

BEPI

Boletim de Economia e
Política Internacional

Número **30**
Maio | Ago. 2021



BEPI

Boletim de Economia e
Política Internacional

Número **30**
Maio | Ago. 2021



Governo Federal
Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauhen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília: Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.
ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Periódicos.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais.

CDD 337.05

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi30>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES: PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDAS, ESTRATÉGIAS E PRÁTICAS EM PAÍSES SELECIONADOS Lediany Freitas de Campos	7
ATRAÇÃO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO – MAPEANDO MELHORES PRÁTICAS DE AGÊNCIAS DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS Marta Rossi	53
AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS EXTERNOS EM INFRAESTRUTURA CRÍTICA: EXEMPLOS NO SETOR DE ENERGIA DA ALEMANHA, DA AUSTRÁLIA, DOS ESTADOS UNIDOS E DA RÚSSIA Michelle Ratton Sanchez-Badin Ana Maria Morais Carolina Bianchini Bonini Manu Misra	95
CENÁRIOS PARA A REDUÇÃO DOS CUSTOS DE COMÉRCIO NO MERCOSUL: EFEITOS SOBRE O COMÉRCIO REGIONAL E MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO Flavio Lyrio Carneiro	115
PROPOSTAS DE REFORMA TARIFÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA Honorio Kume	149

APRESENTAÇÃO¹

O *Boletim de Economia e Política Internacional* está entrando em seu 12º ano de existência. Nesse período, ajudou a consolidar agendas de pesquisa caras à Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea – como as atinentes à cooperação internacional brasileira, à regulação do comércio internacional, à integração da América do Sul, ao BRICS (acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), entre outras. Mais recentemente, temos buscado reforçar sua contribuição aos debates sobre políticas públicas com interface internacional, trazendo tanto análises sobre políticas públicas brasileiras como investigações sobre políticas adotadas em outros países. Nesta edição, são publicados três estudos comparativos, que oferecem panoramas abrangentes sobre políticas, programas e instrumentos utilizados por diversos países para a promoção de exportações e para a atração e triagem de investimentos externos. Além desses, a edição traz um estudo comparativo de propostas de reforma tarifária no Brasil e um artigo sobre os efeitos de uma hipotética redução nos custos de comércio no Mercosul.

No primeiro artigo, Lediany Freitas de Campos faz uma análise comparativa dos sistemas de promoção de exportações de Alemanha, Lituânia, Finlândia, Coreia do Sul, Japão, China e Costa Rica. Após uma discussão teórica sobre a importância das exportações para o desenvolvimento e o papel reservado ao Estado, o artigo foca nas instituições-chave dos referidos sistemas, em especial as agências de promoção de exportações. São comparados diversos aspectos dos arranjos institucionais existentes, como a natureza pública ou privada (ou, em alguns casos, mista), a subordinação a (outros) órgãos da administração pública e o número e a natureza dos mandatos das agências, assim como aspectos organizacionais destas, como número e localização de escritórios, o número de funcionários, os clientes-alvo e os setores prioritários de atuação. A atuação de outras instituições importantes para a promoção de exportações, tais como câmaras de comércio e bancos de fomento, também é analisada. Por fim, o artigo destaca algumas iniciativas inovadoras adotadas no âmbito destes sistemas que podem ser inseridas em um rol de melhores práticas em termos de promoção de exportações.

A atuação das agências de promoção de investimentos externos é o tema do segundo artigo, assinado por Marta Rossi. O texto inicia com uma rápida discussão sobre a importância dos investimentos externos para as economias receptoras, passando adiante a uma revisão da literatura empírica a respeito dos efeitos causados pelas entidades de promoção sobre o ingresso de investimentos externos. Na sequência, são analisados os casos de alguns países, com ênfase sobre aspectos institucionais dos sistemas de promoção de investimentos externos e alguns elementos organizacionais das agências de promoção. Finalmente, o trabalho busca identificar, entre as experiências analisadas, iniciativas que configuram melhores práticas em alguns temas, como construção de imagem e *marketing* do país, atração de investimentos para setores prioritários, facilitação de investimentos e serviços pós-vendas (*aftercare*).

A tendência recente – e crescente – de criação de instrumentos de avaliação de investimentos externos por parte, principalmente, de países desenvolvidos, mas também de alguns emergentes, é

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi30apresenta>

abordada no terceiro artigo, escrito por Michelle Ratton Sanchez-Badin, Ana Maria Morais, Carolina Bianchini Bonini e Manu Misra. Nele, os autores discutem o alargamento do conceito de segurança nacional aplicado ao investimento estrangeiro, antes mais restrito aos setores militar e de defesa e que, em anos recentes, especialmente com o gradativo protagonismo das multinacionais chinesas, passou a incorporar outras áreas, definidas como indústrias estratégicas e de infraestrutura crítica. O tratamento dado por Alemanha, Austrália, Estados Unidos e Rússia a algumas tentativas de aquisição, por parte de estrangeiros, do controle ou de participação acionária significativa em empresas do setor de energia – incluído, em todos os países, no conceito de infraestrutura crítica, embora sujeito a especificidades – é examinado em detalhes no artigo. Entre os principais achados, estão: i) o fato de que, em todos os países estudados, investimentos externos no setor energético estão sujeitos ao escrutínio das autoridades, que podem aprovar, impor condições ou mesmo bloquear totalmente as transações quando concluírem que estas trazem riscos à segurança nacional; e ii) a origem do capital parece importar, especialmente se for proveniente da China.

O quarto artigo, de autoria de Flávio Lyrio Carneiro, simula os efeitos de reduções nos custos de comércio no Mercosul sobre o comércio regional e o mercado de trabalho brasileiro. Utilizando um modelo de equilíbrio geral que leva em conta fricções no mercado de trabalho e relações insumo-produto, o autor considera dois cenários alternativos: no primeiro há uma redução de 10% nos custos de comércio, restrita aos países do Mercosul; no segundo, ocorre também uma diminuição de 5% nos custos de comércio entre cada país do bloco e o resto do mundo. Os resultados indicam que, embora não muito expressivos, os efeitos diferem bastante entre os dois cenários. No primeiro caso, a redução nos custos leva, majoritariamente, à substituição de produção doméstica por importações de países do bloco, com efeitos negativos, no Brasil, sobre o emprego industrial e positivos sobre o emprego no setor de serviços. Além disso, ocorre um aumento significativo na participação do Mercosul nas exportações brasileiras. No segundo caso, há um aumento no emprego no setor agrícola e uma redução no setor de serviços, ao passo que o peso do Mercosul nas exportações brasileiras diminui ligeiramente. Como enfatizado pelo autor, trata-se de exercícios relativamente simples e pouco realistas que, contudo, fornecem indicações básicas sobre os efeitos esperados de possíveis medidas de política comercial.

Finalmente, o quinto artigo, assinado por Honorio Kume, avalia quatro propostas de reforma da estrutura tarifária brasileira, comparando seus efeitos em termos de número de alíquotas, tarifa média e dispersão, além de diferenças setoriais.

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

Editor

Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea

PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES: PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDAS, ESTRATÉGIAS E PRÁTICAS EM PAÍSES SELECIONADOS

Lediany Freitas de Campos¹

SINOPSE

Este estudo tem por objetivo investigar o sistema de promoção de exportações em um pequeno conjunto de países, com destaque para o papel das organizações de promoção comercial (*trade promotion organizations* – TPOs) e o envolvimento do Estado. São identificados os principais atores operacionais e as estratégias praticadas nos sistemas da Alemanha, Lituânia, Finlândia, Coreia do Sul, Japão, China e Costa Rica. Os resultados indicam que cada país aborda a promoção de exportações de acordo com as próprias necessidades, embora se perceba a existência de um certo padrão internacional. Há instituições com papéis similares e práticas comuns, todavia, não existe uma fórmula organizacional única. O tamanho das TPOs, a sua governança, os mecanismos de financiamento, bem como as suas atividades práticas são, em grande medida, determinadas pelas estratégias políticas de cada Estado. Em termos de práticas, percebe-se o foco nas pequenas e médias empresas (PMEs) como clientes-alvo, um olhar direcionado para distintas regiões e, sobretudo, setores industriais, uma série de serviços corriqueiros imprescindíveis, composta por informações de mercados, consultoria, treinamento e feiras de exposições, e a atenção mais recente com empresas e projetos relacionados à economia digital e economia verde, entrelaçada com a preocupação dos atores em colocar em prática negócios futuros inovadores e sustentáveis.

Palavras-chave: promoção de exportações; organização de promoção comercial; agência de promoção de exportações; atores operacionais; práticas estratégicas; apoio do Estado.

ABSTRACT

This study aims at investigating the export promotion systems of a small set of countries, emphasizing the role of trade promotion organizations (TPOs) and the involvement of the State. The key operational actors and the strategies followed in the systems of Germany, Lithuania, Finland, South Korea, Japan, China, and Costa Rica are identified. The results indicate that each country approaches export promotion according to its own needs, although a certain international standard can be noted. There are institutions with similar roles and common practices, however, there is no single organizational formula. The size of the TPOs, their governance, the funding mechanisms, as well as the activities performed are determined mostly by the political strategies of each state. In terms of practices, it can be noted a focus on small and medium enterprises (SMEs) as target customers, a look directed at different regions and, especially, different industrial sectors, a series of essential everyday services, comprised by information on markets, consultancy, training and exhibition fairs, and the recent prominence given to companies and projects related to the digital economy and the green economy, intertwined with the actors' concern in putting in place future innovative and sustainable businesses.

Keywords: export promotion; Trade Promotion Organization; export promotion agency; operational actors; strategic practices; State support.

JEL: F13; F23; L32; O24.

Artigo recebido em 29/3/2021 e aprovado em 17/5/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi30art1>

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; e doutora em economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG).

1 INTRODUÇÃO

No cenário mundial, vivenciamos um processo contínuo de globalização. O local e o global estão cada vez mais interconectados e interdependentes. Essa maior integração dos mercados em esfera global se deve a diferentes fatores, como a expansão do capitalismo industrial e financeiro, das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e, especialmente, do comércio, que exerceu um papel primordial no vínculo entre as nações ao longo da história e, atualmente, continua ocupando seu lugar de destaque nas relações internacionais.

A força motriz do comércio exterior são as exportações, em decorrência dos seus benefícios auferidos nos níveis macro e microeconômico, além de seus efeitos de encadeamento no processo produtivo do país. No nível macroeconômico, a exportação é um dos principais meios de aumentar o crescimento econômico, bem como o bem-estar da sociedade. Sendo uma fonte de aquisição de divisas, ela é capaz de: i) financiar as importações, levando a maiores possibilidades de escolha e consumo; ii) aumentar as reservas cambiais, incorrendo em menores problemas no balanço de pagamentos; e iii) contribuir para potencial aumento na geração de empregos. No nível micro, as firmas exportadoras podem se beneficiar de economias de escala, melhor utilização dos recursos, diversificação dos produtos e dos destinos, aumento de produtividade, inovação e competitividade e absorção de tecnologias.

Considerando todos esses aspectos, pode-se dizer que o Estado tem interesse consistente no aumento das exportações e, por conseguinte, desempenha um papel central na promoção delas. Entre as políticas de comércio exterior, diferentes abordagens são adotadas em âmbito nacional com o intuito de auxiliar as empresas domésticas a exportar.

Nessa direção, muitos governos criaram instituições próprias e focalizadas, que são as chamadas organizações para promoção comercial (*trade promotion organizations* – TPOs) ou, mais especificamente, agências de promoção de exportações (*export promotion agencies* – EPAs), sendo que, em alguns poucos países, elas existem de forma privada. A institucionalização dessas organizações se deu, na maior parte dos casos, em meio ao acirramento da competição em caráter global.

O processo contínuo de globalização também gera desafios e, em meio a um panorama internacional progressivamente desafiador e instável, a prosperidade dos países depende fortemente de políticas estratégicas que possam ampliar as suas vantagens econômicas; e as empresas, sobretudo, as pequenas e médias empresas (PMEs), dependem do apoio do Estado para contornar as barreiras que enfrentam para a inserção de seus produtos no mercado exterior. Portanto, a promoção de exportações desempenha um papel fundamental para essas políticas, sendo imprescindível a sinergia entre o Estado e a TPO/EPA.

Nesse sentido, os objetivos deste artigo são, primeiramente, identificar o papel dessas agências de promoção de exportações e o envolvimento do Estado nessas atividades e, na sequência, verificar como se dá a promoção de exportações em nível operacional, destacando os principais atores institucionais; e em nível estratégico, destacando as principais práticas adotadas.

Cabe destacar que o estudo não tem o propósito de descrever todas as práticas empregadas, nem seria possível, mas, sim, destacar as principais, de acordo com as informações encontradas. Para tanto, foram selecionados alguns países para serem analisados e extrair possíveis recomendações a partir do que vem sendo praticado em algumas agências de destaque.

A amostra de países foi selecionada com base no desempenho das TPOs nos prêmios bienais oferecidos pelo Centro de Comércio Internacional (International Trade Centre – ITC) para as melhores organizações do mundo, bem como pelo desempenho dos países entre os maiores exportadores. Assim, os países selecionados foram: Alemanha, Finlândia, Lituânia, Coreia do Sul, Japão, China e Costa Rica.

O artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução. A seção a seguir apresenta as justificativas teóricas acerca da importância do crescimento das exportações. A terceira seção descreve o papel desempenhado pelas EPAs e a importância do envolvimento do Estado com essas agências. A quarta seção apresenta como se dá a promoção de exportações nos níveis operacional e estratégico nos países selecionados. Já a quinta seção traz uma análise comparativa entre as agências de cada país, destacando os tipos de mandatos, as formas de financiamento, a organização institucional e as melhores práticas. Por fim, a última seção apresenta as considerações finais.

2 A IMPORTÂNCIA DO CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES

Na teoria econômica, os argumentos favoráveis ao crescimento das exportações remontam aos fisiocratas, do século XVII, que defendiam a não existência de políticas restritivas às exportações agrícolas sob o argumento de que elas interferiam negativamente no desenvolvimento e limitavam o progresso. A partir do século XVIII, o liberalismo econômico passou a ser o pensamento dominante, culminando na economia política clássica. Adam Smith defendeu a livre circulação de mercadorias, com as nações se especializando na produção do que tinham maior eficiência e, portanto, exportando os bens nos quais apresentavam vantagem absoluta de custo. Já David Ricardo defendia que o comércio externo deveria ocorrer com as nações se especializando na produção do bem em que possuíssem maior vantagem comparativa, levando em consideração o custo de oportunidade em relação à produção de outros bens no território nacional, comparativamente ao outro país.

Posteriormente, a teoria neoclássica do comércio internacional, por meio do modelo de Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS), expôs que a vantagem comparativa e o padrão internacional de comércio são determinados pela dotação dos fatores de produção. Portanto, a exportação do país é focada em mercadorias cujo fator mais utilizado na sua produção, relativamente, seja o fator de maior dotação doméstica. Pelo modelo, as economias atingem um equilíbrio ótimo e eficiente por meio da abertura comercial, que proporciona maior bem-estar à medida que os recursos são realocados entre os setores (Hunt, 1989; Gilpin, 2002). Ou seja, por essa teoria, o efeito do comércio externo sobre o mercado interno tende a ser um aumento da demanda por fatores abundantes, em função da expansão dos setores exportadores, e uma queda da demanda por fatores escassos, decorrente da contração de setores que vão competir com as importações e, por conseguinte, ocasionará alterações nos preços desses fatores. Desse modo, a liberalização do comércio é uma política importante para que as economias em desenvolvimento, abundantes em trabalho, aumentem, de forma simultânea, a taxa de crescimento interno e os salários reais.

Com hipóteses essencialmente restritivas, o modelo HOS passou a ser insuficiente para explicar os padrões de comércio reais no mundo moderno. Assim, novas abordagens teóricas surgiram e culminaram na nova teoria do comércio internacional. Entre elas, podemos destacar as que se seguem.

- 1) A hipótese de disponibilidade do produto, de Kravis (1956), segundo a qual um país exporta os bens que estão disponíveis, com base em inovação tecnológica. Logo, o comércio internacional decorre da disponibilidade distinta de determinados produtos entre os países.

- 2) A hipótese de bens-padrão, de Drèze (1960), que indicou a interação entre economias de escala e diferenciação de produtos como uma importante determinante da vantagem comparativa dos países. Economias de escala e barreiras no comércio exterior levam os países desenvolvidos a se especializarem em produtos diferenciados no comércio internacional e os países em desenvolvimento a se especializarem em produtos padronizados.
- 3) A teoria do volume de comércio e padrão de demanda, de Linder (1961), que aponta que o comércio internacional é determinado pelos níveis de renda e padrões de demanda interna, o que explica o alto volume de comércio entre os países desenvolvidos, que possuem rendas *per capita* similares.
- 4) A teoria da lacuna tecnológica, de Posner (1961), que analisa a influência das mudanças tecnológicas no padrão de comércio internacional. Dada a diferença tecnológica entre os países, uma empresa inovadora pode obter uma vantagem comparativa temporária na exportação de seus produtos.
- 5) Os trabalhos de Krugman (1979; 1980) e Helpman e Krugman (1987), que discutiram as hipóteses de concorrência imperfeita e economias de escala, com a expansão do comércio intraindústria, considerando um padrão Norte-Norte para as relações comerciais (tal como apontado por Linder), em contraste ao padrão Norte-Sul do comércio interindustrial apresentado pela teoria neoclássica.

Em suma, a nova teoria do comércio internacional aponta que os países promovem trocas comerciais para incremento de bem-estar mesmo quando não há qualquer vantagem comparativa em questão. Boa parte do comércio internacional ocorre entre países que possuem elementos de troca semelhantes, podendo estes se especializarem na mesma indústria, e setores mais propensos à inovação podem obter maior crescimento advindo da expansão comercial e, por conseguinte, usufruírem de aumento de renda e bem-estar, a despeito de existir vantagem comparativa (Brakman, Garretsen e Marrewijk, 2009).

Há estudos que mostram ser a exportação pilar decisivo na sustentação do crescimento da economia. Esses estudos são provenientes da vertente teórica que afirma ser a ótica da demanda a principal determinante da taxa de crescimento de um país, sendo uma de suas bases o princípio da demanda efetiva, elaborado por Keynes. Nessa linha, dois modelos se destacam: o modelo de dois hiatos e o modelo de crescimento limitado pelo balanço de pagamentos.

Com raízes nos modelos de crescimento Harrod-Domar, e seguindo determinados pressupostos, o modelo de dois hiatos, proposto por Chenery e Bruno (1962) e Chenery e Strout (1966), apresenta a ideia de que para atingir sua meta de crescimento predefinida um país em desenvolvimento encontra duas dificuldades: um nível de poupança interna insuficiente para financiar o investimento necessário (hiato de poupança) e entradas de moeda estrangeira insuficientes para financiar as importações de bens de capital necessários (hiato de divisas). A superação dessas lacunas ocorre, respectivamente, por ajuda externa e importações líquidas de capital, uma vez que a carência de poupança interna e de moeda estrangeira impõem restrições ao crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Logo, as receitas das exportações são fundamentais para se atingir o patamar de crescimento desejado.

Já o modelo de crescimento limitado pelo balanço de pagamentos, proposto por Thirlwall (2005), apresenta a ideia de que na maioria dos países em desenvolvimento, o balanço de pagamentos

vigente e a escassez de divisas se apresentam como as grandes restrições ao crescimento da demanda agregada. O único componente dessa demanda que alivia tal restrição e possibilita que todos os outros componentes cresçam mais rapidamente, sem que surjam dificuldades no balanço de pagamentos, é o crescimento das exportações.

Sendo assim, uma das principais vantagens em se promover as exportações está associada ao seu papel no crescimento econômico de qualquer país, principalmente os que não possuem moeda de troca internacional. Nesse caso, o país necessita de moeda forte, emitida por outra nação, para que possa comprar produtos e serviços no mercado externo. As exportações são o melhor meio de conseguir essa moeda estrangeira. Outros meios, como os empréstimos e financiamentos externos, investimentos diretos ou especulativos, representam, num segundo momento, uma saída de divisas na forma de juros, lucros e dividendos.

Para além dos efeitos diretos sobre o crescimento econômico, o aumento das exportações também gera efeitos indiretos sobre o restante da economia, tal como apresentou Douglas North na sua teoria da base exportadora, a qual tem como ideia fundamental que o crescimento das exportações produz efeitos multiplicadores e aceleradores sobre o mercado interno. Esses resultados são gerados pelo efeito renda e pelos efeitos de encadeamentos *a montante e a jusante* do processo produtivo. Cria-se demanda de insumos domésticos, industriais, de serviços, resultando em efeito sobre a demanda final, em virtude do aumento da renda e do emprego. Ademais, no nível microeconômico, as exportações ampliam a escala das firmas reduzindo os custos médios e aumentando os lucros e investimentos (Pinheiro, 1992; Souza, 2007).

No nível microeconômico, a defesa das exportações está relacionada ao aumento da produtividade das firmas exportadoras. Uma literatura importante nesse campo é aquela que advoga a tese *learning by exporting* (aprender exportando ou aprendizagem por exportação), cuja hipótese é que as empresas ao exportarem entram em contato com os estoques de conhecimento dos seus compradores ou firmas concorrentes, ficam a par das experiências técnicas e gerenciais estrangeiras, o que retorna em aprendizado para elas se tornarem mais inovadoras e mais eficientes, ou seja, os ganhos como absorção de tecnologias e de *know-how* decorrem do próprio ato de exportar. Desse modo, o apoio governamental no fomento à exportação se justifica pelos avanços de produtividade alcançados pelas empresas que se tornam exportadoras e por potenciais externalidades positivas dessas empresas que, eventualmente, podem beneficiar as que não estão inseridas nos mercados internacionais (Silva, Africano e Afonso, 2012; Love e Ganotakis, 2013).

Outra literatura microeconômica que se destaca é a que envolve os *export spillovers* (transbordamentos de exportação), a qual sugere que a aglomeração geográfica de empresas exportadoras beneficia o desempenho de exportação das empresas vizinhas, seja na decisão de começar a exportar (margem extensiva de comércio), seja no volume de exportação (margem de comércio intensiva). Os benefícios gerados pela proximidade das firmas com empresas exportadoras podem ser resumidos em externalidades positivas de informações, oportunidades de compartilhamento de custos e ações conjuntas nos mercados externos. Os argumentos advindos de contribuições de diferentes autores são que:

- o compartilhamento de informações por exportadoras que vendem para o mesmo destino gera uma redução nos custos fixos de exportações da empresa e, por conseguinte, aumenta a propensão local a exportar;

- a aglomeração de empresas exportadoras na mesma região diminui a incerteza dos compradores em relação à qualidade dos fornecedores daquele local, o que pode levar a pedidos maiores, aumentando as exportações; e
- empresas localizadas próximas podem compartilhar o uso de contêineres para exportação, reduzindo os custos de transporte.

Assim, a ideia geral por trás dessa tese é que o melhor conhecimento dos mercados estrangeiros pode resultar em impacto positivo no nível microeconômico sobre o desempenho exportador das empresas, sendo que esse conhecimento pode decorrer da aglomeração local de empresas exportadoras e das intervenções governamentais (Koenig, Mayneris e Poncet, 2010; Hu e Tan, 2016). Nesse sentido, o apoio governamental a uma empresa aumentaria também a chance de outras empresas virem a se tornar exportadoras, mesmo que não sejam diretamente apoiadas pelo governo.

Isto posto, pode-se afirmar que grande parte dos países em desenvolvimento trata a promoção de exportações como uma atividade fundamental para o desenvolvimento econômico. Esforços persistentes para promover exportações contribuem para geração de empregos e aquisição de divisas, que financiam as importações, reduzem a dívida externa, implicam menores problemas no balanço de pagamentos, beneficiando o país em períodos de crise – a exemplo da crise financeira global de 2008, que resultou em queda da demanda mundial e escassez geral de crédito, com a interrupção do fluxo de financiamento internacional.

Esse exemplo leva a um motivo adicional para fomentar as exportações que é a necessidade de diversificar a pauta exportadora como forma de reduzir a vulnerabilidade externa, sobretudo, em países com pauta baseada em *commodities*, cujos preços são praticados no mercado internacional e, portanto, flutuam de acordo com o cenário, podendo ter quedas bruscas em períodos de crise, como ocorreu na referida crise de 2008. Ademais, no nível da firma, o apoio às exportações pode resultar em maior utilização da capacidade instalada, ganhos de produtividade, diversificação de produtos, economias de escala, absorção de tecnologias, aprimoramento de práticas mais eficientes, inovação e competitividade (Khazragui, 2011; Élteto e Antalóczy, 2017).

3 O PAPEL DAS EPAs

As EPAs são frequentemente abordadas na literatura como TPOs. Assim, consideraremos aqui como sinônimos e vamos nos referir adiante apenas como TPOs – que estão presentes no mundo todo, sendo que muitas surgiram nas últimas décadas, e têm desempenhado um papel crucial para o desenvolvimento das PMEs que desejam expandir seu comércio para o exterior.

As TPOs desenvolvem um papel crucial de facilitar um ambiente de negócios internacionais favorável e com redução de custos para as empresas dos respectivos países. As PMEs, sobretudo as de países em desenvolvimento, enfrentam entraves para entrar no mercado de exportação, e as TPOs atuam justamente para romper essas barreiras e servir como um agente intermediador entre as empresas nacionais e os mercados globais (ITC, 2015). Ao se associarem à TPO de seu país, as empresas podem ser diretamente beneficiadas pelo trabalho da organização, contornando problemas como desconhecimento do mercado, falta de inteligência comercial, treinamentos inadequados e, uma vez que se tornam exportadoras, são indiretamente favorecidas ao contornarem dificuldades que até então as impediam de expandir as suas vendas para além das fronteiras, como tecnologias

ultrapassadas, marca sem identidade, custos fixos elevados, falta de economias de escala, escassez de capital de giro, entre outras.

Nesse sentido, as TPOs ajudam as empresas por meio de: i) simplificação e padronização das informações; ii) formulação de processos e procedimentos que visam aproveitar as oportunidades e impulsionar as exportações; iii) identificação de gargalos logísticos associados ao comércio e regulações que barram a circulação de mercadorias; iv) treinamento e suporte de negócios facilitando o caminho para inovações, competitividade, diversificação e integração em cadeias globais de valor; v) suporte para participação em feiras, missões e eventos no exterior; e v) auxílio para melhorias e adaptações dos produtos, entre outros.

Esses suportes ocorrem em estágios distintos, de acordo com a capacidade de cada empresa e sua etapa no processo de exportação, bem como pelo estágio de desenvolvimento do país em questão. Alguns ramos exigem das TPOs um conjunto de ferramentas específicas, tal como o de serviços, que é dinâmico no comércio internacional e envolve suporte no âmbito de proteção de propriedade intelectual, por exemplo. Quando se trata de outras instituições de apoio ao comércio, geralmente focalizadas em setores específicos, o papel das TPOs passa a ser essencial para a coordenação e liderança dessas agências menores. Ademais, elas servem como importante porta de entrada e apresentação dos fornecedores locais para os investidores e empresas estrangeiras (Jordana, Martincus e Gallo, 2010; ITC, 2015).

Com as instabilidades e mudanças no cenário global, não apenas as empresas precisam se adaptar aos novos rumos, também as TPOs precisam se atualizar para garantir novos tipos de assistência aos seus clientes. Um exemplo é a mudança de cenário após a crise internacional de 2008, a partir da qual se propagaram inúmeras barreiras não tarifárias (BNTs) sobre as exportações, trazendo maior complexidade para as firmas exportadoras, em virtude das novas exigências, sobretudo técnicas, sanitárias e fitossanitárias. Assim, coube às TPOs aumentar as habilidades na coleta e desembaraço das informações, de maneira a fornecer suporte específico acerca das novas BNTs e demais determinações regulatórias (Prunello, 2014).

Daniel Kung (ITC, 2015, p. 20) também destaca que, com o avanço da tecnologia digital e inseguranças no cenário global, a prestação de serviços das TPOs deve se adaptar às novas tendências. Entre elas, se tornar mais eficaz e eficiente em todos os ramos de atividade, haja vista a escassez de recursos cada vez mais recorrente; melhorar a visão de mundo no que diz respeito ao equilíbrio econômico, dada a crescente interdependência advinda do avanço dos países em desenvolvimento e suas empresas; aproveitar a difusão da internet como uma plataforma para gerar novas cadeias de valor e não meramente para compartilhar informações.

Nessa linha, Khazragui (2011) ressalta que a globalização do ambiente comercial acirrou a competição global, de modo que as PMEs foram forçadas a focar na competitividade para sobreviver no mercado externo. Como forma de contribuir para o cenário desafiador da exportação das PMEs, as TPOs têm utilizado de forma mais veemente a economia digital, facilitada pela internet. Com esse apoio, as empresas evitam alguns custos adicionais que poderiam incorrer no processo e acionam determinadas informações antes sem acesso devido ao seu tamanho e à limitação de recursos.

Um exemplo de uso mais eficiente da economia digital está no Global Trade Point Network (GTPNet), um projeto lançado pelo ITC, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), em

1992 e 1993, que unifica, num ambiente *on-line*, o apoio à promoção do comércio eletrônico. Funciona como uma TPO que, de forma eletrônica, auxilia as PMEs nos processos de exportação de seus produtos que ocorrem, sobretudo, pela internet. Essas empresas, especialmente de países em desenvolvimento, têm a oportunidade de explorar novos mercados e efetuar novos negócios, por meio dos estudos direcionados fornecidos pela TPO digital a um custo baixo (Khazragui, 2011).

Prunello (2014) também chama a atenção para o impacto efetivo da atuação das TPOs sobre o desempenho do comércio internacional dos seus respectivos países, que depende de condições de financiamento apropriadas, o que pode ser afetado, em se tratando de TPOs públicas, pelas restrições fiscais enfrentadas pelos governos.

Em exportações não há como desvincular a atuação das empresas e do Estado, haja vista o interesse mútuo pelo sucesso nesse campo, em virtude dos efeitos positivos substanciais nos níveis macro e microeconômico. Nesse sentido, o Estado procura atuar em cooperação com as TPOs.

Um dos motivos para a atuação conjunta se dá pelo panorama internacional progressivamente desafiador e instável, no qual, constantemente, surgem novos atores, novas alianças são formadas, instituições se tornam fragilizadas enquanto outras entram em ascensão, as regras do jogo vão mudando e cada país tem que saber atuar e se inserir. Essa política internacional instável apresenta desafios e exige constante busca por novas estratégias – a exemplo dos desdobramentos do acordo comercial entre Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (UE) e a disputa entre Estados Unidos e China, que podem influenciar um deslocamento do comércio.

Portanto, com as crescentes transformações que ocorrem no cenário do comércio internacional, é de suma importância que o Estado promova políticas comerciais, como acordos de livre-comércio; atue nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) a favor de regras que fortaleçam o multilateralismo e contra práticas protecionistas de concorrência desleal; desenvolva uma política cambial adequada; além de promover políticas públicas nacionais que contribuam para o enfrentamento dos entraves às exportações.

Tais políticas impactam diretamente as empresas exportadoras e as que pretendem entrar no mercado externo, tornando imprescindível a sinergia entre as atividades do Estado e das TPOs. Do ponto de vista prático, é uma via de mão dupla: por um lado, para colocar em ação os programas de promoção de exportações, o Estado precisa da ajuda das TPOs; por outro, para que possam cumprir os seus objetivos, as TPOs demandam que os governos criem uma estrutura legal e implementem reformas favoráveis aos negócios internacionais.

As ações das TPOs também estão associadas à responsabilidade governamental de promover acesso à informação, alcance de padrões de qualidade, avanço nos processos de internacionalização, mitigação das burocracias, maior previsibilidade e transparência nas transações, infraestrutura adequada etc. As PMEs, em especial as dos países em desenvolvimento, são o foco dessas ações.

Portanto, ter uma TPO pública é essencial para que a facilitação do comércio caminhe em conjunto com o Estado no que tange às agendas de reformas em seus respectivos países. Uma vez que não apenas orientam o setor privado como também aconselham os governos no sentido das reformas comerciais necessárias, as TPOs ajudam a planejar uma exportação estratégica para o país, com foco na promoção de produtos e mercados que explorem as suas vantagens e potenciais, além de poderem atuar como agente articulador entre o governo e os exportadores. Nesse sentido, as TPOs privadas

são minoria, sendo que grande parte se torna uma extensão do seu governo federal, com poucos casos vinculados aos governos estaduais ou municipais (Khazragui, 2011; Prunello, 2014; ITC, 2015).

Outra razão para o envolvimento do Estado na promoção de exportações e na atuação das TPOs consiste no financiamento aos produtores e exportadores, por meio dos programas de créditos agrícolas e créditos e garantias à exportação; e financiamento às próprias TPOs, como os recursos financeiros para participação em feiras internacionais, criação de eventos, desenvolvimento de pesquisas e projeção de produtos que atendam ao mercado-alvo (Czinkota, 2002).

Como destaca Sakurai (2007), existem vários tipos de TPOs no mundo. Algumas são agências especializadas apenas na promoção de exportações, outras promovem o comércio e o investimento direto externo (IDE), outras incluem os incentivos à internacionalização das empresas domésticas, outras ainda visam apenas à promoção de investimentos e mais outras realizam parte do financiamento.

Existem, então, agências que desenvolvem todas essas funções e algumas que são focadas em uma função específica. É comum que algumas TPOs estejam sob a jurisdição de algum ministério ou departamento governamental, que varia entre os países, há aquelas com escritórios espalhados pelo exterior e as que atuam apenas com o escritório nacional. Essas distinções entre as funções desempenhadas pela mesma agência e o órgão sob o qual estão vinculadas serão mais bem destacadas na seção a seguir, que apresenta a estrutura institucional em torno dessas agências para alguns países selecionados, além das opções de financiamentos e principais práticas adotadas.

4 A PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES EM NÍVEIS OPERACIONAL E ESTRATÉGICO: PRINCIPAIS ATORES E PRÁTICAS NOS PAÍSES SELECIONADOS

Esta seção apresenta os atores institucionais, bem como os mecanismos de financiamento e as principais práticas envolvidas nos sistemas de promoção de exportações dos seguintes países: Alemanha, Finlândia, Lituânia, Coreia do Sul, Japão, China e Costa Rica.

4.1 Alemanha

O sistema alemão de promoção do comércio exterior tem responsabilidades divididas entre o Estado e o setor privado. Várias instituições trabalham em conjunto no apoio às empresas alemãs.² É importante ressaltar que, embora os Estados-membros da UE tenham as suas próprias legislações nacionais, a maioria das regulamentações concernentes à prática comercial de exportação segue as leis do bloco.³

A coordenação da política de promoção de exportações é feita pelo Ministério da Economia e Energia (Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie – BMWi) e conta com as ações do Ministério das Relações Exteriores, responsável pela política externa e sob o qual estão as embaixadas e os consulados no exterior (em torno de duzentos). O BMWi apoia a promoção de exportação em dois sentidos:

2. Disponível em: <<https://bit.ly/3EMDdjT>>.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/3nZpOix>>.

- com políticas comerciais que auxiliam no acesso ao mercado externo e importantes tarefas administrativas de comércio exterior, principalmente o controle de exportação, que são realizadas por uma divisão do BMWi, o Escritório Federal para Assuntos Econômicos e Controle de Exportação (Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle – Bafa), em estreita cooperação com outras autoridades federais; e
- com promoção direcionada de atividades selecionadas, por meio de financiamentos coordenados e agrupados sob a nova marca “guarda-chuva” Mittelstand Global.

Atualmente, uma das principais medidas de promoção direcionadas é o Programa de Desenvolvimento de Mercado (Markterschließungsprogramm – MEP),⁴ que é voltado para PMEs dos setores tradicionais da indústria, bem como para prestadores de serviços relacionados à negócios e profissionais autônomos, e oferece prioridades adicionais de financiamento para áreas consideradas mais importantes para o futuro, como tecnologia ambiental, gestão de saúde e tecnologias, e serviços de segurança civil. As ofertas do programa são divididas por módulos específicos – como *briefings*, viagens de exploração de mercado, apresentação de performance no exterior –, que permitem às empresas escolherem de acordo com suas necessidades individuais.⁵ Quando os negócios envolvem países emergentes e questões de desenvolvimento, algumas medidas de financiamento também são ofertadas pelo Ministério da Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ).⁶

Um instrumento central de promoção do comércio exterior do governo federal alemão, presente desde 1949, são as garantias de crédito à exportação gerenciadas pela Agência de Crédito à Exportação (Export Credit Agency) alemã, também conhecidas como cobertura Hermes, pelo fato de a agência estar associada à empresa Euler Hermes Aktiengesellschaft, isto é, as garantias de crédito à exportação são administradas por essa empresa privada que atua como uma prestadora de serviços em nome do governo federal da Alemanha.⁷

O objetivo da cobertura Hermes é fornecer um seguro contra riscos associados à atividade de exportação, protegendo os exportadores e os bancos que financiam as exportações. Ao assumir uma garantia de crédito à exportação, o risco de inadimplência é amplamente transferido para o governo federal. Além de um importante controle para negócios estrangeiros em mercados difíceis ou de alto risco, em muitos casos, as garantias apenas permitem que um negócio de uma PME seja financiado por uma instituição de crédito.⁸

Diversos instrumentos de financiamento às exportações são oferecidos pelos bancos domésticos e por instituições financeiras, como a Companhia de Crédito à exportação AKAbank (Ausfuhrkredit-Aktiengesellschaft – AKA) e o Instituto de Crédito de Reconstrução KfW IPEX-Bank (Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW), assim como sua subsidiária Sociedade Alemã de Investimentos e Desenvolvimento (Deutsche Investitions – und Entwicklungsgesellschaft – DEG).⁹

4. Disponível em: <<https://bit.ly/39xN7HD>>.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/3lRaD8l>>.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/2XP2KIG>>.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3u5Xqfs>>.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/39xAiNt>>.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/2XP2KIG>>.

A AKABank é uma instituição de crédito especial para financiamento à exportação, fundada como um consórcio, em 1952, pelos principais bancos estatais e privados da Alemanha, e responsável por desenvolver, com regras padronizadas, os contratos de crédito e administrar as transações de financiamentos comerciais. A instituição oferece financiamento à taxa de referência de juros comerciais (Commercial Interest Reference Rate – CIRR);¹⁰ financiamento sob a cobertura de outras seguradoras de crédito à exportação; e serviços de reestruturação de dívidas.¹¹

O Kfw IPEX-Bank é um banco especial, com origem em 1948, sendo 80% governamental, com controle estatal, e responsável pelo financiamento de exportação e projetos da indústria exportadora alemã e europeia nos mercados globais. As medidas de financiamento de médio e longo prazo são adaptadas às necessidades dos clientes, que incluem empresas tanto de médio porte quanto grandes, orientadas internacionalmente. Em nome do governo federal, o banco realiza três programas de financiamento à exportação, um voltado para financiar as exportações alemãs para países emergentes e em desenvolvimento, um específico para apoiar a indústria de estaleiros alemã e outro para financiar exportações alemãs para países compradores africanos. O instituto considera importante estar presente nos mercados-alvo de seus clientes e, portanto, tem um escritório em todos os principais centros financeiros do mundo, com especialistas financeiros alemães e profissionais locais que mantêm contatos com os clientes existentes, identificam o potencial de negócios e estabelecem novos relacionamentos comerciais.¹²

A DEG foi fundada em 1962, por iniciativa do governo federal, como Sociedade Alemã para Cooperação Econômica (MBH), com o objetivo de financiar e acompanhar empresas privadas que desejavam operar em países em desenvolvimento. Desde 2001, a DEG funciona como uma subsidiária da KfW, que a adquiriu com o intuito de agrupar a cooperação alemã para o desenvolvimento. A instituição fornece capital de investimento de longo prazo em mercados em desenvolvimento, por meio de vários programas de financiamento, e aconselha especificamente sobre planejamento e implementação de projetos privados de infraestrutura nos setores de energias renováveis, transportes e telecomunicações. Possui também escritórios ou representações externas em várias regiões prioritárias.¹³

A promoção do comércio exterior alemão também conta com tarefas desenvolvidas pelas câmaras de comércio e indústria alemãs no exterior (Auslandshandelskammern – AHKs), que são organizações que representam os interesses comerciais da Alemanha nos países de particular relevância para as empresas alemãs. Oferecem consultoria e serviços selecionados às empresas de diferentes setores, de acordo com as necessidades individuais, em todas as fases de exportação, da entrada no mercado à expansão de negócios no exterior. Hoje, são 140 escritórios distribuídos em 92 países,¹⁴ que empregam mais de 2 mil funcionários¹⁵ e possuem cerca de 50 mil empresas membros (alemãs e estrangeiras),¹⁶ de microempreendedores a grandes corporações.¹⁷ O financiamento advém, principalmente, do

10. Trata-se de uma taxa de referência da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) para exportações subsidiadas pelo Estado para países em desenvolvimento.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/2XOk5Ba>>.

12. Disponível em: <<https://bit.ly/2Y1f20o>>.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3ib9asw>>.

14. Disponível em: <<https://www.ahk.de/standorte>>.

15. Disponível em: <<https://www.ahk.de/>>.

16. Disponível em: Disponível em: <<https://www.ahk.de/wir-ernetzen>>.

17. Disponível em: <<https://www.ahk.de/>>.

BMWi e, parcialmente derivado, de outras fontes, como taxas de adesão e receitas de serviços pagos pelas empresas. Além da consultoria inicial gratuita, os serviços pagos das AHKs incluem: análise de mercados e produtos, promoção de feiras externas, suporte a projetos, assessoria jurídica e aduaneira, treinamento profissional, reuniões com parceiros de negócios, entre outros.

Atuando em território alemão estão as câmaras de comércio e indústria (Industrie- und Handelskammern – IHKs). Atualmente, 79 empresas são representadas pelas IHKs em suas regiões. Elas recolhem e analisam as necessidades e experiências da economia regional e informam os formuladores de políticas, com o intuito de criar condições ideais para as empresas da região, estando comprometidas desde melhorar a infraestrutura até a geração de trabalhadores qualificados por meio de treinamento e educação continuada.

O elo entre o nível local/regional e o internacional se dá pela Associação das Câmaras de Comércio e Indústria Alemãs (Deutscher Industrie- und Handelskammertag – DIHK), que funciona como uma organização “guarda-chuva” das IHKs e das AHKs, coordenando uma rede nacional e internacional da economia alemã. A estreita parceria das AHKs (estruturas no exterior) com as IHKs (estruturas no país) garante maior compreensão do trabalho a ser feito e uma ligação direta da economia alemã a nível nacional e internacional. Por essas cooperações, as AHKs conseguem obter informações valiosas relacionadas às empresas alemãs sobre suas necessidades específicas, e as consultas da empresa podem ser processadas diretamente por especialistas locais e respondidas com soluções orientadas ao mercado.

Além dessas instituições de apoio, a Alemanha conta com uma agência específica para promoção de exportações, que é a Alemanha Comércio e Investimento (Germany Trade and Investment – GTAI), criada em 2009 como uma fusão entre a Invest in Germany (GmbH) e o German Office for Foreign Trade (Bundesagentur für Außenwirtschaft – BFAI), a partir do interesse do país em transformar diferentes órgãos públicos de promoção de exportações em uma única entidade maior, unindo promoção de exportações e de investimentos. Embora seja relativamente recente, essa denominação é fruto de reformas administrativas e novas configurações, uma vez que desde 1951 já existia o Escritório Federal de Informação para Comércio Exterior (BFA). A GTAI possui, atualmente, 51 escritórios, sendo dois na Alemanha e o restante no exterior, compostos por analistas de indústrias, que reúnem dados locais, por meio de pesquisas de mercado, para corroborar com os serviços de informação. Cerca de sessenta especialistas distribuídos nos principais mercados de exportação se reúnem anualmente para trocar informações e mudam de localidade a cada cinco anos. A GTAI deve reportar suas atividades ao Conselho de Supervisão; o chefe da agência é nomeado pelo BMWi, com mandato fixo; e os funcionários são recrutados por concurso público.¹⁸

A GTAI é considerada uma agência de desenvolvimento econômico, funciona como um *hub* de negócios apoiando as empresas na expansão de suas atividades comerciais. Além da promoção de exportações, atua no recrutamento de investidores estrangeiros, na promoção da imagem da economia alemã como um local atrativo e vantajoso e na internacionalização das regiões afetadas pelas mudanças estruturais.

A promoção de exportações é voltada principalmente para as PMEs, às quais são prestados inúmeros serviços, como estudos de inteligência e *marketing*, informações e acesso sistemático a licitações e pedidos de mercadorias, análises e previsões macroeconômicas, avaliações de setores empresariais, informações de mercados estratégicos de crescimento, como regulamentações e características de

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3zJEIVR>>.

importações dos países alvos, estudos sobre os aspectos mais importantes de abertura de novos mercados, incluindo análises para mais de 120 países.¹⁹

O conhecimento básico para planejamento e implementação de novos negócios estrangeiros, com a possibilidade de comparação entre os mercados, advém de uma gama de informações padronizadas e diariamente atualizadas, com uma variedade diversificada de relatórios e análises de mercados e de setores, sendo cerca de 3 mil novos artigos a cada ano.²⁰ Algumas atividades são complementares às desenvolvidas pelas AHKs, como elaboração de boletins informativos e revistas de clientes, criação de conferências, eventos e *webinars*, plataformas de internet, o que justifica o compartilhamento de escritórios no exterior e a estreita cooperação entre a GTAI e as AHKs.

Essas atividades colocam as empresas em contato direto com parceiros de negócios gerais ou especializados, garantindo a oportunidade de selecionarem produtos adequados para a exportação (AHK e GTAI, 2018). A eficácia dessas atividades é determinada pela definição de metas e avaliação de cumprimento das metas por meio de indicadores de desempenho. Por exemplo, as metas para 2007 se concentravam em estabelecer uma relação mais próxima com o cliente, excelência na entrega de produtos e serviços, melhor conhecimento da marca, melhorar a flexibilidade e modernidade das empresas, sempre alinhadas com as decisões políticas e de orçamentos financeiros (Lahtinen e Rannikko, 2018).

Em 2002, o BMWi lançou a Iniciativa de Exportação de Energia, voltada exclusivamente para PMEs que oferecem soluções energéticas no domínio das energias renováveis, eficiência energética, redes inteligentes e tecnologias de armazenamento. O objetivo do projeto é aumentar a disseminação das tecnologias energéticas alemãs em todo o mundo. Desse modo, o BMWi apoia essas empresas na abertura de novos mercados no exterior por meio de financiamentos que seguem uma estratégia plurianual para cada região alvo, diferenciando as ofertas de financiamento de acordo com as fases de exportação: preparação de mercado, desenvolvimento e segurança de mercado. Juntamente com o MEP, citado anteriormente, essa é uma das atuais medidas de promoção direcionadas.²¹

Em 2007, o Ministério do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – BMU) lançou a Iniciativa de Exportação de Tecnologias de Reciclagem e Eficiência, reunindo órgãos públicos, indústrias e universidades para levar as indústrias alemãs a adotarem os padrões de reciclagem e gestão de resíduos, com especial atenção à promoção para economias emergentes. No ano seguinte, o BMU, juntamente com o Ministério de Educação e Pesquisa (Bundesministerium für Bildung und Forschung – BMBF), lançou o Plano Diretor de Tecnologias Ambientais, voltado às questões de água, matérias-primas e proteção climática, com o intuito de transferir e disseminar novas tecnologias, promover melhorias na educação e na formação de profissionais e apoiar as PMEs inovadoras. Dentro dessas iniciativas, a AHK mantém um mercado virtual para a realização de negócios no setor de energia renovável, a plataforma *on-line* Renewables B2B²² (Kanda, Hjelm e Mejía-Dugand, 2016).

Atualmente, a agenda da GTAI está voltada para o suporte às empresas em torno de tendências globais como economia digital e tecnologia verde (*greentech*). As TICs funcionam como o motor

19. Disponível em: <<https://bit.ly/3ueWdT8>>.

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3CPCkV>>.

21. Disponível em: <<https://bit.ly/3AYnVWI>>.

22. Disponível em: <<https://www.renewablesb2b.com/>>.

do mercado para a digitalização de muitas indústrias, o que faz com que a Alemanha esteja entre os principais desenvolvedores de economia digital do mundo, com uso em 75% de suas empresas. Isso acaba moldando de forma ativa a mudança nos processos de produção e cadeias globais de valor por meio do uso de tecnologias digitais inovadoras, oferecendo oportunidades de cooperação com empresas internacionais.

A digitalização está entrando nas indústrias alemãs e no ensino: metade das empresas já fazem publicidade com *marketing* digital, e o país já é o maior mercado de educação e aprendizagem *on-line* da Europa. Ademais, a Alemanha é responsável por cerca de um quarto do volume de negócios europeus de comércio eletrônico; é o quarto maior mercado do mundo de empresas *fintech* (que oferecem serviços financeiros especializados, empregando tecnologias) e espera se tornar cada vez mais atraente para empresas *fintech*, *startups* e de internet. Para isso, tem disponibilizado espaços de *coworking*, redes locais e eventos do setor digital. Para entender ainda mais os pontos fortes e fracos e as perspectivas em relação à digitalização, a GTAI desenvolveu, em 2019, relatórios sobre mais de 35 países, analisando as estratégias por eles buscadas na digitalização, como eles abordam o tema da inteligência artificial no futuro e o potencial que as novas tecnologias oferecem para as respectivas economias.²³

O segundo foco está no desenvolvimento da tecnologia verde voltada para a proteção ambiental e sustentabilidade, com o objetivo de acelerar a transição de fontes de energia fóssil para renováveis que a Alemanha já vem seguindo há anos. As metas são ambiciosas: expandir o desenvolvimento de tecnologia verde em 19% até 2025; reduzir as emissões de dióxido de carbono (CO₂) em 80%; e ampliar em 60%, até 2050, a participação de energia renovável no consumo total de energia do país.

Para atingir esse patamar, a Alemanha adotou as seguintes estratégias de tecnologias ambientais para as empresas:

- estratégia climática – metas de emissão de gases para vários setores;
- armazenamento de energia – expansão de infraestrutura para energias renováveis;
- nova mobilidade, como carros elétricos; e
- água sustentável e economia circular, como reciclagem.²⁴

Com isso, a GTAI contribui com uma equipe de especialistas que apoiam as empresas na identificação de oportunidades relevantes e oferece serviços de consultoria. Esse apoio se estabelece à medida que iniciativas de exportação são lançadas pelos ministérios.

Como a promoção do comércio exterior alemão é realizada por diversas instituições públicas e privadas, a GTAI gerencia o Portal de Comércio Exterior (iXPOS), criado por iniciativa do BMWi.²⁵ Trata-se de uma plataforma digital que reúne informações de mais de setenta instituições, organizações e redes que promovem o comércio exterior entre a Alemanha e o resto do mundo. O iXPOS Business Finder oferece um *marketplace* interativo para gerenciar consultas de negócios a todas as empresas interessadas, as quais podem marcar consultas comerciais ou entrar em contato

23. Disponível em: <<https://www.gtai.de/gtai-en>>.

24. Disponível em: <<https://www.gtai.de/gtai-en/invest/industries/energy>>.

25. Disponível em: <<https://www.ixpos.de/IXPOS18/Navigation/DE/home.html>>.

diretamente com potenciais parceiros de negócios, gratuitamente, além de terem acesso a todos os contatos e informações necessárias para todas as etapas do processo de exportação.

4.2 Finlândia

Na Finlândia, o governo criou uma rede denominada Equipe Finlândia (Team Finland) cuja missão é a promoção de exportações e o crescimento internacional das empresas daquele país. Os serviços são oferecidos a todas as empresas que estão lançando ou expandindo as suas operações no mercado externo, com esforços focados nas PMEs. A rede oferece diversos serviços orientados para aumentar as exportações e a internacionalização das empresas, coordena os serviços de fomento a essas atividades e promove a marca do país internacionalmente com o intuito de atrair especialistas e investidores estrangeiros. Desse modo, o país é promovido não apenas como um centro de alto nível em negócios comerciais mas também em pesquisa e educação, com o objetivo de construir conexões com especialistas para exportar experiências e inovações baseadas em pesquisa e educação. A rede é representada por dezoito equipes locais e por mais de oitenta equipes no exterior.²⁶

A Equipe Finlândia inclui uma ampla rede de organizações e parceiros que trabalham em conjunto de forma a simplificar o caminho e proporcionar uma boa experiência aos clientes, sendo que os principais membros são os indicados a seguir.

- 1) Ministério da Economia e Emprego – participa do planejamento anual da Equipe Finlândia; coordena vários grupos de trabalho que promovem a cooperação comercial e econômica; define as metas estratégicas de desempenho de recursos para os negócios; e faz a gestão corporativa das empresas operadoras de forma a facilitar a realização dos objetivos da equipe.²⁷
- 2) Ministério das Relações Exteriores – cuida de melhorar as oportunidades de negócios internacionais para as empresas finlandesas e remover obstáculos. Isso inclui fornecimento de informações (relatórios sobre os países e as empresas); conselhos sobre mercados e política comercial, sendo que as missões de acesso aos mercados estão engajadas na colaboração de longo prazo com a Comissão Europeia e as delegações da UE para rompimento de barreiras comerciais; criação de novos contatos com operadores locais e parceiros, incluindo eventos de *networking*, reuniões de negócios, seminários e *workshops*; organização de visitas; e oferecer oportunidades de financiamento em mercados em desenvolvimento, financiando os instrumentos do setor privado utilizados para apoiar as parcerias empresariais, por meio de fundos de cooperação para o desenvolvimento, além de apoio a investimentos para o setor público.²⁸
- 3) Centros de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Meio Ambiente (Centros ELY) – são quinze centros governamentais (do Ministério da Economia e Emprego) que promovem o desenvolvimento regional do país. Eles identificam oportunidades de negócios para tornar as empresas nacionais em internacionais e orientam as empresas já inseridas no mercado

26. Disponível em: <<https://www.team-finland.fi/en>>.

27. Disponível em: <<https://bit.ly/39HCuSD>>.

28. Disponível em: <<https://bit.ly/3ia5zLm>>.

externo nas diversas fases de expansão, além de auxiliarem nas operações de consórcio cooperativos entre as empresas.²⁹

- 4) Escritórios de Emprego e Desenvolvimento Econômico – são quinze escritórios que funcionam como agências do Ministério da Economia e Emprego e operam prestando serviços a empregadores e candidatos a empregos. Eles auxiliam as empresas com potencial para crescimento no mercado externo e internacionalização a encontrar profissionais competentes e melhorar suas experiências.³⁰
- 5) Finnvera – é a agência de crédito à exportação oficial da Finlândia, responsável por fornecer financiamento para os compradores, créditos de exportação, operações de garantias contra riscos decorrentes das exportações, financiamento das operações comerciais de exportação de PMEs e preencher as lacunas nos serviços financeiros disponíveis em todas as fases das operações de exportação e internacionalização das empresas finlandesas.³¹
- 6) Business Finland – é a atual TPO da Finlândia, responsável pela promoção de exportações, investimentos, turismo e internacionalização de empresas. É responsável por toda a operação com os clientes em uma gestão unificada a fim de identificar oportunidades significativas nos mercados internacionais.³²

As empresas ainda contam com o apoio das associações comerciais na Finlândia e das 37 câmaras de comércio finlandesas no exterior, que fornecem informações sobre mercados, clientes e oportunidades de negócio em todo o mundo.³³

A Business Finland foi criada em 2018, a partir da fusão da Agência Finlandesa de Financiamento para a Inovação (Tekes) e da Organização Finlandesa de Promoção Comercial (Finpro), que atuou como a TPO do país a partir de 1999. Contudo, alguma forma de promoção de exportações já existia desde 1919, com a Associação de Exportação Finlandesa e depois com a Associação de Comércio Exterior da Finlândia, estabelecida em 1938.

O objetivo da fusão foi unificar os serviços em um mesmo local conjunto, procurando maior sinergia de conhecimentos para aproveitar as oportunidades de inovação para o crescimento global das empresas, criando um sistema de negócios interligado e um ambiente de negócios competitivo.

A Business Finland passou a ser de total propriedade do governo finlandês, ao contrário da Finpro, que tinha o governo como um importante aliado, mas não como seu dono. Atualmente, a organização possui dezesseis escritórios no país e quarenta no exterior, empregando seiscentos especialistas.³⁴

A Business Finland oferece uma variedade de serviços com o objetivo de promover as exportações, os investimentos, o turismo e a internacionalização das empresas finlandesas. As atividades incluem os serviços tradicionalmente oferecidos pelas TPOs, como divulgação de análises de mercados e setores, pesquisas com informações diversas, consultorias, realização de feiras, campanhas e eventos

29. Disponível em: <<https://tem.fi/en/ely-centres>>.

30. Disponível em: <<https://www.te-palvelut.fi/>>.

31. Disponível em: <<https://www.finnvera.fi/eng>>.

32. Disponível em: <<https://www.businessfinland.fi/>>.

33. Disponível em: <<https://bit.ly/3mm0DnZ>>.

34. Disponível em: <<https://bit.ly/3CPdMfK>>.

internacionais, reuniões e contatos com clientes-alvo, treinamento de profissionais e planos de financiamento alinhados com outras instituições governamentais. Além disso, são oferecidos serviços *on-line* personalizados com especialistas e são lançados diversos programas com direcionamentos específicos para determinadas indústrias e setores.

A organização oferece uma série de serviços especializados nas suas diversas áreas de atuação, sendo que muitas ofertas que estão em vigor atualmente são direcionadas em conjunto tanto para exportação quanto para internacionalização, tais como: o programa Soft Landing, voltado para as empresas que pretendem ingressar nos mercados da Ásia ou dos Estados Unidos, cujos *sites* oferecem serviços remotos de escritório, suporte para desafios cotidianos no novo mercado, ajudando as empresas a desenvolver redes e encontrar os primeiros clientes e decidir sobre o modelo de negócio adequado; e o programa Acesso ao Mercado, voltado para as empresas que pretendem ingressar nos mercados da China ou dos Estados Unidos.

As empresas que se inscrevem nesse programa obtêm ajuda de profissionais de negócios experientes que consultam a empresa no mercado como parte de seu trabalho final de *master of business administration* (MBA). Em um período de seis meses, a equipe de MBA, após definir o foco do projeto em conjunto com a empresa, faz um plano personalizado contendo análises referentes à despesa de mercado; viabilidade empresarial; produtos e estratégia de desenvolvimento; e plano de negócios, definindo áreas centrais, *networking*, *marketing*, distribuição, plano de financiamento, entre outras, para a entrada da empresa no mercado. A organização também oferece em seu *site* serviços *on-line* para as empresas encontrarem oportunidades de mercado, especialistas e consultores.³⁵

Como serviços voltados diretamente para as exportações, estão em vigor programas direcionados para impulsionar as exportações das indústrias manufatureiras. Há programas voltados para as indústrias de mobilidade, logística, transporte e de baterias, visando a soluções inteligentes e novos modelos de negócios para o cenário de mudanças climáticas e transição energética; e programa que oferece financiamento para inovação, redes e serviços de internacionalização e exportação para a revolução digital na área de saúde e bem-estar, visando promover serviços personalizados e disponíveis em tempo real.³⁶ Além desses, outros dois programas relacionados ao meio ambiente são destacados a seguir.

Um deles é o programa Manufatura Sustentável, cujo foco é impulsionar o crescimento por meio da renovação dos modelos de negócios e do desenvolvimento do valor das exportações. O intuito é melhorar a competitividade da produção das empresas por meio do desenvolvimento de cadeias de valor de negócios e processos de fabricação com o uso de digitalização. O programa cria um quadro de cooperação para o desenvolvimento de novos produtos e soluções de forma ambientalmente correta.³⁷

O outro é o programa Finlândia Bio e Circular, voltado para empresas finlandesas que oferecem soluções econômicas circulares e de bioeconomia inovadoras e competitivas internacionalmente.³⁸ O programa tem como foco impulsionar as exportações, as atividades nos mercados-alvo e a construção de ecossistemas inovadores, permitindo que as empresas tenham acesso a financiamento

35. Disponível em: <<https://bit.ly/3zLQ6qO>>.

36. Disponível em: <<https://bit.ly/3kSJS4h>>.

37. Disponível em: <<https://bit.ly/3m4C8vg>>.

38. A economia circular é uma forma de reduzir o uso de recursos naturais e melhorar a eficiência do uso de materiais, incluindo matérias-primas e energias renováveis, reciclagem e neutralização de carbono. Já a bioeconomia baseia-se no uso sustentável de recursos renováveis, como redução no uso de óleo fóssil, carvão e plástico e aumento no cuidado da biodiversidade.

e criem redes internacionais. Os novos ecossistemas inovadores devem responder a um problema global e ter metas de exportação. Atualmente, os mais fortes se concentram em embalagens, têxteis e soluções de base biológica, reciclagem de plástico e desperdício zero entre empresas. Os projetos de ecossistemas inovadores futuros se concentrarão em novas formas de produção de alimentos e proteínas, bem como na biologia sintética. Em suma, o programa visa aumentar as exportações de soluções de economia bio e circular em diferentes setores, incluindo empresas que queiram e possam crescer e que se esforcem para se tornarem mais internacionais.³⁹

A Business Finland também tem apoiado ativamente o desenvolvimento da indústria alimentícia finlandesa. O programa de crescimento Food from Finland, lançado em 2014, foi concebido para fomentar as exportações do setor com produtos e serviços de marca própria, oferecendo alto valor agregado, e aumentar o *know-how* internacional. O programa integra, nas atividades de promoção de exportação, serviços como feiras e campanhas comerciais, reuniões de compradores, treinamentos e serviços de financiamento para projetos baseados em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I). Além disso, o programa implementa medidas específicas para alguns grupos de produtos, como produtos alcoólicos, frutas e produtos de aveia. De 2014 a 2019, um total de 189 empresas participaram das atividades, e dezessete receberam financiamento, além de quatro instituições de pesquisa ou universidades. Dois terços das empresas responderam que o faturamento das exportações aumentou depois que aderiram ao programa.⁴⁰

A antiga Finpro ganhou o prêmio World Trade Promotion Organization (WTPO) do ITC em 2006 como Melhor TPO de País Desenvolvido e o prêmio de Melhor das Melhores TPOs do mundo, a partir de seu trabalho com consultoria especializada e gratuita, criando um nível de relacionamento sólido e duradouro com os clientes, e de sua ênfase na política industrial com foco na inovação, considerada a sua principal vantagem competitiva.⁴¹

Em 2020, a Business Finland preparou uma nova estratégia, para colocar em prática em 2025, a qual conta com três pilares: adotar uma abordagem ainda mais orientada ao cliente e aprimorando a qualidade dos funcionários; ser mais proativa no aproveitamento de oportunidades decorrentes de mudanças sociais; e colocar o desenvolvimento sustentável no centro das operações. O objetivo é que os clientes da agência sejam empresas globalmente prósperas, desenvolvedores de novas soluções e operações sustentáveis e de negócios ousados e inovadores. Para tanto, os novos passos devem girar em torno da intersecção de três áreas que a agência considera igualmente importantes para prosperidade, que são crescimento econômico, sustentabilidade e competitividade.⁴²

4.3 Lituânia

Na Lituânia, a promoção do comércio exterior é gerida pelo Ministério da Economia e Inovação,⁴³ responsável por tratar dos negócios do governo em diferentes áreas, entre elas a promoção de exportação de empresas lituanas. O Ministério da Fazenda, por sua vez, tem por missão a formulação e

39. Disponível em: <<https://bit.ly/3zL5cwx>>.

40. Disponível em: <<https://bit.ly/3CYtJAt>>.

41. Disponível em: <<https://bit.ly/3kTVSSQ>>.

42. Disponível em: <<https://bit.ly/3AQuTNw>>.

43. Disponível em: <<https://eimin.lrv.lt/en/>>.

implementação de política fiscal e de finanças públicas, enquanto o Ministério das Relações Exteriores se ocupa da diplomacia e dos acordos comerciais.

O país também conta com o incentivo da UE para as empresas aumentarem as vendas nos mercados externos e com as garantias para o seguro de crédito à exportação fornecidas pela agência Invega.⁴⁴ Trata-se de uma entidade financeira incorporada pelo Estado, tendo sido reconhecida em 2018, pelo governo da República da Lituânia, como uma instituição promocional nacional, com vistas a implementar medidas financeiras de apoio às PMEs.⁴⁵ A política de promoção das exportações da Lituânia segue os princípios estabelecidos pela Política Comercial Comum da eu, e suas medidas seguem as diretrizes de desenvolvimento para as exportações. O financiamento da implementação de medidas e projetos advém do orçamento nacional e dos fundos estruturais da UE.⁴⁶

Além disso, o país conta com o apoio de outras instituições, como as que se seguem:

- a LIT Food, que é a agência de desenvolvimento de negócios e mercados rurais, uma instituição pública que atua também na promoção da exportação de produtos alimentícios;⁴⁷
- o Conselho Comercial Lituano,⁴⁸ uma organização do Salão Lituano⁴⁹ que apoia as empresas nacionais, agrícolas e industriais, a expandirem as suas exportações, principalmente para os Estados Unidos, sendo uma das iniciativas a criação do Mercado Lituano,⁵⁰ que é uma plataforma *on-line* para os fabricantes lituanos mostrarem os seus produtos de exportação;
- a Confederação Empresarial Lituana,⁵¹ que representa mais de 3.500 empresas e 32 associações empresariais, atuando como intermediária entre as empresas e o Estado, organiza conferências internacionais, busca por parceiros de negócios estrangeiros, ajuda a difundir as regras de padrões comerciais internacionais, entre outras atribuições, e está representada no Ministério das Relações Exteriores, nas Relações Econômicas Externas da UE e em outros órgãos governamentais;
- a Associação Lituana das Câmaras de Comércio, Indústria e Artesanato,⁵² que é uma organização que representa os interesses empresariais, reúne as câmaras de comércio regionais e busca melhorias para as condições de negócios, inclusive para exportações; e
- a Confederação Lituana de Industriais,⁵³ uma organização que abriga 51 filiais, cinco associações regionais e mais de 3 mil empresas de médio e grande porte de diversos setores, e que tem entre os seus objetivos a melhoria das condições das exportações dessas empresas.

44. Disponível em: <<https://bit.ly/3ujFTRc>>.

45. Disponível em: <<https://invega.lt/en/about-invega/>>.

46. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZxZVMl>>.

47. Disponível em: <<https://www.litfood.lt/about-us/>>.

48. Disponível em: <<https://www.lithuaniantradecouncil.com/about-us/>>.

49. Disponível em: <<https://www.lithuanianhall.com/>>.

50. Disponível em: <<https://bit.ly/3ugEUKG>>.

51. Disponível em: <<https://lvk.lt/en/>>.

52. Disponível em: <<https://www.chambers.lt/en/about/about-us/>>.

53. Disponível em: <<https://www.lpk.lt/en/mission-and-objectives/>>.

A EPA do país é a Enterprise Lituânia, uma agência governamental, sem fins lucrativos, fundada em novembro de 2009 pelo Ministério da Economia e Energia, que é responsável pela promoção de exportação e pelo desenvolvimento do empreendedorismo, da competitividade e da internacionalização dos negócios.⁵⁴ Ela substituiu a antiga Agência Lituana de Desenvolvimento (LDA), fundada em 1997 pelo mesmo ministério e que exercia as mesmas funções.

A equipe Enterprise Lituânia tem por foco atender as PMEs, fornecendo informações, treinamento, consultoria, análise de mercado, serviços de buscas de parceiros de negócios, entre outras atividades.⁵⁵ Ela mantém o Banco de Dados de Exportadores Lituanos (EDB), uma plataforma *on-line* pensada para apresentar as exportadoras nacionais às empresas estrangeiras, com o intuito de impulsionar o empreendedorismo e a exportação do país.⁵⁶

Em 2011, a Enterprise Lituânia implementou um sistema de monitoramento para avaliar o nível de competitividade das empresas lituanas. O objetivo era fornecer ferramentas capazes de identificar e eliminar fatores que impedissem a competitividade das empresas nos mercados interno e externo. Foram comparadas trezentas empresas, usando 63 indicadores de desempenho.

Para melhorar a competitividade de sessenta empresas, foi estabelecido um esquema de subsídio e uma rede de consultores, com foco nas PMEs de setores econômicos estratégicos, como eletrônica, impressão, plásticos, processamento de alimentos, construção, transporte e logística. Os projetos de melhorias foram conduzidos nas áreas de vendas, *marketing*, recursos humanos, processos, inovação e gestão financeira.

Como resultado, o valor agregado das sessenta empresas participantes, medido como uma porcentagem da receita de vendas, cresceu significativamente acima do crescimento médio do valor agregado nos setores econômicos correspondentes. O *insight* da agência foi focar no impacto prático e tangível, reduzir a carga administrativa da gestão do projeto e construir confiança entre as empresas e a TPO, fortalecendo a capacidade de cada um entregar resultados melhores no futuro.⁵⁷

Um dos entraves à competitividade identificado foi que as empresas carecem de habilidades gerenciais e de conhecimento específico do mercado de exportação. Nesse sentido, a Enterprise Lituânia resolveu, em vez de focar nas empresas e em setores, como fez em 2011, focar em líderes de negócios e em regiões. Assim, em 2013, foi lançado o programa *Wings*, com o objetivo de criar oportunidades para jovens habilidosos se tornarem profissionais gerentes de exportação, sendo a primeira parceria governo-empresa destinada a aumentar a competitividade do país dessa forma.

A agência procurou jovens com formação universitária, motivados a aprender e desenvolver um projeto piloto. De 118 candidatos, foram selecionados dezesseis participantes, que receberam treinamento e cursos na agência e orientações de gerentes de projetos de exportação do setor privado. Além de fornecer formação e as ferramentas para trabalho, a Enterprise Lituânia cobriu 60% dos salários dos líderes.

O programa focou em PMEs com poucos anos de experiência de exportação, que não tinham departamentos de exportação ou eram pequenos e se localizavam em regiões menos exportadoras e com

54. Já a promoção de investimentos estrangeiros é de responsabilidade da agência oficial do governo Invest Lituânia.

55. Disponível em: <<https://www.enterpriselithuania.com/en/>>.

56. Disponível em: <<https://edb.versilietuva.lt/>>.

57. Disponível em: <<https://bit.ly/3F4PMqW>>.

níveis de desemprego mais altos. Ao todo, 68 empresas, dos ramos de indústria de alimentos, móveis de madeira, têxteis e *lasers*, se candidataram para o programa piloto, e dezesseis foram selecionadas para empregar cada um dos jovens do Wings.

Como resultado, as empresas participantes reconheceram a necessidade de recrutar, para trabalhar em mercados de exportação, jovens motivados, orientados a objetivos, líderes em potencial e fluentes em línguas estrangeiras. Houve maior consciência da obrigatoriedade de maior profissionalismo na entrada em novos mercados, práticas de exportação e cooperação com clientes potenciais, e 80% dos participantes das empresas perceberam a necessidade de melhorar a eficiência dos sistemas de gestão, incluindo a identificação de indicadores-chave de desempenho direcionados.

O programa foi considerado bem adequado para ser empregado em regiões em que as empresas enfrentam falta de profissionais altamente qualificados. Contribuiu também para garantir a primeira experiência profissional aos jovens, além de empregar profissionais altamente motivados e capacitados para assumir a responsabilidade pela ampliação das exportações.⁵⁸

Em 2019, a Enterprise Lituânia lançou o programa Exploradores Digitais, com o intuito de enfrentar a escassez estimada de 13.300 especialistas no setor de TIC. O programa trouxe jovens especialistas em TIC da Nigéria para aprimorar as suas habilidades e promover o crescimento e desenvolvimento das economias digitais nos dois países. A agência forneceu um programa de treinamento pago, com emprego em empresas lituanas com duração de seis a doze meses, apoio na migração temporária e na reintegração quando do retorno à Nigéria, como a assistência para estágios e em empresas nigerianas especializadas. Alguns que preferiram migrar de vez para a Lituânia foram incorporados nas empresas de TIC do país. Como primeira resposta do programa, quinze profissionais nigerianos acabaram sendo selecionados por sete empresas de TIC lituanas (ITC, 2020).

4.4 Coreia do Sul

A coordenação das políticas de promoção de exportações da Coreia do Sul ocorre no Ministério de Comércio, Indústria e Energia (Ministry of Trade, Industry and Energy – Motie), responsável pela administração de políticas comerciais, cujo ministro realiza fóruns com empresas, agências, organizações e especialistas em comércio, para discutir estratégias políticas que impulsionem as exportações.⁵⁹ Conta com a atuação de outros ministérios para fins específicos, tais como:

- o Ministério das Relações Exteriores (Ministry of Foreign Affairs – Mofa), responsável pela política externa;
- o Ministério de Economia e Finanças (Ministry of Economy and Finance – Moef),⁶⁰ anteriormente denominado Ministério de Estratégia e Finanças (Mosf), responsável pela coordenação de políticas econômicas, fiscais e relativas aos mercados financeiros internacionais;⁶¹ e

58. Disponível em: <<https://bit.ly/3kSHaf0>>.

59. Disponível em: <<https://english.motie.go.kr/www/main.do>>.

60. Disponível em: <<https://english.moef.go.kr/>>.

61. Disponível em: <<https://www.mofa.go.kr/www/index.do>>.

- o Ministério da Agricultura, Alimentação e Assuntos Rurais (Mafra), que conta com divisões orientadas para cooperação internacional e comércio agrícola.⁶²

As empresas sul-coreanas interessadas em exportar contam diretamente com o apoio da Câmara de Comércio e Indústria Coreana (KCCCI), criada em 1884 e que, atualmente, possui um escritório na República da Coreia e dois no exterior, tem 105 membros especiais (organizações sem fins lucrativos e associações empresariais) e 73 câmaras de comércio e indústria (CCIs) locais (membros regulares) que contam com cerca de 180 mil empresas membros. A KCCCI e as CCIs ofertam serviços de consultoria empresarial, informações sobre negócios com publicações de boletins de notícias e relatórios de dados, cursos de treinamento e formação profissional, entre outras atividades.⁶³

Além da KCCCI, outra organização relevante nessa função é a Associação de Comércio Internacional da Coreia (Kita). Trata-se de uma organização comercial privada, sem fins lucrativos, fundada, em 1946, por 105 comerciantes, com o intuito de contribuir para o desenvolvimento da economia nacional, defender os interesses da indústria comercial coreana e facilitar o comércio exterior. Atualmente, é a maior organização empresarial coreana, possui treze escritórios no país e onze no exterior e tem mais de 70 mil empresas membros.⁶⁴

As atividades desempenhadas pela Kita incluem: i) formulação de novas estratégias comerciais; ii) atração de cooperação comercial do setor privado; iii) construção de infraestrutura comercial; iv) treinamento de especialistas em comércio internacional; e v) apoio às empresas por meio de informações e recomendações de política comercial, pesquisas sobre desenvolvimento e estratégias comerciais, consultorias personalizadas, organização de reuniões de negócios e feiras de exposições, além de ajuda financeira para exportação. A Kita também faz a correspondência de negócios entre compradores e vendedores e, para isso, gerencia o tradeKorea,⁶⁵ um mercado *on-line* onde as empresas coreanas podem mostrar os seus produtos e atender aos potenciais compradores.⁶⁶

O financiamento das exportações é realizado pelo Banco de Exportação-Importação da Coreia (Korea Eximbank), que é a agência oficial de crédito à exportação. Criada em 1976, auxilia as empresas coreanas na condução financeira de seus negócios no mercado mundial. Entre os seus principais serviços estão: empréstimos de exportações, financiamento comercial e programas de garantias, além de fornecer informações concernentes às oportunidades de negócios internacionais.⁶⁷

Na categoria de empréstimos, existem outros serviços.

- o empréstimo para promoção de exportações, em que o banco financia investimentos de capital, pesquisa e desenvolvimento e atividades de *marketing* para empresas que buscam iniciar ou expandir suas exportações, com cobertura de até 90% dos fundos necessários, para pagamento em no máximo dez anos;

62. Disponível em: <<https://www.mafra.go.kr/english/index.do>>.

63. Disponível em: <<https://bit.ly/39H2ptK>>.

64. Disponível em: <<http://www.kita.org/about/kitaProfile.do>>.

65. Disponível em: <<https://www.tradekorea.com/main.do>>.

66. Disponível em: <<http://www.kita.org/about/coreBusiness.do>>.

67. Disponível em: <<https://www.koreaexim.go.kr/site/main/index002>>.

- empréstimo para crescimento das exportações, em que o banco fornece financiamento com base nos registros anteriores de exportação da empresa, com limitação de cobertura máxima por empresa, entre 50% e 100% do registro de exportação, para pagamento em até três anos;
- empréstimo para projeto de exportação, em que o banco financia o capital de giro que a empresa precisa para cumprir obrigações contratuais de exportações específicas, com cobertura de até 90% do valor do contrato de exportação, para pagamento em até trinta dias após a data de pagamento final do contrato; e
- empréstimo para facilitação de exportações, em que o banco financia entidades que contribuem para transações de exportação, com cobertura de até 90% do fundo e pagamento de no máximo trinta anos.

Na categoria de financiamento comercial, existem programas específicos para as PMEs, entre os quais vale citar:

- o Programa de Suporte para PMEs Iniciantes em Exportações, lançado pelo Korea Eximbank em 2013, que visa auxiliar as PMEs cujas vendas diretas em exportações estejam abaixo de US\$ 1 milhão para que se tornem competitivas globalmente; e
- programas específicos para a área marítima, em que o banco auxilia os estaleiros coreanos na exportação de seus navios, fornecendo garantia de desempenho relacionada à exportação, como garantia de reembolso, e financia suas atividades de construção naval.

Na categoria de garantias, existem, entre outros:

- o Programa de Seguro de Exportação de Curto Prazo, o qual cobre perdas de exportadores ou de instituições financeiras que fornecem créditos de exportação e que não conseguem recuperar seus rendimentos; e
- o Seguro de Bônus de Exportação, que cobre as instituições financeiras em operações de exportação em casos de perdas sofridas por inadimplência do exportador (Fjose, Stokke e Basso, 2018).

A EPA do país é a Agência de Promoção de Comércio e Investimentos da Coreia do Sul (Korea Trade Promotion Corporation – Kotra), criada, em 1962, como a agência do governo sul-coreano para promoção comercial, sendo incorporada a promoção de investimento em seu mandato em 1995. Sua missão é contribuir para o desenvolvimento da economia nacional, dando suporte aos negócios globais e abrindo caminho para as PMEs explorarem os mercados externos. Entre as principais funções estão: i) auxiliar principalmente as PMEs; ii) fornecer informações de mercado e consultorias; iii) proporcionar treinamento para funções de negócios globais e atrair profissionais estrangeiros para as PMEs; iv) executar projetos propostos pelo governo; v) melhorar a marca nacional; vi) atrair investimento estrangeiro direto (IED); e vii) expandir os negócios de empresas nos mercados externos (internacionalização).⁶⁸

Nos anos de 2000 e 2001, em pesquisa realizada com todas as agências públicas coreanas, a Kotra recebeu a pior pontuação referente à satisfação do cliente. Com base nisso, a agência alterou toda a sua gestão para que o foco se designasse inteiramente à satisfação de seus clientes.

68. Disponível em: <<https://bit.ly/3uhHuH4>>.

Essa gerência do relacionamento com o cliente envolveu todo o sistema de Tecnologia da Informação (TI) e criou um novo sistema de Gestão de Relacionamento com o Cliente, o Customer Relationship Management (CRM), de modo que cada cliente teve acesso individual, podendo adaptar as suas demandas específicas diretamente à Kotra. Além disso, para garantir a eficiência da prestação de serviços, a agência criou uma medida de desempenho, baseada na ferramenta de gestão Balanced Scorecard (BSC), com resultados observados por cada escritório individual e cada funcionário, segundo às respectivas ações realizadas e na satisfação dos clientes. Como resultado, em 2003, a Kotra obteve o segundo lugar no mesmo *ranking* de pontuação e dobrou o número de clientes atendidos.

Em 2014, por meio de seus escritórios no exterior, a Kotra pesquisou os mercados-alvo em 35 países, a fim de identificar possíveis gargalos existentes para a inserção dos produtos sul-coreanos. Foi observado que, para alguns produtos, determinados países exigiam padrões específicos, sendo necessário, então, implementar mudanças substanciais para a exportação desses produtos. Essa pesquisa foi repassada ao Motie, que criou um programa de apoio às empresas sul-coreanas para a superação de barreiras não tarifárias que muitas vezes são impostas na forma de exigências técnicas, sanitárias e fitossanitárias, entre outras.

Como parte do programa, a Kotra, juntamente com a Agência Coreana de Tecnologia e Padrões, montou um *call center* único e exclusivo para esclarecer as dúvidas dos exportadores em relação aos padrões técnicos exigidos e às demais medidas não tarifárias, a fim de dar um endereçamento certo e com informações relevantes para as questões relacionadas, ampliando as possibilidades de as empresas se tornarem mais preparadas para atenderem e acessarem esses mercados (ITC, 2015).

A Kotra ganhou um prêmio de reconhecimento no WTPO Awards 2018, na categoria de Melhor Uso de Parceria, por conta de seu programa *Vouchers* de Exportação, que permitiu aos usuários comprarem, por meio de um cupom em dinheiro, serviços de suporte à exportação diretamente de fornecedores autorizados pela agência e pela Corporação de Pequenos e Médios Negócios, indo na contramão do suporte à exportação realizado tradicionalmente pelo governo.

O programa, lançado em parceria com o Motie e o Ministério das Pequenas e Médias Empresas e *Startups*, fornece pacotes com serviços dos mais simples aos mais avançados, auxiliando a exportação principalmente de PMEs. O sucesso da iniciativa foi observado pelo aumento na capacidade e no volume de exportação registrado pelas PMEs, sendo que a exportação de mais de 2.600 empresas participantes aumentou cerca de 7,2%; e pelo aumento no emprego, já que foram gerados 878 novos postos de trabalho pelas empresas participantes, o equivalente a um aumento de 13,2%, entre 2016 e 2017. Além disso, a receita das empresas prestadoras de serviços de apoio à exportação cresceu 7,6% e o emprego 22,8%.⁶⁹

4.5 Japão

A administração da promoção de exportações japonesa é realizada pelo Ministério da Economia, Comércio e Indústria (Ministry of Economy, Trade and Industry – Meti), criado em 1949, encarregado do planejamento, negociação e da política comercial japonesa como um todo.⁷⁰ As atividades relativas às exportações ficam a cargo de algumas divisões ministeriais, como a divisão de Exportação e

69. Disponível em: <<https://bit.ly/2Y6QXVy>>.

70. Disponível em: <<https://www.meti.go.jp/english/index.html>>.

Segurança, a de Inspeção de Exportação e a de Segurança e Licenciamento, sendo coordenadas pelo Departamento de Controle de Comércio da Secretaria de Comércio e Economia. A área também conta com as políticas de comércio exterior e negociações comerciais realizadas pelo Ministério das Relações Exteriores (Ministry of Foreign Affairs – Mofa).⁷¹

O Meti formula, desde 1960, a Política Comercial e Industrial, que se altera a cada dez anos, sempre ligada à construção de sistemas e ambientes que apoiem a produção de bens exportáveis, com foco em políticas voltadas para as PMEs. Com isso, os itens de exportação têm se alternado dinamicamente e se expandido continuamente.

No decorrer dos anos, o Japão ganhou notória importância na exportação de bens com maior valor agregado, como produtos da indústria pesada, instrumentos eletrônicos e de precisão, advindos do processamento de matérias-primas importadas. Nas primeiras décadas após a Segunda Guerra Mundial, o foco da promoção de exportações era desenvolver as indústrias para que pudessem competir no mercado internacional e, posteriormente, passou a ser o incentivo para as PMEs exportarem (Sakurai, 2007).

O financiamento das exportações é feito pelo Banco Japonês para a Cooperação Internacional (JBIC), fundado em 2012, substituindo o antigo Banco Japonês para Exportação e Importação (Jexim), fundado em 1950. Além de financiamento, o JBIC realiza anualmente pesquisas sobre as empresas japonesas internacionalmente ativas, com o intuito de compreender as atuais tendências, bem como as perspectivas acerca das operações comerciais no exterior.⁷²

Entre as missões do JBIC estão: i) a promoção do desenvolvimento e aquisição de recursos importantes para o Japão no exterior; ii) a manutenção e aprimoramento da competitividade das indústrias japonesas no exterior; iii) a promoção dos negócios no exterior com o intuito de preservar o meio ambiente e combater o aquecimento global; e iv) a prevenção de turbulências na ordem financeira internacional.

Para tanto, o JBIC utiliza diferentes medidas de financiamento para apoiar, sobretudo, as PMEs, na exportação de máquinas, equipamentos, embarcações marítimas e outras infraestruturas, além de apoiar a produção e vendas de empresas nacionais que buscam expandir suas atividades no exterior. Entre os instrumentos utilizados, estão os empréstimos para exportação, que são fornecidos aos importadores e instituições financeiras estrangeiras, em especial de países em desenvolvimento, para apoiar os exportadores japoneses de máquinas, equipamentos e tecnologia. Já para os países desenvolvidos, também são disponibilizados os empréstimos para exportações para setores elegidos, tais como o de infraestrutura ferroviária e rodoviária, de geração e distribuição de energias renováveis, de satélites e de aeronaves, entre outros.⁷³

No âmbito da preservação ambiental, o JBIC, em conjunto com organizações internacionais e instituições financeiras de países em desenvolvimento, busca exportar as tecnologias ambientais japonesas avançadas para apoiar os projetos voltados para a conservação do meio ambiente, como os que buscam uma significativa redução de gases de efeito estufa.

71. Disponível em: <<https://www.mofa.go.jp/index.html>>.

72. Disponível em: <<https://www.jbic.go.jp/en/>>.

73. Disponível em: <https://www.jbic.go.jp/ja/about/role-function/images/brazil_en.pdf>.

Quanto ao cuidado em momentos de turbulências internacionais, após a crise financeira global de 2008, o JBIC lançou três operações temporárias e excepcionais para financiar atividades comerciais do Japão no exterior, ajudando muitas empresas e indústrias, especialmente PMEs, sendo: i) créditos do fornecedor direcionados ao financiamento de exportações para países em desenvolvimento; ii) empréstimos focados em grandes empresas japonesas para financiar os projetos de investimento continuados também em países em desenvolvimento; e iii) empréstimos e garantias para financiar as empresas japonesas em suas operações comerciais em países desenvolvidos.⁷⁴

Além do JBIC, outra agência oficial de crédito à exportação do governo japonês é a Nippon Seguro de Exportação e Investimento (Nippon Export and Investment Insurance – Nexi), estabelecida em 2001 com o propósito de fornecer cobertura de riscos que surgem em transações estrangeiras e que não são cobertos por seguros comerciais do setor privado. Antes de 2001, essa era uma tarefa do Meti, que seguia o programa de seguro de comércio e investimento estabelecido pelo governo japonês em 1950 como parte de sua política de promoção de exportação.⁷⁵

As empresas japonesas também são auxiliadas pelas mais de quinhentas CCIs espalhadas pelo país e pelas 74 no exterior, representadas pela Câmara de Comércio e Indústria do Japão (JCCI) desde 1922. A JCCI auxilia as PMEs, exportadoras ou não, a desenvolverem a inovação, por meio de ciência e tecnologia, desenvolvimento gerencial e de recursos humanos e apoio a *startups*. As CCIs e a JCCI apoiam a atividade internacional das PMEs japonesas fornecendo informações sobre o clima de investimento em países estrangeiros e consultas comerciais no exterior. Além disso, a JCCI promove regularmente conferências econômicas bilaterais e multilaterais a fim de promover o intercâmbio e facilitar reuniões entre os líderes empresariais do Japão e do resto do mundo.⁷⁶

A TPO do Japão é a Organização de Comércio Exterior do Japão (Japan External Trade Organization – Jetro), fundada em 1951 como uma organização privada e transformada em uma agência governamental em 1958. Além da promoção de exportações, a Jetro também é responsável por atração de IED, promoção da internacionalização de empresas domésticas e promoção de importações.

A organização possui 48 escritórios no país e 76 no exterior, distribuídos por 55 países, sendo estes responsáveis pelo desenvolvimento e fortalecimento das relações econômicas e comerciais entre as empresas locais e as japonesas.

Faz parte das atividades comuns da Jetro a realização de exposições, feiras, seminários, missões estrangeiras, campanhas de publicidade, divulgação de notícias, correspondência de negócios, projetos e pesquisas de mercado. O foco é direcionado às PMEs, e as pesquisas são realizadas em conjunto, desde 1998, com o Instituto de Economias em Desenvolvimento – um instituto de pesquisa semigovernamental, sem fins lucrativos, existente desde 1958.⁷⁷

A equipe mantém a realização de pesquisas periódicas, publicadas em boletins *on-line*, com uma ampla gama de questões relacionadas às operações e negócios das empresas japonesas no que tange a comércio, IED e acordos econômicos internacionais, além da publicação anual do *Relatório sobre*

74. Disponível em: <https://www.jbic.go.jp/ja/about/role-function/images/brazil_en.pdf>.

75. Disponível em: <<https://www.nexi.go.jp/en/index.html>>.

76. Disponível em: <<https://www.jcci.or.jp/english/about.html>>.

77. Disponível em: <<https://www.jetro.go.jp/en>>.

Comércio Internacional e Investimento, com uma análise aprofundada sobre a economia mundial e o lugar do Japão nela.

A pesquisa sobre as operações internacionais das empresas japonesas interessadas em negócios no exterior foi lançada em 2002, sendo realizada a sua 19ª edição no final de 2020. Esta consultou sobre o impacto da pandemia de Covid-19, sobre os esforços no comércio internacional, a expansão e revisão dos negócios no exterior, os riscos globais, as iniciativas em relação aos negócios na China e sobre os desafios relacionados à utilização de tecnologias digitais. Vieram respostas de 2.722 empresas, representando uma taxa de retorno de 20,2% (Jetro, 2021a).

Já a pesquisa sobre as condições de negócios das empresas japonesas na Europa contou com respostas de 949 empresas, o que corresponde a uma taxa de 66,9%. Entre as perguntas, investigou-se a previsão de lucro operacional; condições e perspectivas futuras do mercado interno da UE; crise da Covid-19; impactos das mudanças no ambiente comercial; o papel do Acordo de Parceria Econômica e do Acordo de Livre-Comércio; desafios operacionais e digitais; e perspectivas de negócios para os próximos um ou dois anos (Jetro, 2021b).

Além da prestação de informações necessárias para a expansão dos negócios no exterior, advindas das inúmeras e diversas pesquisas, a Jetro apoia as PMEs japonesas com planos de negócios para o desenvolvimento de canais de vendas e o estabelecimento de bases para atuar no mercado externo, além de ajudar a agilizar as atividades das empresas já ativas nesses mercados.

Os especialistas da Jetro selecionam mercados em expansão, promissores em função da forte demanda e cooperação econômica, alinhados com o programa de parceria público-privada do Meti, denominado Consórcio para uma Nova Nação Exportadora, que busca novos mercados, com desenvolvimento tecnológico, utilização de comércio eletrônico e emprego de pessoal qualificado para negócios exteriores.⁷⁸ O suporte ao desenvolvimento de recursos humanos se dá pelo treinamento de funcionários internos ou pela contratação de profissionais estrangeiros qualificados, cujas oportunidades são ofertadas pelo portal *on-line* aberto para profissionais.⁷⁹

A Jetro trabalha para contribuir com as políticas governamentais e atender à meta de aumentar as exportações de produtos e alimentos agrícolas, florestais e de pesca. Passou a atuar conjuntamente com o Centro de Promoção no Exterior de Alimentos do Japão (JFOODO), criado pelo governo japonês em 2017, realizando ações como: i) fornecimento de informações únicas, por meio de mesas de consulta à exportação em todo o país; ii) realização de feiras internacionais, exposições e seminários, contribuindo para as empresas japonesas construírem fluxos de distribuição com empresas estrangeiras e oportunidades de correspondências de negócios entre empresas comerciais e fornecedores (facilitação de *networking*); iii) suporte individual às exportadoras, com informações direcionadas recebidas de compradores estrangeiros (conselhos de especialistas); iv) promoção da marca no exterior para alimentos, produtos agrícolas, florestais e pesqueiros, definindo itens promissores, direcionando países e regiões, contribuindo para a criação de novos mercados e realizando publicidade abrangente sobre a atratividade e o valor dos produtos; e v) apoio à exportação de produtores locais e regiões de produção.⁸⁰

78. Disponível em: <<https://www.jetro.go.jp/en/jetro/activities/business/>>.

79. Disponível em: <<https://www.jetro.go.jp/en/hrportal/>>.

80. Disponível em: <<https://www.jetro.go.jp/en/jetro/activities/agri/>>.

4.6 China

Na China, o órgão que coordena as políticas de comércio exterior é o Ministério do Comércio (Mofcom). Dois de seus departamentos se destacam: o Departamento de Comércio Exterior, que formula medidas administrativas e implementa planos anuais de exportação e importação; e o Departamento de Desenvolvimento do Comércio (TDB), que auxilia as PMEs a se desenvolverem nos mercados internacionais, dando suporte com fornecimento de consultorias, informações, feiras, além de promover as importações.⁸¹

No âmbito do comércio internacional, as empresas chinesas também contam com o apoio da Câmara de Comércio Internacional da China (CCOIC), fundada em 1988 e que desde 2005 está sob a supervisão do Conselho Chinês para a Promoção do Comércio Internacional (CCPIT). A CCOIC é uma associação composta por empresas, grupos e outras organizações empresariais que estão envolvidas em atividades comerciais internacionais na China. Suas principais responsabilidades incluem: promover intercâmbios econômicos e comerciais e cooperação entre a China e outros países; defender os interesses da comunidade empresarial chinesa no cenário internacional; participar da constituição e da promoção das regras de comércio internacional; facilitar a participação das empresas na competição internacional e na cooperação; salvaguardar os direitos legítimos de seus membros e defender ativamente a responsabilidade social e o bem-estar público entre os círculos empresariais.⁸²

O financiamento às exportações chinesas é realizado principalmente pelo Banco de Exportação-Importação da China (Chexim), um banco estatal criado para apoiar o desenvolvimento econômico, comercial e de investimento externo da China, bem como a cooperação econômica internacional. Com suporte de crédito nacional, a instituição desempenha um papel importante na promoção do comércio exterior e na implementação de estratégias de globalização, aumentando o apoio para setores-chave voltados para o desenvolvimento sustentável. O escopo de operação do banco é oferecer empréstimos de curto, médio e longo prazo no campo do comércio exterior, incluindo crédito à exportação, empréstimos de projetos contratados no exterior, empréstimos preferenciais de ajuda externa do governo chinês, crédito preferencial de comprador de exportação etc., além de lidar com cartas de garantias, cartas de crédito e outras formas de negócios de financiamento comercial e de garantia relacionados com comércio exterior, entre inúmeras outras atividades financeiras.⁸³

Com foco na gestão de riscos de crédito, foi criada, em 2001, a Corporação de Seguros de Crédito de Exportação da China (Sinosure), uma companhia estatal com personalidade jurídica independente que surgiu a partir da fusão da Seção de Seguros de Crédito à Exportação do Chexim e do Departamento de Seguros de Crédito à Exportação da Companhia de Seguros do Povo da China (PICC).

Ao fornecer seguros e outros serviços para o comércio exterior e investimento no exterior, a Sinosure promove o desenvolvimento da área, com foco no apoio às exportações de bens, tecnologias e serviços, especialmente produtos mecânicos e elétricos de alta tecnologia e de alto valor agregado e outras exportações de bens de capital, para promover o crescimento econômico e o emprego. Os principais produtos e serviços incluem: seguro de crédito de exportação de curto, médio e longo prazo; seguro de investimento no exterior; seguro de crédito doméstico; seguro de crédito de

81. Disponível em: <<http://english.mofcom.gov.cn/>>.

82. Disponível em: <<http://ccoic.cn/ecms/content/52>>.

83. Disponível em: <<https://bit.ly/3od5Wsj>>.

exportação relacionado à garantia de crédito e resseguro; gestão de contas a receber; cobrança de contas empresariais; consultoria de informações, entre outros.⁸⁴

Fundado em 1952, o CCPIT se consolidou como a principal instituição de promoção do comércio exterior chinês, tendo grande influência internacional.⁸⁵ O Conselho tem 21 escritórios de representação no exterior⁸⁶ e 73 no país. A estrutura adotada para atuar dentro da China mescla abordagem regional com industrial. Desse modo, dos 73 escritórios nacionais, cinquenta são subconselhos regionais (por exemplo: subconselhos de Beijing, Tianjin, Liaoning, Shanghai etc.) e 23 são subconselhos industriais (por exemplo: subconselhos da indústria têxtil, da indústria agrícola, da indústria automobilística, da indústria petroquímica etc.). Cada um deles tem o seu *site* específico, contendo as informações, dados e serviços respectivos para cada região ou setor.⁸⁷

O CCPIT é uma organização não governamental (ONG) e, portanto, não está diretamente subordinado a nenhum ministério, tendo importantes contatos tanto no governo quanto no setor privado. Contudo, é mais do que uma TPO, uma vez que se envolve na formulação de políticas e regras comerciais e econômicas, na negociação de comércio exterior e na elaboração de regras comerciais internacionais, juntamente com o Mofcom. O seu mandato inclui a implementação de estratégias de desenvolvimento nacional, a promoção do comércio exterior, do investimento bilateral e da cooperação econômica e tecnológica. A principal função quanto ao comércio exterior é apoiar as empresas que desejam se tornar exportadoras durante todo o processo de operação para inserção no mercado externo; e as que já exportam nas fases seguintes à inserção, como manutenção, expansão e diversificação (CCPIT, 2014). Embora contribua em algumas frentes para o investimento, a promoção de IDE é de responsabilidade do Conselho Chinês para Promoção de Investimentos Internacionais (CCIIP) e da Agência de Promoção de Investimentos da China (Cipa) (Fernandes, 2014).

O apoio do CCPIT às empresas ocorre por meio de uma ampla rede de serviços, tais como: emissão de certificados de origem para produtos de exportação; serviços de propriedade intelectual, como pedido de patente, registro de marca comercial, litígio e salvaguarda; consultoria jurídica, conciliação comercial, arbitragem comercial e marítima; realização ou organização das empresas chinesas para participar de exposições comerciais e econômicas, fóruns, feiras e outras conferências internacionais; representação da indústria nacional e do comércio no campo do comércio exterior; fornecimento de informações comerciais e pesquisas econômicas de mercado; e treinamento de profissionais para negócios e comércio, suporte de TI, incluindo informação de internet, construção de rede, manutenção e desenvolvimento de *software*, desenvolvimento de tecnologias e plataforma de serviços integrados de *e-commerce* transfronteiriços.⁸⁸ A maioria desses serviços conta com uma comissão ou escritório específico dentro do CCPIT para cuidar das tarefas a serem executadas – por exemplo, o Departamento de Serviços Jurídicos; o Departamento de Pesquisas; a Comissão de Arbitragem Marítima (Cmac);⁸⁹ o escritório de advocacia; e o de patentes e aarcas. Somados a

84. Disponível em: <<https://bit.ly/3if3fCu>>.

85. Disponível em: <<https://en.ccpit.org/>>.

86. Disponível em: <<https://bit.ly/3okWCml>>.

87. Disponível em: <<https://bit.ly/2XYNdp2>>.

88. Disponível em: <<https://bit.ly/2XY0Jt5>>.

89. Disponível em: <<http://www.cietac.org/>>.

departamentos mais usuais, envolvendo, por exemplo, finanças e recursos humanos, isso torna a estrutura do CCPIT uma das maiores do mundo.⁹⁰

Os subconselhos regionais se dedicam principalmente ao desenvolvimento de relações comerciais, econômicas e tecnológicas entre a respectiva região/província e outros países e regiões do mundo.⁹¹ Os subconselhos industriais se dedicam principalmente à promoção do comércio exterior dos respectivos setores, organizando exposições setoriais e feiras de comércio, tanto na China como no exterior, formando delegações nacionais de comércio e técnicos enviados ao exterior para concepção de negócios e ampliação do mercado internacional, realizando pesquisas e prestando informações e serviços de consultorias sobre comércio e cooperação econômica para empresas e organizações nacionais e estrangeiras.⁹²

No âmbito nacional, as atividades do CCPIT estão voltadas à exposição das regiões e indústrias, as quais recebem mais ou menos atenção, dependendo das prioridades estabelecidas a cada ano. De acordo com as estatísticas do CCPIT, em 2018, mais de 70% das exposições foram realizadas nas regiões Leste, Sul e Norte da China, ficando em segundo plano as áreas Sudoeste, Nordeste, Noroeste e Central do país. Os centros de exposições distribuíram-se basicamente nas províncias da costa oriental. Quanto à distribuição setorial, as exposições de 2018 se concentraram na indústria leve e na indústria pesada, com cerca de 65% dos eventos. O setor de serviços foi o foco de cerca de 20% das exposições, uma proporção relativamente baixa (CCPIT, 2019).

No âmbito internacional, a atividade mais realizada pelo CCPIT é a organização e participações em exposições internacionais de comércio. O objetivo do CCPIT ao focar nessas atividades é dar pleno desempenho às vantagens regionais e industriais, organizando empresas nacionais para participar de exposições em alguns países desenvolvidos, a fim de explorar os seus mercados. Como resultado, as empresas nacionais não apenas aprendem sobre tecnologias avançadas mas também promovem a transformação e atualização domésticas e melhoram o *status* da indústria chinesa nas cadeias globais de valor (CCPIT, 2019).

Em 2008, o CCPIT procurou melhorar efetivamente o nível de cooperação entre as empresas chinesas e suas contrapartes, adotando a estratégia de realizar grandes eventos e participar de exposições no exterior regularmente. Ao longo do ano, o Conselho realizou e participou de 984 exposições no exterior, estabeleceu seis cooperativas de promoção comercial multilaterais e quatro conselhos empresariais bilaterais. Fez avanços constantes ao i) abrir canais de comércio com países que não tinham relações diplomáticas com a China; ii) manter estável as relações com os principais parceiros comerciais; iii) impulsionar os diálogos entre os negócios chineses e norte-americanos sobre questões polêmicas e pontos difíceis; e iv) explorar mais os mercados emergentes. Também aprimorou a organização de eventos comerciais e promoveu o desenvolvimento da indústria de exposições da China (CCPIT, 2010).

Ademais, no mesmo ano, o CCPIT se esforçou para inovar o mecanismo de trabalho e, para isso, impulsionou a informatização do Conselho e fortaleceu a administração dos escritórios de representação no exterior. Assim, melhorou a qualidade dos serviços prestados, apresentando pesquisas

90. Disponível em: <<https://bit.ly/39KsCYA>>.

91. Disponível em: <<http://www.ccpit-sx.org/mchjg/283645.shtml>>.

92. Disponível em: <<http://www.ccpitex.com/eng/aboutus/1963.html>>.

mais detalhadas, vários serviços customizados e consultorias personalizadas e distribuindo uma série de produtos de informações com maior cobertura de mercado (CCPIT, 2010).

Em 2013, o CCPIT hospedou 76 delegações visitantes; organizou 67 visitas externas de delegações chinesas; participou de 41 reuniões internacionais; organizou 34 fóruns, feiras e seminários econômicos; assinou 58 acordos de cooperação, no valor total de US\$ 17,6 bilhões; implementou 32 exposições no exterior, resultando em um acordo de comércio exterior e cooperação econômica de US\$ 559 milhões. Ademais, o CCPIT emitiu mais de 3,7 milhões de licenças e certificados; tratou de 1.757 casos de mediação comercial. Em todos os níveis, concluiu 1.848 projetos de globalização e 6.018 projetos de introdução comercial (CCPIT, 2014).

Enfrentando uma desaceleração na economia mundial, o CCPIT trabalhou, em 2013, para aprimorar a cooperação e a comunicação entre empresas chinesas e estrangeiras de forma mais ativa e eficiente. Além de implementar ativamente a Diplomacia de Cúpula, organizando grandes delegações de negócios que acompanham as visitas oficiais do chefe de Estado da China e hospedando delegações de negócios que acompanham visitas de líderes estrangeiros à China, executou outros importantes procedimentos, entre os quais:

- criou plataforma de comunicação e cooperação por meio de mecanismo bilateral e multilateral;
- realizou atividades econômicas em consonância com a diplomacia nacional e intensificou a cooperação com economias importantes;
- realizou atividades econômicas e de promoção comercial com Hong Kong, Macau e Taiwan;
- criou um novo padrão para treinamento de ajuda externa;
- desenvolveu ativamente a exposição de marca própria;
- fortaleceu o atendimento e orientação do setor de exposição;
- fortaleceu a promoção comercial de serviços;
- melhorou a capacidade de operações internacionais das empresas;
- utilizou a vantagem da CCOIC para promover o desenvolvimento econômico local;
- enviou pessoas para trabalhar em organizações internacionais;
- participou ativamente na definição de regras econômicas e comerciais internacionais;
- defendeu os interesses das empresas juntamente ao governo e ao departamento judicial; e
- fez diversas pesquisas e apresentou sugestões ao governo (CCPIT, 2014).

Segundo o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), a Ásia enfrenta uma lacuna de financiamento de infraestrutura estimada em US\$ 26 trilhões até 2030. Para resolver isso, várias iniciativas regionais e sub-regionais foram implementadas visando ao melhor desenvolvimento da conectividade de transporte no continente. Entre as principais medidas está a Belt and Road Initiative (BRI). Lançada pelo governo chinês em 2013, a iniciativa se trata de um programa transcontinental de política e investimento de longo prazo que visa ao desenvolvimento de infraestrutura e à aceleração da integração econômica dos países ao longo da histórica Rota da Seda, com grande foco em países

da Ásia, África Oriental, Europa Oriental e Oriente Médio, uma região composta principalmente por mercados emergentes. Atualmente, 71 países participam da iniciativa, representando, juntos, mais de um terço do produto interno bruto (PIB) mundial e dois terços da população mundial.⁹³

Na lista de prioridades do CCPIT para a organização de exposições internacionais em 2018 estavam: implementar efetivamente a BRI; fortalecer a cooperação em capacidade industrial com os países latino-americanos; e se concentrar no desenvolvimento de exposições de marcas chinesas e na expansão do mercado internacional (CCPIT, 2019).

Ainda em 2018, o CCPIT organizou empresas nacionais para participarem da Convenção Internacional da Biodiversidade nos Estados Unidos, que se concentrou em questões como o sequenciamento de genes e desenvolvimento de novos medicamentos, reforçando a força geral da bioindústria do país e seu desenvolvimento nos últimos anos. Por meio da organização de diversas atividades, o CCPIT criou condições para que as bioempresas e parques científicos chineses se comuniquem com colegas de todo o mundo, compreendam as últimas tendências de desenvolvimento da biotecnologia e construam uma plataforma para cooperação empresarial e compartilhamento de informações, além de fornecer-lhes acesso à tecnologia, investimentos e recursos humanos dos Estados Unidos.

O Conselho também organizou empresas nacionais para participarem da Exposição de Tecnologia da Indústria Automotiva de Nova Energia Europeia, em Munique, que foi uma feira internacional de destaque para profissionais na área de veículos de energia renovável e uma plataforma importante para conectar a indústria automotiva alemã 4.0 e a *made in China* 2025. A vitalidade da indústria automotiva de energia limpa e renovável da China foi demonstrada por 36 expositores chineses, e o evento intensificou o intercâmbio e a cooperação internacional no setor (CCPIT, 2019).

Em 2019, sob a orientação de promover a coconstrução da BRI e com foco em lidar com os atritos econômicos e comerciais sino-americanos, o CCPIT organizou um total de 745 empresas de todo o país para realizar dezesseis projetos de exposições no exterior ao longo do ano, recebendo cerca de 630 mil visitantes estrangeiros. Essas exposições desempenharam um papel ativo na abordagem da situação geral, promovendo a cooperação econômica e comercial estrangeira. Também foi montada uma área de exposição de imagem nacional em cada projeto de exposição, para destacar o conceito BRI e chamar a atenção dos visitantes para participarem da construção da iniciativa com o intuito de promover uma cooperação de mútuo benefício (*win-win*) entre os países (CCPIT, 2020).

No mesmo ano, enfrentando um cenário mais desafiador, com o acirramento dos atritos comerciais entre China e Estados Unidos, o CCPIT procurou um desenvolvimento da indústria de exposições da China ainda mais ativo, com vistas a chegar a um moderno sistema econômico expositivo. Para tanto, o Conselho focou em especialização, internacionalização, *branding* (gestão de marca), otimização e informatização. Entre outros, os resultados foram: crescimento constante das exposições no exterior, contribuindo ativamente para a coconstrução da BRI; aumento na oferta de locais de exibição; mudança gradual nas políticas industriais convencionais para obter maior otimização do ambiente de negócios; transição de uma indústria de exposições quantitativa para uma nova etapa de melhoria da qualidade; integração cruzada que melhorou a eficiência do trabalho e gerou novos modelos de negócios (CCPIT, 2020).

93. Disponível em: <<https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road/>>.

Em 2019, o CCPIT também implementou iniciativas para promover a globalização ordenada da capacidade de produção competitiva da China em setores específicos. Para tanto, organizou 238 empresas nas áreas de construção de infraestrutura, desenvolvimento e aplicação de energia, ferrovia de alta velocidade, aviação, comunicações sem fio e internet para realizar uma série de exposições de marcas sobre cooperação de capacidade de produção em quatro países africanos: Uganda, Etiópia, Nigéria e Quênia. Essas exposições atraíram mais de 160 mil visitantes de mais de vinte países da África e realizaram um montante de quase US\$ 60 milhões em comércio exterior e acordos de cooperação econômica e intenções de cooperação, conectando ainda mais as empresas chinesas com a demanda da região africana e promovendo a estreita integração das indústrias competitivas da China e da capacidade de produção de alta qualidade com a industrialização e diversificação econômica da África (CCPIT, 2020).

Também em 2019, o CCPIT organizou empresas chinesas para participarem de exposições em mercados tradicionais, como a Europa, de modo que elas pudessem melhorar o intercâmbio em logística, transporte, telemática, cidades inteligentes e outros campos. Duas das exposições que as empresas participaram foram a Feira Internacional Alemã de Logística, Transporte e Telemática; e o Congresso Mundial de Exposição de Cidade Inteligente da Espanha.

Na Feira da Alemanha, o CCPIT divulgou o sistema de transporte chinês, expandiu a influência internacional da marca unificada da China Railway Express (linha internacional de trens de contêineres que funciona entre a China e a Europa) e consolidou a posição importante da logística da China na logística internacional e na indústria de transporte. Assim, permitiu que as empresas de logística chinesas pudessem aprender com a organização avançada de tecnologias de gestão e experiência do melhor setor de logística do mundo, reforçou o intercâmbio internacional e a cooperação das empresas chinesas de logística.

Com o Congresso da Espanha, o CCPIT fortaleceu o intercâmbio internacional e a cooperação entre as indústrias relevantes das cidades inteligentes da China, ajudou empresas relevantes a compreenderem o mercado internacional, aprimorou o intercâmbio amigável e facilitou as empresas chinesas a alcançarem resultados comerciais substanciais, de modo a melhorar a posição das indústrias do país nas cadeias globais de valor (CCPIT, 2020).

Além do foco nos setores, o CCPIT também focou nas inúmeras PMEs que surgiram na China nos últimos quarenta anos e percebeu que a maioria não estava tão bem equipada quanto as grandes corporações transnacionais que possuem canais no exterior, campanhas de *marketing* e marcas reconhecidas, necessitando, portanto, de suporte adequado. Assim, em 2018, o Conselho aplicou um questionário *on-line* às PMEs chinesas, complementado com algumas visitas físicas, a fim de identificar quais serviços ligados às atividades de comércio internacional seriam mais requisitados, obtendo 7.459 respostas. O estudo resultou no lançamento, em maio de 2019, da plataforma *on-line* denominada Comerciantes de Confiança On-line (Trusted Traders On-line), por meio da qual as PMEs podem ter acesso a informações de empresas e dados de produtos, consultoria para operações comerciais globais, avaliação de crédito padronizada, solução de dúvidas com especialistas, análises de mercados e oportunidades de negócios, incluindo contato direto entre exportadores e potenciais compradores, além de suporte para desenvolvimento de marca. Tal iniciativa ganhou visibilidade no WTPO Awards 2020, que destacou a capacidade de quebrar barreiras de informação e disponibilizar: acesso a dados reais, confiáveis; avaliações padronizadas; e conectar diretamente negociantes ativos e interessados (ITC, 2020).

4.7 Costa Rica

Quem direciona a política de comércio exterior na Costa Rica, como também a de IED, é o Ministério de Comércio Exterior (Comex), cuja missão é fazer com que a inserção na economia global traga benefícios ao país.⁹⁴ Criado em 1986, o Comex é responsável exclusivamente pela política de comércio internacional e cooperação econômica externa, enquanto o Ministério de Economia, Indústria e Comércio (Meic) cuida das políticas nacionais de desenvolvimento econômico.⁹⁵ Já ao Ministério de Relações Exteriores e Cultura (RREE) cabe a regência da política externa.⁹⁶

A Costa Rica tem impulsionado as iniciativas sobre facilitação de comércio internacional em diferentes âmbitos: multilateral, nacional e regional. No âmbito multilateral, o Comex mantém o Acordo de Facilitação do Comércio (TFA) da OMC desde 2017, o qual contém disposições relacionadas a agilizar a liberação e o desembaraço aduaneiro de mercadorias, a transparência e publicação de etapas, a simplificação de procedimentos, o diálogo público-privado, a gestão de riscos e a cooperação. A implementação em âmbito nacional dessas obrigações previstas no acordo é coordenada pelo Conselho Nacional de Facilitação de Comércio (Conafac).⁹⁷

Em âmbito regional, o Comex criou, em 2017, o Programa de Integração de Fronteiras (PIF), voltado para fortalecer a competitividade e a integração regional do país e obter maior eficiência na gestão desse comércio de fronteiras, buscando postos fronteiriços modernos, competitivos, digitalizados e seguros. Para tanto, o programa foca na simplificação, automatização e reengenharia de processos e no funcionamento coordenado das instituições competentes, além de realizar melhorias para atender aos padrões internacionais de gestão socioambiental.

O aprimoramento de sistemas informatizados de apoio ao comércio envolve: o Sistema Nacional Integrado de Gestão de Riscos (Siniger); o Sistema de Controle de Gestão (Siscog); a Janela Única de Comércio Exterior (Vuce); a Tecnologia da Informação para Controle Aduaneiro (Tica). O PIF foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio de um contrato de empréstimo de US\$ 100 milhões e tem um plano de execução para o período de 2017 a 2024.⁹⁸

As empresas costarriquenhas contam ainda com o apoio da Câmara de Comércio da Costa Rica (CCCR), uma organização privada, sem fins lucrativos, estabelecida em 1915, que tem entre seus objetivos promover o crescimento do setor comercial do país por meio da geração de negócios com parceiros internacionais e, para isso, fornece informações às empresas membros sobre potenciais mercados externos e setores, bem como consultorias para a realização de negócios estratégicos. Além disso, coordena e facilita a participação dos membros em missões comerciais e feiras internacionais, identifica e gerencia fundos de cooperação para a realização de projetos de comércio exterior e representa os interesses das empresas associadas na definição de políticas nacionais de comércio exterior.⁹⁹

Outra importante organização empresarial privada, sem fins lucrativos e independente é a Câmara de Exportadores da Costa Rica (Cadexco). Fundada em 1981, reúne empresas exportadoras, ou

94. Disponível em: <<https://www.comex.go.cr/>>.

95. Disponível em: <<https://www.meic.go.cr/meic/>>.

96. Disponível em: <<https://www.rree.go.cr/>>.

97. Disponível em: <<https://bit.ly/3ESeWc6>>.

98. Disponível em: <<https://www.comex.go.cr/facilitacion-comercio/pif/>>.

99. Disponível em: <<http://camara-comercio.com/>>.

ligadas ao processo, com o intuito de promover e auxiliar as suas exportações e a competitividade e o desenvolvimento do comércio exterior como um todo. O apoio se realiza por meio de divulgação de informações,¹⁰⁰ seminários e palestras ministrados por exportadores experientes e especialistas de áreas comerciais estratégicas, facilitando a transmissão de experiências e conhecimento aos participantes; e por treinamentos técnicos aos funcionários, ou mesmo aos empreendedores, que precisam atualizar o seu perfil profissional em comércio, gestão aduaneira, logística e outras questões que impactam o setor exportador.

Desde 2006, a Cadexco tem uma plataforma de serviços de treinamento e pesquisa chamada de Instituto de Comércio Exterior da Costa Rica (Icoex), a qual oferece diferentes opções de cursos de curta duração, *workshops*, e programas de técnicos especialistas em: comércio exterior, logística de transporte internacional e operações de regimes especiais.¹⁰¹

O Banco Central da Costa Rica (BCCR) é que executa as leis de pagamentos de transações internacionais, e é a ele que as empresas devem recorrer para obtenção da Licença de Exportação, que é o documento que autoriza os exportadores a realizarem as suas transações.¹⁰²

As opções de financiamento e garantias de cobertura para operações internacionais são encontradas no Banco Nacional da Costa Rica (BNCR), que tem uma equipe especializada na gestão de comércio exterior.¹⁰³ Contudo, como identificado em estudo realizado pela Corporação de Comércio Exterior da Costa Rica (Procomer), muitas das PMEs do país que desejam se tornar exportadoras não possuem um conhecimento claro e adequado acerca das opções de crédito disponíveis (ITC e Procomer, 2015).

A Procomer é a EPA da Costa Rica. É uma agência pública não estatal, dita também como semiprivada, criada em outubro de 1996, por meio da fusão entre o Centro para Promoção de Exportações e Investimentos (Cenpro) e a Corporação para Zonas Francas.

Alguns departamentos recebem nomeações de cargos do governo, mas o financiamento vem por meio da tributação das zonas de livre-comércio, o que lhe confere uma fonte de renda independentemente do governo vigente.

Embora a Procomer tenha o investimento como missão descrita em sua atuação, juntamente com a promoção do comércio exterior, a promoção do IED é de maior responsabilidade da Agência de Promoção de Investimentos da Costa Rica (Cinde). As duas agências são independentes, mas cooperam em determinadas atividades. A Procomer possui sete escritórios no país e 25 no exterior, 2.249 empresas membros exportadoras, com mais de 4.198 produtos exportados para 149 destinos. As PMEs são o foco das atividades típicas de assistência da EPA, que incluem divulgação de boletins informativos com pesquisas e análises de mercados, publicação de guias e manuais para o comércio exterior, realização de eventos e feiras, serviços de consultoria, treinamento e formação de profissionais qualificados, entre outras.¹⁰⁴

100. Em 2020 foi lançada uma versão digital do chamado Diretório Oficial da Cadexco, apresentado como um novo produto que, além de ter um guia para o setor exportador, vai direcionar cada postagem a todos os *sites* e redes sociais das empresas anunciantes.

101. Disponível em: <<https://www.cadexco.org/>>.

102. Disponível em: <<https://www.bccr.fi.cr/SitePages/Inicio.aspx>>.

103. Disponível em: <<https://www.bnrcr.fi.cr/>>.

104. Disponível em: <www.procomer.com>.

Em 2007, a Procomer estabeleceu como metas: aumentar a capacidade exportadora das empresas, usar as TICs e métodos inovadores, desenvolver novos serviços e diversificar a pauta exportadora e os mercados de destino. Como resultado, passou a exportar produtos de alta tecnologia e serviços, diminuindo as exportações de produtos primários e reduzindo a dependência do mercado dos Estados Unidos e aumentando a exportação para países asiáticos. Também aumentou a capacidade de atendimento direcionado às necessidades dos clientes; criou um sistema de gestão, com certificado da Organização Internacional de Normatização (International Organization for Standardization – ISO) e monitoramento e avaliação contínuos; criou um centro de informações que consegue entregar 50% de forma eletrônica; gerou um índice de satisfação dos clientes que atingiu 95% de sucesso; e organizou eventos e reuniões anuais entre compradores e vendedores, sendo apoiados pelos escritórios no exterior.¹⁰⁵

O aumento da exportação de produtos de alta tecnologia e métodos inovadores se deveu, em grande parte, à empresa multinacional Intel, que operou na Costa Rica de 1997 a 2014. Sendo uma das maiores produtoras mundiais de microprocessadores, a Intel foi a empresa com maior investimento na Costa Rica na época, abriu uma janela de crescimento internacional do país e atração de IED e se transformou em um centro de pesquisa e desenvolvimento de última geração, representando 60% das exportações de pesquisa e desenvolvimento do país.¹⁰⁶ A Intel atraiu outras empresas de eletrônicos, tanto de médio porte como multinacionais de alta tecnologia, as quais foram responsáveis, em 2012, por 27% das exportações do país, sendo um percentual maior do que o total dos setores agrícola, pecuário e de pesca (Murillo, 2014). O impulso às vendas ao exterior ocorreu logo que a empresa se instalou no país, e em 1999 as exportações dos seus produtos representaram 38,5% das exportações totais de bens da Costa Rica (Monge-González, 2017).

Em 2015, a Procomer lançou um programa denominado Modelos Associativos para Exportação (Associative Models for Export – AME), com o intuito de multiplicar o seu apoio à expansão das PMEs no mercado externo por meio de modelos de negócios com soluções inovadoras. São alianças voluntárias de empresas que concordam em desenvolver, promover e exportar seus produtos e serviços conjuntamente, assumindo o comprometimento com o plano de negócios do grupo.

Os grupos podem ser compostos por empresas concorrentes que concordam em cooperar em prol de um objetivo comum e específico – por exemplo, a promoção da marca do setor – ou por empresas complementares, bem como por empresas de um setor específico ou cadeia de valor que não competem entre si, necessariamente, mas veem na cooperação em grupo uma oportunidade de atingirem os mesmos objetivos de mercado.

A Procomer entra com os seus serviços já existentes e mecanismos de suporte, porém o programa pode implementar ações adicionais financiadas completamente pelas empresas membros.¹⁰⁷ A metodologia AME foi aplicada em diferentes setores, procurando formar alianças entre as PMEs e gerar desenvolvimento e promoção de vendas de seus produtos, diversificando as exportações da Costa Rica. Entre os ganhos obtidos pelo programa estão as reduções de custos e de riscos, ampliação das vendas e dos lucros e maiores economias de escala. Entre os casos de sucesso passados pelo modelo AME estão: o setor de filmes, com o desempenho dos estúdios de animação; as empresas exportadoras

105. Disponível em: <<https://bit.ly/3me00ux>>.

106. Disponível em: <<https://intel.ly/3m5qMXU>>.

107. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZFQDOD>>.

de café e rambutan; e empresas de ciência e tecnologia com parcerias em pesquisa e inovação, como os setores aeroespacial e de biotecnologia.¹⁰⁸

Em 2018, a Procomer estabeleceu, junto com a Fundação Costa Rica-Estados Unidos para Cooperação, a Plataforma de Crescimento Verde. Em 2019, essa parceria público-privada foi aderida pelo BID. A ação está apoiando as PMEs que tenham capital inicial para desenvolver inovações de processos e de produtos de forma a se tornarem mais sustentáveis, produtivas e competitivas. Com um financiamento inicial de US\$ 4,5 milhões, o intuito é beneficiar, em quatro anos, 260 PMEs da Costa Rica que sejam exportadoras ou potencialmente exportadoras. De início, 105 PMEs foram financiadas, sendo 36% localizadas em regiões menos desenvolvidas e 40% com proprietárias mulheres. Os impactos já puderam ser sentidos com 26 PMEs, selecionadas em 2018, concluindo 100% de seus projetos de transformações verdes, reduzindo a emissão de gases de carbono e recuperando 20% do investimento em dois meses. As suas exportações aumentaram mais de 23% em relação ao ano anterior e os produtos passaram a obter maior qualidade para o mercado global (ITC, 2020).

No geral, as principais práticas desempenhadas pela Procomer são: i) o foco no trabalho em equipe por diferentes empresas, uma vez que ao trabalharem juntas se beneficiam do compartilhamento de conhecimentos e experiências, ganham maior competitividade quando colaboram e potenciais resultados positivos individualmente e para o setor como um todo; ii) o uso de um modelo de processos sistematizados que é flexível, podendo incorporar diferentes características de empresas exportadoras de diferentes setores; iii) a capacitação para empresas com ações diretas e ativas que garantem um modelo de exportação sustentável; iv) a seleção e capacitação para as PMEs se tornarem exportadoras, com um programa desenvolvido em quatro etapas; v) o monitoramento do desempenho em todos os níveis, por meio de ferramenta de gerenciamento CRM e pelo modelo AME, desenvolvido para medir qualitativa e quantitativamente todas as fases do programa, possibilitando melhor avaliação das atividades operacionais, de resultados e impactos; vi) a promoção de impacto por meio de orientação estruturada, apoio em participação em feiras internacionais e desenvolvimento de marca coletiva, associando os produtos e serviços de suas empresas com os valores que o país busca reforçar, que são inovação, sustentabilidade, eficiência e progresso social.¹⁰⁹ A Procomer foi destaque entre as melhores TPOs do mundo no WTPO Awards de 2008, 2016 e 2020.

5 DISCUSSÃO DE RESULTADOS: ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL, TIPOS DE MANDATOS, FORMAS DE FINANCIAMENTO E BOAS PRÁTICAS

Pela pesquisa realizada, pode-se observar que cada país aborda a promoção de exportações de acordo com as próprias necessidades, embora se perceba a existência de um certo padrão internacional. No nível operacional, existem instituições com papéis similares entre os países, porém são organizações personalizadas e diferenciadas; já no nível estratégico, há diferentes táticas, que incluem práticas comuns e algumas únicas e exclusivas de cada país.

Como explicitado em ITC (2015), são as necessidades estratégicas de cada país e governo que irão determinar, em última instância, o tamanho das TPOs, a sua governança, as fontes de financiamento, bem como as suas atividades de promoção comercial. Ou seja, não existe uma fórmula organizacional única, o mais importante é a decisão política de levar a questão da promoção de exportações adiante.

108. Disponível em: <<https://bit.ly/3igUhoz>>.

109. Disponível em: <<https://bit.ly/3igUhoz>>.

No que concerne à jurisdição das TPOs, pode-se observar que existe uma supervisão política, coordenada, normalmente, por um ministério.

Os ministérios, em geral, também são responsáveis por mais de uma atividade, de modo que apenas na Costa Rica a autoridade é denominada Ministério do Comércio Exterior, enquanto no Japão e na Coreia do Sul, os ministérios que cuidam do comércio também cuidam da economia, indústria e da indústria e energia, respectivamente. O Ministério de Indústria e Energia também é a autoridade na Alemanha, porém sem mencionar especificamente o comércio no seu mandato. Já a jurisdição na Finlândia está sob o Ministério de Economia e Emprego; na Lituânia, sob o Ministério da Economia e Inovação; enquanto na China, a TPO não está sob a jurisdição de nenhum ministério.

Cabe ressaltar que, em alguns países, esses ministérios não desempenham apenas o papel de coordenação e implementação da política de comércio exterior. Por exemplo, na Alemanha, o BMWi também oferece alguns instrumentos de financiamento às atividades relacionadas ao mercado exportador; e na Finlândia, embora quem planeje a política comercial e coordene a TPO seja o Ministério da Economia e Emprego, o Ministério das Relações Exteriores também está envolvido e oferece oportunidades de financiamento, organiza visitas e eventos e fornece informações de mercados. Como mencionado, a TPO da China não está sob jurisdição de nenhum ministério, mas o Mofcom auxilia as PMEs a se desenvolverem nos mercados internacionais, por meio de consultorias, informações e feiras.

Quanto às repartições das TPOs, observou-se que apenas as da Lituânia e da China possuem mais escritórios nacionais do que no exterior, sendo que essa diferença é de apenas nove escritórios a mais da Enterprise Lituânia atuando no país, comparados aos do exterior, e de 52 a mais dos CCPIT que atuam no território da China. Uma das razões é o fato da TPO da Lituânia ser a que possui o menor número de escritórios, apenas 27 no total, que é uma característica similar à TPO da Costa Rica, que atua com poucos escritórios, sendo 32 no total, mas, nesse caso, ao contrário da Lituânia, são dezoito a mais no exterior.

Essas configurações são relativamente reduzidas quando comparadas ao total de escritórios da Coreia do Sul (139) e do Japão (124). Nesses dois casos, cabe destacar, entretanto, que a Kotra atua muito mais com escritórios no exterior, comparativamente ao número de escritórios presentes em território nacional, sendo 125 a mais no exterior; já a Jetro, embora também possua mais escritórios no exterior do que no próprio país em termos absolutos, a diferença é menor relativamente à Kotra, sendo de apenas 28.

Desse modo, percebe-se que a Coreia tem uma rede bem maior de escritórios representativos no exterior, comparativamente à rede nacional, enquanto o Japão possui uma proporção mais equilibrada entre escritórios internos e externos. Ainda assim, e com quinze escritórios a menos no total, a Jetro possui mais que o dobro de funcionários da Kotra.

Em termos de clientela, todas as TPOs investigadas focam nas PMEs como clientes-alvo, desde as que desejam se tornar exportadoras até as que já exportam e desejam expandir o comércio externo.¹¹⁰

No que tange aos mandatos, pode-se destacar que as TPOs pesquisadas tendem a incluir a promoção de exportações e de investimentos juntas, bem como a promoção de internacionalização e de importações em alguns casos. Em relação às exportações e investimentos, algumas organizações

110. Estas informações estão resumidas no quadro A.1, no apêndice deste artigo.

já tinham o mandato misto desde o início de suas atividades, enquanto outras aderiram mais tarde a essa configuração.

A Jetro, do Japão, desde o início é uma agência com mandato misto. Já as agências da Coreia do Sul, da Alemanha e da Finlândia adotaram mandatos mistos anos depois das respectivas criações. A sul coreana Kotra iniciou a promoção comercial em 1962 e incorporou a promoção de investimentos em 1995. A Alemanha optou por unir as atividades de promoção de exportações e de investimentos na mesma agência apenas em 2009, com a criação da GTAI, que resultou da fusão das duas agências anteriores que tinham mandatos únicos para exportação e para investimento, com origem em 1951. A Finlândia também tinha uma organização especializada na promoção comercial desde 1999 e só unificou as promoções de exportações e de investimentos no mandato da mesma agência em 2018, quando uniu as organizações Finpro e Tekes, formando a Business Finland. Já as TPOs da China e da Costa Rica, CCPIT e Procomer, respectivamente, embora declarem em seus mandatos que haja uma frente em prol de investimentos, tal atividade é encarregada de agências para a promoção de investimentos (IPAs), como o CCIIP e a Cinde, respectivamente. Por fim, a Lituânia mantém a EPA Enterprise Lituânia com mandato específico para a promoção de exportações, enquanto a de investimentos é de responsabilidade da IPA Invest Lituânia.

Desse modo, se observa que, dos países desenvolvidos investigados, apenas a Lituânia possui, atualmente, agências distintas para promoção comercial e de IED, enquanto Coreia do Sul, Alemanha e Finlândia tiveram um interesse recente de unir a promoção de exportações e de investimentos em uma única agência. Já os dois países em desenvolvimento, China e Costa Rica, têm agências distintas para promoção de comércio e investimento, porém as organizações desenvolvem trabalhos em conjunto. Segundo o ITC (2015), a Costa Rica é um ótimo exemplo de como as atividades combinadas de promoção de comércio e investimento podem beneficiar os usuários, ainda que não estejam sob a mesma agência de jurisdição.

Contudo, as vantagens dos mandatos mistos em uma única agência têm sido levadas em consideração por muitos países. Além dos aqui selecionados, Austrália, Cazaquistão, Suíça e Filipinas são outros exemplos de países que uniram a promoção de exportação e de investimento no mesmo mandato de suas agências e têm obtido sucesso.

Como destaca Prunello (*apud* ITC, 2015, p.17), existe uma sinergia entre comércio e investimento. Por meio do investimento, é possível obter transferências de tecnologias e efeitos de transbordamento (*spillover*), bem como maiores ligações industriais, o que acarreta ganhos de produtividade, facilitando a competitividade das exportações. Há desafios a serem superados, entretanto há motivos organizacionais, estratégicos e operacionais, tanto econômicos quanto políticos, que justificam o comércio e o investimento se reforçando mutuamente e fortalecendo as instituições de apoio ao comércio.

Segundo a pesquisa do ITC (2015), 45% das TPOs do mundo têm mandatos de promoção de exportações e investimentos sob a mesma agência, contra 55% que possuem mandatos separados por agência. Os mandatos mistos ocorrem com maior frequência nos países de alta renda. Nestes, 66% das TPOs desenvolvem as duas funções, contra 34% que desenvolvem as funções em agências distintas. Já para os países de baixa, média baixa e média alta rendas, considerando a proporção entre TPOs com mandatos mistos e não mistos, temos o seguinte quadro: países de baixa renda, 45% e 55%; países de renda média baixa, 48,3% e 51,7%; e países de renda média alta, 50% e 50%.

Quanto à natureza das agências, vimos que, entre as apresentadas, todas são públicas, com dois casos em que são agências públicas mas não governamentais¹¹¹ (China e Costa Rica) e dois casos em que são públicas governamentais, porém o financiamento é misto, ocorrendo em parte pelo auxílio do setor privado (Alemanha e Finlândia). A origem do financiamento das TPOs advém, em sua maioria, dos próprios ministérios ou bancos públicos, além das taxas de serviços pagos pelas empresas e cobrança de tributos em zonas de livre-comércio.

No que se refere ao financiamento às exportações concedido diretamente às empresas, diversos instrumentos ou programas de crédito são oferecidos pelos bancos domésticos, por instituições financeiras e pelas agências de crédito à exportação (*export credit agencies* – ECAs).

Em alguns países, o sistema de crédito é tido como um instrumento central de promoção do comércio exterior. É o caso da Alemanha, que oferece diversas modalidades de financiamento para exportações por meio de duas instituições de crédito voltadas especialmente para isso (AKA Bank e KfW IPEX-Bank) e tem um foco significativo nas garantias de crédito à exportação (Coberturas Hermes) disponibilizadas pela ECA do país.

Na mesma linha, a Finlândia e a Lituânia também têm as suas ECAs (Finvera e Invega, respectivamente) responsáveis pelo fornecimento de créditos para exportações e de garantias contra riscos decorrentes delas. Já na Coreia do Sul, a ECA é o Korea Eximbank, criado para essa finalidade específica e que também oferece diversos instrumentos e programas de suporte.

Japão e China também têm seus bancos de exportação e importação (JBIC – antigo Jexim – e Chexim, respectivamente), que utilizam diferentes instrumentos de financiamento. Em complemento, esses países possuem agência especializada em seguros de crédito de exportação (Nexi e Sinasure, respectivamente). Já na Costa Rica, as opções para financiamento de exportações e garantias são oferecidas pelo banco nacional do país (BNCR), mas, conforme a Procomer, as empresas têm pouco conhecimento desses instrumentos.

Observa-se, portanto, que os países mais desenvolvidos veem o financiamento como um elemento tão importante quanto as operações da TPO para as suas respectivas políticas de promoção de exportações. As nações abordadas neste artigo não apenas criaram instituições e programas específicos para o financiamento das exportações, como também não se limitaram a fornecer diretamente crédito, introduzindo programas de garantia de crédito, que dão mais segurança tanto às empresas quanto às instituições financeiras.

Ao assumir para si o risco de inadimplência e demais riscos associados à atividade de exportação, os governos desses países estimulam a concessão de crédito à exportação, além da própria atividade exportadora, especialmente para mercados considerados de maior risco. Na contramão, em países em desenvolvimento, a exemplo da Costa Rica, observa-se uma certa negligência quanto ao empenho na criação de uma ECA, e medidas de crédito permanecem insuficientes, constituindo um empecilho para a inserção dos produtos de PMEs domésticas nos mercados externos.

Também nas atividades operacionais de promoção de exportação se destacam as câmaras de comércio nacionais como importantes instituições atuantes. Normalmente presentes em grande número tanto nos respectivos países quanto no exterior, elas representam os interesses das empresas

111. Ou seja, são organizações sem fins lucrativos, orientadas para atender diretamente ao interesse público, porém, não pertencem ao Estado, bem como a nenhuma propriedade privada. São agências que têm o governo como um importante aliado, sem, todavia, ser dono delas.

nacionais e disponibilizam serviços muito similares aos prestados pelas TPOs, como informações de mercados, consultoria para todas as fases de exportação, treinamentos profissionais, realização de conferências, promoção de intercâmbio empresarial, entre outras. As câmaras de comércio estão presentes em todos os países selecionados e desenvolvem atividades análogas.

Existe uma série de serviços imprescindíveis para a promoção de exportações, que são adotados por todas as TPOs analisadas e se confundem, como dito, com os também prestados pelas câmaras de comércio. As empresas são auxiliadas em todas as fases da atividade de exportação.

Entre as práticas comuns das TPOs estão: i) pesquisas de mercados, incluindo avaliações setoriais e regionais; ii) análises macroeconômicas de mercados compradores e de novos mercados estratégicos para crescimento; iii) publicação e distribuição de informações padronizadas e regularmente atualizadas; iv) organização e participação em feiras de exposições, seminários e conferências de comércio exterior; v) reuniões e contatos com clientes-alvo e busca por potenciais parceiros; vi) consultorias personalizadas; vii) treinamento profissional; viii) programas de financiamentos focalizados em setores-chave, em parceria com outras instituições financeiras; e ix) suporte *on-line* para solução de dúvidas com especialistas, conhecimento de potenciais mercados e produtos, bem como disponibilidade de serviços remotos de escritório e demais demandas personalizadas, além de criação de plataformas digitais que funcionam como mercados *on-line*, colocando em contato direto exportadores com potenciais compradores.

Além dos serviços tradicionais, as TPOs oferecem diversos programas com direcionamentos específicos para determinados países e indústrias/setores, conforme apresentado a seguir.

- 1) A GTAI, por exemplo, lançou programas voltados para empresas envolvidas com energias renováveis, eficiência energética, redes inteligentes, tecnologias de armazenamento, reciclagem, reuso da água e gestão de resíduos.
- 2) A Business Finland lançou programas voltados para as indústrias de mobilidade, logística, transporte e de baterias, para indústrias de inovação, para grupos de produtos alimentícios, como alcoólicos, frutas e de aveia, e outros programas direcionados para as exportações aos mercados da Ásia e dos Estados Unidos.
- 3) A Enterprise Lituânia lançou programas para os setores de eletrônica, impressão, plásticos, processamento de alimentos, construção, transporte e logística, móveis de madeira, têxteis e *lasers*.
- 4) A Kotra lançou programas específicos para a área marítima e programas direcionados para 35 países específicos.
- 5) A Jetro lançou programas voltados para as indústrias de máquinas, equipamentos, tecnologia, infraestrutura, geração e distribuição de energias renováveis, de satélites, aeronaves, de alimentos agrícolas, florestais e de pesca, e programas orientados para países em desenvolvimento e para a UE.
- 6) O CCPIT lançou programas de exposições para o comércio internacional voltados para alavancar regiões e províncias específicas da China, bem como para setores específicos das indústrias leves e pesadas. Lançou também programas orientados para países orientais e

emergentes, para países africanos ou exclusivo para os Estados Unidos, além de outros específicos para o setor de transportes e logística e indústria automotiva, bem como de biotecnologia;

7) A Procomer lançou programas direcionados para as indústrias de TIC.

Sempre alinhadas com as decisões políticas e com os orçamentos financeiros, as TPOs estabeleceram metas para as suas práticas ao longo dos anos, sendo as mais repetidas: estabelecer uma relação mais próxima com o cliente; contribuir para melhorar a flexibilidade e modernidade das empresas, bem como a absorção de novas tecnologias; primar pela excelência na entrega dos produtos e serviços prestados; avaliar as práticas da TPO e a competitividade das empresas por meio do uso de indicadores de desempenho; e melhorar o conhecimento e a exposição internacional da marca própria do país ou de determinados setores.

O empenho para a promoção internacional da marca própria do país (marca-país), ou da marca própria de determinados setores do país, se mostra relevante, uma vez que o país é promovido como um centro de alto nível em negócios comerciais, e a marca acaba enaltecendo as vantagens do próprio país, virando um selo de qualidade para os produtos do país e, quando consumida, pode indicar a satisfação de clientes externos com os produtos originários daquele país. Neste artigo, o interesse em alavancar a marca-país é citado por todos os países selecionados, em especial a China e a Alemanha.

Mais recentemente, alinhadas com as tendências globais de progresso tecnológico e proteção ambiental, as metas principais passaram a incluir o suporte às empresas e projetos em torno da economia digital e da tecnologia verde, de modo a modernizar os processos e possibilitar negócios futuros inovadores e voltados para a sustentabilidade.

O campo da economia digital envolve processos alinhados com transformações digitais como a disseminação das TICs e produtos como a criação de *e-business* e *e-commerce*, enquanto a tecnologia verde engloba processos que impactam os ecossistemas e produtos dentro da economia circular e de biodiversidade, por exemplo. O interesse por fomentar as exportações e negócios internacionais de empresas dessas áreas foi identificado pelas TPOs de todos os países analisados, sendo a Coreia do Sul e o Japão os que demonstraram foco maior na digitalização.

Entre as estratégias e meios utilizados pelas TPOs para o desenvolvimento prático das atividades, podemos destacar as que se seguem.

- a reunião de órgãos públicos, indústrias e universidades para cooperarem em um mesmo projeto, como feito pela GTAI;
- a parceria também com universidades, mas, nesse caso, colocando alunos formandos para tirarem como produto de seus trabalhos finais de conclusão de MBA projetos personalizados para a inserção de determinadas empresas no mercado externo, como feito pela Business Finland;
- a contratação de jovens com formação universitária para participarem de um programa intensivo de treinamento profissional e, posteriormente, serem alocados nas empresas como gerentes de projetos de exportação, como fez a Enterprise Lituânia;
- as incorporações de um CRM, de uma medida de desempenho baseada em BSC e de um *call center* exclusivo para o esclarecimento de medidas não tarifárias aplicadas às exportações, além do estabelecimento de uma parceria público-privada por meio do fornecimento de

vouchers em dinheiro para as empresas contratarem suporte de exportação de terceirizadas, tal como foi feito pela Kotra;

- a parceria público-privada para mercados com desenvolvimento tecnológico e emprego de pessoal qualificado para negócios exteriores, contratando profissionais estrangeiros, como feito pela Jetro;
- a criação de plataforma *on-line* para atender de forma confiável a todas as necessidades dos comerciantes concernentes a informações ou serviços diversos e especializados dentro das atividades de comércio internacional, como foi feito pelo CCPIT;
- a incorporação do modelo AME, em que empresas diferentes e até mesmo concorrentes trabalham em equipe cooperando para o desenvolvimento, a promoção e exportação de seus produtos conjuntamente, em prol de um objetivo comum e específico, por exemplo, a promoção da marca do setor, ou seja, aceitam se juntar a um grupo de empresas, mesmo que concorrentes, porque veem na cooperação em grupo uma oportunidade de atingirem os mesmos objetivos de mercado, como foi feito pela Procomer.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi investigar o sistema de promoção de exportações em determinados países, sendo estudados Alemanha, Lituânia, Finlândia, Coreia do Sul, Japão, China e Costa Rica. Foram identificadas as principais organizações operacionais envolvidas, com foco nas respectivas TPOs/EPAs, seus papéis e o envolvimento do Estado, bem como as principais estratégias adotadas, os serviços prestados, os mecanismos de financiamento disponibilizados e os meios utilizados para pôr os interesses de promoção comercial em prática.

Os resultados mostraram a existência de algum grau de padrão internacional nas políticas de promoção de exportações, sendo identificadas instituições com papéis similares e práticas comuns em diferentes países. Todavia não existe uma fórmula organizacional única e correta. O tamanho das TPOs, a sua governança, os mecanismos de financiamento, bem como as suas atividades práticas são definidos de acordo com as estratégias políticas de cada Estado e o seu interesse em levar a política de promoção comercial adiante.

Em termos de estratégias práticas e medidas implementadas, se destacaram: o foco em estabelecer uma relação mais próxima com o cliente; melhorar a flexibilidade e modernidade das empresas, com intensificação da tecnologia digital; primar pela excelência na entrega dos produtos e serviços prestados pelas TPOs, avaliando-os com indicadores de desempenho; melhorar o conhecimento e a exposição internacional da marca-país, destacando as suas vantagens e atraindo importadores e investidores; e promover os setores de tecnologia verde, impulsionando a economia de biodiversidade e a economia circular, de modo a unir negócios futuros em torno de projetos que visam à inovação e à sustentabilidade do sistema como um todo.

REFERÊNCIAS

- AHK – GERMAN CHAMBERS OF COMMERCE ABROAD; GTAI – GERMANY TRADE AND INVEST. **Together for the Economy**. Berlin: GTAI, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Zu1b4v>>.
- BRAKMAN, S.; GARRETSEN, H.; MARREWIJK, C. V. **The new introduction to geographical economics**. New York: Cambridge University Press, 2009.
- CCPIT – CHINA COUNCIL FOR THE PROMOTION OF INTERNATIONAL TRADE. **CCPIT annual report 2008-2009**. Beijing: CCPIT, 2010.
- _____. **CCPIT annual report 2012-2013**. Beijing: CCPIT, 2014.
- _____. **Annual report on China's exhibition economy (2018)**. Beijing: CCPIT, 2019.
- _____. **Annual report on China's exhibition economy (2019)**. Beijing: CCPIT, 2020.
- CHENERY, H. B.; BRUNO, M. Development alternatives in an open economy: the case of Israel. **The Economic Journal**, v. 72, n. 285, p. 79-103, Mar. 1962.
- CHENERY, H. B.; STROUT, A. M. Foreign assistance and economic development. **The American Economic Review**, v. 56, n. 4, p. 679-733, Sep. 1966.
- CZINKOTA, M. Export promotion: a framework for finding opportunity in change. **Thunderbird International Business Review**, v. 44, n. 3, p. 315-324, 2002.
- DRÈZE, J. Quelques réflexions sereines sur l'adaptation de l'industrie Belge au Marché Commun. **Comptes Rendus des Travaux de la Société Royale d'Economie Politique de Belgique**, n. 275, Dez. 1960.
- ÉLTETO, A.; ANTALÓCZY, K. Export promotion aims and reality: a comparison of the Iberian, Baltic and Central European region. **Baltic Journal of European Studies**, v. 7, n. 1, p.43-63, 2017.
- FERNANDES, T. M.-S. **Conhecendo o sistema político chinês**. Brasília: Apex-Brasil, 2014.
- FJOSE, S.; STOKKE, O. M.; BASSO, M, N. **Kartlegging av andre lands eksportfinansieringstilbud**. Oslo: Menon Economics, 2018. (Menon-Publikasjon, n. 35).
- GILPIN, R. **A economia política das relações internacionais**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora UnB, 2002. (Coleção Relações Internacionais).
- HELPMAN, E.; KRUGMAN, P. R. **Market structure and foreign trade: increasing returns, imperfect competition, and the international economy**. Cambridge: MIT Press, 1987.
- HU, C.; TAN, Y. Export spillovers and export performance in China. **China Economic Review**, v. 41, p. 75-89, 2016.
- HUNT, E. K. **História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- ITC – INTERNATIONAL TRADE CENTRE. From export promotion to internationalization: the role of trade promotion organizations in the evolving global economy. *In*: TPO NETWORK WORLD CONFERENCE AND AWARDS, 2014, Dubai, United Arab Emirates. **Proceedings...** Geneva: ITC; Dubai Exports, 2015.
- _____. **World Trade Promotion Organizations Awards: excellence in export development initiatives**. Geneva: ITC, 2020.
- ITC – INTERNATIONAL TRADE CENTRE; PROCOMER – PROMOTORA DE COMERCIO EXTERIOR DE COSTA RICA. **Sistema de gestión y prácticas para la mejora contínua**. Genieva: ITC, 2015. (Estudio de Caso).
- JETRO – JAPAN EXTERNAL TRADE ORGANIZATION. **Survey on the international operations of japanese firms**. Tokyo: Jetro, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3m5OOSx>>.

_____. **Survey on business conditions of Japanese companies in Europe.** Tokyo: Jetro, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3om5Pu0>>.

JORDANA, J.; MARTINCUS, C. V.; GALLO, A. **Export Promotion Organizations in Latin America and the Caribbean: an institutional portrait.** New York; Washington: IDB, 2010. (Working Paper Series, n. 198).

KANDA, W.; HJELM, O.; MEJÍA-DUGAND, S. Promoting the export of environmental technologies: an analysis of governmental initiatives from eight countries. **Environmental Development**, v. 17, p. 73-87, Jan. 2016.

KHAZRAGUI, H. **Export promotion of small and medium sized enterprises in developing countries: the perceived usefulness of international trade points by SMEs in Egypt.** 2011. Tese (Doutorado) – Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester, 2011.

KOENIG, P.; MAYNERIS, F.; PONCET, S. Local export spillovers in France. **European Economic Review**, v. 54, n. 4, p. 622-641, 2010.

KRAVIS, I. B. “Availability” and other influences on the commodities composition of trade. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 2, p. 143-155, Apr. 1956.

KRUGMAN, P. R. A model of innovation, technology transfer and the world distribution of income. **Journal of Political Economy**, v. 87, n. 2, p. 253-265, Apr. 1979.

_____. Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade. **American Economic Review**, v. 70, n. 5, p. 950-959, 1980.

LAHTINEN, H.; RANNIKKO, H. **Study on best practices on national export promotion activities.** [s.l.]: EESC, Sept. 2018.

LINDER, S. B. **An essay on trade and transformation.** Uppsala: Almqvist and Wiksells, 1961.

LOVE, J. H.; GANOTAKIS, P. Learning by exporting: lessons from high-technology SMEs. **International Business Review**, v. 22, n. 1, p. 1-17, Feb. 2013.

MONGE-GONZÁLEZ, R. **Moving up the global value chain: the case of Intel Costa Rica.** Lima: ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean, 2017. (ILO Technical Reports, n. 2017/8).

MURILLO, A. Intel deixa a Costa Rica sem sua maior fábrica exportadora. **El País**, San José, 9 abr. 2014.

PINHEIRO, A. C. O crescimento da produtividade total dos fatores e a estratégia de promoção de exportações: uma revisão da evidência internacional. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 1-34, abr. 1992.

POSNER, M. V. International trade and technical change. **Oxford Economic Papers**, v. 13, n. 3, p. 323-341, 1961.

PRUNELLO, J. **The changing role of trade promotion.** [s.l.]: ITC, Dec. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3CUulkW>>.

SAKURAI, T. **Jetro and Japan's postwar export promotion system: messages for Latin American export promotion agencies.** Chiba: IDE; Jetro, 2007. (Discussion Paper, n. 127).

SILVA, A.; AFRICANO, A. P.; AFONSO, O. Learning-by-exporting: what we know and what we would like to know. **The International Trade Journal**, v. 26, n. 3, p. 255-288, 2012.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento econômico.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

THIRLWALL, A. P. **A natureza do crescimento econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações.** Brasília: Ipea, 2005.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Resumo da operação das organizações de promoção comercial (*trade promotion organizations* – TPOs) nos países selecionados

País	Agência e ano de criação	Mandatos (áreas de atuação)	Pública ou privada	Ministério de jurisdição	Número de escritórios	Número de funcionários	Clientes-alvo	Setores-chave
Alemanha	Alemanha Comércio e Investimento (Germany Trade and Investment – GTAI) 2009 (com origem em 1951)	Promoção de exportação, de investimento, <i>marketing</i> de localização e promoção regional	Pública, com financiamento misto	Ministério de Indústria e Energia	Nacionais: 2 No exterior: 49 Total: 51	369 (2/3 no país e 1/3 no exterior)	Pequenas e médias empresas (PMEs)	Indústrias de energia, tecnologia ambiental, engenharia mecânica, setor de saúde e segurança civil e indústrias tradicionais
Finlândia	Business Finland 2018 (com origem em 1999)	Promoção de exportação, de investimento, de inovação, de turismo e internacionalização	Pública, com financiamento misto	Ministério de Economia e Empleo	Nacionais: 16 No exterior: 40 Total: 56	600	<i>Start-ups</i> , PMEs, grandes empresas e multinacionais	Indústrias manufatureiras, setores de mobilidade, indústrias de energia renovável, alimentícia, madeira, indústria criativa, economia circular, bioeconomia
Lituânia	Enterprise Lithuania 2009 (com origem em 1997)	Promoção de exportação, desenvolvimento de empreendedorismo e internacionalização	Pública	Ministério da Economia e Inovação	Nacionais: 18 No exterior: 9 Total: 27	Em torno de 90	<i>Start-ups</i> e PMEs	Tecnologias de informação e comunicação (TICs), alimentos e bebidas, indústrias moveleira, eletrônica e laser, processamento de metal e plástico, máquinas e equipamentos, proteção ambiental e energia renovável, vestuário, têxtil e couro, impressão e papel, produtos químicos, construção, transporte e logística
Coreia do Sul	Agência de Promoção de Comércio e Investimentos da Coreia do Sul (Korea Trade Promotion Corporation – Kotra) 1962	Promoção de exportação e de investimento	Pública	Ministério de Comércio, Indústria e Energia	Nacionais: 12 No exterior: 127 Total: 139	685	PMEs e multinacionais	Indústria de tecnologia da informação e comunicação, serviços, peças e materiais baseados em conhecimento, indústria de energia renovável
Japão	Organização de Comércio Exterior do Japão (Japan External Trade Organization – Jetro) 1958 (com origem em 1951)	Promoção de exportação, de investimento, de importação, internacionalização e desenvolvimento industrial para países em desenvolvimento	Pública	Ministério da Economia, Comércio e Indústria	Nacionais: 48 No exterior: 76 Total: 124	1766 (1.045 no país e 721 no exterior)	PMEs	Indústrias de bens pesados, instrumentos eletrônicos e de precisão, alimentos agrícolas, florestais e pesqueiros
China	Conselho Chinês para a Promoção do Comércio Internacional (CCPIT) 1952	Promoção de comércio exterior, de utilização do investimento direto externo (IDE), de tecnologia, de cooperação econômica e desenvolvimento	Pública não governamental	Não está sob jurisdição de Ministério	Nacionais: 73 No exterior: 21 Total: 94	Não disponível	PMEs e grandes empresas	Indústrias da informação, máquinas, energia, têxtil, agrícola, automobilística, petroquímica, metalúrgica, aviação comercial, aeroespacial, química, construção, <i>marketing</i> , grãos, canvão, mineração, logística, embalagens, alimentos
Costa Rica	Corporação de Comércio Exterior da Costa Rica (Procomer) 1996	Promoção de exportação	Pública não governamental	Ministério de Comércio Exterior	Nacionais: 7 No exterior: 25 Total: 32	230	PMEs e microempresas	Setores agropecuários de produtos frescos e orgânicos e plantas, flores e folhagens; setores industriais de manufaturas diversas, agroindustriais, químico-farmacêutico, metalmeccânica, plástico e confecção; setores de alta tecnologia e serviços

Fonte: GTAI (disponível em: <<https://bit.ly/3mht9Hj>>); Business Finland (disponível em: <<https://en.ccpit.org/>>); e Procomer (disponível em: <<https://bit.ly/3F6Wnch>>); Jetro (disponível em: <<https://bit.ly/3kvtqQv>>); CCPIT (disponível em: <<https://en.ccpit.org/>>); e Procomer (disponível em: <<https://bit.ly/3F6Wnch>>).
Elaboração da autora.

ATRAÇÃO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO – MAPEANDO MELHORES PRÁTICAS DE AGÊNCIAS DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS

Marta Rossi¹

SINOPSE

Atrair investimento direto externo (IDE) é uma parte importante da política de desenvolvimento econômico, e a maioria dos países do mundo vem estabelecendo agências nacionais de promoção de investimentos (*international promotion agencies* – IPAs) com o mandato de atrair IDE. Este artigo tem como objetivo destacar as melhores práticas na promoção de investimentos nacionais e subnacionais, a fim de aumentar sua capacidade de atrair e reter investimentos estrangeiros nos países. Uma lição que surge após a análise dessas experiências bem-sucedidas apresentadas é que as políticas de promoção de IDE devem ser complementadas por instrumentos que busquem melhorar as capacidades e os ativos locais e estimular vínculos diretos entre as multinacionais e as empresas nacionais.

Palavras-chave: investimento direto externo; atração de investimento; agências de promoção.

ABSTRACT

Attracting foreign direct investment (FDI) is an important part of economic development policy, and most countries in the world have established national investment promotion agencies (IPAs) with the mandate to attract FDI. This article aims to highlight the best practices in promoting national and subnational investments, in order to increase the capacity to attract and retain foreign investments in countries. A lesson that emerges after analyzing these successful experiences presented is that policies to promote FDI must be complemented by instruments that seek to improve local capacities and assets and encourage direct links between multinationals and national companies.

Keywords: foreign direct investment; investment attraction; promotion agencies.

JEL: F21, F23

Artigo recebido em 29/3/2021 e aprovado em 5/7/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi30art2>

1 INTRODUÇÃO

A teoria econômica sugere que o investimento direto externo (IDE) pode gerar vários benefícios para as economias. Nesse sentido, ele pode facilitar o acesso dessas economias a fluxos internacionais de conhecimento, tecnologia e outros recursos estrangeiros, promover o crescimento econômico e o desenvolvimento e, além disso, aumentar o bem-estar nacional (Hanson, 2001; Alfaro, 2016). Em contrapartida, é fundamental que o governo ofereça condições para que o investidor possa realizar o investimento naquele país.

A evidência macroempírica disponível, geralmente, aponta para o IDE tendo um impacto positivo nos países anfitriões. Ele reduz o hiato entre a poupança disponível e a taxa desejada de

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; e doutora em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

investimento dos países, ou seja, ajuda a diminuir a escassez de recursos internos disponíveis para as necessidades de investimentos locais. Além disso, amplia a capacidade produtiva, contribui para elevar a competitividade de produção, gera postos de trabalho, eleva a remuneração média e auxilia na arrecadação.

Várias pesquisas de nível micro confirmam esses efeitos positivos do IDE nas economias domésticas e revelam os diversos canais por meio dos quais podem surgir. Esses canais incluem efeitos de demonstração/imitação, rotatividade de mão de obra e vínculos comprador-fornecedor. No efeito demonstração/imitação, por exemplo, quando uma tecnologia é usada com sucesso por uma empresa multinacional, as empresas nacionais são incentivadas a adotá-la (Wang e Blomström, 1992). O canal de rotatividade de mão de obra surge, por sua vez, quando os trabalhadores de empresas estrangeiras se transferem para empresas nacionais ou criam as suas próprias empresas. Esses trabalhadores aplicam os conhecimentos legalmente adquiridos nas multinacionais, o que provoca um impacto positivo na produtividade das empresas nacionais (Rossi, Santos e Santos, 2017). Dessa forma, as empresas multinacionais podem transferir conhecimento, conceder assistência técnica a fornecedores e permitir acesso a novos (ou melhorados) insumos (Rodríguez-Clare, 1996).

Pela ótica do investidor, os motivos de investimento estão sistematicamente associados aos aspectos centrais da internacionalização, pois ajudam a identificar as escolhas de localização (Benito, 2015). De acordo com Dunning e Lundan (2008), quatro grupos de motivos para o IDE podem ser distinguidos: procura de recursos naturais, procura de mercado, procura de eficiência e procura de recursos estratégicos. No primeiro grupo (procura de recursos naturais), as empresas são motivadas a investir no exterior para adquirir recursos específicos a um custo inferior ao que poderiam obter em seu país de origem – mão de obra barata e motivada, não qualificada ou semiquificada, matérias-primas. Na perspectiva da procura de mercado, as empresas que investem em um determinado país ou região estão voltadas para atender aos mercados desse país ou região. Dessa forma, uma empresa pode precisar adaptar seu produto aos gostos locais e às exigências específicas do mercado, o que só pode ser alcançado por meio da presença da multinacional no país anfitrião. O objetivo do terceiro grupo (procura de eficiência) para os investidores é racionalizar suas atividades de produção, distribuição e *marketing* por meio da governança comum e da criação de sinergia entre operações geograficamente dispersas. Essa racionalização deriva essencialmente de duas fontes: as vantagens das diferenças no custo da dotação de fatores entre os países (os países tendem a produzir bens cuja produção dependa da abundância de terra, trabalho e capital, ou seja, do custo local de produção relativamente mais baixo) e as economias de escala e escopo. Enquanto a economia de escala produz somente um produto, a de escopo concentra-se em uma variedade de produtos. Por fim, dentro da procura de recursos estratégicos, existem empresas que se engajam em IDE para promover seus objetivos estratégicos – geralmente o de sustentar ou aumentar sua competitividade internacional – por meio do acesso, por exemplo, a habilidades organizacionais, marcas e tecnologias no país anfitrião (Dunning e Lundan, 2008).

Dessa maneira, a empresa multinacional tem diferentes motivos para investir em um determinado país (Dunning e Lundan, 2008). Por exemplo, ela pode investir na África para acessar recursos naturais, enquanto outra multinacional pode investir nos Estados Unidos para obter acesso ao mercado local, como os investimentos de fabricação da Toyota em seis estados daquele país. Além disso, depois que uma filial estrangeira ganha alguma experiência em IDE, ela pode optar por reconfigurar suas subsidiárias existentes. Isso pode ocorrer transferindo subsidiárias de produção industrial para países

em desenvolvimento, enquanto abre novos centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em países desenvolvidos. Recentemente, empresas de mercados emergentes adquiriram outras empresas tecnologicamente avançadas com o propósito de busca de ativos estratégicos, ou seja, para aumentar sua vantagem competitiva de longo prazo (Zhu, 2019; Meyer, 2015). Nesse contexto, os governos competem entre si para cada decisão de investimento com propostas de valor de localização atraentes, e isso requer instituições eficientes e bem-coordenadas.

Do ponto de vista econômico, acredita-se que as decisões de atuação das empresas multinacionais estão associadas às questões estruturais, mais especificamente aos fatores de localização. Isso significa que a localização é um dos importantes fatores que podem determinar a decisão de operações de uma indústria de atuação global. As questões geográficas e culturais, as características econômicas do país escolhido, a receptividade governamental, a potencialidade da mão de obra disponível, o acesso à informação, a oferta de recursos naturais, os incentivos fiscais e cambiais do país anfitrião e sua infraestrutura são fatores determinantes para o sucesso ou insucesso da atuação de qualquer empresa (Dunning, 1980). Uma multinacional pode ter subsidiárias em países que têm ampla oferta de recursos estratégicos para seu negócio, ou ter subsidiárias em locais de grande consumo (Silva *et al.*, 2017).

Entre esses fatores, o acesso à informação merece destaque. A literatura teórica e empírica sugere que as assimetrias de informação constituem um obstáculo significativo aos fluxos de capital através das fronteiras internacionais, uma vez que o investidor estrangeiro tem menos informação sobre a economia local relativamente aos nacionais. Os efeitos negativos das assimetrias de informação sobre os fluxos de capital foram documentados em alguns estudos empíricos. Daude e Fratzscher (2008), por exemplo, mostraram que os fluxos de IDE são substancialmente mais sensíveis à falta de informações das economias do que o investimento em ações e títulos de dívida.

Os governos nacionais e locais têm trabalhado para reduzir essas assimetrias e incentivar o influxo de IDE devido aos benefícios esperados. Normalmente, fazem isso por meio de uma lista de incentivos dados aos investidores estrangeiros, conforme definido nas leis de promoção de investimentos (incentivos fiscais e financeiros). Além do mais, muitos países estabeleceram agências de promoção ao investimento (*investment promotion agencies* – IPAs) especializadas como fator de impulso e centro de informações para os investidores. As IPAs são importantes porque costumam ser pontos de atendimento único (*one-stop shop*) para investidores estrangeiros e seu apoio pode ser relevante para atrair IDE por meio de informação adequada, conhecimento, disponibilidade, profissionalismo e ajuda (Keran-Škabic, 2015).

Apesar da disseminação das IPAs, pouco se sabe sobre o cenário atual de promoção de investimentos em todo o mundo e o papel que as agências desempenham na atração de IDE. Ao contrário de outros aspectos do apoio público a empresas, incluindo políticas de promoção de exportações, tem havido pouca pesquisa comparativa sobre políticas de promoção de investimentos, em geral, e sobre as atividades das IPAs, em particular, nos últimos anos. Como resultado, há informações limitadas sobre quem são as IPAs (por exemplo, o modo como são organizadas, a quem se reportam e quais recursos possuem), o que fazem (ou seja, quais funções e atividades executam) e como o fazem (isto é, se e como direcionam os investimentos, cooperam com outras entidades e monitoram e avaliam as suas próprias atividades). Este artigo tem como objetivo destacar as melhores práticas na promoção de investimentos nacionais e subnacionais, a fim de aumentar a capacidade de atrair e reter investimentos estrangeiros nos países. Além disso, são apresentadas as estruturas organizacionais das agências de promoção de IDE de alguns países selecionados.

A próxima seção contém uma revisão da literatura, com a apresentação de alguns conceitos e dos resultados de alguns trabalhos empíricos sobre o impacto das IPAs sobre o influxo de IDE. Na sequência, é feita uma análise comparativa entre os países selecionados e suas agências e são apresentadas as respectivas estruturas organizacionais. Em seguida, avaliam-se as experiências das agências para a identificação de boas práticas. A amostra de países baseia-se no melhor posicionamento desses países no *ranking* de atração de IDE, segundo relatório de UNCTAD (2019). Além disso, são observadas as melhores práticas das agências, o posicionamento dos países no relatório *Doing Business* (The World Bank, 2019) e no *Global Investment Promotion Benchmarking Report* (Miga, IFC e The World Bank, 2009), relatório que se concentra nas capacidades das IPAs nacionais, regionais e municipais para lidar eficazmente com as consultas de investidores estrangeiros e promover suas respectivas jurisdições.

2 O PAPEL DAS IPAs NO IDE

O conceito de promoção de investimento foi estudado pioneiramente por Wells Junior e Wint (2000), que o definiram como atividades que disseminam informações e fornecem serviços de investimento para os investidores em potencial. É um termo amplamente afetado pelo conceito de *marketing*. Isso significa que os governos devem empregar atividades de *marketing*, como *marketing* direto, publicidade, seminários e missões de investimento, para aumentar a entrada de IDE, da mesma forma que as empresas elaboram o *marketing* dos seus produtos para estimular as vendas. A promoção de investimentos é útil, pois supera as assimetrias de informação (Wells Junior e Wint, 2000).

Trník (2007) define a promoção de investimentos como um esforço feito pelo governo para comunicar aos investidores estrangeiros a natureza do clima de investimento do país e para persuadir e ajudar esses investidores a investirem ou reinvestirem no país. A competição internacional motiva os governos a serem proativos nas estratégias utilizadas por suas IPAs para comercializar sua localização de forma eficaz (Kumar e Pradhan, 2003). As IPAs executam essas atividades distribuindo informações de que os investidores em potencial precisam para avaliar a atratividade de um país para investimentos. As IPAs, portanto, usam suas ferramentas (Wells Junior e Wint, 2000) para influenciar a decisão de um investidor e para garantir que os investidores sejam bem atendidos.

Atualmente, os países tendem a possuir pelo menos uma agência que busca atrair e facilitar o IDE. Na América Latina e no Caribe (ALC) e entre os países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o número de países com IPAs quadruplicou nos últimos trinta anos (Sztajerowska e Martincus, 2019). Em geral, essas agências visam atrair e facilitar investimentos e também prestar assistência, principalmente a empresas estrangeiras.

Do lado empresarial, o IDE constitui um empreendimento de risco mais elevado, uma vez que incorre em custos irrecuperáveis, tais como os de adquirir informação a fim de superar a falta de conhecimento acerca do mercado local. Dessa forma, a falta de informação sobre as preferências dos consumidores e sobre os fornecedores locais acaba por desestimular os investimentos. O objetivo da promoção de investimentos é justamente reduzir os custos de transação assumidos por investidores estrangeiros, de modo a lhes fornecer informações – seja acerca de oportunidades de negócios, leis e regulamentos vigentes, seja sobre custos de fatores em um país anfitrião – e, assim, ajudá-los nos processos burocráticos existentes (Harding e Javorcik, 2011).

A literatura empírica sugere que as IPAs contribuem efetivamente para ampliar os fluxos de IDE para os respectivos países e setores que são alvo de sua atuação. Harding e Javorcik (2011) empregam dados de 124 países, referentes ao período 1990-2004, a fim de examinar os efeitos da promoção de investimentos desses países nos fluxos de IDE advindos dos Estados Unidos. Os autores aplicam uma estratégia de diferenças em diferenças, com o objetivo de verificar se os setores explicitamente visados por IPAs, em seus esforços para atrair IDE, receberam mais investimento no período pós-segmentação em comparação ao período pré-segmentação e aos setores não visados. A fim de isolar o efeito das IPAs, o estudo controla as mudanças no ambiente de negócios do país anfitrião, incluindo aspectos como os efeitos fixos de ano no país, a heterogeneidade dos setores em diferentes locais, os efeitos fixos do setor no país, bem como os choques na oferta de IDE em setores específicos. Os resultados obtidos são consistentes com a hipótese de que a promoção de investimentos leva a maiores fluxos de IDE para países nos quais a burocracia e as assimetrias de informação provavelmente são maiores. O estudo também indica que, em países em desenvolvimento, os setores promovidos recebem mais de duas vezes o volume de IDE recebido pelos setores que não são alvo das IPAs. Conforme cálculos dos autores, uma IPA média gastou US\$ 90 mil por setor visado. Logo, combinando o lado do benefício com o do custo, concluiu-se que US\$ 1 gasto na promoção de investimentos leva a US\$ 189 de entrada de IDE. Adicionalmente, usando-se dados de afiliadas no exterior de multinacionais norte-americanas, constatou-se que foram gerados 1.159 empregos adicionais para o setor promovido médio, o que implica um custo de promoção de investimentos de US\$ 78 por emprego criado.

Harding e Javorcik (2012) avaliam o quanto a qualidade do trabalho de um *investment promotion intermediary* (IPI) pode afetar os fluxos de IDE. Os autores utilizam os dados do Global Investment Promotion Benchmarking (GIPB), o qual avalia dois aspectos da facilitação do IPI, a saber: i) a qualidade do *site* da agência, que é avaliado com base em conteúdo, arquitetura, *design* e eficácia promocional; e ii) a maneira como os IPIs lidam com consultas diretas de investidores a projetos – tal classificação captura tanto a competência quanto a capacidade de resposta da equipe da agência. O estudo usa dados do GIPB do período 2006-2012 e engloba 156 países. A relação positiva entre o desempenho do IPI e o influxo de IDE é obtida controlando para o nível médio do produto interno bruto (PIB) *per capita*, crescimento do PIB, tamanho da população, inflação e estabilidade política no país anfitrião. Os resultados demonstram, também, que um aumento de uma unidade na pontuação GIPB foi associado a um crescimento de 1,5% nos fluxos de IDE durante o período considerado na análise.

Morisset e Andrews-Johnson (2004) coletaram dados sobre 58 IPAs nacionais e sobre o financiamento dessas agências. Os resultados demonstram que um aumento de 10% na despesa com promoção leva a um incremento de 2,5% no IDE recebido. Isso significa que, para um país mediano, uma despesa adicional de US\$ 60 mil em promoção leva a um incremento de US\$ 5 milhões no ingresso de IDE.

Charlton e Davies (2007) pesquisaram se a existência de IPAs aumentou os ingressos de IDE, ou seja, se as IPAs justificaram sua constituição e seu financiamento com o orçamento do governo. Eles descobriram um efeito positivo da promoção de investimentos em termos de fluxos robustos de IDE em várias especificações empíricas. IPAs com foco em um pequeno número de setores provaram ser uma boa política porque tal direcionamento aumenta os fluxos de IDE nesse setor em 41%.

Usando microdados em âmbito de empresa, Martincus *et al.* (2020) apresentam evidências sobre o impacto das atividades das IPAs da Costa Rica e do Uruguai sobre as decisões de localização de empresas

multinacionais. Além disso, buscam responder até que ponto os efeitos da promoção de investimentos são heterogêneos entre empresas, setores e países. Empregando um conjunto exclusivo de dados que combina informações sobre a distribuição de afiliadas estrangeiras entre países, incluindo elementos sobre o setor principal e o ano de criação, bem como dados sobre a assistência ofertada pelas IPAs a empresas multinacionais no período de 2000 a 2016, os autores encontraram que a promoção do investimento se mostrou eficaz na atração de filiais de empresas multinacionais. A atividade exercida pelas IPAs é associada a um aumento de 5 a 22 pontos percentuais na probabilidade de presença de uma empresa multinacional e a um acréscimo de 1 a 12 pontos percentuais na probabilidade de esta estabelecer uma afiliada no país anfitrião. A assistência à promoção de investimentos pode ter efeitos heterogêneos, a depender dos tipos específicos de investidores, países de origem e setores. No que concerne a esse aspecto, os resultados demonstram que os esforços de promoção são mais eficazes para atrair investimentos de países-membros da OCDE que de não membros dessa entidade. No caso da Costa Rica, as atividades de promoção de investimentos têm efeitos mais contundentes sobre os investimentos de empresas multinacionais de países cuja população fala uma língua diferente da local; no Uruguai, o oposto parece ser o caso.

Alguns estudos consideram a heterogeneidade entre as economias nacionais e dentro delas no que se refere a esforços de promoção de investimentos. Crescenzi, Di Cataldo e Giua (2019) revisitam o impacto das IPAs a fim de explorar alguns aspectos, quais sejam: i) a capacidade dos esforços de promoção de investimentos em nível nacional para lidar com a heterogeneidade das características da economia anfitriã, tanto entre os países quanto dentro destes; e ii) o impacto das IPAs subnacionais, concebidas no intuito de alavancar (ou de compensar) essa heterogeneidade nas condições de investimento. Os resultados obtidos sugerem que IPAs nacionais têm um papel limitado a desempenhar, entre ou dentro dos países. Em contrapartida, os efeitos das IPAs subnacionais (analisados para um subgrupo selecionado da amostra) sobre a entrada de IDE se mostram positivos: os setores visados pelas IPAs regionais atraem parcelas maiores de IDE *greenfield* depois que a estratégia é introduzida. As IPAs regionais contribuem tanto para aumentar a probabilidade de receber IDE quanto para impulsionar o montante total de investimento estrangeiro recebido, além dos empregos criados diretamente por esses investimentos. A magnitude do coeficiente, embora inferior à relatada em estudos anteriores sobre IPAs nacionais (como de Harding e Javorcik, 2011), indica que a atividade e o esforço de direcionamento de uma agência de investimento regional conduzem a um aumento de cerca de 23% na entrada de IDE. Ademais, os empregos relacionados ao IDE aumentam em até 24%, como resultado das estratégias de direcionamento da IPA.

Apesar do crescimento das agências de investimento subnacionais e dos impactos positivos no IDE que podem causar, elas não estão imunes a críticas e algumas enfrentam desafios significativos. Com menos recursos, elas têm mais dificuldade em abrir agências no exterior (em comparação com agências de países) e em recrutar os melhores talentos. Elas também são frequentemente ultrapassadas por agências nacionais na administração de pacotes de incentivos significativos.

Em suma, o principal objetivo das IPAs é gerar IDE (Wells Junior e Wint, 2000). Esse objetivo é facilitado pela disseminação de informações que, de outra forma, podem ser um impedimento ao investimento, devido à falta de compreensão das diferenças culturais, políticas e econômicas das economias anfitriãs em relação aos países de origem do IDE (Lim, 2008). Uma das principais funções das IPAs é mitigar as assimetrias de informação e os problemas decorrentes de diferenças de cultura

e práticas empresariais (Anderson e Sutherland, 2015). A próxima seção analisa o funcionamento das IPAs em alguns países selecionados.

3 PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO: ASPECTOS INSTITUCIONAIS E ORGANIZACIONAIS

A governança de uma IPA diz respeito à forma como esta é supervisionada, orientada, controlada e gerida. Quando IPAs são estabelecidas, seu *status* legal, muitas vezes formalizado por lei, determinará muitos de seus aspectos organizacionais e funcionais. A forma de governar terá particular incidência no nível de autonomia da IPA diante do governo, nomeadamente do nível da gestão financeira e de recursos humanos. Os tipos mais comuns de *status* jurídico das IPAs são os seguintes:

- governamental (frequentemente como um departamento ou unidade dentro de um ministério);
- órgão público autônomo;
- órgão público-privado conjunto; e
- organização totalmente privada.

Segundo relatório da OCDE, órgãos públicos autônomos dominam o panorama das IPAs nos países da organização (60% dos entrevistados), enquanto cerca de um terço é totalmente governamental e faz parte de um ministério (OECD, 2018). Apenas uma agência é totalmente privada – Suíça, embora com financiamento público – e duas são entidades público-privadas conjuntas – Islândia e Suécia.

Na Europa, o sistema alemão de comércio exterior e promoção de investimentos envolve o governo e as empresas. É caracterizado por uma divisão de responsabilidades entre o Estado e o setor privado. A Lei de Comércio Exterior e Pagamentos fornece a base legal para o Ministério Federal de Assuntos Econômicos e Energia revisar as aquisições de empresas nacionais por compradores estrangeiros, a fim de avaliar se essas transações representam um risco para a ordem pública ou segurança nacional. A Germany Trade and Invest (GTAI) é a agência nacional (agência pública autônoma) da Alemanha e se reporta ao referido ministério. A Alemanha se destaca por um clima de negócios compatível com os padrões internacionais e também pela transparência de seu sistema judicial. A regulamentação alemã é baseada no princípio fundamental do livre-comércio, permitindo todas as transações econômicas com empresas ou países estrangeiros, desde que não sejam expressamente proibidas.

Na Holanda, a Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) é uma unidade operacional (governamental) do Ministério de Assuntos Econômicos. Essa agência auxilia e assessora empresas estrangeiras no estabelecimento, na implantação e/ou na expansão de suas atividades internacionais na Holanda. Além disso, a NFIA se concentra na promoção da Holanda no exterior como um país com um clima atraente para investimento e negócios, bem como desempenha um papel ativo em manter propício tal ambiente. Atualmente, não existe um quadro legal em vigor que regule o IDE na Holanda. Está em andamento um projeto de lei para aquisições estrangeiras no setor de telecomunicações. O projeto de legislação nesse domínio leva em consideração o regulamento da União Europeia.

A Agência de Desenvolvimento Industrial (Industrial Development Agency – IDA) da Irlanda é a agência de promoção de investimentos internos responsável por atrair e facilitar o investimento

estrangeiro na Irlanda. A IDA é uma agência estatutária autônoma que opera de acordo com as leis de desenvolvimento industrial de 1986 a 2009; no entanto, o Ministério do Trabalho, Empresa e Inovação fornece fundos e tem a autoridade para supervisionar as atividades da IDA. À luz da saída do Reino Unido da União Europeia, em 31 de janeiro de 2020, a posição da Irlanda e o acesso a um dos maiores mercados do mundo são agora pontos ainda mais significativos. O Brexit não tem efeito sobre o *status* da Irlanda como um Estado-membro de pleno direito da União Europeia, e tanto o governo irlandês quanto o povo irlandês estão comprometidos com a continuidade da adesão da Irlanda à União Europeia e à Zona do Euro. Atualmente, não há restrições gerais que regem o IDE na Irlanda; não há limites para a porcentagem de propriedade estrangeira permitida ou exigências de que as ações de empresas irlandesas sejam detidas por cidadãos irlandeses. A Irlanda ainda não possui uma legislação formal de seleção de investimentos, mas está em processo de desenvolvê-la. Como um membro da União Europeia, a Irlanda terá que implementar quaisquer regulamentos ou diretivas comuns de triagem de investimentos da região.

Na América do Norte, nos Estados Unidos, a agência central SelectUSA se reporta ao Departamento de Comércio e é também onde a agência (governamental) está localizada. A SelectUSA trabalha com mais de 25 agências e escritórios federais para aumentar a coordenação e fornecer orientação e informações para responder a questões específicas e de amplo alcance que afetam as decisões de investimento empresarial. Além disso, a Associação Nacional de Governadores e a Conferência de Prefeitos dos Estados Unidos desempenham um papel crescente na atração de IDE para o país. A organização responsável por impedir os investimentos indesejados é o Comitê de Investimentos Estrangeiros dos Estados Unidos (Committee on Foreign Investment in the United States – CFIUS). O CFIUS é um grupo federal interagências que se reporta ao Departamento do Tesouro e analisa certas transações no que se refere ao risco de segurança nacional. Novas regras do Departamento do Tesouro que entraram em vigor no início de 2020 reforçaram a autoridade do CFIUS a fim de garantir que os investimentos estrangeiros nos Estados Unidos sejam seguros.

O México promulgou sua Lei de Investimento Estrangeiro (LIE) em 1993, mudando drasticamente o quadro regulatório para investimentos estrangeiros em vigor desde 1973. A nova estrutura regulatória substituiu as restrições da antiga lei de investimento, que geralmente limitava a participação estrangeira em empresas mexicanas a 49% ou menos. Vale ressaltar que todos os investimentos estrangeiros no México devem ser registrados no Registro Nacional de Investimentos Estrangeiros (RNIE). A Comissão Nacional de Investimentos Estrangeiros (CNIE) é a autoridade governamental que concede as autorizações correspondentes relativas a investimentos estrangeiros, tais como aqueles que ultrapassam o limite de 49% mencionado. A CNIE é responsável pela aplicação da LIE e reporta ao Ministério da Economia. É integrada pelos chefes dos ministérios estaduais e tem um comitê de representantes e um secretário executivo em sua operação. O RNIE pertence ao Ministério da Economia por meio do Departamento-Geral de Investimentos Estrangeiros (DGIE). A agência ProMexico é a instituição de nível federal encarregada de atrair IDE, orientada pelo objetivo estratégico de aumentar a produção e as exportações do México. A ProMexico goza de apoio político e atenção nos mais altos níveis de governo, com uma rede de cerca de 48 escritórios no exterior (incluindo Montreal, Toronto e Vancouver) e 31 escritórios em todo o México, bem como um *site* altamente sofisticado. Ela atua como a principal interlocutora com investidores em potencial e garante suporte de ponta a ponta para os investidores antes, durante e depois do estabelecimento de operações no terreno, até a produção contínua e uma eventual expansão. A ProMexico foi criada em

13 de junho de 2007, por meio de decreto presidencial, como um fundo público setorial vinculado ao Ministério da Economia.

A abordagem do Canadá para o investimento estrangeiro, nos termos da Lei de Investimentos,² tem dois objetivos principais: revisar grandes investimentos para garantir que eles produzam, provavelmente, um benefício líquido para o Canadá e revisar os investimentos que poderiam ser potencialmente prejudiciais à segurança nacional. A referida lei confere poderes ao Ministro da Inovação, Ciência e Desenvolvimento Econômico (e, em certos casos, ao ministro do Patrimônio canadense) para examinar, impor condições ou possivelmente proibir alguns investimentos. O Departamento de Relações Exteriores e Comércio Internacional (Department of Foreign Affairs and International Trade – DFAIT) é responsável por fomentar a expansão das relações comerciais do Canadá no exterior, incluindo a promoção de IDE e o desenvolvimento de parcerias com outras partes interessadas federais e provinciais. Sua agência governamental Invest in Canada está encarregada de criar uma estratégia de IDE moderna, sistemática e mais direcionada, que comunique diretamente aos investidores as propostas de valor que as localidades canadenses oferecem.

Na América Latina, a Costa Rica começou a fortalecer a governança para a política de IDE em meados da década de 1990. Criado em 1986 por meio de lei orçamentária, o Ministério do Comércio Exterior (Comex) foi formalmente instituído em 1996 como a agência governamental para o comércio e a política de IDE. É responsável por definir a política de IDE do país, supervisionando o regime de zona de livre-comércio (*free-trade zone* – FTZ) e coordenando as estratégias e os planos relacionados com o IDE. Em 2005, o Comex introduziu a Direção de Investimento e Cooperação, reformada em 2010 como Direção de Investimento, responsável por aconselhar sobre as prioridades das políticas e implementar as diretrizes da política de promoção do investimento definidas pelo ministro. A direção também é responsável pela coordenação com a Coalizão de Iniciativas de Desenvolvimento da Costa Rica (Cinde), agência de promoção do IDE, e outras instituições relevantes. A Cinde é uma instituição privada de interesse público (associação privada, sem fins lucrativos e independente do governo). Em 1996, começou a se especializar na atração de IDE. Em 2001, adotou um enfoque setorial voltado para as empresas que operam nos setores prioritários. A agência tem se esforçado muito em serviços pós-atendimento e no monitoramento de tendências e necessidades de negócios. Oferece serviços aos investidores de forma totalmente gratuita em todas as fases de seu projeto de investimento.

A ProColombia é uma agência governamental responsável pela promoção de IDE na Colômbia. O Conselho Consultivo é o órgão máximo da ProColombia, incumbido, entre outras funções, de avaliar e aprovar a estratégia, as metas, o quadro de pessoal e o orçamento, bem como acompanhar a gestão. É composto por: ministro do Comércio, Indústria e Turismo, um representante do Banco de Comércio Exterior da Colômbia (Bancoldex), dois indicados pelo presidente da República e dois representantes do setor privado. Por lei,³ o investimento estrangeiro na Colômbia é regido por três princípios básicos: i) universalidade, ii) autorização automática; e iii) igualdade de tratamento. Dados esses princípios, o investimento estrangeiro está sujeito ao mesmo tratamento que o investimento doméstico. Os únicos setores com restrições para o capital estrangeiro são: atividades relativas à defesa

2. Essa lei, de 1985, reconhece que o aumento do capital e da tecnologia beneficia o Canadá, e destaca a importância de proteger a segurança nacional. O objetivo da lei é fornecer a revisão de investimentos no Canadá por não canadenses, de uma maneira que incentive o crescimento econômico e as oportunidades de emprego, e a garantir a revisão dos investimentos no Canadá por não canadenses que possam ser prejudiciais à segurança nacional.

3. Lei nº 9, de 17 de janeiro de 1991 (Nuevo Estatuto Cambiario).

e à segurança nacional; tratamento e eliminação de resíduos tóxicos, perigosos ou radioativos não produzidos na Colômbia; e serviços de radiodifusão. A ProColombia possui mais de trinta escritórios localizados no país e no exterior, com alcance em 33 países.

Na Ásia, destaca-se o Economic Development Board (EDB) de Singapura, agência governamental autônoma que, em seu papel de agência de promoção de investimentos no âmbito do Ministério da Indústria e Comércio (Ministry of Trade and Industry – MTI), ajuda a identificar e a satisfazer as necessidades de qualificação de curto prazo dos investidores estrangeiros. O Conselho do EDB é composto, principalmente, por empresários, além de uma parcela de funcionários públicos, a fim de manter relações com empresas e órgãos públicos relacionados a investimentos.

A Agência de Promoção de Investimentos da China (China Investment Promotion Agency – Cipa) foi criada pelo Ministério do Comércio da China (Ministry of Commerce – Mofcom), ao qual se reporta desde a década de 1980, com o objetivo de facilitar a promoção do investimento no país. Além da Cipa, existe o Conselho Chinês para a Promoção de Investimentos Internacionais (China Council for International Investment Promotion – CCIIP), que é uma organização social sem fins lucrativos com personalidade jurídica independente e que se reporta, também, ao Mofcom.⁴ A incapacidade da Cipa de supervisionar toda a nação fomentou o surgimento e o crescimento de IPAs em nível municipal, que devem desempenhar papéis importantes no incentivo ao IDE em áreas específicas. Após a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, todas as suas principais cidades começaram a estabelecer IPAs para aumentar sua competitividade. Uma nova lei de investimento estrangeiro entrou em vigor no país em janeiro de 2020. Em junho de 2020, foram atualizadas as listas negativas de investimento estrangeiro, aplicáveis em todo o país, reduzindo o número de setores nos quais o investimento estrangeiro é proibido ou sujeito a restrições. Seguiu-se, em dezembro de 2020, uma atualização da “lista negativa para entrada no mercado”, que rege os setores em que a empresa privada (nacional ou estrangeira) não pode investir, e que deve ser lida em paralelo com as listas negativas de investimento estrangeiro. Com isso, apenas 123 setores estão agora fora dos limites para o capital privado – abaixo dos 328 vigentes em 2016.

No Vietnã, uma filial do Ministério do Planejamento e Investimento, a Agência de Investimento Estrangeiro (Foreign Investment Agency – FIA), atua como agência de promoção de investimentos. A FIA é composta por cinco divisões; três centros de promoção de investimento nas regiões norte, centro e sul; e representantes de promoção de investimento em vários países. A legislação primária que rege os investimentos no Vietnã é a Lei de Investimento (Law on Investment – LOI) nº 67/2014/QH13, em vigor desde 1º de julho de 2015, e sua regulamentação foi estabelecida pelo Decreto nº 118/2015/ND-CP. A LOI regula as atividades de investimento empresarial no país, bem como os investimentos externos. Ela estipula os princípios fundamentais do regime de investimento: transparência; tratamento igual para todos os investidores (estrangeiros e nacionais); proteção contra expropriação; e respeito pelos tratados relacionados com o investimento empresarial do qual o Vietnã é parte. A FIA é responsável pela gestão do Sistema Nacional de Informação de Investimentos Estrangeiros e dos portais sobre procedimentos de emissão do certificado de registro de investimento; pela publicação e atualização de documentos legislativos, políticas, condições de investimento aplicadas a investidores estrangeiros; e pela atualização de informações sobre a promoção de investimentos e investimento estrangeiro no Vietnã (Kher *et al.*, 2020).

4. Disponível em: <<http://www.cciip.org.cn/en/>>.

Nos Emirados Árabes Unidos, a Unidade de Investimento Direto Estrangeiro no Ministério da Economia é responsável por propor políticas de IDE, compilar uma base abrangente de dados e informações de investimento e criar um ambiente atraente para investidores interessados. O Comitê de Investimento Estrangeiro Direto é presidido pelo ministro da Economia. É responsável por preparar uma lista de setores econômicos e atividades que são permitidas para o IDE. A legislação que regula o IDE (Decreto nº 19/2018) visa promover o ambiente de investimento, expandir e diversificar a base produtiva e atrair IDE em tecnologia avançada, conhecimento e treinamento. A Dubai Investment Development Agency (Dubai FDI), instituição governamental criada em 2013, é parte do Departamento de Desenvolvimento Econômico de Dubai, um dos sete emirados que compõem a Federação, e desenvolve, promove e apoia oportunidades de IDE para facilitar o sucesso, o crescimento e a expansão dos investidores em Dubai, nos Emirados Árabes Unidos e nos mercados regionais e internacionais.

O Centro de Promoção de Investimentos da Indonésia (Indonesia Investment Promotion Center – IIPC) é o representante oficial do Conselho de Coordenação de Investimentos da República da Indonésia (Badan Koordinasi Penanaman Modal – BKPM), encarregado de promover o investimento na Indonésia para potenciais investidores no exterior. Como principal interface entre as empresas e o governo, o BKPM (agência governamental) tem a função de impulsionar o investimento direto doméstico e estrangeiro por meio da criação de um clima de investimento favorável. Restaurada ao *status* de nível de ministério em 2009, e reportando-se diretamente ao presidente da República, a agência tem como objetivo a promoção de investimentos – não apenas buscar mais investimento doméstico e estrangeiro, mas buscar investimentos de qualidade que possam impulsionar a economia indonésia e absorver muita mão de obra.

A Invest Hong Kong (InvestHK), agência governamental, é um departamento do governo da Região Administrativa Especial (RAE) de Hong Kong, responsável pelo IDE, apoiando empresas do exterior, da China continental e de Taiwan na instalação e expansão em Hong Kong. O departamento oferece aconselhamento gratuito e serviços personalizados para ajudar as empresas a ter sucesso na economia da cidade. Fundada em 1º de julho de 2000, sua missão é confirmar e fortalecer Hong Kong como o principal centro de negócios internacionais da Ásia e atrair investimentos econômica e estrategicamente importantes. A InvestHK é chefiada pelo diretor-geral de promoção de investimentos, que se reporta ao secretário de comércio e desenvolvimento econômico. Para que as empresas e os indivíduos estrangeiros desfrutem das mesmas condições oferecidas aos locais, Hong Kong não discrimina na lei ou na prática os investimentos de empresas estrangeiras. Não há restrição de propriedade para estrangeiros, que podem deter até 100% do capital das empresas e exercer todas as formas de atividade remunerada. Além disso, os diretores de empresas não precisam ser cidadãos ou residentes em Hong Kong.

De uma maneira geral, os quadros institucionais dos governos para promoção e facilitação de investimentos, incluindo a forma como as IPAs são estabelecidas e administradas, respondem aos objetivos políticos específicos que cada país define e ao ambiente sociopolítico em que operam. Como apresentado, as IPAs podem ter diferentes linhas de reporte, dependendo de seu *status* legal e ambiente institucional mais amplo – os mais comuns são os ministérios e os conselhos de administração. Os ministérios setoriais costumam ser os de comércio (como é o caso da China) ou economia (por exemplo, a Holanda), mas algumas IPAs também se reportam aos ministérios de relações exteriores (como no Canadá) e outros se reportam diretamente à Presidência da República (como é o caso da Indonésia). Todas as IPAs foram criadas com o objetivo principal de promover e atrair investimento estrangeiro. Ambientes institucionais, econômicos e políticos diferem de um país para outro.

A experiência também ressalta a importância de uma IPA ter um conselho de administração público-privado misto. Os membros do conselho de governo são essenciais para fornecer acesso aos escritórios do governo, construir credibilidade e permitir que uma IPA trate das questões dos investidores. Os membros do conselho do setor privado ajudam a aumentar a transparência da organização, promovem a compreensão e o apoio entre o setor privado mais amplo e fornecem suporte significativo aos esforços promocionais. A IDA da Irlanda, por exemplo, é uma agência estatutária autônoma. Com exceção do presidente e de um representante do Departamento de Empresa, Comércio e Emprego, os membros do conselho são todos representantes do setor privado. O EDB de Singapura também se beneficia do Conselho Consultivo Internacional, que é presidido pelo gabinete do primeiro-ministro (atualmente vice-primeiro-ministro) e composto por *chief executive officers* (CEOs) e presidentes de corporações multinacionais líderes, fornecendo à agência apoio político de alto nível e orientação da comunidade internacional de investimentos almejados, permitindo que suas estratégias econômicas permaneçam relevantes e eficazes. No caso da Costa Rica, apesar da orientação da Cinde para o setor privado, esta obteve forte apoio político do governo do país. Com base em seu rápido sucesso em impulsionar o investimento na Costa Rica, a Cinde acabou suplantando a agência “oficial” de promoção de investimentos, o Centro para a Promoção de Exportações e Investimentos (Cenpro), uma agência autônoma do Ministério do Comércio Exterior. A Cinde continua a receber um alto grau de apoio político e popular, sem restrições impostas pela burocracia governamental ou política (USAID, 2011).

IPAs em todo o mundo podem ser privadas, órgãos públicos autônomos ou parte de um ministério (governamental). A maioria das apresentadas no quadro 1 (composto em grande parte por países da OCDE), por exemplo, são agências públicas autônomas. Já entre os países cujas experiências são detalhadas neste artigo, a maioria é governamental. Como parte do Ministério do Planejamento e Investimento (MPI), a FIA, no Vietnã, por exemplo, é um órgão governamental. É um dos 25 departamentos do MPI e, portanto, é um órgão totalmente financiado pelo governo. Dessa forma, tem pouco espaço de manobra em comparação com outras IPAs. Geralmente, as IPAs bem-sucedidas têm uma estrutura legal clara com funções definidas e poderes necessários para cumprir seus mandatos. Elas também podem ter a autonomia necessária para exercer seus mandatos com flexibilidade, livre de interferências políticas e com controle sobre seus orçamentos e alocação de recursos. Esse é o caso das IPAs públicas autônomas, que provaram também ser muito eficazes, como a GTAI, na Alemanha (Daniel e Forneris, 2010). As agências devem ser transparentes e ter a confiança da comunidade de investidores, incluindo investidores estrangeiros já presentes no país anfitrião.

Outra questão importante relativa ao funcionamento das IPAs diz respeito à extensão de seus mandatos. Com efeito, as IPAs podem se dedicar exclusivamente à promoção de investimentos no país ou podem fazer parte de uma agência mais ampla, que possui mandatos adicionais. Os tipos de mandatos que as IPAs são incumbidas de cumprir variam. Embora, por definição, todas tenham um mandato básico para atrair IDE, a combinação de seus mandatos secundários pode ser ampla e pode variar substancialmente de país para país. Os mandatos oficiais encontrados com mais frequência de IPAs incluem: promoção de investimento estrangeiro no país, promoção de investimento de empresas do país no exterior, promoção do investimento doméstico, operação de balcão único (por exemplo, registro comercial, autorizações, licenças), promoção de exportação, promoção da inovação, promoção de investimento verde, promoção do desenvolvimento regional, entre outros.

Nos países da OCDE, existe grande variação entre as IPAs (quadro 1) no que diz respeito ao número de mandatos, mas todas cumprem pelo menos outro mandato além da promoção de IDE. Nessa amostra, o número de mandatos diferentes varia desde 2 até 13, com uma média de 5,7. Somente sete IPAs cumprem apenas dois mandatos, enquanto quatro cumprem mais de dez, o que mostra a integração relativamente alta de mandatos às vezes muito diferentes em uma única instituição (OECD, 2018).

QUADRO 1

Principais características institucionais das IPAs

Pais	Status legal	Número de mandatos	Número de escritórios no exterior	Conselhos
Alemanha	Agência pública autônoma	6	14	Sim
Austrália	Agência pública autônoma	4	36	Não
Áustria	Agência pública autônoma	2	0	Não
Canadá	Governamental	2	35	Não
Chile	Agência pública autônoma	2	3	Sim
China	Governamental	-	-	Sim
Costa Rica	Agência público-privada	5	1	Sim
Dinamarca	Governamental	2	16	Não
Eslováquia	Governamental	6	0	Sim
Eslovênia	Agência público autônoma	8	0	Sim
Espanha	Agência pública autônoma	5	44	Sim
Estados Unidos	Governamental	2	13	Não
Estônia	Agência pública autônoma	12	5	Sim
Finlândia	Agência pública autônoma	6	12	Sim
França	Agência pública autônoma	2	33	Sim
Grã-Bretanha	Governamental	5	60	Sim
Grécia	Agência pública autônoma	6	0	Sim
Holanda	Governamental	2	26	Não
Hungria	Agência pública autônoma	7	0	Não
Irlanda	Agência pública autônoma	4	21	Sim
Islândia	Agência público-privada	4	0	Sim
Israel	Governamental	3	1	Não
Japão	Governamental	6	74	Sim
Coreia	Governamental	7	36	Sim
Letônia	Agência público autônoma	13	20	Não
México	Governamental	11	46	Sim
Noruega	Agência público autônoma	11	0	Não
Nova Zelândia	Agência pública autônoma	5	9	Sim
Polônia	Agência público autônoma	7	6	Sim
Portugal	Agência público autônoma	7	37	Sim
República Checa	Agência pública autônoma	9	10	Sim
Singapura	Governamental	-	19	Sim
Suécia	Agência público-privada	5	13	Sim
Suíça	Privada	5	10	Sim
Turquia	Agência público-privada	6	12	Sim

Fonte: OECD (2018).
 Elaboração da autora.

Por fim, outro elemento importante da organização interna das IPAs é a rede de escritórios, tanto no país como no exterior. Dependendo dos recursos financeiros e humanos da IPA, bem como de suas orientações estratégicas, diferentes opções estão disponíveis no que diz respeito ao número de escritórios a serem estabelecidos. Além disso, é possível encontrar o melhor equilíbrio entre sede *versus* presença local e sede *versus* presença no exterior. Segundo OECD (2018), quanto à localização dos escritórios, 75% das IPAs da OCDE têm escritórios próprios no exterior, o que significa que possuem pessoal no exterior, dedicado à promoção de investimentos, em sua folha de pagamento. A IPA média da OCDE tem 34 escritórios no exterior – quase metade das IPAs relatou (47%) não ter outros escritórios, além da sede, no seu país. Enquanto isso, pouco mais de 15% têm mais de dez escritórios subnacionais (unidades localizadas, por exemplo, em estados ou outras cidades no país de origem), como é o caso do México e da Colômbia.

O panorama da promoção de investimentos é dinâmico. Não apenas as necessidades dos investidores mudam continuamente, o que afeta as demandas que as IPAs e seus concorrentes enfrentam, mas também as dos governos com os quais elas interagem e dos quais às vezes dependem. Consequentemente, novas agências estão sendo estabelecidas e as existentes estão passando por profundas mudanças organizacionais: elas podem adquirir ou perder mandatos, ou se fundir com outras organizações e abrir novos escritórios no país e no exterior. Essa mudança constante aponta para a necessidade de: i) informações atualizadas entre países sobre o *status* das IPAs; e ii) evidências mais claras sobre o impacto das diferentes soluções, de modo a fornecer aos formuladores de políticas e agências um quadro mais preciso das reformas necessárias.

As IPAs pesquisadas neste artigo às vezes coexistem com outras agências nacionais ou subnacionais que desempenham as mesmas funções ou funções relacionadas. Isso pode influenciar a maneira como essas agências se coordenam com outros órgãos e, às vezes, apresenta desafios de coordenação. Na próxima seção, são apresentadas boas práticas de certas regiões (estados ou províncias) de alguns países na promoção de IDE.

4 PROMOÇÃO E FACILITAÇÃO DO IDE EM REGIÕES (ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS SUBNACIONAIS)

O campo da promoção de investimentos está assumindo cada vez mais um enfoque local, com agências subnacionais de promoção de investimentos crescendo em destaque ao lado de suas contrapartes nacionais. Paralelamente, os investidores estão se tornando cada vez mais sofisticados em avaliar os benefícios de determinadas cidades, províncias ou regiões de um país, especialmente em países maiores.

A configuração institucional da promoção de investimentos varia de país para país, com diferentes graus de fragmentação. Em uma extremidade do espectro estão os países com uma única IPA no nível do governo central, que concentra a maioria dos recursos relevantes e pode reunir a maioria dos esforços dos setores público e privado. No outro extremo estão os países onde várias agências e outros atores estão envolvidos na promoção de investimentos nos níveis central, regional ou outros. Essa fragmentação de responsabilidades nessa área de política pode ocorrer em várias linhas. Uma é horizontal, em que diferentes organizações do setor público nacional vinculadas a diferentes unidades do governo podem estar simultaneamente envolvidas na promoção de investimentos (por exemplo, respondendo a diferentes ministérios), cada uma com seus próprios programas de apoio e pessoal específicos. A fragmentação também pode ser vertical – as organizações do setor público e privado

podem ser ativas em ambos os níveis nacional e subnacionais (por exemplo, em regiões, municípios ou cidades específicas), especialmente em países federais ou altamente descentralizados. Por exemplo, na China, nos Estados Unidos, na França e no Brasil, IPAs subnacionais operam em cada região e em cidades maiores – uma exceção é a Suécia, onde há mais de uma dúzia de agências operando no nível subnacional (OECD, 2021).

IPAs subnacionais desempenham papéis únicos e têm características distintas em comparação com IPAs nacionais. Devido às suas jurisdições menores, essas agências geralmente têm um conhecimento mais profundo do ambiente de negócios local e sua proposta de valor para os investidores. Além disso, possuem laços mais fortes com outros agentes locais mais fortemente envolvidos nas necessidades operacionais do dia a dia e nas questões enfrentadas pelos investidores.

Apesar da aparente importância dessas entidades locais, a literatura sobre IPAs subnacionais ainda é escassa. Um estudo recente do projeto Massive (Multinacionais, Instituições e Inovação na Europa), financiado pelo European Research Council da London School of Economics, deteve-se mais profundamente sobre o tema (Crescenzi, Di Cataldo e Giua, 2019). Ele aproveita uma pesquisa sobre IPAs nacionais e subnacionais na Europa para avaliar sistematicamente o impacto dos esforços de promoção de investimentos para atrair IDE para áreas e setores que, de outra forma, não seriam visados. O estudo conclui que as IPAs subnacionais ajudam a gerar fluxos de IDE em âmbito local, impactando tanto a probabilidade de receber IDE como o montante total de IDE recebido. Esse impacto é mais pronunciado em jurisdições menos desenvolvidas, provavelmente apontando para o papel das IPAs subnacionais em ajudar os investidores a resolver lacunas de informação, transparência inadequada e condições institucionais mais fracas nessas áreas. Além disso, as IPAs subnacionais demonstraram uma melhor capacidade de atrair IDE em setores intensivos em conhecimento do que em outros setores.

As IPAs subnacionais são, frequentemente, organizações independentes e não subsidiárias das agências nacionais. Elas geralmente desempenham um papel de coordenação junto às agências subnacionais, a fim de evitar concorrência desnecessária e direcionar os investidores para as agências locais.

4.1 Boas práticas na atração de investimentos subnacionais

A configuração institucional de um governo influencia a maneira como este conduz a política de investimento no nível local. Essa configuração é determinada em grande parte pelo nível de centralização da política econômica e pelos mecanismos de governança relacionados entre os órgãos do governo central e subnacionais (região, estado, província ou cidade). Alguns países optam por centralizar a promoção do investimento ao nível da IPA nacional, que pode ou não ter uma rede de escritórios subnacionais. Outros, geralmente com governança ou sistemas econômicos mais descentralizados, estabelecem IPAs subnacionais que são parcial ou totalmente independentes da agência central. A promoção e a facilitação de investimentos devem encontrar um equilíbrio entre a tomada de decisões estratégicas centralizadas e uma margem de manobra suficiente para que os governos subnacionais exerçam seu poder. O governo central sozinho não pode promover a atratividade econômica, sugerindo a importância de um arranjo multinível. Ao mesmo tempo, ter apenas um ponto de entrada, com esse suporte inicial e único feito pelo governo nacional, tem demonstrado sucesso para empresas e investidores estrangeiros (Pasquinelli e Vuignier, 2020; OECD, 2021).

Existem quatro razões principais para a realização de atividades de promoção de investimentos em nível local (MCI e Vale Columbia Center for Sustainable International Investment, 2009; OECD, 2021).

- 1) **Objetivos de desenvolvimento:** os órgãos subnacionais e o governo central podem ter diferentes objetivos de desenvolvimento econômico e diferentes vantagens competitivas.
- 2) **Conhecimento de sua localização:** os órgãos subnacionais têm maior conhecimento dos pontos fortes e fracos de sua área e, portanto, estão mais aptos a comercializá-los, fornecendo informações precisas aos investidores.
- 3) **Facilitação no terreno:** como os órgãos subnacionais estão mais próximos dos tomadores de decisão locais, eles estão mais bem posicionados para auxiliar os investidores nas fases de estabelecimento e pós-estabelecimento.
- 4) **Atrair investimentos nacionais:** para muitas regiões, atrair empresas do mesmo país pode ser tão importante quanto atrair investidores estrangeiros. Os órgãos subnacionais podem aplicar os mesmos princípios e técnicas usados para promover o IDE, bem como vincular com mais êxito suas operações à economia local.

As evidências das regiões da União Europeia mostram que o IDE responde melhor à atividade das IPAs subnacionais que operam mais perto das operações dos investidores (Crescenzi, Di Cataldo e Giua, 2019). Informações comparativas sobre os concorrentes de uma cidade podem ajudar IPAs a elaborar estratégias de promoção de investimento adaptadas às forças competitivas e ao potencial de cada território. Também podem ajudar no desenvolvimento de ferramentas de política que conectem investidores estrangeiros a fornecedores locais. Cidades menores, por exemplo, podem concentrar esforços para atrair grandes empresas – oferecendo incentivos fiscais generosos – em vez de focar suas estratégias e ferramentas de promoção na prospecção de investidores menores que possam atrair de forma realista. As ferramentas de promoção de investimentos para atrair essas empresas de segundo nível podem ser úteis, pois essas empresas podem estabelecer vínculos mais fortes com empresas locais do que com grandes empresas, devido às lacunas de capacidade de absorção mais baixa e maior mobilidade de mão de obra (OECD, 2021).

Em contrapartida, compartilhar responsabilidades de promoção de investimentos entre diferentes níveis de governo pode trazer vários desafios. Algumas regiões podem resistir a projetos de financiamento estrangeiro que foram direcionados pela agência central. Isso acontece devido aos riscos ambientais percebidos para a população local ou preocupações de que as empresas locais possam sofrer com o aumento da concorrência. Ao mesmo tempo, devido à concorrência inter-regional, as IPAs nacionais podem ser deliberadamente excluídas das oportunidades identificadas localmente – ou, pelo contrário, podem se tornar árbitros (ou seja, decidindo para qual região devem dirigir um investidor estrangeiro) e enfrentar decisões difíceis. Um grupo de ferramentas de coordenação ajuda a superar esses desafios. Na Suécia, um acordo de código de conduta entre a IPA nacional e as regiões foi estabelecido para comunicar melhor as oportunidades e encorajar o intercâmbio de informações. A IPA francesa, por sua vez, tem um processo formal de compartilhamento de informações para aumentar a eficiência da colaboração com IPAs subnacionais. A agência criou um “mercado” de projetos e compartilha informações semanalmente com seus parceiros regionais. São publicados novos projetos de investimento estrangeiro que são identificados e solicitações são feitas em nível

regional (OECD, 2021). Graças a essa plataforma, os parceiros podem coordenar suas respostas e identificar áreas de ação conjunta.

Com a fragmentação internacional da produção e dos serviços, os investidores são cada vez mais atraídos pelo que obtêm de uma determinada cidade ou região (Crescenzi, Di Cataldo e Giua, 2019). Locais dentro das mesmas fronteiras nacionais podem diferir muito em sua atratividade devido aos vários níveis de produtividade, atributos de habilidades e outras características do ecossistema local.

Mesmo que a prioridade das filiais subnacionais seja facilitar o estabelecimento de investidores, o desenvolvimento de ferramentas de atração de investimentos mais personalizadas é igualmente relevante. Nos próximos itens, são apresentados alguns exemplos de boas práticas de atração de investimentos subnacionais.

4.1.1 China: Centro de Promoção de Investimentos Internacionais de Zhejiang (Zhejiang International Investment Promotion Center – ZIIPC)

O ZIIPC, na China, foi estabelecido em 2001 sob a aprovação do governo popular da província de Zhejiang. Como uma instituição estatal afiliada ao Departamento de Comércio da província, o centro assume a importante tarefa de apresentar o ambiente de investimento e a política industrial local, atraindo investimento estrangeiro e incentivando as empresas da região a “se tornarem globais”, realizando, assim, um salto de desenvolvimento. O ZIIPC consiste em oito departamentos e afilições (UNESCAP, 2017). Segundo UNESCAP (2017), suas principais responsabilidades são as seguintes.

- Implementar política provincial, leis e regulamentos de investimento e introduzir o ambiente de investimento e informações industriais da província de Zhejiang.
- Auxiliar instituições e investidores estrangeiros com visitas de negócios na província de Zhejiang, apoiando o Departamento de Comércio da província, os departamentos de comércio de cidades e as zonas econômicas de nível de prefeitura, a fim de implementar programas de alta qualidade por meio da promoção de projetos e serviço de acompanhamento.
- Implementar a estratégia Go Global defendida pelo governo provincial, criando condições favoráveis para que as empresas de Zhejiang que pretendem ser listadas no exterior façam negócios transnacionais, contratem projetos e exportem mão de obra, ajudando a reduzir o custo de se tornar global e oferecer serviços de qualidade.
- Promover o investimento bidirecional, organizando atividades em várias formas, tanto no país quanto no exterior.
- Prestar serviços para investidores estrangeiros, incluindo consultoria de projetos, avaliação de tecnologia, análise de mercado, estudo de viabilidade, agente de procedimento, aplicação administrativa e aprovação.
- Oferecer serviços no estabelecimento e no registro de empresas na província de Zhejiang; além disso, oferecer serviços de gestão de recursos humanos para funcionários chineses.
- Prestar serviços de terceirização de recursos humanos para organizações nacionais, ou seja, instituições públicas, empresas não estatais e empresas privadas.

- Organizar a promoção de investimento bidirecional relacionado ao treinamento de negócios e ao treinamento no exterior para o pessoal sênior, o teste e a emissão de certificado de qualificação nacional de encaminhamento de carga e mão de obra despachada; organizar vários fóruns sobre economia com relações externas.
- Tratar reclamações de investidores estrangeiros; prestar consultoria jurídica e serviços em processos judiciais e arbitrais.
- Responsabilizar-se por dirigir e coordenar organizações de promoção de investimentos e tratamento de reclamações em nível nacional, provincial e municipal, bem como em zonas de desenvolvimento econômico provincial em Zhejiang.

Verifica-se que transições fundamentais estão em andamento em termos de prioridades geográficas e setoriais para os investimentos estrangeiros na China. Tais investimentos encontram-se concentrados, principalmente, nas províncias costeiras, que ainda recebem cerca de 83% do IDE total na China. Contudo, essa ênfase nas áreas mais ricas da costa está começando a mudar, pois uma política do governo (a chamada campanha Go West) está sendo implementada por meio de incentivos fiscais (política nacional) e de outros estímulos com o intuito de levar investimentos às regiões centrais e ocidentais. Além disso, empresas multinacionais estão sendo atraídas para o interior em razão de preços e salários inferiores aos das mais desenvolvidas áreas costeiras. Assim, várias empresas estrangeiras estão estabelecendo ativamente fábricas e escritórios em cidades de segundo e de terceiro escalão na China central, pois estas, não raro, oferecem boas oportunidades de investimento.

O ZIIPC pode ser considerado uma boa prática, pois tem o objetivo de desenvolver uma região menos desenvolvida economicamente utilizando ferramentas nacionais, como políticas fiscais e subnacionais, de cujos pontos fortes os órgãos subnacionais têm maior conhecimento (de sua localização e facilitação do terreno). A China é um país em desenvolvimento, ainda com grandes diferenças regionais. As subnacionais, por conhecerem essas diferenças em nível local, ajudam na promoção dessa igualdade futura.

4.1.2 Estados Unidos: Gabinete de Desenvolvimento Econômico do Governador de Utah (Utah Governor's Office of Economic Opportunity – Goed)

Os Estados Unidos são fortes na comunidade de investimento global no que diz respeito ao número, ao escopo e ao papel de liderança que os estados desempenham na atração de IDE. Os estados individuais competem (muitas vezes, uns contra os outros) por investimentos em escala global, de modo que empregam funcionários de investimento altamente qualificados e, em alguns casos, mantêm escritórios nos principais centros financeiros do mundo.

Existem muitas agências regionais e locais de desenvolvimento econômico que também trabalham com o objetivo de atrair e facilitar o investimento internacional. Essas agências desempenham um papel importante na promoção de investimentos e destacam a vantagem comparativa de suas regiões e localidades. Considerando a diversidade e o tamanho da economia dos Estados Unidos, as agências subnacionais de promoção de investimentos encontram-se em uma posição única para oferecer serviços personalizados que atendam às necessidades dos investidores internacionais; isso ocorre porque tais agências podem alocar, de forma eficiente, recursos humanos e financeiros visando atingir as metas de investimento.

Esse sistema descentralizado tem operado com sucesso por décadas, tendo rendido bilhões de dólares em investimentos internacionais nos Estados Unidos. As Organizações Estaduais de Desenvolvimento Internacional (State International Development Organizations – Sido) desempenham um papel importante nessas atividades para seus membros (FDI Intelligence, 2020). Nos parágrafos seguintes, será apresentado um exemplo a nível estadual nos Estados Unidos.

O Goed tem um amplo mandato, que inclui, entre outras coisas, “a criação, o crescimento e o recrutamento de empresas para Utah” (Moloney e Octaviani, 2016, p. 7, tradução nossa). Segundo os autores, a abordagem do Goed para atração de IDE compartilha uma série de melhores práticas com outras jurisdições.

O envolvimento direto do mais alto nível político é demonstrado não apenas pelo fato de que o cargo está diretamente sob a autoridade do governador, mas também pela participação ativa do governador em eventos do Goed de alto nível e missões comerciais e de investimento no exterior.

O Goed desenvolveu um foco estratégico em um conjunto de indústrias-chave que estão alinhadas com a proposta de valor particular de Utah. Também criou um programa para designar executivos selecionados de empresas localizadas em Utah como “embaixadores” e atrai uma parcela significativa de potenciais *leads* de IDE de discussões com empresas já em Utah.

As principais lições do Goed incluem o seguinte.

- A abordagem de balcão único (*one-stop shop*) para atração de IDE (e interações de desenvolvimento econômico com empresas em geral) tornou-se um requisito em todo o país.
- Vários modelos organizacionais podem ser bem-sucedidos, desde que haja uma visão estratégica comum e uma compreensão compartilhada das funções de ponta a ponta.
- Diretrizes publicadas claras e contabilidade pública transparente, pois os incentivos corporativos são maneiras diretas de definir e acompanhar o progresso de forma consistente.

Assim, o Goed possui o objetivo de desenvolvimento da sua indústria local tendo como base os seus valores e com foco em suas vantagens competitivas (conhecimento de sua localização). Os estados americanos têm muita autonomia, inclusive regulatória. Agências subnacionais ajudam os investidores nesse processo de reconhecimento, avaliação (qual estado é melhor para aquela empresa) e fixação (facilitação do terreno).

4.1.3 Canadá: Invest in Canada e Ontario Trade and Investment

A Invest in Canada, parte do Global Affairs Canada (antigo Departamento de Relações Exteriores, Comércio e Desenvolvimento), tem o programa mais abrangente de apoio às IPAs subnacionais, com um programa de nível federal para apoiar a capacidade de promoção de investimentos em nível local, denominado Invest Canada-Community Initiatives (ICCI). Este último foi estabelecido pelo governo do Canadá para fornecer apoio às comunidades canadenses que buscam melhorar sua capacidade de atrair, reter e expandir o IDE, para criar empregos e apoiar a inovação e o aumento das exportações. O foco é atrair IDE *greenfield* (projetos novos). O programa apoia parcerias sem fins lucrativos e público-privadas no nível da comunidade local (Loewendahl, 2018).

Desde 2006, o programa apoiou mais de 416 municípios e organizações comunitárias por meio de 1.253 projetos avaliados em C\$ 42,2 milhões. Em 2016, 87 organizações em todo o Canadá receberam mais de C\$ 3,7 milhões em financiamento. Os pedidos são avaliados com base em suas estratégias de atração e retenção de IDE, componentes do projeto, medidas de desempenho, capacidade, plano de trabalho e nível de parceria do setor público-privado. O programa prioriza iniciativas que se concentram em sete setores-alvo principais (Loewendahl, 2018). Alguns de seus objetivos são:

- aumentar a capacidade e a eficácia das comunidades canadenses para atrair empregos, a partir da ajuda das comunidades no desenvolvimento de iniciativas de atração, retenção e expansão de IDE; e
- ajudar a construir casos de negócios que conscientizarão os investidores estrangeiros sobre as vantagens comprovadas da expansão para o Canadá e dentro dele.

O caso da Invest in Canada mostra como a IPA nacional pode desempenhar um papel catalisador no aumento da capacidade de promoção de investimentos em todo o país. O programa é feito a partir do melhor conhecimento do local pelas comunidades (conhecimento de sua localização) e com foco em setores-chave para essas comunidades. A Invest in Canada realiza esse trabalho de coordenação e de apoio além de ter esse papel catalisador, porém as agências de promoção no âmbito das províncias são as que fazem o trabalho local. Um exemplo de IPA no nível provincial é apresentado a seguir.

Segundo UNCTAD (2011), a província de Ontário é a maior receptora de investimentos externos no Canadá. Suas atividades promocionais de IDE, realizadas pela Ontario Trade and Investment, visam empresas de médio porte engajadas em trabalhos de alto valor (por exemplo, desenvolvimento de *software*) e buscam capitalizar nichos de talentos, como o “triângulo tecnológico” em torno da Universidade de Waterloo. Os esforços promocionais da província são cada vez mais sofisticados e baseados em dados. Dentro do Ministério de Desenvolvimento Econômico e Comércio, uma unidade de inteligência estratégica trabalha com grupos setoriais para desenvolver abordagens promocionais proativas. Eles se concentram em setores específicos e, dentro deles, em empresas individuais que são identificadas com a ajuda de bancos, secretarias de comércio internacional de Ontário, advogados corporativos e membros do setor. O contato com as empresas é estabelecido por meio de departamentos de recursos humanos, executivos seniores e assessores jurídicos.

Todos os aspectos de um investimento potencial são examinados para que o ministério possa formular um caso convincente para o IDE ser atraído em Ontário, incluindo requisitos de infraestrutura, ligações da indústria, requisitos de pessoal, necessidades de transporte, oportunidades de treinamento com universidades e assim por diante.

Tanto o governo federal quanto o provincial atribuem considerável importância à cooperação em suas operações no exterior. Os oficiais econômicos provinciais estão frequentemente localizados com seus pares federais nos consulados canadenses no exterior, e as missões provinciais participam e apoiam os esforços de promoção federais. Apesar da competição interprovincial, é geralmente reconhecido que a *marca Canadá* carrega um prestígio mais forte que as marcas provinciais. Em termos de incentivos ao investimento, o Canadá geralmente não tem concessões fiscais ou outras concessões especificamente direcionadas ao IDE.

No entanto, o IDE frequentemente utiliza alguns incentivos específicos para o investimento. Por exemplo, subsídios fiscais especiais, que recebem apoio federal e provincial, aplicam-se a P&D.

Em alguns casos, entretanto, os subsídios negociados no nível provincial são usados para atrair e aumentar o impacto local de certos projetos de grande escala. Por exemplo, a empresa Pratt & Whitney obteve recentemente um suplemento de US\$ 142 milhões de Quebec para construir uma nova fábrica lá, envolvendo cerca de 7 mil empregos. O subsídio está vinculado à contratação e ao treinamento locais, criando um vínculo direto entre a promoção do IDE e o desenvolvimento de habilidades locais (UNCTAD, 2010).

Dessa forma, as províncias no Canadá estão conectadas com o governo federal em termos de estratégias de desenvolvimento regional, especificamente no que tange à atração de investimentos estrangeiros. As províncias conhecem melhor as suas necessidades locais e vão coordenando-as juntamente com o governo federal.

5 AS FUNÇÕES DAS IPAs – MELHORES PRÁTICAS GLOBAIS

A maioria das IPAs oferece um conjunto básico de serviços que estão ligados às principais fases da tomada de decisão de investimento de um investidor e do processo de implementação – ou seja, construção de imagem, geração de investimento, facilitação de investimento e pós-investimento. A seguir, apresentam-se mais detalhes sobre essas funções e são identificadas algumas das melhores práticas efetuadas pelos países e suas IPAs.

5.1 Construção de imagem e *marketing*

As evidências empíricas sugerem que a promoção ativa do investimento desempenhou um papel importante na atração de grandes quantidades e de tipos específicos de IDE, em conformidade com planos e objetivos de desenvolvimento nacional.⁵ Para lidar com as assimetrias de informação, os países em desenvolvimento, por exemplo, precisam de agências e de estratégias de promoção de investimentos proativas para poder comercializar suas economias como locais para novos IDEs (Loewendahl, 2001; Harding e Javorcik, 2012). Conforme Dunning (2001), vantagens de localização são um fator essencial para a ocorrência de um IDE. Essas vantagens incluem, por exemplo, acesso a um mercado consumidor que não pode ser obtido por meio de comércio internacional, ou acesso a insumos e fatores de produção disponíveis apenas localmente, entre outras. Contudo, tais vantagens nem sempre são de conhecimento de potenciais investidores estrangeiros.

Empresas que pretendam realizar negócios no mercado externo – por meio de IDE ou de exportação – têm grande necessidade de informações. Os investidores precisam saber precisamente sobre parceiros adequados de negócios, custos locais, habilidades disponíveis, impostos, legislação etc. Os exportadores precisam de conhecimento sobre importadores potenciais em mercados estrangeiros, tarifas, cotas, regulamentações de produtos, bem como sobre padrões ambientais. No entanto, a coleta de tais informações costuma ser custosa e, embora as empresas maiores possam dispor de recursos para isso (como contratando mais funcionários), as pequenas empresas geralmente não têm os recursos necessários. Essa falha de mercado pode ser devidamente corrigida se uma agência de financiamento público – como uma IPA – adquire as informações necessárias e as fornece a um preço baixo ou gratuitamente (UNESCAP, 2017).

5. Ver, por exemplo, Harding e Javorcik (2007).

O *marketing* como ferramenta de conscientização tem como objetivo construir a imagem do local e colocá-la no mapa do investidor. Idealmente, o *marketing* ajuda a tornar uma marca reconhecida internacionalmente, a fim de que os investidores estrangeiros possam reconhecê-la.

Existem diferentes técnicas de *marketing* para criar consciência de um local, desde o desenvolvimento de um site de investimento interno até a realização de eventos e a execução de uma campanha de relações públicas. Embora as evidências sugiram que um *marketing* eficaz possa elevar o perfil de um local, sempre há dúvidas sobre o nível de recursos necessários e quanto valor o *marketing* produz. Esse é especialmente o caso de relações públicas, que geralmente são muito caras; uma cidade deve ser cautelosa ao considerar campanhas de relações públicas, pois o custo pode não justificar os resultados. Um *site* de boa qualidade e uma segmentação de investidores, cuidadosamente planejada, costumam ser mais eficazes para atrair investimentos estrangeiros, especialmente para cidades menores e com menos recursos, que têm dificuldades em gerar uma imagem e reputação de marca internacional (MCI e Vale Columbia Center for Sustainable International Investment, 2009).

Outra técnica que se destaca nas boas práticas de *marketing* é a marca-país (*country branding*). Esse conceito foi desenvolvido por pesquisas de *marketing* (Kalamova e Konrad, 2010) e é a aplicação de ferramentas e técnicas de *marketing* estratégico, empregadas ao *marketing* de um país/nação. De Best (2010) admite que esse conceito no campo acadêmico é relativamente novo. Sua eminência e prática derivam do campo do *marketing* como resultado direto da globalização econômica. Agyeman-Duah (2010) estabelece que a marca-país é um conceito que engloba as técnicas e estratégias de *marketing* que uma nação usa para melhorar, aprimorar e fortalecer sua imagem e reputação globalmente. Contextualmente, a marca-país é a aplicação de ferramentas de *marketing* estratégico e técnicas de comunicação de *marketing* para melhorar ou aumentar a imagem e a reputação de uma nação, respectivamente, entre um público-alvo internacional, em uma tentativa de aprimorar a diplomacia pública, aumentar o comércio, promover as exportações e o turismo e, finalmente, impulsionar o IDE, como fez a Costa Rica (mais detalhes no item 5.1.1 a seguir).

A adoção de técnicas e abordagens baseadas no *marketing* no domínio do desenvolvimento territorial tem sido justificada pelo aumento da competição no mundo globalizado, onde a competitividade territorial se tornou um mantra das políticas de desenvolvimento. Nesse contexto, o *marketing* de localização e a marca têm sido discutidos como ferramentas viáveis de apoio ao desenvolvimento local e regional. Eles podem ser considerados como parte de uma “competição territorial intencional”, em que os governos desempenham um papel coletivo na definição das condições que podem promover a capacidade territorial para competir e, conseqüentemente, a competitividade de empresas e indivíduos locais (Pasquinelli e Vuignier, 2020).

5.1.1 Boas práticas

Site da NFIA⁶

O *site* de um local é classificado atualmente pelos investidores como o instrumento de *marketing* mais importante para atrair investimentos. De acordo com a Development Counsellors International – empresa líder no ramo de comercialização de locais para turismo e investimentos –, quase dois terços (66%) dos executivos e consultores provavelmente visitarão o *site* de uma organização de

6. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/publications/english/document/Innovations-in-Foreign-Direct-Investment-Attraction.pdf>>.

desenvolvimento econômico. As IPAs devem garantir que seus *sites* sejam eficazes em *marketing* e que forneçam informações sobre sua localização para gerar consultas e oportunidades (*leads*) de IDE. Melhorar o *site* de investimentos é uma atividade econômica que as IPAs podem empreender para aumentar seu desempenho na atração de IDE.

A NFIA desenvolveu um *site* inovador que representa uma melhor prática global e é considerado um dos melhores *sites* de IPA do mundo. A NFIA é uma unidade operacional do Ministério Holandês de Assuntos Econômicos e seus principais serviços incluem: organização de missões de investigação; organização de reuniões com parceiros relevantes; orientação e consultoria personalizada sobre impostos, procedimentos governamentais e de autorização; opções de localização; e soluções de negócios. A NFIA também tem uma equipe de relações com investidores que fornece defesa de políticas aos governos holandês e da União Europeia.

Em 2015, a NFIA lançou seu novo *site*.⁷ Seus principais recursos inovadores e de práticas recomendadas incluem o seguinte.

- Conteúdo adaptável com base no endereço de *internet protocol* (IP): o conteúdo do *site* se ajusta automaticamente com base no endereço de IP do país de onde se acessa o *site*.
- O *site* é muito amigável, ao ser capaz de identificar rapidamente os contatos relevantes na NFIA e como falar com eles por *e-mail*, telefone e mídia social. O uso de fotos também torna o *site* mais humano e envolvente, aumentando a probabilidade de o investidor entrar em contato com a NFIA. Há também uma chamada à ação muito clara, com um grande botão de “Solicitar uma reunião”, a fim de encorajar o investidor a se envolver com a NFIA. A agência também usa tecnologia avançada de *site* para capturar inteligência sobre os usuários que o acessam.
- Propostas para atividades-chave, bem como setores: a NFIA reconhece que a tomada de decisões de IDE é conduzida tanto pelo tipo de operação ou atividade do projeto de investimento quanto pelo setor industrial. A NFIA é uma das primeiras IPAs a desenvolver de forma muito eficaz suas propostas de investimento *on-line* em torno de atividades-chave ou “operações de negócios”. A interface da *web* é muito amigável e intuitiva para que os investidores selecionem um tipo de operação ou setor e, em seguida, sejam apresentados a um *slogan* de alto impacto para despertar seu interesse.
- Uso eficaz de infográficos: o *site* da NFIA foi desenvolvido em um modelo muito moderno e usa infográficos para apresentar informações aos investidores.
- Uso de estudos de caso de investidores de alto impacto: a NFIA reconhece que os investidores estão mais interessados no que outras empresas investiram, especialmente seus pares em nível setorial. A NFIA fornece estudos de caso de investidores para cada tipo de operação (atividade) e setor, que são apresentados pelo logotipo de cada investidor com um estudo de caso que pode ser acessado.
- Acesso a recursos e ferramentas para investidores: o *site* da NFIA possui uma seção sobre recursos e ferramentas que é claramente acessível e fornece *downloads* de todos os documentos relevantes para os investidores.

7. Disponível em: <www.investinholland.com>.

Os recursos necessários para desenvolver ou atualizar um *site* de investimento interno dependem de muitos fatores, incluindo o escopo dos serviços da IPA – por exemplo, o *site* precisará de um banco de dados de pesquisa? Idealmente, as informações são categorizadas corretamente e usam várias métricas para investidores internacionais. As informações devem ser fornecidas em inglês e no idioma de outros grandes investidores do país. Um *site* mal-projetado, que contém muitos erros ortográficos e gramaticais ou tem botões e *links* que não funcionam corretamente, transmitirá uma imagem negativa sobre sua agência e localização. É importante que o site seja bem-projetado, com aparência profissional e contenha informações atualizadas. Sites interativos (como o caso da NFIA) e bem-projetados incentivam o feedback dos usuários. Eles também permitem que uma IPA avalie o número de “acessos” no site da IPA. Além disso, o Google Analytics é uma ferramenta da web útil e gratuita oferecida pelo Google, que rastreia e relata o tráfego do site, embora seja mais útil para sites pequenos que para sites grandes e complexos. Ele fornece estatísticas e ferramentas analíticas básicas para a otimização de mecanismos de pesquisa e propósitos de marketing (UNESCAP, 2017).

Mídia social – InvestHK

A mídia social, ou Web 2.0, é cada vez mais usada por investidores e selecionadores de *sites*. Pesquisa da empresa de consultoria Investment Consulting Associates (ICA) descobriu que o LinkedIn foi a fonte de informações mais usada, seguido pelo Facebook. O Twitter e os *feeds* RSS (*really simple syndication* – tecnologia de distribuição de conteúdo em tempo real utilizada para agregar as informações de um *blog* ou *website* em um *feed*) também são cada vez mais usados. O LinkedIn, por exemplo, fornece não apenas às IPAs as conexões necessárias, mas também acesso a discussões, suporte e grupos de interesse que tornam a busca por investidores mais fácil. As redes sociais permitem que as IPAs tenham comunicações e ligações frequentes e eficazes com todas as partes interessadas. As IPAs, portanto, precisam ter uma presença forte nas redes sociais com *links* diretos de e para seu *website* (UNESCAP, 2017).

A estratégia abrangente de mídia social da InvestHK inclui o uso intenso de vídeo para promoção *on-line*. A organização envia regularmente vídeos para seu canal dedicado no YouTube, *site* corporativo e outras plataformas de mídia social, incluindo Twitter, Facebook, Flickr, LinkedIn e Weibo. A InvestHK também publica notícias regularmente no LinkedIn, no Twitter e no Facebook e usa uma variedade de *benchmarking on-line* e ferramentas de gerenciamento de conteúdo, como Google Analytics, Google Webmaster, Hootsuite e Alexa.com, para avaliar o impacto de suas iniciativas de *marketing* e o sucesso de programas de direcionamento de tráfego do *site*. Em 2017, a organização abriu uma conta no WeChat para promover Hong Kong como destino de IDE para investidores da China continental.⁸

Apesar disso, existe algum risco de uma IPA retratar uma imagem errada. Portanto, é importante que a IPA faça escolhas conscientes sobre com quais mídias sociais trabalhará e qual é o propósito. A *fDi Magazine* descobriu que as IPAs mais bem-sucedidas colocavam o conteúdo no centro de suas interações. A capacidade de fornecer valor informativo nessas plataformas permitiu que a IPA atraísse e retivesse os clientes mais relevantes (UNESCAP, 2017).

Dessa forma, as IPAs podem ter uma ampla variedade de ferramentas e materiais promocionais à sua disposição para ajudar a atrair investidores. É importante que a IPA produza materiais

8. Disponível em: <<https://www.fdiintelligence.com/article/76409>>.

promocionais de alta qualidade para o uso de técnicas proativas de promoção de investimentos, a fim de fornecer os tipos de informações de que os investidores precisam para avaliar o local anfitrião e ajudar a convencê-los de que esse local é ideal para eles.

Marca-país (country branding) – Costa Rica e Colômbia

Os nomes dos países são marcas e, portanto, veiculam imagens, ajudam aos investidores e consumidores a avaliar produtos e serviços e a tomar decisões econômicas. Marcas ou imagens se tornam um atalho para uma decisão de compra ou de investimento. *Country branding* é um esforço cumulativo de longo prazo que requer estratégias de *marketing* coerentes e estáveis por parte dos países, para alcançar o posicionamento desejado nas mentes de seus públicos-alvo.

Quelch e Jocz (2005) mencionam a Costa Rica como um exemplo de marca-país clara e de sucesso. Ao se comprometer com a democracia, o país se posicionou com sucesso como um país pacífico e um destino de investimentos e ecoturismo. Além disso, a chegada de uma grande empresa de tecnologia da informação e comunicação (TIC), a Intel, no final dos anos 1990 ajudou a Costa Rica a construir uma reputação como um lugar para investimentos. Desde então, o país conseguiu atrair várias empresas de classe mundial – as pioneiras têm se aprimorado adicionando aos serviços básicos de negócios atividades mais intensivas em conhecimento, incluindo *design* de *software* e P&D. O governo, atualmente, também está adotando uma abordagem mais seletiva para a atração de IDE, com foco em empresas que operam em conhecimento mais intensivo em setores ou atividades relacionadas com a inovação. Essas duas tendências fomentaram *clusters* industriais em serviços empresariais, dispositivos médicos e atividades industriais avançadas.

Um estudo realizado em 1999 confirmou que as percepções de outros investidores estrangeiros sobre a Costa Rica coincidiam, em grande parte, com a avaliação da Intel (ARC, 1999). Uma informação muito importante que saiu dessa pesquisa foi a de que 72% dos entrevistados afirmaram ter ouvido, visto e lido mais sobre a Costa Rica como uma perspectiva de investimento após a decisão da Intel de abrir uma fábrica naquele país. Isso reforça a crença de que decisões de investimento como as da Intel têm um importante efeito de “sinalização” sobre outros investidores em potencial, fortalecendo a marca Costa Rica.

A Costa Rica levou vinte anos se identificando com a marca Costa Rica sin Ingredientes Artificiales (Costa Rica sem Ingredientes Artificiais), promovida pelo setor de turismo do país, e foi em 2013 que lançou a marca-país Esencial Costa Rica (Essencial Costa Rica), passando a se posicionar um pouco mais do ponto de vista empresarial (Morote, 2019). São seis as entidades gestoras da marca-país, sendo o promotor de comércio exterior da Costa Rica (Procomer) o coordenador-líder.

Em 2013, foi iniciado um processo de posicionamento internacional da marca-país em locais potenciais: feiras internacionais de comércio e turismo, presença em embaixadas e consulados, missões comerciais e ativações internacionais, a exemplo da Copa do Mundo de 2014. Além disso, o país começou a desenvolver materiais e guias para uso da marca. Também foi elaborado seu protocolo de licenciamento e foi criado o Comitê Interinstitucional da Marca-País, composto por:⁹ i) Procomer; ii) Instituto de Turismo da Costa Rica (Instituto Costarricense de Turismo – ICT); iii) Cinde; iv) Comex; e v) Ministério de Relações Exteriores.

9. Disponível em: <<https://www.esencialcostarica.com/marca-pais/origen-esencial-costarica/>>.

Na Costa Rica, as organizações que desejam utilizar a marca-país devem realizar um processo de licenciamento, que consiste em avaliar o desempenho em cinco valores dentro do escopo estabelecido. A partir disso, é gerado um relatório técnico, que é analisado pelo Procomer, que determina se a referida licença é concedida. Cada um dos valores avaliados busca a melhoria contínua, de forma a alcançar maiores capacidades de competência interna e externa.

Outro exemplo interessante de marca-país é La Respuesta Es Colombia (A Resposta É Colômbia). A ProColombia iniciou sua primeira campanha de promoção do turismo, denominada Colombia Es Pasión (Colômbia É Paixão), em 2007. Essa primeira marca da Colômbia foi estabelecida, no governo de Álvaro Uribe Vélez, como estratégia de governo, cujo principal objetivo era direcionado “ao público internacional, para atrair investimento estrangeiro e turismo para o país, ao invés de uma campanha publicitária” (Segovia e Salazar, 2009, p. 47, tradução nossa). A transição da marca-país de Colômbia É Paixão para A Resposta É Colômbia implicou não apenas uma mudança no desenho, mas também nos objetivos e estratégias por ela implementados. O modelo de comunicação estratégica que enquadrou a nova marca da Colômbia compreende quatro variáveis: investimento, turismo, exportação e cultura. A Resposta É Colômbia baseou-se na geração de soluções estratégicas e competitivas para cenários globais, e é por isso que essa nova estratégia é parte funcional do Ministério de Comércio, Indústria e Turismo e da Presidência da República (Ojeda, Rodríguez e Núñez, 2019).

O fortalecimento de normas e leis para estimular o IDE no país tem sido complementado com estratégias de *marketing* territorial, como a Marca Colômbia, iniciativa que busca destacar os aspectos positivos internos do país, por meio de imagem, logotipo e propaganda, para diferenciação internacional. A Marca Colômbia não se concentrou apenas em posicionar o país na esfera internacional, mas também em promover a cooperação entre empresas privadas e aliadas, por meio de projetos como o Fazemos Parte da Resposta, que geraram reconhecimento mundial dos talentos nacionais apoiados pela marca (Andi, 2016, p. 12). Da mesma forma, a Marca Colômbia criou alianças nos níveis nacional e internacional – atualmente existem quatrocentos aliados, entre empresas e personalidades. Uma dessas alianças é a feita com a Superintendência de Indústria e Comércio, com a qual desenvolveu a implantação das variações da logomarca Colômbia em produtos de “turismo, artesanato, cidades patrimoniais ou denominação de origem” (Ojeda, Rodríguez e Núñez, 2019).

Apesar disso, as ações da Marca Colômbia, voltadas para alianças nos âmbitos nacional e internacional, têm o grande desafio de buscar soluções para o contraste das situações desfavoráveis (como crises políticas) que afetam a imagem que a marca busca transmitir dentro de um sistema competitivo internacional, mostrando que ela é a melhor.

5.2 Geração de investimento direcionado

Uma característica importante das IPAs de melhor desempenho é o foco em alguns setores de alto potencial para concentrar os esforços de promoção de investimentos em torno de uma estratégia de promoção bem-definida. Isso envolve a identificação de empresas de nicho ou que possuem vantagens competitivas na região da IPA, bem como indústrias que, na política de investimento do país, foram definidas como prioritárias. A segmentação do investimento requer o estabelecimento de redes pessoais e de relações com os investidores-alvo existentes e – o mais importante – manter contato com esses investidores de forma sustentada (UNESCAP, 2017).

O agrupamento setorial é uma das atividades que as IPAs têm fortalecido em vários países da OCDE. Na República Tcheca, por exemplo, a Czechinvest estabeleceu um programa de apoio a *clusters* no intuito de promover a inovação e aumentar a competitividade da economia tcheca, por meio de mapeamento do setor, estudos de viabilidade para *clusters* sustentáveis e capacitação (OECD, 2015). Outros países, como é o caso do Chile, adotaram uma abordagem mais integrada da cadeia de suprimentos para a promoção de investimentos – por exemplo, além de buscar mais investimentos em mineração, também têm como objetivo fomentar o investimento em segmentos a montante e a jusante da cadeia, tais como maquinário de mineração e serviços de engenharia. Esse tipo de abordagem holística pode garantir uma maior competitividade ao longo de toda a cadeia de valor.

5.2.1 Boas práticas

Singapura – EDB

Singapura representa um modelo bem-sucedido de desenvolvimento de habilidades relacionadas ao IDE. Percorrendo seus diferentes estágios de desenvolvimento, o país exemplifica um forte acoplamento entre estratégias de desenvolvimento econômico e políticas de desenvolvimento de habilidades. Durante o início da industrialização, Singapura se concentrou no desenvolvimento da educação básica primária e secundária para complementar sua economia intensiva em trabalho. À medida que o país começou a atrair e contar com o IDE em indústrias com maior intensidade de capital e qualificação, a política de educação e treinamento começou a se concentrar mais nas habilidades técnicas específicas exigidas pelos investidores. Assim, desde a década de 1980, o sistema de formação técnica e profissional foi aprofundado, ao passo que o sistema universitário foi reformado e ampliado. Ao longo do desenvolvimento do país, o governo de Singapura tem como alvo o conhecimento e a tecnologia de investidores estrangeiros, a fim de aprimorar os esforços nacionais de educação e treinamento, inclusive por meio do treinamento direto de funcionários afiliados estrangeiros e de seus fornecedores locais. Como resultado dessas habilidades integradas, políticas e de sua capacidade de resposta às mudanças econômicas, Singapura desenvolveu uma das forças de trabalho mais qualificadas do mundo (Kim, 1996).

Além disso, Singapura é um país pequeno em termos de população, território e tamanho da economia. Portanto, o governo reconheceu a necessidade de se concentrar nas áreas com potencial de crescimento. Segundo Kim (1996), as atividades de promoção de investimento da EDB adotam os seguintes procedimentos.

- Segmentação por setor: como o tamanho da economia de Singapura não é grande, os setores-alvo são especificados a fim de estabelecer relacionamentos próximos entre os setores.
- Segmentação por empresa: realizar atividades de promoção de investimentos após a análise preliminar da organização corporativa, do número de funcionários e do *status* de gestão, a fim de definir o grau de adequação ao ambiente econômico de Singapura.
- Monitoramento: oferecer incentivos adequados para cada caso após uma revisão, e manter um relacionamento próximo e um programa de apoio para as respectivas empresas atenderem aos requisitos ao longo do período do contrato.

Com os métodos de promoção de investimento estratégico, Singapura foi capaz de obter uma entrada eficaz de recursos, já que o escopo das áreas de investimento é limitado. Uma vez que uma análise

aprofundada dos investidores em potencial é possível, Singapura conseguiu atrair investidores com sucesso ao apontar fatos que nem os próprios investidores reconheceram.

México – ProMexico

A ProMexico é uma instituição de nível federal encarregada de atrair IDE, orientada pelo objetivo estratégico de aumentar a produção e as exportações do México. Essa instituição atrai produção estrangeira para o México, encorajando e facilitando o crescimento de novas cadeias de abastecimento, por meio das quais as empresas nacionais podem fornecer às empresas investidoras e a seus concorrentes. A ProMexico identifica setores prioritários em que o país tem potencial para desenvolver ou aprimorar elementos-chave de vantagem comparativa e, assim, atrair investidores. Além de construir uma proposta de valor para investir no México como um todo, a agência busca uma estratégia direcionada a empresas estrangeiras que são não apenas potenciais investidoras, mas também potenciais parceiras da cadeia de suprimentos para empresas e indústrias, sejam as já existentes, sejam as novas (Moloney e Octaviani, 2016).

O sucesso inegável do México em atrair na última década uma grande e crescente parcela de IDE em seus setores prioritários (notadamente automotivo, aeroespacial e farmacêutico) é frequentemente atribuído a uma combinação de baixos salários, acordos comerciais e outros acessos a mercados e grandes incentivos financeiros (regularmente criticados no Canadá como “inacessíveis”). O uso de incentivos financeiros pela ProMexico parece ser bastante seletivo, estratégico e enraizado na lógica das cadeias de suprimento modernas. Em particular, emprega incentivos financeiros como parte de seu discurso padrão para atrair “âncoras” para uma cadeia em uma determinada indústria e/ou região (por exemplo, uma montadora automotiva ou aeroespacial). Um exemplo é o Programa de Promoção Setorial (Prosec), que se destina a empresas produtoras de determinados bens, permitindo-lhes importar diversos insumos para a utilização no desenvolvimento de produtos específicos a tarifas preferenciais *ad valorem*, independentemente de esses produtos serem produzidos para exportação ou para o mercado interno. No entanto, sua busca agressiva e direcionada de IDE adicional para preencher lacunas ao longo da cadeia de suprimentos – como fornecedores de peças e componentes – frequentemente não inclui incentivos financeiros diretos (Moloney e Octaviani, 2016).

Vietnã – FIA e governo do Vietnã¹⁰

O Parque de Alta Tecnologia de Saigon (Saigon Hi-Tech Park – SHTP) foi estabelecido em 2002 com o forte apoio do governo da cidade de Ho Chi Minh e do governo vietnamita. O SHTP possui várias empresas estrangeiras, incluindo Intel (Estados Unidos), Nidec (Japão), Sanofi (França), Datalogic (Itália) e Sonion (Dinamarca), bem como empresas e instituições educacionais nacionais líderes. Em 2014, havia 77 projetos de manufatura, pesquisa, treinamento e serviços em setores de alta tecnologia em operação no SHTP. Eles empregavam 18 mil trabalhadores e representavam um capital investido total de US\$ 2,4 bilhões, 74% dos quais de origem estrangeira (OECD, 2013).

O SHTP tem sido bem-sucedido na integração do Vietnã em cadeias globais de valor (CGVs) intensivas em conhecimento. A infraestrutura de transporte oferece portos e aeroportos a meia hora de distância por via rodoviária, o que reduz o custo de acesso aos mercados de exportação. Além disso, há uma dotação de habilidades adequadas: o parque está localizado perto do centro da

10. Ver OECD (2013).

cidade de Ho Chi Minh e de suas universidades. O SHTP tem como objetivo o aprimoramento de habilidades por meio da criação de um centro de treinamento e pesquisa no local, onde funcionários recém-recrutados de empresas locatárias recebem cursos de preparação para o emprego. O parque também estabeleceu laboratórios de pesquisa com financiamento do governo da cidade de Ho Chi Minh para investir em infraestrutura e equipamentos técnicos. Esses laboratórios são administrados como unidades de negócios que recebem contratos do governo e de empresas locatárias. As melhorias institucionais têm sido fundamentais para facilitar a integração do SHTP nas CGVs: a agência de promoção ao investimento e o governo concedem às empresas do SHTP um balcão único para facilitar as transações comerciais e canalizam incentivos fiscais, respectivamente. Com isso, o SHTP tem sido eficaz na atração de empresas estrangeiras, estimulando a atividade econômica, incluindo empregos, e integrando o Vietnã nas CGVs (OECD, 2013).

Há algum debate, no entanto, sobre até que ponto o SHTP ajudou a mudar a estrutura industrial do Vietnã para setores de maior valor agregado e intensivos em conhecimento. Esse é um dos objetivos do governo e uma razão importante pela qual o SHTP foi originalmente criado. Muitas empresas domésticas continuam a se concentrar em atividades de menor valor (mesmo em setores de alta tecnologia). Parques tecnológicos isolados dos desafios de desenvolvimento que afetam o restante da economia podem ser uma ferramenta muito limitada. O centro de treinamento avançado e os laboratórios de pesquisa do SHTP, por exemplo, contrastam fortemente com o nível de recursos humanos e capacidades tecnológicas encontrados em outras partes do país (OECD, 2013). Com base na experiência de outros países, o Vietnã deve buscar garantir que seus esforços de promoção de investimentos por meio do desenvolvimento do SHTP levem à criação de vínculos produtivos com indústrias de apoio domésticas.

5.3 Facilitação

A facilitação de investimentos é um serviço que visa transformar o interesse do investidor em investimento concreto. Como uma facilitadora do investimento, uma IPA executa a mediação entre o país anfitrião e a nação de origem do IDE, disseminando e comunicando as informações necessárias aos investidores em potencial, o que os ajudará durante a tomada de decisões de investimento (Lozada e Kritz, 2007; Lim, 2008). Não importa a eficácia com que uma agência comercialize sua localização: é improvável que isso resulte em projetos reais, a menos que haja um tratamento eficaz do projeto. O objetivo é converter uma consulta em um investimento real. Segundo Loewendahl (2001), as principais questões a serem consideradas na consulta e no manuseio do projeto incluem o seguinte.

- Ponto de contato único. A maioria das agências nomeia um gerente de projeto para cada consulta de investimento ou projeto potencial, o que permite liderança e coordenação claras. Além de ser capaz de desenvolver respeito profissional e relacionamento pessoal com o investidor, o gerente de projeto precisa de bons contatos com órgãos governamentais e consultores do setor privado para facilitar o projeto.
- Requisitos de localização do investidor. Para conquistar um projeto, é necessário um entendimento completo e preciso dos requisitos de localização do investidor. Por exemplo, a IPA da Costa Rica (Cinde) adotou uma abordagem micro com o propósito de atrair a Intel, que incluiu o acúmulo de informações detalhadas sobre os produtos eletrônicos e do setor de semicondutores para entender as necessidades da empresa (Spar, 1998). As agências mais

experientes preparam um *briefing* de projeto, que inclui uma descrição completa da empresa, sua estratégia, planos de expansão e requisitos específicos, particularmente relacionados à propriedade ou ao local. Nessa fase, é importante ganhar a confiança da empresa, e o gerente de projeto deve obter confirmação da companhia sobre quais informações devem permanecer confidenciais e para quem.

- Visitas. É provável que o investidor faça uma ou mais visitas ao local proposto, e é muito importante que a IPA facilite esse processo junto com outras partes interessadas no investimento. Para além do fornecimento de informações, o investidor terá como objetivo analisar potenciais locais para o investimento. As visitas podem estar em várias regiões do país e, muitas vezes, o investidor terá um cronograma muito apertado envolvendo visitas a outros países. Além disso, o encontro com a IPA, às vezes, será o primeiro contato que o executivo terá com o país anfitrião. Se a agência causa a impressão certa, isso pode refletir no local como um todo.
- Fornecimento de informações. Dependendo do tamanho e da complexidade do investimento, o investidor pode solicitar informações que vão desde a disponibilidade do local e da propriedade até a qualidade dos fornecedores locais, o número de graduados em certas disciplinas, a infraestrutura de transporte e comunicação, os recursos de energia, os custos e a disponibilidade de mão de obra e seus custos de recrutamento. Informações precisas devem ser fornecidas em um formato bem-apresentado o mais rápido possível, o que muitas vezes depende da qualidade das ligações entre a IPA e outras partes interessadas, especialmente as agências regionais.
- Oferta de incentivos. Locais bem-sucedidos na atração de investimentos costumam desenvolver pacotes prontos de incentivos e serviços. No entanto, as IPAs devem evitar a adoção de medidas “extraordinárias”, pois podem prejudicar o profissionalismo da agência aos olhos do investidor e também agir contra os interesses da localidade se a agência tenta “escolher vencedores” oferecendo vantagens excessivas. Além disso, incentivos podem distorcer severamente a alocação de recursos, levando à construção de plantas produtivas em localidades com grande desvantagem comparativa, que tenderão a permanecer dependentes de subsídios governamentais. Frequentemente, formas “mais suaves” de suporte, como serviços de treinamento e recrutamento, são partes centrais da oferta.
- Facilitação. A maioria das IPAs funciona em esquema de “balcão único” para facilitar o investimento. Entre os serviços principais, estão consultoria, agilização de solicitações e processamento de autorizações e triagem ou avaliação do projeto e fornecimento de incentivo à negociação e aprovação (Young e Hood, 1995; Young, Hood e Wilson, 1994; Wells Junior e Wint, 2000). De acordo com Wint (1993), a velocidade e o custo de obtenção de autorizações pós-aprovação, licenças e permissões de planejamento são frequentemente cruciais para o investidor. A chave para uma facilitação rápida e eficiente não é apenas o profissionalismo da IPA, mas também seus vínculos e influência junto a ministérios e outras partes interessadas.

Na prática, as IPAs da OCDE conduzem mais facilitação de investimentos que atividades de acompanhamento posterior (*aftercare*). Conforme OECD (2018), atividades de facilitação representam 59% dos procedimentos oferecidos pelas agências pesquisadas, ao passo que atividades de acompanhamento

posterior correspondem a 36% do total (tabela 1). IPAs que fornecem um grande número de serviços de facilitação às vezes oferecem um grande número de serviços de pós-atendimento, contudo essa não é uma tendência sistemática.

TABELA 1
Número de atividades de facilitação e *aftercare* realizadas por IPAs da OCDE

País	Facilitação	<i>Aftercare</i>
Alemanha	3	3
Austrália	5	1
Canadá	5	2
Chile	10	7
Dinamarca	11	2
Espanha	10	6
Estônia	11	6
Finlândia	8	5
França	6	2
Grã-Bretanha	11	6
Grécia	11	6
Holanda	10	3
Hungria	13	8
Irlanda	8	6
Islândia	7	1
Israel	10	6
Japão	11	7
Coreia	6	3
México	8	3
Noruega	5	5
Polônia	7	3
Portugal	7	5
República Checa	11	9
Suécia	10	6
Turquia	14	10

Fonte: OECD (2018).
 Elaboração da autora.

5.3.1 Boas práticas

Irlanda – IDA Irlanda

Os serviços da IDA Irlanda incluem o fornecimento de informações e estatísticas sobre principais setores de negócios e locais dentro da Irlanda, assistência na criação de uma empresa no país, apresentações à indústria local, governo, prestadores de serviços e instituições de pesquisa e aconselhamento sobre propriedades soluções para investidores internacionais. A IDA Irlanda publica estatísticas atualizadas, com uma ampla variedade de informações para investidores sobre o clima de investimento e custos dos fatores.

Indonésia – centro de serviço único do BKPM¹¹

O BKPM age como a principal interface entre as empresas e o governo e tem o mandato de impulsionar o investimento doméstico e estrangeiro por meio da criação de um clima de investimento favorável. Restaurada ao *status* ministerial em 2009, e reportando-se diretamente ao presidente da República, a agência tem como objetivo de promoção de investimentos não apenas buscar mais investimento nacional e estrangeiro, mas também procurar investimentos de qualidade que reduzam a desigualdade social e o desemprego. O BKPM também fornece serviços para ajudar os investidores locais e estrangeiros a fazer negócios na Indonésia. Alguns dos serviços são os administrativos, bem como detalhes de setores e oportunidades. Em janeiro de 2016, o BKPM lançou o Serviço Integrado de Balcão Único (Pelayanan Terpadu Satu Pintu – PTSP) em resposta a uma instrução presidencial. A meta é criar uma burocracia favorável aos negócios, eliminando a burocracia dispendiosa para empresários e investidores. Embora já existissem serviços completos semelhantes, essa é a primeira vez que um serviço totalmente integrado é fornecido.

O BKPM unifica os serviços de licenciamento em 22 instituições governamentais que antes eram administradas separadamente, com cada instituição colocando um agente no PTSP. Dois serviços de licenciamento são fornecidos: de investimento e de produto. O serviço de licenciamento de investimento realizado em três horas requer um investimento mínimo de Rp 100 bilhões e/ou a absorção de 1 mil trabalhadores. Esse serviço para investidores estrangeiros inclui emissão de licença de investimento, escritura de estabelecimento e aprovação, número de registro fiscal, certificado de registro de empresa, plano de recrutamento de trabalhadores estrangeiros, autorização de trabalho, número de identificação do importador, número de registro alfandegário e carta de disponibilidade de terras. Antes, poderia demorar até onze dias para obter esses documentos de várias instituições. O serviço cobre todos os setores, exceto o bancário e o de óleo e gás. Ele emprega 77 agentes de ligação de 22 ministérios/agências governamentais. Os agentes de ligação da recepção aceitam documentos e dão consultas aos investidores. Os documentos recebidos são acompanhados pelos agentes, que processam todos eles.

A fim de apoiar a transparência no PTSP, o BKPM construiu um serviço de monitoramento *on-line*, o qual pode ser usado pelos investidores para monitorar o andamento do seu pedido de licença de negócios. Além disso, eles podem se certificar de que o cumprimento do prazo está de acordo com os procedimentos operacionais que foram definidos. Para facilitar aos investidores a obtenção de informações e o encaminhamento de reclamações, o BKPM disponibiliza ainda um centro de atendimento por telefone, que pode ser contactado pelos investidores por 24 horas, sete dias por semana.

Na prática, o balcão único é simplesmente uma operação de caixa de correio, em que o investidor envia sua papelada apenas para buscá-la diretamente com a autoridade competente. Nesse sentido, Lall (2000) observa que, a menos que as agências tenham a autoridade necessária para negociar o sistema regulatório, e a menos que as próprias regras sejam simplificadas, existe um risco muito real de que um balcão único se torne apenas mais um ponto.

Emirados Árabes Unidos – Dubai FDI

Um dos principais objetivos das IPAs é atrair IDE *greenfield*, devido aos benefícios de desenvolvimento econômico que esse tipo de investimento traz. Apesar disso, com exceção dos Estados Unidos

11. Ver UNESCAP (2017).

(e somente a partir de 2016), não há dados oficiais sobre IDE *greenfield*. Os únicos dados disponíveis são sobre os fluxos de IDE, que são fluxos financeiros registrados no balanço de pagamentos dos países e incluem outros tipos de transação, como fusões e aquisições e empréstimos entre matrizes e afiliadas. As IPAs, como a SelectUSA, a Business France e a UK Trade and Investment (agora Departamento de Comércio Internacional), compilam seus próprios dados sobre IDE *greenfield* em seus países para que possam acompanhar o desempenho do país na atração desse investimento, conduzir análises detalhadas e relevantes de IDE para definir suas metas e monitorar e avaliar seu desempenho organizacional e seus impactos.

Dubai, nos Emirados Árabes Unidos, desenvolveu uma abordagem inovadora no rastreamento do IDE, o que lhe permitiu, de forma mais eficaz, promover-se como um local e fornecer serviços eficientes de facilitação e assistência aos investidores. A Dubai FDI foi a primeira IPA no mundo a publicar dados de IDE em tempo real, empregando técnicas inovadoras e econômicas, conseguindo, assim, promover Dubai de forma mais efetiva para investidores estrangeiros. A decisão de rastrear sistematicamente o IDE foi tomada em 2015, com quatro objetivos principais: i) entender o papel do IDE na economia de Dubai e, por meio da coleta dos respectivos dados, informar a estratégia de promoção de investimento de Dubai; ii) promover Dubai de maneira mais eficaz para potenciais investidores estrangeiros por meio do lançamento do Dubai FDI Monitor Live,¹² um portal *on-line* para dados de IDE em tempo real em Dubai, com ferramentas de mapeamento GIS;¹³ iii) criar maior consciência, entre as principais partes interessadas em Dubai, acerca da importância do IDE, seu respectivo impacto na economia, bem como aumentar a visibilidade do IDE de Dubai; e iv) envolver-se diretamente com empresas que investem em Dubai, a fim de garantir que seus investimentos ocorram e de fornecer serviços de manutenção de investimentos conforme a necessidade dos investidores.

No intuito de implementar a iniciativa, a Dubai FDI criou uma parceria público-privada para aproveitar a tecnologia e a experiência de especialistas em IDE do setor privado e permitir que o projeto seja implementado de maneira econômica e em um curto espaço de tempo. Por meio dessa parceria, a agência registra sistematicamente o investimento estrangeiro diário que ocorre em Dubai, bem como mede seu impacto econômico, incluindo a medição da intensidade tecnológica do IDE atraído, um indicador-chave de desenvolvimento econômico.

O projeto também fornece recursos para identificar empresas que investem em Dubai, assim como para pesquisar e contatar cada empresa, com vistas a validar seus planos de investimento e fornecer o apoio de que precisam da Dubai FDI, tanto pré quanto pós-investimento. A Dubai FDI expandiu o rastreamento para incluir também fusões e aquisições – além dos projetos *greenfield* –, tornando-a a única IPA no mundo que rastreia sistematicamente todos os tipos de IDE.

Essas práticas demonstram que as IPAs devem possuir uma atitude mais ativa em relação ao atendimento ao cliente. Elas precisam saber a história das empresas investidoras, do que precisam e o que já fizeram e em que estágio do ciclo de investimento se encontram. O sistema de rastreamento apresentado pela Dubai FDI, as informações atualizadas da IDA Irlanda e os serviços de balcão único na Indonésia são importantes para o investidor tomar suas decisões de investimentos. Investidores operando em um país estrangeiro provavelmente não conseguirão resolver os problemas por conta própria tão facilmente quanto em seus países de origem – quanto mais rápido as agências puderem

12. Disponível em: <www.dubaifdimonitor.com>.

13. Geographic Information Systems.

fornecer as informações precisas (ou solução de problemas) de que precisam, mais satisfeitos eles ficarão. As IPAs precisam estar disponíveis para o investidor ao longo de todo o ciclo de investimento, desde a consulta inicial até a prestação de serviços pós-atendimento.

Lidar com eficácia e rapidez com as consultas dos investidores é essencial para que as agências de promoção de IDE construam credibilidade institucional. No entanto, às vezes as IPAs não são capazes de responder rapidamente, principalmente porque precisam aguardar instruções de política. Em outras palavras, elas tendem a seguir cronogramas orientados por políticas, e não os cronogramas dos investidores. Nesses casos, é importante que elas gerenciem as expectativas efetivas dos investidores e trabalhem continuamente para atualizar os serviços.

5.4 Serviços de pós-vendas

Entendem-se como pós-venda todos os serviços potenciais oferecidos pelas IPAs às empresas com o intuito de facilitar tanto o início bem-sucedido quanto o desenvolvimento contínuo de uma afiliada estrangeira. O objetivo é maximizar a contribuição para o desenvolvimento econômico local e para garantir o sucesso e a sustentabilidade do investimento da empresa (Young e Hood, 1994; VCC, 2009). UNCTAD (2007) define *aftercare* (pós-venda) como uma gama de atividades de serviços de facilitação pós-estabelecimento até o apoio ao desenvolvimento para reter investimentos, encorajar investimentos subsequentes e alcançar maior impacto econômico local. Assim como as funções de pós-venda no âmbito de uma empresa visam manter a fidelidade do cliente, os serviços de pós-venda realizados pelas IPAs são importantes para reter investidores e estimular novos investimentos. Segundo MCI e Vale Columbia Center for Sustainable International Investment (2009), os principais objetivos do pós-atendimento incluem o seguinte.

- Retenção de investimento: resolver os problemas que os investidores estão enfrentando para garantir que tenham operações bem-sucedidas e lucrativas é a prioridade do *aftercare*.
- Expansão do investimento: a maior parte do IDE é na forma de reinvestimento ou expansão dos empreendimentos existentes. O conhecimento de que a IPA fornecerá suporte efetivo no atendimento de eventuais dificuldades que possam surgir pode ser fator crítico para ganhar um investimento, especialmente em cidades localizadas em países em desenvolvimento.
- Gerar novas oportunidades (*leads*): usar os investidores existentes como “embaixadores” que influenciarão outras empresas a considerar o país como um local de investimento é um método fundamental de geração de *leads*.

Muitas IPAs disponibilizam serviços de pós-venda e algumas criaram programas específicos. Bons serviços de *aftercare* são geralmente desenvolvidos ao longo de muitos anos de competente atendimento ao investidor e facilitação de negócios. Bons serviços de pós-atendimento são essenciais não só para reter investidores conquistados como também para levá-los a expandir suas atividades para aquelas de maior valor agregado por trabalhador, a fim de fazer um *upgrade* adicional nas CGVs.

Um serviço de pós-atendimento estruturado inclui suporte administrativo, operacional e estratégico ao investidor estrangeiro. Os serviços administrativos facilitam as operações de empresas estrangeiras e incluem: obtenção de autorizações e permissões para operar ou expandir; obtenção de autorizações de trabalho para estrangeiros ou cônjuges; ajudar a encontrar lares para funcionários transferidos ou

escolas para seus filhos; e apresentações a provedores de serviços, como serviços bancários, jurídicos, contábeis e agentes imobiliários.

Serviços operacionais incluem suporte para treinamento (como o caso da NFIA, na Holanda, apresentado a seguir), identificação de fornecedores locais, desenvolvimento de *cluster* para melhorar a produtividade e competitividade, entre outros.

Por fim, devem-se citar os serviços estratégicos que influenciam a direção futura da empresa, o desenvolvimento de novas capacidades e o caminho de desenvolvimento corporativo na região anfitriã. Seu objetivo é garantir que as afiliadas estrangeiras permaneçam e continuem a expandir ou atualizar suas atividades comerciais (como o caso da Invest in Canada, apresentado a seguir). Esses serviços podem incluir apoio ao desenvolvimento de novos produtos de maior valor agregado, promoção de fornecedores locais para padrões internacionais e defesa de políticas.

Se uma IPA ainda não tiver um departamento de pós-tratamento totalmente estabelecido, ela deve começar com o fornecimento de serviços administrativos de pós-tratamento primeiro. Com o tempo, a IPA seria capaz de desenvolver sua capacidade de atender o investidor com serviços operacionais e estratégicos de pós-atendimento (UNESCAP, 2017).

5.4.1 Boas práticas

Costa Rica – Cinde

A Cinde realiza as atividades de promoção de investimentos da Costa Rica, que incluem a combinação usual de monitoramento e análise de negócios, *branding* e *marketing* do país, serviços diretos a investidores e defesa de políticas. A agência tem se esforçado muito em serviços pós-atendimento e no monitoramento de tendências e necessidades de negócios.

Os serviços de pós-atendimento da Cinde incluem suporte especializado a empresas que desejam expandir ou diversificar as operações no país. O serviço de *aftercare* também inclui consultas à comunidade empresarial sobre a frequência e o grau de dificuldade dos obstáculos encontrados pelos investidores. Problemas recorrentes são apresentados às autoridades competentes e o processo de remoção dos obstáculos identificados é monitorado por grupos de trabalho coordenados e setoriais da Cinde especialmente criados para esse fim (USAID, 2011).

A Cinde vai além do objetivo de retenção, dando suporte para o monitoramento e a análise de negócios, chegando ao objetivo de expansão e permitindo a mencionada diversificação das operações dessas mesmas empresas já instaladas. É possível verificar também a geração de novas oportunidades, quando a Cinde se preocupa com *branding* e *marketing* do país, bem como com serviços diretos a investidores. Além disso, as demais companhias já consolidadas e expandidas configuram na Costa Rica como vitrine para os novos interessados. É perceptível a atuação do atendimento estruturado em nível estratégico, definindo o que é necessário para a ampliação nos limites de atuação dessas novas empresas na forma de defesas de políticas.

Holanda – NFIA

A NFIA coordena a rede Invest in Holland, que é uma equipe colaborativa composta pela NFIA, pelas agências regionais de desenvolvimento econômico da Holanda e por várias grandes cidades do

país. A NFIA e seus parceiros desenvolveram um sofisticado programa de relações com investidores para apoiar empresas estrangeiras que já estão presentes na Holanda.

A NFIA contratou o FDI Center, empresa de consultoria na área de IDE, para desenvolver e fornecer um curso de treinamento para todos os membros da rede Invest in Holland envolvidos nas relações com investidores. Como parte do projeto, o FDI Center fez o seguinte.

- 1) Trabalhou em estreita colaboração com a equipe de relações com investidores da Invest in Holland para desenvolver um programa de treinamento que refletisse seus objetivos e as necessidades dos participantes. O programa abrangeu conceitos fundamentais do *aftercare*, bem como habilidades específicas, como selecionar, pesquisar e fornecer valor para contas estratégicas.
- 2) Preparou um programa de treinamento personalizado e materiais, incluindo estudos de caso e exercícios práticos envolvendo investidores estrangeiros reais na Holanda. O treinamento contou com a participação de aproximadamente 120 pessoas, incluindo representantes de regiões, cidades e a rede NFIA de representantes internacionais. O *feedback* dos participantes foi altamente positivo, com uma pontuação média do treinamento de 8,5 (em 10 possíveis).¹⁴

O objetivo desse programa, dentro da abordagem teórica apresentada, é de retenção do IDE. Esse investimento está situado no âmbito do pós-atendimento estruturado na área operacional. A credibilidade institucional é muito importante. A equipe das IPAs precisa ser bem-treinada e competente para desempenhar as suas funções. Frequentemente, a experiência só pode ser adquirida depois de algum tempo. No entanto, uma equipe competente não precisa necessariamente ter experiência em investimentos, mas sim estar familiarizada com o atendimento ao cliente. A atitude do pessoal é tão importante quanto o seu conhecimento e experiência (UNESCAP, 2017). Quando os funcionários não podem responder às perguntas dos investidores imediatamente, mas conseguem obter e fornecer as informações solicitadas prontamente, os investidores terão uma impressão favorável dos funcionários e, por extensão, da IPA ou do país como receptor de investimentos.

Canadá – Invest in Canada

O programa de pós-atendimento da Invest in Canada acompanha regularmente os investidores durante toda a duração de seus projetos de investimento. A rede de agentes de investimento do Departamento de Relações Exteriores, Comércio e Desenvolvimento no exterior realiza “ligações consecutivas” regulares para investidores-alvo, para discutir o *status* do projeto e necessidades de outros serviços e suporte. Isso geralmente envolve uma reunião para embaixadores na sede do investidor e uma reunião do Invest in Canada ou IPA regional com o CEO e a alta administração das subsidiárias locais dos investidores.

Essas visitas permitem que a Invest in Canada mantenha o diálogo e um bom relacionamento com as empresas investidoras após a decisão de investimento, tanto no nível operacional, em que os investidores estão lidando com obstáculos operacionais e administrativos, quanto no nível da sede, em que grandes decisões de investimento/reinvestimento são frequentemente efetuadas. Elas também ajudam a detectar problemas para os investidores, que podem dificultar as operações e tornar-se obstáculos potenciais para o reinvestimento.

14. Disponível em: <<https://fdi-center.com/case-studies/case-study-g/>>.

O Canadá adota uma abordagem proativa para atender os investidores existentes, pois isso pode retornar grandes dividendos em termos de retenção e expansão do investimento. Ao acompanhar regularmente os investidores e dar suporte durante toda a duração de seus projetos de investimento, o país passa a ter um bom relacionamento com os investidores existentes. Isso abre a possibilidade de trabalhar com estes para atrair novos fornecedores estrangeiros que se instalem no local escolhido. Esse tipo de cooperação pode ter grandes benefícios econômicos e posicionar o país para investimentos futuros sustentados e a criação de empregos.

6 CONCLUSÕES

As atuais condições para a atração de investimento estrangeiro são muito desafiadoras, haja vista a redução do IDE global desde 2016 e o impacto da pandemia da Covid-19. Isso é particularmente importante para a região da América Latina e do Caribe, que é dependente do IDE como fonte de recursos para alavancar sua taxa de investimento.

Nesse contexto, é particularmente importante que as IPAs sejam tão eficazes quanto possível na atração de IDE e na maximização dos benefícios diretos e indiretos que esse investimento pode trazer. Este artigo forneceu uma visão geral sobre o funcionamento das IPAs e um conjunto de boas práticas em tópicos relevantes na promoção de investimentos, apresentando exemplos de como alguns países criaram programas inovadores para atrair IDE, que contêm lições que podem ser replicadas por outras IPAs, incluindo a do Brasil.

Como foi apresentado, a evidência macroempírica disponível aponta, geralmente, para o IDE tendo um impacto positivo nos países anfitriões. O IDE tende a ampliar a capacidade produtiva, ajuda a elevar a competitividade de produção, gera postos de trabalho, eleva a remuneração média e contribui para a arrecadação. No âmbito microempírico, o efeito do IDE atua por meio de diversos canais, como o efeito demonstração/imitação, a rotatividade de mão de obra e os vínculos comprador-fornecedor. No entanto, para alcançar esses efeitos positivos, os governos precisam garantir condições para que o IDE possa ser atraído de forma eficaz.

Uma promoção de investimento bem-sucedida requer a capacidade de fornecer serviços para investidores em potencial, que começa com a construção da imagem, passa pelo direcionamento do investidor, pela facilitação do IDE e pelo serviço de pós-venda, incluindo o fornecimento de pesquisa e informações personalizadas. O *marketing* é uma ferramenta de conscientização com o objetivo de construir a imagem do local. O direcionamento do investimento envolve a identificação de empresas de nicho ou que possuem vantagens competitivas na região da IPA, otimizando os recursos. A facilitação de investimentos é um serviço que visa transformar o interesse do investidor em investimento concreto, levando a esse investidor as informações necessárias para a realização do IDE. Por fim, os serviços de pós-venda são muito importantes para reter investidores e estimular novos investimentos. Como foi apresentado, a maior parte do IDE é na forma de reinvestimento ou expansão dos empreendimentos existentes. Embora essa metodologia não seja necessariamente um padrão para todas as IPAs, ela exige um compromisso de longo prazo, bem como recursos financeiros e técnicos suficientes. Também é necessária a habilidade de desenvolver e sustentar uma capacidade institucional, capaz de absorver essa metodologia e aplicá-la de modo sistemático e consistente.

Para que a rede promocional funcione, é necessário definir os papéis e as responsabilidades de todas as entidades envolvidas no processo promocional. Os atores precisam ter clareza em seus papéis,

bem como a capacidade de funcionar juntos, de maneira coordenada, como uma equipe. As IPAs mais eficazes normalmente não assumem funções de política, pois as necessidades para essas funções são muitas vezes divergentes daquelas relacionadas à promoção de investimentos, e a combinação de ambas as funções em uma instituição pode levar a um conflito de interesses. Como foi visto, algumas das IPAs mais eficazes possuem um conselho de administração público-privado misto, o que facilita a independência em relação a funções políticas. Além disso, as IPAs bem-sucedidas geralmente têm uma estrutura legal clara, com funções definidas e poderes necessários para cumprir seus mandatos – elas também podem ter a autonomia necessária para exercer seus mandatos com flexibilidade. Entre os achados, foi possível perceber que os quadros institucionais dos governos para promoção e facilitação de investimentos, incluindo a forma como as IPAs são estabelecidas e administradas, respondem aos objetivos específicos que cada país define e ao ambiente sociopolítico em que operam.

Outro ponto importante é que as empresas estão investindo cada vez mais onde os recursos (incluindo talentos humanos) são localizados; as companhias avaliam e comparam cada vez mais a atratividade das cidades (ou regiões), em vez dos países, ao tomar decisões de localização. Dentro desse formato, alguns países têm um sistema centralizado de IPAs nacionais que interagem com ramos subnacionais. De uma forma geral, a abordagem de muitas IPAs é compartilhar as responsabilidades de promoção e facilitação de investimentos com as administrações e instituições locais – ou, em alguns casos, confiar totalmente nelas. Essa tem sido a abordagem seguida por muitas IPAs da OCDE.

Outra lição que surge após a análise dessas experiências bem-sucedidas é a de que as políticas de promoção de IDE devem ser complementadas por instrumentos que busquem melhorar as capacidades e os ativos locais e estimular vínculos diretos entre as multinacionais e as empresas nacionais. Uma agência ou departamento de promoção de investimentos de um país ou região pode trabalhar com os investidores existentes para utilizar empresas locais em sua cadeia de suprimentos e fortalecer os vínculos e o sucesso dos negócios locais.

REFERÊNCIAS

- AGYEMAN-DUAH, R. **Nation branding as a tool for the increase of foreign direct investment**. 2010. Tese (Doutorado) – Ashesi University College, Accra, 2010.
- AITKEN, B.; HANSON, G.; HARRISON, A. E. Spillovers, foreign investment, and export behavior. **Journal of International Economics**, v. 43, n. 1-2, p. 103-132, 1997.
- ALFARO, L. Gains from foreign direct investment: macro and micro approaches. **The World Bank Economic Review**, v. 30, issue supplement 1, p. 1-14, 2016.
- ALFARO, L.; RODRÍGUEZ-CLARE, A. Multinationals and linkages: evidence from Latin America. **Economía**, v. 4, n. 2, p. 113-170, 2004.
- ANDERSON, J.; SUTHERLAND, D. Developed economy investment promotion agencies and emerging market foreign direct investment: the case of Chinese FDI in Canada. **Journal of World Business**, v. 50, n. 4, p. 815-825, 2015.
- ANDI – ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA. **Lineamientos de cooperación internacional para el sector privado**. Bogotá: Fundación Andi; APC-Colombia, 2016.
- ARC – APPLIED RESEARCH AND CONSULTING. **Foreign investment in Costa Rica and other developing countries**. San José: Cinde, 1999. Mimeografado.
- BENITO, G. Why and how motives (still) matter. **The Multinational Business Review**, v. 23, n. 1, p. 15-24, 2015.

BLYDE, J.; MARTINCUS, C. V.; MOLINA, D. **Synchronized factories**: Latin America and the Caribbean in the era of global value chains. Washington: Inter-American Development Bank, 2014.

BORENSZTEIN, E.; DE GREGORIO, J.; LEE, J. How does foreign direct investment affect economic growth? **Journal of International Economics**, v. 45, n. 1, p. 115-135, 1998.

CHARLTON, A.; DAVIS, N. Does investment promotion work? **The B.E. Journal of Economic Analysis Policy**, v. 7, n. 1, p. 1935-1682, 2007.

CIURIAK, D. Staples theory @ 50: re-reading staples theory in light of current trade and development theory. *In*: STANFORD, J. (Ed.). **The staple theory @ 50**: reflections on the lasting significance of Mel Watkins – a staple theory of economic growth. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2014.

CRESCENZI, R.; DI CATALDO, M.; GIUA, M. **FDI inflows in Europe**: does investment promotion work? London: London School of Economics and Political Science; Institute of Global Affairs, 2019.

DANIEL, K.; FORNERIS, X. **Investment law reform**: a handbook for investment practitioners. Washington: The World Bank Group, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3mcQ4n5>>.

DAUDE, C.; FRATZSCHER, M. The pecking order of cross-border investment. **Journal of International Economics**, v. 74, n. 1, p. 94-119, 2008.

DE BEST, M. **Who shapes the image of the Netherlands?** An analysis of the stakeholders that influence the image of a country. 2010. Tese (Doutorado) – Faculty of History and Art, Erasmus University, Rotterdam, 2010.

DUNNING, J. Toward an eclectic theory of international production: some empirical tests. **Journal of International Business Studies**, v. 11, n. 1, p. 9-31, 1980.

_____. The eclectic (OLI) paradigm of international production: past, present and future. **International Journal of The Economics Of Business**, v. 8, n. 2, p. 173-190, 2001.

DUNNING, J.; LUNDAN, S. **Multinational enterprises and the global economy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008.

FDI INTELLIGENCE. **The fDi report 2020**: global greenfield investment trends. [s.l.]: fDi Intelligence, 2020.

GEREFFI, G. International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. **Journal of International Economics**, v. 48, n. 1, p. 37-70, 1999.

GUIMON, J., FILIPPOV, S. Competing for high-quality FDI: management challenges for investment promotion agencies. **Institutions and Economics**, v. 4, n. 2, p. 25-44, 2012.

HANSON, G. **Should countries promote foreign direct investment?** New York: UNCTAD, 2001. (G-24 Discussion Paper Series, n. 9).

HARDING, T.; JAVORCIK, B. **Developing economies and international investors**: do investment promotion agencies bring them together? Washington: The World Bank, 2007. Disponível em: <<https://voxeu.org/article/roll-out-red-carpet-and-they-will-come-effect-investment-promotion-fdi-inflows>>.

_____. **Roll out the red carpet and they will come**: investment promotion and FDI inflows. Warwick: University of Warwick, 2010. (Working Paper Series, n. 18).

_____. Roll out the red carpet and they will come: investment promotion and FDI inflows. **Economic Journal**, v. 121, n. 557, p. 1445- 1476, 2011.

_____. Foreign direct investment and export upgrading. **Review of Economics and Statistics**, v. 94, n. 4, p. 964-980, 2012.

JAVORCIK, B.; SPATAREANU, M. To share or not to share: does local participation matter for spillovers from foreign direct investment? **Journal of Development Economics**, v. 85, n. 1-2, p. 194-217, 2008.

- KALAMOVA, M.; KONRAD, K. Nation brands and foreign direct investment. **Kyklos**, v. 63, n. 3, p. 400-431, 2010.
- KERSAN-ŠKABIC, I. The importance of corporate taxation for FDI attractiveness of Southeast European countries. **Panoeconomicus**, v. 62, n. 1, p. 105-122, 2015.
- KHER, P. *et al.* **2019 investment policy and regulatory review: Vietnam**. Washington: The World Bank Group, 2020.
- KIM, M. A comparative analysis of the information sectors of South Korea, Singapore and Taiwan. **Information Processing Management**, v. 32, n. 3, p. 357-371, 1996.
- KUMAR, N.; PRADHAN, J. P. Export competitiveness in the knowledge-based industries: a firm-level analysis of Indian manufacturing. **Research and Information System Discussion Paper**, v. 43, 2003.
- LALL, S. **FDI and development: policy and research issues in the emerging context**. Oxford: University of Oxford, 2000. (Working Paper, n. 43).
- LARRAIN, F. B.; LOPEZ-CALVA, L. F.; RODRIGUEZ-CLARE, A. Intel: a case study of foreign direct investment in Central America. **CID Working Paper Series**, n. 58, 2000.
- LIM, S. How investment promotion affects attracting foreign direct investment: analytical argument and empirical analyses. **International Business Review**, v. 17, n. 1, p. 39-53, 2008.
- LOEWENDAHL, H. A framework for FDI promotion. **Transnational Corporations**, v. 10, n. 1, p. 3-42, 2001.
- _____. **Innovations in foreign direct investment attraction**. Washington: Inter-American Development Bank, 2018. (Technical Note, n. 1572).
- LOZADA, H.; KRITZ, G. Investment promotion agencies on the Internet: evaluating promotion tactics and web presence. **Journal of International Business Research**, v. 6, n. 2, p. 17-31, 2007.
- MARTINCUS, C. *et al.* **How effective is investment promotion? Firm-level evidence**. Washington: Inter-American Development Bank, 2020. (Discussion Paper, n. IDB-DP-00741).
- MCI – MILLENIUM CITIES INITIATIVE; VALE COLUMBIA CENTER FOR SUSTAINABLE INTERNATIONAL INVESTMENT. **Handbook for promoting foreign direct investment in medium-size, low-budget cities in emerging markets**. New York: MCI; Vale Columbia Center for Sustainable International Investment, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3F5T0uf>>.
- MEYER, K. What is “strategic asset seeking FDI”? **The Multinational Business Review**, v. 23, n. 1, p. 57-66, 2015.
- MICHALOWSKI, S. World investment report 1997: transnational corporations, market structure and competition policy. **The Polish Quarterly of International Affairs**, v. 7, p. 146, 1998.
- MIGA – MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY; IFC – INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION; THE WORLD BANK. **Global investment promotion benchmarking report: eyes on Comesa**. Washington: The World Bank, 2009.
- MOLONEY, D.; OCTAVIANI, S. **Investment attraction: learning from “best practice” jurisdictions**. London, Ontario: Lawrence National Centre for Policy and Management, 2016.
- MORISSET, J.; ANDREWS-JOHNSON, K. **The effectiveness of promotion agencies at attracting foreign direct investment**. Washington: The World Bank, 2004. (FIAS Occasional Paper, n. 16).
- MOROTE, T. R. **An investigation into strategies that can be used or adapted to improve Nicaragua country brand by analysing the cases of Costa Rica and Peru**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Bradford University School, Bradford, 2019.

- NIESING, E. **Nation branding practices in Latin America: a diagnosis of Brazil, Chile and Colombia.** Munich: Grin Publishing, 2013.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Interconnected economies: benefiting from global value chains.** Paris: OECD Publishing, 2013. Preliminary version.
- _____. **Strengthening Chile's investment promotion strategy.** Paris: OECD Publishing, 2015.
- _____. **Mapping of investment promotion agencies in OECD countries.** Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3F5s0uW>>.
- _____. **Middle East and North Africa investment policy perspectives.** Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3B0RY05>>.
- OJEDA, R. P.; RODRÍGUEZ, M. L. P.; NÚÑEZ, A. V. P. Acciones estratégicas de Marca Colombia en torno a la inversión extranjera directa durante los años 2010 al 2015. **Oasis**, n. 29, 2019.
- PASQUINELLI, C.; VUIGNIER, R. Place marketing, policy integration and governance complexity: an analytical framework for FDI promotion. **European Planning Studies**, v. 28, n. 7, p. 1413-1430, 2020.
- QUELCH, J.; JOCZ, K. Positioning the nation-state. **Place Branding**, v. 1, n. 3, p. 229-237, 2005.
- RAMÍREZ, J.; NÚÑEZ, L. **Reformas estructurales, inversión y crecimiento: Colombia durante los años noventa.** Santiago: Cepal, 1999.
- RANGAN, S.; LAWRENCE, R. **Search and deliberation in international exchange: learning from multinational trade about lags, distance effects, and home bias.** Cambridge, Massachusetts: NBER, 1999. (NBER Working Paper, n. 7012).
- RODRÍGUEZ-CLARE, A. Multinationals, linkages, and economic development. **The American Economic Review**, v. 86, n. 4, p. 852-873, 1996.
- ROSSI, M.; SANTOS, G.; SANTOS, A. Empresas estrangeiras e ganhos de produtividade setoriais e regionais na indústria brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 48, p. 349-383, 2017.
- SEGOVIA, D.; SALAZAR, C. **Análisis crítico de la marca Colombia es Pasión: su estrategia, componentes y efectividad.** Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2019.
- SILVA, R. *et al.* As relações entre as decisões de atuação internacional e as estratégias de operações das multinacionais da cadeia da soja. **Gestão e Produção**, v. 24, n. 4, p. 763-776, 2017.
- SPAR, D. **Attracting high technology investment: Intel's Costa Rican plant.** Washington: International Finance Corporation; The World Bank, 1998. (FIAS Occasional Paper, n. 11).
- SZTAJEROWSKA, M.; MARTINCUS, C. **How to solve the investment promotion puzzle: a mapping of investment promotion agencies in Latin America and the Caribbean and OECD countries.** Washington: Inter-American Development Bank, 2019.
- THE WORLD BANK. **Doing business 2019: training for reform.** Washington: The World Bank, 2019.
- TRNÍK, M. **The role of investment promotion agencies at attracting foreign direct investment and their impact on economic development in Central Europe (the Czech Republic and Slovakia in comparative perspective).** [s.l.]: [s.n.], 2007
- UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Aftercare: a core function in investment promotion.** New York; Geneva: United Nations, 2007. (Investment Advisory Series A, n. 1).
- _____. **Investment promotion agencies as policy advocates.** New York; Geneva: UNCTAD, 2008. (Investment Advisory Series A, n. 2).

_____. **Best practices in investment for development:** how to integrate FDI and skill development – lessons from Canada and Singapore. New York; Geneva: UNCTAD, 2010.

_____. **Best practices in investment for development:** how to create and benefit from FDI-SME linkages – lessons from Malaysia and Singapore. New York; Geneva: UNCTAD, 2011. (Investment Advisory Series B, n. 4).

_____. **World investment report 2019:** special economic zones. New York; Geneva: UNCTAD, 2019.

UNESCAP – UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC. **Handbook on policies, promotion and facilitation of foreign direct investment for sustainable development in Asia and Pacific.** Bangkok: UNESCAP, 2017.

USAID – UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **Assessment of investment promotion capacity in Georgia:** recommendations for EPI support. Washington: USAID, 2011.

VCC – VALE COLUMBIA CENTER ON SUSTAINABLE INTERNATIONAL INVESTMENT. **Handbook for promoting foreign direct investment in mediumsize, low-budget cities in emerging markets:** November. New York: Columbia University, 2009.

WANG, J.; BLOMSTRÖM, M. Foreign investment and technology transfer. **European Economic Review**, v. 36, p. 137-155, 1992.

WELLS JUNIOR, L.; WINT, A. **Facilitating foreign investment:** Government institutions to screen, monitor, and service investment from abroad. Washington, D.C.: World Bank, 1991.

_____. **Marketing a country:** promotion as a tool for attracting foreign investment (revised edition). Washington: International Finance Corporation; Multilateral Investment Guarantee Agency; The World Bank, 2000. (Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper, n. 13).

WINT, A. Promoting transnational investment: organizing to service approved investors. **Transnational Corporations**, v. 2, n. 1, p. 71-90, 1993.

YOUNG, S.; HOOD, N. Attracting, managing and developing inward investment in the single market. *In:* AMIN, A.; TOMANEY, J. (Ed.). **Behind the myth of European Union:** prospects for cohesion. London: Routledge, 1995.

YOUNG, S.; HOOD, N.; WILSON, A. Targeting policy as a competitive strategy for European inward investment agencies. **European Urban and Regional Studies**, v. 1, n. 2, p. 143-159, 1994.

ZHU, J. **Investment motives and non-traditional foreign direct investment.** 2019. Tese (Doutorado) – The University of Western Ontario, London, Ontario, 2019. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/250567868.pdf>>.

AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS EXTERNOS EM INFRAESTRUTURA CRÍTICA: EXEMPLOS NO SETOR DE ENERGIA DA ALEMANHA, DA AUSTRÁLIA, DOS ESTADOS UNIDOS E DA RÚSSIA

Michelle Rattón Sanchez-Badin¹
Ana Maria Morais²
Carolina Bianchini Bonini³
Manu Misra⁴

SINOPSE

Nos últimos anos houve um aumento na implementação de Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos (IAIEs) em diversos países desenvolvidos e emergentes. A preocupação em controlar a entrada de investimentos estrangeiros em determinados territórios refletia, inicialmente, preocupações com a segurança nacional dos países anfitriões. Porém, mais recentemente, outros conceitos têm sido incorporados à chave de segurança nacional, entre eles o de indústrias domésticas estratégicas e de infraestrutura crítica, o que inclui produção e fornecimento de energia. Diante disso, o objetivo deste artigo é analisar o funcionamento de IAIEs em quatro países selecionados a partir da relevância de atuação dos seus instrumentos, no caso dos investimentos no setor de energia, sendo eles: Alemanha, Austrália, Estados Unidos e Rússia. Com esta seleção pretende-se entender a dinâmica de funcionamento de tais instrumentos de avaliação, identificar os fundamentos para tais avaliações no setor de energia e traçar uma análise de similaridades e diferenças entre os casos.

Palavras-chave: Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos; infraestrutura crítica; setor energético.

ABSTRACT

In recent years there has been an increase in the implementation of Investment Screening Mechanisms (ISMs) in several developed and emerging countries. ISMs aim at controlling the entry of foreign investments due to national security concerns in the host countries. More recently, additional concepts have been linked to the national security framework, such as strategic domestic industries and critical infrastructure - that includes the energy sector. The objective of this paper is to understand the functioning of ISMs in four selected countries with respect to investments in the host country's energy sector, they are: Germany, Australia, United States and Russia. In assessing the applied rationale for decisions about investments in the energy sector, we draw on similarities and differences between the ISM in each of the analyzed countries.

Keywords: Investment Screening Mechanisms; critical infrastructure; energy sector.

JEL: F21; K19.

Artigo recebido em 31/5/2021 e aprovado em 17/8/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi30art3>

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; e professora associada e do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

2. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea; e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGE/UFJF).

3. Mestranda no Programa de Mestrado e Doutorado Acadêmico em Direito e Desenvolvimento da Escola de Direito de São Paulo/FGV.

4. Pós-doutoranda no Programa de Mestrado e Doutorado Acadêmico em Direito e Desenvolvimento da Escola de Direito de São Paulo/FGV; e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

1 INTRODUÇÃO SOBRE A TENDÊNCIA DE CONTROLE E AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS

Dados recentes de organismos internacionais jogam luz sobre um novo fenômeno quanto à regulação internacional dos investimentos: a criação e o fortalecimento de Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos (IAIEs).⁵ O monitoramento pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) registrou que nos últimos três anos houve um aumento de 50% na implementação desses instrumentos – incluindo aqui as respostas à pandemia de Covid-19 (OECD, 2020). De acordo com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), esses mecanismos têm se concentrado em países desenvolvidos e países emergentes (UNCTAD, 2016; 2019).⁶

A literatura do campo do direito internacional dos investimentos aponta que a criação dos IAIEs tem sido uma das mudanças no paradigma regulatório internacional dos investimentos (Sornarajah, 2011; Sauvant e Alvarez, 2011; Morosini e Badin, 2017; Dimitropoulos, 2020). Essa mudança de paradigma se deve: i) à transição da lógica de promoção ou liberalização do investimento para uma lógica de supervisão e facilitação regulada; ii) à preocupação com a capacidade de regular do Estado em busca de um reequilíbrio com os interesses protegidos do investidor; e iii) ao reconhecimento da amplitude de espaços regulatórios para os investimentos, deslocando a centralidade prévia dos acordos internacionais para também incluir a dimensão regulatória nacional. Essas mudanças têm sido cada vez mais presentes e têm acontecido com medidas incrementais. Elas também têm se desenvolvido em diferentes níveis regulatórios, incluindo desde as propostas de multilateralização da regulação dos investimentos até novos formatos de acordos internacionais e o redesenho de mecanismos nacionais com vistas à avaliação dos investimentos externos.

No caso do Brasil, o que se tem observado são movimentos assíncronos nas diferentes esferas do Estado e do debate público. Por um lado, tem havido um esforço contínuo de definir uma política nacional para facilitação do investimento externo e a estratégia internacional para sua regulação.⁷ O recente Plano Nacional de Investimentos, publicado em agosto de 2020, reforça a transparência, a facilitação de investimento e a melhoria regulatória como os três pilares de sua atuação.⁸ No Congresso Nacional, por outro lado, há considerações sobre o impacto do investimento externo e questões de segurança nacional, em movimentos divergentes, tanto no sentido de criar um IAIE (por exemplo, os projetos de lei nºs 2.491/2020 e 3.122/2020) como no sentido de flexibilizar restrições vigentes (como o Projeto de Lei nº 3.906/2015).

5. Os IAIEs são conhecidos mais popularmente pela sua denominação em inglês, Investment Screening Mechanisms (ISM).

6. O último levantamento da UNCTAD identificou 28 jurisdições que possuem IAIE, sendo elas: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, China, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Islândia, Índia, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, México, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República da Coreia, Romênia, Federação Russa, Espanha, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos. Além desses 28 países, também foi estabelecido pela União Europeia um mecanismo de cooperação para a triagem do investimento estrangeiro (UNCTAD, 2019, p. 3). Quinze destes mecanismos foram analisados em mais detalhes quanto às suas estruturas institucionais e procedimentos em Sanchez-Badin *et al.* (2021).

7. Nesse sentido, destacam-se os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs) assinados pelo Brasil desde 2015, quinze ao total, e o engajamento na proposta de multilateralização do tema na Organização Mundial do Comércio (OMC). A respeito dos modelos dos acordos, ver Morosini e Badin (2017), e sobre a sua implementação e as negociações na OMC, conferir as informações oficiais sobre o processo de negociação na organização, disponíveis em: <https://www.wto.org/english/news_e/archive_e/infac_arc_e.htm>.

8. Conforme art. 2º da Resolução nº 1, de 4 de agosto de 2020, do Comitê Nacional de Investimentos (Coninv).

Ademais, pesquisas setoriais na área de investimentos, em virtude do aumento substancial das aquisições por empresas estatais chinesas de parte da rede de geração, distribuição e transmissão de energia, têm considerado a importância de se refletir a respeito de IAIEs no Brasil (Puty, 2018; Romano e Debone, 2017; Romano, 2020; Becard, Lessa e Silveira, 2020), em consonância com as políticas adotadas em países como Alemanha, Austrália, Estados Unidos e Rússia, que já impuseram restrições a investimentos estrangeiros nesse setor (Bath, 2015; Rajavuori e Huhta, 2020; Yin, 2021). Nesse sentido também se alinham acadêmicos e formuladores de políticas públicas da área de política concorrencial e competitividade de empresas no Brasil (Oliveira *et al.*, 2018; Pereira Neto, 2018; Octaviani, 2018; Furtado, 2016).

A preocupação em controlar a entrada e o estabelecimento de investimentos estrangeiros em determinados territórios refletia, inicialmente, preocupações com a segurança nacional dos países anfitriões (Esplugues, 2018; Müller-Ibold, 2010; Bath, 2015; OECD, 2018). Sempre foi comum controlar o investimento nos setores militar e de defesa, mas o conceito de segurança nacional tem sido significativamente ampliado nos últimos anos, resultando em uma extensão progressiva do escopo e do conteúdo desse tipo de procedimento de triagem de investimentos. Mais recentemente, outros conceitos têm sido incorporados à chave de segurança nacional, entre eles: i) o de indústrias domésticas estratégicas e de infraestrutura crítica, o que inclui produção e fornecimento de energia, abastecimento de água, transporte, telecomunicações, recursos minerais ou mídia (Heath, 2009; Bath, 2015; OECD, 2018); ii) a aquisição por estrangeiros de tecnologia e conhecimento, com políticas voltadas especialmente para a indústria 4.0, envolvendo inteligência artificial, robótica, semicondutores, computação em nuvem, 5G, tecnologia quântica, *hardware* de computação, nanotecnologias, biotecnologias ou satélites e aeroespacial (Chiarini, 2016); e iii) o acesso de investidores estrangeiros a dados confidenciais de cidadãos nacionais (Wehrlé e Pohl, 2016). Isso tem gerado uma atribuição de competências especiais ao Estado como instrumento de defesa da economia nacional e das empresas de interesse nacional de potenciais agressões externas (Raganelli e Marconi, 2020).

Nota-se, portanto, uma recente revisão conceitual sobre a regulação internacional dos investimentos, bem como sobre os conceitos e desenhos institucionais associados aos IAIEs, que precisam ser articulados com as diferentes tendências de política externa e doméstica brasileiras para uma melhor avaliação nas decisões de políticas públicas no Brasil e maior clareza nas estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazo do país no atual cenário da geoeconomia mundial.

O objetivo deste artigo é, então, analisar o funcionamento de IAIEs em quatro países selecionados: Alemanha, Austrália, Estados Unidos e Rússia. Estes países foram selecionados tendo em consideração a relevância de atuação dos seus IAIEs, no caso dos investimentos no setor de energia, enquadrados no conceito de indústrias estratégicas domésticas e de infraestrutura crítica, e também a diversidade destes países na abertura para o capital externo.⁹ Esta seleção tem três objetivos principais: i) entender a dinâmica de funcionamento de tais instrumentos de avaliação; ii) identificar os fundamentos para tais avaliações e aprovações ou não dos investimentos no setor de energia, que é um setor muito

9. Sobre o grau de abertura e restrição aos investimentos externos, Alemanha, Austrália, Estados Unidos e Rússia pertencem, cada um, a um grupo de país de acordo com o FDI Regulatory Restrictiveness Index (FDI Index), elaborado pela OCDE, que mede restrições estatutárias de investimento direto externo. A pontuação mais alta para a medida em qualquer setor é 1 (a medida restringe totalmente o investimento estrangeiro no setor) e a mais baixa é 0 (não há impedimentos regulatórios ao investimento externo no setor). A Alemanha está no grupo 4, o de maior abertura ao capital externo, com o investimento estrangeiro direto (*foreign direct investment* – FDI) = 0,023; os Estados Unidos fazem parte do grupo 3, com FDI = 0,089; a Austrália se enquadra no grupo 2, com FDI = 0,149; e a Rússia, o país mais restrito, está no grupo 1, com FDI = 0,261. Mais detalhes disponíveis em: <<https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>>.

importante tanto para o Brasil quanto para o investimento externo; e iii) traçar uma análise de similaridades e diferenças entre os casos, que possa elucidar o papel destes IAIEs nas políticas de cada país selecionado. Para tanto, além desta introdução, contamos com outras três seções neste artigo: a seção 2 trata das categorias mobilizadas para eleição do setor de energia como uma infraestrutura crítica e como setor digno de proteção sob a rubrica da segurança nacional; a seção 3 descreve os casos identificados nos quatro sistemas eleitos; e a seção 4 avalia a atuação dos IAIEs, para identificar similaridades e diferenças no funcionamento destes sistemas selecionados.

2 O SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA COMO INFRAESTRUTURA CRÍTICA PARA AVALIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EXTERNOS

A conceituação e a regulação de infraestruturas críticas têm se tornado muito relevantes para as jurisdições que estão implementando seus IAIEs. A OCDE apresenta uma conceituação genérica do que é mobilizado por seus países-membros, conforme exposto a seguir.

As infraestruturas críticas são a espinha dorsal de nossas economias modernas e interconectadas. A interrupção de sistemas cruciais e serviços essenciais, como telecomunicações, energia ou abastecimento de água, transporte ou sistemas financeiros, pode resultar em danos econômicos substanciais. Esses sistemas são altamente expostos e vulneráveis a uma variedade de eventos de choque, que vão desde riscos climáticos e geológicos a acidentes industriais, terroristas ou ciberataques, que podem desencadear impactos negativos localmente e até globalmente (OECD, 2019, p. 13, tradução nossa).

Contudo, também se identificam particularidades de cada país ao definir o que são infraestruturas críticas, em consonância com as características estruturais e as escolhas políticas disponíveis para cada Estado em certos setores da economia (OECD, 2019, p. 63-65). No caso do Brasil, especificamente, essa definição tem sido apresentada pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), com a eleição de seis setores prioritários – entre eles, o de energia.¹⁰

Além da importância da infraestrutura do setor de energia e da prestação do serviço em rede nacional, nos IAIEs o caráter crítico do setor tem sido adensado em virtude da digitalização do sistema de fornecimento de energia. Disso decorre que, à concepção do setor como infraestrutura crítica, têm sido adicionados critérios de avaliação dos investimentos na área, em razão de envolver tecnologias críticas e a transmissão de dados dos agentes presentes na rede de geração à distribuição e comercialização de energia (Rajavuori e Huhta, 2020, p. 4). Essa digitalização, portanto, reforça o caráter crítico do setor de energia elétrica e adiciona restrições à entrada do investimento externo.

Os investimentos em energia, particularmente, tendem a ser extremamente intensivos em capital e pertencem aos segmentos de alto valor agregado (Rajavuori e Huhta, 2020). Tornam-se, assim, interessantes aos investidores externos por seu valor comercial estratégico – tais como ligações com o mercado e influência nos processos de definição de padrões/normas no funcionamento – e também por seu valor político estratégico. Todos os países selecionados para análise neste artigo indicam o setor de energia como um setor crítico e, portanto, sujeito à revisão de segurança nacional, mas cada um o faz a partir de critérios e procedimentos diferentes para análise. A seguir, apresentamos o exemplo

10. No Brasil, a primeira definição coube à Portaria GSI/PR nº 02, de 8 de fevereiro de 2008, em seu art. 3º: “São consideradas áreas prioritárias de infraestrutura críticas, sem prejuízo de outras que vierem a ser definidas: I – energia; II – transporte; III – água; IV – telecomunicações; e V – finanças”. E a Portaria GSI/PR nº 53, de 4 de julho de 2018, adicionou à lista um sexto item: biossegurança e bioproteção. Essa eleição foi feita em consonância com os trabalhos da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, presidida pelo GSI/PR, atualmente regulada pelo Decreto nº 9.819/2019 e sob as orientações da Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas, aprovada pelo Decreto nº 9.573/2018.

de quatro países que incluem o setor de energia como infraestrutura crítica sujeita ao IAIE local, apontando como regulamentam essa avaliação de investimento externo e como têm feito tal avaliação.

3 A ATUAÇÃO DOS IAIEs EM CASOS DE INVESTIMENTOS EXTERNOS NO SETOR DE ENERGIA

3.1 A atuação do IAIE na Alemanha quanto ao setor de energia

O investimento externo na Alemanha é regulado pela Lei de Pagamentos e Comércio Exterior de 2013 – que por sua vez é regulada pelo Foreign Trade and Payments Act (Außenwirtschaftsgesetz – AWG) e pelo Foreign Trade and Payments Ordinance (Außenwirtschaftsverordnung – AWV). A legislação alemã entende que a possibilidade de existência de um perigo real e grave que afete os interesses da sociedade representa colocar em risco a ordem pública ou segurança. A definição de infraestrutura crítica na Alemanha funda-se na Estratégia Nacional de Infraestruturas Críticas de 2009¹¹ (OECD, 2019, p. 64) e dialoga com o Regulamento nº 2019/452 da União Europeia (UE),¹² que estabelece um regime de análise dos investimentos diretos estrangeiros da UE, incluindo o setor de energia como um caso de infraestrutura crítica (Mortensen, 2020).

O IAIE da Alemanha é estruturado no âmbito do Ministério para Assuntos Econômicos e Energia, para todas as transações envolvendo investidores externos à UE (Stompfe, 2020).¹³ A avaliação de todo investimento externo à UE ocorre em três áreas diferentes: i) setor A, que é o setor militar/de informações classificadas de Estado; ii) setor B, de infraestrutura crítica; e iii) setor C, de outras entidades potencialmente críticas. A última revisão da lei se deu em 2018, com a ampliação no âmbito de aplicação dos IAIEs no que diz respeito à área da infraestrutura crítica e tecnologias relacionadas, e em junho de 2020 o setor de saúde foi formalmente incluído como parte da infraestrutura crítica da Alemanha.¹⁴ O setor de energia é coberto pelo setor B, no qual as aquisições de 10% ou mais dos direitos de voto de um operador nacional de infraestrutura crítica por um ator não pertencente à UE podem ser revisadas. A decisão é um ato administrativo que pode dar instruções sobre a implementação do investimento externo ou mesmo bloqueá-lo.

A seguir, serão apresentados em mais detalhes dois casos de operações de investimento no setor de energia na Alemanha que mobilizaram o debate sobre infraestrutura crítica.

11. Infraestruturas críticas são estruturas físicas e instalações de importância vital para a sociedade e a economia de uma nação, cuja falha ou degradação resultaria em escassez sustentada de abastecimento, perturbação significativa da segurança pública ou outras consequências dramáticas (OECD, 2019, p. 64).

12. Disponível em: <<https://bit.ly/2WQ9s0u>>. Acesso em: 31 maio 2021.

13. Vale destacar, ainda, que mais recentemente, em 2019, a UE criou um IAIE regional, com um enfoque na coordenação e cooperação entre os órgãos responsáveis pela área nos seus Estados-membros. O regulamento europeu estabelece uma lista de fatores, que inclui a infraestrutura crítica, para determinar se o investimento estrangeiro é suscetível de afetar a segurança ou ordem pública. Além disso, o regulamento estabelece regras adicionais, no caso da possibilidade de o investimento estrangeiro afetar projetos ou programas de interesse da UE, o que inclui projetos no setor de energia. Para mais detalhes, ver Jong e Zwartkuis (2020), Chan e Meunier (2021) e o Regulamento nº 2019/452 da UE, disponível em: <<https://bit.ly/2WQ9s0u>>.

14. AWV de 2 de agosto de 2013, com a última alteração pelo art. 1º da portaria de 19 de dezembro de 2018. As atualizações da legislação estão disponíveis em: <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_awv/>. No caso da Alemanha, também é aplicável a regulamentação da UE sobre infraestrutura crítica de 2008, disponível em: <<https://bit.ly/3bOKH8w>>.

3.1.1 O caso 50Hertz (Alemanha) e State Grid (China) (2018)

No início de 2018, a empresa estatal chinesa State Grid fez uma oferta para adquirir uma participação equivalente a 20% da empresa alemã 50Hertz, um empreendimento conjunto que detém uma boa parte da rede elétrica alemã e atende cerca de 18 milhões de consumidores na parte leste da Alemanha e na cidade de Hamburgo. A empresa chinesa é sediada em Berlim e é responsável por transportar uma quantidade crescente de eletricidade dos parques eólicos alemães no mar Báltico para a rede elétrica.

A 50Hertz era resultado de uma *joint venture* entre o fundo de investimento australiano Industry Funds Management (IFM Investors) (40%) e a operadora de rede belga Elia System Operator (60%). A State Grid apresentou a oferta de compra de metade da participação do IFM Investors, o que corresponderia a 20% da participação total na 50Hertz, pelo valor de pouco menos de US\$ 1,2 bilhão. O presidente-executivo da 50Hertz, Boris Schucht, chegou a afirmar que o investimento chinês ajudaria os esforços da empresa para tornar a rede alemã mais eficiente, considerando o atual acúmulo de energia renovável nos parques pelos quais a empresa responde (China's SGCC..., 2018).

Na época da negociação, a State Grid já era considerada a maior concessionária de eletricidade e a segunda empresa mais valiosa do mundo (depois da varejista americana Walmart) (China's SGCC..., 2018). A estatal chinesa possui grande parte da rede elétrica da China e recentemente comprou operadoras de rede em todo o mundo, incluindo Austrália, Brasil, Grécia e Itália (Yi-Chong, 2018).

Na época, a lei de investimento estrangeiro, que tinha sido revisada em 2017, estabelecia a base para uma avaliação do investimento externo no setor elétrico apenas para aquisições acima de 25% do capital. Os reguladores alemães defenderam a necessidade de intervenção, alegando questões de segurança, associadas à infraestrutura crítica do país.¹⁵ O governo alemão se propôs, então, a investir na 50Hertz, para impedir que o investimento fosse feito pela empresa chinesa State Grid (Berlin..., 2018). Isso só foi possível porque o acionista majoritário da 50Hertz, a rede Elia System Operator, tinha o direito de preferência, que foi concedido ao banco estatal alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (Murray, 2018).¹⁶ Essa mobilização do banco KfW para a aquisição de ações de empresas estratégicas de fundos de investimento foi uma novidade (Pohl e Rosselot, 2020) e serviu para impedir o investimento sem a necessidade de vetar explicitamente a transação pelo procedimento do IAIE.

A movimentação para impedir o investimento da State Grid na 50Hertz alimentou o debate político quanto à margem de manobra do governo para restringir investimentos indesejados.¹⁷ Alguns artigos e notícias publicados em 2018¹⁸ apontam para uma visão crítica de políticos alemães em relação ao interesse da State Grid na 50Hertz, devido aos temores de que a China estivesse assumindo o controle de tecnologias-chave. Nos últimos anos, empresas e políticos europeus têm criticado o impulso estratégico da China nos mercados e na infraestrutura da UE, acusando Pequim de bloquear seus próprios recursos-chave de investidores estrangeiros. Ao mesmo tempo que a movimentação,

15. Essa preocupação aparece mais forte principalmente após os gastos recordes de empresas chinesas em aquisições na Alemanha no ano anterior (2017). De acordo com a consultoria EY, as empresas chinesas investiram € 13,7 bilhões (US\$ 16,8 bilhões) na Alemanha na compra de participações em 54 empresas ou assumindo-as como um todo (China's SGCC..., 2018).

16. A transação entre a Elia e o KfW promove a cooperação belga-alemã em relação à infraestrutura de rede crítica (Murray, 2018).

17. Disponível em: <<https://english.bdi.eu/article/news/foreign-direct-investment-motor-for-jobs-growth-and-prosperity/>>.

18. Ver, por exemplo, Murray (2018), Schuetze e Heller (2018), China's SGCC... (2018), Berlin... (2018) e Poplawski (2018).

neste caso, parece conter uma forma de retaliação aos investimentos chineses, os ministérios da economia e das finanças alemães reforçaram que a medida era motivada por “considerações de política de segurança” e que Berlim tem “grande interesse em proteger a infraestrutura energética crítica” (Berlin..., 2018, tradução nossa).

3.1.2 O caso Leifeld Metal Spinning (Alemanha) e Yantai Taihai (China) (2018)

Também em 2018, investidores chineses do grupo Yantai Taihai Corporation notificaram o Ministério para Assuntos Econômicos e Energia da Alemanha – o IAIE – sobre a intenção de adquirir a empresa alemã Leifeld Metal Spinning.

A Leifeld Metal Spinning, com sede na cidade de Ahlen, no oeste da Alemanha, fabrica materiais que são usados nas indústrias automotiva, aeroespacial e nuclear. A empresa possui cerca de duzentos funcionários apenas.¹⁹ O grupo Yantai Taihai, de origem chinesa, é uma empresa industrial privada focada no processamento de metal, que tem uma atuação importante no setor de energia nuclear da China, prestando serviços de processamento, de forja e fundição para o mercado de energia nuclear civil do país há 22 anos.²⁰

A perspectiva de uma empresa alemã ficar sob o controle de uma empresa com tal envolvimento no setor nuclear chinês foi considerada pelo governo alemão como um risco de segurança. O governo alemão anunciou, então, que exerceria seu direito de bloquear o negócio devido a preocupações de segurança nacional. O governo argumentou que o grupo Yantai estava associado ao setor nuclear na China e que sua atividade poderia ter fins não apenas civis mas também militares. Em 1º de agosto de 2018, a Yantai Taihai retirou sua notificação de investimento. Caso isso não tivesse ocorrido, teria sido a primeira vez que o governo alemão vetaria a aquisição de uma empresa alemã por um investidor estrangeiro via mecanismo de IAIE. O veto da Alemanha ao investimento chinês seria feito com base na segurança nacional, para proteger a infraestrutura crítica, principalmente pelo fato da Leifeld fabricar materiais usados nos aeroespaciais e nucleares (Hilf e Rohling, 2018).

3.1.3 Avaliação do papel do IAIE na Alemanha para investimentos no setor de energia

Os dois casos analisados nos itens anteriores, ambos ocorridos em 2018, deixam clara a preocupação do governo alemão com aquisições por empresas chinesas. Em 2016, o investimento direto chinês na Europa atingiu um ponto máximo de € 37,3 bilhões, sendo que a maior parte destes investimentos se concentrou na Alemanha, no Reino Unido e na França (Kratz *et al.*, 2020). Na Alemanha, o aumento do investimento chinês trouxe debates políticos sobre preocupações principalmente com investimentos estrangeiros na infraestrutura crítica alemã.²¹

O primeiro caso apresentado trata de uma tentativa de investimento por uma estatal chinesa, a State Grid, em um empreendimento conjunto sediado na Alemanha, que já tinha outros investidores externos. Já o segundo caso envolve a tentativa de investimento de uma empresa privada chinesa, a Yantai Taihai Corporation, em uma empresa privada alemã, a Leifeld Metal Spinning. Isso evidencia que as resistências aos investimentos chineses na Alemanha estão mais associadas à origem do

19. Disponível em: <<https://leifeldms.com/en/company/portrait/>>.

20. Disponível em: <<https://relationshipsscience.com/organization/yantai-taihai-group-co-ltd-1775012>>.

21. Disponível em: <<https://english.bdi.eu/article/news/foreign-direct-investment-motor-for-jobs-growth-and-prosperity/>>.

investimento do que ao perfil do capital do investidor (se externo apenas, ou se por uma empresa pública ou privada estrangeira).

Ambos os casos estão relacionados com o setor energético, sendo que o segundo trata, mais especificamente, da energia nuclear. O posicionamento contrário do governo ao investimento foi comum nos dois casos, justificado na proteção da segurança nacional, porém, em nenhum dos casos a desistência do investidor se deve a uma decisão do IAIE alemão. O segundo caso, de fato, estava sob a competência do IAIE, entretanto, a partir de rumores na mídia e da posição do governo alemão, a notificação foi retirada. Diferentemente, no caso 50Hertz, não havia elementos para competência da avaliação do investimento pelo IAIE, e o governo alemão fez uma intervenção econômica direta para impedir o investimento pela chinesa State Grid.

Em associação a essas experiências – mas não apenas em decorrência delas –, nos últimos anos, o governo alemão tem revisto a sua legislação de forma a expandir a definição de empresas cuja aquisição por investidores externos poderia colocar em risco a segurança nacional. Isso tem ocorrido a partir da ampliação das atividades associadas ao conceito de infraestrutura crítica e da sua associação com atividades envolvendo tecnologias-chave (Stompfe, 2020; Rajavuori e Huhta, 2020). O que se observa a partir dos dois casos, portanto, é que a restrição ao investimento externo é uma política que ainda está sendo institucionalizada na Alemanha, e que, na ausência de regras específicas, medidas alternativas são adotadas pelo governo alemão para restringir o investimento externo não desejado.

3.2 A atuação do IAIE na Austrália quanto ao setor de energia

A Austrália tem um dos mais antigos IAIEs, criado em 1976. Trata-se de um órgão específico para avaliar o investimento externo, o Foreign Investment Review Board (FIRB),²² que, após a análise, aconselha o secretário do Tesouro da Austrália sobre o interesse nacional nas propostas de investimento externo, acima de determinados valores.²³ Bath (2012) aponta que o processo australiano de revisão de investimentos não é particularmente transparente. De acordo com a legislação australiana, o interesse nacional está relacionado com a preservação de infraestrutura crítica, segurança, soberania, prevenção de danos econômicos, geração de empregos e reputação internacional.²⁴

Energia tem sido um dos setores-chave para os mecanismos de revisão de investimento na Austrália desde 1970 (Bath, 2012). No país, o setor também integra o conceito de infraestrutura crítica, conforme definido pelo Critical Infrastructure Resilience Strategy (de 2010), o Critical Infrastructure Resilience Strategy: Plan (de 2015), o Security of Critical Infrastructure Act (de 2018) e

22. Para uma análise sobre o mecanismo australiano mais detalhada e comparada com outros países, ver Sanchez-Badin *et al.* (2021). Outros países com procedimento similar quanto à infraestrutura crítica são Canadá, Portugal, Espanha e Reino Unido (DLA Piper, 2019).

23. Todas as aquisições estrangeiras que excedam os limites monetários estabelecidos estão sujeitas à revisão de investimentos, conforme explícito no art. 50 do Foreign Acquisitions and Takeovers Act de 1975. Em resposta à pandemia de Covid-19, o governo temporariamente reduziu todos os limiares monetários para zero (Australia, 2020b).

24. Entre as principais leis aplicáveis no sistema australiano, encontram-se: Foreign Acquisitions and Takeovers Act, de 1975, e suas recentes alterações pelo Foreign Investment Reform (Protecting Australia's National Security) Act, de 2020; e Foreign Acquisitions and Takeovers Fees Imposition Act, de 2015, e alterações recentes pelo Foreign Acquisitions and Takeovers Fees Imposition Amendment Act, de 2020. Mais informações disponíveis em: <<https://firb.gov.au/general-guidance/legislation>>.

a mais recente Security Legislation Amendment (Critical Infrastructure) Bill (de 2020).²⁵ As definições destes instrumentos incluem em infraestruturas críticas

instalações físicas, cadeias de abastecimento, tecnologias de informação e redes de comunicação que, se destruídas, degradadas ou indisponíveis por um longo período, impactam significativamente o bem-estar social ou econômico da nação ou afetam a capacidade da Austrália de conduzir a defesa nacional e garantir a segurança nacional (OECD, 2019, p. 63, tradução nossa).

As notificações para investimentos no setor de energia, na legislação australiana, são mais detalhadas e dividem-se em obrigatórias e voluntárias. Definem-se como obrigatórias em dois casos: quando do investimento no fornecimento de energia a 100 mil consumidores ou mais e quando do investimento em geração de eletricidade a partir dos limites de capacidade definidos para cada região da Austrália. Investimentos em formas alternativas de geração de energia, tais como energia solar e eólica, também são alvo de avaliação pelo governo australiano, sob a justificativa de que podem envolver espionagem, sabotagem e possibilidades de interferência externa (Ufimtseva, 2020). A seguir, apresentamos um caso emblemático de revisão de investimentos externos no setor de energia australiano – detalhando suas características, a decisão final e o impacto do investimento.

3.2.1 O caso Ausgrid (Austrália), Cheung Kong Infrastructure (Hong Kong) e State Grid (China) (2016)

Em 19 de agosto de 2016, o Tesouro australiano proibiu, com base na Lei de Aquisições Estrangeiras de 1975, a concessão de 50,4% da Ausgrid, uma distribuidora de energia estatal, para as empresas asiáticas Cheung Kong Infrastructure (Hong Kong) e State Grid (China) por 99 anos.²⁶ O argumento para o bloqueio do investimento, que ocorreria por meio de aquisição de participação acionária de terceiros, foi o interesse nacional. Vivienne Bath²⁷ aponta que a decisão foi tomada bastante tarde após a licitação bem-sucedida de Cheung Kong e State Grid ter sido anunciada. Ainda que a operação se dê no setor de energia, a negativa envolve preocupações com o controle da internet australiana. O controle da rede elétrica de Nova Gales do Sul daria a qualquer empresa o domínio sobre parte considerável da internet do país – e em um contexto de guerra tecnológica entre Estados Unidos e China, o controle de dados e da internet possui especial relevância geopolítica (Baker, 2020).

A australiana Ausgrid é uma empresa de distribuição de eletricidade que mantém, opera e distribui eletricidade na costa leste australiana, provendo energia para mais de 1,8 milhão de consumidores fixos – atingindo, dessa forma, mais de 4 milhões de australianos. Como projeto de longo prazo, a empresa anuncia a intenção de operar com energias renováveis. Em 2016, após a negativa do governo australiano ao investimento da chinesa State Grid e da Cheung Kong Infrastructure, a Ausgrid – então controlada pelo governo de Nova Gales do Sul – foi parcialmente privatizada. Atualmente, o controle da empresa é dividido pelo governo de Nova Gales do Sul (49,6%) e os fundos de investimento Australian Super e IFM Investors (50,4%).

25. As mudanças recentes na legislação australiana, em 2018, e sua alteração em 2020 referem-se à segurança e ao gerenciamento de risco da infraestrutura crítica existente, independentemente de ser investidor nacional ou estrangeiro. Ocorre que a entidade responsável por tal ativo, de acordo com a nova legislação, passou a ser considerada um negócio de segurança nacional e, portanto, sujeito a notificação obrigatória ao FIRB caso seja alvo de aquisição por estrangeiros.

26. A State Grid é a distribuidora de poder dominante da China, enquanto que a Cheung Kong Infrastructure é controlada pelo magnata bilionário Li Ka-Shing. Ausgrid é a rede no estado mais populoso da Austrália, Nova Gales do Sul.

27. Mensagem recebida por *e-mail* em 16 de julho de 2021. Investment Screening Regulation – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP), anexo I.

A preocupação com possível espionagem chinesa continuou mesmo após o bloqueio do investimento, com a remoção de equipamentos por receio de sabotagem remota, haja vista que a China ultrapassou o Vietnã no fornecimento de transformadores para a rede elétrica australiana nos últimos anos. Os transformadores são parte crucial da rede que converte a corrente alternada de uma tensão para a outra, alimentando residências e fábricas que consomem muita energia.

O FIRB concluiu que o investimento feria interesses nacionais e ameaçava a segurança nacional, em um setor bastante crítico (energia). Além disso, concluiu que, se o investimento se realizasse, haveria uma concentração de poder econômico pela State Grid, que já controlava parcela significativa do setor de gás de Nova Gales do Sul e Queensland (Hutches, 2016). Apesar do argumento de interesse nacional prevalecer na decisão, a operação sugere que existem outras questões por trás do bloqueio, embora o governo australiano negue tais motivações: quebra de recursos, queda em direitos de exploração mineira, influência de bancadas antiglobalização e conservadorismo governamental (Wu, 2016).

3.2.2 Avaliação do papel do IAIE na Austrália para investimentos no setor de energia

O Foreign Acquisition Takeover Act australiano, de 1975, desde sua implementação, possui uma preocupação elevada com mineração e recursos naturais. Verifica-se, a partir do caso analisado e da revisão de literatura, legislação e documentos, que o investimento na australiana Ausgrid foi negado com base em um argumento de interesse e segurança nacional. O procedimento disposto na legislação foi efetivamente seguido no caso em análise, ainda que a justificativa apresentada seja questionada como uma forma de protecionismo.

A falta de precisão do conceito de segurança e interesse nacional favoreceu a especulação, em notícias e descrições sobre o investimento, de uma possível reação e xenofobia em relação à entrada de capital chinês, assim como uma proteção ao plano de segurança energética australiano (Hartcher, 2018).

3.3 A atuação do IAIE nos Estados Unidos quanto ao setor de energia

O Comitê de Investimento Estrangeiro nos Estados Unidos (Committee on Foreign Investment in the United States – CFIUS) foi criado nos anos 1970 para avaliar se certos tipos de investimentos estrangeiros apresentam riscos para a segurança nacional. O CFIUS pode revisar as transações cobertas, limitadas a transações nas quais uma pessoa estrangeira adquira o controle, direta ou indiretamente, de um negócio.²⁸ Em 2018, a FIRRMA expandiu sua autoridade para a revisão de investimentos estrangeiros e *joint ventures* em infraestrutura crítica, tecnologia crítica ou dados pessoais confidenciais de cidadãos dos Estados Unidos e transações envolvendo propriedades nas proximidades de certos aeroportos, portos marítimos e instalações militares (Lichtenbaum e Ribner, 2020, p. 8-9). Isso permitiu ao CFIUS um papel mais ativo na revisão, aprovação e potencialmente no cancelamento dos investimentos no setor de energia localizados nos Estados Unidos (Lichtenbaum e Ribner, 2020; Dimitropoulos, 2020).

Além da regulamentação específica para investimentos estrangeiros, os Estados Unidos também contam com a National Infrastructure Protection Plan (NIPP) 2013: Partnering for Critical

28. A respeito, conferir a legislação atualizada aplicável pelo CFIUS, a Lei de Modernização da Revisão de Risco de Investimento Estrangeiro (Foreign Investment Risk Review Modernization Act – FIRRMA), de 2018, e o Foreign Investment and National Security Act (FISIA), de 2007. Disponível em: <<https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-laws-and-guidance>>.

Infrastructure Security and Resilience, que regulamenta e esclarece o conteúdo das infraestruturas críticas, descrevendo-as como “sistemas e ativos, físicos ou virtuais, tão essenciais que a incapacidade ou destruição de tais sistemas e ativos teria um impacto desestruturante na segurança nacional, na estabilidade econômica nacional, na saúde pública ou na combinação desses assuntos, no território dos Estados Unidos” (OECD, 2019, p. 65, tradução nossa).

No procedimento junto ao CFIUS, a apresentação de uma declaração é obrigatória em duas circunstâncias: nas transações em que um governo estrangeiro tenha interesse substancial e nas transações que envolvam, conjuntamente, investimento de controle por um investidor externo, uma empresa investida no setor de tecnologias críticas e o enquadramento em qualquer um dos 27 setores específicos da indústria, conforme definidos pelos códigos do Sistema de Classificação da Indústria da América do Norte (North American Industry Classification System – NAICS). As 27 indústrias são de importância para a segurança nacional e incluem as instalações de geração de energia nuclear. O CFIUS, uma vez notificado, pode decidir: i) confirmar o negócio, se verificar que o investimento externo não representa risco à segurança nacional; ii) confirmar o negócio com condições, com vistas a corrigir riscos sanáveis à segurança nacional; iii) permitir que o investidor cancele o negócio, sem outra medida administrativa; ou iv) no limite, enviar o caso para o presidente, para que tome as medidas necessárias, incluindo o bloqueio da negociação (Lichtenbaum e Ribner, 2020, p. 4).

A seguir, são apresentados três casos de operações de investimento no setor de energia nos Estados Unidos. O primeiro foi efetivamente proibido pelo presidente dos Estados Unidos e os dois outros foram retirados pelos próprios investidores após uma aparente oposição do CFIUS.

3.3.1 O caso Terna Energy USA Holding Corporation (Estados Unidos) e Ralls Corporation (China) (2012)

Em março de 2012, a empresa Ralls Corporation da China adquiriu da Terna Energy USA Holding Corporation participações em quatro empresas envolvidas no desenvolvimento de um projeto de parque eólico no Oregon, conhecido como Butter Creek Projects. A Terna Energy USA Holding Corporation é uma empresa de Delaware, com sede principal na Califórnia, e uma subsidiária integral da Terna Energy SA, que é constituída na Grécia (Terna Energy USA Holding Corporation, 2018). A Ralls Corporation é uma empresa de propriedade de cidadãos chineses, embora seja também uma empresa de Delaware, com sede na Geórgia.²⁹

A Ralls não apresentou uma notificação voluntária ao CFIUS antes de concluir a transação de investimento. Após concluída a transação, a Marinha dos Estados Unidos expressou preocupação sobre a propriedade estrangeira da Ralls e se opôs à proximidade do projeto ao restrito espaço aéreo da Naval Weapons Systems Training Facility, onde o governo opera uma base militar e testa *drones*. Com isso, o CFIUS pediu que a Ralls registrasse uma notificação “voluntária” da transação (United States-China Economic and Security Review Commission, 2014).

Um mês após a Ralls apresentar o aviso, o CFIUS emitiu uma ordem estabelecendo medidas provisórias de mitigação da propriedade estrangeira da Ralls,³⁰ até que o órgão concluísse a ação ou o presidente tomasse medidas. Dois meses depois disso, o presidente Obama publicou uma

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3nYuKCF>>.

30. O pedido exigia que as quatro empresas do projeto Butter Creek cessassem todas as construções nos locais dos projetos, removessem todos os itens armazenados e não depositassem ou estocassem quaisquer novos itens nesses locais e cessassem todos os acessos aos *sites* do projeto. Disponível em: <<https://bit.ly/3nYuKCF>>.

decisão, substituindo a do CFIUS, para que, entre outras coisas, a Ralls se desfizesse das empresas recém-adquiridas, no prazo de noventa dias,³¹ dado que a transação representava uma ameaça à segurança nacional. Esse foi um entre cinco casos na história do CFIUS em que se determinou um desinvestimento.³²

3.3.2 O caso PEDEVCO Corp. (Estados Unidos) e Dragon Gem Limited/Absolute Frontier Limited (Hong Kong) (2017)

Em 2017, a Dragon Gem Limited e a Absolute Frontier Limited, ambos investidores de Hong Kong, tentaram realizar um investimento na PEDEVCO Corp., uma empresa de energia de capital aberto responsável pelo desenvolvimento de projetos estratégicos de energia de alto desempenho, incluindo ativos de óleo e gás de xisto, nos Estados Unidos. O contrato teria resultado em um investimento de US\$ 12 milhões em troca de aproximadamente 53,86% do capital da PEDEVCO (CFIUS..., 2017).

As partes notificaram a operação ao CFIUS, mas o órgão não respondeu no prazo regular dos trinta dias. Com isso, a transação foi cancelada. As partes alegaram que não estavam de acordo em prorrogar a data de fechamento da negociação para acomodar o tempo necessário para o recebimento da aprovação da operação pelo CFIUS.

3.3.3 O caso Recurrent Energy (Estados Unidos/Canadá) e Shenzhen Energy (China) (2018)

A empresa chinesa Shenzhen Energy havia anunciado o investimento de US\$ 232 milhões em três projetos de propriedade da Recurrent Energy – Mustang, Tranquility e Garland –, todos na Califórnia, com capacidade total de 6,64 GW (Parnell, 2018). A Shenzhen Energy é uma das principais empresas de geração de energia da cidade de Shenzhen (na China), que trabalha com o desenvolvimento de todos os tipos de energia, pesquisa e investimento de novas tecnologias relacionadas à energia.³³ A Recurrent Energy é uma desenvolvedora líder de projetos de armazenamento de energia e energia solar em escala de serviço público, com sede nos Estados Unidos. É uma subsidiária da Canadian Solar Inc. e funciona como braço de desenvolvimento de projetos desta nos Estados Unidos.³⁴

Em revisão da FIRRMA, em 2018, o presidente Trump havia ampliado a competência do CFIUS, como abordado anteriormente, em meio a crescentes tensões comerciais com a China. A Shenzhen Energy acabou desistindo da aquisição planejada, considerando as tensões políticas do momento e, ainda, o fato de o CFIUS não ter se manifestado dentro do prazo regular.

3.3.4 Avaliação do papel do IAIE nos Estados Unidos para investimentos no setor de energia

Foram analisados três casos de tentativas frustradas de investimento externo no setor energético nos Estados Unidos, ocorridos na década de 2010 e envolvendo investidores chineses. A resistência ao investimento chinês parece estar relacionada com a crescente preocupação nos Estados Unidos com a China e, mais recentemente, com a expansão da competência do CFIUS e da sua capacidade para revisar os investimentos externos.

31. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCOURTS-dcd-1_13-cv-00117/pdf/USCOURTS-dcd-1_13-cv-00117-0.pdf>.

32. Até hoje, apenas cinco casos de investimento foram bloqueados nos Estados Unidos, sendo quatro envolvendo investidores chineses. Ver mais a respeito em Lichtenbaum e Ribner (2020, p. 4).

33. Disponível em: <<https://www.reuters.com/companies/000027.SZ>>. Acesso em: 13 maio 2021.

34. Disponível em: <<https://recurrentenergy.com/about/>>.

Todos os casos apresentados são de empresas de geração e desenvolvimento de energia. Nos dois casos mais recentes, um de 2017 e o outro de 2018, a transação foi retirada pelos próprios investidores devido a uma aparente oposição do CFIUS. Já no caso da Terna Energy, de 2012, o que ocorreu foi uma proibição direta pelo presidente dois meses após a notificação de investimento por preocupações também de segurança nacional. O que se nota é que em nenhuma das três situações o CFIUS concluiu o seu processo, pois a não realização do investimento se deu por receio dos próprios investidores ou por uma medida mais direta da mais alta autoridade do país.

3.4 A atuação do IAIE na Rússia quanto ao setor de energia

O estabelecimento do IAIE da Rússia, nos moldes atuais, é o mais recente entre os países aqui analisados, tendo sido ele criado em 2008. O IAIE russo está no Ministério do Desenvolvimento Econômico, especificamente junto ao Serviço Federal Antimonopólio (Federal Antimonopoly Service – FAS) e à Comissão Governamental de Controle de Investimentos Estrangeiros, ambos responsáveis por supervisionar a política de investimentos externos russa. O presidente da comissão governamental também possui o direito de iniciar a avaliação de qualquer transação por um investidor estrangeiro³⁵ em uma empresa russa, a fim de garantir a defesa da segurança nacional e a segurança do Estado. De acordo com a definição oficial, “a segurança nacional envolve a proteção do indivíduo, da sociedade e do Estado de conflitos externos e internos, garantindo a implementação de direitos constitucionais e liberdades dos cidadãos, bem como desenvolvimento social e econômico” (Pursiainen, 2020, p. 22, tradução nossa). Uma vez que o processo de avaliação do investimento tenha sido iniciado, é necessário aguardar a sua aprovação formal. Caso isso não ocorra, a operação será considerada nula e inválida (Talanov, 2020).

A lei de controle de investimentos externos russa (Federal Law nº 57-FZ) entrou em vigor em maio de 2008 e definiu os setores nos quais o controle de investimentos externos estaria sujeito à autorização prévia (OECD, 2008). A Rússia considera o setor energético uma infraestrutura crítica, junto com outros 39 setores.³⁶ Nesses setores estratégicos, os investidores devem obrigatoriamente informar os detalhes da operação ao FAS, que checa se os requerimentos formais estão sendo cumpridos. Uma vez cumprida esta etapa, a avaliação do investimento externo é feita pela Comissão Governamental de Controle de Investimentos Estrangeiros.³⁷ Transações que violem as disposições sobre empresas e setores estratégicos são consideradas nulas pelo governo russo e as operações devem ser desfeitas. No limite, se for impossível reverter um negócio ou se um investidor estrangeiro não cumprir a notificação pós-transação do FAS, pode-se privar esse investidor do direito de voto em assembleia geral de acionistas da empresa estratégica que recebeu o investimento.³⁸

35. Segundo Talanov (2020), na legislação russa, o termo investidor estrangeiro também inclui um cidadão russo com cidadania estrangeira e uma companhia russa controlada por investidores estrangeiros.

36. A política russa em relação à infraestrutura crítica, por sua vez, pode ser considerada com início em 2003, tendo sido sofisticada a partir de 2014-2015, momento a partir do qual emergem dez leis federais, dois decretos presidenciais, mais de vinte resoluções e ordens do governo e mais de quarenta atos subordinados ao governo federal (Pursiainen, 2020, p. 24). Ver, especificamente, a Federal Law nº 57-FZ, intitulada Procedures for Foreign Investments in the Business Entities of Strategic Importance for Russian National Defence and State Security, de 2008. Disponível em: <<http://docs.cntd.ru/document/902099385>>.

37. Mais informações estão disponíveis em: <<https://investinrussia.com/business-russia/investment-laws>>.

38. Essa competência foi definida, em 18 de julho de 2017, com a emenda ao art. 6º da lei sobre investimentos estrangeiros. Disponível em: <<http://docs.cntd.ru/document/902099385>>.

Apesar de as regulamentações mais recentes terem representado uma sofisticação na forma de análise de investimentos externos na Rússia, anteriormente realizada *ad hoc*, ainda se registram críticas quanto ao tempo de avaliação e os setores cobertos por essa política (OECD, 2008). A seguir, apresentamos um caso recente e emblemático do novo sistema de revisão de investimentos externos e sua atuação quanto ao setor de energia russo.

3.4.1 O caso Unipro (Rússia) e Fortum (Finlândia) (2019)

Este caso é destacado como uma das principais transações autorizadas pela Comissão Governamental de Controle de Investimentos Estrangeiros russa. A Unipro é uma empresa russa de geração de energia, controlada pela empresa de origem alemã Uniper. Na Alemanha, o controle majoritário da Uniper pertence à empresa pública de energia finlandesa Fortum.³⁹ Esta, por sua vez, ao ter sua participação ampliada na Uniper, sofreria um impacto em seu controle sobre a Rússia.

Em novembro de 2019, a Comissão Governamental de Controle de Investimentos Estrangeiros aprovou a aquisição de ações da Uniper pela Fortum e a decisão foi formalizada pelo FAS. A transação foi, contudo, aprovada sob as seguintes condições: i) evitar que a aquisição levasse a um aumento significativo dos preços no mercado de energia elétrica; ii) minimização do custo do combustível para produção de energia elétrica; e iii) submissão trimestral da Fortum à FAS no que se refere à execução das decisões anteriores.⁴⁰ Caso as condições não fossem observadas, a autorização poderia ser suspensa. Dessa forma, a Fortum somente pôde exercer controle sobre a Unipro após a entrada em vigor das alterações solicitadas pela comissão e das alterações necessárias para adequação à legislação russa, assim como da prestação dos relatórios solicitados.

3.4.2 Avaliação do papel do IAIE na Rússia para investimentos no setor de energia

De acordo com informações do FAS, apesar de ser um IAIE jovem, já foram analisados 52 casos pelo sistema russo.⁴¹ Aparentemente, a revisão de investimentos no setor de energia russo tende a ser criteriosa por algumas razões: i) o país é um dos principais produtores e exportadores mundiais de gás natural, carvão, petróleo e energia eólica; e ii) existe, na Rússia, uma política estatal ativa para a promoção do uso de energia limpa e sustentável e, portanto, investimentos externos no setor devem obedecer à política de energia limpa e de segurança energética proposta (Mitrova e Yermakov, 2019). Mais do que isso, a Rússia é extremamente dependente da renda de hidrocarbonetos: em 2017 e 2018, a renda advinda da cadeia de valor de hidrocarbonetos representou aproximadamente 46% do orçamento do país. Dessa maneira – e também pela caracterização adotada de infraestrutura crítica –, a Rússia é um país relevante quando considerado o contexto global de intencionalidade de políticas de energia limpa.

No caso analisado, verificou-se uma postura ativa do IAIE russo na análise do investimento e, ainda que o país necessite de abertura ao investimento em energia, foram impostas condições às alterações no investimento.

39. A Fortum desenvolve atividades de produção, comercialização e compra de energia elétrica no mercado atacadista de energia elétrica dentro dos limites da primeira e segunda zona de preço (Zona Econômica da Sibéria). Disponível em: <<https://www.fortum.com/about-us/our-company>>. A Uniper, por sua vez, é uma empresa que oferece soluções de energia e logística na área de energia. Disponível em: <<https://www.uniper.energy/>>.

40. Disponível em: <<http://en.fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=15351>>.

41. Disponível em: <<http://en.fas.gov.ru/documents/cases-decisions/>>.

4 UMA AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DOS IAIEs SELECIONADOS NO SETOR DE ENERGIA

Na seção anterior foram descritas operações de investimentos externos no setor de energia de quatro países selecionados: Alemanha, Austrália, Estados Unidos e Rússia. O objetivo desta análise foi compreender o papel e as formas de atuação dos respectivos IAIEs nestes países e eventuais particularidades desta atuação em casos de investimento naquele setor.

Observamos que, de uma forma geral, o setor de energia é considerado um setor de infraestrutura crítica, o qual deve receber atenção especial dos mecanismos de triagem de investimentos externos. Existem semelhanças e diferenças nos objetivos e na dinâmica dos IAIEs descritos, tanto em um contexto geral quanto em relação ao setor de energia. Nos quatro países analisados, investimentos externos nesse setor precisam de aprovação antes de serem efetivados. No caso dos Estados Unidos, da Austrália e da Rússia, esta aprovação deve vir de uma comissão de controle de investimentos externos e, na Alemanha, é o Ministério para Assuntos Econômicos e Energia que faz esta avaliação. De qualquer forma, em todos os casos as autoridades responsáveis pelo investimento podem aprovar, impor restrições ou bloquear o investimento se acreditarem que existem ameaças à segurança nacional.

Tanto nos Estados Unidos como na Alemanha e na Austrália, os casos analisados refletem uma tendência a restrições de investimentos chineses, seja por empresas estatais ou privadas. Estes três países apresentaram preocupações com investimentos chineses em setores que envolvem infraestrutura crítica e, inclusive, aprovaram revisões em suas legislações como forma de ampliar a cobertura de investimentos específicos. Na Alemanha, tais modificações ocorreram em 2018, mesmo ano em que os casos apresentados foram notificados. Já nos Estados Unidos a competência do CFIUS foi expandida após a ocorrência de dois dos casos apresentados, o de 2012, que terminou em restrição expressa pelo presidente do país, e o de 2017. Na Austrália, a decisão em 2016 foi uma contratendência que, apesar de seguir o rito da legislação, levantou suspeitas sobre xenofobia e preocupação específica com o capital de origem chinesa.

Como consequência do funcionamento dos IAIEs, tanto nos Estados Unidos como na Alemanha, na maior parte dos casos, os próprios investidores retiraram a notificação de investimento antes que o processo de avaliação fosse concluído, dada as sinalizações pelos governos sobre os riscos que o investimento em questão impunha à segurança nacional dos respectivos países. Em dois casos analisados, um na Austrália e outro nos Estados Unidos, houve uma proibição expressa do investimento. Na Rússia, o caso analisado mostrou a centralidade do IAIE para análise e acompanhamento do investimento, apesar de neste país haver até mais setores qualificados como infraestrutura crítica do que nos demais países analisados.

Em síntese, a análise dos IAIEs propostos e dos casos em andamento foi capaz de revelar preocupações dos Estados analisados por trás dos objetivos declarados em documentos oficiais e legislações, assim como a dinâmica de funcionamento dos mecanismos de revisão de investimentos. De uma forma geral, os casos evidenciam que a recente intensificação da regulação de IAIEs e da proteção de infraestrutura crítica tem promovido resistências à entrada do capital estrangeiro e condicionalidades à sua operação, como forma de controlar este capital. As experiências aqui descritas não só contribuem para melhor compreensão do funcionamento dos IAIEs nos países analisados, mas também procuram ajudar a qualificar os debates sobre esta temática no Brasil.

REFERÊNCIAS

- AUSTRALIA. **Foreign investment in Australia**: productivity commission research paper. [s.l.]: Productivity Commission, June 2020a. Disponível em: <<https://www.pc.gov.au/research/completed/foreign-investment/foreign-investment.pdf>>.
- _____. Foreign investment review bord. **National security test**. [s.l.]: Firb, Dec. 2020b. Disponível em: <https://firb.gov.au/sites/firb.gov.au/files/guidance-notes/G08-National_Security.pdf>.
- BAKER, R. Government warned on Chinese state involvement in Australian power grid. **The Sydney Morning Herald**, 1 Aug. 2020. Disponível em: <<https://www.smh.com.au/politics/federal/government-warned-on-chinese-state-involvement-in-australian-power-grid-20200801-p55hje.htm>>.
- BATH, V. Foreign investment, the national interest and national security: foreign direct investment in Australia and China. **Sydney Law Review**, v. 34, n. 1, p. 5-34, 2012.
- _____. The national interest, and Australian and Chinese investment law and policy. **Sydney Law Review**, v. 34, n. 5, p. 6-34, 2015.
- BECARD, D. R.; LESSA, A. C.; SILVEIRA, L. U. One step closer: the politics and the economics of China's strategy in Brazil and the case of the electric power sector. *In*: BERNAL-MEZA, R.; XING, L. (Ed.). **China-Latin America relations in the 21st century**. [s.l.]: Palgrave Macmillan, 2020. p. 55-81.
- BERLIN beats Chinese firm to buy stake in 50Hertz power company. **DW**, 27 July 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/berlin-beats-chinese-firm-to-buy-stake-in-50hertz-power-company/a-44848676>>.
- BOBYLEV, S. N.; SOLOVYEVA, S. V. Sustainable development goals for the future of Russia. **Studies on Russian Economic Development**, v. 28, n. 3, p. 259-265, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1134/S1075700717030054>>.
- CFIUS filing withdrawn, deal abandoned: Dragon Gem Limited/Absolute Frontier Limited and PEDEVCO Corp. **The Trade Practitioner**, 6 Oct. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3kczymJ>>.
- CHAN, Z.; MEUNIER, S. Behind the screen: understanding national support for a foreign Investment Screening Mechanism in the European Union. **Review of International Organizations**, 2021.
- CHIARINI, T. A inércia estrutural da base produtiva brasileira: o IDE e a transferência internacional de tecnologia. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36, n. 2, p. 286-308, 2016.
- CHINA'S SGCC to buy stake in German grid operator 50Hertz. **DW**, 9 Feb. 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/chinas-sgcc-to-buy-stake-in-german-grid-operator-50hertz/a-42522944>>.
- DIMITROPOULOS, G. National security: the role of Investment Screening Mechanisms. *In*: CHAISSE, J.; CHOUKROUNE, L.; JUSOH, S. (Ed.). **Handbook of international investment law and policy**. Singapore: Springer, 2020. v. 1. Disponível em: <<http://classic.austlii.edu.au/au/journals/SydLawRw/2012/2.pdf>>.
- DLA PIPER. **Multi-jurisdiction guide for screening of foreign investments**. [s.l.]: DLA Piper, 2019. Disponível em: <<https://www.dlapiper.com/en/uk/insights/publications/2019/11/multi-jurisdiction-guide-for-screening-of-foreign-investments/>>.
- ESPLUGUES, C. Towards a common screening system of foreign direct investment on national interests grounds in the European Union. **Culture, Media and Entertainment Law**, v. 11, n. 2, 2018. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3267386>>.
- FURTADO, G. R. Regulação do mercado interno e do investimento estrangeiro: análise funcional do CFIUS. **Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 16, p. 561-609, 2016.

HARTCHER, P. Revealed: why the sale of Ausgrid to Chinese buyers was vetoed. **The Sydney Morning Herald**, 28 May 2018. Disponível em: <<https://www.smh.com.au/opinion/revealed-why-the-sale-of-ausgrid-to-chinese-buyers-was-vetoed-20180528-p4zhxh.html>>.

HEATH, J. Strategic protectionism: national security and foreign investment in the Russian Federation. **The George Washington International Law Review**, v. 41, p. 465, 2009.

HILF, J.; ROHLING, F. German foreign investment authority takes off the gloves. **Lexology**, 1 Aug. 2018. Disponível em: <<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9d1dc1c6-3bd9-4ef7-bb45-8f2c5687bb43>>.

HUTCHES, G. Xenophon urges caution over possible sale to China's State Grid. **The Guardian**, 20 July 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/australia-news/2016/jul/20/xenophon-urges-caution-over-possible-ausgrid-sale-to-chinas-state-grid>>.

JONG, B. J. de; ZWARTKRUIS, W. The EU regulation on screening of foreign direct investment: a game changer? **European Business Law Review**, v. 31, n. 3, p. 447-474, 2020.

KRATZ, A. *et al.* **Chinese FDI in Europe: 2019 update**. Berlin: Merics, 2020. (Merics Papers on China).

LICHTENBAUM, G.; RIBNER, D. J. Foreign investment screening in the USA. *In*: HINDELANG, S.; MOBERG, A. (Ed.). **YSEC yearbook of socio-economic constitutions 2020: a common European law on investment screening (CELIS)**. [s.l.]: Springer, 2020.

MARRAY, M. Germany blocks investment by China's State Grid in 50Hertz. **The Asset**, 1 Aug. 2018. Disponível em: <<https://www.theasset.com/europe/34804/germany-blocks-investment-by-chinas-state-grid-in-50hertz>>.

MITROVA, T.; YERMAKOV, V. Russia's energy strategy-2035: struggling to remain relevant. **Russie.Nei Reports**, Paris, n. 28, 2019.

MOROSINI, F.; BADIN, M. R. S. (Ed.). **Reconceptualizing international investment law from the global south**. [s.l.]: Cambridge University Press, 2017.

MORTENSEN, B. The energy sector. *In*: HINDELANG, S.; MOBERG, A. (Ed.). **YSEC yearbook of socio-economic constitutions 2020: a common European law on investment screening (Celis)**. [s.l.]: Springer, 2020.

MÜLLER-IBOLD, T. Foreign investment in Germany: restrictions based on public security concerns and their compatibility with EU law. *In*: HERRMANN, C.; TERHECHTE, J. P. (Ed.). **European yearbook of international economic law**. Berlin: Springer, 2010. v. 1. p. 103-122.

OCTAVIANI, A. A guerra dos CFIUS e a defesa da soberania econômica norte-americana: uma unidade econômica, comercial e militar, sustentada em tecnologia. **Jota**, 22 maio 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-guerra-dos-cfius-e-a-defesa-da-soberania-economica-norte-americana-22052018>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD investment policy reviews: China 2008 – encouraging responsible business conduct**. [s.l.]: OECD, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3BZfOci>>.

_____. **Current trends in investment policies related to national security and public order**. [s.l.]: OECD, 2018. Disponível em: <<https://www.oecd.org/investment/Current-trends-in-OECD-NatSec-policies.pdf>>.

_____. **Good governance for critical infrastructure resilience**. Paris: OECD Publishing, 2019. (OECD Reviews of Risk Management Policies). Disponível em: <<https://www.sdg16hub.org/system/files/2020-08/Good%20Governance%20for%20Critical.pdf>>.

_____. **Investment screening was already enjoying a heyday before the Covid-19 crisis: the pandemic is accelerating, rather than triggering this trend**. [s.l.]: OECD, 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/investment/Investment-screening-in-times-of-COVID-19-and-beyond.pdf>>.

- OLIVEIRA, G. *et al.* A FGV aponta riscos de concentração no mercado brasileiro de energia. **Canal Energia**, 24 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.canalenergia.com.br/noticias/53072920/fgv-aponta-riscos-de-concentracao-no-mercado-brasileiro-de-energia>>.
- PARNELL, J. Trump foreign investment stance blocks recurrent's China deal. **PV Tech**, 9 Aug. 2018. Disponível em: <<https://www.pv-tech.org/trump-foreign-investment-stance-blocks-recurrent-china-deal/>>.
- PEREIRA NETO, C. M. No setor elétrico, capital estrangeiro e competição. **Estadão**, 15 set. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,no-setor-eletrico-capital-estrangeiro-e-competicao,70002503078>>.
- POHL, J.; ROSSELOT, N. **Acquisition-and ownership-related policies to safeguard essential security interests**: current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies. [s.l.]: OECD, May 2020.
- POPLAWSKI, K. **Germany**: new barriers for Chinese capital. [s.l.]: OSW, 2018.
- PURSIAINEN, C. Russia's critical infrastructure policy: what do we know about it? **European Journal for Security Research**, v. 6, p. 21-38, 2020.
- PUTY, C. A. C. A estratégia de internacionalização de estatais chinesas e o Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, v. 15, p. 39-49, 2018.
- RAGANELLI, B.; MARCONI, F. **Foreign investment screening beyond the Covid-19 challenge**: overcoming the emergency. [s.l.]: [s.n.], 27 Oct. 2020. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3716488>.
- RAJAVUORI, M.; HUHTA, K. Investment screening: implications for the energy sector and energy security. **Energy Policy**, v. 144, p. 111646, 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421520303797>>.
- ROMANO, G. **Oásis para o capital**: solo fértil para a “corrida de ouro” – a dinâmica dos investimentos produtivos chineses no Brasil. Curitiba: Appris, 2020.
- ROMANO, G.; DEBONE, V. A expansão dos investimentos externos diretos chineses: o caso do setor energético brasileiro. **Conjuntura Austral**, v. 8, n. 44, p. 90-114, 2017. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/76332/53212>>.
- SANCHEZ-BADIN, M. R. *et al.* **Mapeamento de 15 instrumentos de avaliação dos investimentos externos**. Brasília: Ipea, 2021. No prelo.
- SAUVANT, K. P.; ALVAREZ, J. E. International investment law in transition (introduction). *In*: ALVAREZ, J. E. *et al.* (Ed.). **The evolving international investment regime**: expectations, realities, options. New York: Oxford University Press, 2011.
- SCHUETZE, A.; HELLER, G. Germany nears investment in 50Hertz to fend off China's State Grid: sources. **Reuters**, 19 July 2018. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-50hertz-m-a-china-idUSKBN1K91V6>>.
- SORNARAJAH, M. Mutations of neo-liberalism in international investment law. **Trade Law and Development**, v. 3, n. 1, p. 203-232, 2011.
- STOMPFE, P. Foreign investment screening in Germany and France. *In*: HINDELANG, S.; MOBERG, A. (Ed.). **YSEC yearbook of socio-economic constitutions 2020**: a common European law on investment screening (CELIS). [s.l.]: Springer, 2020.

TALANOV, V. V. Foreign investment screening in Russia. *In*: HINDELANG, S.; MOBERG, A. (Ed.). **YSEC yearbook of socio-economic constitutions 2020: a common European law on investment screening (CELIS)**. [s.l.]: Springer, 2020.

TERNA ENERGY USA HOLDING CORPORATION. **Consolidated financial statements and report of independent certified public accountants**. San Francisco: Grant Thornton LLP, 31 Dec. 2018. Disponível em: <https://www.terna-energy.com/wp-content/uploads/2020/06/TENERG_USA_HOLDING_Statements_31-12-2019_EN.pdf>.

UFIMTSEVA, A. The rise of foreign direct investment regulation in investment-recipient countries. **Global Policy**, v. 11, n. 2, p. 222-232, 2020.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report: investor nationality – policy challenges**. Geneva: UNCTAD, 2016.

_____. **National security-related screening mechanisms for foreign investment: an analysis of recent policy developments**. Geneva: UNCTAD, Dec. 2019.

UNITED STATES-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION. **Report to Congress of the US-China Economic and Security Review Commission**. Washington: US-China Economic and Security Review Commission, 2014.

WEHRLÉ, F.; POHL, J. **Investment policies related to national security: a survey of country practices**. Paris: OECD Publishing, 2016. (OECD Working Papers on International Investment, n. 2016/02).

WU, Y. Government denies race or politics in the Ausgrid decision. **SBS**, 14 Aug. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3kc1qHz>>.

YI-CHONG, X. China's giant state-owned enterprises as policy advocates: the case of the state grid corporation of China. **The China Journal**, v. 79, n. 1, p. 21-39, 2018.

YIN, W. A comparison of the US and EU regulatory responses to China's state capitalism: implication, issue and direction. **Asia Europe Journal**, v. 19, n. 1, p. 1-25, 2021.

CENÁRIOS PARA A REDUÇÃO DOS CUSTOS DE COMÉRCIO NO MERCOSUL: EFEITOS SOBRE O COMÉRCIO REGIONAL E MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO¹

Flavio Lyrio Carneiro²

SINOPSE

O artigo estima os efeitos da redução de custos de comércio dos quatro membros fundadores do Mercado Comum do Sul (Mercosul) sobre o comércio regional e sobre a dinâmica setorial do mercado de trabalho brasileiro, utilizando o modelo de Lorenzo Caliendo, Maximiliano Dvorkin e Fernando Parro, que possui elementos como fricções de mercado de trabalho e interconexões de insumo-produto entre setores. Consideram-se dois cenários contrafactuais sobre a trajetória dos custos de comércio dos países do Mercosul. Os resultados sugerem que esforços similares de redução de custos de comércio similares podem ter resultados bastante distintos sobre o comércio regional, a depender de sua abrangência geográfica: reduções limitadas às transações entre os quatro países levam à substituição de produção doméstica por comércio intrabloco, pouco afetando os fluxos extrabloco, enquanto reduções gerais nos custos dos quatro países afeta também o comércio com parceiros extra-Mercosul. Os efeitos sobre o mercado de trabalho brasileiro também são distintos, embora quase sempre modestos.

Palavras-chave: comércio internacional; integração comercial; mercado de trabalho; equilíbrio geral.

ABSTRACT

We estimate the effects of reductions in trade costs between the four original members of Mercosur on regional trade and on the Brazilian labor market, using the model developed by Lorenzo Caliendo, Maximiliano Dvorkin e Fernando Parro, which features elements such as labor market frictions and input-output linkages. Two counterfactual scenarios about the evolution of trade costs in Mercosur countries are considered. Results suggest that efforts to reduce trade costs can have starkly different effects on regional trade, depending on its geographic coverage: reductions that are limited to transactions among the four countries leads to a substitution between domestic production and intra-bloc trade, with limited effects on extra-bloc trade flows, while general reductions in trade costs of the four countries also affect trade with extra-Mercosur partners. The effects on Brazilian labor market are also different across scenarios, but small in magnitude in both cases.

Keywords: international trade; trade integration; labor market dynamics; general equilibrium.

JEL: F11; F14; F15; F16.

Artigo recebido em 7/7/2021 e aprovado em 23/7/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi30art4>

1 INTRODUÇÃO

Embora o tema da integração das economias regionais já esteja presente no imaginário da América do Sul desde os processos de independência, a intensificação dos fluxos de comércio entre os países do continente tem se mostrado um desafio dificilmente alcançado. Uma série de entraves físicos (como a cordilheira andina que corta o continente e a floresta amazônica que cobre sua porção

1. Este artigo é uma versão resumida de Carneiro (2021).

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

norte), históricos (enraizados nas economias coloniais voltadas às metrópoles e com tênues ligações internas) e institucionais (como a proliferação de governos nacionalistas e isolacionistas e a adoção de políticas econômicas autocentradas) sempre dificultou a criação de laços comerciais mais intensos entre os países.

Não obstante, o esforço de integração faz parte da agenda política da região, ao menos desde a década de 1960, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), e teve seu ponto culminante – da perspectiva do Brasil – com a criação do Mercosul. Mais recentemente, a agenda da integração da infraestrutura do continente ganhou espaço nessa agenda, com o objetivo de amenizar os entraves físicos e a falta de densidade das ligações internas de transporte.

Tais iniciativas – em que pesem as dificuldades que enfrentam para sua implementação – podem ser vistas como tentativas de diminuir as fricções que atrapalham o florescimento do comércio entre países da região. O resultado imediato esperado é, evidentemente, o aumento dos fluxos comerciais intracontinentais; no entanto, os efeitos secundários disso – sobre as estruturas produtivas e o emprego dos países, por exemplo –, bem como os possíveis custos de ajustamento, não são tão claros e dependem de efeitos de equilíbrio geral cuja estimação não é trivial.

Recentemente, uma crescente literatura³ tem se dedicado ao esforço de estimar os efeitos de choques de comércio sobre o mercado de trabalho, levando em consideração fatores como a presença de interconexões setoriais e de fricções no mercado de trabalho. Este artigo tem por objetivo utilizar os avanços dessa literatura para quantificar e analisar os efeitos da integração comercial entre os países do Mercosul – compreendida aqui como a redução de fricções e entraves, sejam físicos ou institucionais, ao comércio entre os países da região – sobre o comércio exterior do bloco e sobre o mercado de trabalho brasileiro. Isto é, o objetivo é analisar como a distribuição da força de trabalho brasileira entre setores reage às mudanças nos fluxos de comércio bilaterais que resultariam da redução de tais entraves.

Para isso, utiliza-se um modelo de equilíbrio geral baseado no arcabouço desenvolvido por Caliendo, Dvorkin e Parro (2019). A estrutura do modelo é suficientemente rica para incorporar o efeito de interconexões de insumo-produto entre setores, diferenciais de produtividade entre firmas e países, a presença de setores não comercializáveis e custos de mobilidade que impedem o ajuste imediato da mão de obra diante de alterações nos preços e salários. Ainda assim, o método de solução utilizado permite que a execução de exercícios contrafactuais seja factível mesmo diante da impossibilidade de se estimar todo o conjunto de fundamentos do modelo.

Ademais, a implementação do modelo requer um conjunto de dados que só pode ser obtido a partir de matrizes insumo-produto, de modo que este artigo apresenta uma relevante oportunidade de utilização da matriz insumo-produto latino-americana desenvolvida no âmbito do convênio Ipea-Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Como será demonstrado, os resultados dos exercícios contrafactuais sugerem que os efeitos – tanto no comércio exterior regional quanto sobre a estrutura setorial do mercado de trabalho brasileiro – dependem crucialmente da abrangência do esforço de redução de custos de comércio: os resultados são bastante distintos entre um cenário em que se facilita apenas o comércio intrabloco e outro em que se reduz também os custos do comércio com outros países de fora do Mercosul.

3. Para uma revisão recente da literatura sobre o tema ver, por exemplo, McLaren (2017).

As próximas seções deste artigo descrevem o modelo utilizado e o método de solução e simulação de contrafactuais (seção 2), os tipos de exercícios contrafactuais que podem ser realizados e aqueles que se pretende realizar, além dos dados necessários para a estimação (seção 3) e os resultados dos exercícios contrafactuais (seção 4). A seção 5 apresenta as considerações finais.

2 TEORIA⁴

2.1 Modelo

O arcabouço teórico utilizado se baseia em Caliendo, Dvorkin e Parro (2019). Trata-se de um modelo que combina uma estrutura dinâmica de mobilidade setorial da mão de obra inspirada em Artuç, Chaudhuri e McLaren (2010), a um modelo de comércio internacional *à la* Eaton e Kortum (2002) com ligações intersetoriais, desenvolvido por Caliendo e Parro (2015). Dito de outra forma, o modelo é estruturado como um problema dinâmico de escolha de setores⁵ e, em cada período desse problema dinâmico, há um problema estático que, dadas as alocações, resultará em um vetor de preços e salários que servirá de base para a escolha ocupacional das famílias. O modelo prevê ainda a possibilidade de *deficit* comerciais, o que é fundamental para sua aplicação empírica.

Em linhas gerais, o problema dinâmico se trata da escolha, por parte das famílias, da sequência de mercados de trabalho em que oferecerão sua mão de obra, de maneira a maximizar o valor presente descontado de sua utilidade futura. Essa escolha se dá levando em conta os salários reais de equilíbrio (que determinarão suas possibilidades de consumo, sobre o qual os agentes têm preferências do tipo Cobb-Douglas), custos bilaterais de mobilidade (isto é, o custo que uma família incorre ao deixar um mercado de trabalho j e mudar para outro mercado de trabalho k) e um choque idiossincrático de preferência por cada setor, de natureza estocástica, que varia período a período e pode ser positivo ou negativo – isto é, além do salário auferido e do eventual custo de mobilidade incorrido, ao escolher um mercado de trabalho j , uma família obterá também um componente de utilidade, que é a realização de uma variável aleatória, com uma distribuição de probabilidade definida. Em cada período, as famílias tomam conhecimento de seu componente idiossincrático associado a cada mercado de trabalho, bem como dos salários reais e custos de mobilidade, *antes* de decidir onde ofertarão sua força de trabalho, e utilizam essa informação para tomar sua decisão.

A forma da distribuição de probabilidade do choque idiossincrático permite obter, para cada período, uma matriz de transição da mão de obra que determina a distribuição setorial da força de trabalho do país ao longo do tempo; *ceteris paribus*, setores com maior utilidade futura, descontado o custo de mobilidade, atrairão mais famílias.

Já o problema estático a cada período é um modelo de comércio internacional *à la* Eaton e Kortum (2002), desenvolvido por Caliendo e Parro (2015), no qual cada setor em cada país possui dois tipos de firmas: produtores de variedades intermediárias diferenciadas e produtores de agregados setoriais locais. A firma agregadora de determinado setor adquire as variedades intermediárias desse setor onde quer que sejam ofertadas a menor custo e oferta um agregado local desses bens que pode

4. Uma descrição detalhada do modelo e do método de solução pode ser encontrada em Carneiro (2021).

5. A principal diferença do arcabouço aqui utilizado para o de Caliendo, Dvorkin e Parro (2019) é a ausência da dimensão regional: enquanto aqueles consideram os cinquenta estados dos Estados Unidos como economias distintas, de modo que a escolha se dá por pares setor-estado, aqui não é possível fazê-lo para o Brasil em razão da inexistência de dados suficientemente detalhados sobre o comércio entre Estados brasileiros.

tanto ser consumido pelas famílias, como bem final, quanto pelos produtores intermediários, como insumo – o que dá origem a interconexões de insumo-produto ligando todos os mercados em todos os países entre si.⁶

Já as firmas que produzem bens intermediários diferenciados utilizam em sua produção trabalho fornecido pelas famílias, estruturas (um fator de produção análogo ao capital físico, mas com oferta fixa),⁷ e agregados locais de todos os setores. O custo ao qual um fornecedor intermediário é capaz de ofertar sua variedade dependerá do custo dos fatores de produção que ele consegue adquirir, de sua produtividade e dos custos de comércio em sentido amplo (isto é, incluindo entraves físicos, como a distância e a disponibilidade de infraestrutura, e institucionais, como tarifas e barreiras não tarifárias) que ele incorrerá ao fornecer seu produto até o destino final. Esse custo de comércio é o fundamento pelo qual atuará o choque que dá origem aos cenários contrafactuais neste artigo, como será mais bem detalhado adiante, uma vez que sua diminuição pode representar tanto a redução de entraves físicos ao comércio quanto de tarifas e outras barreiras não tarifárias que possam onerar o fluxo bilateral de bens.

A produtividade, por seu turno, possui dois componentes: um componente setorial (que varia no tempo de maneira determinística, mas é comum a todos os fornecedores de um dado setor em um dado país), e um componente estocástico específico de cada fornecedor, fixo no tempo, e cuja distribuição de probabilidade varia parametricamente entre setores. A exemplo do que ocorre no problema dinâmico, a distribuição de probabilidade do componente estocástico da produtividade permite que se obtenha uma expressão para a distribuição geográfica do gasto total de um país em cada setor. Essa expressão possui uma interpretação intuitiva que se assemelha a uma equação gravitacional: por um lado, quanto mais competitivo for o país i no setor j , mais o país n comprará de i ; por outro lado, quanto mais caro para um fornecedor localizado em i ofertar seu produto em n , menor será o gasto deste último naquele país.

2.2 Solução do modelo: álgebra de variações dinâmica

A princípio, estimar um modelo dessa natureza seria uma tarefa infactível, uma vez que seria necessário estimar todo o conjunto de fundamentos do modelo – incluindo, por exemplo, custos de mobilidade e transporte, parâmetros de produtividade, dotações de estruturas –, alguns de difícil mensuração ou mesmo não observáveis. Para se ter uma dimensão do problema, em um modelo com N países, J setores e T períodos, seria necessário estimar $N \times J$ custos de mobilidade, $N^2 \times J \times T$ custos bilaterais de transporte e $J \times T$ parâmetros de produtividade, por exemplo.

Diante disso, Caliendo, Dvorkin e Parro (2019) apresentam um método para resolver o modelo e realizar exercícios contrafactuais sem que seja necessário estimar todo o conjunto de fundamentos do modelo. A técnica – que é uma generalização da *exact hat algebra*⁸ de Dekle, Eaton e Kortum (2008) para um ambiente dinâmico, e por isso foi denominada *dynamic hat algebra*, ou álgebra de variações dinâmica – consiste em expressar o modelo em termos de variações temporais, e não

6. Note que, ainda que na especificação do modelo tanto as famílias quanto as firmas intermediárias só tenham acesso direto aos bens compostos setoriais locais, estes possuem em sua composição variedades vindas de qualquer país.

7. Dito de outra forma, o modelo conta com capital na função de produção, mas abstrai da formação de capital.

8. O nome foi cunhado por Costinot e Rodríguez-Clare (2014), e pode ser traduzido para algo como “álgebra exata de variações”.

níveis, para eliminar das condições de equilíbrio os níveis de variáveis que são não observáveis ou de difícil estimação.

Os autores mostram que, sob certas hipóteses, é possível reescrever as condições de equilíbrio do modelo em termos de variações temporais (isto é, $\dot{x}_{t+1} \equiv x_{t+1}/x_t$) para encontrar a solução do modelo condicionando-se em dados (usualmente disponíveis) de comércio bilateral e de transições da força de trabalho entre setores (refletindo as duas condições de equilíbrio descritas na seção anterior), sem que sejam necessárias informações sobre os níveis de fundamentos como produtividades e custos de mobilidade e transporte, por exemplo.

Além disso, pode-se reescrever o modelo em termos de razões entre as diferenças temporais entre o equilíbrio-base e o contrafactual (isto é, $\hat{x}_{t+1} \equiv \dot{x}'_{t+1}/\dot{x}_{t+1}$, em que $\dot{x}'_{t+1} \equiv x'_{t+1}/x'_t$ é a diferença temporal da variável no equilíbrio contrafactual) para se obter as sequências de valores contrafactuais das variáveis de interesse, dada qualquer mudança postulada para as diferenças temporais de um conjunto de fundamentos do modelo (sem que seja necessário, reitera-se, conhecer ou estimar os níveis desses fundamentos).

3 CALIBRAÇÃO E EXERCÍCIO CONTRAFACTUAL

3.1 Exercício contrafactual

A flexibilidade do método descrito na seção anterior permite uma gama de simulações e exercícios contrafactuais, cuja escolha dependerá do problema que se quer analisar e dos dados que se tem à disposição. Para o presente estudo, cujo objetivo principal é descrever e implementar o modelo com o foco em países da América do Sul, optou-se por dois cenários contrafactuais bastante simples, que examinam os efeitos, sobre o comércio do Mercosul e sobre o mercado de trabalho brasileiro, de reduções nas fricções de comércio para os quatro países fundadores do bloco – Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Assim, os exercícios respondem a duas variações da seguinte questão: como teria sido a evolução do comércio continental, e seus efeitos no mercado de trabalho brasileiro, caso o custo de comércio nos países da região tivesse evoluído de maneira diferente do que realmente ocorreu na última década.

Para responder a uma pergunta dessa natureza utilizando o modelo descrito, são necessárias duas simulações: uma do equilíbrio-base – isto é, que reflete a evolução realmente ocorrida nos fundamentos – e uma do contrafactual, onde a evolução de um conjunto de fundamentos – no presente caso, dos custos de comércio bilaterais – ocorreu de forma diferente. Como será detalhado na próxima subseção, a simulação do equilíbrio-base requer um conjunto de dados relativos ao ano-base para estimar as alocações iniciais – incluindo os coeficientes de insumo-produto obtidos da matriz insumo-produto da América do Sul –, além de séries temporais dos fluxos de comércio bilateral e de transição do trabalho entre setores, que contêm a informação sobre a evolução real dos fundamentos do modelo.

Já para a simulação dos cenários contrafactuais, é necessária a construção de hipóteses acerca da razão entre as evoluções temporais dos custos de comércio. A diferença entre os dois exercícios está, portanto, na definição de tais hipóteses. Assim, o primeiro exercício examina especificamente qual teria sido o efeito de uma redução *once and for all* de 10% nos custos de comércio entre os quatro

membros fundadores do Mercosul, em um ponto específico no tempo – a saber, o primeiro trimestre após o início da simulação. Para tornar esse exercício mais claro, pode-se pensar nessa hipótese como a assinatura de um protocolo adicional de aprofundamento do Mercosul que inclua a redução de entraves ao comércio causados por medidas não tarifárias ou mesmo por dificuldades burocráticas, e que tenha efeito imediato – a esse exercício denominaremos, por simplicidade, *facilitação de comércio*.

O segundo exercício, por seu turno, supõe uma redução também de natureza *once and for all* de 10% nos custos de comércio entre os quatro membros fundadores do Mercosul no primeiro trimestre após o início da simulação, mas acompanhada de uma redução da mesma magnitude nos custos de comércio internos nos quatro países, e de uma redução menor – de 5% – nos custos de comércio bilaterais de cada um dos quatro países com todos os demais. Pode-se imaginar esse exercício como representando uma melhoria imediata da infraestrutura de transportes nos países do bloco, o que reduziria não apenas os custos de comércio entre os países, mas também de cada país consigo mesmo e com o resto do mundo. Tal exercício é denominado *melhoria da infraestrutura*.^{9,10}

O modelo permite a realização de uma gama de exercícios contrafactuais similares, que por motivos de espaço e clareza não foram incluídos neste estudo e serão objeto de trabalhos futuros. Pode-se examinar qual seria o efeito de reduções sucessivas (isto é, trimestre a trimestre) nos custos de comércio entre países da região ao longo do período analisado – representando, por exemplo, um esforço mais prolongado de melhoria na infraestrutura regional. Outra possibilidade seria indagar qual o resultado da redução dos custos entre um conjunto de países da região e o resto do mundo, representando a entrada de parte do continente em acordos externos.

Um segundo tipo de exercício contrafactual, que também será objeto de pesquisa futura, envolve responder a determinadas questões, como esta: dada a evolução dos fundamentos durante a última década, como seria a evolução do comércio continental e o efeito no mercado de trabalho brasileiro de uma redução futura dos custos de comércio bilaterais, *vis-à-vis* um cenário em que os custos se mantêm nos níveis atuais? Faz-se necessário simular o equilíbrio-base da mesma forma anteriormente descrita e continuar a simulação para um horizonte futuro, supondo que os fundamentos evoluem de forma constante, para além do período de disponibilidade de dados. Em seguida, simula-se o contrafactual da mesma forma, mas supondo cenários diferentes para a evolução futura dos custos, a exemplo dos discutidos aqui anteriormente.

3.2 Dados

Como mencionado na seção anterior, para simular o modelo refletindo a evolução real dos fundamentos da economia, são necessários dois conjuntos de dados: um conjunto de dados em *cross-section* para o ano-base – incluindo a distribuição inicial da força de trabalho, a participação do trabalho no valor agregado, a participação do valor agregado na produção total, e os coeficientes de insumo-produto (tais parâmetros são constantes em virtude da forma Cobb-Douglas da função de produção) – e séries temporais de comércio bilateral e da transição da mão de obra entre mercados de trabalho. Além disso,

9. Optou-se por uma redução proporcionalmente menor nos custos com os demais países para refletir o fato de que a existência de tarifas e barreiras não tarifárias extra-Mercosul reduz, por construção, o peso dos custos de transporte no custo total de comércio.

10. Evidentemente, nenhuma melhoria de infraestrutura tem efeito concentrado em um período específico; optou-se aqui por sacrificar o realismo em prol de uma maior comparabilidade entre os dois exercícios.

são necessárias estimativas dos parâmetros da distribuição das produtividades, da elasticidade de transição intersetorial e do fator de desconto.

A principal fonte de dados relativos à função de produção é a matriz insumo-produto da América Latina para 2011, elaborada no âmbito do convênio Ipea-Cepal. Na matriz, estão disponíveis os dados de produção total e de valor agregado (o que permite calcular imediatamente a participação do valor agregado na produção). A partir dela é possível obter os coeficientes de insumo-produto. Para países que não estão disponíveis na matriz Ipea-Cepal, utilizou-se a matriz insumo-produto mundial elaborada pelo projeto World Input-Output Database (WIOD) (Timmer *et al.* 2016). A participação do fator trabalho no valor agregado, que não está disponível na matriz Ipea-Cepal, foi obtida a partir de estimativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT).¹¹

A série de fluxos comerciais bilaterais entre países foi obtida a partir da International Trade Database at the Product-Level (Baci), do Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII). Para se obter os dados de comércio interno dos países – isto é, a diagonal principal da matriz de comércio bilateral – utilizou-se, para cada país, a diferença entre o produto bruto total e a soma das vendas externas. Note-se que, dessa forma, os valores de comércio interno refletem o valor bruto das transações (e não o valor adicionado), a exemplo do que ocorre com dados de comércio internacional. Para o ano-base, o produto total foi obtido a partir da matriz insumo-produto; para os demais anos, foram feitas projeções utilizando-se a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) de cada país disponibilizada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) – exceto para o Brasil, para o qual foi utilizada a taxa de crescimento do produto bruto total obtida a partir das matrizes insumo-produto anuais nacionais.

Os dados sobre o mercado de trabalho brasileiro – tanto a distribuição inicial da mão de obra entre setores quanto as matrizes de transição período a período, além dos salários médios por setor necessários à estimação do parâmetro de mobilidade da mão de obra – foram obtidos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-Contínua). A estimação da elasticidade de transição intersetorial foi realizada da forma detalhada por Artuç, Chaudhuri e McLaren (2010). A construção das matrizes de transição intersetorial da mão de obra trimestre a trimestre foi feita a partir de um painel de trabalhadores montado a partir do método disponibilizado pelo Datazoom/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).

Os parâmetros da distribuição de produtividades de variedades de cada setor foram obtidos de Caliendo e Parro (2015). Por fim, adotou-se fator de desconto igual a 0,99, o que implica taxa de juros real anual de aproximadamente 4%.

A definição dos setores e do período de análise foi determinada pela disponibilidade de dados. Assim, 2011 foi definido como ano-base, em virtude de ser o ano para o qual a matriz insumo-produto da América Latina está disponível, e as séries temporais vão até 2017 – o último ano para os quais há tantos dados de comércio quanto de mercado de trabalho. Foram considerados

11. O artigo original de Caliendo, Dvorkin e Parro (2019) também obtém esse dado de fonte diferente do restante dos dados: de matrizes insumo-produto nacionais elaboradas pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Além disso, em alguns casos em que os dados não puderam ser encontrados, os autores imputaram a mediana dos valores dos demais países.

21 setores, sendo 14 comercializáveis (agricultura e pecuária, mineração, e 12 setores industriais)¹² e 7 não comercializáveis;¹³ e 20 países, incluindo os quatro membros fundadores do Mercosul e um “resto do mundo” artificialmente construído.¹⁴

4 RESULTADOS

Como descrito na subseção 3.1, os dois exercícios contrafactuais realizados neste estudo destinam-se a examinar o efeito de reduções do tipo *once and for all* nos custos de comércio exterior para os membros do Mercosul. Assim, o primeiro cenário contrafactual supõe uma redução de 10% nos custos de comércio (representado pelo parâmetro κ), *vis-à-vis* o cenário-base no primeiro trimestre de 2012, após o qual os custos seguem a mesma dinâmica temporal nos dois cenários. O segundo cenário, por sua vez, supõe adicionalmente uma redução de 10% nos custos internos de comércio dos quatro países, bem como reduções de 5% nos custos bilaterais entre cada um dos quatro e os demais países do mundo. A presente seção examina os efeitos de cada exercício sobre o comércio dos membros do Mercosul (e em particular do Brasil) e a dinâmica setorial do emprego no Brasil.

4.1 Contrafactual 1: facilitação do comércio intra-Mercosul

4.1.1 Efeitos sobre o comércio

Os gráficos 1 e 2 apresentam o efeito, ao longo do tempo, da redução dos entraves ao comércio entre países do Mercosul sobre o comércio total dos países do bloco¹⁵ – isto é, incluindo o comércio doméstico de cada país. É possível notar um ligeiro aumento, que se dissipa em menos de dois anos; a trajetória de longo prazo do comércio total se mantém praticamente inalterada, tanto em valor comercializado (gráfico 1) quanto na participação do bloco no total mundial (gráfico 2).

Entretanto, quando se restringe o foco ao comércio entre os países do bloco – isto é, considerando-se apenas o comércio exterior entre os países, e excluindo-se o comércio interno de cada membro –,¹⁶ a situação muda: no cenário contrafactual, é possível notar um aumento duradouro de cerca de 60% no valor comercializado em relação ao cenário-base (gráfico 3), que se reflete em um substancial aumento na participação dos países do Mercosul no comércio exterior total mundial (gráfico 4).

12. Os setores comercializáveis são: i) agricultura e pecuária; ii) mineração; iii) alimentos, bebidas e tabaco; iv) têxteis, vestuário, couro e calçados; v) madeira, papel e impressão; vi) petróleo, carvão e derivados; vii) indústria química; viii) borracha e plásticos; ix) minerais não metálicos; x) metalurgia e produtos de metal; xi) máquinas e equipamentos; xii) eletrônicos e informática; xiii) equipamentos de transporte; e xiv) outros produtos manufaturados não especificados anteriormente.

13. Os setores não comercializáveis são: i) utilidades públicas; ii) construção; iii) serviços de transporte; iv) correio e telecomunicações; v) serviços financeiros; vi) serviços a empresas; e vii) outros serviços não especificados anteriormente.

14. Brasil; Argentina, Paraguai, Uruguai; Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Venezuela; demais países da América Latina; Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, Índia, Japão, União Europeia; e resto do mundo. A escolha de países foi condicionada pela disponibilidade de dados no Manejo Integrado de Pragas (MIP) sul-americano.

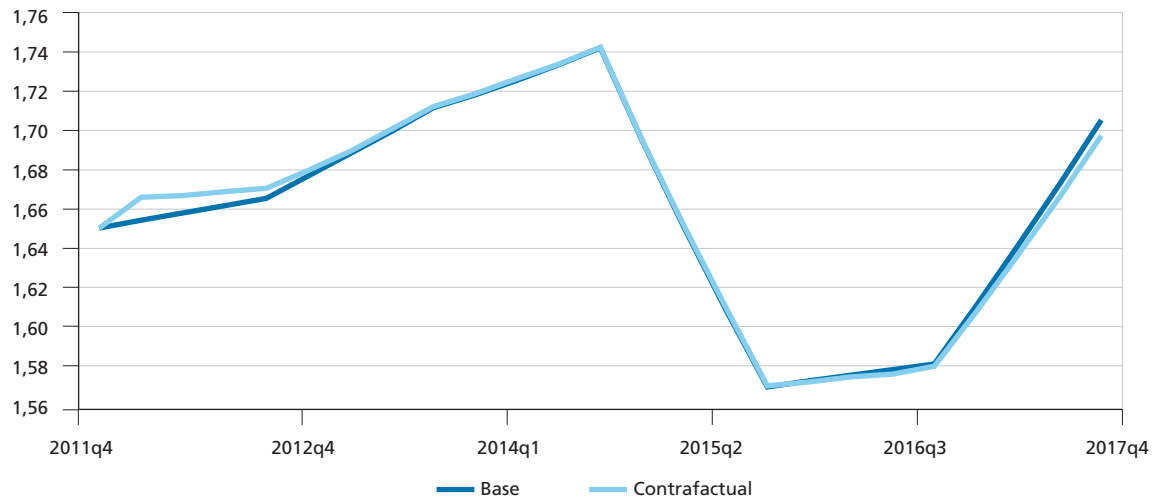
15. Note que o valor associado a cada trimestre se encontra anualizado, isto é, equivale ao acumulado nos doze meses anteriores, de modo que o valor associado ao quarto trimestre equivale ao valor total no ano.

16. Neste ponto, cabe reforçar que, como detalhado na subseção 3.2, o comércio interno de cada país reflete o valor bruto da produção (e não de valor adicionado), obtido a partir da matriz insumo-produto.

GRÁFICO 1

Comércio total intra-Mercosul (contrafactual 1)

(Em US\$ trilhões)

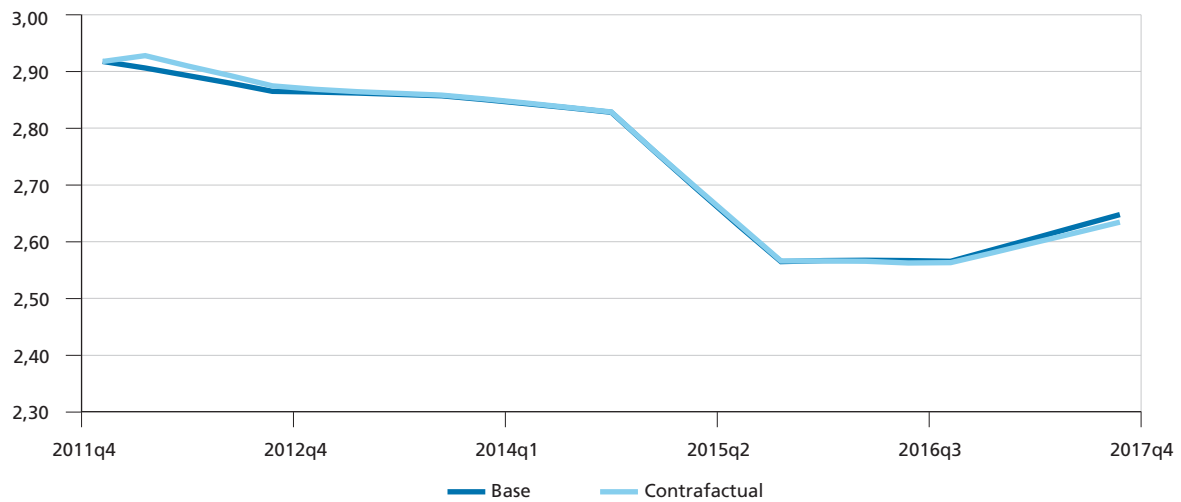


Elaboração do autor.

GRÁFICO 2

Participação do Mercosul no comércio total mundial (contrafactual 1)

(Em %)

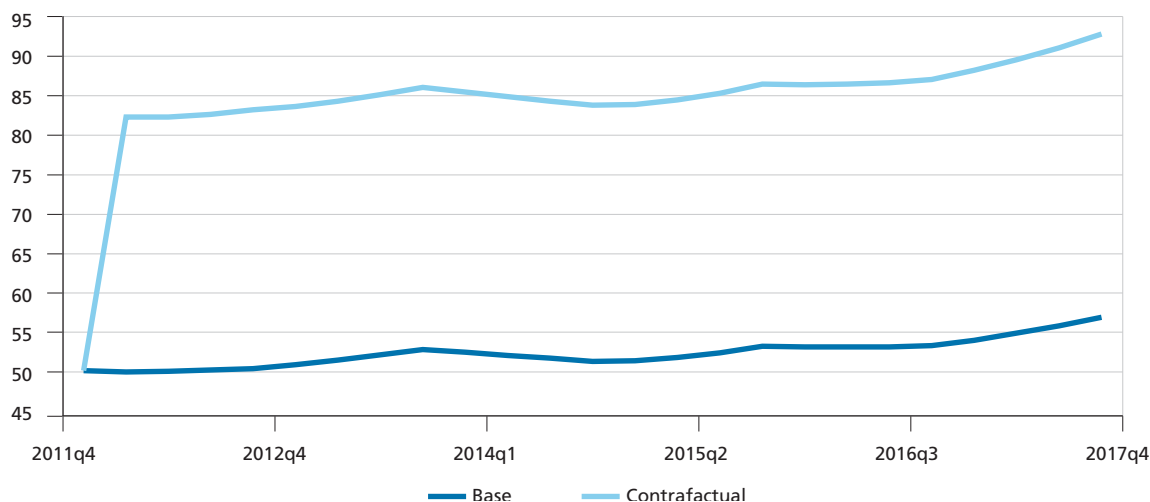


Elaboração do autor.

GRÁFICO 3

Comércio entre membros do Mercosul (contrafactual 1)

(Em US\$ bilhões)

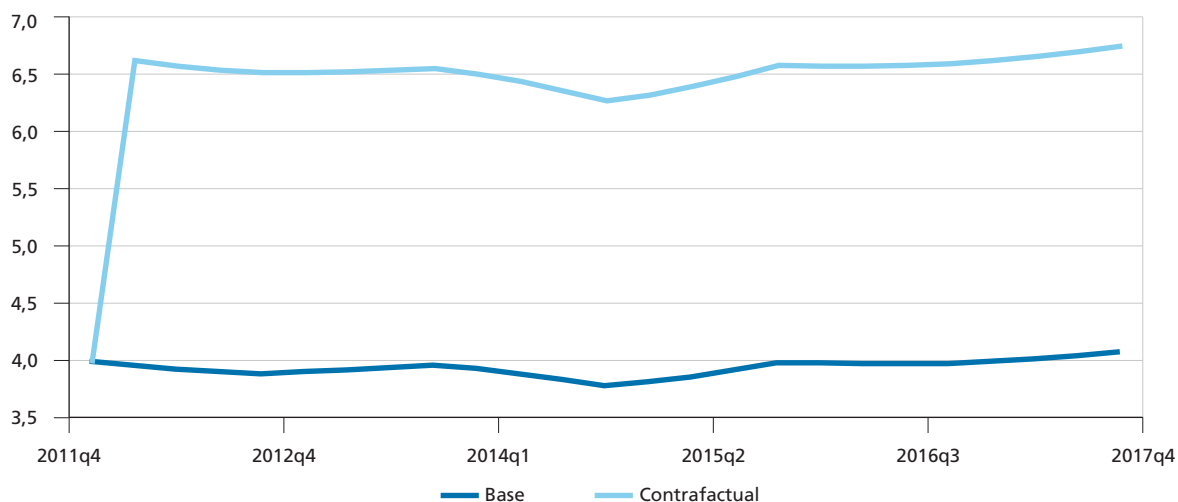


Elaboração do autor.

GRÁFICO 4

Participação do Mercosul no comércio exterior mundial (contrafactual 1)

(Em %)



Elaboração do autor.

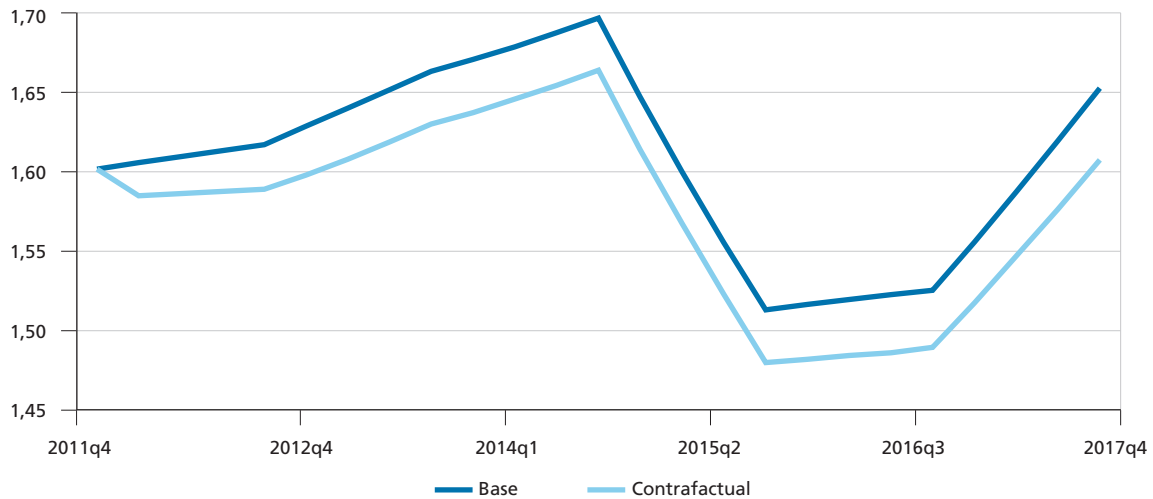
Tais resultados sugerem que a redução do custo de comércio entre os países os leva a substituir produtores internos por outros mais eficientes localizados nos países vizinhos, e cujo acesso era impedido pelos entraves às exportações e importações. De fato, como demonstra o gráfico 5, o cenário contrafactual leva a uma redução duradoura do comércio interno nos quatro países, que praticamente espelha o aumento observado no comércio entre os parceiros. Tal efeito, vale dizer, é esperado, dada a natureza do modelo – em que os agentes adquirem os bens da origem na qual o produto é ofertado a preço de custo, seguro e frete (*cost, insurance and freight* – CIF) mais competitivo, de maneira que a redução nos custos de comércio torna mais vantajosos os bens ofertados pelos parceiros do bloco. Deve-se ressaltar, contudo, que a substituição se dá quase somente entre comércio doméstico e comércio exterior intrabloco, o que sugere que uma redução nos custos de comércio entre os parceiros

na magnitude aqui considerada, embora seja suficiente para transferir parte da demanda interna de cada país para os vizinhos, não é capaz de tornar tais vizinhos mais competitivos que fornecedores extrabloco. Caso isso fosse o caso, observaríamos um aumento no comércio exterior dentro do Mercosul em magnitude significativamente superior à redução no comércio interno dos quatro países.

GRÁFICO 5

Comércio interno de membros do Mercosul (contrafactual 1)

(Em US\$ trilhões)



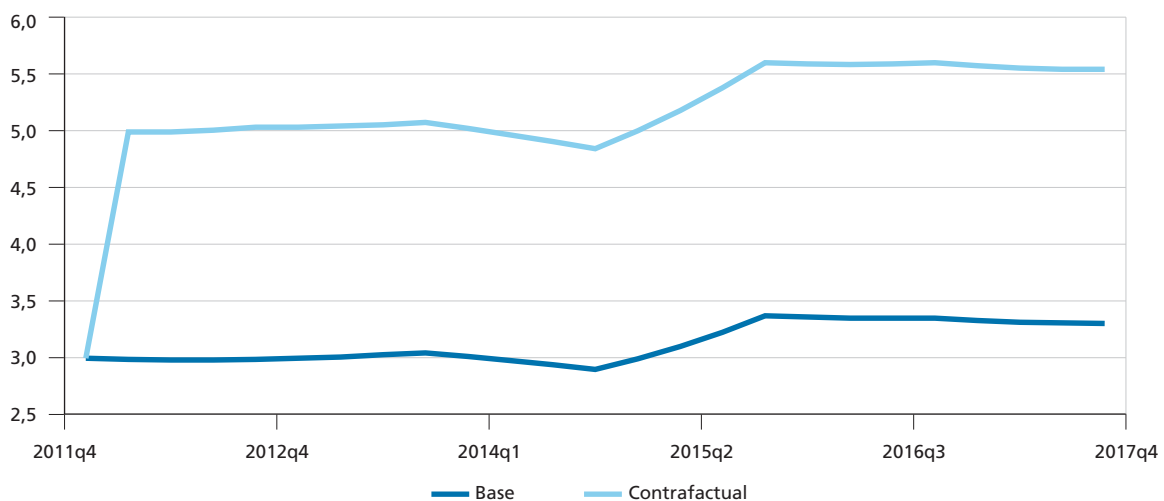
Elaboração do autor.

O resultado final desse processo – substituição de fornecedores domésticos por estrangeiros intrabloco – é um aumento substancial, e também duradouro, na participação do comércio entre os parceiros do Mercosul na produção total do bloco (gráfico 6).

GRÁFICO 6

Participação do comércio entre países no total (Mercosul) (contrafactual 1)

(Em %)



Elaboração do autor.

No restante desta subseção, estreita-se o foco para analisar os efeitos da facilitação do comércio sobre os fluxos de exportação e importação brasileiros. Como demonstrado na tabela 1, o aumento das exportações brasileiras totais no cenário contrafactual em relação ao cenário-base é praticamente igual, em valor, ao aumento nas exportações para parceiros do Mercosul. Isto novamente sugere que uma redução de custos de comércio torna os bens produzidos pelo Brasil mais competitivos que os ofertados domesticamente nos parceiros do bloco. O resultado, exibido no gráfico 7, é o aumento expressivo da participação do Mercosul nas exportações brasileiras, em comparação ao cenário-base.

TABELA 1

Exportações brasileiras (totais e Mercosul) (contrafactual 1)

(Em US\$ milhões)

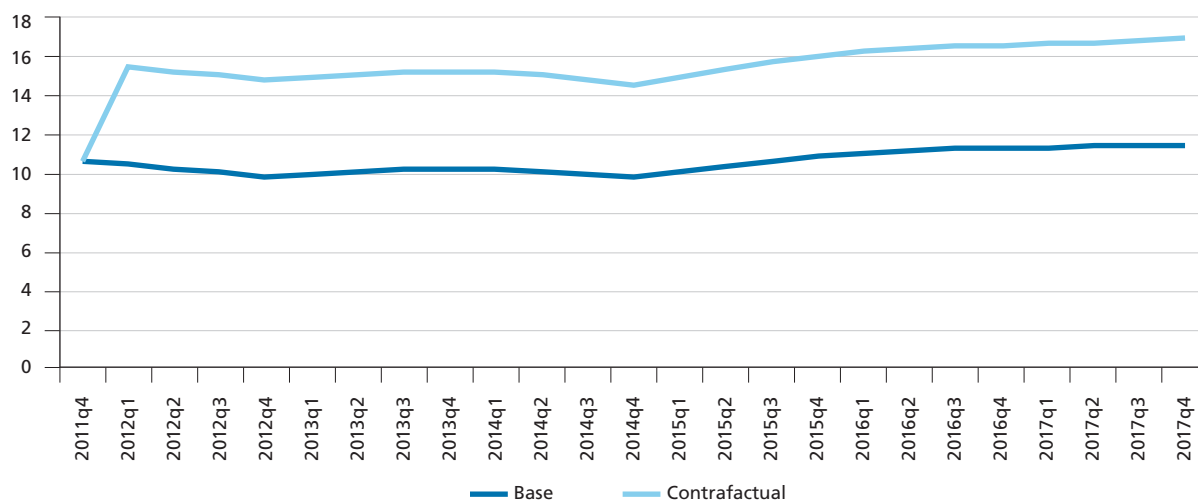
	Totais			Mercosul		
	Base	Contrafactual	Diferença	Base	Contrafactual	Diferença
2011	258.071,01	258.071,01	-	27.350,73	27.350,73	-
2012	244.580,72	259.410,00	14.829,28	24.095,34	38.240,22	14.144,88
2013	248.300,70	261.512,15	13.211,46	25.420,36	39.716,78	14.296,42
2014	233.438,49	246.496,41	13.057,92	22.791,79	35.843,50	13.051,70
2015	184.319,02	197.078,44	12.759,41	19.949,13	31.510,70	11.561,57
2016	176.981,64	189.505,86	12.524,23	20.053,44	31.308,52	11.255,08
2017	197.488,43	208.532,22	11.043,79	22.447,34	35.074,12	12.626,77

Elaboração do autor.

GRÁFICO 7

Participação do Mercosul nas exportações brasileiras (contrafactual 1)

(Em %)



Elaboração do autor.

Similarmente, a tabela 2 mostra que o aumento nas importações vindas de países do Mercosul explica praticamente sozinho o aumento das importações totais, resultando em um aumento também substancial na participação dos vizinhos nas compras externas brasileiras, em comparação ao cenário-base (gráfico 8).

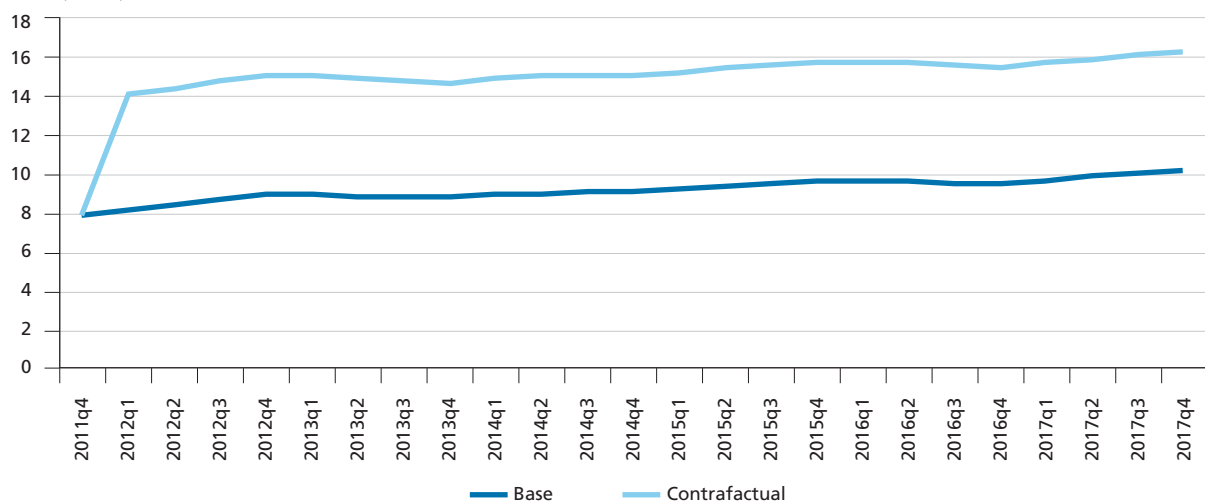
TABELA 2

Importações brasileiras (totais e Mercosul) (contrafactual 1)
(Em US\$ milhões)

	Totais			Mercosul		
	Base	Contrafactual	Diferença	Base	Contrafactual	Diferença
2011	229.653,20	229.653,20	-	18.066,84	18.066,84	-
2012	242.008,35	257.987,78	15.979,43	21.598,01	38.788,48	17.190,47
2013	255.565,88	272.638,67	17.072,79	22.524,20	39.961,14	17.436,94
2014	258.179,80	275.144,75	16.964,94	23.454,08	41.414,14	17.960,05
2015	291.097,51	309.246,14	18.148,64	28.291,34	48.400,13	20.108,79
2016	293.851,19	312.540,26	18.689,07	27.888,12	48.323,69	20.435,56
2017	290.583,22	313.336,56	22.753,34	29.419,07	50.622,55	21.203,48

Elaboração do autor.

GRÁFICO 8

Participação do Mercosul nas importações brasileiras (contrafactual 1)
(Em %)

Elaboração do autor.

Quando se examina o efeito sobre o comércio brasileiro em nível setorial, é possível notar que o comportamento agregado esconde consideráveis diferenças entre setores. Por exemplo, a diferença entre os dois cenários nas exportações do setor agropecuário ao final do período é consideravelmente maior nas exportações totais do que para o Mercosul, sugerindo que a redução dos custos de transporte proporcionou, nesse setor, efeitos de equilíbrio geral que levaram a exportações maiores (*vis-à-vis* o cenário-base) também para países fora do bloco. No setor de mineração, ao contrário, as exportações para o Mercosul aumentam, mas as totais caem ainda mais no contrafactual do que no cenário-base. Nos doze setores industriais, contudo, o padrão é mantido: a diferença entre as exportações totais nos dois cenários é explicada quase em sua totalidade pela diferença nas exportações para o Mercosul – as principais exceções são os setores de alimentos e bebidas, em que a variação nas exportações totais é maior que a intra-Mercosul, e máquinas e equipamentos, em que ocorre o inverso.

Esse padrão se reflete na estrutura da pauta exportadora (tabela 4): embora alguma mudança possa ser notada na pauta intra-Mercosul, as magnitudes das diferenças entre o cenário-base e o contrafactual são insuficientes para alterar de modo significativo a pauta total.

TABELA 3

Exportações brasileiras por setor (total e Mercosul) (contrafactual 1)

(Em US\$ milhões)

Setor	Totais			Mercosul		
	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)
1	31.841,63	24.884,35	27.778,48	287,06	205,05	555,06
2	59.468,55	24.613,71	22.065,60	1.013,77	430,29	1.027,01
3	50.424,57	48.855,97	49.817,84	718,85	878,33	1.175,33
4	7.943,80	4.839,41	5.267,03	1.042,03	530,70	951,26
5	9.888,16	11.652,29	12.393,70	661,38	568,87	1.412,13
6	4.640,17	2.724,06	2.974,33	1.177,39	248,00	638,86
7	16.392,07	17.010,51	17.897,65	3.011,06	2.777,82	4.242,61
8	3.367,33	2.751,83	2.917,59	972,19	1.003,86	1.189,53
9	2.077,41	1.615,63	1.652,58	318,11	254,94	333,76
10	23.942,19	20.010,51	21.845,28	2.317,27	1.805,23	3.685,67
11	12.150,37	10.420,34	10.383,47	2.003,25	2.127,14	2.407,09
12	5.276,85	3.714,65	4.159,22	1.356,88	745,90	1.313,10
13	28.363,73	22.941,08	27.810,86	12.062,88	10.680,10	15.825,26
14	2.294,18	1.454,09	1.568,61	408,60	191,11	317,45

Elaboração do autor.

TABELA 4

Pauta brasileira de exportações (total e Mercosul) (contrafactual 1)

(Em %)

Setor	Totais			Mercosul		
	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)
1	12,3	12,6	13,3	1,0	0,9	1,6
2	23,0	12,5	10,6	3,7	1,9	2,9
3	19,5	24,7	23,9	2,6	3,9	3,4
4	3,1	2,5	2,5	3,8	2,4	2,7
5	3,8	5,9	5,9	2,4	2,5	4,0
6	1,8	1,4	1,4	4,3	1,1	1,8
7	6,4	8,6	8,6	11,0	12,4	12,1
8	1,3	1,4	1,4	3,6	4,5	3,4
9	0,8	0,8	0,8	1,2	1,1	1,0
10	9,3	10,1	10,5	8,5	8,0	10,5
11	4,7	5,3	5,0	7,3	9,5	6,9
12	2,0	1,9	2,0	5,0	3,3	3,7
13	11,0	11,6	13,3	44,1	47,6	45,1
14	0,9	0,7	0,8	1,5	0,9	0,9

Elaboração do autor.

No caso das importações (tabela 5), o padrão é similar, embora com menor dispersão. Somente em quatro setores (extrativa mineral, minerais não metálicos, máquinas e equipamentos, e eletrônicos e computação) a diferença entre os cenários é significativamente maior nas importações totais do que nas advindas dos parceiros regionais. O efeito na pauta (tabela 6) é também modesto, tanto nas importações totais quanto nas intra-Mercosul.

TABELA 5

Importações brasileiras por setor (total e Mercosul) (contrafactual 1)
(Em US\$ milhões)

Setor	Totais			Mercosul		
	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)
1	6.028,09	12.811,61	18.808,86	3.018,89	7.855,11	14.513,43
2	29.459,60	47.588,60	50.897,27	298,93	410,46	1.172,55
3	6.005,26	6.765,70	7.314,12	2.444,43	2.535,70	3.182,30
4	3.563,69	5.782,18	5.946,26	154,15	295,02	510,41
5	2.403,99	2.339,40	2.812,15	284,27	343,69	826,42
6	22.322,76	22.049,32	24.249,40	1.675,52	1.020,21	2.714,07
7	38.194,63	36.732,93	38.157,01	1.834,07	1.766,68	2.846,12
8	6.310,07	7.308,57	7.444,27	880,18	869,11	1.032,53
9	2.991,94	4.066,70	4.194,50	84,30	123,96	168,34
10	19.954,25	25.522,81	26.291,72	930,66	1.364,06	2.564,24
11	27.607,73	30.256,99	30.693,17	445,55	484,38	568,72
12	36.177,17	41.279,26	42.258,55	262,90	498,47	926,24
13	25.506,18	43.126,71	49.263,51	5.713,27	11.779,42	19.475,51
14	3.127,85	4.952,43	5.005,77	39,75	72,80	121,64

Elaboração do autor.

TABELA 6

Pauta brasileira de importações (total e Mercosul) (contrafactual 1)
(Em %)

Setor	Totais			Mercosul		
	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)
1	2,6	4,4	6,0	16,7	26,7	28,7
2	12,8	16,4	16,2	1,7	1,4	2,3
3	2,6	2,3	2,3	13,5	8,6	6,3
4	1,6	2,0	1,9	0,9	1,0	1,0
5	1,0	0,8	0,9	1,6	1,2	1,6
6	9,7	7,6	7,7	9,3	3,5	5,4
7	16,6	12,6	12,2	10,2	6,0	5,6
8	2,7	2,5	2,4	4,9	3,0	2,0
9	1,3	1,4	1,3	0,5	0,4	0,3
10	8,7	8,8	8,4	5,2	4,6	5,1
11	12,0	10,4	9,8	2,5	1,6	1,1
12	15,8	14,2	13,5	1,5	1,7	1,8
13	11,1	14,8	15,7	31,6	40,0	38,5
14	1,4	1,7	1,6	0,2	0,2	0,2

Elaboração do autor.

Tomados em conjunto, os resultados apontam, em primeiro lugar, para o principal efeito esperado: diante da redução nos custos de comércio dentro do bloco, os bens produzidos por países do Mercosul se tornam mais competitivos para os parceiros intrabloco, levando-os a consumir tais bens em substituição à produção doméstica, sobretudo. Quando analisamos os dados em nível setorial, contudo, é possível notar que os resultados são menos simples do que sugerem os dados agregados: a presença de ligações insumo-produto gera efeitos de equilíbrio geral não triviais, que afetam cada setor de maneira distinta, e, em alguns casos, causam efeitos de transbordamento para o comércio com parceiros extrabloco. A próxima subseção analisa as implicações de tais efeitos para o padrão setorial de emprego no Brasil.

4.1.2 Efeitos sobre o mercado de trabalho

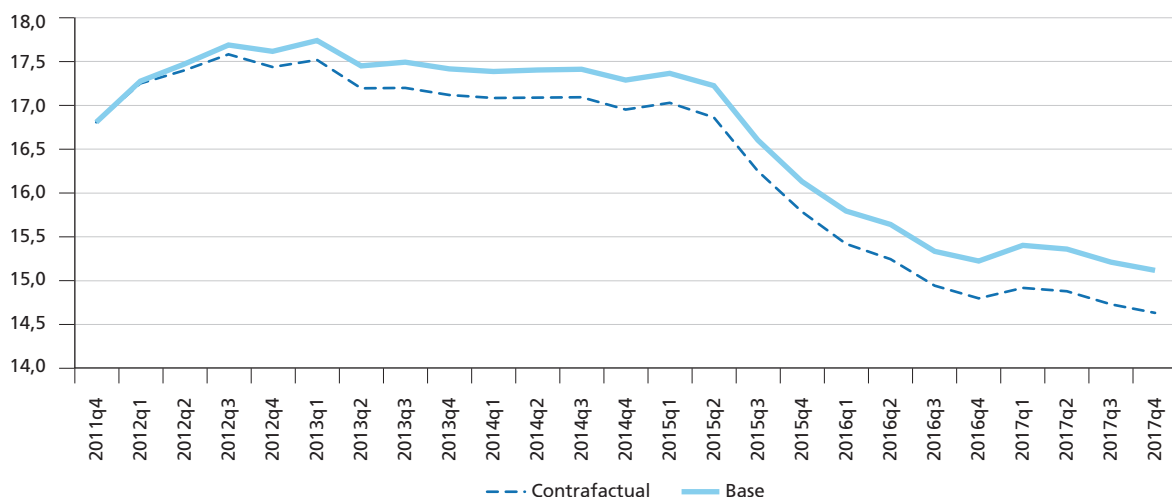
O gráfico 9 plota a trajetória do emprego em cada macrossetor – agricultura (setor 1), mineração (setor 2), indústria (setores 3 a 14), e serviços (setores 15 a 21) – como participação no emprego total. Em cada quadro, a linha verde sólida representa a trajetória ocorrida no cenário-base – que, como discutido anteriormente, acompanha o comportamento efetivamente observado nos dados, uma vez que o modelo é calibrado para emular tais dados. A linha azul tracejada, por sua vez, descreve a trajetória obtida no cenário contrafactual, decorrente da redução nos custos de comércio entre os países do Mercosul no primeiro trimestre de 2012. *Grosso modo*, nota-se que tal redução levaria a um declínio do emprego em manufaturas e em mineração ligeiramente maior do que o ocorrido sem o choque, com o inverso ocorrendo em serviços. O emprego na agricultura teria trajetória praticamente idêntica à efetivamente ocorrida. Ressalte-se que tais efeitos – redução no emprego em setores comercializáveis acompanhado de aumento do emprego em não comercializáveis – são consistentes com a substituição de produção nacional por comércio com os vizinhos.

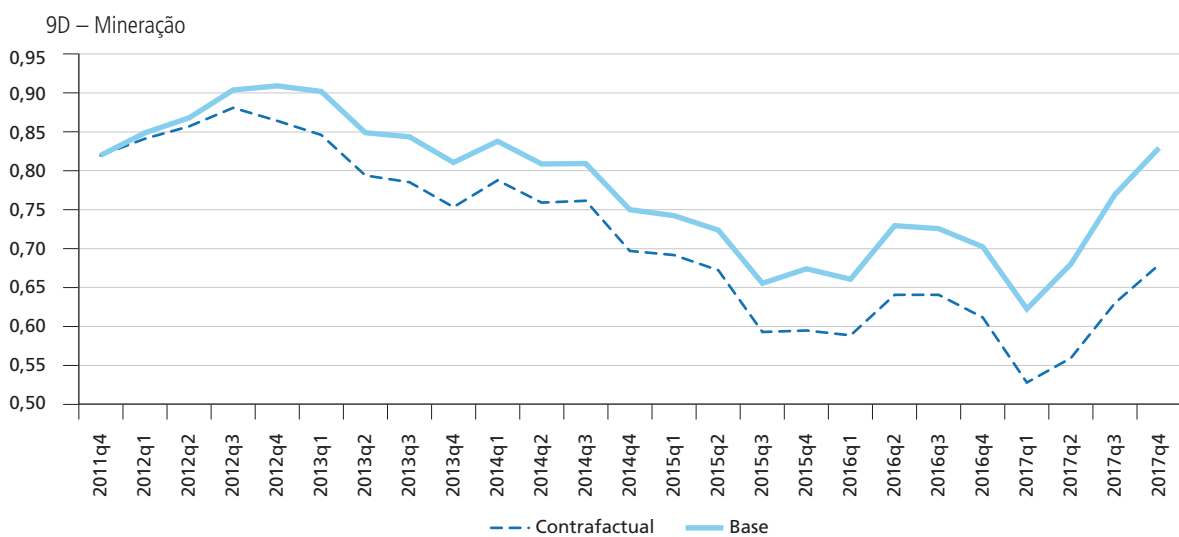
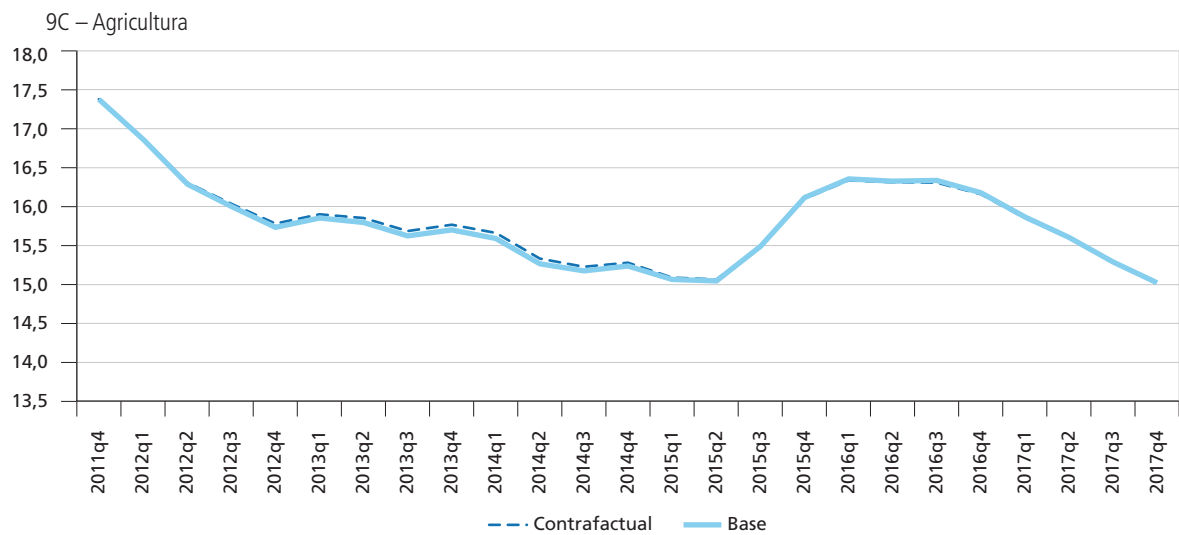
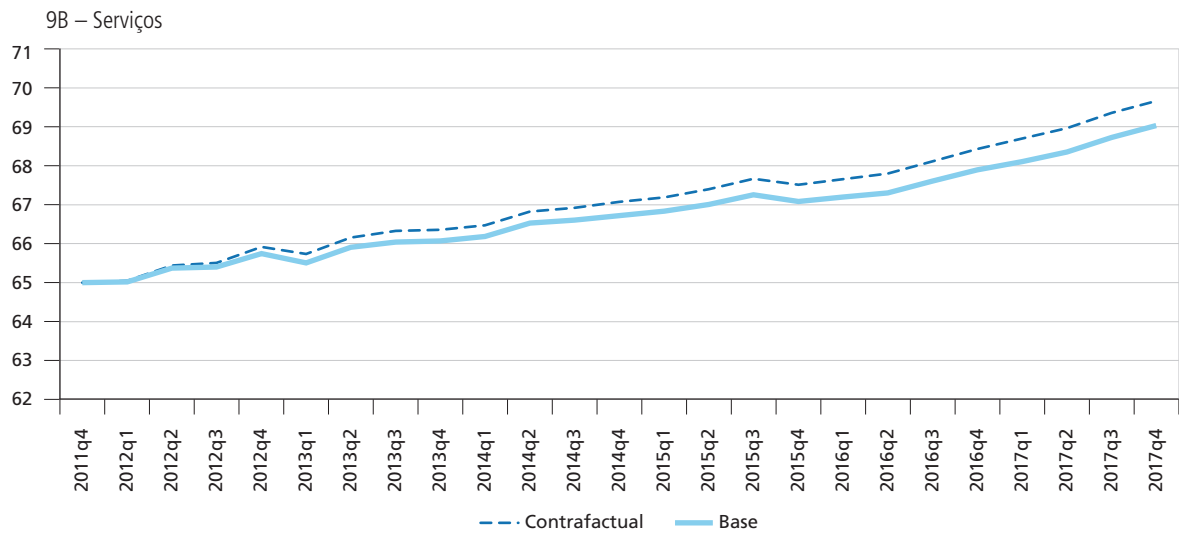
GRÁFICO 9

Evolução do emprego por macrossetor: cenário-base e contrafactual 1

(Em %)

9A – Manufaturas





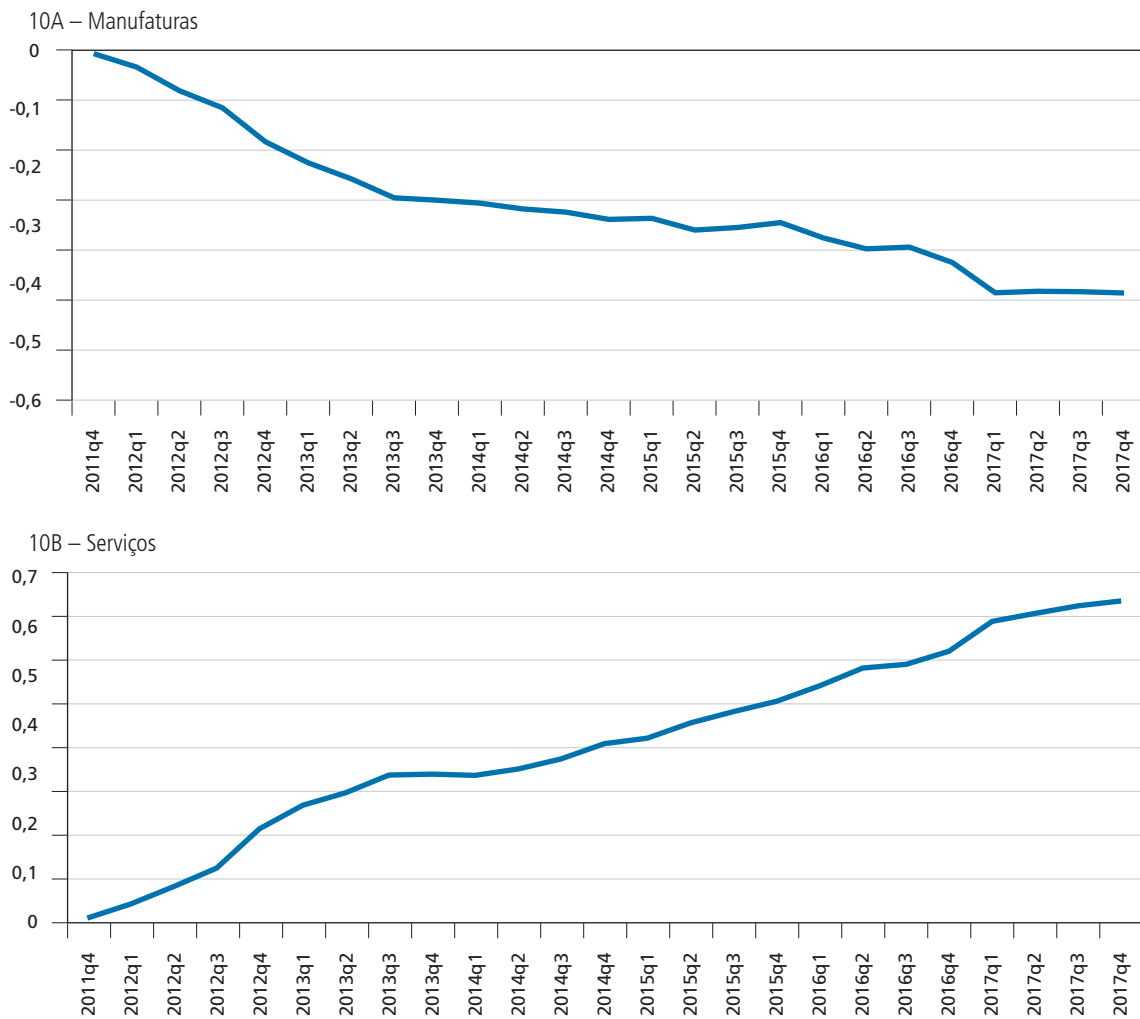
Elaboração do autor.

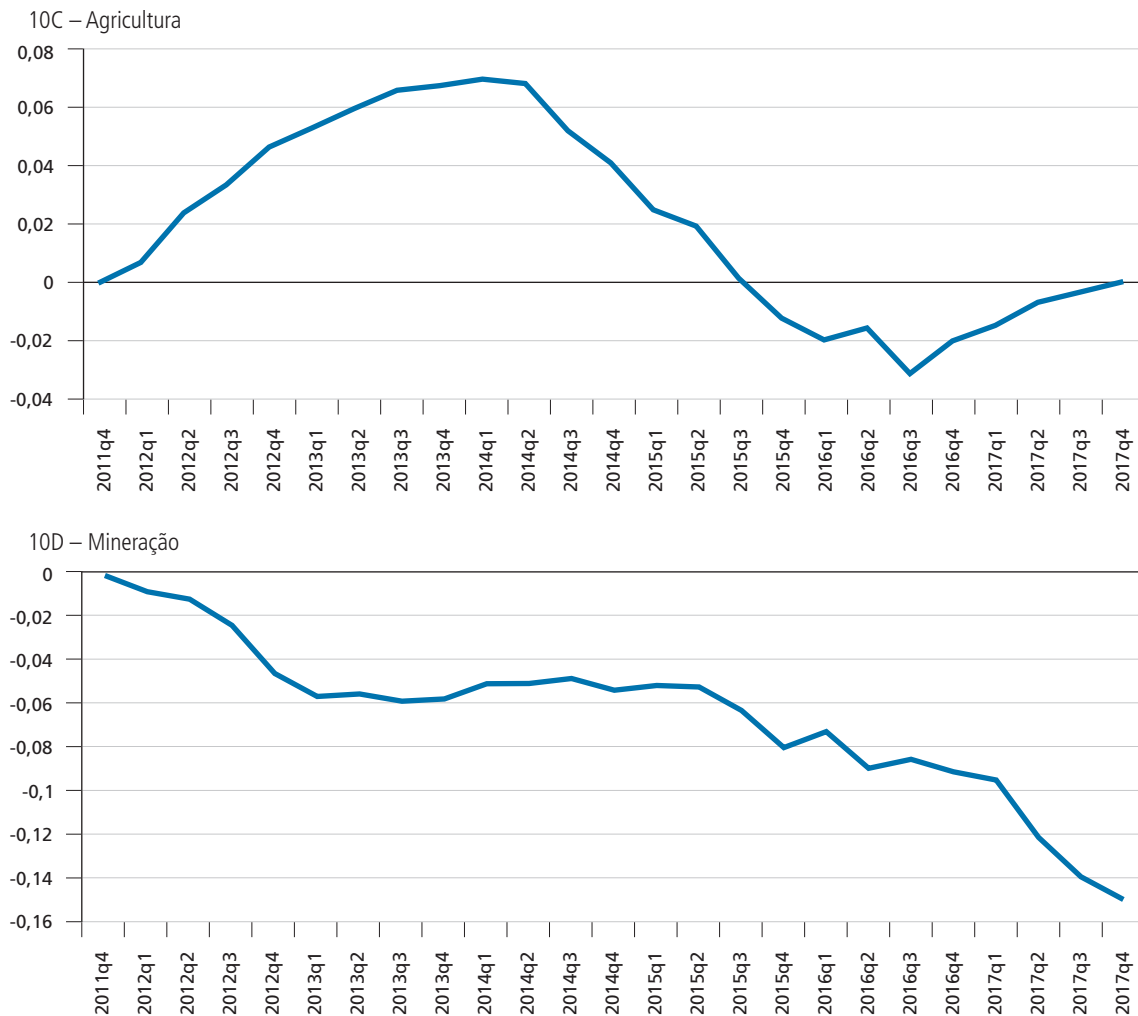
Tais efeitos ficam mais claros no gráfico 10, que plota a diferença vertical entre cada par de curvas – isto é, a magnitude do efeito, em pontos percentuais (p.p.), de participação no emprego total, período a período. Nota-se que o efeito sobre os setores de serviços é praticamente igual à soma dos efeitos sobre manufaturas e mineração; contudo, dado o tamanho consideravelmente menor deste último, seu efeito é proporcionalmente bem maior.

GRÁFICO 10

Efeito do choque sobre o emprego por macrossetor (contrafactual 1)

(Em p.p.)





Elaboração do autor.

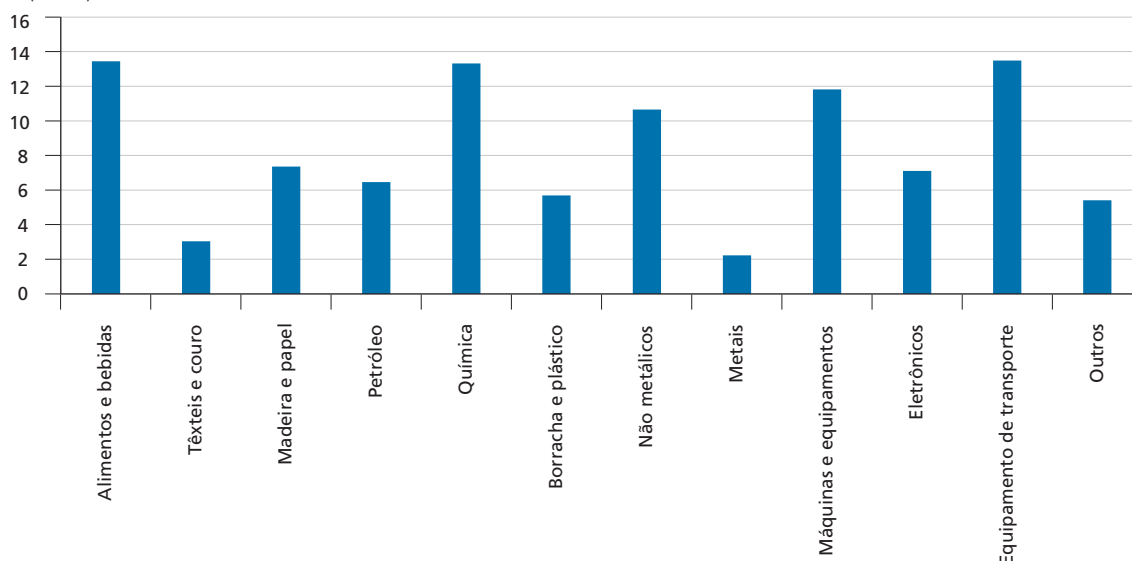
O gráfico 11 ilustra a contribuição de cada setor para a redução no emprego industrial. Nota-se que o efeito é razoavelmente bem distribuído entre os setores – nenhum setor sozinho é responsável por mais de 15% do declínio.

Já a contribuição de cada setor para o aumento do emprego em serviços (gráfico 12) é bem mais diversa: o setor de “outros serviços”, que é o maior entre todos (e inclui o maior subsetor, o de comércio), responde por cerca de 80% do aumento, enquanto três setores – utilidades públicas, telecomunicações e financeiro – contribuíram negativamente, isto é, tiveram ligeiro declínio no emprego.

GRÁFICO 11

Contribuição de cada setor para a queda do emprego industrial (contrafactual 1)

(Em %)

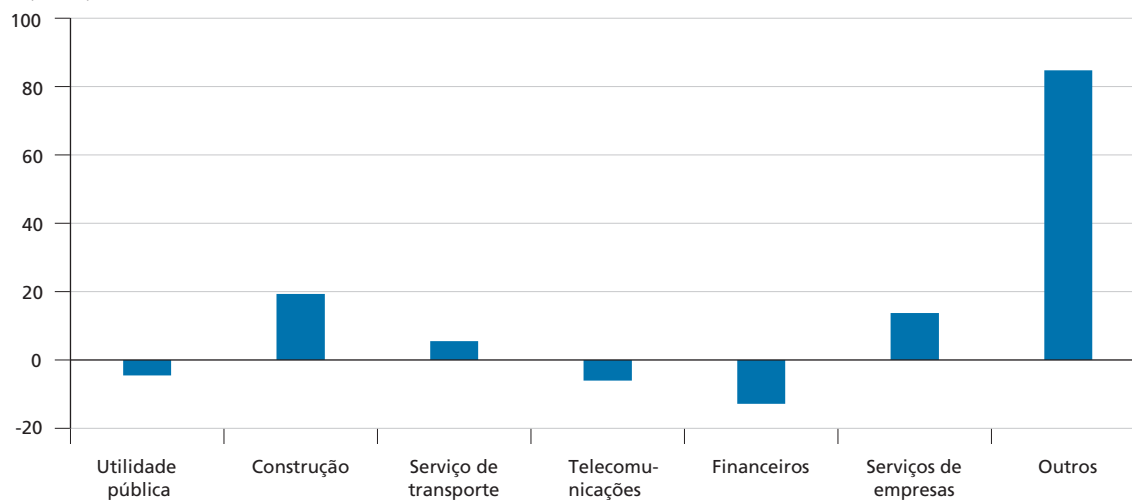


Elaboração do autor.

GRÁFICO 12

Contribuição de cada setor para o aumento do emprego em serviço (contrafactual 1)

(Em %)



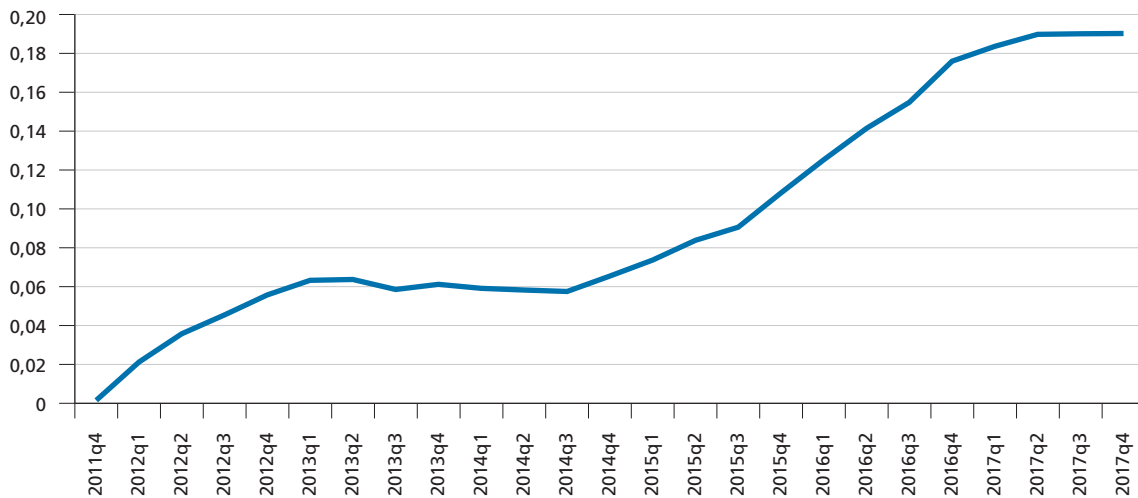
Elaboração do autor.

Por fim, o gráfico 13 apresenta o efeito da redução do custo de comércio entre países do Mercosul sobre o desemprego no Brasil. O efeito final é negativo, porém praticamente desprezível: ao final do período observado, a taxa de desemprego seria cerca de 0,2 p.p. maior no contrafactual, um aumento de aproximadamente 1,7% em relação ao observado no cenário-base.

GRÁFICO 13

Efeito do choque sobre a taxa de desemprego (contrafactual 1)

(Em p.p.)



Elaboração do autor.

Em suma, os efeitos sobre o mercado de trabalho seriam em sua maioria modestos – exceto pelo setor de mineração, que, em razão de seu tamanho diminuto em termos de emprego, mas relevante nas exportações, seria proporcionalmente mais afetado – e razoavelmente consistentes com o resultado esperado de substituição de produção interna pelo comércio mais intenso com os parceiros do Mercosul.

4.2 Contrafactual 2: melhoria da infraestrutura nos países do Mercosul

4.2.1 Efeitos sobre o comércio

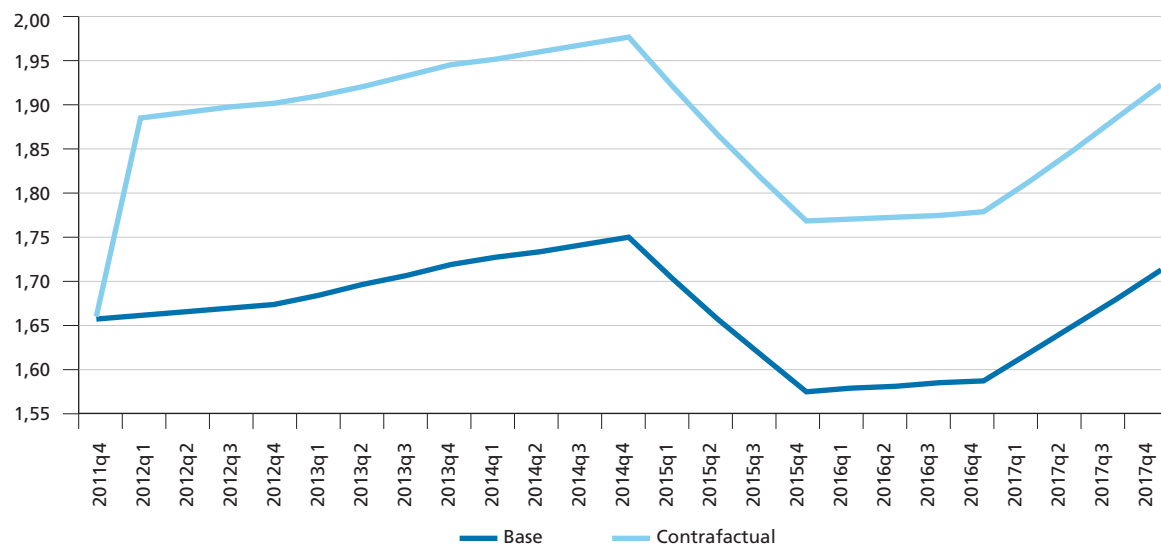
Como discutido na subseção anterior, a facilitação de comércio entre países do Mercosul gerou sobretudo uma substituição de produção doméstica por comércio intrabloco, com efeitos desprezíveis sobre o comércio total do bloco. Nesse segundo exercício, contudo, a redução concomitante dos custos de comércio intranacionais e com o resto do mundo modifica substancialmente os resultados: como mostram os gráficos 14 a 19, não se observa a substituição de comércio nacional por exterior dentro do Mercosul, mas um aumento de ambos (em relação ao cenário-base), resultando em uma ampliação do comércio total intra-Mercosul e de sua participação no mundo.

Entretanto, comparando-se o gráfico 16 com o gráfico 3, nota-se que o aumento ocorrido no comércio entre membros do Mercosul é bem mais modesto do que o observado no exercício anterior. Isso se deve, evidentemente, ao fato de que a redução dos custos de comércio tornou mais competitivos não apenas os produtos advindos dos parceiros, mas também os produtos domésticos e, em menor medida, dos demais países do globo. Como resultado, a participação do comércio entre países no total do Mercosul (gráfico 19) se altera muito pouco, em relação ao cenário-base, ao contrário do que ocorria no exercício anterior.

GRÁFICO 14

Comércio total intra-Mercosul (contrafactual 2)

(Em US\$ trilhões)

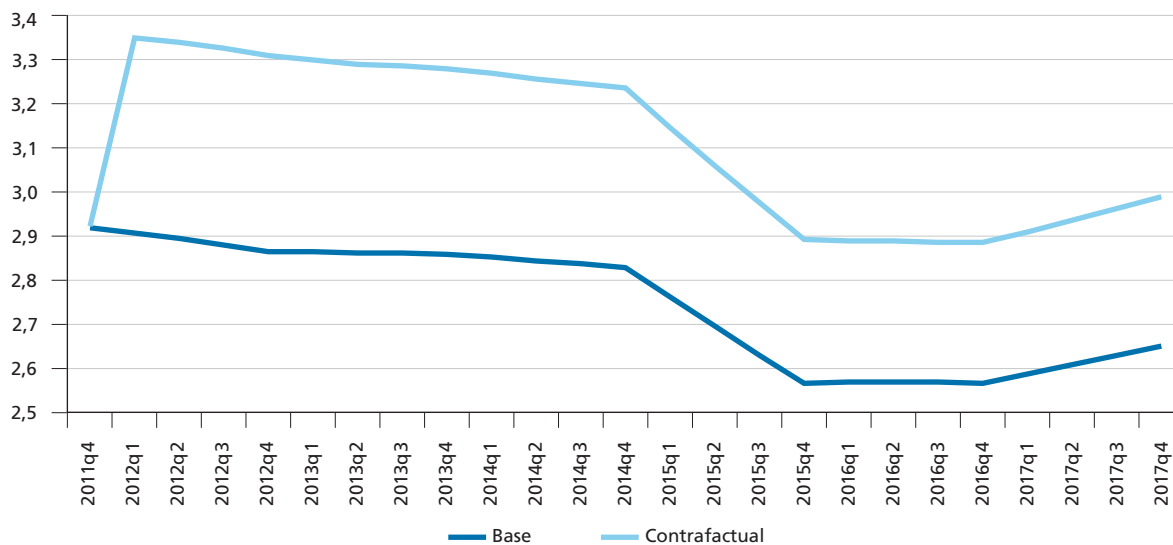


Elaboração do autor.

GRÁFICO 15

Participação do Mercosul no comércio total mundial (contrafactual 2)

(Em %)

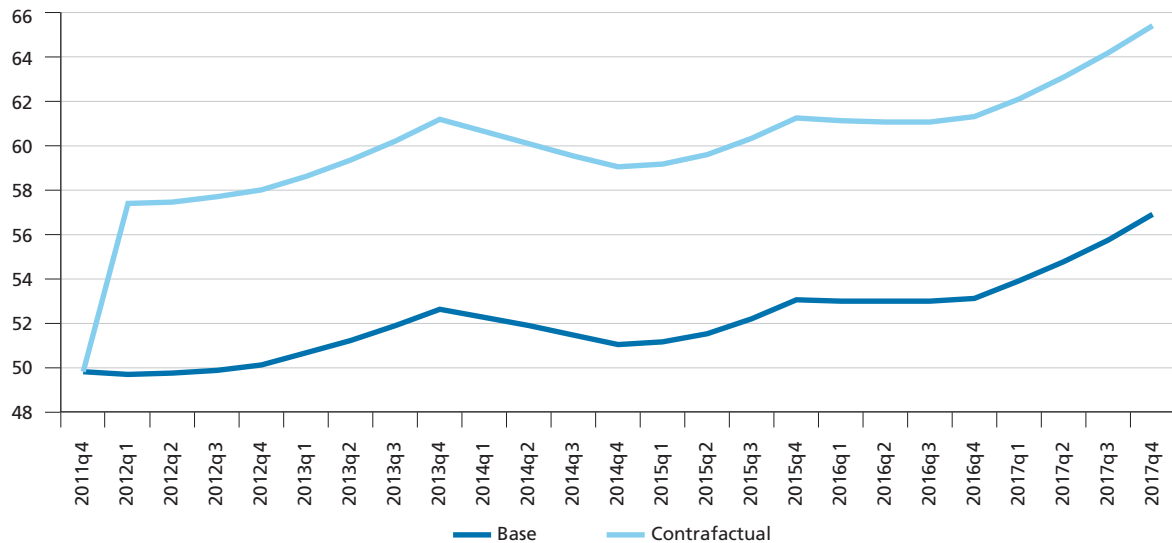


Elaboração do autor.

GRÁFICO 16

Comércio entre membros do Mercosul (contrafactual 2)

(Em US\$ bilhões)

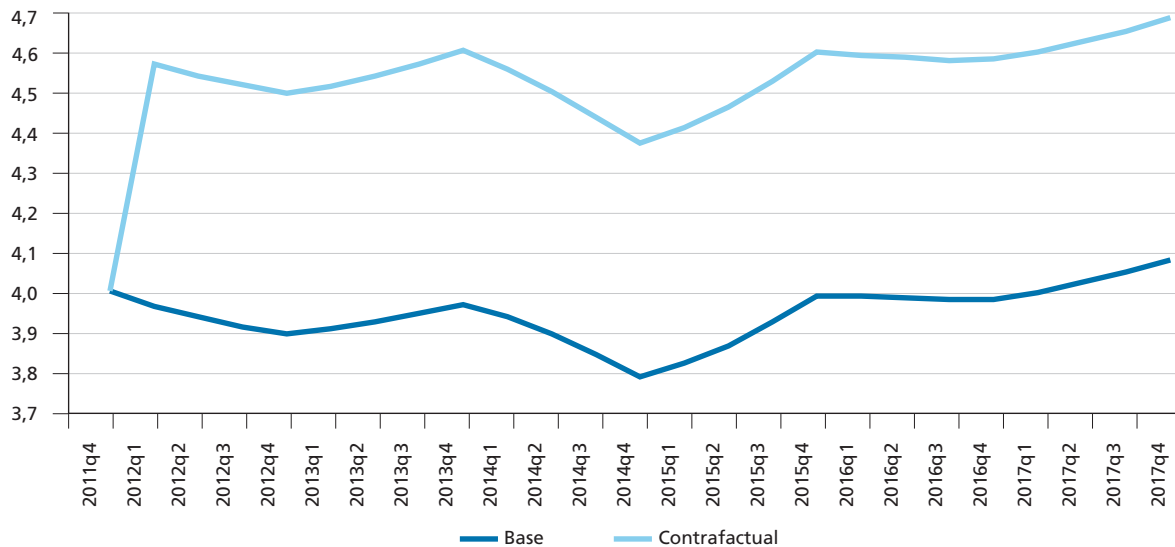


Elaboração do autor.

GRÁFICO 17

Participação do Mercosul no comércio exterior mundial (contrafactual 2)

(Em %)

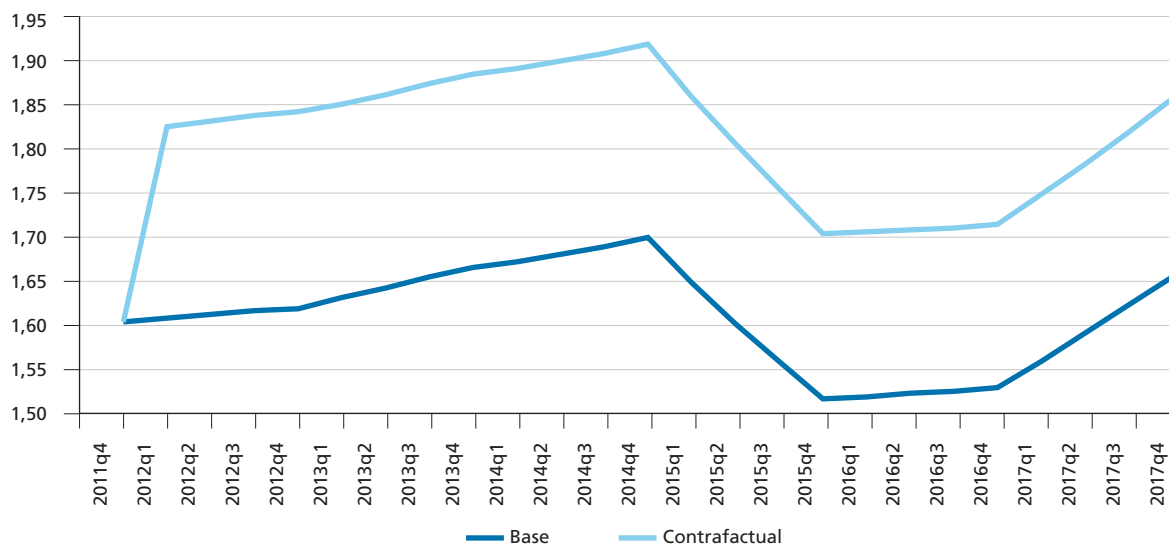


Elaboração do autor.

GRÁFICO 18

Comércio interno de membros do Mercosul (contrafactual 2)

(Em US\$ trilhões)

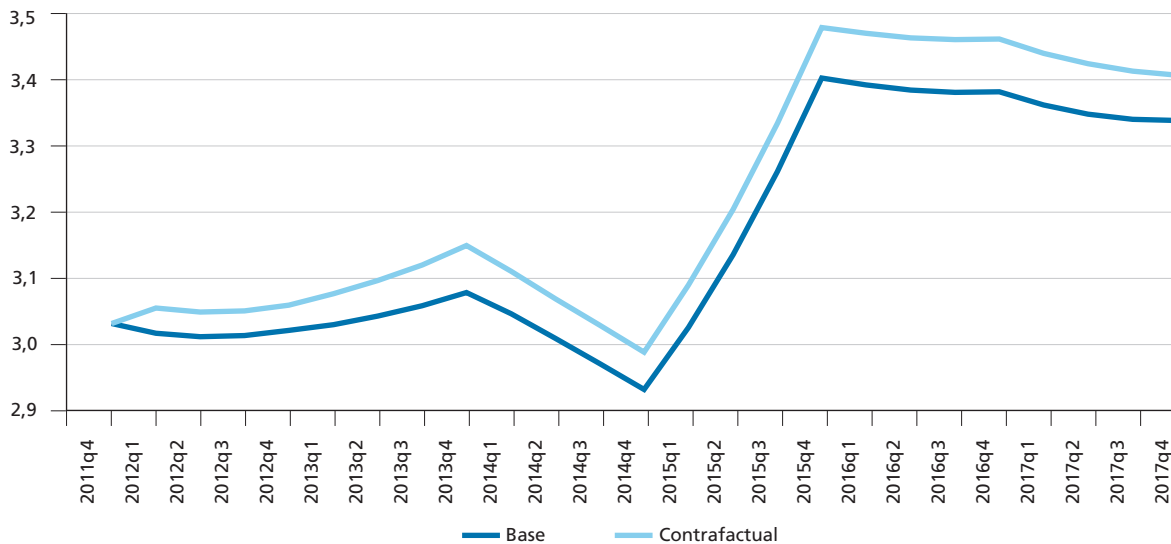


Elaboração do autor.

GRÁFICO 19

Participação do comércio entre países no total (Mercosul) (contrafactual 2)

(Em %)



Elaboração do autor.

Quanto aos efeitos sobre o comércio brasileiro, observam-se também diferenças substanciais em relação ao exercício anterior. Em primeiro lugar, como demonstra a tabela 7, embora as exportações brasileiras aumentem em relação ao cenário-base, tanto para o Mercosul quanto para o restante do globo, estas últimas aumentam em magnitude muito superior. Assim, a participação do Mercosul nas exportações brasileiras, em vez de aumentar, declina ligeiramente (gráfico 20). Já as importações totais brasileiras são menores nesse segundo contrafactual do que no cenário-base, embora as advindas do Mercosul sejam maiores (tabela 8), de modo que a participação do bloco nas importações brasileiras aumenta (gráfico 21).

TABELA 7

Exportações brasileiras (totais e Mercosul) (contrafactual 2)
(Em US\$ milhões)

	Totais			Mercosul		
	Base	Contrafactual	Diferença	Base	Contrafactual	Diferença
2011	258.071,01	258.071,01	-	27.350,73	27.350,73	-
2012	244.580,72	297.680,17	53.099,45	24.095,34	28.215,04	4.119,70
2013	248.300,70	301.947,49	53.646,79	25.420,36	29.737,13	4.316,77
2014	233.438,49	286.225,37	52.786,88	22.791,79	26.588,21	3.796,42
2015	184.319,02	228.010,56	43.691,53	19.949,13	23.131,91	3.182,78
2016	176.981,64	219.225,77	42.244,13	20.053,44	23.252,18	3.198,74
2017	197.488,43	239.914,12	42.425,69	22.447,34	25.989,28	3.541,93

Elaboração do autor.

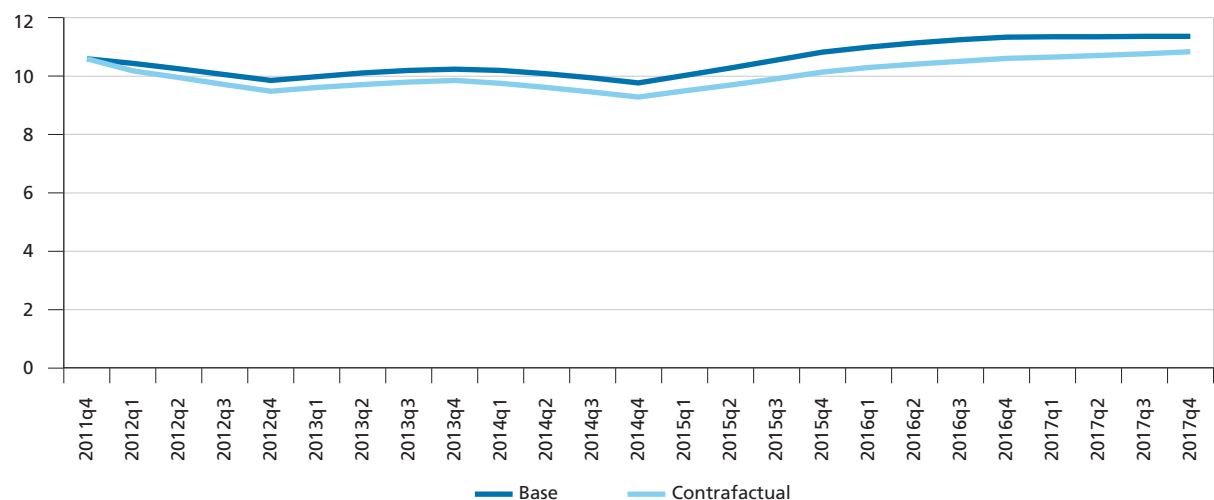
TABELA 8

Importações brasileiras (totais e Mercosul) (contrafactual 2)
(Em US\$ milhões)

	Totais			Mercosul		
	Base	Contrafactual	Diferença	Base	Contrafactual	Diferença
2011	229.653,20	229.653,20	-	18.066,84	18.066,84	-
2012	242.008,35	225.470,38	-16.537,97	21.598,01	24.287,88	2.689,87
2013	255.565,88	240.948,99	-14.616,89	22.524,20	25.807,96	3.283,76
2014	258.179,80	243.304,59	-14.875,22	23.454,08	26.713,32	3.259,24
2015	291.097,51	279.419,98	-11.677,53	28.291,34	32.115,39	3.824,05
2016	293.851,19	281.551,91	-12.299,28	27.888,12	31.529,73	3.641,61
2017	290.583,22	277.494,94	-13.088,27	29.419,07	33.076,88	3.657,81

Elaboração do autor.

GRÁFICO 20

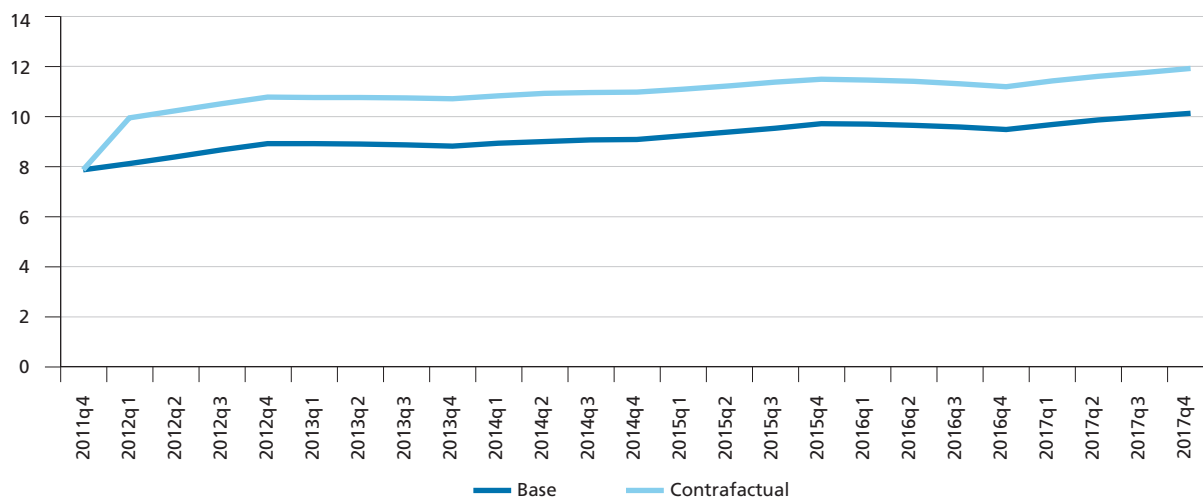
Participação do Mercosul nas exportações brasileiras (contrafactual 2)
(Em %)

Elaboração do autor.

GRÁFICO 21

Participação do Mercosul nas importações brasileiras (contrafactual 2)

(Em %)



Elaboração do autor.

Assim como no exercício anterior, há considerável variação setorial na resposta de exportações e importações à redução nos custos de comércio, como mostram as tabelas 9 e 11. No entanto, agora são as pautas totais de exportação e importação do Brasil que têm alguma variação, enquanto a estrutura do comércio brasileiro com o Mercosul se mantém bastante estável (tabelas 10 e 12).

TABELA 9

Exportações brasileiras por setor (total e Mercosul) (contrafactual 2)

(Em US\$ milhões)

Setor	Totais			Mercosul		
	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)
1	31.841,63	24.884,35	31.738,15	287,06	205,05	240,96
2	59.468,55	24.613,71	19.116,53	1.013,77	430,29	402,37
3	50.424,57	48.855,97	59.308,38	718,85	878,33	956,39
4	7.943,80	4.839,41	6.481,34	1.042,03	530,70	614,54
5	9.888,16	11.652,29	15.384,64	661,38	568,87	563,86
6	4.640,17	2.724,06	10.514,94	1.177,39	248,00	623,84
7	16.392,07	17.010,51	21.267,74	3.011,06	2.777,82	3.292,03
8	3.367,33	2.751,83	3.080,98	972,19	1.003,86	1.153,26
9	2.077,41	1.615,63	1.814,13	318,11	254,94	287,01
10	23.942,19	20.010,51	25.443,99	2.317,27	1.805,23	2.230,36
11	12.150,37	10.420,34	1.0974,17	2.003,25	2.127,14	2.305,20
12	5.276,85	3.714,65	4.647,44	1.356,88	745,90	870,31
13	28.363,73	22.941,08	28.397,03	12.062,88	10.680,10	12.234,66
14	2.294,18	1.454,09	1.744,67	408,60	191,11	214,49

Elaboração do autor.

TABELA 10

Pauta brasileira de exportações (total e Mercosul) (contrafactual 2)
(Em %)

Setor	Totais			Mercosul		
	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)
1	12,3	12,6	13,2	1,0	0,9	0,9
2	23,0	12,5	8,0	3,7	1,9	1,5
3	19,5	24,7	24,7	2,6	3,9	3,7
4	3,1	2,5	2,7	3,8	2,4	2,4
5	3,8	5,9	6,4	2,4	2,5	2,2
6	1,8	1,4	4,4	4,3	1,1	2,4
7	6,4	8,6	8,9	11,0	12,4	12,7
8	1,3	1,4	1,3	3,6	4,5	4,4
9	0,8	0,8	0,8	1,2	1,1	1,1
10	9,3	10,1	10,6	8,5	8,0	8,6
11	4,7	5,3	4,6	7,3	9,5	8,9
12	2,0	1,9	1,9	5,0	3,3	3,3
13	11,0	11,6	11,8	44,1	47,6	47,1
14	0,9	0,7	0,7	1,5	0,9	0,8

Elaboração do autor.

TABELA 11

Importações brasileiras por setor (total e Mercosul) (contrafactual 2)
(Em US\$ milhões)

Setor	Totais			Mercosul		
	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)
1	6.028,09	12.811,61	11.870,39	3.018,89	7.855,11	7.770,67
2	29.459,60	47.588,60	66.006,98	298,93	410,46	657,73
3	6.005,26	6.765,70	6.264,10	2.444,43	2.535,70	2.633,58
4	3.563,69	5.782,18	4.588,77	154,15	295,02	319,77
5	2.403,99	2.339,40	1.952,70	284,27	343,69	392,15
6	22.322,76	22.049,32	7.134,01	1.675,52	1.020,21	749,34
7	38.194,63	36.732,93	33.777,74	1.834,07	1.766,68	2.107,34
8	6.310,07	7.308,57	7.287,11	880,18	869,11	949,55
9	2.991,94	4.066,70	3.795,96	84,30	123,96	124,93
10	19.954,25	25.522,81	22.526,09	930,66	1.364,06	1.423,78
11	27.607,73	30.256,99	30.558,06	445,55	484,38	527,00
12	36.177,17	41.279,26	37.035,19	262,90	498,47	626,29
13	25.506,18	43.126,71	40.390,92	5.713,27	11.779,42	14.715,62
14	3.127,85	4.952,43	4.306,93	39,75	72,80	79,12

Elaboração do autor.

TABELA 12

Pauta brasileira de importações (total e Mercosul) (contrafactual 2)

(Em %)

Setor	Totais			Mercosul		
	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)	Inicial	Final (base)	Final (contrafactual)
1	2,6	4,4	4,3	16,7	26,7	23,5
2	12,8	16,4	23,8	1,7	1,4	2,0
3	2,6	2,3	2,3	13,5	8,6	8,0
4	1,6	2,0	1,7	0,9	1,0	1,0
5	1,0	0,8	0,7	1,6	1,2	1,2
6	9,7	7,6	2,6	9,3	3,5	2,3
7	16,6	12,6	12,2	10,2	6,0	6,4
8	2,7	2,5	2,6	4,9	3,0	2,9
9	1,3	1,4	1,4	0,5	0,4	0,4
10	8,7	8,8	8,1	5,2	4,6	4,3
11	12,0	10,4	11,0	2,5	1,6	1,6
12	15,8	14,2	13,3	1,5	1,7	1,9
13	11,1	14,8	14,6	31,6	40,0	44,5
14	1,4	1,7	1,6	0,2	0,2	0,2

Elaboração do autor.

Em resumo, ao contrário do exercício anterior, observa-se uma expansão geral do comércio no Mercosul, tanto doméstico quanto internacional, e não restrito apenas ao bloco. Também diferentemente do primeiro exercício, agora o comércio com o Mercosul é responsável por uma parte muito pequena da variação total nas exportações e importações brasileiras.

4.2.2 Efeitos sobre o mercado de trabalho

Os efeitos do segundo exercício contrafactual sobre a estrutura setorial de emprego no Brasil também têm diferenças bastante relevantes em relação ao primeiro. Como mostram os gráficos 22 e 23, agora é o macrossetor industrial que quase não varia em relação ao cenário-base, enquanto o setor agropecuário, que antes se mantinha inalterado, desta vez experimenta um aumento em sua participação no emprego total, e o macrossetor de serviços descreve uma trajetória de queda mais intensa na primeira metade do período, amenizando-a na segunda metade; o setor de mineração tem praticamente o mesmo comportamento do exercício anterior.

As trajetórias agregadas dos macrossetores de manufaturas e de serviços escondem trajetórias distintas dos setores que o compõem. Como mostra o gráfico 24, o ligeiro declínio agregado dos setores industriais oculta o fato de que dois setores – têxteis e produtos de metal – se expandem, ainda que de maneira modesta.

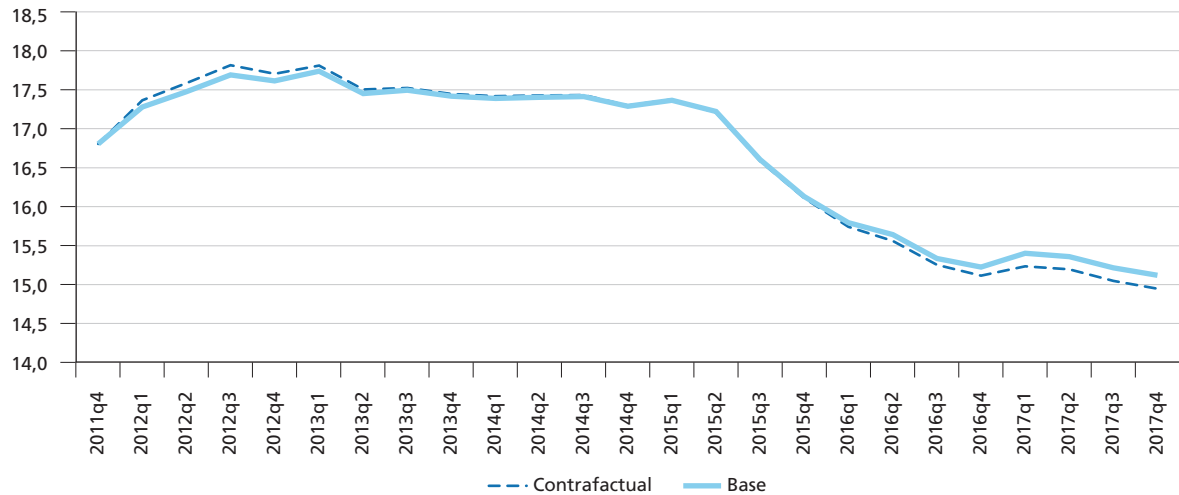
Similarmente, como podemos ver no gráfico 25, dois setores – serviços de transporte e serviços a empresas – aumentam sua participação no emprego, embora sejam mais que compensados pelos outros cinco, levando à redução da participação agregada de serviços no emprego total.

GRÁFICO 22

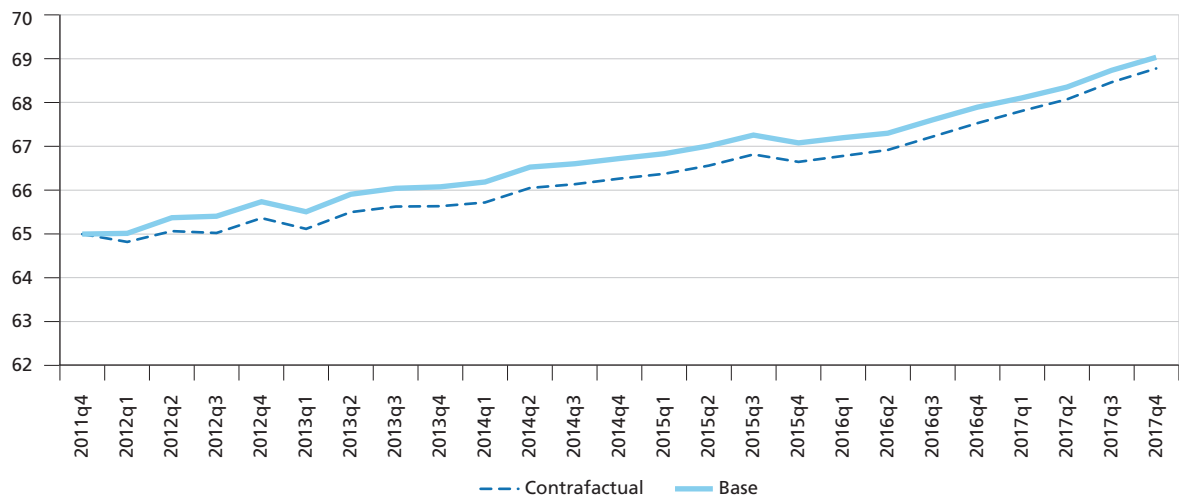
Evolução do emprego por macrossetor – cenário-base (contrafactual 2)

(Em %)

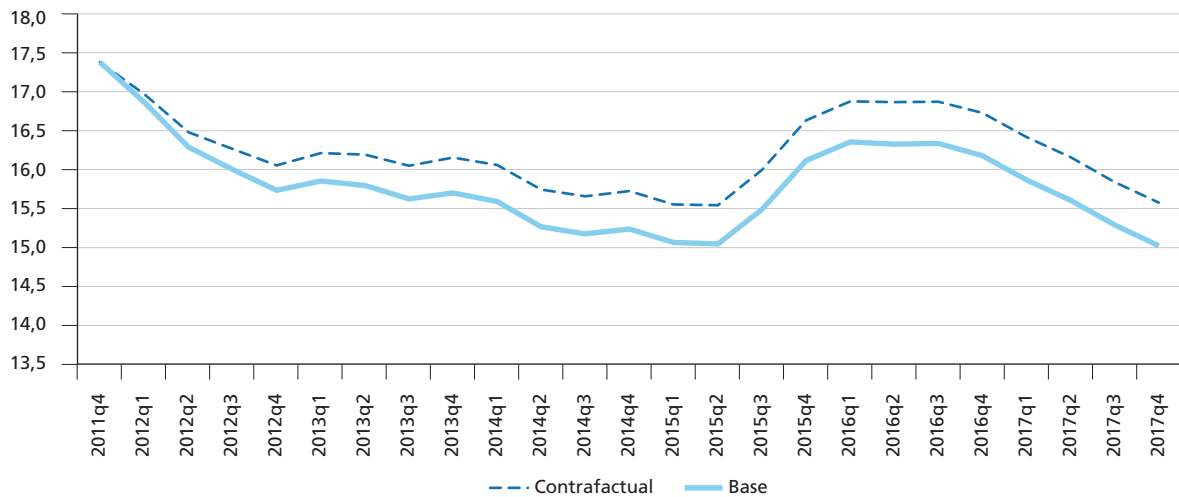
22A – Manufaturas

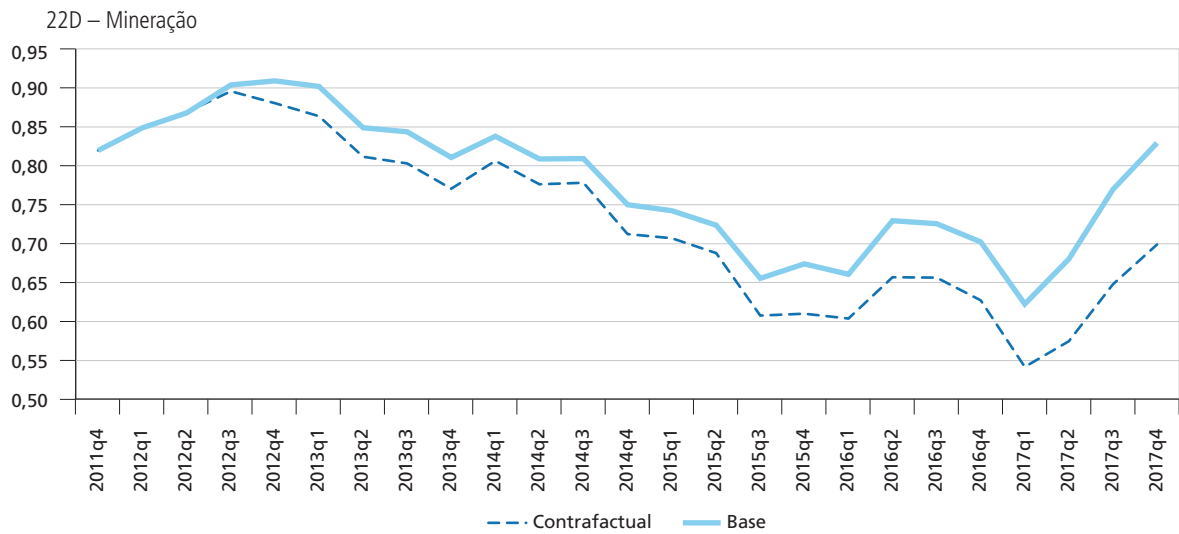


22B – Serviços



22C – Agricultura





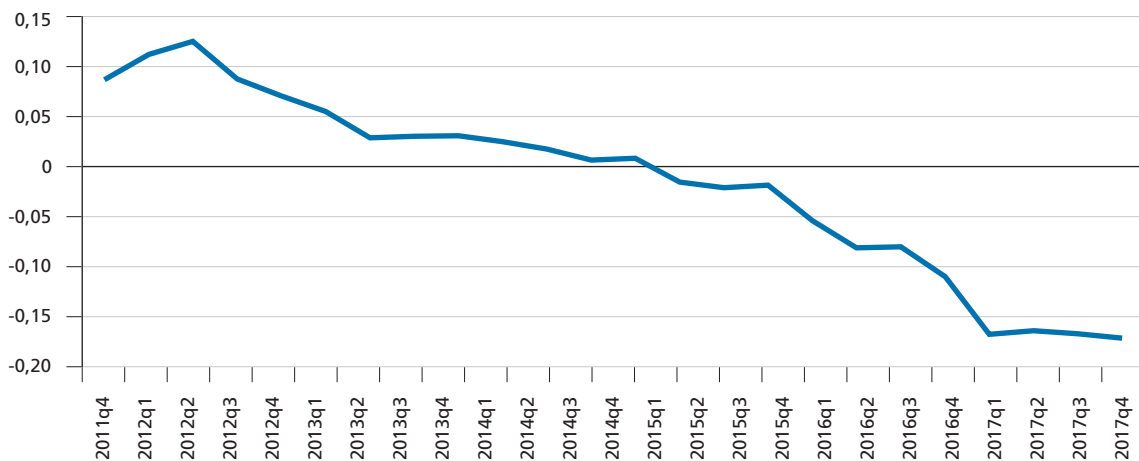
Elaboração do autor.

GRÁFICO 23

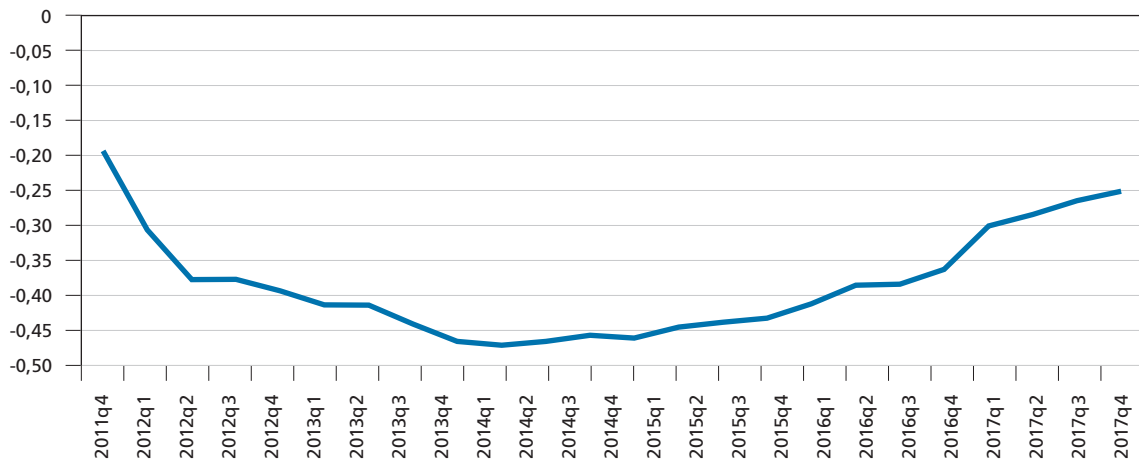
Efeito do choque sobre o emprego por macrossetor (contrafactual 2)

(Em p.p.)

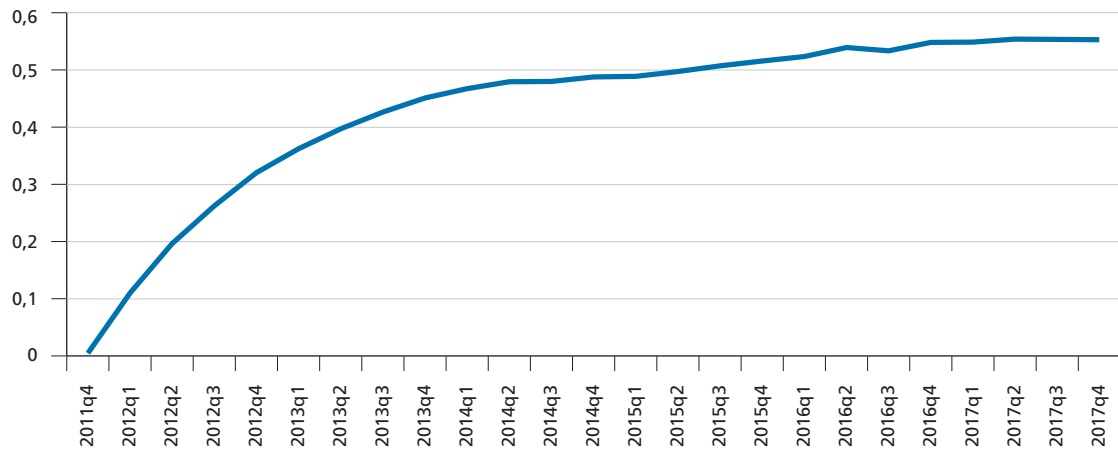
23A – Manufaturas



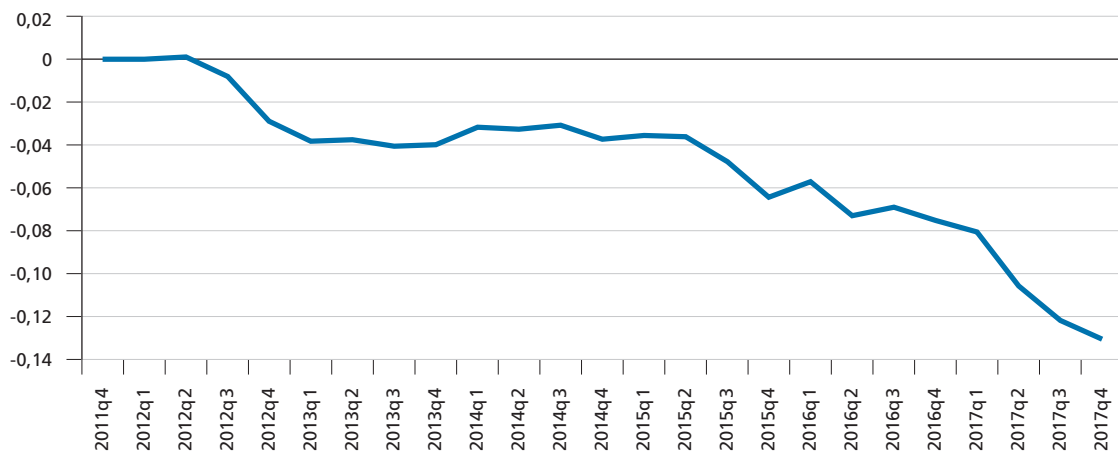
23B – Serviços



23C – Agricultura



23D – Mineração

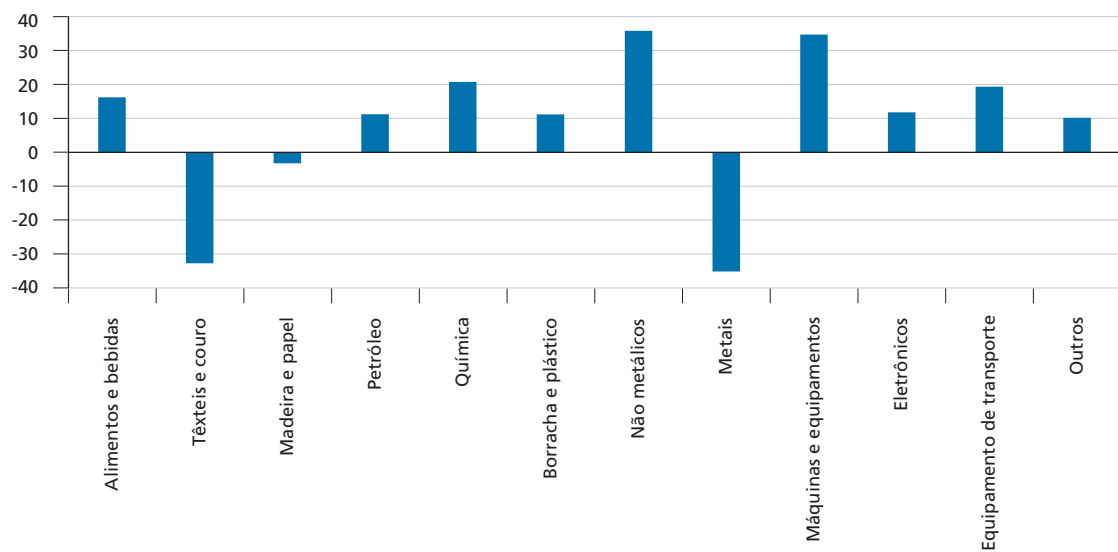


Elaboração do autor.

GRÁFICO 24

Contribuição de cada setor para a queda do emprego industrial (contrafactual 2)

(Em %)

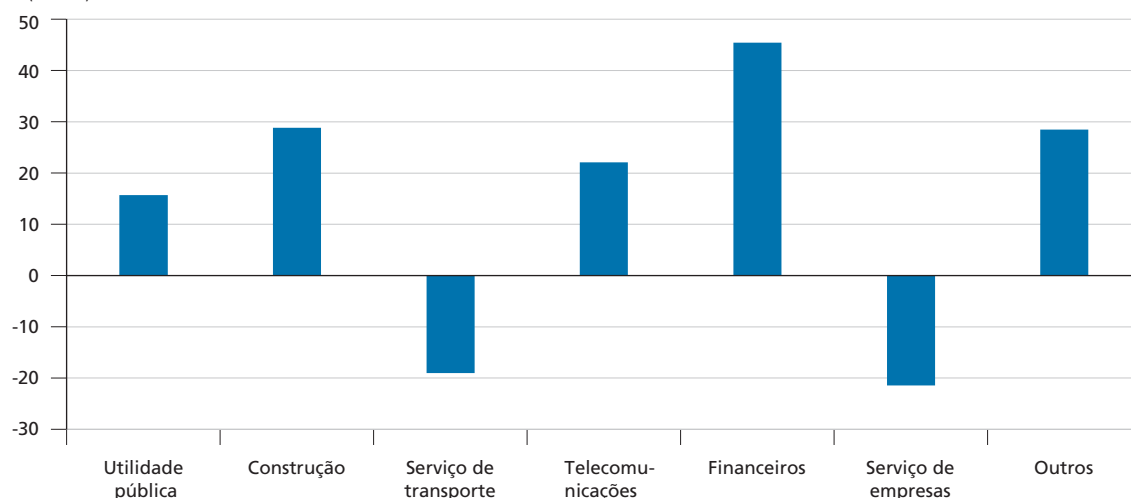


Elaboração do autor.

GRÁFICO 25

Contribuição de cada setor para a redução do emprego em serviços (contrafactual 2)

(Em %)



Elaboração do autor.

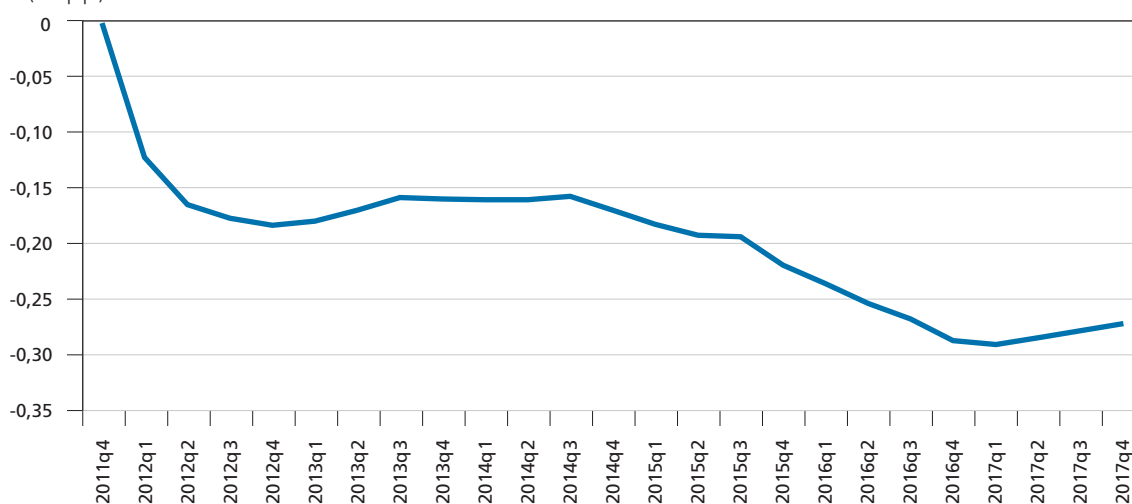
Outra diferença em relação ao exercício anterior se dá na evolução contrafactual da taxa de desemprego: em lugar de um aumento, observa-se uma redução, embora também modesta, como mostra o gráfico 26.

Tais resultados mostram que esforços de redução de custos de comércio a princípio similares podem ter resultados bastante distintos. Embora em ambos os exercícios os efeitos sobre o mercado de trabalho não tenham se mostrado muito acentuados – excetuando-se o setor de mineração –, o comportamento de cada setor quando a redução de custos é mais abrangente – e portanto distorce menos a estrutura de vantagens comparativas que determina o padrão de comércio no modelo – é bastante diferente do observado para a redução restrita ao comércio entre os países do Mercosul.

GRÁFICO 26

Efeito do choque sobre a taxa de desemprego (contrafactual 2)

(Em p.p.)



Elaboração do autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo analisar os efeitos de reduções dos custos de comércio dos membros fundadores do Mercosul – Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – sobre as exportações e importações desses países e a estrutura setorial do emprego no Brasil, utilizando-se de um arcabouço de equilíbrio geral com vários países e setores, e que leva em consideração as ligações de insumo-produto entre os setores e a existência de custos de mobilidade que impedem o ajuste imediato da mão de obra.

Os resultados dos dois exercícios contrafactuais realizados sugerem que esforços de redução de custos de comércio a princípio similares podem ter resultados bastante distintos, a depender de sua abrangência. No primeiro exercício, a redução de custos limitou-se ao comércio entre os quatro países, levando a um processo de substituição de produção doméstica por transações com os vizinhos do bloco, mais competitivos em virtude do choque nos fundamentos. Os efeitos sobre o mercado de trabalho, embora em geral modestos, foram bastante distintos entre setores, com redução da participação de indústria e mineração no emprego, e aumento dos serviços, além de um pequeno aumento no desemprego.

No segundo exercício, além do comércio entre os quatro países, a redução de custos afetou também as vendas domésticas e as transações bilaterais entre os países do Mercosul e o restante do globo – distorcendo em menor medida, portanto, a estrutura de vantagens comparativas que determina o padrão de comércio mundial no modelo. Em vez de substituição, observou-se um aumento tanto das transações domésticas quanto do comércio com vizinhos e com os demais países. A estrutura setorial do comércio brasileiro sofreu pouca alteração, embora as magnitudes tenham se alterado substancialmente. Os efeitos sobre o mercado de trabalho também foram bastante distintos dos obtidos no primeiro exercício, embora também modestos.

Os exercícios contrafactuais considerados no presente artigo são bastante simples e pouco realistas, mas permitiram demonstrar, ainda que de maneira preliminar, a capacidade que o arcabouço aqui adotado possui para avaliar potenciais efeitos de mudanças hipotéticas nos fundamentos que determinam a estrutura global de produção e comércio. O modelo aqui utilizado é suficientemente flexível para permitir uma miríade de aplicações, e espera-se que possa ser amplamente utilizado em pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

- ARTUÇ, E.; CHAUDHURI, S.; MCLAREN, J. Trade shocks and labor adjustment: a structural empirical approach. *American Economic Review*, v. 100, n. 3, p. 1008-1045, 2010.
- CALIENDO, L.; DVORKIN, M.; PARRO, F. Trade and labor market dynamics: general equilibrium analysis of the China trade shock. *Econometrica*, v. 87, n. 3, p. 741-835, 2019.
- CALIENDO, L.; PARRO, F. Estimates of the trade and welfare effects of NAFTA. *The Review of Economics Studies*, v. 82, n. 1, p. 1-44, 2015.
- CARNEIRO, F. **Cenários para a redução dos custos de comércio no Mercosul: efeitos sobre o comércio regional e mercado de trabalho brasileiro**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2709)
- COSTINOT, A.; RODRÍGUEZ-CLARE, A. Trade theory with numbers: quantifying the consequences of globalization. *Handbook of International Economics*, v. 4, p. 197-261, 2014.

DEKLE, R.; EATON, J.; KORTUM, S. Global rebalancing with gravity: measuring the burden of adjustment. **IMF Economic Review**, v. 55, n. 3, p. 511-540, 2008.

EATON, J.; KORTUM, S. Technology, geography, and trade. **Econometrica**, v. 70, n. 5, p. 1741-1779, 2002.

MCLAREN, J. Globalization and labor market dynamics. **Annual Review of Economics**, v. 9, n. 1, p. 177-200, 2017.

TIMMER, M. P. *et al.* **An anatomy of the global trade slowdown based on the WIOD 2016 release**. Netherlands: GGDC, 2016. (GGDC Research Memorandum, n. 162).

PROPOSTAS DE REFORMA TARIFÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Honorio Kume¹

SINOPSE

Uma reforma tarifária deve buscar dois objetivos: número reduzido de alíquotas e menor dispersão da proteção efetiva entre setores. Este trabalho avalia a redução de tarifas sugerida por Ipea, Centro de Debate de Políticas Públicas do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CDPP/Cindes), fórmula suíça, de Maurício Moreira e Felipe Souza, e corte linear de 40%. Os resultados mostram que elas proporcionam uma redução significativa da proteção efetiva e nominal, sem alterar a ordenação dos setores. A maior homogeneidade da proteção é atingida pela fórmula suíça, enquanto a redução das alíquotas é obtida com os critérios do Ipea e do CDPP/Cindes. O corte linear é mais útil para enfrentar as pressões políticas.

Palavras-chaves: tarifa nominal; tarifa efetiva; reforma tarifária.

ABSTRACT

A tariff reform must aim at two objectives: a small number of nominal rates and avoiding excessive dispersion in effective protection rates. This work evaluates the reduction of tariffs suggested by Ipea, Centro de Debate de Políticas Públicas of Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CDPP/Cindes), by Maurício Moreira e Felipe Souza, and a linear cut of 40%. The results show that they all provide a significant reduction in effective and nominal protection rates, without changing the ordering of the sectors. The highest homogeneity of protection rate is obtained through the Swiss formula, while the reduction of rates is achieved with the Ipea and CDPP/Cindes criteria. Linear cutting is most useful for coping with political pressures.

Keywords: nominal rate; effective tariff; tariff reform.

JEL: F13.

Artigo recebido em 30/6/2021 e aprovado em 19/7/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi30art5>

1 INTRODUÇÃO

A partir de 1995, quando entrou em vigor a tarifa externa comum no Mercado Comum do Sul (Mercosul), o Brasil não efetuou novas rodadas de reduções tarifárias,² enquanto os demais países emergentes intensificaram seus programas de liberalização das importações. As eventuais mudanças se limitaram a atender objetivos específicos. Em 1997, houve aumento temporário nas tarifas em 3 p.p., à exceção de bens de capital, para reduzir o *deficit* em conta-corrente diante da crise financeira internacional. Em 2007, diante de pressões competitivas provocadas por produtos provenientes

1. Professor associado da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). O autor agradece as sugestões de dois pareceristas, sem responsabilizá-los por eventuais erros remanescentes. *E-mail:* <honorio.kume@gmail.com>

2. Ainda que este tópico não venha a ser analisado neste estudo, há indícios de aumento das barreiras não tarifárias após 1994 (Niu *et al.*, 2018). Um exemplo claro é cobrança de um adicional do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de 30 pontos percentuais (p.p.) nas importações de automóveis importados por empresas sem tratamento tributário preferencial no regime automotivo, que vigorou no período 2013-2017. Essa medida elevou a proteção nominal de automóveis de 35% para 75% (a base de cálculo do IPI inclui a própria tarifa).

da China, o Brasil elevou as tarifas de tecidos de 18% para 26% e de calçados e vestuário de 20% para 35%. Em 2021, diminuiu em 10% as tarifas de bens de capital e produtos de informática e telecomunicação, que variavam predominantemente entre 12% e 16%, provavelmente para sinalizar o compromisso com a abertura comercial.³

A política tarifária brasileira também tem sido conduzida para atender a questões conjunturais por meio de alterações pontuais utilizando a Lista de Exceção à Tarifa Externa Comum (Letec) (limitada em 100 produtos) e reduções tarifárias para atender eventuais desabastecimentos internos de produtos específicos (máximo de 45 produtos). Para facilitar o investimento, tem recorrido intensivamente a criação de “ex-tarifários” para reduzir as tarifas de bens de capital e de informática e telecomunicações não produzidos domesticamente ou por meio de regimes especiais de tributação na importação para atender demandas setoriais.

Portanto, seria importante, dentro do conjunto de reformas estruturais programadas pelo governo, a implementação de uma nova estrutura tarifária que contemple alíquotas substancialmente menores, o que permitirá eliminar as exceções temporárias, “ex-tarifários”, e reduzir os regimes especiais na importação, mantendo-se apenas a possibilidade de alterações permanentes nas tarifas e o tratamento preferencial que forem julgados pertinentes.

No entanto, mantido o regime de união aduaneira no Mercosul, uma redução generalizada das tarifas requererá aprovação dos demais membros, tarefa difícil de atingir. Como vimos em junho de 2021, diante da proposta brasileira de um corte linear nas tarifas de 20%, sendo 10% de forma imediata e 10% no início de 2022, Paraguai e Uruguai sinalizaram de maneira favorável, provavelmente com eventuais correções pontuais que atendam os interesses desses países, enquanto Argentina, como esperado, reagiu de forma negativa, e a negociação para atingir um acordo será mais complexa.

Uma solução para contornar essa dificuldade é permitir que cada país aplique a nova TEC quando suas condições internas permitirem – ou seja, durante o período de transição, vigoraria no Mercosul uma zona de livre-comércio. A outra, mais radical, seria a transformação do Mercosul em uma zona de livre-comércio permitindo a cada membro fixar as tarifas que julgarem mais apropriadas.

Independentemente do caminho a ser percorrido, a execução de uma reforma tarifária coloca antecipadamente duas questões: i) qual será o novo nível de tarifas; e ii) se a estrutura tarifária será diferenciada ou uniforme. Não há um critério ótimo para determinar o nível da tarifa, exceto a indicação de tarifa zero na ausência de imperfeições de mercados, fato que não se verifica no mundo real, ou quando a tarifa tem como objetivo ganhos na receita tributária, ou nos termos de troca com o mínimo de distorções – casos que não se aplicam ao Brasil.

Uma tarifa uniforme tem a vantagem de evitar as pressões políticas por demandas setoriais e facilitar a administração aduaneira, mas não garante a neutralidade na alocação de recursos, pois gera uma proteção efetiva – medida pela variação percentual no valor adicionado, proporcionado pela estrutura tarifária em relação ao valor adicionado de livre-comércio (Corden, 1971) – diferenciada na presença de bens e insumos exportáveis. Mais ainda, alguns problemas conceituais e de mensuração não recomendam a busca de uma uniformidade estrita da proteção efetiva entre setores.

3. “Nossa ideia é produzirmos um movimento, em toda tarifa externa brasileira, que não se restringirá apenas a bens de capital e bens de informática e telecomunicações, mas abrangerá, também, todo o universo da tarifa externa comum (TEC)” (entrevista de Lucas Ferraz, secretário de Comércio Exterior, disponível em: <encurtador.com.br/fuKS0>).

Portanto, a estrutura tarifária mais apropriada deve se basear em um número reduzido de alíquotas para facilitar a administração aduaneira e em tarifas diferenciadas baixas, mas evitando uma excessiva dispersão setorial da proteção efetiva (Corden, 1974; Panagariya, 1994).

O objetivo deste estudo é avaliar quatro propostas de nova estrutura tarifária para o Brasil. A primeira busca aproximar as tarifas brasileiras, por categorias econômicas, às aplicadas por países de renda média (Ipea, 2020). A segunda propõe diminuir todas as tarifas entre 20% e 35% para 15%; entre 15% e 20%, para 10%; entre 5% e 15%, para 5%; e as menores do que 5% para 0% (CDDP/Cindes, 2016). A terceira sugere a aplicação da fórmula suíça, que reduz mais proporcionalmente as tarifas elevadas (Moreira e Souza, 2017). A quarta aplica uma redução de 40% em todas as tarifas.

Além desta breve introdução, o estudo está dividido em três partes. A seção 2 efetua uma análise comparativa das tarifas aplicadas no Brasil com as vigentes nos países-membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). A seção 3 descreve as quatro propostas de redução tarifária. A seção 4 analisa e compara as estruturas das tarifas nominal e efetiva das quatro propostas por setor da matriz de insumo-produto de 2015 (IBGE, 2018). Por último, a seção 5 resume as principais conclusões.

2 BRASIL E GRUPOS DE PAÍSES DA OMC: TARIFAS VIGENTES

Observando as políticas tarifárias dos países-membros da OMC, nota-se que nenhum país adota rigorosamente uma tarifa uniforme. Apenas o Chile se aproxima da tarifa uniforme de 6%, à exceção de bens de capital e um grupo pequeno de produtos selecionados,⁴ com tarifa de 0%, e de açúcar, óleo comestível e trigo, sujeitos a tarifas variáveis com o objetivo de limitar a flutuação dos preços internos em relação aos preços internacionais.

Três membros da OMC adotam o regime de livre-comércio, o que implica tarifa uniforme de 0%: Cingapura, à exceção de cervejas de malte e bebidas alcoólicas específicas por razões socioculturais; e Hong Kong e Macau, ambas regiões administrativas da China.

A pouca aceitação da tarifa uniforme pode ser explicada pela economia política da proteção. Considere se, no caso do Brasil, se opta por tarifa uniforme, por exemplo, de 6%. Então, será preciso reduzir todas as tarifas acima desse nível, mas também elevar as tarifas de produtos com tarifas de 0%, 2% e 4%, o que provocará enormes dificuldades políticas. Alguns setores teriam as tarifas de seus produtos diminuídas, mas as de seus insumos aumentadas.

Vale lembrar que o Chile, em dezembro de 1977, anunciou pela primeira vez a meta de uma tarifa uniforme de 10%. As tarifas vigentes variavam entre 10% e 35%, segundo o grau de elaboração do produto, não requerendo aumento de tarifas para alcançar a uniformidade.

Diante das dificuldades para implementar uma tarifa uniforme, resta optar por uma estrutura de tarifas diferenciadas. A questão então passa a ser quais tarifas deveriam ser atribuídas aos produtos e se deve ser diferenciada segundo categorias de uso. Além disso, as tarifas devem ser crescentes segundo o grau de elaboração do produto?

4. Carros de bombeiros, tanques e carros blindados, aeronaves, transatlânticos, cargueiros, navios de guerra, papel-moeda e talões de cheques.

Para determinar o perfil tarifário para o Brasil é útil conhecer a estrutura tarifária vigente nos demais países. A tabela 1 apresenta as tarifas médias⁵ de 2018, por categoria econômica (Broad Economic Classification – BEC), do Brasil e de 164 países membros da OMC classificados segundo classes de renda *per capita* (medida pela paridade do poder de compra) definidas pelo Banco Mundial para o mesmo ano. Quando os países pertencem a uma união aduaneira e aplicam uma TEC são representados pela TEC do bloco econômico, como os membros da União Europeia (UE).

TABELA 1

Brasil e países de blocos econômicos classificados segundo renda *per capita*: tarifa média por categoria econômica (2018)

(Em %)

Categoria econômica	Grupo de renda <i>per capita</i>				Brasil
	Alta	Média superior	Média inferior	Baixa	
1. Alimentos e bebidas					
Primários	6,3	15,6	13,5	16,2	9,2
Processados	8,3	15,1	18,0	14,3	11,5
2. Insumos industriais					
Primários	0,7	2,6	4,7	6,6	4,0
Processados	2,5	4,4	6,9	8,7	11,5
3. Combustíveis e lubrificantes					
Primários	0,1	1,1	2,6	5,5	0,0
Processados	1,1	2,5	4,0	8,3	0,5
4. Bens de capital					
Máquinas, equipamentos	2,0	2,2	4,0	5,3	13,4
Partes e acessórios	2,5	3,2	5,3	6,6	14,4
5. Equipamentos de transporte					
Automóveis	5,0	17,8	17,4	20,3	35,0
Outros equipamentos de transporte	3,2	6,2	6,9	6,3	22,2
Partes e acessórios	3,2	7,8	10,0	8,7	16,0
6. Bens de consumo					
Duráveis	3,5	14,2	16,0	17,5	19,5
Semiduráveis	7,4	16,9	19,3	17,8	30,7
Não duráveis	4,7	13,9	16,8	15,7	21,2
7. Bens não classificados	1,8	12,5	10,8	14,5	16,5
Total	2,7	7,1	7,8	9,3	13,5

Fonte: Ipea (2020).

- 1) Como regra geral predomina a escalada tarifária: tarifas menores para alimentos e bebidas primários e maiores para os processados. O mesmo ocorre entre insumos industriais primários e processados e entre peças e acessórios e automóveis. Esse fato é confirmado pelas maiores tarifas em automóveis e bens de consumo. No entanto, uma observação importante é a ausência de escalada tarifária em bens de capital – as tarifas de máquinas e equipamentos são um pouco menores do que as tarifas de suas partes e acessórios.

5. A tarifa média (trimean) refere-se sempre à média ponderada das tarifas do primeiro, segundo (mediana) e terceiro quartis, ponderadas, respectivamente, por 0,25, 0,5 e 0,25. Essa medida tem a vantagem de combinar a ênfase à mediana como medida de tendência central, sem ignorar totalmente os valores extremos (Weisberg, 1992; Tukey, 1997).

- 2) Alimentos e bebidas, tanto primários como processados, têm tarifas semelhantes às aplicadas em automóveis e bens de consumo, retratando o elevado protecionismo praticado na agricultura.
- 3) As tarifas de insumos industriais e de bens de capital são geralmente mais reduzidas que as outras categorias. Isso significa que os países procuram estimular a competitividade da economia, permitindo acesso relativamente livre ao mercado internacional desses bens. Portanto, se os governos desejam estimular a produção interna de bens de capital e insumos industriais, recorrem a outros instrumentos, mas não à tarifa aduaneira.
- 4) As tarifas são decrescentes com a renda *per capita*. Os países de renda baixa aplicam alíquotas mais elevadas, em parte como fonte de arrecadação tributária. Assim, nesse grupo, tarifas mais elevadas buscam atender dois objetivos: geração de receita tributária e proteção à produção interna.
- 5) As tarifas no Brasil são muito maiores que quaisquer grupos de renda em todas as categorias econômicas, à exceção de alimentos e bebidas e combustíveis e lubrificantes.

3 PROPOSTAS DE REFORMA TARIFÁRIA

Esta seção descreve resumidamente as quatro sugestões de nova estrutura tarifária.

3.1 Ipea

Esta proposta tem como objetivo aproximar as tarifas, por categoria econômica, no Brasil aos níveis aplicados no grupo de países de renda média superior, faixa de renda a que o Brasil pertence segundo a metodologia do Banco Mundial, mas sem elevar as tarifas vigentes de quaisquer produtos.⁶

Os produtos – oito dígitos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) – classificados em cada categoria econômica passariam a ter as seguintes alíquotas: 0% e 0,5% em combustíveis e lubrificantes, respectivamente, primários e processados; 4% em alimentos e bebidas destinados à indústria, insumos industriais e bens de capital (inclusive partes e acessórios); 8% em outros equipamentos de transporte e partes e acessórios (inclusive autopeças); 15% em alimentos e bebidas destinados ao consumo, bens de consumo e bens não classificados; e 18% em automóveis.

3.2 CDPP/Cindes

Esta é uma reforma tarifária baseada em três objetivos: i) reduzir substancialmente a escalada tarifária, tornando a estrutura de proteção setorial mais homogênea; ii) diminuir as tarifas de bens intermediários e bens de capital; e iii) aplicar apenas quatro níveis de alíquotas para facilitar a administração aduaneira.

Para alcançar essas metas propõe-se reduzir as tarifas de produtos na classificação oito dígitos da NCM entre 20% e 35% para 15%; entre 15% e 20% para 10%; entre 5% e 15% para 5%; e abaixo de 5%, para 0%.

6. Em alguns produtos ou categorias, as tarifas brasileiras são menores que as tarifas médias dos países de renda média superior. Nesses casos, as tarifas vigentes no Brasil seriam mantidas.

3.3 Fórmula suíça

Moreira e Souza (2017) sugerem a aplicação do método de redução tarifária apresentado pela delegação da Suíça na Rodada Tóquio (1973-1979), que visa reduzir mais fortemente as tarifas elevadas para obter uma maior harmonização das alíquotas.

A fórmula suíça proposta pode ser expressa como:

$$T_P = \frac{A}{A + T_V} T_V$$

Em que T_P representa a tarifa proposta; A um coeficiente ou fator, também conhecido como tarifa máxima, definido arbitrariamente; e T_V a tarifa vigente dos produtos (oito dígitos) da NCM.

Os autores sugerem um coeficiente de 25. Por exemplo, uma tarifa atual de 35% cairia para 14,6% e uma tarifa de 10% para 7,1%, sendo a queda percentual maior quanto mais elevada for a tarifa inicial.

3.4 Corte linear

Este critério reduz todas as tarifas em proporção fixa de modo que mantém constante a estrutura de proteção vigente. Esta proposta é inspirada no corte linear de 20% nas tarifas, apresentada pelo Brasil aos demais países do Mercosul. Ainda que o governo brasileiro não tenha ainda anunciado, é razoável supor que ocorrerão posteriormente reduções adicionais. Para permitir a comparação com as outras propostas está sendo utilizada uma redução de 40% em todas as alíquotas.

4 ANÁLISE DAS ESTRUTURAS TARIFÁRIAS PROPOSTAS

4.1 Conceitos e fonte dos dados

A tarifa ou proteção nominal corresponde à alíquota estabelecida na legislação aduaneira também conhecida como tarifa legal. A tarifa ou proteção efetiva é definida como a variação percentual no valor adicionado proporcionado pela estrutura de tarifas nominais em relação ao valor adicionado na ausência dessas tarifas (regime de livre-comércio). O valor adicionado na presença de tarifas é calculado pela diferença entre o preço do produto, inclusive a tarifa desse bem, menos o custo unitário dos insumos, inclusive as tarifas que incidem sobre esses insumos (Corden, 1971).

As quantidades de cada insumo necessárias para produzir uma unidade do produto foram obtidas na matriz de insumo-produto de 2015 (IBGE, 2018) e as tarifas aduaneiras aplicadas no Brasil em 2018⁷ no sítio da Câmara de Comércio Exterior (Camex).⁸

7. Não há diferença importante entre as tarifas de 2018 e a vigente em 2021, quando se utiliza as tarifas médias por produto da matriz. As modificações nas tarifas de natureza temporária e os "ex-tarifários" não foram introduzidas na análise. Da mesma forma, a redução de 10% nas tarifas de bens de capital e de informática e telecomunicações também não foi incorporada por não ser medida definitiva e não ter a aprovação do Mercosul.

8. Disponível em: <www.camex.org.br>.

Eventualmente, a tarifa efetiva pode ser negativa. Isso ocorre quando a tarifa média (ponderada pela participação do valor de cada insumo no preço do bem) incidente sobre os insumos é maior do que a tarifa do produto. Nesse caso, a estrutura tarifária penaliza essa atividade em relação ao regime de livre-comércio. A princípio, esse resultado não é desejável, exceto na presença de externalidades negativas.

4.2 Análise dos resultados

A tabela 2 apresenta a estatística descritiva, entre setores de atividade, das tarifas nominal e efetiva vigente e aquelas sugeridas nas quatro propostas de reforma tarifária descritas na seção anterior. A tarifa nominal média (trimean) entre 36 setores, atualmente em 11,3%, cai para 4,5% na proposta do Ipea (2020); para 5,6%, seguindo CDDP/Cindes (2016); para 7,4% na fórmula suíça; e 6,8% com corte linear de 40%. Os resultados são qualitativamente idênticos com as outras duas medidas de tendência central (média simples e mediana).

TABELA 2

Estatística descritiva das tarifas nominal e efetiva: vigentes e propostas

Em (%)

Estadística	Vigente	Ipea	CDDP/Cindes	Fórmula suíça	Corte linear (40)
Tarifa nominal					
Trimean	11,3	4,5	5,6	7,4	6,8
Média simples	12,3	5,5	5,9	7,3	7,4
Mediana	11,6	4,0	5,3	7,6	6,9
Desvio-padrão	8,0	3,7	4,1	3,6	4,8
Coefficiente de variação	0,65	0,67	0,69	0,49	0,65
Máxima	35,0	15,0	15,0	14,6	21,0
Mínima	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tarifa efetiva					
Trimean	15,1	5,6	7,1	8,9	9,1
Média simples	16,6	7,2	7,8	8,9	10,0
Mediana	15,4	5,0	6,5	9,1	9,2
Desvio-padrão	13,3	6,0	6,5	5,6	8,0
Coefficiente de variação	0,80	0,84	0,84	0,62	0,80
Máxima	63,0	24,2	25,6	21,0	37,8
Mínima	-4,0	-1,0	-1,0	-2,4	-2,4
Número de setores	36	36	36	36	36

Fonte: Camex.

Elaboração do autor.

O desvio-padrão também diminui significativamente de 8 p.p. para um intervalo entre 3,6 p.p. e 4,8 p.p. No entanto, o coeficiente de variação permanece aproximadamente entre 65% e 69%, exceto com aplicação da fórmula suíça, quando diminuiria para 49%. Esse resultado indica que, entre as propostas de reforma, a busca de maior homogeneidade das tarifas entre setores somente é alcançada aplicando-se reduções proporcionalmente maiores nas tarifas mais elevadas.

A tarifa máxima se reduz de 35% para 15% em todas as propostas, exceto com corte linear que atinge 21%.⁹ A tarifa mínima vigente é nula e se mantém em todas as sugestões.

A trimean cai de 15,1% para 5,6% (Ipea), 7,1% (CDPP/Cindes), 8,9% (fórmula suíça) e 9,1% (corte linear de 40%). O desvio-padrão de 13,3 p.p. se reduz entre 50% e 58%, mas somente 40% com corte linear. Novamente, o coeficiente de variação de 80% permanece aproximadamente constante, à exceção da fórmula suíça que diminui para 62%. A proteção efetiva máxima de 63% cai para 24,2% (Ipea), 25,6% (CDPP/Cindes), 21% (fórmula suíça) e 37,8% (corte linear).

O quadro 1 apresenta a distribuição de setores, segundo quatro faixas de tarifa nominal: alta (maior do que 15,1%); média alta (entre 10,1% e 15%); média baixa (entre 5,1% e 10%); e baixa (menor do que 5%).

QUADRO 1

Distribuição dos setores segundo tarifa nominal vigente e sugerida nas propostas

(Em %)

Tarifas	Vigente	Ipea	CDPP/Cindes	Fórmula suíça	Corte linear (40)
	14 setores	0 setor	0 setor	0 setor	2 setores
Alta (> 15,1)	Vestuário (35,0) Automotivo (34,2) Têxteis (24,4) Bebidas (20,0) Biocombustíveis (18,5) Autopeças (17,5) Móveis e diversos (17,5) Limpeza, perfumaria (17,0) Calçados (16,3) Equipamentos elétricos (16,1) Açúcar (16,0) Produtos de metal (16,0) Borracha e plástico (15,9) Fumo (15,5)				Vestuário (21,0) Automotivo (20,5)
	9 setores	4 setores	5 setores	8 setores	6 setores
Média-alta (10,1-15)	Equipamentos mecânicos (13,6) Defensivos, tintas (12,1) Impressão e gravações (12,0) Siderurgia (11,6) Outros alimentos (11,5) Informática, eletrônicos (11,4) Abate e carnes (11,1) Outros equipamentos de transporte (11,0) Celulose e papel (10,2)	Vestuário (15,0) Bebidas (14,3) Automotivo (13,9) Limpeza, perfumaria (12,3)	Vestuário (15,0) Automotivo (14,7) Têxteis (13,4)	Vestuário (14,6) Automotivo (14,4) Têxteis (12,2) Bebidas (11,1) Biocombustíveis (10,6) Autopeças (10,3) Móveis e diversas (10,3) Limpeza, perfumaria (10,1)	Têxteis (14,6) Bebidas (12,0) Biocombustíveis (11,1) Autopeças (10,5) Móveis e diversos (10,5) Limpeza, perfumaria (10,2)

(Continua)

9. Para a tarifa máxima atingir 15%, o corte linear teria que ser de 57%.

(Continuação)

Tarifas	Vigente	Ipea	CDPP/Cindes	Fórmula suíça	Corte linear (40)
	6 setores	11 setores	13 setores	18 setores	17 setores
	Produtos de madeira (9,3) Minerais não metálicos (8,5) Metais não ferrosos (7,3) Florestal, pesca (6,2) Agricultura (5,8) Química e resinas (5,5)	Móveis e diversas (9,2) Abate e carnes (8,6) Outros alimentos (8,4) Autopeças (8,0) Calçados (6,8) Fumo (6,8) Defensivos, tintas (6,7) Outros equipamentos de transporte (6,0) Equipamentos elétricos (5,9) Florestal, pesca (5,9) Têxteis (5,2)	Bebidas (10,0) Açúcar (10,0) Autopeças (10,0) Móveis e diversas (9,3) Equipamentos elétricos (9,0) Borracha e plástico (8,9) Limpeza, perfumaria (8,8) Biocombustíveis (8,8) Produtos de metal (8,8) Calçados (7,5) Impressão e gravações (7,5) Fumo (6,3) Informática, eletrônicos (6,1) Abate e carnes (5,9) Outros alimentos (5,5)	Açúcar (9,8) Produtos de metal (9,8) Equipamentos elétricos (9,7) Borracha e plástico (9,7) Fumo (9,5) Calçados (9,0) Equipamentos mecânicos (8,7) Defensivos, tintas (8,0) Siderurgia (7,9) Outros alimentos (7,7) Abate e carnes (7,5) Impressão e gravações (7,4) Informática, eletrônicos (7,2) Celulose e papel (7,0) Outros equipamentos de transporte (7,0) Produtos de madeira (6,7) Minerais não metálicos (6,2) Metais não ferrosos (5,3)	Calçados (9,8) Equipamentos elétricos (9,6) Açúcar (9,6) Produtos de metal (9,6) Borracha e plástico (9,5) Fumo (9,3) Equipamentos mecânicos (8,1) Defensivos, tintas (7,3) Impressão e gravações (7,2) Siderurgia (7,0) Outros alimentos (6,9) Informática, eletrônicos (6,8) Abate e carnes (6,7) Outros equipamentos de transporte (6,6) Celulose e papel (6,1) Produtos de madeira (5,6) Minerais não metálicos (5,1)
	7 setores	21 setores	18 setores	10 setores	11 setores
Baixa (0-5)	Farmacêuticos (5,0) Pecuária (3,5) Extração de minerais não metálicos (2,8) Extração de minério de ferro (2,0) Extração de minerais não ferrosos (2,0) Extração de petróleo e gás (0,0) Refino de petróleo (0,0)	Borracha e plástico (4,3) Biocombustíveis (4,0) Açúcar (4,0) Produtos de metal (4,0) Siderurgia (4,0) Celulose e papel (4,0) Produtos de madeira (4,0) Minerais não metálicos (4,0) Equipamentos mecânicos (3,9) Agricultura (3,6) Metais não ferrosos (3,5) Informática, eletrônicos (3,4) Impressão e gravações (3,0) Pecuária (2,9) Química e resinas (2,8) Extração de não metálicos (2,8) Farmacêuticos (2,5) Extração de minério de ferro (2,0) Extração de não ferrosos (2,0) Extração de petróleo e gás (0,0) Refino de petróleo (0,0)	Outros equipamentos de transporte (5,0) Siderurgia (5,0) Produtos de madeira (5,0) Equipamentos mecânicos (4,8) Defensivos, tintas (4,5) Celulose e papel (4,3) Metais não ferrosos (4,2) Minerais não metálicos (4,2) Agricultura (3,5) Florestal, pesca (2,6) Química e resinas (1,6) Farmacêuticos (1,3) Pecuária (0,8) Extração de minerais não metálicos (0,0) Extração de minério de ferro (0,0) Extração de minerais não ferrosos (0,0) Extração de petróleo e gás (0,0) Refino de petróleo (0,0)	Florestal, pesca (4,8) Agricultura (4,3) Química e resinas (4,0) Farmacêuticos (3,7) Pecuária (2,9) Extração de minerais não metálicos (2,4) Extração de minério de ferro (1,9) Extração de minerais não ferrosos (1,9) Extração de petróleo e gás (0,0) Refino de petróleo (0,0)	Metais não ferrosos (4,4) Florestal, pesca (3,7) Agricultura (3,5) Química e resinas (3,3) Farmacêuticos (3,0) Pecuária (2,1) Extração de minerais não metálicos (1,7) Extração de minério de ferro (1,2) Extração de minerais não ferrosos (1,2) Extração de petróleo e gás (0,0) Refino de petróleo (0,0)
Total	36 setores	36 setores	36 setores	36 setores	36 setores

Elaboração do autor.

Com a tarifa vigente, a maior frequência (moda) ocorre na classe de tarifa nominal alta com 14 setores. Aplicadas as reduções sugeridas pelo Ipea e CDPP/Cindes, a classe modal será a faixa de tarifa baixa com, respectivamente, 21 e 18 setores. Nos casos da fórmula suíça e corte linear, predominará a classe de tarifa média baixa, respectivamente, com 18 e 17 setores.

A redução das tarifas nominais segundo os critérios propostos eliminará a faixa de tarifa alta, ou seja, não haverá nenhum setor com alíquotas superiores a 15,1%, à exceção do corte linear, que manterá dois setores: vestuário (com tarifa de 21%) e automotivo (20,5%). Esses dois setores recebem os maiores níveis de proteção nominal em todas as propostas.

Apesar das diferenças na distribuição de setores entre os quatros intervalos de tarifa nominal, a ordenação da proteção nominal entre os setores é bastante similar nas quatro propostas, com pequena diferença na sugestão do Ipea. Isso ocorre por que as novas alíquotas sugeridas (CDPP/Cindes, fórmula suíça e corte linear) têm como base as tarifas vigentes, ainda que os critérios de redução sejam diferentes.

De fato, a correlação por postos (Spearman) entre as tarifas por setor sugeridas é igual ou superior a 96%. A correlação com as alíquotas por setor indicadas pelo Ipea é um pouco inferior, variando entre 77% e 80%.

É interessante registrar que a correlação por postos entre a tarifa vigente e a proposta pelo Ipea, que visa aproximar as tarifas brasileiras às aplicadas por países de renda *per capita* similar, atinge 79,5%. Assim, a estrutura de proteção setorial vigente segue o padrão adotado por esses países, ou seja, praticamente as diferenças entre as tarifas vigentes no Brasil e às aplicadas por países de renda *per capita* similar se referem apenas aos níveis das alíquotas.

Merece destaque o tratamento tarifário dos bens de capital. Segundo a tarifa vigente, o setor de equipamentos elétricos (16,1%) pertence à faixa de tarifa alta e o de equipamentos mecânicos (13,6%), informática e eletrônicos (11,1%) e outros equipamentos de transporte (11%), de tarifa média alta. Na proposta do Ipea, ocorreria uma redução drástica nas alíquotas. Equipamentos elétricos (5,9%) e outros equipamentos de transporte (6%) pertenceriam à faixa de tarifa média baixa, e equipamentos mecânicos (3,9%) e informática e eletrônicos (3,4%) em tarifa baixa, seguindo o padrão de proteção desses setores nos países de renda média. Nas demais propostas, ocorreria também uma reclassificação para classes inferiores, mas menos acentuada, exceto na proposta CDPP/Cindes, que classificaria outros equipamentos de transporte e equipamentos mecânicos na faixa de tarifa baixa.

O quadro 2 mostra a distribuição dos setores por classes de tarifa efetiva. Com a tarifa vigente, a classe modal corresponde à tarifa alta, com 19 setores, mas, seguindo as quatro sugestões de reforma aduaneira, permaneceriam apenas 5 ou 6 setores nessa faixa. Com a proposta do Ipea, a faixa modal passaria para tarifa baixa com 17 setores. Pelo critério do CDPP/Cindes, prevaleceria também a tarifa média baixa, mas com apenas 10 setores. Pela fórmula suíça haveria duas faixas modais: tarifas média alta e média baixa, ambos com 11 setores e com corte linear, tarifa média alta com 11 setores.

QUADRO 2

Distribuição dos setores segundo tarifa efetiva vigente e sugerida nas propostas

(Em %)

Tarifa	Vigente	Ipea	CDPP/Cindes	Fórmula suíça	Corte linear (40)
	19 setores	5 setores	5 setores	5 setores	6 setores
Alta (> 15,1)	Automotivo (63,0) Vestuário (42,5) Biocombustíveis (36,9) Têxteis (35,1) Açúcar (33,3) Limpeza, perfumaria (25,4) Fumo (24,0) Bebidas (23,4) Autopeças (21,7) Equipamentos elétricos (21,5) Borracha e plástico (20,8) Móveis e diversas (20,5) Abate e carnes (19,3) Produtos de metal (19) Defensivos, tintas (18,7) Informática, eletrônicos (17,8) Calçados (17,2) Siderurgia (15,6) Equipamentos mecânicos (15,2)	Automotivo (24,2) Vestuário (21,3) Limpeza, perfumaria (20,8) Bebidas (18,1) Abate e carnes (15,8)	Automotivo (25,6) Açúcar (20,9) Têxteis (19,6) Vestuário (16,6) Biocombustíveis (16,2)	Automotivo (21,0) Biocombustíveis (19,4) Açúcar (18,9) Vestuário (16,3) Têxteis (16,0)	Automotivo (37,8) Vestuário (25,5) Biocombustíveis (22,1) Têxteis (21,1) Açúcar (20,0) Limpeza, perfumaria (15,2)

(Continua)

(Continuação)

Tarifa	Vigente	Ipea	CDPP/Cindes	Fórmula suíça	Corte linear (40)
Média-alta (10, 1-15)	4 setores	3 setores	8 setores	11 setores	11 setores
	Outros alimentos (14,5) Outros equipamentos de transporte (13,8) Impressão e gravações (12,2) Celulose e papel (12,0)	Outros alimentos (12,0) Móveis e diversas (11,7) Autopeças (10,6)	Limpeza, perfumaria (13,3) Autopeças (13,2) Borracha e plástico (12,3) Equipamentos elétricos (12,3) Bebidas (11,3) Abate e carnes (11,2) Móveis e diversas (11,1) Produtos de metal (10,9)	Limpeza, perfumaria (13,9) Fumo (13,9) Abate e carnes (12,4) Bebidas (12,4) Borracha e plástico (11,9) Equipamentos elétricos (11,8) Autopeças (11,7) Móveis e diversas (11,6) Produtos de metal (11,0) Defensivos, tintas (11,0) Siderurgia (10,3)	Fumo (14,4) Bebidas (14,0) Autopeças (13,0) Equipamentos elétricos (12,9) Borracha e plástico (12,5) Móveis e diversas (12,3) Abate e carnes (11,6) Produtos de metal (11,4) Defensivos, tintas (11,2) Informática, eletrônicos (10,7) Calçados (10,3)
Média-baixa (5, 1-10)	6 setores	9 setores	10 setores	11 setores	10 setores
	Metais não ferrosos (9,9) Minerais não metálicos (9,8) Produtos de madeira (9,8) Química e resinas (8,6) Florestal, pesca (6,4) Agricultura (6,0)	Defensivos, tintas (9,4) Fumo (9,1) Calçados (7,9) Equipamentos elétricos (7,9) Outros equipamentos de transporte (6,9) Têxteis (6,4) Florestal, pesca (6,3) Açúcar (5,8) Biocombustíveis (5,4)	Fumo (8,5) Impressão e gravações (8,0) Informática, eletrônicos (7,9) Calçados (7,4) Siderurgia (6,6) Outros alimentos (6,4) Defensivos, tintas (6,3) Metais não ferrosos (5,6) Produtos de madeira (5,6) Minerais não metálicos (5,2)	Outros alimentos (9,4) Calçados (9,2) Equipamentos mecânicos (8,9) Informática, eletrônicos (8,0) Celulose e papel (7,9) Impressão e gravações (7,2) Minerais não metálicos (7,1) Produtos de madeira (7) Metais não ferrosos (6,5) Outros equipamentos de transporte (6,3) Química e resinas (5,5)	Siderurgia (9,3) Equipamentos mecânicos (9,1) Outros alimentos (8,7) Outros equipamentos de transporte (8,3) Impressão e gravações (7,3) Celulose e papel (7,2) Metais não ferrosos (5,9) Minerais não metálicos (5,9) Produtos de madeira (5,9) Química e resinas (5,2)
Baixa (0-5)	5 setores	17 setores	8 setores	7 setores	7 setores
	Farmacêuticos (4,5) Pecuária (2,6) Extração de minério de ferro (1,2) Extração de minerais não metálicos (1,2) Extração de minerais não ferrosos (0,8)	Borracha e plástico (5,0) Siderurgia (5,0) Celulose e papel (4,4) Minerais não metálicos (4,4) Produtos de madeira (4,2) Metais não ferrosos (4,1) Produtos de metal (4,1) Equipamentos mecânicos (3,8) Química e resinas (3,7) Informática, eletrônicos (3,4) Agricultura (2,9) Extração de não metálicos (2,8) Impressão e gravações (2,8) Pecuária (2,5) Farmacêuticos (2,4) Extração de minério de ferro (1,9) Extração de não ferrosos (1,9)	Celulose e papel (5,0) Outros eqips transporte (4,5) Equipamentos mecânicos (4,4) Agricultura (3,9) Florestal, pesca (2,7) Química e resinas (2,1) Farmacêuticos (0,8) Pecuária (0,0)	Florestal, pesca (4,9) Agricultura (4,2) Farmacêuticos (3,3) Pecuária (2,3) Extração de minério de ferro (1,4) Extração de minerais não metálicos (1,3) Extração de minerais não ferrosos (1,1)	Florestal, pesca (3,8) Agricultura (3,8) Farmacêuticos (2,7) Pecuária (1,6) Extração de minério de ferro (0,7) Extração de minerais não metálicos (0,7) Extração de minerais não ferrosos (0,5)
Negativa (< 0)	2 setores	2 setores	5 setores	2 setores	2 setores
	Extração de petróleo e gás (-1,0) Refino de petróleo (-4,0)	Extração de petróleo e gás (-0,4) Refino de petróleo (-1,0)	Extração de petróleo e gás (-0,4) Extração de minério de ferro (-0,5) Extração de minerais não ferrosos (-0,9) Extração de minerais não metálicos (-1,1) Refino de petróleo (-1,9)	Extração de petróleo e gás (-0,7) Refino de petróleo (-2,4)	Extração de petróleo e gás (-0,6) Refino de petróleo (-2,4)
Total	36 setores	36 setores	36 setores	36 setores	36 setores

Fonte: Camex e IBGE.

Elaboração do autor.

As maiores taxas de proteção efetiva para automóveis e vestuário seguem o padrão dos países de renda média, mas a inclusão na classe de tarifa alta de biocombustíveis, açúcar e têxteis nas propostas, com exceção da proposta do Ipea, deve-se à especificidade da estrutura de proteção vigente no Brasil.

Quanto aos bens de capital, as taxas de proteção efetiva atualmente muito elevadas sofreriam uma forte queda pelas reformas propostas, mas ainda se manteriam acima do padrão adotado pelos países de renda média, à exceção óbvia da sugerida pelo Ipea.

Nas atividades de extração de petróleo e gás e refino de petróleo, as taxas de proteção efetiva nas quatro propostas são negativas devido à tarifa nominal nula. Pela mesma razão, na sugestão de CDPP/Cindes, o mesmo sinal é encontrado nos setores de extração de minerais não ferrosos e extração de minerais não metálicos.

Pelo critério de simplicidade na administração aduaneira, o melhor resultado é obtido com a proposta do CDPP/Cindes, que reduz o número de alíquotas de quatorze para quatro, enquanto a do Ipea cai para oito. Pelos próprios critérios aplicados na fórmula suíça e no corte linear, não ocorreria alteração no número de alíquotas.

Sob a ótica da economia política da proteção, o corte linear pode ser preferível para enfrentar as restrições políticas ao reduzir as tarifas de todos os bens na mesma proporção e manter intacta a estrutura de proteção efetiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comparação entre as tarifas vigentes, por categoria de uso, no Brasil e no grupo de países de renda *per capita* similar, indica claramente que a proteção nominal é excessivamente elevada no Brasil, indicando a necessidade de uma reforma na tarifa aduaneira.

Para alcançar esse objetivo é preciso estabelecer o nível de tarifas desejado e decidir se deve ser uniforme ou diferenciado. Não há forma de determinar uma tarifa-alvo que maximiza o bem-estar da sociedade, exceto em situações muito específicas que não têm respaldo na realidade. Portanto, a fixação da nova tarifa será sempre arbitrária.

A tarifa uniforme, apesar das óbvias vantagens de evitar as pressões políticas, não provoca efeito neutro na alocação de recursos ao não garantir a proteção efetiva uniforme devido à presença de bens e insumos exportáveis. Além disso, a busca por uniformidade estrita não é aconselhável devido a alguns problemas conceituais e de mensuração.

Por esses motivos, diversos estudiosos do tema, como Corden (1974) e Panagariya (1994), sugerem que a reforma tarifária procure alcançar tarifas menores seguindo dois requisitos: número reduzido de alíquotas para facilitar a administração aduaneira e uma dispersão reduzida da proteção efetiva entre setores.

Este estudo analisou quatro propostas de reforma tarifária. A primeira (Ipea, 2020) propõe que as novas tarifas sejam próximas às aplicadas, por categoria de uso, pelos países de renda *per capita* similar à do Brasil. A segunda (CDPP/Cindes, 2016) sugere que as tarifas de 20% a 35% sejam reduzidas para 15%; de 15% a 20%, para 10%; de 5% a 15%, para 5%; e abaixo de 5%, para 0%. A terceira (Moreira e Souza, 2017) recomenda a aplicação da fórmula suíça. Por último, a quarta proposta segue um corte linear de 40% nas tarifas.

A análise das quatro propostas apresenta os seguintes resultados: i) a tarifa nominal média (trimean) cai de 11,3% para 4,5% (Ipea), 5,6% (CDPP/Cindes), 7,4% (fórmula suíça) e 6,8% (corte linear); ii) a

tarifa efetiva média (trimean) passa de 15,1% para 5,6% (Ipea), 7,1% (CDPP/Cindes), 8,9% (fórmula suíça) e 9,1% (corte linear); iii) a dispersão das tarifas nominal e efetiva medida pelo coeficiente de variação se reduz apenas com a fórmula suíça; iv) a estrutura de proteção setorial (ordenação dos setores segundo nível de tarifa nominal e efetiva) vigente é similar à do grupo de países de renda média – portanto, a aplicação de critérios de redução com base na tarifa vigente não altera de forma importante a estrutura de proteção vigente; v) as propostas baseadas na fórmula suíça e no corte linear manterão níveis de proteção ao setor de bens de capital acima dos praticados pelos países de renda média (sob o critério indicado por CDPP/Cindes, isso ocorrerá somente em equipamentos elétricos e informática e eletrônicos); e vi) o número de alíquota é reduzido de 14 para 4 (CDPP/Cindes) e 8 (Ipea), mas não se altera, como esperado, com a aplicação da fórmula suíça e corte linear.

Em resumo, todas as propostas analisadas proporcionam uma redução significativa nos níveis de proteção efetiva e nominal diferenciando-se na intensidade da queda, sem alterar a estrutura setorial de proteção. Se menor dispersão das proteções setoriais for considerada importante, a fórmula suíça é mais apropriada. Se a facilidade na administração aduaneira for um objetivo desejável, as propostas do Ipea e CDPP/Cindes são mais adequadas. O corte linear é mais sugestivo sob a ótica da economia política da proteção – todos os produtos terão cortes nas tarifas na mesma proporção.

De qualquer modo, não há razão especial para seguir rigidamente uma das propostas. É perfeitamente possível escolher uma dessas propostas ou qualquer outra e adaptá-la para atingir uma maior harmonização da proteção efetiva e um menor número de alíquotas.

Por último, o estudo se encerra com uma digressão. Como a Argentina contrapôs uma redução de 10%, diante da sugestão brasileira de corte linear de 20% nas tarifas, mas sem incluir bens finais, é razoável pressupor que o atual governo tem interesse em manter um nível de proteção mais acentuado para essa categoria de bens. Nesse caso, a proposta de corte linear de 40% (ou até aproximadamente 50%) seria mais aceitável para a Argentina. Além disso, a trajetória de queda das tarifas até alcançar a alíquota desejada poderia ser mais longa e diferenciada para bens de consumo. Por exemplo, se as reduções forem implementadas linearmente em quatro anos, os bens de consumo teriam seis anos com cortes menores, mas crescentes, em cada ano. Nessa fase transitória, a dispersão das tarifas setoriais aumentaria temporariamente para todos os membros do Mercosul, porém a união aduaneira poderia ser mantida, sem impactos significativos na alocação de recursos de longo prazo.

REFERÊNCIAS

CDPP/CINDES – CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial**. Rio de Janeiro: CDDP/Cindes, 2016. Disponível em: <https://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=916&catid=51>.

CORDEN, W. M. **The theory of protection**. Oxford: Clarendon Press, 1971.

_____. **Trade policy and economic welfare**. Oxford, Clarendon Press, 1974.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Matriz de insumo-produto (2015)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101604.pdf>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Proposta de revisão da política comercial do Brasil: abertura comercial e racionalização de instrumentos de política**. Brasília: Ipea, fev. 2020.

MOREIRA, M. M.; SOUZA, F. L. Política comercial em 2019: retomando a abertura interrompida? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 44, n. 132, jul./set. 2017.

NIU, Z. *et al.* Non-tariff and overall protection: evidence across countries and over time. **Review of World Economy**, v. 154, n. 4, p. 675-703, 2018.

PANAGARYIA, A. Why and why-not of uniform tariffs. **Economic Studies Quarterly**, v. 45, n. 3, p. 227-245, Sept. 1994.

TUKEY, J. W. **Exploratory data analysis**. Boston: Addison-Wesley, 1977.

WEISBERG, H. F. **Central tendency and variability**. Newbury Park: Sage Publications, 1992.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Matheus Tojeiro da Silva (estagiário)

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

Capa

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. O Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI) tem como missão promover o debate sobre as relações internacionais do Brasil e o papel do país no mundo. A ênfase é em estudos de análise e avaliação da política externa brasileira, especialmente nas áreas de comércio exterior, cooperação internacional, governança global, integração regional, meio ambiente, relações bilaterais, relações com organizações internacionais e segurança internacional. Seu público-alvo são acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em espanhol, inglês ou português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a pelo menos um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema double-blind peer review, ou seja, os autores e os pareceristas não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter até 8 mil palavras, incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar, em página separada: *i)* título do trabalho em português e inglês, em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* resumo de até duzentas palavras, com a respectiva tradução para o inglês (abstract); *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, instituição(ões) de vinculação, endereço e e-mail. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. As submissões deverão ser feitas online pelo *e-mail*: bepi@ipea.gov.br

ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORA

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Ipea, com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES: PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDAS, ESTRATÉGIAS E PRÁTICAS EM PAÍSES SELECIONADOS

Lediany Freitas de Campos

ATRAÇÃO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO - MAPEANDO MELHORES PRÁTICAS DE AGÊNCIAS DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS

Marta Rossi

AValiação DE INVESTIMENTOS EXTERNOS EM INFRAESTRUTURA CRÍTICA: EXEMPLOS NO SETOR DE ENERGIA DA ALEMANHA, DA AUSTRÁLIA, DOS ESTADOS UNIDOS E DA RÚSSIA

Michelle Rattton Sanchez-Badin

Ana Maria Morais

Carolina Bianchini Bonini

Manu Misra

CENÁRIOS PARA A REDUÇÃO DOS CUSTOS DE COMÉRCIO NO MERCOSUL: EFEITOS SOBRE O COMÉRCIO REGIONAL E MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

Flavio Lyrio Carneiro

PROPOSTAS DE REFORMA TARIFÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Honorio Kume

