

# pesquisa e planejamento econômico

---

volume 3 • dezembro 1973 • número 4

## A empresa multinacional e a teoria da política de desenvolvimento \*

PAUL STREETEN \*\*

### I — Introdução

Na fase inicial da teoria do desenvolvimento, nos anos 50, atribuiu-se grande ênfase ao capital como fator estratégico no desenvolvimento. O investimento estrangeiro pela empresa multinacional (EMN) era então considerado principalmente como uma fonte de fundos externos que suplementava o esforço de poupança interna. A tese de Nurkse, de que os países são pobres porque são pobres e necessitados de grandes aplicações de capital estrangeiro, tornou-se amplamente

\* O Autor agradece a G. Helleiner, S. Lall, M. Sharpsten e Frances Stewart, por comentários feitos a uma versão inicial desse estudo.

\*\* Da Universidade de Oxford, Inglaterra.

aceita.<sup>1</sup> Segundo essa linha de argumentação, um país pobre não poderia aumentar sua reduzida taxa de poupança muito rapidamente ou muito facilmente. Ora, baixas taxas de poupança e de investimento levavam a baixas taxas de acumulação de capital, o que implicava dotação relativamente baixa de capital por trabalhador e reduzidos níveis de produtividade. Assim, como baixas produtividades perpetuavam baixos níveis de renda *per capita*, as reduzidas taxas de investimento eram tanto causa como efeito da pobreza. E para quebrar esse “círculo vicioso da pobreza” seriam necessárias injeções maciças de capital estrangeiro.

Contudo, já a experiência dos últimos vinte anos mostrou que o capital foi consideravelmente menos escasso e as relações capital/produto mais baixas do que essa doutrina postulava. O capital, de fato, tornou-se mais abundante, em parte devido à maior disponibilidade de ajuda externa e de investimentos estrangeiros e, de outra parte, porque, não obstante seus níveis de renda baixos, muitos países conseguiram atingir taxas de poupança interna bastante elevadas. Já na década de 60, a participação do investimento bruto no PNB dos países em desenvolvimento aproximou-se de 20%, enquanto a taxa de poupança ficou acima de 15% — substancialmente mais elevada do que se tinha antecipado, ou do que havia sido obtido, em estágio comparável, nos países agora industrializados. W. W. Rostow argumentava que a participação do investimento na renda teria de passar de 5% para 10%, como condição para o *take-off*. A Inglaterra apresentava uma taxa de poupança de apenas 5% no século XVIII, durante sua Revolução Industrial, e só atingiu 10% a partir da década de 1840.<sup>2</sup> É certo que a taxa de poupança de 16,6%, alcançada em 1970 pelos países em desenvolvimento, é mais baixa que a de 22,9%, alcançada pelos industrializados. Porém, pelos padrões históricos, a taxa de poupança obtida pelos primeiros

<sup>1</sup> R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, (Londres: Blackwell, 1953).

<sup>2</sup> R. Cameron, “Some Lessons of History for Developing Nations”, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 57, n.º 2, (1967); P. Deane, “Capital Formation in Britain Before Railway Age” *Economic Development and Cultural Change*, n.º 3, (1961); P. Deane e W. A. Cole, *British Economic Growth, 1688-1959, Trends and Structure*, (Cambridge, 1962); P. Deane, *The First Industrial Revolution*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1965).

afigura-se surpreendente e, pelos padrões dos autores anteriormente citados, inesperadamente elevada.

Além disso, existem muitas evidências de que o capital existente foi subutilizado. A subutilização da mão-de-obra já é conhecida como fato comum desde o início dos estudos sobre desenvolvimento econômico; porém, a ênfase na subutilização do capital — por vezes bem maior do que em países desenvolvidos — é relativamente recente.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> W. Baer e M. Hervé, "Employment and Industrialization in Developing Countries", *Quarterly Journal of Economics*, (fevereiro de 1966); H. J. Bruton, "On the Role of Import Substitution in Development Planning", *Philippine Economic Journal*, (1965); N. Island, "Comparative Costs, Factor Proportions, and Industrial Efficiency in Pakistan", *Pakistan Development Review*, (verão de 1967); M. Kabaj, "Problems of Shift Work as a Means of Improving Capacity Utilization", (Viena: UNIDO, 1969); S. Lewis e R. Solige, "Growth and Structural Change in Pakistan Manufacturing Industry", *Pakistan Development Review*, (primavera de 1965); G. Meier, "Development Without Employment", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, (setembro de 1969); National Council of Applied Economic Research, *Underutilization of Industrial Capacity, 1955-64*, (New Delhi, 1966); J. H. Power, "Industrialization in Pakistan: A Case of Frustrated Take-Off", *Pakistan Development Review*, (verão de 1966), e "Import Substitution as a Industrialization Strategy", *Philippine Economic Journal*, (2.º semestre de 1966); D. Schydrowsky, "Fiscal Policy for Full Capacity Industrial Growth in Latin American", *Economic Development Report*, n.º 201, Development Advisory Service, Center for International Relations, Harvard University, (outono de 1971); W. Stecl, "Import Substitution and Excess Capacity in Ghana", *Economic Development Report*, n.º 198, Development Advisory Service, Center for International Relations, Harvard University, (outubro de 1971); P. Thomas, "Import Licensing and Import Liberalization in Pakistan", *Pakistan Development Review*, (inverno de 1966); U. S. Department of Commerce, *Overseas Business Report*, (maio de 1966 e abril de 1968); J. Williamson, "Capital Accumulation, Labour — Saving and Labor Absorption: A New Look at Some Contemporary Asian Experience", *SSRI Workshops Series EDIE 6932*, University of Wisconsin; G. C. Wiston, *Excess Capacity in Underdeveloped Countries: The Pakistan Case*, Center for Development Economics, (Williams College, 1968); veja-se ainda, do mesmo autor, os seguintes trabalhos: "Overinvoicing, Underutilization, and Distorted Industrial Growth", *Pakistan Development Review*, (inverno de 1970), "The Four Reasons for Idle Capital", mimeo, (Oxford University, 1971), "Capital Utilization in Economic Development", *Economic Journal*, (março de 1971), *Capital Utilization and Development: Physiological Costs and Preference for Shift Work*, mimeo, (Williams College, fevereiro de 1971), *A Comparison of Capital Utilization in Pakistan and the United States*, mimeo, (Karachi, fevereiro de 1971).

Pode-se postular, em vista desses dados, que não existem motivos para que as taxas de poupança a baixos níveis de renda devam ser menores que as verificadas a mais altos níveis de renda. Além disso, poupança e capital não são tanto fatores de produção de que os países são "dotados" e que causam o desenvolvimento econômico, quanto resultantes da adoção de novas tecnologias e do próprio desenvolvimento. Assim, a identificação de oportunidades de investimento tenderia a gerar as poupanças necessárias.

As elevadas taxas de crescimento eram associadas a elevadas taxas de poupança e reduzidas relações capital/produto. As relações capital/produto eram baixas em parte porque a adoção de tecnologias de produção já existentes no Ocidente poupavam o uso de capital na descoberta de novas técnicas, evitando os desperdícios de erros e tentativas. Foram baixas também porque alguns países gastaram relativamente pouco em infra-estrutura intensiva de capital, ou porque, em países onde a terra é abundante, elevadas taxas de crescimento da força de trabalho permitiam um nível de produção agrícola consideravelmente maior com relativamente pouco capital adicional — mesmo sem se levar em conta investimentos não-monetários, como o preparo da terra. Por essas razões, o capital não se constituiu numa restrição tão importante quanto se pensava.<sup>4</sup>

Uma variante desse pensamento acentuava a contribuição que o capital estrangeiro poderia trazer às escassas disponibilidades cambiais, a qual derivava do pessimismo comercial que prevalecia nos anos 50 e das doutrinas de desequilíbrio estrutural. Conquanto a limitação cambial tenha representado sério entrave ao progresso de muitos países, não é menos verdade que alguns outros alcançaram taxas bastante elevadas de crescimento das exportações nos anos 60.

A contribuição do investimento estrangeiro privado tendia a ser considerada no contexto do modelo Harrod-Domar, associando a taxa de crescimento com o nível de poupanças ou de receitas cambiais. Todavia, logo se tornou evidente que muitas atividades das EMN traziam consigo relativamente pouco capital ou recursos cam-

<sup>4</sup> W. Arthur Lewis, "A Review of Economic Development, the Richard T. Ely Lecture", *American Economic Review*, vol. LV, n.º 2, (1965), pp. 1-4.

biais, porém, boa dose de algumas outras coisas.<sup>5</sup> O investimento estrangeiro direto nos países em desenvolvimento, inclusive os lucros reinvestidos, elevou-se a US\$ 4 000 milhões anuais, ao fim da década de 60, isto em comparação com uma formação de capital nesses países de cerca de US\$ 40 000 milhões e fluxos de recursos financeiros externos de quase US\$ 16 000 milhões.

Posteriormente, outros autores passaram a dar ênfase ao treinamento, à transferência e à criação local de mão-de-obra qualificada (investimento em capital humano), capacidade gerencial e empresarial (i. e., capacidade de inovação e não propriamente de administração), ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento (R & D). Ao se tornar cada vez mais óbvio que o desenvolvimento envolve também mudanças sociais, culturais e políticas, interagindo de modo complexo com fatores econômicos, e à medida que a definição e os objetivos do desenvolvimento se deslocavam do puro crescimento econômico para objetivos sociais, como equidade, emprego, nível e atendimento de necessidades básicas das populações mais pobres, a contribuição das EMN passou a ser julgada muito mais pelos efeitos sobre tais objetivos que pelo aporte de recursos reais ou cambiais.

A relação entre a EMN e os objetivos sociais irá depender, em grande parte, da habilidade e disposição do governo do país receptor em implementar políticas “adequadas”. Assim, a visão que focalizaria apenas a contribuição da EMN em termos de recursos para o desenvolvimento poderia ser justificada se o governo adotasse políticas apropriadas com relação à distribuição da renda e emprego, através de políticas de desenvolvimento tecnológico, de reforma agrária, cambial etc. Se, contudo, tais políticas fossem deficientes ou mesmo ausentes, a EMN poderia vir a ser julgada por seu impacto sobre variáveis normalmente consideradas como objetivos de políticas de governo. Ou, em outras palavras, dado um sistema fiscal eficiente e uma máquina administrativa honesta, a EMN pode ser encorajada a obter lucros elevados, em condições de eficiência. Através da arrecadação de impostos, tais lucros contribuirão para o aten-

<sup>5</sup> J. N. Behrman, “Promoting Free World Economic Development Through Direct Investment”, *American Economic Review*, (maio de 1960).

dimento dos objetivos sociais. Porém, se o sistema fiscal e administrativo for deficiente, a contribuição direta da EMN aos objetivos sociais terá de ser levada em conta. Critérios de eficiência e de lucro terão de ser suplementados por critérios de justiça social, desenvolvimento regional, criação de emprego, proteção ao meio-ambiente etc.

Tal mudança de pensamento refletiu também mudanças ocorridas da natureza do investimento estrangeiro. A mais importante, sem dúvida, foi a substituição das aplicações em *portfolios*, comuns no século XIX, em favor dos investimentos diretos, em geral acompanhadas de esforços também na captação interna de capital. Passaram também a adquirir importância as novas tecnologias, algumas “embutidas” nos bens de capital, outras dissociadas de equipamentos, mas relacionadas à organização e à aplicação comercial do conhecimento científico. O tamanho cada vez maior da empresa multinacional e a tendência à integração horizontal, vertical e, mais raramente, “lateral” às operações da empresa, significavam que o poder de monopólio ou de oligopólio passava a desempenhar papel de crescente importância. O deslocamento da ênfase analítica no fator capital e financeiro para o tecnológico, comercialização e poder de barganha refletiria assim tais mudanças no sistema econômico internacional.

## 2 — As operações da EMN e suas implicações para os objetivos de política

A diferença entre objetivos, necessidades ou pré-requisitos e os recursos utilizáveis internamente, tem sido identificada ou medida por uma variedade de “hiatos” — hiatos de poupança, de recursos cambiais, de habilidade técnica etc. Conquanto tais agregações apresentem sérias deficiências e tenham sido mais recentemente substituídas pelas avaliações a nível de projeto, talvez ainda assim possam ser úteis numa primeira aproximação. Desse modo, o impacto da EMN no desenvolvimento poderia ser escalonado segundo a sua

contribuição ao preenchimento desses vários hiatos e por seus efeitos sobre outras variáveis relevantes, tais como:

i) contribuição para cobrir o hiato de recursos entre investimento desejado e poupanças obtidas internamente;

ii) contribuição para preencher o hiato de recursos cambiais ou comercial entre necessidades e disponibilidades de divisas (incluindo a ajuda externa). Embora esses hiatos sejam sempre iguais *ex post*, poderão diferir *ex ante*, especialmente na medida em que possam existir problemas estruturais de balanço de pagamentos;

iii) contribuição ao hiato orçamentário entre receita desejada e arrecadação possível;

iv) contribuição ao hiato tecnológico e gerencial, provendo não somente a capacidade gerencial estrangeira, mas também o treinamento de empresários e trabalhadores locais.

O mérito analítico de se considerar a contribuição em termos de um ou mais desses hiatos será tanto mais elevado quanto maior o excesso do benefício social sobre o privado. Tal enfoque evidenciaria então o efeito multiplicador da contribuição da empresa estrangeira. Se os recursos domésticos forem subutilizados por ser insuficiente algum fator crucial (por exemplo, recursos cambiais ou um tipo específico de habilidade técnica), o rompimento desse ponto de estrangulamento terá efeitos amplos sobre a mobilização de recursos na economia como um todo e, a menos que tais “externalidades” sejam adequadamente incorporadas na avaliação dos projetos, elas não serão consideradas.

Ademais, a contribuição da EMN poderia ser ainda julgada pelos seguintes critérios:

v) sendo a tecnologia pouco desenvolvida nos países atrasados, a EMN poderia ou transferir tecnologia estrangeira (às vezes inapropriada) ou, por adaptação ou novas invenções, gerar uma tecnologia mais apropriada. É nesse mercado de conhecimentos que surgem alguns dos problemas mais interessantes;

vi) a capacidade empresarial é algo diferente de uma habilidade técnica que pode ser ensinada e aprendida. A EMN poderia contribuir para o crescimento da capacidade empresarial nacional com a utilização de indústrias auxiliares, oficinas de reparo, fabricantes de acessórios etc. Pode ser de seu interesse estimular tal crescimento

entre seus fornecedores, compradores ou aqueles que desempenham tarefas intermediárias entre os insumos e os produtos da empresa;

vii) a EMN pode, através de suas próprias ações, deslocar o equilíbrio do poder de barganha na negociação e renegociação de contratos. É óbvio que o equilíbrio de poder será muito diferente antes e depois de um investimento ser realizado. Menos obviamente, a negociação por si mesmo melhorará a habilidade de negociar e contribuirá para negociações futuras mais favoráveis;

viii) uma outra contribuição importante e sempre citada é a facilidade da EMN em estabelecer contato com bancos estrangeiros, mercados, fornecedores estrangeiros e outras instituições, menos acessíveis às empresas do país.

Por fim, têm-se as contribuições aos próprios objetivos de política macroeconômica:

ix) melhoria dos termos de troca, seja por uma redução de custos maior do que a dos preços da exportação, seja pela redução da dependência dos produtos estrangeiros;

x) aumento da eficiência do mercado, reduzindo lucros de monopólios através de maior grau de concorrência e dinamismo interno.

Uma fonte de dificuldades na avaliação de tais contribuições é que longe de termos capacidade de quantificar precisamente tais efeitos, nem mesmo conhecemos, em geral, suas direções. Por exemplo, as EMN provêem capital, mas também podem reduzir as poupanças internas (se a poupança for limitada pelas oportunidades de investimentos e estas forem limitadas, ou se o investimento estrangeiro levar ao aumento da propensão interna a consumir), além de impor os custos do “serviço do capital” ao país receptor. Podem, por outro lado, melhorar a receita cambial a curto prazo, embora possam levar ao aumento futuro dos encargos desde que criem necessidades cambiais primárias e secundárias (dependendo da relação entre lucros retidos e novos investimentos), de um lado, e remessas, de outro.<sup>6</sup> As EMN podem contribuir para a receita governamental, embora as freqüentes concessões tributárias e outros estímulos fiscais, cessão de terrenos para a localização de fábricas etc., possam vir a

<sup>6</sup> Ver adiante pp. 866-867.

anular tal contribuição. Podem transferir tecnologia, mas, dada a disponibilidade de fatores e as condições sociais do país, esta talvez seja inapropriada não apenas num sentido abstrato ou irrelevante, mas também em relação ao seu custo. As EMN podem ainda prover capacidade empresarial estrangeira e treinamento de executivos nacionais; porém, assim como na engenharia de produção, as técnicas de administração podem ser inadequadas, desde que poupem o uso de mão-de-obra cujo emprego geraria benefícios sociais (embora tais benefícios talvez não sejam atraentes em termos privados). Podem encorajar alguns empresários locais, mas também inibir o crescimento de outras empresas nacionais. Podem prover treinamento em “negociação”, preparando técnicos e funcionários que posteriormente ponham sua experiência a serviço de seus países, mas podem igualmente reforçar o desequilíbrio inicial de poder.

As EMN expõem a sociedade às influências mundiais e assim possibilitam a utilização de recursos e capacidade técnica numa escala mundial, embora também destruam as atividades locais, pela própria exposição a tais influências. Podem reduzir ou elevar o desemprego, pelo aumento do custo da mão-de-obra e pela destruição de atividades tradicionais. Podem melhorar ou agravar os termos de troca, segundo a direção de suas atividades e suas tendenciosidades no comércio exterior. Podem tornar a estrutura industrial mais competitiva ou monopolista. Politicamente, as EMN podem introduzir benefícios, mediante contatos mais amplos, como também criar intranquilidade e, pelo suborno a políticos e funcionários que deveriam controlá-las, cultivar a corrupção. Social e culturalmente, podem aumentar as desigualdades entre grupos de renda, setores e regiões, impondo padrões de consumo sofisticado e de alta renda, além de levar possivelmente a práticas comerciais impróprias. Frequentemente usam técnicas intensivas em capital para produzir produtos também intensivos em capital para uma elite relativamente bem situada, inclusive a aristocracia de trabalhadores, afortunados o suficiente para obterem empregos. De outro lado, podem selecionar processos ou componentes num conjunto de operações integradas verticalmente e que são intensivas de mão-de-obra, localizando-as em países de baixa renda, exportando produtos semi-acabados e, depois, reimportando-os do país sede. Podem trazer sociedades tradicionais

para o século XX ou reduzi-las à “dependência”, impondo ao país receptor a subserviência técnica, empresarial e cultural.

Outro aspecto importante na análise da contribuição da EMN ao desenvolvimento é o referente às suas atribuições. A EMN pode, em determinadas circunstâncias, cumprir funções: a) que não seriam atributo essencial dessas firmas, mas que poderiam ser peculiares a determinadas pessoas no comando de suas atividades, ou a políticas dos governos dos países receptores,<sup>7</sup> ou a localidades específicas; ou b) que poderiam ser iguais ou melhor cumpridas sem ser necessariamente através dessas organizações. Idealmente, o interesse consiste em identificar atributos peculiares a *todas* as EMN e *apenas* às EMN.

Entre as críticas mais comuns movidas contra a EMN pelos países em desenvolvimento incluem-se as que levantam o problema quanto as suas atribuições, especialmente quanto à política governamental. Algumas delas foram apresentadas como o “reverso” dos efeitos positivos; ainda assim é interessante tomá-las em conjunto:

i) seu impacto sobre o desenvolvimento seria desequilibrado criando ou reforçando o dualismo já presente. Essa desigualdade pode referir-se ao nível de renda (trabalhadores empregados *versus* os demais), setor (transformação, extração mineral, lavoura *versus* alimentos para o consumo doméstico) ou região (urbana, industrial *versus* rural);

ii) introduz produtos inadequados que, em geral, estão muito relacionados aos padrões tecnológicos e de consumo importados. Esse aspecto relaciona-se ao anterior, de vez que a desigualdade na distribuição de renda dá lugar a padrões de consumo fragmentados e mercados reduzidos de bens de consumo sofisticados.<sup>8</sup> Esses bens são produzidos por tecnologia sofisticada nos países industriais, para altos níveis de rendas, justamente onde se situa a vantagem monopolista da EMN;

<sup>7</sup> Em relação às conseqüências atribuídas à política governamental e às atribuídas à EMN, ver p. 868 adiante.

<sup>8</sup> Ver também pp. 868-9 e 879

iii) uma conseqüência dos itens anteriores é a de que os recursos *locais*, dos quais essas empresas se valem, em parte são alocados erradamente, em desacordo com as prioridades sociais do país;

iv) a EMN pode também influenciar a política governamental em direções menos favoráveis ao desenvolvimento. Pode valer-se de proteção tarifária excessiva, concessões fiscais, subsídios a insumos ou provisão de terrenos para localização de fábricas ou outros serviços de infra-estrutura. Como resultado, elevados ganhos privados podem acarretar retornos sociais reduzidos, ou mesmo negativos;

v) argumenta-se ainda com a inibição da empresa privada e a suspeita de que interesses estrangeiros controlam patrimônios e empregos.

Como se pode ver, o método de listar sob vários títulos os méritos e inconveniências da EMN (à maneira de um "rol de roupa") é comum, porém insatisfatório. O ideal seria um quadro de referência analítico em que essas várias possibilidades pudessem ser acomodadas e possivelmente classificadas segundo critérios relevantes, sendo então apoiadas por conteúdo empírico, quantitativo.

Em primeiro lugar, buscar-se-iam critérios pelos quais se poderiam avaliar a importância dos diferentes títulos. Tais critérios poderiam advir das características operacionais da EMN: elas operam de forma verticalmente integrada, começando pela extração e terminando no produto final? Ou se tratariam de subsidiárias orientadas para mercados locais, apoiadas em marcas consagradas ou em pesquisas da casa matriz? Nesse aspecto pareceriam interessantes as distinções por produtos e processos.

Em seguida, é importante identificar as causas que conduzem aos diversos resultados possíveis: seriam resultantes de políticas governamentais e, caso sejam, tais políticas seriam, em si mesmas, variáveis autônomas ou exógenas? Ou resultariam da pressão, persuasão ou suborno das próprias empresas? Seria a transferência de tecnologias já existentes, porém inadequadas? Ou seria o uso de poder de barganha por parte de grandes e bem informadas companhias, em confronto com governos limitados, fracos, mal informados, fragmentados e competitivos uns com os outros?

### 3 — A pesquisa sobre a empresa multinacional

Grande parte das pesquisas sobre as EMN tem seguido a tradição neoclássica. Sir Donald MacDougall, por exemplo, analisou o investimento estrangeiro como um fluxo adicional de capital ao país, mantendo tudo o mais constante. Os efeitos estáticos dos investimentos marginais são analisados segundo a teoria da produtividade marginal.<sup>9</sup> Esse enfoque foi, em seguida, ampliado pelo relaxamento gradual e algumas hipóteses restritivas, analisando-se as implicações de rendimentos crescentes, de indivisibilidades, de competição imperfeita, do *learning by doing* etc. Muitas dessas análises foram feitas por aquele autor. Também é possível supor que as empresas estrangeiras desloquem ou modifiquem a função de produção de diversas maneiras, com diferentes retornos marginais, extramarginais e na distribuição das rendas entre capitalistas (nacionais e estrangeiros) e trabalhadores. Na medida em que as hipóteses restritivas são relaxadas, a faixa de conclusões possíveis é ampliada e podem até ocorrer casos em que a introdução ou ampliação do investimento, mesmo sendo lucrativa em termos privados, reduz a renda real do país receptor. MacDougall concluiu que os ganhos diretos mais importantes parecem surgir possivelmente da maior receita tributária sobre os lucros (pelo menos quando o investimento não é induzido por impostos mais baixos), das economias de escala e das economias externas em geral, especialmente nos casos em que (...) “as empresas adquirem *know-how* ou são forçadas pela competição estrangeira a adotar métodos de produção mais eficientes”.<sup>10</sup>

Algumas das limitações desse enfoque foram apontadas por T. Balogh e P. P. Streeten,<sup>11</sup> embora sem referência específica a países em desenvolvimento. O próprio MacDougall admitia que o país receptor poderia “perder”, caso o investimento estrangeiro utilizasse

<sup>9</sup> G. D. A. MacDougall, “The Benefits and Costs of Private Investment from Abroad: A Theoretical Approach”, *Bulletin of The Oxford University Institute of Statistics*, vol. 22, n.º 3, (agosto de 1960), pp. 189-211.

<sup>10</sup> *Ibid*, p. 210. MacDougall descreve com ênfase especial o caso da Austrália e supõe, *inter alia*, competição perfeita.

<sup>11</sup> T. Balogh e P. P. Streeten, “Domestic versus Foreign Investment”, *Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics*, vol. 22, n.º 3, (1960).

intensivamente técnicas poupadoras de mão-de-obra, ou caso as empresas estrangeiras usassem seu poder de monopólio para explorar os compradores locais.<sup>12</sup> Tais objeções foram posteriormente ampliadas por outros autores.

A maioria desses trabalhos teve, por certo, de abandonar a hipótese de competição perfeita em que grande parte da análise de MacDougall se baseou. Charles P. Kindleberger, Richard E. Caves e Carlos Diaz-Alejandro<sup>13</sup> basearam suas análises em hipóteses de competição imperfeita, oligopólio com interdependência explícita ou poder de monopólio.

Mesmo no caso de países desenvolvidos, onde os mercados são menos imperfeitos, o fato amplamente observado de investimento “em dois sentidos” na mesma indústria é inconsistente com a hipótese de competição perfeita. Nos países em desenvolvimento a competição é notoriamente imperfeita, às vezes até ausente nos setores e indústrias em que operam as multinacionais.

A compreensão de que o oligopólio está na própria natureza da EMN tem levado a enfoques que combinam teorias de organização industrial aplicadas às relações entre oligopólios e teorias do comércio e investimento internacionais.<sup>14</sup> Tais enfoques identificam uma vantagem especial da empresa (melhor conhecimento ou fama adquirida pelo uso de nome ou marca), que lhe permite produzir no estrangeiro, a despeito da aparente inferioridade de seus conhecimentos e conexões locais, combinada com a vantagem de produzir próximo do mercado e/ou das fontes de suprimento. Fica mais clara então a vantagem de produzir no estrangeiro, *vis-à-vis* a exportação. As tarifas e outros mecanismos protecionistas, sempre citados como a causa principal para o estabelecimento de subsidiárias locais, tenderão a elevar os lucros da subsidiária, porém não representam nem

<sup>12</sup> MacDougall, *op. cit.*, pp. 199 e 203.

<sup>13</sup> C. P. Kindleberger, *American Business Abroad*, (New Haven: Yale University Press, 1969); R. E. Caves, “International Corporations: The Industrial Economics of Foreign Investment”, *Economica*, vol. 38, n.º 149, (1971), pp. 1-27. c “Industrial Economics of Foreign Investment: The Case of the International Corporation”, *Journal of World Trade Law*, vol. 5, n.º 3, (1971), pp. 303-314; Carlos Diaz-Alejandro, “The Future of Direct Foreign Investment in Latin America”, *Yale Economic Growth Center Discussion Paper*, n.º 131, (1971).

<sup>14</sup> R. E. Caves. *op. cit.*

uma condição necessária nem suficiente. Não seria necessária porque, mesmo sem proteção, a vantagem especial pode ser explorada, e não seria suficiente porque, se não houver tal vantagem, nenhuma proteção levará ao estabelecimento de uma subsidiária.<sup>15</sup> O conhecimento ou a fama possuída é uma indivisibilidade, de modo que seu uso no estrangeiro envolve custos reduzidos para a empresa, sendo que esta, através de patentes ou de propaganda, procura impedir que outras firmas se apropriem dessas vantagens. O conhecimento localmente adquirido torna-se igualmente indivisível, e isso contribuirá para que poucas e grandes empresas realizem investimento e estabeleçam uma estrutura oligopolista.

Uma variante dessas teorias, embora sem requintes tão rigorosos, é conhecida como a doutrina do “ciclo de produto”. Nessa doutrina,<sup>16</sup> dá-se ênfase aos elementos *monopolista* no investimento: a *inovação tecnológica* com direitos de exclusividade e a *incerteza* quanto aos custos, à demanda e ao comportamento dos rivais. A nova teoria (“modelo”, “conceito” ou “hipótese” como Raymond Vernon prefere chamá-la) enfatiza também a necessidade de experimentação e reconhecimento das economias de escala a serem obtidas com pesquisa, comercialização e administração e da habilidade em vulgarizar novos processos, após certo período de tempo. Trata-se, essencialmente, de uma sucessão de vantagens monopolistas temporárias, que são gradualmente eliminadas pela difusão e imitação.

Segundo esse modelo, novos produtos são introduzidos primeiramente pelas grandes empresas após amplos programas de pesquisa em seus mercados domésticos, já estabelecidos e evoluídos. As pre-

15 Ver pp. 879-80 adiante.

16 Dentre os que contribuíram para essa discussão, estão: S. Hirsch, *Location of Industry and International Competitiveness*, (Oxford: Oxford University Press, 1967); G. C. Hufhaver, *Synthetic Materials and the Theory of International Trade*, (Londres: Duckworth, 1965); M. V. Posner, *op. cit.*, p. 2; S. B. Linder, *An Essay on Trade and Transformation*, (Stockholm: Almqvist I. Wicksell, 1961); R. Vernon, “International Investment and International Trade in the Product Cycle”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, (1965), pp. 190-207, e *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U. S. Enterprises*, (Londres: Longman, (1971); L. T. Wells Jr., “Tests of a Product Cycle Model of International Trade: U. S. Exports of Consumer Durables”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 83, (1969), pp. 152-163.

ferências dos consumidores são melhor conhecidas nesses mercados, onde predominam rendas altas e a demanda pelo novo produto é inelástica ao preço. Se o produto é bem sucedido, a produção se expande, os custos por unidade caem e a empresa inicia a exportação. Nos mercados em que são bem sucedidas, as exportações são amparadas inicialmente por pequenos investimentos orientados para a comercialização do produto. Seguem-se a montagem e a compra local de alguns acessórios. Se as condições persistem favoráveis ou se as exportações são ameaçadas por rivais, ou restringidas, mais atividades passam a ser localizadas no exterior, já como subsidiárias destinadas a obter vantagens do custo reduzido da mão-de-obra e/ou da proximidade do mercado. No último estágio, o produto pode até vir a ser exportado da subsidiária estrangeira para o mercado interno da matriz ou para outros mercados externos, fechando-se o ciclo do produto, enquanto novos ciclos já se terão iniciado. Nessa ordem de idéias, as exportações servem como um sinalizador, uma forma de reconhecimento. Indicam se o mercado existe e se pode suportar o investimento. A difusão pode, todavia, tomar outras formas que não o investimento estrangeiro, como por licenciamento ou imitação, por exemplo.

O modelo do ciclo de produtos não explica, contudo, uma recente tendência do investimento estrangeiro qual seja, a localização, em países de baixa renda, de processos intensivos em mão-de-obra com baixa qualificação, na produção ou montagem de componentes e acessórios de empresas multinacionais verticalmente integradas. Ocorre isso, não só nos setores de eletrônica e material elétrico, como também nas indústrias de luvas, produtos de couro, malas, relógios, acessórios para motores de automóveis e outros bens de consumo, maquinaria elétrica, máquinas-ferramenta, máquinas de calcular, máquinas de datilografia, câmeras fotográficas etc. — processos que requerem abundante mão-de-obra e capital, porém habilidades limitadas (serrar, furar, montar). Localizam-se tais indústrias na Coreia do Sul, em Formosa, no México, em Hong-Kong, em Singapura e nas Antilhas.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> G. K. Helleiner, "Manufactured Exports from Less Developed Countries and Multinational Firms", *Economic Journal*, (março de 1973).

Em certo sentido, a teoria das vantagens comparativas parece se reabilitar, embora algo diferente da formulação tradicional. São agora fatores como capital, *know-how* e *management* estrangeiros — e não domésticos — que apresentam alta mobilidade internacional e se combinam com a mão-de-obra local abundante, de pouca mobilidade e semiqualficada. A especialização por países não se dá segundo mercadorias (intensivas em certos fatores abundantes), mas segundo os próprios fatores de produção: os países pobres especializam-se em mão-de-obra pouco qualificada, deixando os ganhos do capital, da capacidade empresarial e do *know-how* para os proprietários estrangeiros de tais fatores escassos e de grande mobilidade internacional. Tal situação estaria a evidenciar que a *própria mão-de-obra*, e não o *produto da mão-de-obra*, é que é exportada. Assim, o excedente do produto da mão-de-obra sobre o salário, resultante da aplicação de outros fatores de oferta menos elástica, ficaria no exterior. Os diferenciais de elasticidade da oferta interna e internacional dos diferentes fatores, em resposta às remunerações respectivas e às diferenças de rendas desses fatores têm importantes implicações para as distribuições internacionais dos ganhos do investimento e do comércio.

Como as empresas operam em mercados de oligopólio e oligopsonia, as vantagens de custo não são necessariamente “transferidas” aos consumidores, via preços mais baixos, ou aos trabalhadores, via maiores salários, muito embora os lucros sejam canalizados para as matrizes. A operação continuada desse tipo de especialização internacional depende da vigência de grandes diferenciais de salários (e, portanto, evidencia-se uma fraca atuação dos sindicatos no sentido de pressionar pela alta dos salários), do contínuo acesso aos mercados das matrizes (e, portanto, maior pressão dos interesses dessas próprias companhias do que dos produtores domésticos) e do prosseguimento dos incentivos do país receptor, através de favorecimentos fiscais, tarifários e burocráticos.

A natureza abrangente da contribuição da EMN, em geral apresentada como uma característica benéfica, é nesse contexto a causa da distribuição internacional desigual dos ganhos do comércio e do investimento. Se esses oligopólios se fragmentassem, parte das rendas e dos ganhos permaneceriam nos países receptores. Não ocorrendo

isto, porém, apenas os fatores mais abundantes (nos países receptores), obtêm renda das operações da EMN, a menos que se use poder de barganha para extrair uma parte de outras rendas.<sup>18</sup>

A situação é agravada quando há progresso tecnológico, quando alguma atividade intensiva em mão-de-obra no país receptor pode ser substituída por uma inovação que utiliza capital ou tecnologia da matriz. Claro está que outros processos ou componentes ainda existirão, e para esses se poderia deslocar a força de trabalho. Todavia, tal deslocamento envolve custos, pois habilidades e técnicas são desperdiçadas, ficando ainda mais reduzido o poder de barganha e de força de trabalho do país receptor — a menos que o período de readaptação seja curto e seus custos venham a ser encampados pela EMN.

Em tal situação, o poder de barganha dos países receptores e do fator abundante — mão-de-obra semiqualiificada — possivelmente se enfraquece, e a questão é se essa divisão de ganhos entre matriz e país receptor, entre programa de investimento estrangeiro e mão-de-obra local, permanece aceitável. Os ganhos do país receptor limitam-se aos salários dos que se empregam, se a alternativa for o desemprego. O fato de tais ganhos tomarem a forma de moeda estrangeira podem torná-los atraentes. Também pode haver interligações, mas elas tanto poderão ser negativas como positivas. Conquanto tal investimento seja atraente para certos países com excesso de mão-de-obra, escassez de divisas e reduzida dotação de recursos naturais, os ganhos potenciais talvez não sejam considerados suficientes face aos riscos e custos sociais, gerando-se, inclusive, formas de dependência e dualismo de novos tipos, diferentes dos prevalecentes em economias coloniais de minas e *plantations*, porém com impactos distributivos similares.

<sup>18</sup> Ver F. Pazos, "The Role of International Movements of Private Capital in Promoting Development", J. H. Adler (ed.), *Capital Movements and Economic Development*, (Londres: Macmillan, 1967). À p. 196 escreveu ele: "A principal deficiência do investimento direto como agente do desenvolvimento é consequência da característica integral de sua contribuição". Ver também: A. O. Hirschman, "How to Invest in Latin America and Why", *Princeton Essays in International Finance*, n.º 76, (novembro de 1969). Contudo, ambos enfatizam o efeito pernicioso no crescimento dos fatores locais, enquanto a questão aqui tratada é a da distribuição dos ganhos.

#### 4 — O preço de transferência

Uma razão importante pela qual a EMN não se enquadra facilmente na teoria da vantagem comparativa e em suas conclusões normativas é o fenômeno do preço de transferência. Grandes e crescentes volumes de comércio internacional hoje em dia se processam *dentro* de empresas — entre afiliadas, subsidiárias, ramos localizados em diversos países — e não entre empresas independentes. Estima-se que 1/4 a 1/3 do comércio mundial de manufaturados (possivelmente mais) seja representado pelo comércio intra-empresa. Tal proporção deve ser ainda maior no caso dos países menos desenvolvidos. Esse fato tem implicações muito importantes, embora a teoria do investimento e do comércio internacional quase o ignore.

A razão pela qual tal comércio levanta problemas inteiramente diferentes está em que sua composição é determinada por considerações outras que não a competitividade. As principais considerações na formação de preço das transações intra-empresa são tributação (inclusive reservas e provisões para perdas), tarifas, taxas cambiais (alterações esperadas, taxas múltiplas, restrições sobre remessas), pressões políticas e sociais (sindicatos, receio de eventuais competidores) e empreendimentos conjuntos com acionistas locais.<sup>19</sup> O fenômeno vai muito mais longe do que a simples manipulação dos preços para sonegar o pagamento de impostos. A alocação dos custos (que dá à EMN sua vantagem especial) entre empresas, produtos e componentes, tende a obedecer a políticas de maximização dos lucros líquidos globais em escala mundial, reduzindo acentuadamente o significado de preços declarados, valor do capital e taxas de remuneração para fins da política nacional.

Por certo, pode ainda ser verdade que as quantidades efetivamente transacionadas obedecerão ao princípio das vantagens comparativas. As empresas serão presumivelmente guiadas por custos monetários

<sup>19</sup> O argumento é desenvolvido e documentado por: S. Lall, *Determinants and Implications of Transfer Pricing*, mimeo, (1972). C. V. Vaitsos, "Bargaining and the Distribution of Returns in the Purchase of Technology by Developing Countries", *Bulletin of the Institute of Development Studies*, vol. 3, n.º 1, (outubro de 1970), e *Intercountry Income Distribution and Transnational Corporation*, mimeo, (1972).

e, na medida que esses custos reflitam custos comparativos, o princípio continuará a ser aplicável. Quem quisesse determinar “preços sociais” adequados, certamente iria encontrá-los bem contabilizados em “outros” livros (hipotéticos ou reais) de escrituração mantidos pelas companhias para suas políticas internas. De fato, a teoria do preço de transferência pressupõe que a empresa tenha alguma idéia do que seria cobrado num mercado competitivo. Outras forças, tais como as provenientes de estruturas oligopolistas, monopólio bilateral e prêmio de risco subjetivo, restringem ou invalidam a aplicação da teoria das vantagens comparativas; todavia, o mecanismo de preço de transferência, como tal, não interfere na mesma no que concerne às quantidades transacionadas.

Porém, tudo isso é de pouca utilidade para governos fracos e mal informados. Nem a teoria existente nem a prática estão preparadas para tratar esse novo fenômeno, que se apresenta como importante tópico para pesquisa futura.<sup>20</sup>

As implicações de política econômica se tornarão mais claras apenas quando se tiver dedicado muito trabalho ao estudo do escopo e limites do preço de transferência. Porém, é certo que existem importantes conseqüências para a política fiscal, política tarifária e para outros incentivos às EMN. O incentivo e a oportunidade de supervalorizar insumos, com o fim de reduzir os lucros declarados, podem ser limitados, por exemplo, impondo-se tarifas sobre os insumos importados, ou através de companhias estatais de comércio importador, ou pela participação e controle locais (embora a participação sem controle bem informado crie um incentivo ao superfaturamento). Tais medidas corretivas poderão, no entanto, acarretar novas dificuldades.

<sup>20</sup> A literatura sobre o tema é ainda incipiente. Os principais trabalhos são os de Vaitos, *op. cit.*, p. 17, Vernon, *op. cit.*, p. 13 e UNCTAD, *Policies Relating to Technology in the Countries of the Andean Pact: Their Foundations*, TD/107, (Santiago, 1972); C. Tugendhat, *The Multinationals*; (Londres: Eyn and Spottiswoode, 1971), discute o problema e faz menção a uma tese de doutoramento de J. Shulman. As empresas, por seu turno, defendem suas políticas em, J. Greene e M. G. Duerr, *Intercompany Transfers in Multinational Firms*, The Conference Board, New York, 1968). As autoridades fiscais nos Estados Unidos vêm trabalhando extensivamente nesse assunto.

Em última análise, a única resposta adequada a uma organização que tem dimensão global é o controle global. Assim, se as companhias fossem realmente estabelecidas internacionalmente e pagassem impostos uniformes, determinados internacionalmente, um importante incentivo ao preço de transferência seria removido. Porém, até que essa desnacionalização e internacionalização venham a ocorrer, os governos nacionais terão de encontrar modos de compensar alguns danos potenciais infligidos pelo preço de transferência.

## 5 — Problemas de barganha

A estrutura oligopolista e certos outros traços característicos do mercado de tecnologia avançada limitam o uso de análises de funções de demanda e de produtividades marginais, contínuas e bem comportadas, bem como da avaliação de projetos por meio de “preços sociais”. A localização das subsidiárias em países em desenvolvimento normalmente se apóia em gastos com pesquisa e desenvolvimento por parte da matriz, em seu conhecimento técnico geral, bem como nos custos de exploração e grandes gastos de propaganda, ou em outros gastos globais e conjuntos. Tais gastos precedem e não entram nos custos operacionais do empreendimento, embora lhe confirmem uma “vantagem especial”. Se a vantagem é real, porque se baseia no conhecimento científico, ou imaginária (artificial), porque é calcada na exploração de certas situações criadas, estes não são aspectos relevantes, a menos que a “vantagem” não possa ser utilizada para justificar a atividade. Como as atividades em países de baixa renda não entram nos cálculos quando se decidem gastos em pesquisas e desenvolvimento (o centro de pesquisas da Philips em Eindhoven é uma exceção), os custos administrativos são decididos na matriz. O custo de utilização dos resultados de tais dispêndios em países menos desenvolvidos é pequeno, não apenas *ex post*, quando apenas interessam os custos variáveis, mas também *ex ante*, em relação aos retornos esperados. No caso extremo, esse custo é zero, ou mesmo negativo, embora normalmente existam custos positivos de adaptação. Também pode haver custos de oportunidade do uso da tecnologia em países de baixa renda. As operações nesses países

podem reduzir lucros em linhas já estabelecidas em outros países. A solicitação de tratamento favorável em um país pode também estabelecer um precedente para outros, onde os custos de oportunidade talvez sejam maiores.

Por outro lado, esses custos de oportunidade podem ser negativos. A operação da subsidiária pode elevar ou impedir uma queda dos lucros em outro lugar. A possibilidade dessa interação “orgânica” torna o processo de barganha ainda mais difícil para o país receptor, pois implica que o lucro local, calculado de forma adequada, pode ser reduzido e ainda assim ser de grande valor para a companhia, por causa de sua contribuição aos lucros (ou à redução nas perdas) de todo o sistema de operações mundiais da companhia. O uso de poder de barganha nessa situação necessitaria do conhecimento das operações em escala mundial, inclusive das ameaças de competidores e não apenas dos competidores no país.

Alternativamente, para o país receptor que deseja adquirir tecnologia (ou qualquer outra das “vantagens especiais”) o custo pode ser alto, isto é, o custo de se envolver em pesquisa e, independentemente, desenvolver *know-how* duplicando experiências já realizadas. A existência desses amplos custos fixos significa que há um grande hiato entre os “retornos” mínimos, que uma EMN aceitará ao investir, e o “máximo”, que o empreendimento pode desfrutar, limite este ainda desejável pelo país receptor. Em princípio, seria possível determinar essa faixa para diferentes investimentos, tanto para as várias empresas, como para os diversos “tamanhos” de investimento e diferentes contratos da mesma empresa.

Essas diferenças entre custos marginais e médios da tecnologia são apenas um dos diversos fatores que favorecem o monopólio. Outro aspecto deriva do fato de que o conhecimento para comprar conhecimento é quase sempre o próprio conhecimento a ser comprado, assim como do fato de que acordos de vinculação tornam possível fazer a transferência de conhecimento técnico dependente da compra de certos equipamentos ou outros insumos. Por tais caminhos a EMN pode obter um rendimento substancialmente acima dos custos marginais incorridos pela transferência.<sup>21</sup> O único fator atenuante é a competição entre os vários oligopólios pela posse do *know-how*.

<sup>21</sup> Ver mais adiante, pp. 875-879.

Assim, uma fonte do poder de monopólio deriva da dependência tecnológica do país receptor. Porém, há uma segunda fonte bastante distinta, que também leva a uma divergência entre lucros privados e benefícios sociais e estabelece uma possibilidade de barganha. Trata-se da política adotada pelo governo do país receptor. Barreiras tarifárias e não-tarifárias sobre importações competitivas, impostos sobre as exportações de insumos necessários, subsídios a insumos, supervalorização de taxas cambiais e isenções fiscais podem levar a prejuízos sociais. Se os insumos importados são supervalorizados, os custos superestimados e os lucros subestimados, cria-se uma aparência de maior necessidade de proteção do que a devida.<sup>22</sup> Embora aparentemente não haja repatriação de lucros nominais, a repatriação se faz através do preço de transferência ou de cobrança de taxas de administração, *royalties* ou juros que se destinam à matriz. Esse aspecto é bem apresentado por Carlos F. Diaz-Alejandro: “se os investidores estrangeiros podem tomar empréstimos junto às fontes de crédito do país receptor, a taxas de juros quase sempre negativas em termos reais, e realizam lucros escudados por tarifas efetivas de proteção que atingem 100% ou mais, se se beneficiam de franquias e isenções de imposto de importação sobre suas matérias-primas e remetem lucros para o estrangeiro a taxas cambiais sobrevalorizadas, é de se duvidar quanto aos benefícios líquidos que o país receptor possa obter dessa atividade”.<sup>23</sup>

Argumenta-se freqüentemente que os governos têm meios para corrigir a situação. Reduza-se a proteção, liberalize-se o comércio, estabeleçam-se taxas cambiais “realistas”, eleve-se o preço do capital, reduza-se o custo da mão-de-obra e ter-se-iam assim iguados custos privados e custos sociais. Há evidência de que, quando as políticas são “adequadas” (por exemplo, o preço relativo do capital é alto), a EMN *efetivamente* adapta suas técnicas de produção às disponibilidades locais de fatores, usando mais métodos poupadores de capital do que as empresas domésticas. Porém, quando o governo acredita

<sup>22</sup> Tal subestimação dos lucros não existirá se o país conceder generosas isenções fiscais. Embora a diferença de impostos não seja a única razão para subestimação de lucros, tal fato, aliado a restrições cambiais, estará dentre os mais relevantes.

<sup>23</sup> Diaz-Alejandro, *op. cit.*, p. 12.

que o investimento é útil para o país, é em geral a própria EMN que pressiona o governo para introduzir tais "distorções". O desconhecimento do valor da tecnologia e dos métodos de contabilização induz o país a aceitar as condições da EMN.

As próprias políticas podem ser influenciadas pelas EMN, tanto quando se negocia sua instalação como, mais tarde, nas suas operações. O relacionamento entre a distribuição desigual de renda e riqueza e a tendência da EMN em contribuir para as necessidades de uma elite relativamente rica ilustra esse aspecto. Embora seja verdadeiro que a EMN contribui para suprir as necessidades dos segmentos mais altos de renda, os lucros e salários que gera reforçam as desigualdades. É tão verdadeiro que a distribuição de renda gera necessidades de produtos e processos empregados pela EMN, como é verdadeiro que tais produtos e processos reforçam a concentração da renda.<sup>24</sup>

De igual modo, a proteção é quase sempre tratada como se fosse autonomamente determinada pela política governamental. De fato, os governos cedem às pressões das companhias e dos grupos de interesse associados. Isso não quer dizer que elas recebam bem o complicado sistema de controles de importação, os atrasos, a burocracia e a corrupção. Porém, tal sistema é, em parte, resultante das pressões de grupos de interesse, inclusive das próprias companhias.

Venho argumentando que curvas de produtividade marginal contínuas e bem comportadas são inadequadas para a análise das relações entre o país receptor e a EMN. Para a transferência de *know-how*, capital, capacidade empresarial e insumos há uma faixa de valores que seriam aceitáveis a ambas as partes, mas que ambas têm interesse em ocultar. Essa habilidade em ocultar os valores relevantes é, contudo, muito maior de parte da EMN do que do país receptor.

Ao estabelecer a barganha e firmar o contrato, grande número de itens pode entrar na negociação, além das taxas de impostos e da proteção tarifária do produto. Entre eles figuram:

— reservas específicas para exigibilidades fiscais, tais como reservas iniciais ou de investimento, reservas de reposição, técnicas de declaração de imposto, provisões para perdas etc.;

<sup>24</sup> F. Stewart, "Trade and Technology", *Trade Strategies for Development*, editado por P. Streeten, (Londres: Macmillan, 1973).

- pagamentos de *royalties*, taxas de administração e outras taxas;
- *draw-back* em insumos importados para exportação;
- participação de insumos locais;
- repatriação de lucros e de capital;
- estrutura da propriedade e grau de participação local;
- participação local na administração, a nível de diretoria;
- obrigações de treinar mão-de-obra local;
- preço de transferência;
- regras e pré-requisitos relativos à exportação;
- grau e formas de competição;
- políticas de crédito;
- extensão da capitalização de intangíveis;
- reavaliação de ativos devido à desvalorização da moeda;
- subsídios; *e.g.*, energia, aluguel, transporte;
- local e partido da jurisdição e arbitragem;
- prazo e direito de término ou de renegociação.

Um contrato entre uma EMN e um país receptor englobará aspectos de alguns desses itens. Tais contratos podem ser ordenados segundo as preferências da EMN e do governo. Se tanto a EMN como o governo preferem um determinado contrato a outro, este último pode ser eliminado. A única complicação aqui é que qualquer uma das partes procura ocultar o fato do seu interesse coincidir com o da outra parte, pois, se tal fato aparece como uma “concessão”, quando de fato nenhuma concessão é feita, pode se poupar uma efetiva concessão quando os interesses conflitarem realmente.

Porém, à parte essa complicação, entre os contratos que permanecem quando se eliminam os que são superados por outros, a ordem de preferência da EMN será o reverso da do governo. Se o contrato menos interessante do ponto de vista da EMN estiver fora da faixa de contratos aceitáveis pelo governo, não se fará nenhum contrato. Porém, se há alguma superposição, há campo para bar-

ganha. O contrato específico sobre o qual as duas partes acordarão será determinado pela relativa força de negociação:

*Ordenação de Contratos por Ordem de Preferência*

| EMN | GOVERNO |                           |
|-----|---------|---------------------------|
|     | F       |                           |
| A   | C       | } Campo<br>de<br>Barganha |
| B   | (E)     |                           |
| C   | (D)     |                           |
| (D) | B       |                           |
| (E) | A       |                           |
| F   |         |                           |

E e D são eliminados, pois tanto a EMN como o governo preferem C; F é eliminado pois é inaceitável para a EMN.

Ao mesmo tempo, o governo receptor pode considerar útil a análise de custo-benefício para a determinação do valor relativo dos diferentes contratos. Comparando o valor presente do fluxo de benefícios com o dos custos, os diferentes itens na barganha podem, pelo menos em princípio, tornar-se comparáveis. A análise de custo-benefício e a análise do poder de barganha não representam métodos alternativos, mas complementares. A análise de custo-benefício, não dirá ao governo se um determinado projeto é ou não aceitável, isto é, se cai ou não na faixa de barganha aceitável, porém permite ordenar os que são aceitáveis.

Por vezes se argumenta que os países receptores estão certos em aceitar qualquer projeto, contanto que apresente uma taxa de retorno para a empresa estrangeira menor do que o máximo que o país consideraria aceitável. (Em termos da tabela: o governo deveria aceitar A). Porém, tal argumento é obviamente incorreto. Vaitos comparou esse argumento a um conselho aos trabalhadores para negociarem por um salário de subsistência. Poder-se-ia igualmente argumentar que a companhia estrangeira deveria contentar-

se com qualquer retorno maior do que o seu mínimo aceitável (isto é, C).

Uma forma específica desse argumento é a crítica freqüente àqueles que comparam o influxo de novos investimentos e lucros retidos com os lucros remetidos para o exterior e usam a diferença como um índice de ganho do país receptor. A crítica em geral se deve a que os efeitos do investimento estrangeiro sobre as rendas reais da economia, sobre as exportações e sobre a substituição de importação devem ser levados em conta. O defeito dessa argumentação, contudo, é que ela negligencia a comparação do impacto do investimento estrangeiro com a melhor alternativa viável, como por exemplo o investimento doméstico ou o empréstimo, com a compra dos fatores necessários. Se os custos de oportunidade sociais do investimento estrangeiro incluíssem os benefícios derivados da melhor alternativa ignorada, haveria — para qualquer projeto específico — apenas uma alternativa com retorno positivo. Assim, os retornos máximos ignorados pela escolha de algum projeto específico deveriam aparecer como custos desse projetos. O preço-sombra apropriado é o benefício perdido como resultado da não adoção do melhor projeto alternativo.

Nos casos em que existam boas alternativas viáveis, estrangeiras, não-estrangeiras ou mistas, a análise deveria comparar as saídas de lucros com o custo de oportunidade de obter a mesma quantidade de capital em fontes alternativas. Apenas nos casos em que não existisse alternativa é que seria correta a análise que considera o investimento estrangeiro por todos os seus efeitos indiretos.

As principais forças que determinam a maneira pela qual é feito um acordo são: informação, habilidade em negociar e competição de outros países que tenham atrativos semelhantes para a EMN, ou de outras empresas que desejam entrar no mercado. As informações sobre alguns aspectos importantes de custo e discriminação de preços são secretas. Informações sobre outros aspectos são difíceis de obter. O preço de mercado de alguns componentes importados, produzidos pela empresa integrada verticalmente e que não são normalmente comprados e vendidos, não é de fácil constatação. Como observa Vaitsos, “não há preço de mercado para

portas de um Volkswagen". Tais transações são essencialmente diferentes das transações de mercado.

Outro aspecto do poder de barganha surge da ameaça da empresa transferir-se para outro país caso os termos do contrato sejam muito fortes. Esse aspecto levanta a possibilidade de ação conjunta por parte de vários países menos desenvolvidos, como é o caso da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Tais acordos, contudo, têm os inconvenientes de todos os acordos de cartel — implicam o "Dilema do Prisioneiro": quanto mais bem sucedido o elo, maior o incentivo para algum membro quebrar o acordo e romper o elo. Por outro lado, se muitos quebrarem o acordo, as perdas daqueles que continuarem podem ser maiores do que se não tivessem entrado no acordo. A situação é, assim, bastante instável, a menos que a solidariedade seja grande ou que se apliquem corretivos eficientes. Acordos do tipo cartel, para fins de tributação, também encorajam a busca de substitutos que reduzam a dependência do país receptor.

Há uma evidência quase universal de que os investidores estrangeiros consideram as concessões fiscais e a condição de pioneiro sem importância, ou de importância insignificante para a decisão de se estabelecerem no país.<sup>25</sup> Isso parece bastante consistente com a rejeição de uma função de receita marginal contínua e decrescente e a presença de uma faixa de soluções (um elemento substancial de renda ou quase-renda), todas aceitáveis à empresa e que a induziriam a investir.

Como podem ser compensados alguns dos itens da lista anteriormente citada, uma avaliação adequada deveria considerar o conjunto das condições. Por exemplo, seria possível recuperar parte do imposto perdido pela subestimação dos lucros, via preço de transferência, impondo-se uma tarifa sobre os insumos intermediários ou sobre os bens de capital. Ou ainda, a proteção tarifária

<sup>25</sup> H. Hughes e Y. P. Seng, *Foreign Investment and Industrialization in Singapore*, (USA, 1969), p. 183. Ver também UNCTAD, *Queen Elizabeth House Study on Private Foreign Investment*, (1969). Há, de fato, várias razões para as empresas encararem os incentivos como transitórios.

poderia ser substituída pela prestação de serviços, como transporte, energia ou treinamento.

Do ponto de vista do país receptor, é importante desenvolver uma estratégia que maximize o impacto sobre objetivos de política interna, sujeita à condição de não dissuasão da companhia, ou seja, mantendo ao menos um contrato com benefício líquido positivo. Contudo, é provável que existam várias alternativas em relação às quais a negociação beneficiará ambas as partes; além disso, pode haver outros em que, em algumas condições, alterarão os tipos de EMN que serão atraídas, porém não o total dos investimentos.

Uma escolha específica que se coloca seria quanto a tornar os *mercados* mais atraentes pela imposição de barreiras tarifárias e não-tarifárias ou quanto a melhorar os *recursos* e *insumos* pela disponibilidade de melhores facilidades físicas e de capital social. As empresas atraídas seriam produtoras de substitutos de importação para o mercado doméstico, no primeiro caso, e exportadoras e re-exportadoras, no segundo.

A estratégia de tornar recursos e insumos mais atrativos implica:

- i) menor controle e maior eficiência administrativa;
- ii) maior segurança e menos incerteza política;
- iii) maior investimento em educação, treinamento, transporte e serviços de utilidade pública.

## 6 — Peculiaridades da transferência de tecnologia

Se se admite que a contribuição mais marcante da EMN é o conhecimento tecnológico, o qual exerceria real poder de barganha, seria lícito indagar por que a competição no mercado não eliminou esse poder. Por que, afinal, o mercado não foi eficiente em incentivar a orientação e utilização apropriadas da ciência e tecnologia? Conquanto ainda a baixos níveis de renda, os países subdesenvolvidos representam mercados potencialmente amplos e crescentes. Por que têm ocorrido tão poucas invenções de maquinaria agrícola ou industrial simples e de baixo custo? Por que não tem havido maior

progresso na construção ou no transporte a custo reduzido? Por que países industrializados, que têm vantagens comparativas em indústrias modernas, protegem, em geral com elevado custo para si próprios, a produção agrícola, ao invés de trocar seus produtos por exportações agrícolas dos países subdesenvolvidos? Henry Ford anunciou em 1909 seu objetivo de produzir e vender um modelo barato e de boa qualidade “para o grande público” de tal forma que todo o homem “ganhando um salário razoável” pudesse “desfrutar com sua família a bênção das horas de lazer no grande espaço aberto do Senhor”. A produção em massa do modelo T da Ford representou uma verdadeira revolução industrial e social, cujos produtos, diga-se de passagem, acabaram até por destruir o “grande espaço aberto”. Por que desde então não se iniciou uma correspondente revolução para elevar o poder de compra dos milhões de pessoas no mundo? Parte da explicação poderia estar na perspectiva de ganho insuficiente face aos mercados ainda limitados (em termos de poder de compra) e na superestimação dos riscos. Ou talvez por divergências entre riscos privados (inclusive políticos) e sociais. Outra explicação se apoiaria na idéia do “ciclo do produto”. Estando a empresa multinacional ciente de sua vulnerabilidade, a concentração em produtos sofisticados, de alta renda e alta tecnologia, em detrimento de produtos mais simples, pode ser resultado do desejo de manter vantagens do monopólio tecnológico. A simplicidade é mais fácil de ser imitada.

Fica então mais fácil compreender por que o mercado da tecnologia moderna, complexa, especializada, em geral secreta ou patenteada, é diferente do mercado de nabos e até mesmo do fator terra. O conhecimento técnico e administrativo e sua aplicação comercial e industrial não podem ser assimilados rapidamente, o que impede considerá-los de forma similar aos demais fatores: terra, trabalho e capital. Mas poder-se-iam alinhar ainda pelo menos cinco outras fortes razões para tal diferença:

Em primeiro lugar, embora o conhecimento não seja disponível em abundância, não é escasso no sentido de que, quanto mais o usamos, menos se dispõe; o estoque de conhecimento é como um investimento indivisível e seus custos médios diferem amplamente

de seus custos marginais. Disso decorre que fica bem mais barato para a EMN usar o que já possui: a tecnologia existente, embora “inapropriada”, desenvolvida em países de alta renda e de mão-de-obra escassa, do que despende dinheiro para desenvolver uma nova tecnologia, mais apropriada às condições dos países em desenvolvimento.

Em segundo lugar, existe a conhecida dificuldade de apropriação dos resultados de novos conhecimentos, e, como conseqüência, a necessidade de tratá-los como bens públicos ou de levantar barreiras legais que disciplinem apropriação por outros, de forma a criar e manter incentivos à pesquisa. Tais circunstâncias levam a divergências entre custos e benefícios sociais e privados.

Em terceiro lugar, o conhecimento, em certo sentido, é substituto de outros fatores produtivos, de tal forma que melhorias técnicas tornam possíveis produzir os mesmos produtos com menos terra, mão-de-obra e capital, ou com mais capital, porém com reduções mais que proporcionais de mão-de-obra e terra, ou ainda melhores produtos com mesmas quantidades dos demais fatores. Se os proprietários desses insumos detêm o monopólio tecnológico, podem forçar a venda exclusiva do produto final, apropriando-se dessa forma de “sobre-rendas” auferidas pelos demais fatores. Como resultado, o mercado do conhecimento fica sendo normalmente parte do mercado desses fatores.

A obtenção de algum conhecimento novo pode relacionar-se apenas ligeiramente com dispêndios em sua aquisição. De fato, o conhecimento útil pode ser obtido sem que se consiga identificar qualquer alocação de recursos para esse fim e, inversamente e de modo mais óbvio, amplos recursos podem ser destinados à pesquisa sem qualquer resultado produtivo. Há na natureza da pesquisa a incerteza quanto ao resultado dos esforços. Essa incerteza não pode ser coberta pelo seguro, pois que assim também se removeria parte do incentivo à pesquisa. O caminho normal de reduzi-la é através da diversificação das atividades e apenas as grandes companhias são capazes disso. Nos sistemas de iniciativas privada,

a grande EMN auferir enormes vantagens na redução dos riscos associados à pesquisa.<sup>26</sup>

Uma última e ainda mais fundamental diferença está na ausência de justificativas para a hipótese habitual do “mercado transparente”. O país subdesenvolvido, como “comprador” de tecnologia, está, pela própria natureza dos fatos, imperfeitamente informado quanto a muitas características do produto que compra. A hipótese habitual de um comprador informado que escolhe o que lhe é mais adequado é ainda menos justificável aqui do que em outras circunstâncias. Em certo sentido, se o país soubesse precisamente o que estava comprando não haveria necessidade — ou a necessidade seria consideravelmente menor — da própria compra. O conhecimento para comprar é, em geral, o próprio conhecimento a comprar.<sup>27</sup> Parte do que o país compra é a informação sobre a qual se basearia uma compra bem informada. Como resultado, o país receptor está em uma posição fraca, face à empresa investidora, quando se estabelecem os termos e as condições. Assim, “preços” excessivos pagos pelos governos receptores por bens de capital ou por componentes importados, bem como tecnologias “inapropriadas” do ponto de vista do país, ou aceitação de condições excessivamente onerosas, são antes a regra do que a exceção em mercados onde a informação incorporada ao equipamento é adquirida por compradores desavisados.

As cinco características do mercado de conhecimentos técnicos: (i) indivisibilidade, (ii) aplicabilidade, (iii) incorporação a outros fatores, (iv) incerteza, e (v) falta de informação, explicam em parte a ausência de mercados livres onde países em desenvolvimento poderiam adquirir tecnologia.

<sup>26</sup> Ver K. J. Arrow, “Economic Welfare and the Allocation of Resources to Invention”, *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*, (National Bureau of Economic Research: Princeton University Press, 1962), pp. 609-626; reimpresso em *Economics of Information and Knowledge*, Penguin Modern Economics Readings, editado por D. M. Lambertson.

<sup>27</sup> Vaitsos, *op. cit.*, p. 17. Arrow, *op. cit.*, escreve que “... há um paradoxo fundamental na determinação da demanda de informação: o seu valor para o comprador não é conhecido até que ele tenha a informação; porém ele então a terá adquirido a custo nulo!”.

A situação fica então bastante diferente daquela em que se atinge o “preço de equilíbrio” em mercados competitivos, e se aproxima mais do monopólio bilateral ou do oligopólio, onde se aplica a “teoria da barganha”. Há um claro hiato entre o custo marginal para o proprietário da tecnologia e o valor para o país ou empresa que deseja adquiri-la. O custo para o vendedor ou é zero, já que o investimento já se realizou, ou igual a um pequeno gasto necessário à adaptação. Já o valor para o comprador seria equivalente ao elevado dispêndio necessário à repetição da experiência. O valor pelo qual a tecnologia será adquirida, dentro desse amplo intervalo, é determinado pela força de barganha — distribuída de forma bastante desigual.

A desigualdade internacional e a desigualdade interna nos países pobres reforçam-se mutuamente. A distribuição desigual da renda é tanto causa como efeito de tecnologias e produtos inapropriados. É efeito porque os métodos e produtos intensivos de capital elevam a participação dos lucros e das técnicas sofisticadas, reduzindo a do trabalho não-qualificado. É causa porque os mercados de bens sofisticados implicam pequenas elites com altas rendas. É causa, ainda, porque a existência de um mercado de bens sofisticados retira das empresas os incentivos à produção de bens mais “adequados” para “mercados de massa”, a custos baixos.<sup>28</sup> Henry Ford teve a vantagem não apenas de possuir imaginação como também de vender para mercados com altos salários reais.

## 7 — A integração regional e a EMN

Muitos países em desenvolvimento estão ansiosos para promover a integração internacional, e uma das questões que se levanta é quanto à contribuição da EMN a esse objetivo. Segundo a teoria tradicional, as reduções tarifárias entre um grupo de países que mantem uma tarifa externa comum ofereceriam maior proteção ao investimento dentro dessa área. As oportunidades de exportação das empresas estrangeiras para a área ficam reduzidas e, assim, se

<sup>28</sup> F. Stewart, *op. cit.*, p. 22.

desejarem continuar a vender, terão que investir na região. Vimos que essa proteção tarifária, contudo, não é nem condição necessária nem suficiente para o estabelecimento de subsidiárias locais das EMN. Não é suficiente porque, na ausência de vantagens especiais sobre as empresas locais, o investimento talvez não se realize. Não é necessária porque, existindo tal vantagem, o investimento pode ser realizado sem proteção tarifária, embora a proteção imponha um incentivo adicional às vezes poderoso. Porém, dadas as condições necessárias e suficientes, a proteção regional eleva os retornos e fortalece o incentivo a investir.

Esse incentivo é ainda mais reforçado se, como resultado das reduções tarifárias, o mercado se amplia ou sua taxa de crescimento se acelera, e se algumas empresas, desejosas de manter a participação no mercado, temem que outras se antecipem, ou ainda se algumas se vêem forçadas a seguir as primeiras a tomar a iniciativa, de modo a manter sua participação no mercado.

É, por certo, verdadeiro que tais arranjos regionais tenderão às vezes a reduzir lucros e, em consequência os incentivos a investir em indústrias que ficaram impedidas de comprar suprimentos externos de baixo custo (necessários como insumos) ou em indústrias impedidas de vender em mercados fora da região.

Contudo, os riscos do investimento dentro da região se reduzirão, fortalecendo-se o incentivo a investir. Na ausência da integração, em que cada país persegue políticas comerciais e monetárias próprias, podem repentinamente ocorrer restrições às importações, alterações nas taxas de câmbio ou outras medidas. Já a integração oferece a segurança de venda dentro da região, o que estimula o investimento. Ao mesmo tempo, os riscos do comércio “extrazonal” e os investimentos em outras regiões podem aumentar.

Em sentido oposto, deve-se considerar que os salários reais tendem a se elevar como resultado da integração, reduzindo o incentivo ao investimento que resultava de baixos custos da mão-de-obra. Desse modo, conquanto a integração tenda a gerar mais eficiência, mais competição e economias de escala, essas mesmas forças contribuem para elevar os custos da mão-de-obra e, assim, reduzir o maior incentivo à EMN.

Nesse ponto surge, mais uma vez, a questão da distribuição dos ganhos da integração: a distribuição entre a EMN e os países "integrados" e a distribuição entre os diferentes países participantes. Em condições de oligopólio, não há forças que levem automaticamente à queda dos preços dos produtos ou aumentos da remuneração dos fatores locais. Se os ganhos são totalmente absorvidos pelos lucros mais elevados, de forma aberta ou oculta, os países receptores não considerarão aceitável o arranjo. Todavia, mesmo que os países, como um todo, se beneficiem, ainda estarão por resolver difíceis problemas de distribuição dos ganhos, especialmente se a união engloba países em diferentes níveis de renda.

Ao analisar os efeitos sobre a EMN é importante distinguir entre os incentivos de mercados mais amplos e seguros, daqueles oferecidos por mercados em rápido crescimento. Os primeiros permitem às empresas explorar imediatamente suas economias de escala com fábricas maiores; os últimos permitem introdução mais rápida de equipamentos mais recentes, com conhecimentos técnicos mais modernos. Ambos permitem reduções no custo por unidade, mas de formas diferentes.

Disso decorre que uma diferença importante entre integração regional nos países industriais avançados e nos países em desenvolvimento é a ênfase na melhoria dos padrões de *comércio*, nos primeiros, e na melhoria do *planejamento* dos investimentos, nos últimos. É óbvio que tanto comércio como investimento são importantes para ambos os grupos de países e, igualmente, há relações causais entre comércio e investimento. Porém, quando países em desenvolvimento buscam maior integração regional, o comércio entre eles é, de início, relativamente reduzido. E, o que é mais importante, nem sempre desejável nem politicamente viável de forma a permitir que o mecanismo de "criação de comércio" funcione, quando então indústrias da região, operando a custos mais elevados, tenderão a ser eliminadas. Os recursos não são tão móveis como essa teoria pressupõe. Ademais, os países que formam a união não estão tão preocupados com custos de algumas ineficiências, preocupando-se mais em assegurar a instalação de algumas novas indústrias, com novos empregos e tecnologia, que afluem para o mer-

cado. O critério da vantagem comparativa pode ser politicamente inaceitável quando a localização das novas empresas é tanto preocupação quanto orientação do comércio de empresas já estabelecidas.

Outra diferença importante entre a integração regional em países adiantados e em países em desenvolvimento é que, no primeiro caso, as economias internas já estão integradas. As oportunidades econômicas estão abertas a todos, os fatores de produção são relativamente móveis, os agentes respondem aos incentivos e os diferenciais de renda não são muito grandes. Isso, porém, não ocorre na maioria dos países em desenvolvimento. As economias domésticas nesses países são “dualistas” e o setor moderno coexiste com o tradicional. Embora seja impossível traçar uma linha divisória nítida entre os dois setores e ocorram movimentos e transações entre eles, não se encontram as mesmas formas de integração das economias avançadas. Se tais economias “dualistas” objetivam a integração regional com o apoio da EMN, há o perigo de que apenas os setores modernos, reduzidos, sejam integrados, deixando isoladas as demais áreas. Não se pode contar com os efeitos automáticos das forças de mercados para expandir os benefícios. É, pois, importante ressaltar a necessidade de se promoverem medidas de maior integração *nacional*, lado a lado com a promoção da integração *regional*, para não agravar o dualismo.

