

## CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA PARA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS EXTERNOS

**Renato Baumann**

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). *E-mail*: <renato.baumann@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2798>

Os principais determinantes do investimento externo estão relacionados às condições econômicas. Dependendo do setor e do tipo de investimento, as variáveis relevantes são o tamanho do mercado interno, a perspectiva de crescimento da economia, a estabilidade de preços, o grau de abertura da economia, o custo fiscal da atividade produtiva, o grau de interação com processos produtivos em outros países, entre outras. As políticas públicas que afetam a macroeconomia do país são as mais relevantes na atração de recursos.

Isso não significa que o leque de opções do governo se esgota aí. Medidas que afetem as operações dos produtores – iniciativas de tipo microeconômico, como redução de prazos para algumas operações, políticas de preços para alguns produtos, provisão de crédito para modernização de plantas produtivas e outras – têm peso importante nos processos de decisão por parte dos investidores.

O processo decisório que leva uma empresa a investir em outro país envolve a análise dos custos comparativos com uma eventual expansão da capacidade produtiva no país de origem do capital, assim como a expectativa de retorno aos recursos empregados.

No caso do Brasil, é sabido que o tamanho da economia e a estabilidade institucional e política são provavelmente os elementos de maior peso na atração de recursos externos. O que não quer dizer que não haja espaço para medidas pontuais de parte do setor público, com efeito positivo sobre o fluxo de recursos.

A política de atração de recursos externos deveria, idealmente, ser ativa em promover iniciativas capazes de influenciar as decisões microeconômicas, desde um ponto de vista das medidas que afetam o retorno aos recursos investidos como também da estrutura institucional subjacente de apoio aos investidores. Também, ao mesmo tempo, sinalizar a preocupação com algum grau de seletividade no tipo de recursos

internalizados, seja em termos setoriais, seja no tocante à observação de condições básicas para a geração de divisas, de consideração da sustentabilidade ambiental e dos critérios de governança empresarial.

Este texto procura contribuir para o debate sobre a política brasileira de atração de investimentos externos diretos (IEDs), chamando atenção para algumas dimensões menos consideradas até aqui e que deveriam fazer parte sistemática dessa política.

O desafio – para as autoridades econômicas de cada país – é procurar contribuir para aumentar a participação de sua economia no volume de investimentos globais. Nos períodos de expansão de liquidez supõe-se que o esforço demandado deva ser menor, na disputa com outros países por recursos ou com investidores mais avessos a riscos. Em momentos de retração do ritmo de atividade econômica geral, a atração de recursos dependerá da disponibilidade de liquidez e das expectativas dos investidores em relação à economia nacional.

A economia brasileira não sustenta sua participação nos momentos de maior atividade investidora em nível global, como ilustrado nos períodos 1999-2000, 2003-2007 e 2015-2017: o aumento dos valores investidos em nível global correspondeu a uma retração da participação brasileira nesses fluxos. Há (ao menos) duas explicações para essa falta de sincronia nos momentos de auge. A primeira tem a ver com o fato de que quando o mercado está aquecido ocorrem expressivas aquisições de empresas, e aquelas de maior valor estão concentradas nas economias mais ricas. A segunda é que poderia ser um reflexo de um dinamismo eventualmente menor da estrutura de atração de recursos externos.

A composição setorial dos investimentos diretos no país manteve-se razoavelmente constante nos últimos dez anos, com preponderância dos investimentos no setor de serviços, seguidos pelos investimentos no setor industrial.

# SUMEX

A atração de investimentos externos é objetivo explícito em diversas economias, pelos esperados efeitos positivos. No entanto, essa receptividade nem sempre é isenta de considerações. Não existe hoje no Brasil institucionalidade que permita orientar os fluxos de investimento na direção de setores selecionados, como em alguns países.

O Brasil tem adotado e defendido em diversos foros internacionais o modelo de Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs), que diferem dos mais difundidos acordos de proteção de investimentos, em diversas características. Uma delas é a criação de um mecanismo para apoiar os potenciais investidores – não residentes que queiram investir no Brasil e brasileiros que pretendam investir no exterior. Esclarecer questões pontuais e contribuir para agilizar procedimentos no âmbito da administração federal certamente agrega valor. Com esse objetivo, foi criada a estrutura do *ombudsman* para investimentos diretos, na Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (Camex) do Ministério da Economia. Em diversos países a existência de mecanismos desse tipo tem comprovadamente facilitado a atratividade para novos investidores, assim como contribuído para reter investimentos externos.

Contudo, não deveria ser uma condição suficiente o empenho em atrair recursos externos. As preocupações com os impactos sociais e ambientais dos investimentos têm levado várias grandes empresas a adotar determinadas estratégias que considerem as dimensões de governança ambiental, social e corporativa.

É cada vez mais frequente, no noticiário, a referência de que algumas grandes empresas em operação no Brasil têm adotado estratégia de negócios compatível com a lógica de governança ambiental, social e corporativa (*environmental, social and corporate governance* – ESG), e a própria divulgação disso tem se convertido em objeto de *marketing*. Certamente é uma boa notícia. A questão é que tal como está hoje esse movimento é espontâneo, resultado de decisões de parte dos agentes privados. Deveria, no entanto, ser parte da política oficial a promoção desse tipo de enfoque.

Os elementos determinantes do influxo de recursos são bastante variados e é um desafio ordená-los conforme sua importância. O relevante é ter presente que esse fluxo é sensível às condições de cada momento. A maior parte da influência sobre esses determinantes – tanto estruturais como de cunho conjuntural – é do governo federal. Cabe a ele adotar as medidas de estímulo à atividade produtiva em geral, determinar o grau de abertura da economia, promover a estabilidade político-institucional, divulgar os aspectos positivos de investir no país e assegurar boas relações diplomáticas com países de possível origem de recursos.

Num país com as dimensões do Brasil, a opção federativa é uma necessidade. A estrutura brasileira permite a estados e municípios tributar certas atividades, ao mesmo tempo que exige deles maior responsabilidade na provisão de alguns serviços. Há, portanto, autonomia de ação por parte das unidades subnacionais.

Um Estado que adote medidas que violem o acordado inicialmente com uma empresa estrangeira naturalmente passará a ser visto com desconfiança por parte de outros investidores. Há um efeito multiplicador: como a imagem externa de segurança jurídica/institucional é do país como um todo, outras Unidades da Federação (UFs) podem se ver afetadas com a retração de investidores e a economia pode se ressentir com o impacto negativo sobre suas contas externas.

A autonomia das unidades subnacionais deve ser preservada, como essência mesma da estrutura federativa. Mas, como outras políticas, a de atração de recursos externos deve compreender a consciência dos impactos importantes que ações individuais podem acarretar para o conjunto da economia.

A agenda para a montagem de uma política de atração de investimentos externos consistente em suas diversas dimensões é coerente com compromissos assumidos no exterior. Ela é variada e demanda proatividade. Portanto, aqui são apresentados alguns dos temas que deveriam estar envolvidos no desenho de tal política.