de não opôr qualquer limitação

(4) PAULO F. ALVES PINTO (*O vigente mecanismo cambial* — Rev. Brasiliense, nº 13, pág. 45).

às transferências financeiras referentes aos investimentos alie-nígenas no País, assim como ao reinvestimento de suas rendas. Já se disse mesmo, e com inteiro acêrto, que nossa legislação atingiu a êste respeito, os extremos do liberalismo, só compa-rável no caso das colônias.

Êste liberalismo, que oficialmente se tem tentado justi-ficar ou, pelo menos explicar, pela necessidade de incentivar a entrada de novos e maiores capitais estrangeiros impres-cindíveis para acelerar o desenvolvimento da nação, tem sido, ao contrário, notòriamente prejudicial aos verdadeiros inte-rêsses nacionais, entre outros motivos, pelos reiterados dese-quilíbrios que o atendimento de suas remunerações tem cau-sado em nosso balanço de pagamentos, com tôda uma série de consequências danosas para a economia brasileira. Com efeito, a situação freqüentemente tem se apresentado com tais sintomas de gravidade, que já houve quem afirmasse, como o sr. ZACARIAS CARVALHO, que

“a questão da contrapartida dos investimentos es-trangeiros em remessa de lucros e retôrno ao país de origem tem sido um tão pesado ônus para a eco-nomia brasileira, sècularmente, que por si só jus-tificaria uma política radical de repúdio aos capi-tais que buscam nosso País”,

acrescentando que

“já se tornou lugar-comum dizer que as remessas de lucros ultrapassam o vulto das entradas”.⁵

Para ratificar sua afirmação, oferece êle dados sôbre a entrada e saída de capitais americanos, que mantêm a hege-monia absoluta em nosso País, no período de 1946-1951, pelos quais se verifica que apenas em 1947 e em 1951 a soma das saídas não foi superior à das entradas, atingindo aquelas,

(5) ZACARIAS CARVALHO (*Capitais estrangeiros no Brasil* — Rev. Brasiliense, nº 12).

entretanto, globalmente, nos anos mencionados, a US\$ 314 milhões, enquanto estas não passavam de US\$ 278 milhões verificando-se, portanto, um "déficit" de US\$ 36 milhões. Cita o mesmo autor, em seguida, passagem de trabalho inédito do economista MOACYR PAIXÃO na qual focaliza o problema do capital estrangeiro e seu papel na economia brasileira, afirmando:

"os dados da balança comercial, por outro lado, deixam em evidência que em todos os decênios do século 1854/1954 a saída de bens e serviços reais no país superou a sua entrada. Além disso, há períodos em que os capitais estrangeiros são responsáveis por impactos de descapitalização, como sucedeu no após-guerra, quando 44% dos saldos da balança comercial, acumulados em anos de restrições à importação (1941/46) foram absorvidos pelo repatriamento de capitais estrangeiros e remessas maciças de juros de suas rendas".⁶

O SR. ARISTÓTELES MOURA, por seu turno, pesquisando a respeito do movimento no Brasil dos capitais estrangeiros em geral, concluiu que de 1939 a 1952, somente em 1947 as saídas não ultrapassam as entradas,⁷ podendo-se acrescentar, ainda, que nos anos de 1947 a 1952, a saída líquida de recursos de origem interna foi da ordem de US\$ 90 milhões anuais, somando a entrada US\$ 48 milhões.⁸

Como se observa, os números apresentados são de períodos anteriores ao da legislação atual, mas, outrora como hoje, a situação apresenta-se com caracteres de suma gravidade, porque, também, nos últimos anos as remessas de rendas têm

(6) ZACARIAS CARVALHO (*Capitais Estrangeiros no Brasil* — Rev. Brasiliense, nº 12, pág. 16).

(7) ARISTÓTELES MOURA (*Capitais Estrangeiros no Brasil*, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1959, pág. 28).

(8) *Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil em 1957* — (Conselho Nacional de Economia, pág. 125).

ultrapassado largamente o afluxo de capital novo. Assim, conforme acentua CAIO PRADO JÚNIOR, no quinquênio 1951-1955, as remessas de rendas somaram 657 milhões de dólares e as inversões novas foram apenas de 493 milhões.⁹

Saliente-se, aliás, que foi exatamente no primeiro ano de vigência da Lei 1.807, isto é, em 1953, que se deu, segundo a SUMOC¹⁰ a maior evasão de rendas “dos últimos dez anos”, num total de US\$ 128,5 milhões, embora esta lei, como se frisou, tivesse o objetivo de “proporcionar condições mais favoráveis aos investimentos estrangeiros”. E mesmo após a Instrução 113, que lhes abriu ainda mais as portas de nossa economia, as estatísticas demonstram que continuamos como exportadores de capitais, já que as saídas de recursos alcançam, invariavelmente, somas superiores às das entradas. Vejamos os dados fornecidos pela SUMOC;¹¹ em milhões de dólares:

ANO	ENTRADAS	SAÍDAS	SALDOS
1956	US\$ 145,5	US\$ 184,0	(—) US\$ 38,5
1957	US\$ 181,0	US\$ 215,8	(—) US\$ 34,8
1958	US\$ 204,4	US\$ 319,1	(—) US\$ 114,7

Êstes números referem-se a capitais em espécie, devendo considerar-se que, segundo o mesmo boletim da SUMOC, estão incluídos na receita US\$ 32,0 milhões referentes a lançamento contábil de importação de excedentes agrícolas americanos (trigo e outros) e US\$ 54,7 milhões obtidos junto ao Fundo Monetário Internacional.

(9) CAIO PRADO JÚNIOR (*Capitais Estrangeiros no Brasil* — Antologia Nacionalista, Ed. Brasiliense, pág. 39).

(10) *Relatório da SUMOC, exercício de 1955*, pág. 116

(11) *Boletim da SUMOC*, nº 3, volume V, 1959.

No que se refere aos investimentos diretos atingiram êles em 1956, 1957 e 1958, a soma de US\$ 55,7 milhões US\$ 108,2 e US\$ 82,5, respectivamente, tendo os lucros e dividendos somado US\$ 24,0 milhões em 1956, US\$ 25,9 milhões em 1957 e US\$ 31,3 milhões em 1958. As transações cambiais referentes a "Serviços" registraram saldo negativo, em tôdas as moedas, da ordem de US 200,00 milhões em 1956, de US\$ 194,1 milhões em 1957, baixando para US\$ 164,3 milhões em 1958, tendo predominado nas despesas as remessas de lucros e dividendos, juros, além de outras de maior significação.¹²

A eloquência dos números demonstra claramente que, mesmo na vigência da Instrução 113, a situação permanece insustentável. E não poderia ser de outra maneira, porque não existindo qualquer medida legal que regulamente as transferências financeiras relativas aos investimentos estrangeiros dentro de um critério verdadeiramente justo e conseqüente, quanto mais vultosas sejam as entradas dêsses capitais, tanto maiores tenderão a ser as saídas de recursos de origem interna, com o conseqüente aumento do crônico desequilíbrio de nosso balanço de pagamentos. Aliás, a nocividade da Instrução 113 não se resume em essa forma indireta de contribuição para o aumento das transferências, cujo atendimento, como se verá, ocasiona, com frequência, uma restrição da importação, pois esta restrição é, também, uma decorrência direta de sua atuação. Isto porque a tão combatida, porém, atuante Instrução faculta aos investidores estrangeiros entrar com seus equipamentos completos no País ao preço do mercado livre, estendendo esta concessão também às empresas subsidiárias que queiram renovar seu maquinário, sujeitando, todavia, os empresários brasileiros, que pretendam fazê-lo, às licitações de moedas estabelecidas por diferentes categorias de importação, estabelecendo, dêste modo, uma autêntica discriminação contra a indústria nacional, pois os âgios cambiais altíssimos tornam impossível quase a renovação de seus equipamentos. Procura-se disfarçar tal realidade, que conspira

(12) *Boletim da SUMOC*, nº 3, vol. V, 1959.

gritantemente contra os interesses nacionais, com a alegação de que foi facultada aos industriais patrícios a utilização de uma taxa especial para importação de novas fábricas ou equipamentos completos, em contratos de créditos ou financiamentos com o exterior, mas esta parte da Instrução é letra morta e não passou até hoje, como já se afirmou, de uma "esperança de direito" a dormir esquecida numa página do "Diário Oficial" mesmo porque êste benefício fica na dependência da disponibilidade de divisas, cuja escassez cada dia mais se acentúa e resulta na prática que as autoridades têm deferido "apenas os projetos relativos a investimentos diretos ou de participação, negando, sistemáticamente, autorização para inversões de capital com base em financiamento externo".¹³

PRINCIPAIS EFEITOS DAS TRANSFERÊNCIAS

Da simples verificação do continuado excesso, através dos anos, das saídas sôbre as entradas de capitais estrangeiros no País, conclui-se, fàcilmente, quão pesado tributo tem sido para a economia nacional a falta de regulamentação do retôrno bem como da remessa de seus rendimentos para o exterior. Esta realidade de todos conhecida tem colocado o Brasil na estranha e paradoxal situação de financiador de economias de países industrializados, embora sejamos um daqueles que não dispõem de recursos sequer para pretender mobilizar nosso próprio desenvolvimento. Porque, na verdade, grande parte do capital aplicado em nosso País pelas emprêsas estrangeiras tem sua origem na própria economia pátria, que acaba não só pagando essas inversões pseudo-alienígenas, mas ainda as supera largamente, pois, do montante que mandamos para o exterior, recebemos de retôrno apenas uma parcela.

E, não resta dúvida, por outro lado, de que a quase totalidade das saídas de recursos se dá através do retôrno do capital e das remessas de lucros e dividendos, que são as duas formas de transferências financeiras dos investimentos

(13) *Desenvolvimento & Conjuntura*, pág. 50, julho de 1957.

diretos ou de participação. As sucursais de empresas estrangeiras transferem lucros e as chamadas subsidiárias, isto é, as que se organizam no Brasil como sociedades anônimas e de outros tipos, transferem dividendos. Num e noutro caso, as transferências processam-se através da compra de moeda estrangeira e estão condicionadas, pois, à existência de divisas, que se traduzem nos excedentes das exportações sobre as importações. Daí estar o problema intimamente ligado àquelas, ou, melhor, ao seu volume, porque, embora haja outras fontes de divisas e uma parte das transferências possa ser feita pelo mercado livre, como acontece em nosso País, não decorrendo sua cobertura, portanto, de receitas obtidas com a exportação, salvo no caso de receitas clandestinas obtidas pelo sub-faturamento das exportações, a elas cabe, no particular, papel de absoluta preponderância.

Essa realidade é facilmente compreensível, pois, constituindo-se as exportações, nos países subdesenvolvidos, em sua única disponibilidade apreciável de moeda internacional, é evidente que todos os pagamentos internacionais que êles fazem, inclusive a remuneração dos capitais estrangeiros, dependem dos saldos de seus balanços comerciais, vale dizer, do excesso das exportações sobre as importações, e como o montante das inversões alienígenas é determinado pela maior ou menor possibilidade de sua remuneração, é êle uma função direta daqueles saldos comerciais.

Considerando-se, sob êsse prisma, o caso concreto do Brasil, que procura acelerar a marcha de seu progresso econômico e tecnológico e, o que é mais importante, parece não crer seja êste objetivo alcançável senão com o carreamento para nossa indústria do maior contingente possível de recursos estrangeiros, concluir-se-á, então, que o problema se resolve não só em facilitar-lhes o máximo a entrada e movimento pelo mercado de câmbio, mas também em criar-lhes fonte certa e capacitada de remuneração, quer dizer, em obter maiores saldos de exportação sobre a importação, o que, ao menos teoricamente, se consegue com a execução de medidas que visem incrementar a primeira e restringir a última. O Govêrno brasileiro tem adotado esta diretriz através do incentivo às ex-

portações e da criação do País das chamadas “indústrias substitutivas de importação”, apontando-se como exemplo destas, entre outras, por sua importância, a automobilística, entregue a grandes companhias estrangeiras. Estas medidas, entretanto, não significam ou não chegam a constituir-se em solução definitiva para o problema e no que diz respeito às indústrias substitutivas, se a cargo exclusivamente de emprêsas alienígenas, podem até concorrer para agravá-lo ainda mais, por deixarem de envolver, em determinadas circunstâncias, o aspecto econômico apenas, entrando no terreno político, em face da desnacionalização crescente que poderá verificar-se da indústria nacional, que se encontrará cerceada em benefício exclusivo do capital estrangeiro, único veículo a ser utilizado na expansão industrial do País.

No que concerne ao aumento da exportação, por seu turno, está fora de dúvida que êle não depende simplesmente da vontade do Governo. Sendo ela constituída na sua quase totalidade de produtos primários de rígida procura, pois, nos mercados internacionais, seu volume está sujeito a variações mais ou menos constantes, dependentes de fatores múltiplos entre os quais a maior ou menor necessidade e capacidade de consumo dos países importadores, às oscilações de preços, quando não apenas ligados a simples condições climatéricas que podem influenciar sua produção. A prova disso está nas quedas frequentes de nossos produtos de exportação no mercado externo, nos últimos anos, sendo de notar-se que em 1957 o total em dólares de nossas exportações foi inferior em 90 milhões ao de 1956 e em 1958 apresentaram elas o nível mais baixo dos últimos nove anos, o que agravou sensivelmente o “deficit” do balanço de pagamentos, não obstante a entrada maciça de 380 milhões de dólares americanos, que, aliás, foram consumidos nas remessas de juros, royalties e *outras formas de rendas de capitais estrangeiros*, (o grifo é nosso).¹⁴

Acrescente-se a tudo isso o fato de insistirmos em não expandir nossos mercados consumidores externos, através da

(14) *Relatório do Banco do Brasil*, de 1958, pág. 62.

realização de transações comerciais com todos os povos do mundo, o que poderia, sem dúvida, dar um sentido mais positivo ao nosso comércio externo, com reflexos favoráveis para a economia interna. O que se verifica, então, é que não conseguindo o Governo elevar substancialmente o montante da exportação, sofre o País um golpe ainda mais rude e impiedoso, pois se aquêle objetivo não é colimado, a restrição da importação que, inclusive, se encontra consagrada na legislação vigente, torna-se quase imprescindível, de sorte que o resultado obtido é justamente o oposto do desejado, visto que os investimentos tendem a se avolumar sempre, exigindo remunerações cada vez maiores, sem que haja uma evolução correspondente da exportação, cujo valor global não se altera de modo a oferecer os saldos necessários para garantir seu pagamento. Dêsse modo, e par da estagnação do desenvolvimento da indústria pátria, dá-se um crescimento constante no desequilíbrio do balanço de contas externas, determinado pelo grande pêso das transferências, cuja cobertura exige o apêlo a novas inversões como fonte criadora de divisas aplicadas em grande parte a êsse fim, inversões que, por sua vez, concorrem para o aumento das futuras transferências, e, portanto, de nossas obrigações externas, estabelecendo-se um círculo vicioso no qual a economia brasileira se vê enredada, dia a dia.

Para esta situação tem contribuído enormemente, como se deduz, a Instrução 113 que, criando obstáculos aos importadores brasileiros, mas favorecendo ao extremo os investimentos estrangeiros, que ficam, praticamente, livres da concorrência nacional, tem feito com que o Brasil pague em lucros e dividendos e outras formas de remuneração do capital que entra, aquilo que, em face de um política mais condizente com nossos interêsses, seria ao menos em parte aplicado nas importações. Na verdade, desnecessário seria insistir em que, aumentando o montante dos investimentos estrangeiros e não sendo possível faltar com o compromisso de garantir-lhes as transferências dos rendimentos, as quais isentas de regulamentação atingem a somas astronômicas, não resta, dentro dessa ordem de coisas, para obter disponibilidades cambiais

suficientes para o cumprimento de tais compromissos, outro recurso senão o que mais fere os interesses da economia nacional: a restrição das importações. Assim é que, no período de 1955-1958, com exceção de 1957, a redução das importações foi sensível, não obstante, com a economia que fizemos com relação a elas, estarmos, de certo modo, tão somente criando manancial maior para o enriquecimento do capital estrangeiro.

Daí a triste realidade com que se depara o País, que, atravessando uma fase de desenvolvimento em que os equipamentos industriais são de transcendental importância para ativar o processo de sua emancipação econômica, quase só tem importado desses equipamentos o que vem com as inversões estrangeiras, caso em que a importação não sofre restrições e é admitida sem cobertura cambial, resultando disso ser uma constante de nossa política financeira o sacrifício das importações em benefício dos empreendimentos estrangeiros e da remuneração de suas rendas.

Neste sentido, aliás, bastaria repetir a célebre e quase histórica sentença do Sr. OTÁVIO GOUVÊA DE BULHÕES, figura de projeção nos quadros dirigentes de nossa política econômica-financeira e que, dita há quase dez anos, continua a merecer nossa atenção por refletir com absoluta perfeição a realidade atual, ao asseverar textualmente, que

“a política do Governo brasileiro é a de assegurar a remessa de lucros. O Governo não hesita mesmo, frisa êle, em restringir a importação, a fim de garantir câmbio para as remessas razoáveis de lucros.”¹⁵

Considerando-se, todavia, que essas remessas, como provam as estatísticas, não têm sido nada razoáveis, mais do que isso não seria necessário aduzir para que se tenha uma idéia das consequências que produzem as transferências, como são feitas em nosso País, no que se refere às importações.

(15) OTÁVIO GOUVÊA BULHÕES (*A Margem de um Relatório*, pág. 15).

O único efeito das transferências não é, contudo, o de comprimir as importações, conquanto seja êste, inegavelmente, o principal. Podem elas, ainda, entre outras consequências, concorrer para o corte ou diminuição da renda nacional e para o crescimento da espiral inflacionária que caracteriza a economia dos países subdesenvolvidos. CAIO PRADO JÚNIOR, estudando o problema afirma que esta situação de crônica inflação resulta imediatamente da contínua e precipitada desvalorização cambial da moeda e adverte que a inflação dos países subdesenvolvidos não pode ser examinada sob o mesmo prisma em que se examina a dos países industrializados como se tem feito, pois tem ela características próprias que a individualizam, concluindo que

“a mais ligeira observação da história econômica e financeira mais recente dos países subdesenvolvidos mostra que as oscilações de preços de maior amplitude que nela se verificam, e que são permanentes e quase normais, se relacionam sobretudo, e em primeiro lugar, com o movimento das contas externas — cujo desequilíbrio — predominantemente em desfavor dos países subdesenvolvidos, deprime continuamente seus padrões monetários provocando em consequência alta correspondente de preços”.¹⁶

Dêsse modo, as emissões exageradas de que fazem uso os Governos nessas situações seriam apenas consequências da alta dos preços ao invés de causa dela e se constituiriam no único meio ao alcance dos poderes públicos para atender aos encargos que a desvalorização da moeda estende desmedidamente.

No primeiro caso, a influência das transferências se resume no fato de reduzir a parcela de poupança aplicada na capitalização interna. Com efeito, sendo a poupança — diferença entre o que produz e o que consome um país — desti-

(16) CAIO PRADO JÚNIOR (*Esbôço dos Fundamentos da Teoria Econômica*, pág. 207).

nada à capitalização e às transferências, as quais são a preocupação primeira dos países subdesenvolvidos, no caso destas alcançarem somas vultosas, aquela, a capitalização interna, evidentemente ficará prejudicada. Daí ser exata a afirmação de que quanto maior for o montante relativo das transferências para fora do País, menor será a proporção do produto que a economia poderá aplicar as inversões internas, e sendo ponto pacífico o de que deve caber à poupança interna o papel preponderante na mobilização dos esforços e meios de financiamento e execução dos programas de expansão econômica dos países subdesenvolvidos, não pode deixar de ser considerada a influência nefasta da desregrada transferência de recursos para o exterior, também nesse setor.

O LUCRO CAMBIAL

Conforme se tem acentuado, as transferências financeiras para o exterior processam-se pelo mercado de taxa livre de câmbio sem qualquer limitação para seu montante, salvo o caso dos rendimentos de investimentos julgados "de especial interesse para a economia nacional", até 10% por ano sobre o capital registrado, na SUMOC, não havendo, por outro lado, nenhuma proibição quanto à remessa pelo mercado livre de parcelas excedentes desta taxa. Este regime de exceção, apontado como um dos defeitos fundamentais da legislação em vigor, por garantir a esta espécie de capitais entrar e sair pelo mercado livre, mas remeter suas rendas pelo oficial, dá oportunidade aos seus investidores de usufruir do chamado "lucro cambial", que é o lucro obtido através da simples operação de remessa dos rendimentos pelo mercado oficial e sua volta ao País, como aumento do capital primitivo, mas extraordinariamente multiplicados, porque pelo mercado livre. Não há dúvida de que esta prática freqüentemente utilizada tem ocasionado relevantes prejuízos à economia brasileira e precisa ser cancelada a possibilidade de sua reiteração, através da uniformização do mercado de câmbio para a remessa de rendimentos dos investimentos estrangeiros, passando estas operações a serem feitas exclusivamente pelo mercado de câmbio

de taxa livre. O Brasil, é, aliás segundo se afirma, o único país do mundo que mantém a dualidade de mercado para tal fim.

O PROBLEMA DOS REINVESTIMENTOS

Outro ponto importante a ser tratado com relação aos investimentos estrangeiros no Brasil, em face da legislação vigente, é o dos reinvestimentos das rendas aqui obtidas, ou seja, a aplicação dos lucros não remetidos que as empresas instaladas no País comumente fazem na ampliação de suas instalações e negócios. A legislação atual, como se disse, não estabelece limitação alguma à reintegração desses rendimentos ao capital primitivo, que continua conceituado com estrangeiro no seu valor global para o efeito de futuras transferências de lucros, fato que, também, vem causando reconhecidos danos a nossa economia, pois resulta em remunerarmos como capital estrangeiro os recursos aqui conseguidos e que nada têm, evidentemente, de estrangeiros. A acumulação dos lucros não distribuídos é o meio comum de formação de grandes capitais para os reinvestimentos das grandes empresas. No caso do Brasil mal algum haveria se a maior parte desta acumulação não se desse nas empresas estrangeiras aqui existentes e houvesse uma regulamentação de sua reinversão. Como, entretanto, ela é absolutamente livre, tem-se constituído no maior fator de crescimento do capital estrangeiro aplicado ao País, com as consequências desfavoráveis para a nossa economia, já apontadas.

A êsse respeito, são dos mais significativos os dados apresentados pelo Sr. ARISTÓTELES MOURA, extraídos da revista do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, com relação aos reinvestimentos das empresas americanas no Brasil, pelos quais constatamos que de 1946 a 1951, quando a média anual do capital líquido entrado foi de US\$ 52 milhões, o reinvestimento médio anual atingiu a US\$ 35 milhões, verificando-se em 1952 uma entrada de capital de US\$ 125 milhões, enquanto o reinvestimento subiu a US\$ 85 milhões, e em 1.953,

quando não houve entrada de novos capitais, mas uma saída da ordem de US\$ 50 milhões, o reinvestimento somou US\$ 38 milhões. Da apreciação desses números, conclui-se que a aplicação de capitais americanos no Brasil atingiu de 1946 a 1951 a US\$ 87 milhões e em 1952-1953 a US\$ 198 milhões, constituindo-se em reinversão de rendas aqui adquiridas 40% e 62% respectivamente, destes montantes. Ressalte-se, ainda, segundo o autor citado, que o Departamento de Comércio costuma considerar como entrada de capitais os lucros acumulados pelas sucursais das empresas estrangeiras, o que pode, sem dúvida, alterar para mais as percentagens acima mencionadas, mesmo porque num total de 393 empresas americanas existentes no País em 1953, 94 eram do tipo "autorizadas", isto é, *sucursais*".¹⁷

Não se pode negar, isto é mais que evidente, que a falta de uma regulamentação legal dos investimentos tem contribuído de modo flagrante para que êles se façam em proporção cada vez maior, já que os lucros atingem, com freqüência, a taxas altíssimas, dando margem a que através de sua aplicação multipliquem-se os capitais forâneos de maneira rápida e vultosa, sem que para isso concorra, realmente, recursos que tenham origem no exterior.

Ressalte-se, ainda, que tais investimentos se verificam, na maioria das vezes, em empresas dedicadas à produção de bens não essenciais ao desenvolvimento econômico do País, o que sem dúvida, por vários motivos, não consulta aos interesses da economia nacional. * Dêsse modo, os reinvestimentos deviam e devem ser admitidos, mas desde que atendam simultaneamente aos interesses dos inversores estrangeiros e os da política de desenvolvimento econômico encetada no País, buscando-se distinguir os reinvestimentos feitos em ramos es-

17) ARISTÓTELES MOURA (*Capitais Estrangeiros no Brasil*, pág. 141).

(*) Agências de publicidade, bancos, encarregados de atividades complementares à introdução de mercadorias, atividades de acabamento, montagem ligadas à importação de máquinas, manufaturas, peça ou acessórios.

senciais da produção daquêles que não o sejam, para não se permitir que os últimos aplicados em emprêsas cujas finalidades poderiam perfeitamente ser preenchidas através da iniciativa nacional, que assim é sacrificada, continuem a merecer, sem restrição, a conceituação de "capital estrangeiro" e como tal serem registrados na SUMOC.

Os reinvestimentos não podem, por isso mesmo, ser considerados indiscriminadamente, ao contrário do que argumentam alguns, como um favor prestado a nossa economia. A redução ou suspensão temporária da remessa dos lucros dá-se sempre antes por dificuldades cambiais, criadas, frequentemente, pelo próprio impacto das vultosas transferências, ou porque a taxa cambial desfavorável diminuiria o montante transferível em dólares, que por generosidade para com os interesses nacionais. Os capitais estrangeiros não têm, isto é natural, como se tem anotado, outros interesses que não os seus próprios, traduzidos na obtenção de maiores lucros, daí a retenção provisória ou a reinversão dêstes, explicada ora pelo fato de sua aplicação aqui oferecer melhores perspectivas do que no país de origem, ora para assegurar ou consolidar posições ou, ainda, visando expandir e monopolizar mercados.

No Brasil, onde o reinvestimento de lucros, como se viu pode ser considerado como participante numa percentagem de 50% e até mais do total dos capitais das companhias estrangeiras que aqui operam, não são poucas as que se agigantaram através de sua aplicação e que possuem hoje tal poderio capaz de influir na definição de nossa política interna e externa.

Êste avultamento de capitais tem significado, também, como no caso das transferências, um aumento crescente das remunerações anuais a que ficamos obrigados, fazendo com que as saídas sobrepassem continuamente as entradas de recursos e agravando aquela situação de instabilidade e desequilíbrio de nosso balanço de pagamentos, como se tem repetido neste trabalho, com um endividamento progressivo do País.

O problema, em determinadas oportunidades, tem se apresentado com tais sintomas de gravidade que, segundo afirma o Sr. ARISTÓTELES MOURA, apesar de essa política vir sendo adotada no Brasil há muitos anos, a acumulação aqui feita pelas empresas estrangeiras já inspirou preocupações oficiais. Referindo-se êle a um levantamento feito na Presidência Getúlio Vargas, pelo qual se concluiu que o volume dos lucros não transferidos, reaplicados ou suscetíveis de reaplicação, passou de 6,2 bilhões de cruzeiros em 1948 para 14,8 bilhões em 1951 (Relatório do Banco do Brasil 1951, página 73), acentua que êste levantamento causou sensação e deu motivo para famoso discurso do Presidente, que posteriormente em sua mensagem anual ao Congresso afirmava que:

“Nesse caminhar não tardaria o dia em que uma percentagem de 1% para remuneração dos capitais estrangeiros aplicados no Brasil representaria um pêso insuportável ao nosso balanço de pagamento”.¹⁸

IV. À GUISA DE CONCLUSÃO

Diante do que se expôs, parece não existir mais dúvida de que, de fato, se faz imprescindível uma mudança de orientação na política que se vem adotando com relação aos investimentos estrangeiros em nosso País, se se quiser realmente criar condições dentro das quais possa processar-se o desenvolvimento econômico do Brasil.

Precisamos, com urgência, de leis que tratem o problema nos termos em que deve ser tratado, isto é, em formas assecuratórias do interêsse do investidor estrangeiro e da indústria nacional e não como o é atualmente, quando em nome da necessidade de recursos forâneos para fomentar nossa marcha industrial, estão êles cercados de um protecionismo tão grande quão incompreensível, que vem causando sérios prejuízos ao progresso do País.

(18) ARISTÓTELES MOURA (*Capitais Estrangeiros no Brasil*, pág. 50).

É certo que o capital estrangeiro necessita de um mínimo de garantias para que sua aplicação seja justificada e estimulada. Essas garantias, contudo, devem ser enquadradas dentro de uma política econômica e cambial bem estruturada e consequente, de tal modo que elas não se traduzam em discriminação contra nossas emprêsas. Porque, na realidade, tão paradoxal, é o regime atual que “um economista patricio tão arguto quão irônico, já teve oportunidade de demonstrar, à luz da legislação vigente, que se um empreendedor brasileiro mudasse de nacionalidade econômica, para em seguida voltar ao Brasil, com “status” novo de “capitalista estrangeiro” encontraria um maior número de vantagens econômicas que os que, anteriormente, desfrutava”.¹⁹

E como temos acentuado, os países subdesenvolvidos reconhecendo a necessidade do capital estrangeiro, pretendem simplesmente que a sua aplicação seja regulamentada, a fim de que situações como a acima referida sejam evitadas.

Não foi noutra sentido a tese por êles defendida na 47ª Conferência Interparlamentar, através de seu porta-voz o deputado SATURNINO BRAGA que apregoou como solução para a contradição que caracteriza as relações entre os países fornecedores e os recebedores de capitais, a vinda do investimento direto ou de participação sob a forma de empréstimo, que será repatriado em tempo determinado e com juros razoáveis.

É de se ressaltar, entretanto, que não é êste o ponto de vista oficial, ou seja, de nossas autoridades administrativas e financeiras. Assim, têm elas realçado “a vantagem do investimento direto (o que remete lucros e dividendos) sôbre o que se faz a título de financiamento (o que remete juros). Enquanto o primeiro aguarda ocasião mais propícia para efetuar suas remessas, o outro por sua rigidez ligada a contratos,

(19) *Desenvolvimento e Conjuntura*, julho de 1957, pág. 51.

(*) O resultado do empréstimo é o mesmo do financiamento.

efetua remessas a despeito da situação em que se encontra o balanço de pagamentos, visto como os pagamentos são fixados em moeda estrangeira e independem da taxa vigente no momento da remessa".²⁰

O argumento, à primeira vista, parece realmente forte, sendo-o, todavia, apenas na aparência.

Para constatação do que afirmamos, bastará sintetizar aqui as principais características de uma e de outra modalidade de aplicação do capital estrangeiro, com suas consequências e repercussões em nossa economia, assim resumidas:

1) — a remuneração do empréstimo é fixa, sobre um montante conhecido e por prazo determinado. A do investimento, ao contrário, por não ter caráter contratual, não pode sequer ser prevista, prolongando-se, outrossim, indefinidamente;

2) — o empréstimo vai diminuindo, paulatinamente, com as amortizações, até extinguir-se com o pagamento da última prestação; enquanto a obrigação com a remuneração do investimento não só se prolonga no tempo às vészes indefinidamente, mas tende sempre a aumentar em virtude dos reinvestimentos, inexistentes no empréstimo, os quais conforme a atividade da empresa em que se verificam, podem ser, como já se notou, altamente nocivos;

3) — a taxa de juros dos empréstimos é frequentemente inferior às dos lucros obtidos pelas empresas.

ARISTÓTELES MOURA²¹ oferece-nos dados interessantes para o exame do verdadeiro alcance dos empréstimos e dos investimentos diretos no quadro de uma economia subdesenvolvida.

Assim, se tomarmos, por exemplo, um investimento no montante de Cr\$ 100.000.000,00 cuja aplicação ofereça um

(20) *Exposição Geral da Situação Econômica no Brasil* (Conselho Nacional de Economia, 1957, pág. 128).

(21) ARISTÓTELES MOURA (obra citada).

lucro anual de 20%, dos quais 10% sejam transferidos e 10% reinvestidos, teremos que no primeiro ano o capital seria, então de Cr\$ 100.000.000,00, o reinvestimento de Cr\$ 10.000.000,00 e a transferência, também de Cr\$ 10.000.000,00 enquanto que no 20º ano de atividade da empresa, o capital, através do reinvestimento simplesmente, já seria de Cr\$ 672.748.000,00, com um reinvestimento portanto de Cr\$ 572.748.000,00, tendo sido transferido igual montante. Na hipótese de um empréstimo também de Cr\$ 100.000.000,00 à taxa de juros de 5% anuais, o resultado seria ter-se uma prestação fixa anual de Cr\$ 8.024.260,00, verificando-se, ao fim de vinte anos, estar extinta a operação, tendo-se pago de juros um total de Cr\$ 60.485.200,00. É evidente que os melhores resultados proporcionados pelos empréstimos subordinam-se a duas condições: serem feitos para amortização a longo prazo e por empresas brasileiras ou estrangeiras que já se tenham de fato incorporado à nossa economia. Ressalte-se, finalmente, que do ponto de vista das vantagens do capital estrangeiro, isto é, da colaboração que ele traz ao desenvolvimento das economias atrasadas, elas existem tanto no empréstimo quanto no investimento.

Não obstante, porém, a tendência brasileira para o empréstimo preferência, aliás, que é de todos os países subdesenvolvidos, consoante a palavra do deputado SATURNINO BRAGA, ao afirmar, na 47ª Conferência Interparlamentar, que:

“o empréstimo é a diretriz pleiteada pelos países em desenvolvimento e estou certo também de que é a diretriz esposada pelos Governos e pelos homens políticos dos países altamente industrializados e ricos”,

persiste ainda no Brasil a forma de participação do capital estrangeiro, através dos investimentos, cuja regulamentação, é imprescindível.

Nêsse sentido não seria necessário indicar mais que três medidas de ordem geral, que se adotadas, viriam contribuir de maneira considerável para a colocação do problema num plano de maior justiça e equidade, assim sintetizadas:

1) — tratamento, senão prioritário, ao menos em igualdade de condições, ao capital nacional em relação ao estrangeiro, o que implicaria desde logo na reforma da Instrução 113 que, repetindo, estabelece verdadeira discriminação contra nossos investidores;

2) — estabelecimento de um critério de seletividade para o capital estrangeiro, garantindo-se ao Brasil o direito de delimitar sua esfera de atuação de acôrdo com nossos interesses econômicos;

3) — fixação de normas que disciplinem a remessa dos lucros e dividendos, do retôrno do principal e a reinversão das rendas, seja do capital qualificado como de especial interesse para a economia nacional ou não, extinguindo-se para efeito das transferências o mercado de taxa oficial e liquidando, assim, com o "lucro cambial".

Desnecessário seria, pensamos, encarecer o alcance dessas medidas que, em suma, resultariam quando nada em amenizar, em restringir as desastrosas consequências que a legislação atual vem ocasionando para a economia brasileira, conforme assinalamos no correr dêste trabalho.

E aqui, ainda uma vez, firmamos nosso ponto de vista de que sòmente dentro de uma política cambial que atenda aos interesses de lucros do capital estrangeiro, como é justo e honesto, mas não encontre nisso sòmente o seu objetivo, e tenha em vista também os sagrados interesses da nação brasileira, poderá êle se constituir em um fator de colaboração no processo de emancipação econômica do País. Do contrário, não tenhamos dúvida, será o capital estrangeiro no Brasil apenas um elemento preponderante na determinação de uma condição de eterno subdesenvolvimento.

B I B L I O G R A F I A

I — *Livros consultados e citados:*

ANTOLOGIA NACIONALISTA, vol. I, vários autores, Ed. Fulgor Ltda., São Paulo, 1958.

CAPITAIS ESTRANGEIROS NO BRASIL, Aristóteles Moura, Ed. Brasiliense Ltda., São Paulo, 1959.

ESBÔÇO DOS FUNDAMENTOS DA TEORIA ECONÔMICA, Caio Prado Júnior, Ed. Brasiliense Ltda., São Paulo, 1957.

INVESTIMENTOS, Bernard Pajiste, Edições Financeiras S. A., Rio.

II -- *Revistas Consultadas e Citadas*

BRASILIENSE, nº 12 (Capitais Estrangeiros no Brasil, ZACARIAS CARVALHO).

BRASILIENSE, nº 13 (O vigente mecanismo cambial, PAULO F. ALVES PINTO).

BRASILIENSE, nº 16 (Capitais Estrangeiros e Interêsse Nacional, HEITOR FERREIRA LIMA).

DESENVOLVIMENTO E CONJUNTURA, ns. de julho e dezembro de 1957 e de fevereiro de 1958.

III — *Outras Publicações*

BOLETIM DA SUMOC, 1955.

BOLETIM DA SUMOC, vol. v. 1959.

EXPOSIÇÃO GERAL DA SITUAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL (Conselho Nacional de Economia, 1957).

RELATÓRIOS DO BANCO DO BRASIL (1954/55/56/58).

RELATÓRIO DA SUMOC, 1955.

(*) Autor citado: CAIO PRADO JÚNIOR (Capitais Estrangeiros no Brasil).