

REFORMA DO ESTATUTO DO CAPITAL ESTRANGEIRO

JOÃO AGRIPINO

A experiência política e administrativa do autor o convenceu de que uma reforma do estatuto do capital estrangeiro só poderá realizar-se quando propulsionada por uma poderosa corrente de opinião. Tal reforma deve inspirar-se numa atitude de neutralidade para com o capital estrangeiro, venha de onde vier. Sua primeira preocupação será orientar eficazmente êsses capitais para os setores prioritários de nosso desenvolvimento. A segunda será a de disciplinar a remessa de lucros, a propósito da qual o autor analisa os diversos projetos de reforma existentes. Examina, por fim, com depoimentos pessoais, o problema das vinculações entre o capital estrangeiro e o capital nacional.

VIVEMOS num país inteiramente dominado por forças que lutam exclusivamente em proveito dos seus interesses. Entre estas, assinalamos as duas mais perniciosas: a política dos profissionais eleitores e o poder econômico, que, aliás, domina a grande imprensa.

Em nossa longa experiência política e administrativa, sentimos a enorme dificuldade de conseguir, quanto ao assunto em pauta, um projeto de lei satisfatório. A razão do fato reside em que tôdas as reformas buscam reduzir a capacidade lucrativa dos que ganham ou podem ganhar muito e melhorar as condições de vida dos que não ganham ou ganham

pouco. Ora, na esfera administrativa, as posições-chaves, das quais dependem todos os estudos e tôdas as informações indispensáveis para quaisquer reformas, estão nas mãos de homens inteiramente avessos à idéia de reforma. Esta só poderá triunfar quando propulsionada por uma poderosa corrente de opinião, capaz de punir eleitoralmente os seus representantes que traíram os seus legítimos interesses.

Falando de capital estrangeiro, é importante tomar como princípio elementar uma atitude totalmente imparcial, numa posição de neutralidade, em relação a todo e qualquer capital vindo do exterior, que possa concorrer para o desenvolvimento econômico do país. Não importa a origem do capital, desde que não tenha segundas intenções de proselitismo ideológico. Dizemos isto porque encontramos em vários setores da opinião pública uma indisposição que, aliás, consideramos natural, espontânea, contra o capital de determinadas nações estrangeiras. Entendemos que todo e qualquer capital que queira vir para o Brasil, numa aplicação que possa concorrer para nosso desenvolvimento, deva ser bem-vindo. É certo que os povos se distinguem também nas suas mentalidades em relação à aplicação de seus capitais. É certo que há capitais mais fáceis de serem convergidos para os setores prioritários do interesse nacional. A nós compete traçar diretrizes, criar normas dentro das quais qualquer afluência de capital nos seja benfazeja.

O problema da reforma do estatuto do capital estrangeiro não se reduz a uma questão de tributação. Tal questão não é específica do capital alienígena; envolve também o capital nacional. Sabemos, de resto, quanto nossa lei de imposto de renda, pretensamente progressivo, constitui uma porta aberta a todos os abusos e a tôdas as fraudes. Lei inepta que estimula a ganância e o recurso a todos os meios de exploração e espoliação. Quando estas são feitas pelo capital nacional, permitindo-lhe ganhar até duas mil vezes o capital aplicado, os lucros beneficiam o grupo proprietário, mas, afinal, em grande parte, podem ficar no Brasil. Quando, porém, são feitas pelo capital estrangeiro, que nossa legislação equipara ao nacional, os lucros saem de nosso circuito econômico e são transferidos para o exterior.

Para que se tenha uma idéia do problema e se possa fazer a devida distinção entre os dois capitais, é mister atentar para um fato que procuraremos definir sem maiores preocupações de tecnicidade. Quando um capital emigra de seu país, reduz-lhe de certo modo o patrimônio. Compreende-se assim que esse país queira participar dos lucros deste capital, embora seja um capital privado. Todo capital que emigra determina um decurso na riqueza, no patrimônio nacional do país de origem, que assim se julga no direito de aferir vantagens desta emigração.

Todos os países reconhecem como legítima a remessa de lucros de um capital ao país do qual êle advém. Naturalmente disciplinam esta remessa, regulam-na e evitam o que no Brasil se está chamando de sangria cambial. Se determinada empresa traz para o Brasil determinado volume de capital em moeda estrangeira, ou em equipamento, o primeiro interesse do Brasil é fixar este capital em atividade produtiva, que concorra para o desenvolvimento econômico do país. No sistema atual, qualquer estrangeiro pode vir com o capital que quiser para se estabelecer no Brasil na atividade que bem entender. Consideramos este o primeiro erro fundamental da nossa política, porque se há 50 anos nos interessava capital estrangeiro, orientado, digamos, para a atividade bancária, já hoje não nos interessa, como não nos interessam inversões estrangeiras para fabricação de sorvetes, para uma empresa de propaganda ou para uma companhia de seguros.

Uma vez criada, porém, qualquer empresa estrangeira, em qualquer setor, ela passa a usufruir do direito da remessa de lucros, e remetê-los de fato sem o menor controle, e de retornar quando quiser e pela forma que quiser, através do câmbio livre. Pode assim acontecer que um estrangeiro inverta no Brasil, digamos, 50 milhões de dólares, e, em dois anos, possa remeter a seu país, sob forma de lucros, os mesmos 50 milhões. O Brasil assim pagou ao país de origem o valor do capital recebido, o qual permanece aqui funcionando como um mecanismo exaustor de lucros.

Na época em que vivemos, é certo que não existe no Brasil plano de equilíbrio ou recuperação econômica ou de política financeira que não seja cuidadosamente estudado

pelos organismos internacionais de financiamento, da América do Norte e da Europa Ocidental. Os técnicos destes organismos têm conhecimento exato de todos os problemas inflacionários dos países subdesenvolvidos, e tudo quanto aqueles países propõem para a solução desses problemas é, via de regra, sugestão desses técnicos. Disto se conclui que o investidor estrangeiro está em melhores condições para conhecer nossas distorções inflacionárias do que nós mesmos. Assim, todo estrangeiro que vem estabelecer-se entre nós, vem teleguiado para aqueles setores que sabe serão altamente lucrativos, dentro de determinado período, e poderá retornar a seu país, sob forma de lucro, o mesmo capital muitas vezes duplicado.

Creemos assim, portanto, que a primeira medida a ser tomada, com relação ao capital estrangeiro, será a de criar meios eficazes para orientá-lo para aqueles setores prioritários que interessam ao desenvolvimento do país. Quais seriam hoje esses setores? Dizemos hoje, porque talvez não o sejam mais daqui a cinco ou dez anos. Não importa definir agora esses setores; importante é que se deixe grande flexibilidade à regulamentação da lei, para que possa oportunamente estancar o fluxo de capitais estrangeiros para um setor que começa a entrar em saturação de capitais e reorientá-lo para outros setores. E, em segundo lugar, é importante não permitir condições dentro das quais o capital estrangeiro se possa instalar em situação monopolística, em detrimento do capital nacional. Sobre estas duas condições, devemos receber o capital estrangeiro, oferecendo-lhe tratamento idêntico ao do capital nacional. Não podemos esperar que capitais de qualquer país do mundo pretendam orientar-se para o Brasil se lhe impomos um tratamento diferencial. As leis brasileiras devem aplicar-se a todas as empresas, quer sejam nacionais, quer sejam estrangeiras.

Como segunda medida referente ao estatuto do capital estrangeiro, sugerimos a necessidade de fixar-lhe um percentual máximo, que alvitramos dever situar-se ao nível de 10%. Dez por cento sobre o capital entrado no Brasil, seria a permissão que a lei brasileira outorgaria ao capital estrangeiro para voltar a seu país sob a forma de remessa de lucros.

É certo que poderia deixar de retornar; e, neste caso, deveria ser reinvestido no Brasil. Até este ponto, o projeto que ora se encontra em tramitação no Senado é idêntico ao que apresentamos no govêrno anterior. Diverge a partir deste momento. O projeto do Senado, com efeito, deixa de disciplinar os 90% restantes. Permite, inclusive, que sejam remetidos ao país de origem, sob forma, porém, de retôrno de capital. O que excede dos 10% de lucro, é computado como remessa do capital primitivo. Até aí o projeto seria admissível se reconhecesse que, por este processo, dentro de algum tempo o capital teria retornado à origem, em sua integralidade. O projeto de fato não cuidou do que se deveria fazer do restante do capital que fica no Brasil. O capital ingresso se transformou em equipamentos instalados ou se converte em cruzeiros. Passa assim a constituir um patrimônio. O dinheiro pode ser aplicado na aquisição de imóveis; o equipamento pode ser avaliado em moeda brasileira, e é nesta moeda que se fará a contabilidade da empresa. De sorte que, remetendo-se os lucros, o patrimônio ficou, e a quem êle pertence? A partir do momento em que a empresa já remeteu 100% do capital ingresso, qualquer percentagem ulterior que retorne não é mais percentagem de um capital estrangeiro, mas de um patrimônio nacional. Cria-se assim uma situação insolúvel.

Em nosso projeto, previa-se a possibilidade de remessa de lucros até 10%, e o lucro que excedesse êsses 10% seria convertido em capital nacional. Entendemos que existem no Brasil fatôres internos que concorrem para uma lucratividade excessiva do capital, pois há, para muitas atividades, certas isenções fiscais, e para todos, o sistema de impôsto de renda, que estimula a capitalização. Todos os homens que dominam a política econômica e financeira do Brasil são conscientes, e, devemos lhes fazer justiça, sincera e lealmente conscientes de que qualquer país do mundo só poderá progredir se estimular a formação da riqueza privada e aumentar o poder do capital privado. Por isto, nossa legislação facilita e fomenta a expansão da riqueza privada. Se, com relação ao capital nacional, os malefícios desta legislação são grandes, com relação ao capital estrangeiro êles são muito

maiores, e afetam muito mais sèriamente os interèsses do Brasil. Admitiríamos que uma emprêsa estrangeira ganhasse, tivesse lucros, dentro das mesmas condições que as das emprêsas nacionais, mas exigiríamos que o excedente de 10% de seus lucros se investesse em capital nacional.

Outra diferença entre os dois projetos é que o projeto ora no Senado estabelece um contròle de câmbio para dificultar uma evasão de lucros superior a 10%; o nosso, não. Mantemos a política de câmbio livre, de liberdade cambial, que consideramos salutar ao Brasil. Resolvemos o problema determinando que, uma vez que a emprêsa fixasse os dividendos a serem distribuídos pelos seus sócios, os dividendos excedentes dos 10% que seria lícito transferir seriam depositados imediatamente no Banco do Desenvolvimento Econômico, em uma quota de lucros para reinvestimento. A emprêsa poderia pedir ao govêrno a licença para reinvestir na própria emprêsa ou em outra atividade homologada pelo poder público, sempre atendendo aos imperativos do desenvolvimento do país. Só então, aprovado o reinvestimento, é que o Banco liberaria o lucro a ser reinvestido, que já seria capital nacional e, portanto, não daria mais remessa de lucro. Pelo sistema do projeto hoje no Senado, o contròle cambial, paralelo ao regime de liberdade cambial, seria impraticável. A fraude seria fácilima, e por isto o projeto se viu obrigado a cercar-se de cautelas verdadeiramente policiais, que nos parecem inviáveis. Entendemos que o melhor partido é dar ao industrial, ao empresário, ao homem de negócio, o direito de receber como lucro 10% para remetê-lo anualmente a seu país de origem, o que constitui para êste uma renda muito maior do que a decorrente do financiamento, quando esta ocorre. O homem de emprêsa estrangeiro não deixaria de continuar proprietário do capital excedente aos 10%. Êste capital não lhe seria confiscado; apenas não daria margem para remessa de lucros.

Para que se tenha uma idéia do que pode resultar de nossa legislação atual, e do enriquecimento que pode facultar a um país desenvolvido que para aqui oriente capitais, basta atentar em que um estrangeiro investindo no Brasil,

hoje, pode transferir para seu país, em um ano ou dois, o dôbro do que trouxe.

Pairam não poucas confusões sôbre dois conceitos, inteiramente diferentes: liberdade cambial e liberdade de investimento. Não há nenhum risco em que capitais brasileiros pretendam aplicar-se nos Estados Unidos, França ou Inglaterra. Daí nenhum perigo resultaria para a economia d'esses países. O mesmo não se passa quando capitais de países desenvolvidos se encaminham para países subdesenvolvidos. Eles podem funcionar aí como um elemento poderoso de sucção de lucros. Assim, êsses países são obrigados a limitar a liberdade de investimentos, criando áreas preferenciais, mesmo se não chegam a limitar ou suprimir a liberdade cambial, que atinge os lucros no momento de sua reconversão em moeda estrangeira a ser remetida.

O projeto que o Sr. JÂNIO QUADROS enviou à Câmara e que apenas agravou a tributação, é baseado na idéia do policiamento fiscal. Podemos resumi-lo nos seguintes pontos. Quando uma empresa estrangeira distribui dividendos, para que com êles seus sócios adquiram os dólares que desejam remeter ao exterior em forma de lucro, o govêrno intervém com uma tributação de 30%. O projeto prevê medidas que fomentem a reinversão de lucros, subtraídos assim aos dividendos. Julgamos que tal sistema é ineficaz para controlar o reinvestimento. Por exemplo: uma empresa estrangeira de seguros vive exclusivamente dos prêmios que nós, segurados, lhe pagamos; entretanto, êsses lucros podem ser remetidos ao exterior ou reinvestidos aqui como capital estrangeiro, quando, na verdade, são capital nosso.

Pelo sistema do projeto JÂNIO QUADROS, num primeiro momento, cremos, seria reduzido o fluxo de lucros remetidos ao exterior; porém, num segundo momento, a fuga sob forma de lucros seria muito maior e desastrosa para a economia nacional. Coibidos de sair pela tributação de 30%, êsses lucros iriam acumulando-se aqui e reinvestindo-se como capital estrangeiro. Quando pudessem sair, representariam, em valor absoluto, somas consideráveis, capazes de abalar nossas finanças. Teríamos no Brasil um volume enorme de

capital estrangeiro, que, pelo nosso projeto, não seria estrangeiro, mas nacional.

Outra dificuldade, que qualquer estudioso do problema encontra, é a que diz respeito às ligações do capital nacional com o capital estrangeiro. Tais ligações, conduzindo muitas vezes a negociatas escandalosas, que envolvem, não raro, homens públicos, gozam da cumplicidade do silêncio da grande imprensa. Existem brasileiros que exploram determinadas atividades no Brasil, e que são chamados "testas de ferro" dos interesses estrangeiros. É possível distinguir alguns destes. Outros se associam através de contratos nas Juntas Comerciais. Mas, a verdade é que existem inúmeros deles com emprêsas, sociedades anônimas de ações ao portador, sendo absolutamente impossível identificar os estrangeiros ou grupos estrangeiros que atuam nos bastidores destas emprêsas e o volume de ações que detêm. As ações ao portador, não apenas sob este aspecto, mas ainda sob o aspecto das possibilidades que oferecem ao enriquecimento ilícito, constituem um dos maiores males de nossa vida administrativa. Os políticos, quando querem transacionar, vender votos, patrocinar negociatas, enveredam, via de regra, pelo expediente de ações ao portador, que são inatingíveis. Basta possuí-las para perceber-lhes as vantagens, sem que jamais se possa identificar o possuidor. Existem, assim, brasileiros associados a interesses estrangeiros e que jamais poderão ser identificados, dentro da legislação vigente.

Em abono do que afirmamos, queremos aduzir fatos, pouco acessíveis ao conhecimento do público, porque são desprimorosos para políticos e administradores. Como Ministro de Minas e Energia, após quinze anos de prática parlamentar, procurei cercar-me de homens competentes, desvinculados de interesses de emprêsas. Cheguei à dolorosa perplexidade de não saber qual era mais infenso à economia brasileira: o capital estrangeiro ou o capital nacional. Eis os fatos. Encontramos tôdas as jazidas de ferro dadas em concessão. O Brasil é considerado um dos países do mundo mais rico em minério de ferro. Temos minério de ferro para exportar durante alguns milhares de anos. Tôdas as nossas jazidas se encontram a céu aberto. Temos as melhores con-

dições de concorrência no mercado mundial. E, no entanto, neste mercado, o Brasil concorre com apenas 1%. Perdemos magníficas oportunidades para entrar em concorrência, e já hoje talvez encontremos dificuldades intransponíveis para dominar este mercado. Qual a causa desta situação? Nossas jazidas são concedidas para a exploração, mas de fato não são exploradas. Na verdade, existiam quatro grandes empresas estrangeiras que dominavam mais da metade das jazidas de ferro do país: duas americanas, uma alemã e outra que é uma associação de ingleses e brasileiros. Além dessas quatro, havia também empresas brasileiras concessionárias de jazidas de ferro. Nem os brasileiros, nem os estrangeiros as exploravam. E o argumento aduzido para justificar a situação foi que não dispunham de transporte. Em nenhuma das concessões o govêrno havia cedido as jazidas com o compromisso de fornecer transporte. Tôdas as empresas pediram a concessão, e tôdas se comprometeram a começar a exploração no prazo de dois anos, independentemente da obrigação, por parte do govêrno, de fornecer transporte. E nenhuma dessas empresas, após dez até cinquenta anos da concessão, retirara um quilo de minério para exportar. Propusemos, então, dentro de nossa legislação, que se declarasse a caducidade de tôdas essas concessões, para que o próprio govêrno pudesse explorar as jazidas e comerciar com o minério. Chegamos à conclusão de que brasileiros e estrangeiros se associavam, para beneficiar a exploração de jazidas de outros países detidas pelos mesmos grupos que operavam no Brasil.

A mesma verificação pudemos fazer com respeito às jazidas de níquel. Tínhamos 45 jazidas nas mãos de um mesmo grupo, desde 1932, com a mesma obrigação de explorá-las dentro de dois anos. Até hoje, nenhum quilo de níquel foi extraído dessas jazidas, e nós importamos níquel.

A mesma situação se verifica com relação ao estanho. O grupo que domina as jazidas dispõe de uma pequena indústria de estanho, mas importa estanho por um têrço do preço do explorado no Brasil. A função desse grupo é comprar terras com jazidas de estanho para impedir sua explo-

ração, e continuar a importar o metal estrangeiro, que é mais barato que o nosso.

O caso do zinco ainda é mais grave. Existem no Brasil dois grupos que disputam o domínio da produção de zinco. Um deles dispõe de 5% das jazidas e conseguiu um processo moderno de industrialização. Não vende a patente nem a aluga a ninguém. É uma indústria pequena que pretende ampliar-se. Entretanto, o outro grupo que detém 95% das jazidas, não as explora e não vende um quilo do minério. O primeiro grupo não expande sua indústria porque alega não dispor de mais matéria-prima; o segundo grupo não explora as jazidas porque alega não possuir a patente de processos modernos de exploração.

Como Ministro de Minas e Energia movi processos contra tôdas as concessionárias inadimplentes. Todos êsses processos estão parados. Talvez tenhamos com isto concorrido para a queda do governo JÂNIO QUADROS. Cremos, porém, que não é possível administrar o Brasil sem agir contra brasileiros e estrangeiros que cuidam mais de seus interesses do que dos interesses do Brasil, sem rever uma legislação que dá margem a todos êsses abusos.

Destas considerações, segundo cremos, resulta clara a necessidade de uma revisão do estatuto dos capitais estrangeiros que operam no Brasil, não no sentido de espoliá-los, ou de afugentá-los, porque sempre nos serão úteis, mas no sentido de discipliná-los a aplicação e as vantagens aferidas. Não há a menor dúvida que tal reforma será um poderoso fator de aceleração de nosso processo de desenvolvimento e de nossa emancipação econômica.