

# A PARTICIPAÇÃO DE CAPITAL ESTRANGEIRO NO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

Yduan de Oliveira May<sup>1</sup>  
Ágatha Martins Casagrande<sup>2</sup>

## Resumo

O artigo tem por objetivo compreender os investimentos estrangeiros diretos como meio de captação de recursos para o desenvolvimento econômico nacional, pesquisa-se sobre a participação de capital estrangeiro no processo de privatização de estatais e sua adequação ao marco regulatório brasileiro, a fim de verificar se este facilitou a introdução de investimentos externos. Visa demonstrar que as mudanças realizadas na legislação, trataram tão somente de permitir a participação do capital privado estrangeiro em setores chave da economia que antes lhe eram vedados, deixando de observar outros elementos relevantes para atrair este capital, e por esta razão a compra de ativos por estrangeiros de objetos de desestatização obteve um valor inferior ao esperado, o que impõe a constatação de que as modificações não foram eficazes para gerar o estímulo e a confiabilidade necessários aos possíveis investidores. Realiza-se, então, uma pesquisa de metodologia teórica e qualitativa, através do método dedutivo, utilizando-se da técnica de pesquisa bibliográfica diversificada.

**Palavras-chave:** Investimentos Estrangeiros Diretos. Privatização. Marco Regulatório. Economia. Capital.

## INTRODUÇÃO

Com o intuito de se conter a crise econômica assídua no Brasil e de promover o desenvolvimento econômico, iniciou-se na década de 1990 o processo de privatização das empresas e instituições estatais, baseando-se nas perspectivas contidas no liberalismo, que permitem dinamizar o capital nacional por meio da entrada de capital privado e/ou estrangeiro dentro do mercado econômico.

O desenvolvimento econômico é um dos focos principais dos países, visto que o cenário econômico é determinante quando se busca uma melhor qualidade de vida da população.

De acordo com Souza (1997), o desenvolvimento econômico define-se pelo crescimento econômico proeminente, em detrimento ao crescimento demográfico, por meio de um processo a longo prazo que fortalece e expande a economia de mercado e a produtividade, acarretando no aumento de salários.

O arrecadamento de receitas também será maior, sendo estas revertidas pelo governo em prol da sociedade, e como resultado, a renda per capita aumentará em um longo período de tempo.

Atualmente, a teoria do desenvolvimento está atrelada a modernização, ou, mundialização, passando-se a adotar a ideia de integralização da economia mundial, principalmente por meio de empresas transnacionais que ampliaram suas atividades produtivas de forma simultânea global, tendo em conta que a globalização é fato histórico, decorrente da terceira revolução industrial baseada na tecnologia, efetivando a globalização financeira. A partir desta globalização o capitalismo passou a ser expandido, assim como os meios de tecnologia (FARIA, 2002).

No tocante ao desenvolvimento como princípio constitucional, pode-se analisar o art. 21 da Constituição Federal de 1988, que demonstra de forma indubitável, que compete à União promover o desenvolvimento econômico: “Art. 21. Compete à União: [...] IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;” (BRASIL, 1988).

Portanto, deve o Estado, na forma de governo, buscar incentivar e impulsionar a economia, aumentando a capacidade de poupança e acúmulo de capital, alavancando o mercado tanto no âmbito interno, bem como externo, pois com o crescimento econômico equilibrado, o capital obtido poderá ser revertido em favor da população para melhorias na qualidade de vida, obedecendo as disposições constitucionais que fundamentam o ordenamento jurídico

Para que existam investimentos internacionais eficientes e lucrativos em um país, o governo deve buscar atrair de forma estimuladora, gerando confiabilidade para os futuros investidores e assim, o marco regulatório, torna-se requisito indispensável para que empresas transnacionais se estabeleçam no país por meio de investimentos estrangeiros diretos, pois, a participação do estrangeiro está condicionada à regulamentação dada pela legislação.

Logo, o presente trabalho científico analisará o marco regulatório vigente no país no que facilita a entrada de capital estrangeiro por meio da compra de ativos em privatizações de estatais.

## **INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS E EMPRESAS TRANSNACIONAIS**

O ato de investir pressupõe assumir riscos indeterminados, contudo, traz consigo a oportunidade de evitar que o investidor seja totalmente afetado por problemas na economia local, tendo em conta que ao investir em diversas economias internacionais o risco será diversificado (BAPTISTA, 1998).

Para entender a caracterização de investimento estrangeiro, importante se faz a compreensão sobre sua natureza, distinguindo-se investimentos diretos de investimentos indiretos. Baptista (1998) diferencia ambos da seguinte forma: “o investimento pode ser feito diretamente numa atividade produtiva de bens ou serviços, caso em que é chamado de investimento direto, ou ser objeto de uma aplicação financeira, quando é chamado de investimento indireto”.

O elemento indispensável para definição de um investimento como direto é a capacidade do investidor estrangeiro de controle e gestão, sendo, portanto, o investidor, encarregado de gerir e controlar as atividades decorrentes do investimento estrangeiro direto aplicado.

Então, quando tratamos de investimentos estrangeiros, estamos tratando de capital estrangeiro aplicado, entretanto, quando este capital se dá por meio de investimentos diretos, o investidor estrangeiro terá capacidade para controlar e gerir, ainda que este controle seja exercido em todo ou em parte em país diverso (BAPTISTA, 1998).

Assim, pode-se dizer que o fator essencial para distinguir investimento direto de indireto, é o objetivo de quem irá investir, pois, se o investidor pretende fazer parte, de maneira permanente e duradoura da empresa, exercendo controle ou atuando na gestão, o seu objetivo consiste em investir de forma direta, já se, o investidor objetiva tão somente obter um retorno financeiro favorável sem poder de controle, seu investimento será indireto (BAPTISTA, 1998).

Logo, entende-se que os investimentos indiretos concernem em investimentos de portfólio, conhecidos como investimentos rendeiros, tendo em vista que os investidores buscam retorno financeiro sendo indiferente a produtividade da empresa, importando apenas o retorno da aplicação financeira como forma de lucro.

Deste modo, pode-se conceituar o investimento estrangeiro direto, como aquele oriundo do exterior que busca aplicar recursos, com interesse em estabelecer relações econômicas duradouras, mantendo para si o controle de organização por meio da criação ou extensão de sociedades controladas integralmente, integradas ou filiais; ou por meio da compra total de uma empresa já existente; ou por fim, através da participação em empresa nova ou já existente (MAY, 2017).

Os investimentos estrangeiros diretos passaram a ser o método mais eficiente de aumentar a capacidade de poupança em casos de economias emergentes — como o Brasil, por exemplo — estes investimentos se dão principalmente por meio da implementação de empresas transnacionais em que o controle permanece fora do país receptor (MELLO, 1993).

As empresas transnacionais acabam por ser a maior fonte de investimentos externos na forma direta, sendo este um processo decorrente da internacionalização de produção, ou melhor dizendo, uma das formas mais recorrentes, ocorrendo quando um país passa a ter acesso a bens ou serviços de outro, sendo que estas próprias empresas transnacionais são produtoras de seus bens ou serviços (GONÇALVES, 1998)

Conseqüentemente, os investimentos estrangeiros diretos beneficiam o país receptor, não somente com o aumento da capacidade de poupança, mas também por meio da transferência de tecnologias e técnicas gerenciais, assim como beneficiam o país de origem com o retorno dos investimentos, ou seja, promovem uma troca de recursos pelos países envolvidos, então, as empresas transnacionais atuam como meio de ampliação de lucros.

Porém, para que estas empresas se estabeleçam em um determinado país, é necessário que o país hospedeiro demonstre de forma contundente a estabilidade, para que assim os investimentos possam ser de longa duração trazendo confiabilidade para permanência dos investidores (MAY, 2017).

As empresas transnacionais, de acordo com May (2017), fazem parte dos atores transnacionais de desempenho eficiente e satisfatório, que realizam seus encargos em âmbito internacional, sendo irrelevante o local de realização das atividades e, por serem atores transnacionais possuem interesses próprios decorrentes de suas

funções e atividades, que por vezes podem estar embasados no interesse coletivo nacional.

O estímulo à economia se dá precipuamente por consumo de matérias-primas locais, exportação para outros países e aumento de empregos, já que as transnacionais valorizam as balanças comerciais, incorporando tecnologias industriais modernas. De acordo com Baptista (1987):

As empresas transnacionais têm sido um dos grandes fornecedores de tecnologia, apesar das críticas que se possam fazer às mudanças que trazem ao ambiente cultural de cada país. São, ainda, sem sombra de dúvida, o mais ativo dos participantes em operações comerciais e bancárias internacionais.

Baseando-se na busca por desenvolvimento de internacionalização de produção, aumento de lucros, e alcance de novos meios de tecnologia, as transnacionais passaram a crescer de forma significativa expandindo o comércio exterior. Este aumento teve como base os avanços no processo de produção global, meios de comunicação e automação, já que com que estes fatores o controle da subsidiária pode tranquilamente ser exercido fora do território nacional em que se encontra estabelecida (MAY, 2017).

A complicação consiste na dificuldade da transnacional em adaptar-se ao regulamento jurídico de cada país em que se estabelece, por não ser possível centralizar as operações de controle de todas as filiais, haja vista que, cada país conta com suas peculiaridades jurídicas, alguns não se atem a controlar de forma rígida as transnacionais, a fim de atraí-las, já outros, buscam limitar juridicamente a atuação das transnacionais devido a interdependência. A relação de interdependência entre o país de origem e o país receptor é produto da integração econômica levada pelas empresas transnacionais, e esta relação de interdependência é o que enseja na visão negativa sobre as mesmas (MAY, 2017).

Percebe-se que os distintos governos sujeitam as empresas transnacionais as jurisdições nacionais, pois, via de regra a matriz e subsidiária estão localizadas em países distintos, o que demonstra que as leis para sua incorporação são distintas. O governo sob a qual for incorporada a subsidiária irá conferir direitos e deveres por meio de leis, e isto demonstra que ao mesmo passo que o governo busca atrair as

empresas transnacionais, buscando por lealdade, deverá conferir uma proteção diplomática (BAPTISTA, 1987).

Neste sentido, pode-se dizer que a empresa transnacional é a sociedade empresária que exerce o controle de suas atividades fora do país de origem, por meio de diversas fronteiras internacionais, através do marco regulatório que esteja a sua disposição, visando atingir seus respectivos objetivos, sendo indiferente os interesses locais de onde se encontre (MAY, 2017).

A atuação no exterior das empresas transnacionais é fundamentada pelas vantagens em inserir-se no comércio exterior, já que com isso os lucros podem ser potencializados pela redução do custo de produção, correspondendo a sua característica principal. Empresas transnacionais, via de regra, possuem sua sede em países desenvolvidos e visam atuar em diferentes Estados, como forma de diversificar suas atividades e obter lucros, estas empresas tem predileção por estabelecerem suas subsidiárias em países em desenvolvimento, dado que aí encontram mão-de-obra barata e matéria prima local, fortalecendo-se no comércio exterior (MAY, 2017).

Por meio desta atuação no comércio exterior, a transnacional obtém a possibilidade de produzir determinados produtos que não seriam possíveis no país de origem, já que pode se valer da matéria-prima local sem necessidade de importar, essa facilidade ao acesso de matéria-prima conjuntamente com a mão-de-obra de baixo valor, permite que o valor do capital adquirido como lucro seja maior, visto que os gastos no país receptor são menores do que os gastos que viriam a ter no país da transnacional sede, assim existe uma maior facilidade em promover o crescimento da empresa (MAY, 2017).

Essa necessidade de relações internacionais decorre da interdependência econômica entre nações, em razão das diferenças nas estruturas de cada país, bem como nas diferenças percebidas nos meios de produção, como por exemplo na matéria-prima. A diversificação nos meios de produção, inclusive pela troca de tecnologia, é fator necessário para o crescimento de lucros e expansão de uma empresa transnacional que busca retorno sobre os seus investimentos (MAY, 2017).

Se faz necessário entender que no tocante as empresas transnacionais, sua característica transnacional decorre do investimento estrangeiro direto, já que este configura o capital internacional investido, sob o qual a matriz da empresa transnacional exercerá controle nas subsidiárias (MAY, 2017, p. 58).

## **MARCO REGULATÓRIO DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS E SUA PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS DE PRIVATIZAÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 trouxe consigo uma interpretação voltada para tendência de liberalização ao tratar da Ordem Econômica, buscando eliminar algumas barreiras no que tange a participação de estrangeiro. Contudo, foram mantidos determinados monopólios e restrições, sendo que alguns destes, posteriormente vieram a ser derrubados por meio de Emendas Constitucionais (GRAU, 2010).

Em momento anterior a onda de liberalização, o tratamento dado ao estrangeiro era diverso, presumindo receios e proibições quanto à atuação em setores considerados estratégicos para economia nacional, decorrentes de uma política seletiva com reservas de mercado e atividades. A implementação de políticas restritivas era o método considerado útil para se prevenir de riscos trazidos por empresas transnacionais através dos investimentos estrangeiros (BAPTISTA, 1987).

O Brasil trazia consigo uma abordagem voltada ao mercado interno, utilizando-se de matéria-prima nacional, empregados brasileiros e plantas industriais, e por isto, antes da Constituição Federal de 1988 existiam limitações rígidas em relação a entrada de capital estrangeiro. Entretanto, com a entrada dos governos de Fernando Collor e posteriormente Fernando Henrique Cardoso, houveram mudanças na Constituição Federal que acompanharam a tendência da internacionalização de mercado (MAY, 2017).

A CRFB/88 em seu art. 170 buscou trazer como regra a livre iniciativa, evidenciando que não existem empecilhos quanto ao investimento privado, não obstante observando o Poder do Estado como regulador e fiscalizador da atividade econômica, pois o parágrafo único demonstra que a livre iniciativa está resguardada, mas não de forma absoluta, já que a lei pode vedar ou regular o exercício das atividades do setor privado.

Ainda em relação ao art. 170 da CRFB/88, percebe-se que seu inciso IX sofreu alterações em razão da Emenda Constitucional nº 6 de 1995, passando a oferecer tratamento favorecido também para empresas de pequeno porte de empresários estrangeiros. Antes das mudanças trazidas pela Emenda Constitucional 6/95, o inciso IX possuía como redação: “IX – tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte” (BRASIL, 1988).

Agora o tratamento favorecido mencionado alcança também pequenos empresários estrangeiros, demonstrando uma evolução favorável para que estes se estabeleçam e invistam no país.

De forma resumida, a nova redação dada pela Emenda Constitucional 6/95 permite que empresários estrangeiros que tenham por objetivo abrir uma empresa de pequeno porte, façam jus a um favorecimento adequado em situações de desvantagens quanto às empresas de grande porte (BASTOS, 1990).

A Emenda Constitucional não somente alterou o inciso IX do art.170 da Constituição Federal de 1988, também revogou por completo o art. 171 que tratava da conceituação das espécies de empresas previstas na Constituição. Deste modo, as três espécies de empresas foram superadas, sendo elas: empresas brasileiras, empresas brasileiras de capital nacional e empresas não brasileiras (MAY, 2017).

Em relação a superação das três espécies de empresas por meio da revogação do art. 170, entende-se que o inciso de fato afetado foi o segundo, já que este tratava da diferenciação de empresa brasileira de capital nacional e empresa não brasileira (MAY, 2017).

Para que uma empresa fosse considerada como nacional era necessário que a mesma fosse comandada por pessoa físicas ou jurídicas que estivessem residentes e domiciliadas no Brasil, ainda que fossem estrangeiros, já que o requisito necessário era o comando da empresa domiciliado no país (FERREIRA FILHO, 1995).

Já em relação a empresas não brasileiras, segundo May (2017) “[...] é compreensível que empresa não brasileira seja aquela cujo poder decisório se encontra nas mãos de pessoas jurídicas estrangeiras, ou de pessoas físicas que não sejam domiciliadas ou residentes no País”.

Sendo assim, através da revogação do art. 171, a diferença entre as empresas brasileiras e as empresas não-brasileiras passou a ser puramente formal, já que tão somente com a constituição sob leis brasileiras e com uma sede em território nacional a empresa passa a ser brasileira, sendo indiferente a residência e domicílio de quem exerce o poder decisório, ou, a nacionalidade do capital (SILVA, 2005).

A distinção trazida anteriormente à Emenda Constitucional nº 6/95 nada mais era do que uma tentativa de estímulo do capital nacional por meio da vinculação do estrangeiro à terra, já que com sua residência e domicílio em território local haveriam vantagens de concorrência, ou seja, tratava-se de favorecimento às empresas de capital nacional em setores importantes para o desenvolvimento do país, através de técnicas nacionalistas. A partir da revogação passou a existir um conceito único de empresa nacional, que ensejou no fim de privilégios e benefícios antes concedidos (MAY, 2017).

A participação do estrangeiro foi regulamentada na CFRB/88 em seu art. 172, o qual não sofreu nenhuma modificação até o presente momento. O interesse nacional é o principal fator para regulamentar a entrada do capital externo: “Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros” (BRASIL, 1988).

Pode-se perceber que a Constituição não está tratando de afastar os investimentos estrangeiros, mas sim de preceituar sua regulamentação de controle, não com intuito de repelir, mas sim de oferecer ao legislador ordinário a capacidade de adaptar a entrada destes investimentos ao interesse nacional, por meio de limitações na ordem jurídica sobre o exercício do poder econômico em território nacional, uma vez que, a capacidade de regulamentação do legislador ordinário decorre implicitamente do princípio da soberania nacional (GRAU, 2010).

José Afonso da Silva (2005) vai de encontro a este entendimento, afirmando que os investimentos estrangeiros são aceitos pela CRFB/88, já que em nenhum momento ela se opõe aos mesmos, inclusive permite sua participação em áreas importantes para economia nacional, como as instituições financeiras (art.192, Caput). Para o autor (2005), a regulamentação é um exercício da soberania econômica nacional consecutivo ao princípio da soberania estatal, haja vista que, o próprio capital nacional também se submete a regulamentação.

No tocante ao art. 176 da Constituição, o interesse nacional também é requisito necessário, já que o artigo trata da pesquisa e lavra de recursos minerais brasileiros. A Emenda Constitucional n° 6/95 trouxe reflexos em relação a este dispositivo, pois, também está relacionado com o conceito de empresa nacional. A modificação dada pela Emenda fez com que estrangeiros tivessem acesso a recursos minerais brasileiros, pois, ao extinguir a distinção entre empresas brasileiras e não-brasileiras passou-se a permitir com que estrangeiros explorassem recursos esgotáveis de forma igualitária aos nacionais, bastando que obedecessem às formalidades para constituição da empresa no país.

Conforme analisa Eros Roberto Grau (2010), a concessão permitida ao estrangeiro — neste caso o proprietário — não seria possível sem que este passasse a ser o dono do produto explorado. Apesar de se tratarem de bens da União (art. 20, IX, CRFB/88), é garantido ao concessionário da lavra tornar-se plenamente proprietário dos produtos que vier a explorar.

Além da permissão conferida ao estrangeiro para pesquisa e lavra de recursos naturais, também foi permitido por meio da Emenda Constitucional n° 9/95 a contratação de empresas privadas para realização de atividades relacionadas com monopólios da União, com exceção a processos e produtos nucleares, modificando-se o § 1° do art. 177 da Constituição Federal de 1988 (MAY, 2017).

Com a modificação dada pela Emenda Constitucional, a vedação em relação ao setor privado — e aqui entende-se também o estrangeiro — deixou de existir. Assim, poderá a União permitir que haja exploração por estrangeiros de seus monopólios.

Para Eros Roberto Grau (2010), a exploração de atividades por empresas privadas não ofende a reserva de monopólio presente no art. 177, já que se trata monopólio de atividade e não monopólio de propriedade, de modo que o exercício da utilização é plenamente cabível.

Em momento anterior, a Emenda Constitucional n° 5/95 já havia modificado o art. 25, §2° da CRFB/88, autorizando que o estrangeiro explorasse e distribuísse serviço local de gás canalizado por meio de concessão, deixando de ser monopólio exclusivo da União (BONAVIDES, 1996).

Deste modo, a prestação de serviço local de gás canalizado que outrora era exclusivamente de empresa estatal passa a admitir concessão à empresa privada, não fazendo restrição a empresa estrangeira, entretanto, cuidou de vedar a edição de medidas provisórias que visassem regulamentar o dispositivo (GRAU, 2010).

Outro dispositivo constitucional de suma importância que sofreu alterações por meio da Emenda nº 7/95 foi o art.178 da CRFB/88. Mediante a alteração trazida, passou-se a permitir que portos marítimos e fluviais em território nacional recebessem embarcações estrangeiras, permitindo com que estes estrangeiros possam explorar o território e mercado nacional. Em momento anterior, a exploração por estrangeiro somente poderia ocorrer em caso de necessidade pública (MAY, 2017).

Por meio da Emenda Constitucional nº 8/95, foram conferidas redações novas ao inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal de 1988, o referido artigo trata exclusivamente da competência da União.

A redação trazida pela Emenda Constitucional nº 8/95, de forma sucinta, estipula que os serviços de telecomunicações podem ser explorados mediante autorização, concessão ou permissão, dando parâmetro para uma possível privatização, indo de encontro com os objetivos do Poder Executivo (e de fato veio a ocorrer, com a privatização da Telebrás em 1998, sendo a maior da história do país) que buscava pela internacionalização econômica (GRAU, 2010).

No ano de 2002 a Emenda Constitucional nº 36 alterou as regras quanto à propriedade e controle de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens dispostas no art. 222 da Constituição Federal de 1988. Por meio da alteração, o estrangeiro poderá fazer parte de empresas jornalísticas e radiodifusão, o que antes não era permitido. Ao mencionar “ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País” (BRASIL, 1988), o dispositivo passa a permitir que não-brasileiros façam parte do ramo, pois, conforme já analisado anteriormente, não mais existe distinção entre empresa brasileira e não-brasileira, sendo assim, um estrangeiro que constituir sua empresa sob leis brasileiras, atentando-se as formalidades, poderá também ser proprietário.

A concessão, permissão ou autorização às empresas privadas e estrangeiras é consequência de um modelo de economia com tendências privatizantes, inerentes ao governo de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, que buscaram ampliar o acesso de empresas privadas e/ou estrangeiras (MAY, 2017).

Quanto ao acesso à terra por estrangeiro, a Constituição Federal de 1988 é cuidadosa ao evitar a dominação do território nacional por estrangeiro, ao tratar da matéria no art. 190, que até o presente momento não veio sofrer nenhuma modificação por meio de Emendas Constitucionais: “Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

Verifica-se que não é negado ao estrangeiro o acesso à propriedade rural, mas sim, é conferido ao legislador ordinário o poder de limitar a aquisição ou arrendamento de território rural nacional (MAY, 2017).

No que diz respeito ao capital estrangeiro no sistema bancário, sua participação é permitida, de acordo com o art. 192, caput, da Constituição Federal de 1988, desde que, regulamentada por meio de leis complementares, conforme redação dada pela Emenda Constitucional n° 40 de 2003.

A Emenda Constitucional n°40 de 2003 alterou de maneira significativa o art. 192 da CRFB/88, uma vez que revogou todos seus incisos e parágrafos, reduzindo tudo ao caput do artigo, que de forma singela declarou que o sistema financeiro nacional será regulado por meio de leis complementares. No tocante à participação de capital estrangeiro, esta foi mencionada no caput de forma breve, restando claro que leis complementares tratarão de sua entrada em instituições financeiras, tendo como base o desenvolvimento equilibrado do país, bem como o interesse da coletividade (SILVA, 2005).

Por último, o art. 199, §3° que trata sobre a saúde, enfatiza o seguinte: “Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada. [...] § 3° É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei” (BRASIL, 1988).

Para Ferreira Filho (1995), tendo em vista o sistema econômico do país, que vem adotando uma postura de abertura ao capital externo, vedar à participação de estrangeiro na assistência à saúde não é justificável, apesar de que o dispositivo tornasse inútil ao conferir a lei competência para definir os casos de exceção.

Assim sendo, pode-se perceber que a Constituição Federal de 1988 não proibiu a entrada de empresas privadas e capital estrangeiro na economia nacional, entretanto, buscou regulamentar de forma comedida sua participação, ainda que as Emendas Constitucionais tenham dado uma suposta abertura ao capital externo, o Estado continuou atuando de forma majoritária em áreas consideradas relevantes para economia nacional.

Tendo em vista que nos termos do art. 172 da Constituição Federal de 1988 os investimentos de capital estrangeiro serão regulamentados mediante leis, se faz importante analisar algumas legislações infraconstitucionais que influenciam na participação de estrangeira na economia.

A Lei nº 4131/62 buscou trazer um conceito para capital estrangeiro, tratando também do direito de repatriamento de lucros e remessa dos valores advindos do capital financeiro para o exterior (BARBOSA, 1996).

O art. 1º da referida Lei busca conceituar capital estrangeiro da seguinte forma:

Art. 1º Consideram-se capitais estrangeiros, para os efeitos desta lei, os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no país, para aplicação em atividades econômicas desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior (BRASIL, 1962).

Para May (2017) o conceito é meramente exemplificativo e incompleto, pois não diferencia o capital de estrangeiro de capital de brasileiro residente e domiciliado no exterior. Entretanto, a conceituação de investimentos estrangeiros já foi superada no capítulo anterior do presente trabalho, razão pela qual, não se fará necessário maior aprofundamento sobre a referida Lei, pois sua menção se deu tão somente em razão de sua vigência até a presente data.

Quanto à participação de estrangeiro no setor de telecomunicações, a Lei 9.472/97, disciplina em seu art. 18 que a participação de estrangeiro fica condicionada ao Poder Executivo, já que este possui a competência necessária para limitar a empresa estrangeira prestadora de serviços de telecomunicações, nesse sentido, entende-se que não há uma proteção jurídica efetiva a estas empresas, pois existe uma sujeição incerta ao governo.

No que diz respeito a aquisição de propriedade rural pelo estrangeiro, o art. 190 da CRFB/88 determina que será regulado mediante lei. A lei deve limitar a aquisição ou arrendamento, não existindo uma proibição ou impedimento, e sim uma limitação necessária (MAY, 2017).

A limitação mencionada pode ser encontrada na Lei 5.709/71 que regula a aquisição de móvel rural por pessoa física ou jurídica estrangeira, o art. 3º da referida lei limita a aquisição do estrangeiro em 50 módulos, não podendo este adquirir imóvel rural superior: “Art. 3º - A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua” (BRASIL, 1971).

Importante lembrar que a Lei supracitada, ainda vigente, é regulamentada pelo Decreto Lei 74.965/74.

A Lei 7.102/83 veda expressamente a propriedade e administração de empresas especializadas em segurança para estabelecimentos financeiros por estrangeiros: “Art. 11 - A propriedade e a administração das empresas especializadas que vierem a se constituir são vedadas a estrangeiros” (BRASIL, 1983).

Logo, é perceptível que no tange a segurança privada, esta deve ser controlada por nacionais, demonstrando a preocupação do legislador com a soberania nacional em áreas específicas.

No que concerne à Faixa de Fronteira, nos termos da Lei 6.634/79, é vedada toda e qualquer participação de estrangeiro e isso decorre dos interesses da defesa nacional externa, já que em casos de guerra as fronteiras são de suma importância para estratégias adotadas pelo exército.

Para que haja concessão de obra pública para operação e construção rodoviária, os requisitos exigidos para empresa estrangeira são mais dificultosos que os exigidos de empresas nacionais, visto que além de atenderem aos pressupostos das exigências estipuladas para empresas consideradas nacionais, devem atender requisito próprio, não existe aqui a isonomia no que se refere a empresa de capital estrangeiro e empresa de capital nacional, já que a empresa estrangeira deverá comprovar experiência em licença ou concessão.

Apesar da tendência liberalizante em relação aos investimentos estrangeiros na economia nacional, percebe-se que curiosamente as Leis e Decretos neste momento vigentes vão em sentido oposto das Emendas Constitucionais que aumentaram a participação de capital externo, já que em grande parte tratam de restringir a atuação dos investimentos de capital estrangeiro.

Na década de 1990 existia uma forte tendência de liberalização da economia por meio de privatização de estatais. Buscava-se uma reforma do Estado, para que este passasse a se dedicar as atividades consideradas essenciais e relevantes para o interesse social, todavia conforme afirma Eros Roberto Grau (2010), a desestatização não possui uma fórmula exata sobre as políticas de privatização.

Com o advento do governo de Fernando Collor de Mello, o modelo privatizante passou a ser ampliado na economia nacional aonde as empresas privadas e também as estrangeiras passaram a ter maior acesso (MAY, 2017).

Em 12 de abril de 1990 o ex-presidente Collor iniciou o primeiro Programa Nacional de Desestatização (PND), com a publicação da Lei 8.031 que, posteriormente, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, veio a ser revogado por um novo Programa Nacional de Desestatização implementado pela Lei 9.491/97.

De acordo com May (2017), em ambos os Programas Nacionais de Desestatização, existe uma busca para reestruturar a economia, através do ingresso de capital privado e estrangeiro na economia nacional, este capital seria utilizado para pagar as contas públicas, e no tocante ao segundo PND, o capital poderia ser investido em setores privados, assim como poderia ocorrer a concessão de crédito aumentando a competitividade no mercado financeiro.

Ocorre que, as empresas estatais acabaram por gerar um alto custo ao cofre público, suscitando em um déficit financeiro, razão pela qual a execução da privatização foi apontada pelo Poder Executivo como imprescindível para o aumento da eficiência da economia. Com o investimento de capital privado e estrangeiro através da compra das estatais, o país seria beneficiado com a dinamização do capital, aumentando os recursos de investimento, sem que fosse necessário de um maior endividamento externo. Percebe-se que a entrada de capital estrangeiro por meio dos processos de privatização é necessária, conforme destaca Simonsen e Cysne (1986, p. 20):

O Problema dos saldos em transações correntes é que, em certo sentido, eles se realimentam. Um país deficitário cobre o seu desequilíbrio em conta corrente recebendo capitais externos. Essa entrada de capitais, todavia, significa maiores transferências futuras de renda para o exterior, sob a forma de juros e remessas de lucros, carregando os déficits em transações correntes futuros. Assim, para que os déficits dos países em desenvolvimento não crescessem em bola de neve, os capitais recebidos do exterior deveriam ser aplicados em projetos de investimento que gerassem exportações adicionais ou reduções de importações capazes de compensar os encargos de juros e de remessas de lucros.

Eros Roberto Grau (2010) vai de entendimento em sentido contrário: entende que o neoliberalismo como base nas privatizações de estatais é incompatível com os fundamentos previstos nos art. 3º e 170 da Constituição Federal de 1988. O modelo de bem-estar adotado pela CRFB/88 é desatendido pelo Poder Executivo ao promover a desestatização, pois, o Chefe do Poder Executivo deve adaptar seu plano de governo aos preceitos da Constituição, e não a Constituição ser adaptada por meio de Emendas ao modelo de governo adotado pelo atual presidente.

## **PROCESSOS DE PRIVATIZAÇÃO ENTRE OS ANOS DE 1991-1998 E INTRODUÇÃO DE CAPITAL ESTRANGEIRO**

O Estado quando atua na forma desenvolvimentista, conforme Braga (1996), torna-se meio central de decisão e deve dispor de condições técnicas e administrativas para efetivar a industrialização e desenvolvimento da economia. Logo, o governo, quando opta por intervir na economia, fundamenta seus argumentos com base no interesse nacional, uma vez que, a ausência da iniciativa privada em setores determinantes compromete o crescimento econômico do país.

Foi a partir da década de 1930, após à recessão, que o Estado passou a exercer grande papel na economia, inicialmente com intuito de oferecer maneiras de se desenvolver, e tão somente na década de 1960, que passou a ter como objetivo aumentar seu poder econômico, tendo em vista que nessa época o aparato estatal já estava amplo.

De acordo com Rezende (1978), através do crescimento econômico e do aumento das funções administrativas decorrentes da industrialização, à atuação do Estado foi se agigantando, por meio da entrega de bens públicos e aumento das demandas coletivas voltadas ao bem-estar social. Percebe-se então que em um primeiro momento, o foco de atuação do governo estava voltada na prestação de serviços e produção de bens públicos, visando satisfazer as demandas da coletividade, e por meio da tributação, oferecia suporte financeiro para produção de tais bens e prestação de serviços públicos, vindo posteriormente a intervir de forma direta na economia, criando empresas em diversos setores, inclusive tornando empresas privadas em estatais, pois, as considerava relevante para a industrialização nacional.

As estatais, criadas pelo Decreto-lei nº 200, através da reforma administrativa de 1967, como Autarquias, Empresas Públicas, Fundações e Sociedades de economia mista, passaram a gerar um alto custo para sua subsistência, fazendo com que houvesse um aumento alarmante do endividamento brasileiro (REZENDE, 1978).

Entre 1966 e 1977, foram criadas 219 empresas (estatais e subsidiárias), a intervenção estatal passou a se dar com o objetivo de elevar a rentabilidade e gerar lucro, afastando-se do objetivo principal que era atender à população em áreas de omissão do setor privado. A capacidade de dispor e gerar recursos oferecida às empresas estatais oportunizou que estas dispusessem de maior autonomia para administração e gestão, ou seja, capacidade de autofinanciamento, que ampliou as atividades das estatais, de forma que houve um distanciamento dos objetivos iniciais. Em decorrência da autonomia dada as estatais os gastos se tornaram superiores aos recursos obtidos, fazendo com que o balanço fosse negativo, ensejando em um déficit financeiro. Por este motivo, as entidades passaram a realizar financiamentos no exterior, ocasionando o endividamento externo, que veio ser agravado pelo aumento do processo inflacionário (MARTINS, 1985).

No final da década de 1980, e mais fortemente no início da década de 1990, a privatização passou a ser considerada como forma de reduzir o Estado na esfera econômica, diminuindo os gastos governamentais e dando maior abertura para que a iniciativa privada voltasse a exercer papel no mercado.

O conceito de Estado mínimo sobrepondo-se à intervenção estatal visa reestruturar a economia e os setores de infraestrutura, deixando com o poder público a capacidade de mediar, assegurar e regular a prestação de serviços, que deverá ser efetivada pela esfera privada. No tocante aos monopólios, o Estado deve, por meio de instrumentos regulatórios, garantir a qualidade do serviço prestado (VIEIRA, 2007).

A prestação de serviço pelo poder público exige um gasto elevado para que as atividades sejam desenvolvidas, principalmente no que diz respeito ao quadro de funcionários públicos. Entretanto, a produtividade e eficiência pelo serviço prestado, segundo Savas (1987), é considerada inferior ao setor privado, à população acredita que a iniciativa privada oferece um serviço de maior qualidade. A abertura comercial faz com que exista uma maior competitividade de mercado, os custos e receitas passam a ser balanceados, diminuindo o déficit orçamentário governamental, já que a desestatização aumenta o capital do Estado e diminui a necessidade de endividamento interno e externo.

Nesse contexto, a partir de 1990 com a entrada do Governo Collor, a busca por privatização foi inserida como forma de melhorar a situação econômica do país e promover o desenvolvimento econômico, por meio do Plano Nacional de Desestatização, já estudado no capítulo anterior.

Posteriormente, Fernando Henrique Cardoso deu continuidade ao Plano Nacional de Desestatização, realizando uma abertura econômica ainda maior que a dos governos anteriores (Collor e Itamar Franco), foi no governo de FHC que as privatizações de maior valor de venda ocorreram. A busca por estabilidade econômica também foi utilizada como meio para atrair investidores estrangeiros, contribuindo para internacionalização da economia.

## **PRIVATIZAÇÃO DA USIMINAS**

A Usiminas foi criada no ano de 1956, sendo uma empresa do ramo siderúrgico, que por anos foi administrada pelo poder público em conjunto com a participação japonesa. Antes da sua privatização, o Governo Federal através do BNDES, possuía 40% das ações, já o Governo Estadual de Minas Gerais tinha participação em 20% e o grupo japonês possuía também 40% das ações. Portanto, o capital majoritário era estatal, ainda que a empresa fosse gerida como privada (BRAGA, 1996).

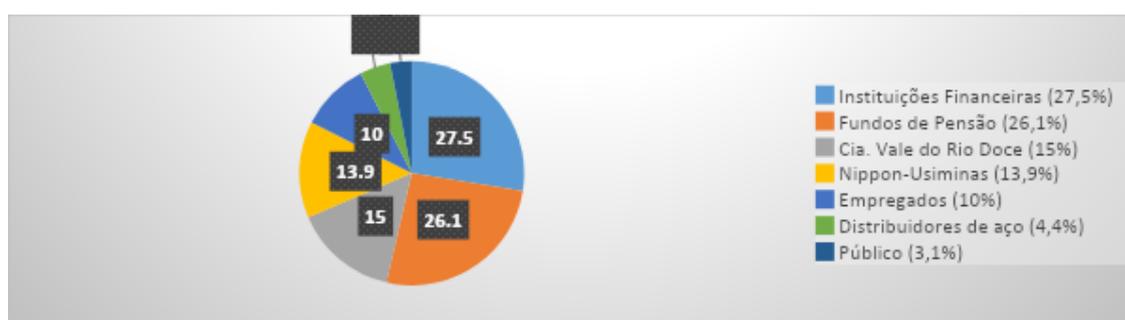
No decorrer dos anos as ações da Usiminas foram sofrendo modificações, mas antes do processo de privatização dividiam-se da seguinte forma: 85,3% das ações pertenciam a Siderbrás/BNDES, 9,4% das ações pertenciam as opções minoritárias, também do BNDES, a Nippon-Usiminas contava com 5% das ações, e por fim, acionistas antigos dispunham de 0,3% das ações (RODRIGUES; JURGENFELD, 2018).

A privatização da Usiminas foi efetuada por meio de um leilão iniciado em 24 outubro de 1991, interligado em grande parte do país por meio da Bolsa de valores do Rio de Janeiro, que permitia a participação de outras 8 bolsas, a venda das ações ocorreu inclusive por fac-símile e telefone. Neste leilão foram ofertadas ações ordinárias e ações preferenciais aos empregados e ao público (BRAGA, 1996).

O valor da venda em US\$ milhões da Usiminas totalizou 1.112,40, sendo a maior privatização em valor do Governo Collor (RODRIGUES; JURGENFELD, 2018).

Após a realização do leilão, de acordo com BNDES (1992), o quadro das ações foi grandemente modificado, ficando dividido da seguinte maneira:

Gráfico 1 – Divisão das ações da Usiminas pós-privatização



Fonte: elaboração própria com base em Rodrigues e Jurgenfeld (2018).

Percebe-se que em relação ao capital externo, mais especificamente ao capital japonês, houve um aumento de composição acionária, que passou de 5% para 13,9%, todavia o aumento não foi tão significativo tendo em vista os objetivos do poder público ao flexibilizar – em tese – a participação do capital estrangeiro nos processos de privatização, pois a Nippon-Usiminas já fazia parte do quadro acionário da empresa e em momentos anteriores já havia possuído uma porcentagem de ações aproximada da adquirida após a privatização.

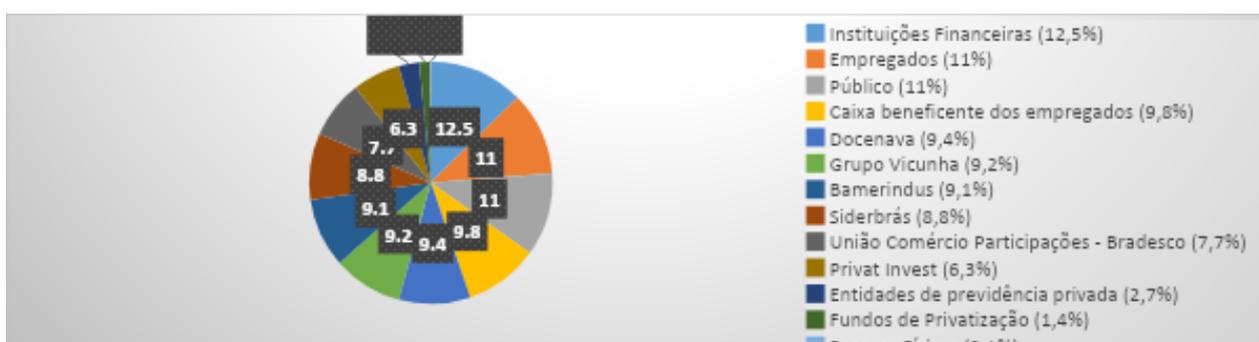
## PRIVATIZAÇÃO DA COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL – CSN

Em abril de 1941 a Companhia Siderúrgica Nacional foi fundada no Estado do Rio de Janeiro, voltada para industrialização do aço, vindo a contribuir para e expansão do setor siderúrgico nacional, sendo a primeira produtora de aço integrado no país. Contudo, antes da privatização o setor siderúrgico enfrentava uma crise devido à pouca rentabilidade, a empresa passava por um período de estagnação ficando impossibilitada de prover seu desenvolvimento pois já não podia investir em inovações tecnológicas para melhorar sua produção (TOIGO, 2006).

Por esta razão, de acordo com Toigo (2006), a estatal foi incluída pelo governo de Itamar Franco no Programa Nacional de Privatização por meio do Decreto-lei nº 426. As privatizações em grandes empresas do setor siderúrgico já haviam sido iniciadas, como por exemplo a Usiminas e também a Companhia Siderúrgica de Tubarão. Deste modo em 1993 a privatização foi efetivada pelo valor de US\$1.057 milhões, novamente pela Bolsa de Valores do Rio de Janeiro por meio de leilões.

A divisão das ações, conforme Rodrigues e Jurgenfeld (2018), após a privatização resultou da seguinte forma:

Gráfico 2 – Divisão das ações da CSN pós-privatização



Fonte: elaboração própria com base em Rodrigues e Jurgenfeld (2018).

Constata-se uma vez mais que a participação de estrangeiro por meio da compra de ativos foi insignificante, já que as ações foram compradas em maioria por instituições financeiras do Brasil.

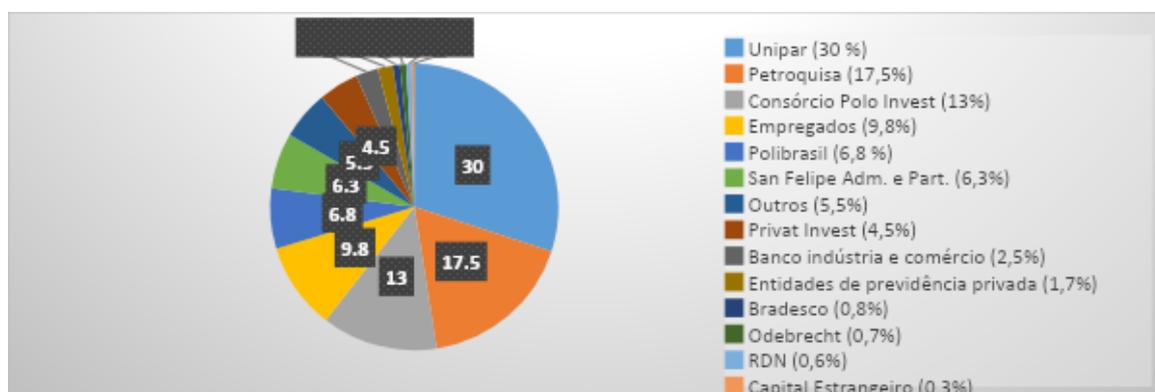
## PRIVATIZAÇÃO DA PETROQUÍMICA UNIÃO S.A

A Petroquímica União S.A foi criada em 1972 para operar no estado de São Paulo, passando a ser o polo petroquímico deste estado, fazendo parte das três centrais existentes no Brasil (AZUAGA, 2007).

Segundo Azuaga (2007), a urgência de competir no mercado internacional trouxe à tona a necessidade de reformular a forma de atuação do Estado, pois, a política econômica deveria estar voltada para inserção das empresas brasileiras, até mesmo do setor petrolífero, no mercado competitivo internacional a fim de movimentar a economia defasada pela crise financeira.

Antes da privatização as ações estavam divididas, do seguinte modo: 67,8% da Petroquisa, 28,9% da Unipar, 1,3 do Banco Indústria e Comércio, 0,8% do Bradesco, 0,7% da Odebrecht e 0,6% da RDN. A venda se deu por meio de leilão e resultou em US\$287,5 milhões (RODRIGUES; JURGENFELD, 2018). Depois do leilão, conforme Rodrigues e Jurgenfeld (2018), as ações passaram a ser divididas da seguinte forma:

Gráfico 3 – Divisão das ações da Petroquímica União S.A pós-privatização



Fonte: elaboração própria com base em Rodrigues e Jurgenfeld (2018).

O capital estrangeiro participou de forma ínfima na compra das ações da Petroquímica, ainda que o petróleo seja considerado atrativo para o mercado internacional. Observa-se que as desregulamentações feitas não foram suficientemente interessantes para trazer o capital externo de forma significativa para o quadro acionário desta empresa.

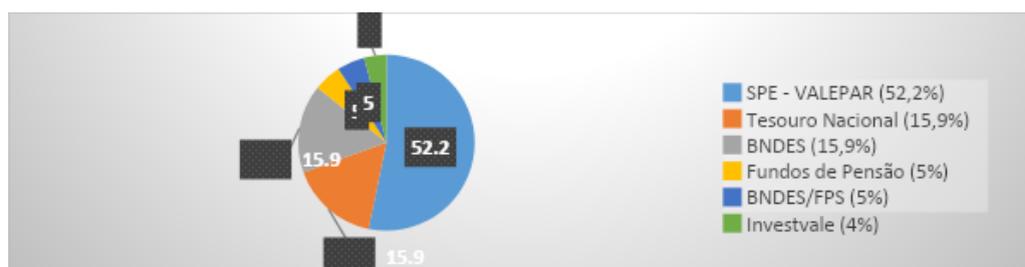
### **PRIVATIZAÇÃO DA COMPANHIA VALE DO RIO DOCE – CVRD**

O governo de Getúlio Vargas, em 1942, fundou a Companhia Vale do Rio Doce, para atuar como proprietário e operador das minas de minério de ferro no Estado de Minas Gerais, posteriormente passou a atuar nas estradas de ferro e instalações portuárias, seu objetivo era de contribuir com o desenvolvimento tecnológico dando impulso a exploração de minério de ferro (DIAS, 2002).

Em momento anterior a privatização a União era a detentora majoritária das ações, sua participação era de 75,97%, os demais acionistas eram classificados como “outros” e possuíam 24,03% das ações (RODRIGUES; JURGENFELD, 2018).

Conforme Rodrigues e Jurgenfeld (2018), as ações ficaram distribuídas da seguinte maneira:

Gráfico 4 – Divisão das ações da CVRD pós-privatização



Fonte: elaboração própria com base em Rodrigues e Jurgenfeld (2018).

Cabe mencionar que Valepar era composta em 25% pela Siderúrgica Nacional, 39% das ações eram da Litel Participações S.A, 9% pertenciam à Sweet River Investments Ltda., BNDESpas possuía 9% e 1% eram do clube de investimento dos funcionários da Vale - Investvale (RODRIGUES; JURGENFELD, 2018).

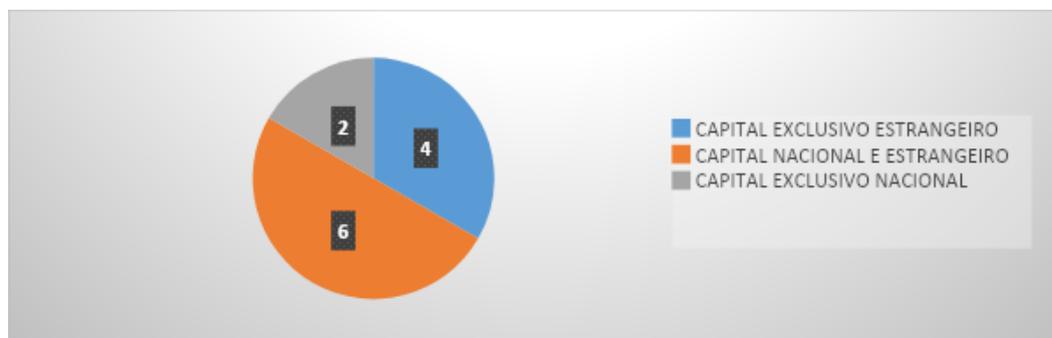
Sendo assim, a participação de capital estrangeiro nas ações vendidas equivale aos 9% da Sweet River Investments Ltda dentro das ações Valepar, demonstrando uma vez mais que os investimentos estrangeiros quase não existiram em grande parte das privatizações realizadas pelo governo.

## PRIVATIZAÇÃO DA TELEBRÁS

A privatização da Telebrás foi realizada em 29 de julho de 1998 e foi a maior na história brasileira, arrecadando um total de R\$22 bilhões. O sistema de telefonia era composto por 12 *holdings*, sendo oito delas de telefonia de celular, três de telefonia fixa e uma de longa distância. Sua venda se deu por meio de 12 leilões consecutivos através da bolsa de valores do Rio de Janeiro, com ampla participação do capital estrangeiro, que foi o maior comprador das ações (BNDES, 1998).

O ágio esperado pelo governo era de 17% e o resultado obtido foi de 63,74%, sendo dominado por espanhóis e portugueses (TELES..., 1998), a divisão das vendas das 12 empresas se deu da seguinte forma:

Gráfico 5 – Divisão de capital estrangeiro e nacional na venda das empresas de telefonia



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Folha de S. Paulo (TELES..., 1998).

Os consórcios vencedores dos leilões de cada empresa dividiram-se da seguinte maneira, como demonstrado na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Resultado da privatização do sistema de telefonia.

EMPRESA	PREÇO PAGO EM BILHÕES	CONSÓRCIO VENCEDOR
Tele Norte Leste (Região I)	3,430	Telemar (Andrade Gutierrez, Inepar, Sul América Seguros, Funcef, Macal e Aliança Bahia)
Tele Centro Sul (Região II)	2,070	Opportunity/ Telecom Itália (Telecom Itália, Solpart e Techold)
Telesp (Região III)	5,780	Telefónica de España (Telefónica de España, Portugal Telecom, Iberdrola, Banco Bilbao Vizcaya e RBS)
Embratel (Região IV)	2,650	MCI
Telesp Celular	3,580	Portugal Telecom
Telemig Celular	0,756	TIW/ Opportunity (Telesystem, Fundos de Pensão, Opportunity e Outros)
Tele Celular Sul	0,700	UGB Participações e Telecom Italia (Globopar/Bradesco e Telecom Itália)
Tele Centro Oeste Celular	0,440	Splice
Tele Norte Celular	0,188	TIW/ Opportunity (Telesystem, Fundos de Pensão, Opportunity e Outros)
Tele Nordeste Celular	0,660	UGB Participações e Telecom Italia (Globopar/Bradesco e Telecom Itália)
Tele Sudeste Celular	1,360	Telefonica S.A.e Iberdrola (Telefónica, Iberdrola, Itochu, NTT)
Tele Leste Celular	0,428	Telefónica de España e Iberdrola

Fonte: elaboração própria com base em Braz (2014).

Notável que as áreas da telecomunicação são as mais atrativas para o estrangeiro, sendo de fato a única privatização em que este adquiriu grande parte dos ativos, dominando os consórcios existentes nos leilões. Ao contrário das privatizações analisadas anteriormente, em que o capital externo foi pífio, a da Telebrás foi responsável por trazer bilhões por meio da participação do estrangeiro.

### **PARTICIPAÇÃO DE CAPITAL ESTRANGEIRO NA COMPRA DE ATIVOS E OBSTÁCULOS PARA ENTRADA DO CAPITAL ESTRANGEIRO**

Ainda que o BNDES tenha oferecido grandes empréstimos ao capital estrangeiro para que este tivesse recursos para participar das privatizações, sendo considerado inclusive como “gestor do programa de privatizações federais e assessor das privatizações estaduais” (SANTOS, 2002), a participação do capital estrangeiro nos processos de privatização resultou em um valor obtido cerca de 50% menor do que o estimado pelo governo, todas as mudanças feitas na legislação para facilitar a atuação do estrangeiro não foram suficientes, pois, a compra de ativos em sua maioria (salvo no caso da Telebrás) foi feita por grupos financeiros e fundos de pensão (LIMA, 1998).

O fluxo de investimentos estrangeiros diretos, conforme analisado a seguir, foi marcado por picos e não apresentou um crescimento linear consolidado, conforme o

esperado para oferecer um desenvolvimento econômico sustentável. No ano de 1998, com a privatização da Telebrás, seu ingresso foi muito significativo, entretanto a participação do estrangeiro se deu por seu interesse no sistema de telefonia, que na época era considerado o setor mais atrativo para captação de capital externo.

Tabela 2 – Ingressos de IED entre os anos de 1991-1998.

<b>ANO</b>	<b>FLUXO DE INVESTIMENTOS EM US\$ MIL</b>
<b>1991</b>	<b>1.620.959</b>
<b>1992</b>	<b>2.710.720</b>
<b>1993</b>	<b>7.872.923</b>
<b>1994</b>	<b>9.001.539</b>
<b>1995</b>	<b>-2.120.540</b>
<b>1996</b>	<b>9.644,00</b>
<b>1997</b>	<b>17.879,00</b>
<b>1998</b>	<b>26.346,00</b>

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Banco Central do Brasil (BRASIL, 2020a).

A pouca alocação de capital estrangeiro no país tem como motivo as diversas barreiras que dificultam ou afastam o interesse do investidor externo, que ao decidir em qual país irá direcionar seu capital, analisa variados elementos, como por exemplo: marco regulatório, burocracia, carga tributária, infraestrutura tecnológica, regime trabalhista, questões ambientais, entre outros. Dentre os fatores mencionados, a carga tributária é apontada como um dos principais obstáculos, pois no Brasil ela é vista como “densa, complicada, cara e que demanda muitos gastos”. Além do valor elevado de tributos — em especial impostos — existe uma complexidade muito grande no que diz respeito as alíquotas que variam de acordo com os estados, o que faz com que empresas necessitem dispor de um setor específico — que gera altos custos — para tratar do assunto, a fim de se evitar incidir no crime de sonegação fiscal (OLIVEIRA, 2019).

Outro fator importante são as exigências burocráticas complexas e demoradas, que de acordo com o Banco Mundial (Doing Business Project, 2020), o Brasil se encontra na 124ª posição geral do DB 2020 Rank dentro dos 190 países. O relatório do Doing Business Project se propõe analisar a complexidade dos países nos tramites de abertura de uma empresa, avaliando desde a facilidade para abrir um negócio até a forma de resolução em casos de insolvência, conforme se verifica abaixo:

Tabela 3 – Análise de complexidade do Brasil de acordo com Banco Mundial (*Doing Business Project*)

<b>TÓPICOS</b>	<b>DB 2020 RANK</b>
<b>NO GERAL</b>	<b>124</b>
<b>COMEÇANDO UM NEGÓCIO</b>	<b>138</b>
<b>LIDANDO COM LICENÇA DE CONSTRUÇÕES</b>	<b>170</b>
<b>OBTENDO ELETRICIDADE</b>	<b>98</b>
<b>REGISTRO DE PROPRIEDADE</b>	<b>133</b>
<b>OBTENDO CRÉDITO</b>	<b>104</b>
<b>PROTEGENDO INVESTIDORES MINORITÁRIOS</b>	<b>61</b>
<b>PAGANDO IMPOSTOS</b>	<b>184</b>
<b>COMÉRCIO ENTRE FRONTEIRAS</b>	<b>108</b>
<b>EXECUÇÃO DE CONTRATOS</b>	<b>58</b>
<b>RESOLVENDO INSOLVÊNCIA</b>	<b>77</b>

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (WORLD BANK, 2020).

Percebe-se que a colocação do Brasil em tópicos que tratam do começo do negócio, de licenças de construções e pagamentos de impostos é muito baixa, ocupando quase que as últimas posições, isto ocorre devido a existência de cerca de 15 procedimentos envolvendo taxas, licenças, questões trabalhistas, etc., necessários para o funcionamento da empresa, fazendo com que o processo seja difícil e demorado (MAY, 2017).

Questões ambientais também tem grande peso nas decisões de investidores estrangeiros, principalmente investidores europeus, pois, conforme é de conhecimento comum, os países europeus têm uma forte tendência em proteger ao meio ambiente, e por isso observam de que forma o país receptor trata do assunto. A postura do governo brasileiro já causou e ainda causa incomodo nos investidores, e isto não é benéfico para economia nacional, visto que, investimentos decorrentes da Europa superam até mesmo os investimentos dos Estados Unidos da América (FONTES, 2020).

O aumento do desmatamento dos últimos anos tem causado desconforto e instabilidade para com os países europeus, a Robeco (Holandesa) inclusive já ameaçou retirar capital do país devido às incertezas geradas, no mesmo sentido a SEB Investment Management afirma que a proteção da biodiversidade será o fator que determinará se irá ou não aplicar recursos em território brasileiro, pois, o desenvolvimento sustentável é pressuposto central das decisões sobre alocação de capital, tendo em conta que por buscarem investimento a longo prazo, visam contribuir com os objetivos sociais e ambientais (OSAKABE; REZENDE, 2020).

O marco regulatório, conforme abordado no presente trabalho é outro fator chave para entrada ou não dos investimentos externos. No percorrer histórico diversas modificações foram realizadas com a intenção de aumentar o fluxo de capital estrangeiro para assim movimentar a economia, entretanto foram modificações esparsas que seguiram o modelo econômico do governo que estava no poder no momento de sua alteração. Em tese, passaram a existir algumas facilitações que permitiam que o estrangeiro atuasse em áreas que anteriormente lhe eram vedadas, todavia, as regras adotadas não foram fruto de um processo linear que facilitou o entendimento internacional sobre a legislação brasileira, para que isto ocorresse seria necessário que o País adotasse regras de reconhecimento internacional (FONTES, 2020).

O detalhamento dos pontos envolveria trabalhos mais aprofundados, que ultrapassam os limites desta monografia, todavia, é possível identificar que a discussão e o enfrentamento de um dos principais obstáculos — o sistema tributário — se dá por meio do Projeto de Lei nº 3.887/2020 que tramita nas Câmara dos Deputados, apresentando pelo Poder Executivo através do ministério da economia, formando a chamada “Reforma Tributária” (BRASIL, 2020b). Cabe lembra que também estão em tramitação duas propostas de emenda constitucional que versam sobre mudanças na esfera tributária, a PEC 45/2019, proposta pelo deputado Baleia Rossi na Câmara dos Deputados, pela PEC 110/19, proposta pelo senador Davi Alcolumbre no Senado Federal (CORREIA NETO *et al.*, 2019).

A reforma tributária será realizada em partes, sendo que a primeira, conforme disposto pelo Governo Federal, propõe a criação da Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS) que terá por intuito substituir a cobrança das alíquotas de PIS/Pasep e Cofins, mantendo uma alíquota fixa de 12% (BRASIL, 2020b).

Um dos objetivos principais desta reforma incide em simplificar os impostos, pois o Brasil, conforme os dados apontados pelo *Doing Business Project* do Banco Mundial (WORLD BANK, 2020), é um dos países com os impostos mais complexos, o que acaba por gerar certa insegurança jurídica para possíveis empresas investidoras. Atualmente, tendo em consideração a situação econômica do país, não seria possível diminuir a carga tributária, e por isso o Projeto de Lei 3.887/2020 se atem

em facilitar o pagamento dos tributos por meio da unificação de alíquotas, deste modo, as empresas, apesar de não pagarem um valor menor pelos tributos, terão menos despesas no que tange as questões burocráticas, como por exemplo setores especializados para tratar do cumprimento de obrigações tributárias e questões judiciais (BARBOSA, 2020).

Apesar de as mudanças realizadas na legislação serem apontadas como métodos eficazes para aumentar o fluxo de capital externo, estas não são suficientes para obter o resultado pretendido, dado que, as alterações realizadas trataram das questões atinentes a permissão de participação do estrangeiro e deixaram de observar questões de extrema relevância para sua permanência. Conforme estudado no presente capítulo, existem obstáculos em diversos setores que tornam o mercado nacional pouco interessante ao investidor. Para que haja uma maior facilitação para estrangeiros investirem na economia nacional, temas como carga tributária, exigências burocráticas, proteções ambientais e estabilidade macroeconômica deverão ser revistos e estabelecidos em lei, inclusive por meio de reformas no setor administrativo e também no sistema tributário nacional, tendo em vista que deste modo futuros investidores se sentirão mais confiantes e atraídos para adentrar no mercado financeiro do Brasil.

## **CONCLUSÃO**

Os investimentos estrangeiros diretos são fonte de captação de recursos e sua entrada em um país oferece benefícios que vão desde criação de empregos até trocas tecnológicas que oportunizam o desenvolvimento econômico.

A compra de ativos de estatais privatizadas tratasse de uma das principais formas de atrair o capital externo, todavia, o marco regulatório vigente no país influencia diretamente nas decisões de empresas transnacionais ao analisar a possibilidade de adquirir objetos de desestatização.

Conforme averiguado, o baixo volume de capital externo teve como razão a falta de observância pelo poder público de elementos de suma importância, que deixaram de ser tratados na legislação. O foco do governo esteve em modificar leis para permitir que o estrangeiro atuasse em áreas determinantes para economia nacional, deixando de observar quais outros fatores afastavam o interesse do investidor

externo. O alto custo e complexidade no tocante a tributação, as exigências burocráticas excessivas que dificultam a abertura de empresas, a falta de proteção e cuidado com questões ambientais relevantes foram alguns dos fatores ignorados pelo marco regulatório brasileiro, que se ateve em realizar a abertura comercial sem atentar-se em questões práticas que geram desinteresse nas empresas estrangeiras.

Isto posto, é possível concluir que o Brasil, por ser um país em desenvolvimento com dificuldades de poupança interna, precisa do ingresso de investimento estrangeiro direto para alavancar sua economia. A privatização é uma forma de se atrair, desde que observados e trabalhados os obstáculos mencionados acima, pois ao privatizar, além de se obter capital, também ocorre a diminuição de gastos com a “máquina pública”, evitando um maior endividamento no âmbito interno e externo

## REFERÊNCIAS

AZUAGA, Feliciano Lhanos. **A reestruturação da indústria petroquímica brasileira no período pós-privatização**. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico. Programa de Pós-Graduação em Economia. Florianópolis, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/89657>. Acesso 30 mar. 2023.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **Empresa Transnacional e Direito**. São Paulo: RT, 1987.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **Investimentos internacionais no direito comparado e brasileiro**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

BARBOSA, Denis Borges. **Tratamento do capital estrangeiro desde a lei de 1962 até a Carta de 1988**. [S.l.: s.n.], 1995. Disponível em: <http://denisbarbosa.addr.com/arquivos/200/economia/29.doc>. Acesso 30 mar. 2023.

BARBOSA, Marina. Reforma tributária vai simplificar emissão de notas fiscais, diz secretário. **Jornal Correio Braziliense**, Brasília/DF, 05 ago. 2020. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/08/05/internas\\_economia,878654/reforma-tributaria-vai-simplificar-emissao-de-notas-fiscais-secretario.s.html](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/08/05/internas_economia,878654/reforma-tributaria-vai-simplificar-emissao-de-notas-fiscais-secretario.s.html). Acesso 30 mar. 2023.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Privatização a experiência brasileira da BNDESPAR 1987-1989**. Rio de Janeiro: Gabinete da Presidência do BNDES, Departamento de Relações Institucionais, 1992. Disponível

em:

[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10057/1/Privatiza%c3%a7ao\\_a%20experiencia%20da%20bndespar.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10057/1/Privatiza%c3%a7ao_a%20experiencia%20da%20bndespar.pdf). Acesso 30 mar. 2023.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório Anual BNDES 1998**. Rio de Janeiro: FINAME, BNDESPAR, 1998. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3866>. Acesso 30 mar. 2023.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRAGA, Ana Cristina Gazolla. **Uma análise do processo de privatização brasileiro, com ênfase no setor siderúrgico**. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas – FGV. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8146>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Estatísticas: Investimento Estrangeiro Direto**. Brasília, 2020a. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estatisticas/investimento\\_estrangeiro\\_direto](https://www.bcb.gov.br/estatisticas/investimento_estrangeiro_direto). Acesso 30 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso 30 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962**. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Brasília, DF, 3 de setembro de 1962. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131.htm). Acesso 30 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971**. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências. Brasília, DF, 7 de outubro de 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5709.htm). Acesso 30 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Brasília, DF, 2 de maio de 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm). Acesso 30 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983**. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 de junho de 1983. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7102.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7102.htm). Acesso 30 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 de abril de 1990.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm). Acesso 30 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, DF, 16 de julho de 1997a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm). Acesso 30 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF, 9 de setembro de 1997b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm). Acesso 30 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Acesso à Informação: Reforma Tributária**. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria>. Acesso 30 mar. 2023.

BRAZ, Rodrigo Garcia Vieira. **Reestruturação capitalista, firmas multinacionais de consultoria e telecomunicações**: a privatização do sistema Telebrás na lógica da mundialização do capital. 2014. 245 f. Tese (Doutorado em Comunicação). Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/17248>. Acesso 30 mar. 2023.

CORREIA NETO, Celso de Barros; NUNES, Fabiano da Silva; ARAÚJO, José Evande Carvalho; SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. **Consultoria Legislativa: Reforma Tributária – PEC 110/2019, do Senado Federal, e PEC 45/2019, da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/reforma-tributaria-comparativo-das-pecs-em-tramitacao-2019>. Acesso 30 mar. 2023.

DIAS, Rodrigo Reck. **Estrutura de capital - teoria e evidências**: o caso da Companhia Vale do Rio Doce (1991-2000). 2002. 71 p. Dissertação (Mestrado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia. Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2002. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/2485>. Acesso 30 mar. 2023.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FONTES, Giulia. Não foi só o vírus: o que fez o investimento produtivo estrangeiro despencar no Brasil. **Jornal Gazeta do Povo**, Economia, Curitiba/PR, 08 jun. 2020. Disponível em:

<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/investimentos-produtivos-estrangeiros-queda-brasil/>. Acesso em: Acesso 30 mar. 2023.

GONÇALVES, Reinaldo. **A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

LIMA, Haroldo. Sobre as privatizações no Brasil. **Revista Princípios**, Edição 48, p. 10-16, abr. 1998. Disponível em: <http://revistaprincipios.com.br/artigos/48/cat/1543/sobre-as-privatiza%C3%A7%C3%B5es-no-brasil-.html>. Acesso 30 mar. 2023.

MARTINS, Luciano. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MAY, Yduan de Oliveira. **Investimentos estrangeiros e empresas transnacionais no Brasil da década de 1990**. 1 ed. Curitiba: Multideia, 2017.

MELLO, Celso. **Direito Internacional Econômico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

OLIVEIRA, Sara. As barreiras aos investimentos no Brasil. **Jornal O Povo**, Fortaleza/CE, 21 jun. 2019. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/economia/2019/06/19/as-barreiras-aos-investimentos-no-brasil.html>. Acesso 30 mar. 2023.

OSAKABE, Marcelo; REZENDE, Victor. Volta do estrangeiro ao Brasil será lenta. **Jornal Valor Econômico**, Finanças, São Paulo/SP, 17 ago. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/08/17/volta-do-estrangeiro-ao-brasil-sera-lenta.ghtml>. Acesso 30 mar. 2023.

REZENDE, Fernando A. da Silva. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1978.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). **Econ. soc.**, Campinas, v. 28, n. 2, p. 393-420, ago. 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182019000200393&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182019000200393&lng=en&nrm=iso). Acesso 30 mar. 2023.

SANTOS, Chico. BNDES empresta mais, após privatização e capital estrangeiro. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, Especial, 19 dez. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj1912200210.htm>. Acesso 30 mar. 2023.

SAVAS, Emmanuel S. **Privatização: a chave para um governo melhor**. Rio de Janeiro: Nórdica Ltda, 1987.

SILVA, José Afonso da, **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIMONSEN, Mário Henrique. O Brasil e as multinacionais. *In*: CARVALHO, Getúlio (Org.). **Multinacionais**: os limites da soberania. Rio de Janeiro: FGV, 1980.

SIMONSEN, Mario Henrique; CYSNE, Rubens Penha. **Macroeconomia**: o balanço dos pagamentos. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

SOUZA, Nali Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

TELES são privatizadas por R\$ 22 bi e ágio médio de 64%. **Jornal Folha de S. Paulo**, São Paulo, Redação, 30 jul. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc30079802.htm>. Acesso 30 mar. 2023.

TOIGO, Maristela Aparecida. **Impacto da privatização na eficácia organizacional**: o caso da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN. 2006. 125f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade do Vale do Rio do Sinos. São Leopoldo, 2006. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/2803>. Acesso 30 mar. 2023.

VIEIRA, José Paulo. **Antivalor**: um estudo da energia elétrica construída como antimercadoria e reformada pelo mercado nos anos 1990. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

WORLD BANK. The World Bank Group. **Doing Business Measuring Business Regulations**: Ease of doing business in Brazil. Washington, DC, 2020. Disponível em: <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/brazil/>. Acesso 30 mar. 2023.