

BEPI

Boletim de Economia e
Política Internacional

Número **31**
Set. | Dez. 2021



BEPI

Boletim de Economia e
Política Internacional

Número 31
Set. | Dez. 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
Erik Figueiredo

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 Rauen

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 2022

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/bepi31>

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
A NOVA ROTA DA SEDA E A PROJEÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL DA CHINA: REDES DE FINANCIAMENTO E FLUXOS DE INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO (IED)	9
Marco Aurélio Alves de Mendonça Carlos Renato da Fonseca Ungaretti Lopes Filho Juliana Kelly Barbosa da Silva Oliveira	
NORMALIZAÇÃO TÉCNICA: O MODELO CHINÊS	39
Luís Fernando Tironi	
CONTRIBUIÇÕES BRASILEIRAS A ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA PROPOSTA PRELIMINAR PARA ROTINA GERAL	51
Guilherme de Oliveira Schmitz Mariana Costa Guimarães Klemig	
GOVERNOS DEVEM INCENTIVAR A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS? UMA ANÁLISE DO CASO DA ALEMANHA	67
Marconi Aurélio e Silva	
ANÁLISE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DA AMÉRICA LATINA: ASPECTOS ECONÔMICOS, ENERGÉTICOS E AMBIENTAIS	95
Amaro Olímpio Pereira Junior Rodrigo Gomes Távora Maia	
O DEBATE SOBRE LIBERALIZAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES DE FORMA UNILATERAL OU POR MEIO DE ACORDOS COMERCIAIS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA	113
Honório Kume Marcelo José Braga Nonnenberg Fernando J. Ribeiro Gerlane Gonçalves de Andrade Helena Nobre de Oliveira	
INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTO EXTERNO E O DEBATE LEGISLATIVO NO BRASIL	125
Michelle R. Sanchez-Badin Ana Maria Moraes Carolina Bianchini Bonini	

APRESENTAÇÃO¹

A 31ª edição do *Boletim de Economia e Política Internacional* traz sete artigos, que versam sobre os mais variados temas. Esperamos, com a publicação dos trabalhos, contribuir, em âmbito mais restrito, para os debates sobre políticas públicas com interface internacional e, de modo mais amplo, para o fortalecimento da inserção do Brasil no mundo.

O primeiro artigo, de autoria de Marco Aurélio Alves de Mendonça, Carlos Renato da Fonseca Ungaretti Lopes Filho e Juliana Kelly Barbosa da Silva Oliveira, aborda a Nova Rota da Seda – também conhecida, em inglês, como Belt and Road Initiative – e seu potencial para aprofundar a projeção econômica internacional da China. A iniciativa compreende um amplo conjunto de investimentos, majoritariamente em infraestrutura, que devem servir para aprofundar a integração da China à Europa e à Ásia Central e Oriental – revivendo, de certo modo, a antiga rota da seda – e também aos países do Sudeste Asiático –, visando estabelecer a Rota Marítima do Século XXI.² Todavia, na visão dos autores, os projetos de investimento em infraestrutura servem também como escape para um notório problema da economia chinesa: o excesso de capacidade instalada em diversos setores – desde materiais básicos a firmas de construção –, alimentado por altíssimas taxas de investimento, especialmente após a crise financeira de 2008. Um dos focos do artigo são as fontes de financiamento: são listadas as principais instituições financeiras chinesas e multilaterais envolvidas, assim como os montantes já comprometidos com os projetos atrelados à iniciativa e os países beneficiados. Os investimentos diretos de empresas chinesas no exterior também são analisados, com o objetivo de verificar o seu grau de aderência à Belt and Road – ou seja, se os países aderentes à iniciativa têm se constituído destino prioritário dos investidores chineses. Esta hipótese, contudo, é refutada pelos dados, que indicam que países que não integram a iniciativa, especialmente no mundo desenvolvido, foram o destino de parte substancial dos investimentos chineses na última década. Segundo os autores, uma das razões deste quadro é o longo tempo de conclusão dos projetos de infraestrutura – carros-chefes da Belt and Road – relativamente aos investimentos chineses nos países centrais, muito concentrados em aquisições de empresas já existentes.

O modelo chinês de normalização técnica é o tema do segundo artigo, assinado por Luís Fernando Tironi. O texto aborda a tendência crescente de inclusão de regramentos sobre normas técnicas e normalização em acordos comerciais e confronta o alcance das disposições encontradas em acordos envolvendo países da Ásia-Pacífico que incluem a China com aqueles que não incluem. Conforme o artigo, a China tem evitado se comprometer com acordos que envolvam harmonização regulatória. O autor também indaga a respeito do efeito que a ascensão chinesa à condição de superpotência econômica deverá surtir sobre a normalização técnica no mundo, dominada, nas últimas décadas, por Estados Unidos e União Europeia. O artigo encerra com uma avaliação de reformas recentes ocorridas

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi31apresenta>

2. A abrangência territorial da iniciativa, contudo, tem sido constantemente expandida, incorporando até mesmo países da América do Sul, de tal forma que a denominação Nova Rota da Seda faz cada vez menos sentido.

na China, que visam, principalmente, reduzir as ambiguidades decorrentes da ausência de hierarquia entre normas técnicas expedidas por órgãos nacionais, regionais, locais, setoriais ou industriais.

É possível aumentar o alinhamento entre as contribuições brasileiras a organismos internacionais e os objetivos de política externa do país? Tal questão é o mote do terceiro artigo, escrito por Guilherme de Oliveira Schmitz e Mariana Costa Guimarães Klemig. Após uma breve discussão a respeito da importância dos organismos internacionais e do multilateralismo para a projeção internacional de países em desenvolvimento como o Brasil, o artigo se debruça sobre os critérios e procedimentos adotados por três países – Reino Unido, Estados Unidos e Japão – em seus processos decisórios acerca da alocação de contribuições a tais organismos, em busca de subsídios para balizar uma política de contribuições mais alinhada aos objetivos de política externa do Brasil.

O quarto artigo, de autoria de Marconi Aurélio e Silva, aborda o papel do Estado no apoio à internacionalização de empresas nacionais. Após uma breve revisão da literatura sobre o que leva uma empresa a se expandir para o exterior e os fatores que afetam a decisão de localização do investimento, o autor se debruça sobre o caso da Alemanha. São apresentados os principais atores do sistema alemão de apoio à internacionalização, que envolve tanto entes estatais – como ministérios e bancos de fomento – quanto organismos privados – como as câmaras de comércio.

Os aspectos energéticos e ambientais do comércio internacional dos países da América Latina são o tema do quinto artigo, assinado por Amaro Olímpio Pereira Junior e Rodrigo Gomes Távora Maia. Com o emprego de matrizes insumo-produto ecológico-econômicas globais, os autores investigam como o padrão de comércio da região com outras partes do mundo impacta a demanda por água e energia, assim como a emissão de gases de efeito estufa. Os resultados indicam que, mantidas inalteradas as pautas de exportação, um aumento das exportações para a Rússia, bastante concentradas em carne bovina em tempos recentes, produziria o maior impacto ambiental, tanto em termos de estresse hídrico como em relação aos gases de efeito estufa. Em relação à demanda de energia, não há muita discrepância entre os principais destinos das exportações latino-americanas.

Acordos comerciais ou redução tarifária unilateral, o que deve vir primeiro, em uma estratégia de liberalização das importações? Este é o tema do sexto artigo, no qual os autores Honório Kume, Marcelo José Braga Nonnenberg, Fernando J. Ribeiro, Gerlane Gonçalves de Andrade e Helena Nobre de Oliveira investigam qual foi a sequência utilizada por um conjunto de 32 países que adotaram programas de liberalização no período 1996-2019. Embora a abertura unilateral tenda a beneficiar consumidores e firmas, que passam a ter acesso a produtos e insumos mais baratos, com efeitos positivos sobre os níveis de produtividade e bem-estar, os autores ressaltam que os acordos comerciais podem trazer benefícios não angariados no caso de uma redução unilateral, como maior acesso a mercados externos, além de, em tese, sinalizar maior comprometimento do país quanto à liberalização comercial. Os resultados indicam que, no caso de países africanos, a celebração de acordos, majoritariamente entre países do próprio continente, antecedeu a redução de tarifas, refletindo os desejos de integração regional que emergiram durante os processos de independência. Em outras regiões do globo, contudo, a assinatura de acordos comerciais tendeu a ser mais frequente quando a maior parte da redução tarifária já havia sido promovida pelos países. Com isso, os autores concluem que os acordos comerciais parecem não ter sido usados como estratégia de liberalização, servindo, na realidade, como complemento à abertura unilateral.

Finalmente, o sétimo artigo, escrito por Michelle R. Sanchez-Badin, Ana Maria Morais e Carolina Bianchini Bonini, analisa dois projetos de lei, em tramitação na Câmara dos Deputados, que tratam da imposição de restrições ao investimento estrangeiro em atividades consideradas estratégicas ou que ofereçam riscos à segurança e à ordem pública. Remetendo à tendência recente de adoção, ou revigoração, de mecanismos de triagem de investimentos externos ao redor do mundo, o artigo relaciona os principais elementos dos projetos brasileiros e os compara com os instrumentos de avaliação de investimentos externos existentes na Alemanha, na Austrália e nos Estados Unidos. Conforme as autoras, entre as principais deficiências dos referidos projetos estão a ausência de definição clara a respeito de quais autoridades ficariam incumbidas da avaliação do investimento e qual a extensão das respectivas competências, assim como a indefinição a respeito de eventuais instâncias recursais às decisões administrativas.

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

Editor

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea

A NOVA ROTA DA SEDA E A PROJEÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL DA CHINA: REDES DE FINANCIAMENTO E FLUXOS DE INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO (IED)

Marco Aurélio Alves de Mendonça¹
Carlos Renato da Fonseca Ungaretti Lopes Filho²
Juliana Kelly Barbosa da Silva Oliveira³

SINOPSE

O estudo analisa a Nova Rota da Seda, ou Belt Road Initiative (BRI), inserindo a iniciativa em um quadro mais amplo de internacionalização do desenvolvimento chinês. Nesse sentido, são mapeadas as redes de financiamento e os fluxos globais de investimento externo direto (IED) da China. Argumenta-se que a iniciativa ainda está construindo as condições necessárias para potencializar os fluxos de IED para os países integrados à iniciativa. Os bancos políticos (*policy banks*) e comerciais da China, assim como instituições multilaterais de crédito, desempenham papel relevante na construção de um ecossistema que fomente relações econômicas mais robustas entre a China e os países da BRI.

Palavras-chave: China; Belt and Road; Investimento Externo Direto; financiamentos; infraestrutura.

ABSTRACT

The study analyzes the New Silk Road, or Belt Road Initiative (BRI), placing the initiative in a broader framework of internationalization of Chinese development. In this sense, China's financing networks and global flows of outward foreign direct investment (FDI) are mapped. It is argued that the initiative is still building the necessary conditions to boost FDI flows to the countries that are part of the initiative. China's policy and commercial banks, as well as multilateral credit institutions, play an important role in building an ecosystem that fosters stronger economic relations between China and the BRI countries.

Keywords: China; Belt and Road; Foreign Direct Investment; finance; infrastructure.

JEL: F6; F10; F30; F34; F50; F55; F59.

Artigo recebido em 21/10/2021 e aprovado em 14/12/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi31art1>

1 INTRODUÇÃO

Este artigo focaliza a Nova Rota da Seda (*New Silk Road*) ou Belt and Road Initiative (BRI), um conjunto de programas de investimentos chineses, inicialmente focados em infraestrutura, lançado em 2013, pelo presidente Xi Jinping, que constitui uma grande plataforma de aplicação de investimentos em diversos setores produtivos. Provavelmente ele resulta de um projeto de globalização com características chinesas (Pautasso, Doria e Nogara, 2020) e certamente serve aos objetivos de desenvolvimento e segurança do país no longo prazo.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea.

3. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea.

Naturalmente, o projeto de integração da Eurásia, sob liderança da China, além de ilustrar a redistribuição de poder mundial desde a década de 1970, gera tensionamentos com os Estados Unidos e seus aliados. Como evidência dessas disputas, os países do G7, em reunião de cúpula em junho de 2021, anunciaram a criação de um projeto “rival” da BRI, conhecido como Reconstruir um Mundo Melhor (Build Back Better World – 3BW), cujo objetivo é mobilizar o setor privado para promover investimentos em infraestrutura no mundo em desenvolvimento.

Para conseguir seu intento, e com a finalidade de financiar os projetos BRI, a China mobilizou um grande conjunto de bancos públicos e comerciais. Também criou fundos específicos de financiamento, além de permitir e incentivar a participação de bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD). Como resultado, houve também um significativo fluxo de capitais chineses, os quais têm potencial de afetar positivamente as economias hospedeiras dos projetos BRI, ainda que com a presença de contradições e efeitos colaterais desse movimento.

O texto, além desta introdução, está organizado da seguinte forma: a primeira seção aborda brevemente os antecedentes da BRI, destacando a estratégia *Going Global* e o papel da crise financeira de 2008, que forçou mudança de rumos na trajetória de desenvolvimento chinesa. A segunda seção tem o papel de descrever a Nova Rota da Seda, incluindo os canais de financiamento da iniciativa. A terceira seção objetiva descrever o panorama de investimentos chineses, sobretudo em decorrência da BRI. Por fim, há as considerações finais.

2 REFORMA E ABERTURA E TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO (1978-2008)

As políticas liberalizantes introduzidas por Deng Xiaoping no final da década de 1970 afetaram decisivamente a economia chinesa. A reforma começou pelo campo, onde produtores rurais receberam direitos de propriedade antes inexistentes. O efeito sobre produção e renda agrícolas foi significativo e esses benefícios logo se espalharam pelo restante da economia,⁴ mobilizando recursos para infraestrutura e indústria (Kroeber, 2020).

O desenvolvimento dos setores intensivos em ciência e tecnologia igualmente se constituíram fundamentais para a superação dos atrasos econômico e tecnológico chineses. No entanto, o elemento crucial parece ter sido a decisão de integrar o país à globalização econômica (Bijian, 2005). Esse processo se deu de forma gradual, regulada e pragmática, sendo amparada em dois vetores centrais: abertura comercial e atração de capital estrangeiro.

Para Cunha e Acioly (2009), o processo obedeceu a certas etapas, tendo em vista as dificuldades em se introduzir mecanismos de mercado em uma economia de planejamento central e as necessidades políticas domésticas, dada a existência de focos de resistência ao reformismo.

As reformas pautaram-se então pelo equilíbrio entre planejamento centralizado e descentralizado, tendo muitas vezes ocorrido num ritmo de vai-e-vem (Kroeber, 2020); e pela introdução gradual dos mecanismos de mercado e a inserção das chamadas zonas econômicas especiais (ZEE), que permitiram

4. Na China atual, a agricultura representa apenas 8% do produto interno bruto (PIB), enquanto a indústria e os serviços representam cada um mais de 40% (Kroeber, 2020).

a experimentação de reformas e políticas num ambiente controlado;⁵ além da absorção de tecnologias e práticas de gestão modernas utilizadas por outros países. A expansão das exportações foi beneficiada pela constituição de um eixo sino-americano de complementaridades produtivas, comerciais e financeiras (Pinto, 2010), e igualmente favorecida pelo ingresso da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001.

A partir dos anos 1990, o modelo de crescimento centrado em exportações entrelaçou-se a uma nova dinâmica doméstica. Com isso, houve elevação dos investimentos públicos em infraestrutura e políticas industriais voltadas à elevação da produtividade e à melhoria das práticas gerenciais por parte das empresas estatais (*state owed enterprises* – SOE) (Pinto, 2010).

A mobilização de recursos voltados para a infraestrutura, essenciais para sustentar o crescimento, exigiu a evolução institucional dos canais de financiamento internos. Assim, a China foi capaz de se inserir de forma virtuosa nas cadeias de produção e comércio em nível regional e global, elevando de forma significativa sua participação do comércio exterior e progressivamente avançando em termos de sofisticação de seu aparato produtivo.

2.1 Estratégia *Going Global*: internacionalização da economia chinesa

Para dar conta da crescente demanda por recursos para sustentar o acelerado ritmo de crescimento, o Estado decidiu encorajar a internacionalização das empresas chinesas. A primeira estratégia nesta direção é conhecida como *Going Global*.⁶ Kotz e Ouriques (2021) recordam que a projeção global dos investimentos chineses foi pensada inicialmente como forma de assegurar o acesso a recursos naturais, especialmente hidrocarbonetos, sendo posteriormente ampliada para abarcar outros propósitos e segmentos.

Segundo Changhong e Wen (2015), o objetivo seria impulsionar firmas chinesas já relativamente competitivas a investir diretamente no exterior, de modo a elevar suas exportações, além de estabelecer e fortalecer empresas multinacionais chinesas. A estratégia evidenciava a pretensão chinesa de construir “campeãs nacionais” em uma ampla variedade de setores, como de *commodities*, bens de consumo, alimentos e bebidas, comércio, navegação e construção.

A expansão do investimento externo direto (IED)⁷ chinês se deu de forma planejada e coordenada pelo Estado, que estabeleceu complexa institucionalidade em diferentes níveis a fim de promovê-lo. Além de acordos facilitadores, o Estado disponibilizou mecanismos de apoio, como instrumentos financeiros e cambiais, subsídios, benefícios fiscais e programas de auxílio e fomento (Nogueira e Haffner, 2016).

5. As ZEE são regiões geográficas que apresentam diferentes legislações de direito econômico e tributário em relação ao resto do país, com objetivo de atrair capital interno e estrangeiro e incentivar o desenvolvimento econômico. A experiência que dava certo era depois expandida para outras ZEEs e mesmo para a economia como um todo, enquanto o que dava errado era abandonado (Alves, 2014).

6. Cintra e Pinto (2017) assinalam que a *Going Global* era composta de quatro objetivos principais, a saber: i) descentralizar e afrouxar as autorizações para internacionalização de empresas chinesas, incentivando a elevação dos investimentos no exterior; ii) melhorar a qualidade dos projetos; iii) atenuar os controles de capital e criar novos canais de financiamento; e iv) agregar as políticas de internacionalização com outras ações no plano internacional, estimulando o reconhecimento de marcas chinesas.

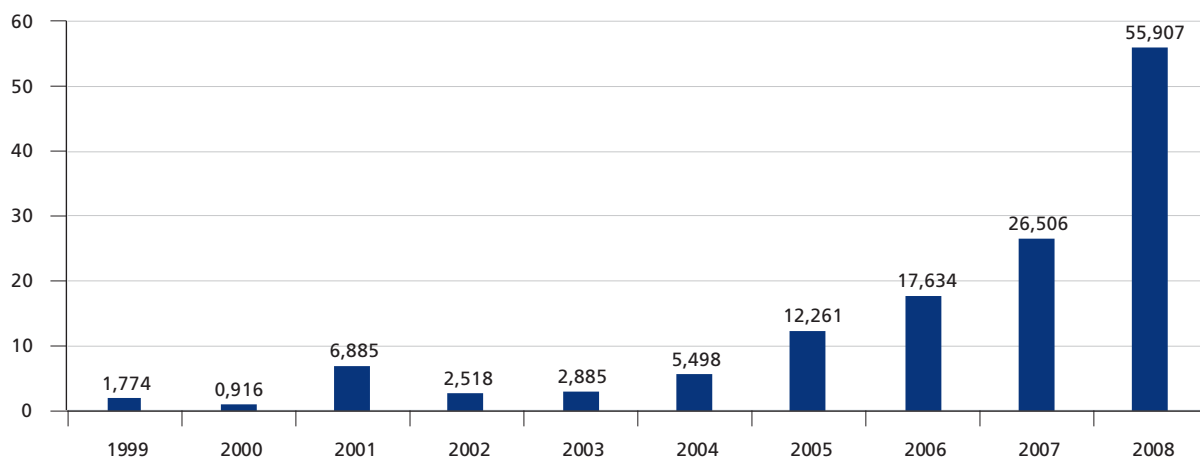
7. Por IED entende-se investimento que envolve relacionamento de longo prazo e reflete um interesse duradouro por entidade residente em uma economia em uma entidade residente em outra economia (UNCTAD, 2017). Em outras palavras, envolve propriedade e presença por tempo indefinido no país receptor (Scissors, 2020). A definição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por sua vez, também adotada por outras instituições, não exige o controle, mas sim uma capacidade de influenciar a administração, sendo estabelecido o mínimo de 10% de poder de voto para definir IED (menos que isso é considerado investimento em carteira) (OCDE, 2018).

Com isso, as firmas chinesas tiveram possibilidade de usufruir de financiamento, subsídios, isenções, empréstimos, taxas diferenciadas e facilidades cambiais operativas, bem como serviços informacionais específicos (Salidjanova, 2011; Sauvant e Chen, 2014). A construção dessa institucionalidade não se deu de forma imediata, perpassando ajustes que proporcionaram a maturação da estratégia ao longo da década de 2000. Como resultado, conforme o esperado, o fluxo de investimento chinês se expandiu sobremaneira no período 2005-2008.

GRÁFICO 1

IED chinês (1999-2008)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).
Elaboração dos autores.

O controle do Estado manteve-se central, sendo exercido por meio das SOE, apesar do crescimento do número de empresas privadas engajadas em empreendimentos no exterior nos últimos anos (Jenkins, 2019). No entanto, “o setor privado chinês, em especial as maiores companhias, caracterizam-se por cultivar o capitalismo de compadrio (*crony capitalism*)”⁸ (Kroeber, 2020, p. 118).

2.2 Os impactos da crise de 2008

O regime de crescimento chinês, baseado nas exportações e no investimento, foi fortemente impactado pela crise financeira de 2008. Esta causara a contração, de forma duradoura, da demanda dos países centrais, principais destinos das exportações chinesas até então. As políticas fiscal e monetária expansionistas adotadas pelo governo chinês, a despeito de inicialmente bem-sucedidas,⁹ ampliaram ainda mais as distorções, principalmente com relação à capacidade produtiva doméstica.

Cintra, Silva Filho e Pinto (2015) recordam que a taxa de investimentos chinesa avançara de 40% para 47% do PIB, no período pós-crise, o que gerou capacidade ociosa em inúmeros setores,

8. Para Kroeber (2020), as firmas privadas chinesas costumam depender total ou parcialmente de investimentos e patronagem estatal. Em muitos casos, é difícil saber se as firmas privadas são realmente independentes do governo.

9. Nos anos imediatos após a crise, a China foi capaz de manter o seu ciclo de crescimento, sustentando, em conjunto com outros emergentes, o crescimento econômico global. Por um tempo, esse fenômeno chegou a sugerir a tese do “descolamento”, isto é, de que as economias emergentes estariam num processo de crescimento autônomo, e, portanto, descolado dos países capitalistas avançados (Scherer, 2015).

tornando-os dependentes de grandes projetos de infraestrutura, da expansão do mercado imobiliário, do endividamento das províncias e dos governos locais, bem como da alavancagem de segmentos dos setores bancário e não bancário.

Como a redução na demanda externa persistia, o Estado entendeu que precisava lidar com o esgotamento de um regime amparado por exportações de manufaturas de baixa e média complexidade para um grupo concentrado de países. Em âmbito interno, as distorções geradas pelas altas taxas de investimento implicaram a elevação da participação do consumo doméstico e a redução do papel do investimento. Por fim, também houve o consenso de que as desigualdades de diferentes naturezas (econômicas, sociais e regionais) deveriam ser enfrentadas, exigindo a construção de um “Estado de bem-estar com características chinesas”.¹⁰

A necessidade de buscar novos vetores de crescimento, sustentados pelo consumo doméstico e pela inovação tecnológica, implicou também mudanças na inserção internacional, especialmente com a ascensão de Xi Jinping (2013-atual).

3 A NOVA ROTA DA SEDA: UMA SAÍDA INTERNACIONAL PARA UM DILEMA DOMÉSTICO

O estilo do novo mandatário chinês iria caracterizar maior proatividade e assertividade da diplomacia chinesa em diversas dimensões (Yan, 2014; Zha, 2015), refletindo não somente o *status* de potência tecnológica e financeira alcançado pelo país, mas também o desejo de assumir responsabilidades condizentes com uma grande potência (Zhao e Gao, 2015).

Segundo Kroeber (2020), a orientação básica da política de Xi Jinping constitui o “capitalismo de Estado”. Mesmo que as firmas chinesas sejam *profit-seeking*, o Estado sempre interviu de várias maneiras para direcionar fluxos de investimentos para indústrias prioritárias.¹¹ Tais intervenções ocorrem em larga escala, menos constrangidas que as ocorridas em nações industriais avançadas.

Também por isso, a China é vista como ameaça competitiva e, mesmo que buscase a atualização tecnológica à moda ocidental, à medida que os esforços fossem bem-sucedidos, o surgimento de empresas tecnologicamente proficientes seria percebido como uma ameaça aos líderes industriais estabelecidos (Kroeber, 2020).

O lançamento das propostas que viriam se aglutinar na chamada One Belt, One Road (OBOR), posteriormente rebatizadas para Belt and Road Initiative (BRI), ocorreu entre os meses de setembro e outubro de 2013, durante as visitas de Xi Jinping ao Cazaquistão e à Indonésia, respectivamente. No primeiro país, o presidente chinês anunciou a intenção de construir o “cinturão econômico da rota da seda”, com a finalidade de integrar o oeste chinês à Europa, à Rússia e à Ásia Central e Ocidental.

10. Cintra e Pinto (2017) argumentam que a construção de um novo “contrato social” na China envolve ações para reduzir as desigualdades sociais e regionais, como maior cobertura no sistema de saúde e previdência; provisão de bens públicos universais; desenvolvimento com menor impacto ambiental; e ampliação da renda e do consumo.

11. Kroeber (2020) afirma que as fronteiras conceituais entre o capitalismo de Estado chinês e o capitalismo de mercado ocidental são frequentemente difusas (os governos de todos os países frequentemente intervêm de várias maneiras para promover ou proteger setores favorecidos).

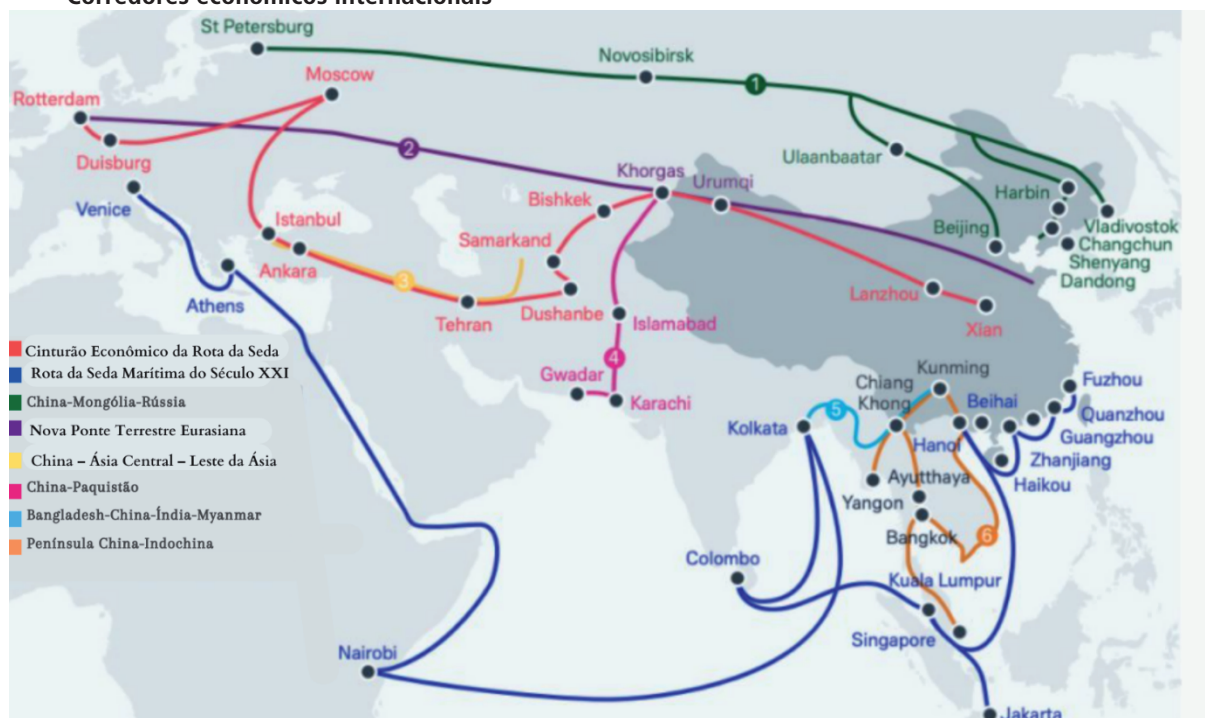
Na Indonésia, Xi Jinping sinalizou a sua pretensão de estabelecer a “rota marítima do século XXI”, integrando a China aos países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN),¹² sobretudo.

Cai (2017) afirma que a proposta do cinturão objetivou integrar o oeste chinês à Europa, especialmente por meio da Ásia Central, perfazendo a função de artérias irrigadoras da integração econômica, enquanto a rota visa integrar as províncias ao sul da China ao Sudeste Asiático, com auxílio da construção de ferrovias e infraestrutura portuária.

O cinturão e a rota foram subdivididos por meio de seis corredores econômicos internacionais, os quais tencionavam abranger inicialmente 65 países: i) China-Mongólia-Rússia; ii) Nova Ponte Terrestre da Eurásia; iii) China-Ásia Central-Ásia Ocidental; iv) Bangladesh-China-Índia-Mianmar (BCIM); v) China-Península da Indochina; vi) China-Paquistão (figura 1).

O escopo geográfico inicial da BRI, lembra Yiwei (2016), reuniria 4,4 bilhões de pessoas e um PIB de cerca de US\$ 21 trilhões, aproximadamente 29% da produção global, em valores de 2016. No entanto, a China seguiu formalizando memorandos de entendimento com outras nações interessadas, chegando a um total de 139 países de distintas regiões e diferentes níveis de renda em 2021 (quadro 1). A abrangência da Nova Rota da Seda estende-se atualmente de leste a oeste, do Pacífico à Europa, com conexões com as regiões oriental e central da Ásia, expandindo-se para Rússia, Europa Central e Oriental e África, atingindo também a Europa Ocidental e até mesmo a América Latina.

FIGURA 1

Corredores econômicos internacionais

Fonte: Deutsche Bank (2019).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser revisados e padronizados em virtude das condições técnicas do original (nota do Editorial).

12. A ASEAN foi criada em 1967 e reúne, além da Indonésia, os países da região: Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia, Brunei, Vietnã, Mianmar, Laos e Camboja.

QUADRO 1
Participantes da Nova Rota da Seda, por grupo de renda

Grupo de renda	Países
Renda alta	Antígua e Barbuda; Áustria; Bahrein; Barbados; Brunei; Chile; Croácia; Chipre; República Tcheca; Estônia; Grécia; Hungria; Itália; Kuwait; Letônia; Lituânia; Luxemburgo; Malta; Nova Zelândia; Omã; Panamá; Polônia; Portugal; Qatar; Arábia Saudita; Seychelles; Singapura; Eslováquia; Eslovênia; Coreia do Sul; Trinidad e Tobago; Emirados Árabes Unidos; Uruguai.
Renda média-alta	Albânia; Argélia; Azerbaijão; Bielorrússia; Bósnia e Herzegovina; Bulgária; China; Ilhas Cook; Costa Rica; Cuba; Dominica; Equador; Guiné Equatorial; Fiji; Gabão; Granada; Guiana; Irã; Iraque; Jamaica; Cazaquistão; Líbano; Macedônia; Malásia; Maldivas; Montenegro; Namíbia; Niue; Peru; Romênia; Rússia; Samoa; Sérvia; África do Sul; Suriname; Tailândia; Tonga; Turquia; Venezuela.
Renda média-baixa	Angola; Bangladesh; Bolívia; Camboja; Camarões; Cabo Verde; Congo; Costa do Marfim; Djibuti; Timor Leste; Egito; El Salvador; Geórgia; Gana; Indonésia; Quênia; Kiribati; Quirguistão; Laos; Lesoto; Mauritânia; Micronésia; Moldávia; Mongólia; Marrocos; Mianmar; Nigéria; Paquistão; Papua-Nova Guiné; Filipinas; Ilhas Salomão; Sri Lanka; Sudão; Tunísia; Ucrânia; Uzbequistão; Vanuatu; Vietnã; Zâmbia.
Renda baixa	Afeganistão; Benin; Burundi; Chade; Comores; República Democrática do Congo; Etiópia; Gâmbia; Guiné; Libéria; Madagascar; Mali; Moçambique; Nepal; Níger; Ruanda; Senegal; Serra Leoa; Somália; Sudão do Sul; Tajiquistão; Tanzânia; Togo; Uganda; Iêmen; Zimbábue.

Fonte: Sacks (2021).
Elaboração dos autores.
Obs.: De acordo com o Banco Mundial, a divisão dos países de acordo com o grupo de renda se dá por patamares vinculados com a Renda Nacional Bruta (RNB) *per capita*. As economias de renda baixa possuem uma renda per capita de US\$ 1.045 ou menos; as de renda média, entre US\$ 1.046 e US\$ 4.095; as de renda média-alta, entre US\$ 4.096 e US\$ 12.695; e as economias de renda alta, acima de US\$ 12.695. Disponível em: <<https://bit.ly/3E6Asc7>>.

3.1 O papel dos investimentos em infraestrutura

A infraestrutura constituiu, em princípio, o foco central da Nova Rota da Seda. Afinal, a iniciativa previa, desde o início, a promoção de grandes projetos de construção civil como forma de fomentar a integração econômica regional. Não por acaso, a reconhecida lacuna global em infraestrutura parecia justificar a empreitada chinesa.¹³

O continente asiático, considerado o mais dinâmico economicamente (Khanna, 2019), apresenta fortes contradições: cerca de 400 milhões de pessoas sem acesso à eletricidade; lacunas de cerca de US\$ 8 trilhões, no setor de transportes; e de US\$ 2,3 trilhões nas telecomunicações. Além disso, aproximadamente 300 milhões de asiáticos não possuem acesso à água potável segura e 1,5 bilhão de pessoas, ao saneamento básico (OCDE, 2018).

Então, os projetos planejados pela BRI poderiam dar conta de necessidades básicas (infraestrutura de energia, transportes e comunicações) de muitos países. A China, por sua vez, exploraria a retórica cooperativa, projetando *soft power* para conquistar simpatia junto a potenciais parceiros. A lógica subjacente à chamada cooperação “ganha-ganha” (*win-win*), colocada pelas autoridades chinesas como o “caminho” para a Nova Rota da Seda,¹⁴ assentou-se justamente no potencial de complementaridade entre a China e seus vizinhos mais próximos.

De um lado, o gigante asiático possui um conjunto de canais institucionais públicos capazes de prover financiamento de longo prazo, além de empresas com capacidade técnica para realização de grandes projetos de infraestrutura. Por outro, os países vizinhos necessitam de investimentos para suprir seu *deficit* de infraestrutura, demandando também a *expertise* chinesa em projetos de construção e engenharia. Contudo, essas interações não ocorreriam sem contradições, havendo casos negativos associados à falta de transparência, aos impactos sociais e ambientais em comunidades afetadas pelos projetos e aos próprios impactos econômicos.

13. Com base em diferentes fontes, a OCDE (2018) estimava as necessidades globais de investimento variando entre US\$ 2,9 trilhões e US\$ 6,3 trilhões por ano. Considerando apenas o continente asiático, o Asian Development Bank (ADB, 2017) registrou a demanda por investimento em infraestrutura na ordem de US\$ 26 trilhões até 2030.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3JJVpE>>.

3.2 Os canais de financiamento da BRI

A BRI, conforme se verá adiante, funciona como um vetor de inserção internacional da China na contemporaneidade, sendo financiada por um sistema composto por múltiplas fontes (quadro 2), com destaque para bancos de desenvolvimento (*policy banks*), bancos comerciais, fundos e BMDs.

Jenkins (2019) adverte que tanto CDB e quanto o Banco de Exportação e Importação da China (China Exim Bank – CHEXIM) constituem peças-chave no projeto de globalização chinês inaugurado com a estratégia *Going Global*. Ambas as instituições lideram os empréstimos chineses no exterior, providenciando fundos de longo prazo. Neste sentido, perfazem papel central para a cooperação para o desenvolvimento com características chinesas, envolvendo doações, empréstimos sem juros, empréstimos concessionais, créditos concessionais à exportação e investimento, entre outros (Liu, Xu e Fan, 2020). Desde 2009, essas duas instituições têm se expandido de forma significativa, atingindo abrangência global e, a partir de 2013, providenciando grande parte do financiamento para projetos em países da BRI.

QUADRO 2

Principais canais de financiamento da BRI

Instituição	Categoria	Funcionalidades	Contribuição esperada
Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank – CDB)	Banco público de desenvolvimento (<i>policy bank</i>)	Empréstimos não concessionais e linhas de crédito Empréstimos concessionais Apoio ao investimento no exterior Programas de empréstimo suplementar	US\$ 150 bilhões
CHEXIM	Banco público de desenvolvimento (<i>policy bank</i>)	Créditos de exportação preferenciais Crédito do comprador de exportação Crédito do vendedor de exportação Empréstimos concessionais	US\$ 80 bilhões
Banco de Desenvolvimento da Agricultura	Banco comercial público	Apoio ao investimento no exterior	-
Banco Industrial e Comercial (ICBC)	Banco comercial público	Empréstimos não concessionais	US\$ 40 bilhões
Banco de Construção da China (China Construction Bank – CCB)	Banco comercial público	Suporte aos projetos da BRI	US\$ 10 bilhões
Banco da China (Bank of China – BoC)	Banco comercial público	Empréstimos não concessionais	US\$ 130 bilhões
Fundo da Rota da Seda	Fundo para desenvolvimento internacional	Financiar projetos associados com a BRI	US\$ 40 bilhões
Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB)	Banco multilateral de desenvolvimento	Financiar projetos de infraestrutura na Ásia, não necessariamente vinculados com a BRI	US\$ 100 bilhões (capital autorizado)
Novo Banco de Desenvolvimento (NDB BRICS)	Banco multilateral de desenvolvimento	Financiar projetos de infraestrutura sustentável no BRICS e nos países em desenvolvimento	US\$ 50 bilhões (capital subscrito)

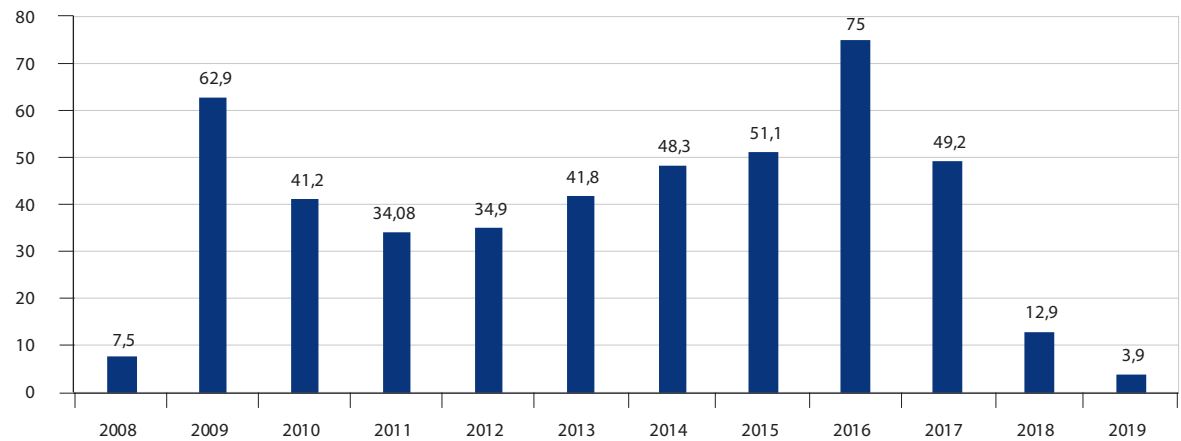
Fonte: OCDE (2018); CDB e UNDP (2019).

Elaboração dos autores.

Ray e Simmons (2020) apontam que, entre 2008 e 2019, o CDB e o CHEXIM empenharam US\$ 462 bilhões em 858 projetos no exterior.¹⁵ A trajetória dos empréstimos dos bancos chineses é, contudo, irregular. O gráfico 2 sugere elevação significativa dos empréstimos em 2009, na esteira da crise financeira de 2008, seguido por um momento de estabilização. Com o anúncio da BRI, em 2013, novos impulsos para financiamentos no exterior são percebidos, com uma trajetória ascendente entre 2013 e 2016; e tendência de queda a partir de 2017.

15. Esse montante é praticamente igual aos US\$ 467 bilhões emprestados pelo Banco Mundial durante o mesmo período.

GRÁFICO 2
Financiamento do CDB e do CHEXIM no exterior (2008-2019)
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Ray *et al.* (2021).
Elaboração dos autores.

Desde 2013, CDB e CHEXIM proveram em conjunto recursos superiores a US\$ 282 bilhões, embora com uma relativa concentração em alguns países. Em termos regionais, o principal destinatário é o continente asiático, com 36% dos empréstimos (tabela 1).

TABELA 1
Compromissos do CDB e do CHEXIM (2008-2019)

Região/país	Compromissos do CDB e do CHEXIM (US\$ bilhões)	Representação (%)	BRI?
Ásia	164,3	35,5	
Paquistão	39,8	8,6	Sim
Irã	16,5	3,6	Sim
Indonésia	14,5	3,1	Sim
Turcomenistão	14,2	3,1	Sim
Bangladesh	11	2,4	Sim
Filipinas	10	2,2	Sim
Outros (Ásia)	58,3	12,6	-
África	104,5	22,6	
Angola	29,6	6,4	Sim
Quênia	8,8	1,9	Sim
Etiópia	8,3	1,8	Sim
Outros (África)	57,8	12,5	-
Américas	130,7	28,2	
Venezuela	58,2	12,6	Sim
Brasil	28,2	6,1	Não
Equador	18,4	4,0	Sim
Argentina	17,1	3,7	Não
Outros (América)	8,8	1,9	-
Europa	57,2	12,4	
Rússia	37	8,0	Sim
Outros (Europa)	20,2	4,4	-
Outros	6,08	1,3	-

Fonte: Ray *et al.* (2021).
Elaboração dos autores.

O principal receptor de empréstimos oriundos dos bancos CDB e CHEXIM na Ásia é o Paquistão, com US\$ 39,8 bilhões. Desde 2013, foram US\$ 30,68 bilhões para construção e modernização de rodovias, ferrovias, gasodutos, usinas termelétricas, hidrelétricas, nucleares, infraestrutura urbana, entre outros.

Paquistão, Irã, Indonésia, Turcomenistão, Bangladesh e Filipinas respondem por cerca de 64% dos financiamentos chineses na Ásia desde 2008, acumulando US\$ 106 bilhões em aportes dos *policy banks*. Esses aportes se distribuem em financiamentos para projetos em energia, transportes, telecomunicações, manufatura, serviços públicos, entre outros, incluindo também empréstimos discricionários. Outros países asiáticos signatários da BRI absorveram recursos não desprezíveis dessas instituições, como é o caso do Sri Lanka (US\$ 8,7 bilhões), Vietnã (US\$ 8,7 bilhões), Cazaquistão (US\$ 8,4 bilhões), Laos (US\$ 5,5 bilhões) e Camboja (US\$ 5 bilhões).

Na África, Angola é o país que mais recebeu financiamento, com US\$ 29,6 bilhões, reunindo cerca de 28,3% do total. Acker e Brautigam (2021) identificam que o volume e a modalidade dos empréstimos neste país variam em diferentes e importantes formas em relação ao restante dos países do continente, já que a sua maioria é assegurado pelas exportações de petróleo.¹⁶ Nos últimos anos, houve significativa redução na liberação de empréstimos ao país, após o recorde atingido em 2016, com US\$ 15,3 bilhões, refletindo receios a respeito da necessidade de renegociação das dívidas por conta da queda no preço do petróleo entre 2014 e 2015. As duas instituições não liberaram recursos ao país em 2018 e 2019.

O Quênia é o segundo país africano que mais recebeu recursos, com US\$ 8,8 bilhões. Desde 2013, são doze empréstimos, totalizando US\$ 6,8 bilhões. Entre 2014 e 2015, foram liberados US\$ 3,6 bilhões para construção da ferrovia SGR, de 480 km, que liga a cidade portuária de Mombasa à capital Nairóbi.¹⁷ O país também sofreu escassez de empréstimos nos últimos anos, com apenas US\$ 265 milhões liberados pelo CHEXIM em 2019. A queda nos preços das *commodities* exportadas (petróleo) também prejudicou a capacidade de pagamento. Em 2020, o país entrou com requisições na Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (Debt Service Suspension Initiative – DSSI) do G20. Legisladores quenianos inclusive solicitaram junto à China a reestruturação da dívida relativa à ferrovia Mombasa-Nairóbi (Acker e Brautigam, 2021).

Entre 2008 e 2019, a Etiópia recebeu trinta e cinco empréstimos, somando US\$ 8,3 bilhões. A maior parte dos recursos foi alocada depois de 2013 (US\$ 6,8 bilhões), com o setor de transportes se sobressaindo.¹⁸ De forma similar aos casos angolano e queniano, a Etiópia não recebeu empréstimos em 2019, também por conta de receios dos emprestadores chineses a respeito de requisições anteriores do país para reestruturação de dívidas (Acker e Brautigam, 2021).¹⁹

16. Acker e Brautigam (2021) identificam que Angola representa 70% dos empréstimos lastreados em recursos na África, elevando para 26% essa modalidade de financiamento no continente. Ao excluir Angola, apenas 8% dos empréstimos chineses na África são assegurados com exportações de recursos naturais.

17. O projeto, em operação, desde 2017, foi construído a partir de padrões chineses e com tecnologias e equipamentos igualmente provenientes da China. Mais informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3m9au03>>.

18. O destaque recai na liberação de duas parcelas de financiamento para a construção da ferrovia Addis Ababa-Djibouti.

19. Outros três países africanos, parceiros da BRI, receberam financiamentos relevantes dos bancos chineses: Nigéria (US\$ 6,1 bilhões); Zâmbia (US\$ 5 bilhões); e Camarões (US\$ 5,3 bilhões). Juntos, esses seis países citados representam 60,34% dos financiamentos chineses na África desde 2009.

Na Europa, a Rússia²⁰ atraiu cerca de 65% dos financiamentos, arrematando US\$ 37 bilhões dos bancos chineses entre 2008 e 2019. Deste total, US\$ 12 bilhões foram alocados após o lançamento da BRI, abarcando projetos em energia, transportes, manufatura e telecomunicações.

Sérvia e Hungria também receberam recursos para a construção da ferrovia Belgrado-Budapeste, empreendimento estratégico no contexto da BRI, principalmente ao possibilitar futuras conexões entre o porto de Piraeus (Grécia) e os países da Europa Central (Posaner e Bayer, 2020).

Na América Latina, cerca de 90% dos aportes do CDB e do CHEXIM se direcionaram a apenas quatro países – Venezuela, Brasil, Equador e Argentina (Ray *et al.*, 2021; Gallagher e Myers, 2021). É importante ressaltar que, ao contrário de Venezuela e Equador, Brasil e Argentina ainda não se incorporaram formalmente à iniciativa.

A Venezuela e o Equador apresentaram casos similares àqueles verificados com alguns países africanos. Os países receberam empréstimos volumosos, alguns deles lastreados em exportações de petróleo futuras (Gallagher, 2016). Nos últimos anos, inquietações a respeito da sustentabilidade da dívida nestes dois países, além da instabilidade política na Venezuela, levaram a uma redução nos aportes chineses. Em 2019, apenas US\$ 1,1 bilhão foi destinado por parte do CDB e CHEXIM para a América Latina, ao passo que não foram registrados novos aportes em 2020 (Ray, Albright e Wang, 2021).

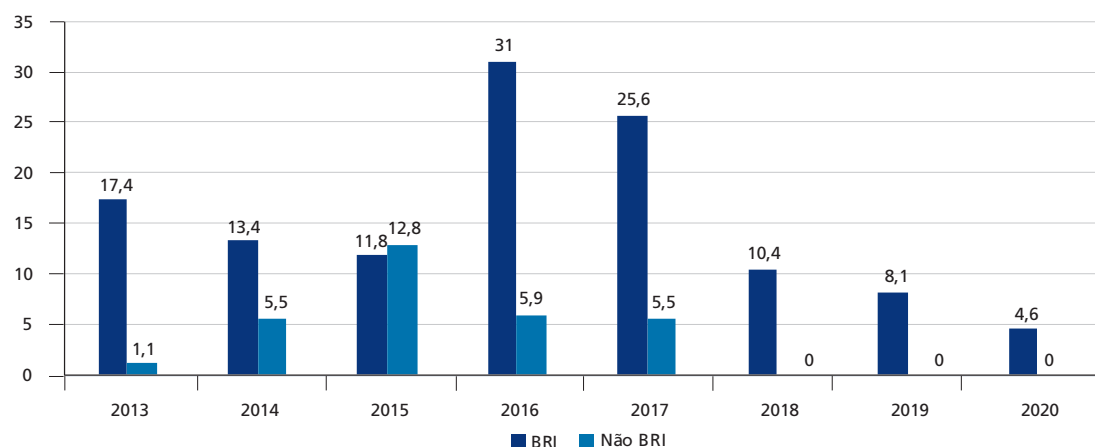
Considerando a contextualização em relação aos principais destinos de financiamento dos *policy banks* na esfera da BRI, é possível notar uma prevalência de empréstimos nos setores de transporte e energia. Desde 2009, US\$ 249 bilhões foram destinados à construção de infraestruturas de transporte e energia, sugerindo que a BRI e seus objetivos consolidam a posição da China enquanto potência global de infraestrutura (Ray e Simmons, 2020).

Em relação ao setor de energia, Gallagher (2021) apresenta dados relativos à evolução dos recursos empenhados pelo CDB e pelo CHEXIM, diferenciando projetos de países parceiros da BRI e não signatários entre 2013 e 2020 (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Financiamento em energia do CDB e do CHEXIM: BRI versus não BRI (2013-2020)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Gallagher (2021).

Elaboração dos autores.

20. Ao contrário de outras bases, Ray *et al.* (2021) colocam a Rússia como parte da Europa.

A redução nos compromissos do CDB e do CHEXIM na liberação de empréstimos ao setor de energia vem ocorrendo desde 2016, mas com a pandemia de covid-19, o fenômeno se acentuou, devido a fatores como redução na demanda externa, maior discricção interna, restrições fiscais dos países tomadores e enfoque dos bancos chineses no suporte à recuperação econômica doméstica.

É possível distinguir essa evolução em dois períodos, sendo a primeira ascendente (2013-2016) e outra descendente (2017-2020). Durante o primeiro período, foram aproximadamente US\$ 100 bilhões em empréstimos, dos quais US\$ 73,6 bilhões foram para países da BRI. Nos últimos quatro anos, foram liberados US\$ 54,2 bilhões, dos quais US\$ 48,7 bilhões se dirigiram para países inseridos na iniciativa.

Ma, Gallagher e Chen (2021) identificam que a redução no período 2017-2020 foi resultado de uma queda nos financiamentos para projetos de exploração e extração, impactando os setores de petróleo e gás. Paralelamente, foi identificada uma elevação nos recursos alocados em distribuição e transmissão de eletricidade, especialmente a partir de fontes renováveis, enquanto os aportes para geração de energia permaneceram estáveis.

Mingey e Kratz (2021) pontuam que os dados da Global Development Policy Center (Ray *et al.*, 2021; Gallagher, 2021) demonstram um declínio exagerado dos financiamentos chineses, com destaque para os US\$ 3,9 bilhões identificados em 2019, que representam uma queda de 94% em relação ao pico atingido em 2016. Para os autores, essa distorção se explica principalmente pela exclusão das operações dos bancos comerciais, crescentemente envolvidos no financiamento transfronteiriço.

Os principais bancos comerciais (quadro 2) reúnem-se no chamado big four: ICBC, BoC, Banco da Agricultura da China (Agriculture Bank of China – ABC) e CCB. De acordo com o CDB e a United Nations Development Program (UNDP), o ICBC²¹ e o BoC²² constituem os principais bancos comerciais chineses inseridos na BRI (CDB e UNDP, 2019).

Na África, segundo a China-Africa Research Initiative, as instituições estritamente comerciais como o ICBC e o BoC vêm tendo uma atuação cada vez mais relevante. Entre 2015 e 2019, esses bancos assinaram US\$ 6,4 bilhões em financiamento para países africanos, valor superior aos US\$ 3,4 bilhões verificados entre 2010 e 2014 (Acker e Brautigam, 2021).

A plataforma China-Latin America Commercial Loans Tracker também mostra que o ICBC e o BoC ganharam importância na região. Combinadas, essas duas instituições já financiaram 42 projetos desde 2012, em especial nos setores de energia e infraestrutura.²³

A despeito de essa maior presença dos bancos comerciais compensar a redução recente de recursos oriundos dos *policy banks*, Mingey e Kratz (2021) comentam que o declínio do financiamento chinês no exterior se mostra uma tendência e se explica por um conjunto de fatores.

- Há reavaliação de práticas após transações problemáticas e requisições de reestruturação de dívidas em países como Venezuela, Paquistão, Sri Lanka e outros.

21. Até o final de 2018, o ICBC já possuía 426 filiais no exterior, sendo 131 filiais em 21 países da BRI. No Sudeste Asiático, são sessenta filiais em países como Tailândia, Vietnã, Laos, Camboja, Mianmar, Indonésia, Malásia e Singapura. Mais detalhes disponíveis em CDB e UNDP (2019).

22. Em 2019, o BoC já havia estabelecido seiscentas filiais em mais de cinquenta países, sendo 24 signatários da BRI. Por meio de linhas de crédito e outras modalidades de serviços financeiros, financiou US\$ 130 bilhões em seiscentos projetos ao longo dos países da BRI. Mais detalhes disponíveis em CDB e UNDP (2019).

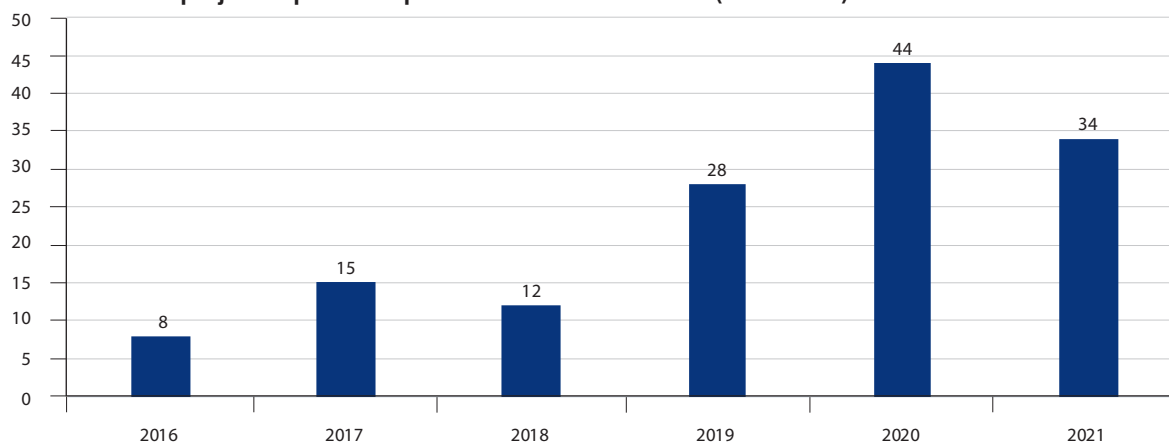
23. Disponível em: <https://www.thedialogue.org/map_list/>.

- Houve pressões para desalavancagem na China, com impactos na capacidade e disposição dos bancos chineses em fazer novos empréstimos, sobretudo em ambientes de alto risco.
- Também houve reações contrárias por parte de alguns países e críticas (principalmente ocidentais) dirigidas a práticas que se configurariam como uma “armadilha da dívida”.²⁴
- Houve denúncias relacionadas a custos elevados, alegações de corrupção e problemas de implementação que elevaram a resistência em países destinatários. Rússia, Malásia, Mianmar, por exemplo, reavaliaram planos de infraestrutura e suspenderam ou renegociaram novos projetos.

Assim, as perspectivas em relação às práticas chinesas de financiamento nos países da BRI sugerem uma maior disposição para emprestar para projetos menores e mais sustentáveis, em linha com as discussões ocorridas durante o segundo Fórum Belt and Road, de 2019 (Mingey e Kratz, 2021; Wang, 2021).

Além dos *policy banks* e bancos comerciais, a China também ajudou a estabelecer novos canais multilaterais de financiamento nos últimos anos. Sem dúvidas, o mais importante deles é o AIIB, que conta atualmente com mais de cem países-membros. Em funcionamento desde 2016, o AIIB já aprovou financiamento para 142 projetos (gráfico 4), cobrindo 31 países-membros. O gráfico 5, por sua vez, detalha os países que possuem ao menos três projetos contemplados pelo AIIB.

GRÁFICO 4

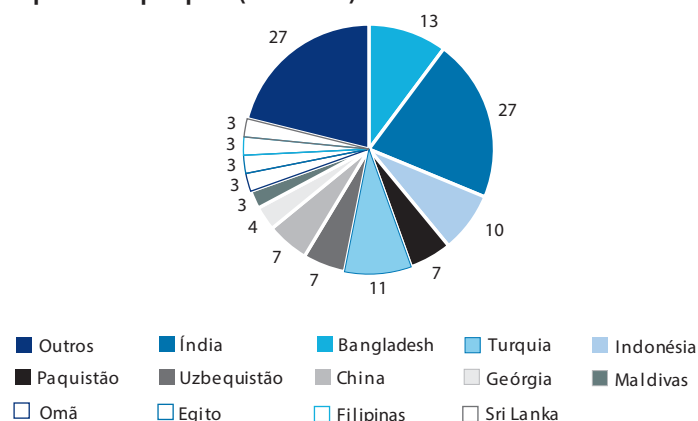
Número de projetos aprovados para financiamento do AIIB (2016-2021)

Fonte: AIIB, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3C0XGzf>>.
Elaboração dos autores.

24. A chamada diplomacia da armadilha da dívida diz respeito a uma suposta prática empregada pela China, na qual buscava sobrecarregar países destinatários com empréstimos e, posteriormente, incrementar sua influência, inclusive se apossando de recursos e ativos estratégicos. Mais detalhes disponíveis em Jones e Hameiri (2020).

GRÁFICO 5

Projetos aprovados pelo AIIB por país (set./2021)



Fonte: AIIB, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3C0XGzf>>.
Elaboração dos autores.

Vale destacar que a Índia, que não está oficialmente incorporada à BRI, acumula 20% dos projetos aprovados, com 27 no total. Os outros trinta países que possuem projetos aprovados, por sua vez, são signatários da BRI.

O AIIB já aprovou projetos avaliados em mais de US\$ 28 bilhões, com desembolsos de US\$ 21,43 bilhões. Essa diferença se justifica pela presença de operações de cofinanciamento principalmente com BMD tradicionais, como Banco Mundial, Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (European Bank for Reconstruction and Development – EBRD) e ADB (CDB e UNDP, 2019).

Os setores de energia e transportes mais uma vez se revelaram os mais importantes, somando cerca de 35% dos projetos aprovados. O restante foi distribuído por vários domínios, como finanças; infraestrutura rural e urbana; saneamento; resiliência econômica; saúde pública; tecnologia da informação e comunicação; e outros.²⁵

O AIIB, portanto, financia projetos cuja finalidade é elevar a cooperação econômica, especialmente na Ásia (AIIB, 2015), direta e indiretamente promovendo a BRI. O banco se propõe a ser uma instituição dedicada ao Sul Global, em especial aos países asiáticos, mas interage frequentemente com os BMD tradicionais,²⁶ os quais possuem décadas de experiência acumulada.

Griffith-Jones, Xiaoyun e Spratt (2016) apontam que o AIIB tem potencial para se tornar uma das instituições centrais no financiamento de infraestrutura na Ásia. Afinal, as experiências anteriores de BMD tradicionais mostram elevação considerável nas operações após a primeira década de funcionamento, dada a expansão da base de capital inicial e a possibilidade de criação de fundos especiais de investimentos.²⁷

Além do AIIB, outro BMD importante, com participação e engajamento chinês, é o Novo Banco de Desenvolvimento (New Development Bank – NDB), também conhecido como

25. Disponível em: <<https://bit.ly/3C0XGzf>>.

26. Mais detalhes disponíveis em: <<https://bit.ly/3iu6m90>>.

27. Além disso, espera-se uma elevação nos financiamentos por meio de operações de cofinanciamento, havendo também a possibilidade de ampliação do grau de alavancagem dos recursos. Para mais detalhes, ver Griffith-Jones, Xiaoyun e Spratt (2016).

banco do BRICS. O NDB possui um escopo mais limitado, não tendo ampliado a sua base de países-membros até recentemente, a despeito do desejo inicial dos países fundadores (BRICS)²⁸ (Batista Júnior, 2019). Os desembolsos igualmente se mostraram restritos, apesar de uma ampliação a partir de 2020, contando o compromisso de oferecer até US\$ 10 bilhões para o Mecanismo de Emergência relacionado à crise da covid-19 (NDB, 2021).

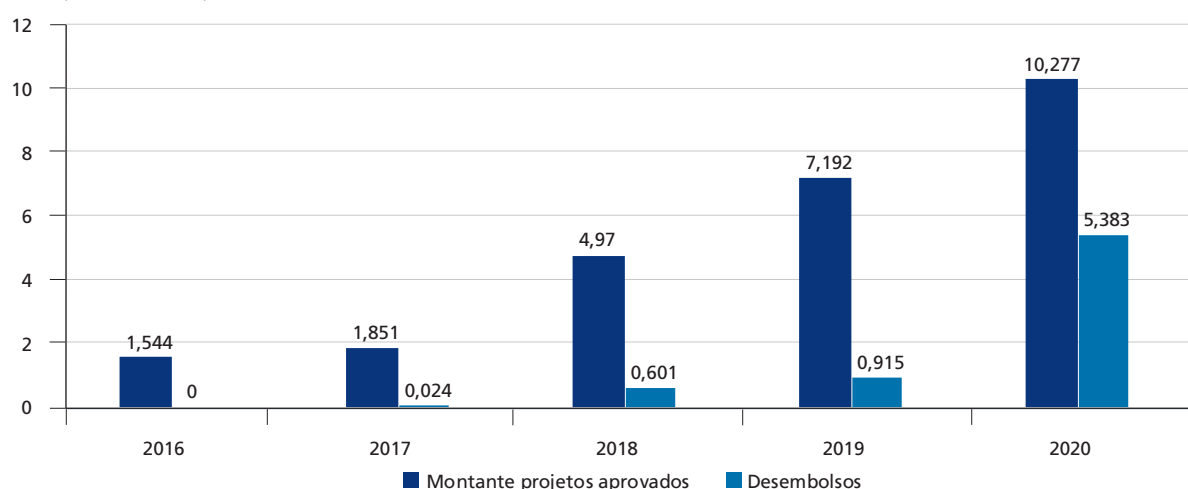
Com capital autorizado de US\$ 100 bilhões e subscrição inicial de US\$ 50 bilhões, o NDB se propõe a financiar projetos em infraestrutura sustentável,²⁹ com alguns setores prioritários, tais como: energias limpas; infraestrutura de transportes; saneamento, irrigação e tratamento de água; desenvolvimento urbano; eficiência ambiental; e infraestrutura digital (NDB, 2021).

Desde 2016, houve 67 projetos aprovados, com um comprometimento de financiamento que soma mais de US\$ 24 bilhões. Entretanto, é evidente que o NDB, assim como o AIIB, pode servir como um mecanismo de financiamento de projetos de conectividade em infraestrutura nos países da BRI, com potencial de influenciar no desenvolvimento da iniciativa. No entanto, apenas uma fração dos recursos foi efetivamente desembolsada, conforme mostra o gráfico 6.

GRÁFICO 6

Compromissos de financiamento e desembolsos do NDB (2016-2020)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: NDB (2021).

Elaboração dos autores.

A China criou ainda, em 2014, o Fundo da Rota da Seda (Silk Road Fund – SRF), com um capital inicial US\$ 40 bilhões,³⁰ cofinanciado pelo CDB, CHEXIM, China Investment Corporation (CIC) e Administração Estatal de Câmbio (State Administration of Foreign Exchange – SAFE). O SRF constitui um fundo de investimento de médio e longo prazo que se propõe a prover financiamento

28. Após um processo de negociação e deliberação, o NDB aprovou, em 2021, a entrada de três novos membros: Emirados Árabes Unidos, Uruguai e Bangladesh.

29. Vazquez (2020) defende que o compromisso declarado do NDB com o financiamento de infraestrutura e desenvolvimento sustentável é talvez o aspecto mais relevante que o diferencia de outros BMD existentes.

30. Em maio de 2017, o governo chinês forneceu um adicional de RMB 100 bilhões ao SRF.

para cooperação econômica e comercial, com destaque para as áreas de infraestrutura, energia, capacidade industrial e cooperação financeira.³¹

Até o final de 2018, o SRF já havia prometido US\$ 11 bilhões em investimentos, com US\$ 7,7 bilhões já realizados e US\$ 2 bilhões previstos para a constituição do Fundo de Cooperação para a Capacidade Produtiva China-Cazaquistão (CDB e UNDP, 2019). A BRI ainda prevê formas alternativas de financiamento, como cofinanciamento com fundos regionais de desenvolvimento com participação e envolvimento chinês (Ásia, África, Europa Central e Oriental América Latina) e BMD tradicionais (CDB e UNDP, 2019).

Sem exaurir os pilares que conformam a rede de financiamento aos projetos da BRI, é possível extrair algumas conclusões, conforme relacionado a seguir.

- Os financiamentos dos policy banks (CDB e CHEXIM) se aglutinam principalmente nos países da BRI e nos setores de energia e transporte.
- Apesar de sua importância em abrir os canais de diálogo e interação em nível governamental, há uma tendência de redução dos empréstimos dos *policy banks*, retratando também mudanças relativas às práticas de financiamento e maiores preocupações com a capacidade de pagamentos dos países destinatários.
- Os bancos comerciais tendem a ter uma atuação mais relevante nos próximos anos, embora suas modalidades de financiamentos não necessariamente cubram financiamentos volumosos para grandes e complexos projetos de infraestrutura.
- O AIIB é o canal de financiamento multilateral mais promissor e com maior capacidade de desempenhar um papel relevante no âmbito da BRI, uma vez que o escopo e a atuação do NDB ainda são bastante limitados.
- Pelas informações disponíveis, a atuação do SRF ainda está aquém de suas possibilidades, possivelmente refletindo uma maior cautela por parte dos *policy banks* e da SAFE, acionistas do fundo.
- É esperada uma recuperação dos níveis de financiamento no período pós-pandemia, tendo em vista a enorme demanda por investimentos em infraestrutura nos países da BRI, embora seja improvável uma replicação dos níveis de 2016.

4 NOVA ROTA DA SEDA COMO VETOR DO IED CHINÊS

A concessão de empréstimos e financiamentos por bancos chineses originou uma série de grandes projetos de infraestrutura nos países parceiros da BRI. Com a criação de ambientes de negócios favoráveis e a redução das incertezas e riscos políticos, seria esperada a elevação dos IED chineses nos países parceiros. Em outras palavras, a assistência técnica e a provisão de empréstimos para infraestrutura representariam uma forma de a China abrir portas para expansão dos investimentos de suas empresas.

31. Disponível em: <<https://bit.ly/3ChRt2B>>.

Entre investimentos, financiamentos e projetos de infraestrutura, Gao e Wang (2018) assinalam que a China estabelece um ecossistema para expansão internacional, no qual distintos atores exercem papéis específicos em torno de uma mesma plataforma. Os governos estabelecem acordos de cooperação e os bancos financiam projetos de infraestrutura construídos por empreiteiras chinesas, facilitando para que outras firmas chinesas promovam negócios em uma miríade atividades econômicas.

Nesse contexto, é possível interpretar que os financiamentos, especialmente dos *policy banks*, pavimentariam o caminho para a entrada do IED chinês, que traz consigo possíveis benefícios ao país receptor e também projetando *soft power* chinês.

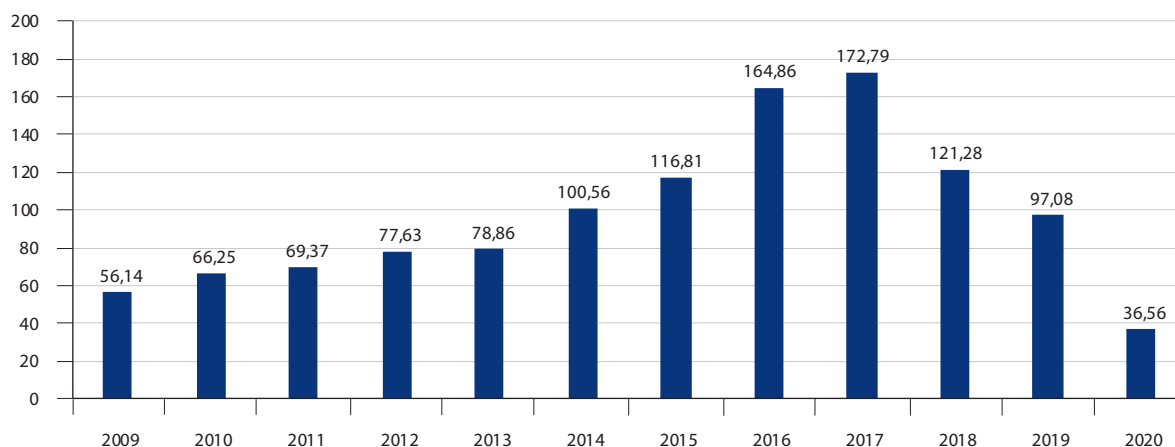
Cabe, assim, identificar em que medida a BRI potencializou, ou não, o IED chinês nos países integrados à iniciativa. Neste trabalho, a base de dados do The China Global Investment Tracker (CGIT), elaborado pela American Enterprise Institute (AEI), foi utilizada (AEI, 2021).

O CGIT é o conjunto mais abrangente de dados públicos relacionados aos investimentos e aos contratos de construção da China, documentados separadamente e em conjunto. Inclui quase quatro mil grandes transações em setores produtivos que envolvem energia, transporte, tecnologia e outros setores, bem como mais de trezentas transações problemáticas. Contudo, os dados compilados pela AEI somente consideram investimentos superiores a US\$ 95 milhões. O gráfico 7 demonstra a evolução do IED chinês na última década, a partir desta base de dados.

GRÁFICO 7

Evolução do IED chinês (2009-2020)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: AEI (2021).

Elaboração dos autores.

A trajetória ascendente dos fluxos globais de IED chineses, ocorrida entre 2009 e 2017, foi seguida por um recuo a partir de 2018. Após o lançamento da BRI, em 2013, os investimentos permaneceram em níveis superiores a US\$ 100 bilhões, com exceção de 2019 e 2020. Para Scissors (2020), esse declínio está relacionado a uma contração de grandes negócios, sobretudo nos Estados Unidos e outros países desenvolvidos,³² que passaram a adotar maiores restrições ao IED chinês, bem

32. Em 2019, o IED chinês nos Estados Unidos foi de US\$ 3,2 bilhões, representando apenas 6% do pico verificado em 2016, de US\$ 53 bilhões (AEI, 2021).

como às novas regulações por parte da China para saída de capitais. Enquanto Cariello (2021, p. 56) pontua que as autoridades do país começaram a se preocupar com aportes que seriam “irracionais”, estabelecendo novos marcos regulatórios para classificar esses investimentos, Scissors (2020) afirma que esse declínio se associa a uma redução no nível de reservas internacionais,³³ atualmente em torno de US\$ 3,2 trilhões (China's..., 2021).

Além das restrições impostas pelos países centrais e novos regramentos institucionais, os impactos da covid-19 influenciaram a redução no fluxo dos investimentos chineses no exterior, apesar de dados oficiais do Ministério do Comércio da China (Ministry of Commerce – MOFCOM) mostrarem o contrário.³⁴ O somatório do IED chinês, de 2005 a 2021, ultrapassou o montante de US\$ 1,2 trilhão, em mais de 1.800 transações (superiores a US\$ 95 milhões), envolvendo todas as regiões do globo (tabela 2). Vale destacar que US\$ 1,1 trilhão foram alocados somente na última década (2010-2020). Os fluxos de IED reservaram um peso relevante aos Estados Unidos e aos países europeus, responsáveis por acumular cerca de 45% dos fluxos de IED chinês desde 2005.

TABELA 2

Distribuição regional do IED chinês (2005-2021)

Região	Valor (US\$ milhões)	Representação (%)
Ásia	326.170	25,2
Leste Asiático	173.690	13,4
Ásia Ocidental	116.670	9,0
Oriente Médio	35.810	2,8
África	96.680	7,5
África Subsaariana	90.460	7,0
Norte da África	6.220	0,5
América do Norte	251.470	19,5
Estados Unidos	187.060	14,5
América do Sul	125.780	9,7
Europa	390.300	30,2
Austrália	101.660	7,9

Fonte: AEI (2021).

Elaboração dos autores.

Nas economias desenvolvidas, houve oportunidades para as firmas chinesas se internacionalizarem em busca de ativos estratégicos (*strategic asset seeking*), como novas tecnologias, habilidades, competências ou marcas internacionalmente reconhecidas (Dunning, 2000; Hansson e Heidi, 2007). Tais ativos servem para as empresas do país asiático superarem desvantagens que emergem de sua posição retardatária na competição internacional.

33. De acordo com dados do Banco Mundial, houve uma redução relevante no nível de reservas internacionais da China entre 2014 e 2016, de US\$ 3,9 trilhões para US\$ 3,09 trilhões, mantendo-se estável desde então. Disponível em: <<https://bit.ly/2XG2jzE>>.

34. Os dados do MOFCOM mostram uma retração de apenas 0,4%, com um montante de US\$ 110,2 bilhões. É importante ressaltar que a base de dados da AEI se baseia em anúncios de IED, enquanto a base do MOFCOM parte dos registros do balanço de pagamentos. São fontes bastantes diferentes. Em momentos de elevada incerteza, é comum uma redução nos anúncios, o que não necessariamente se reflete nos fluxos de recursos, que podem se referir a projetos anunciados há muito tempo.

Em outros países e regiões, como América do Sul e Oriente Médio, por exemplo, predominaram os investimentos em recursos naturais (*resource-seeking*)³⁵ essenciais para a segurança energética e a continuidade do crescimento chinês. Cabe, ainda, mencionar investimentos cuja motivação é a busca de mercados (*market-seeking*). Em setores como o de construção civil e infraestrutura, como houve saturação no mercado doméstico, tal fato impeliu as corporações do país a expandir suas operações em mercados atrativos no exterior.³⁶

A tabela 3 apresenta os dez principais destinos de IED chinês, e apenas dois destes encontram-se formalmente inseridos na BRI.³⁷ Houve um predomínio de países alijados do escopo da BRI em termos de recepção de IED, como Reino Unido, Suíça, Alemanha, Canadá e também o Brasil. Tal fato estilizado revela-se interessante: grande parte do IED para esses países se refere à aquisição de ativos existentes. Não há dúvida de que a iniciativa tenciona alavancar novos investimentos, isto é, adicionar novos empreendimentos à infraestrutura existente nos países signatários (ou não), o que leva muito mais tempo. Dito de outra forma, é possível sugerir que a BRI ainda não potencializou por completo os fluxos de IED nos países da iniciativa.

TABELA 3
Os dez maiores receptores de IED chinês (2005-2020)

País	IED chinês (US\$ bilhões)	BRI?
Estados Unidos	187,1	Não
Austrália	101,7	Não
Grã-Bretanha	96,1	Não
Suíça	61,2	Não
Brasil	61,1	Não
Canadá	56,9	Não
Alemanha	47,8	Não
Singapura	37,1	Sim
Rússia	34,8	Sim
França	33,7	Não

Fonte: AEI (2021).
Elaboração dos autores.

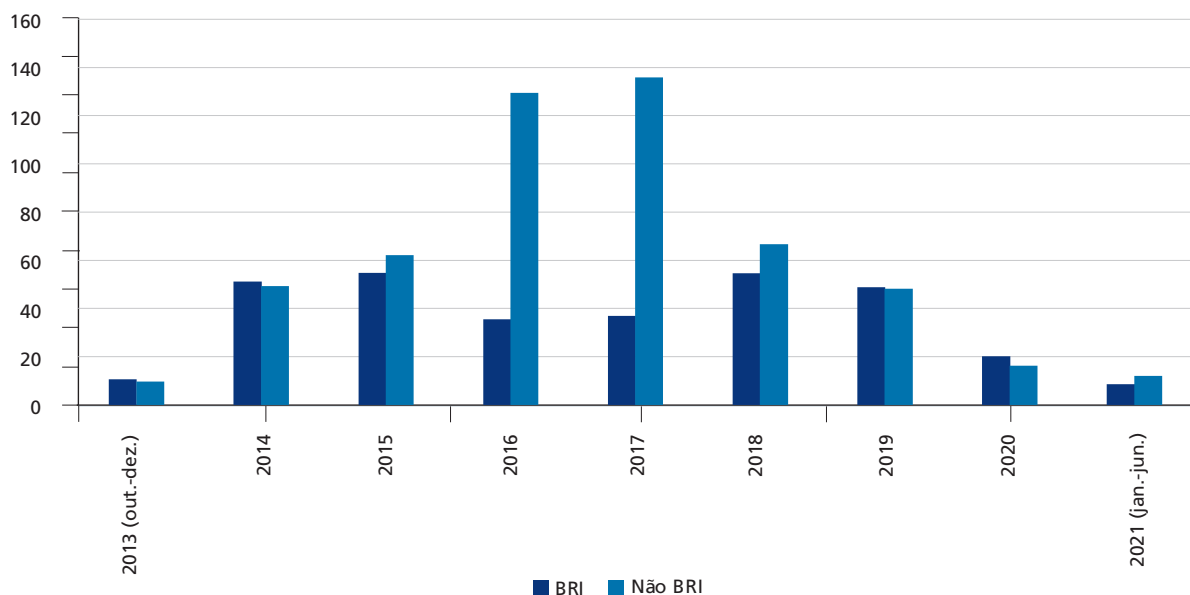
O gráfico 8 compara os fluxos de investimento para países signatários da BRI e países fora do escopo da iniciativa. Seu exame sugere que há trajetórias de investimento equilibradas entre esses dois grupos de países, com exceção dos anos de 2016 e 2017,³⁸ predominantemente marcados por investimentos fora do escopo da iniciativa.

35. Tipologia de investimento orientada ao acesso a recursos, como os naturais (minerais, agrícolas, energéticos etc.), satisfazendo o interesse do investidor em assegurar o seu fornecimento ordenado. Para mais detalhes, ver Dunning (2000).
36. Essa tipologia se caracteriza pela busca em satisfazer um determinado mercado estrangeiro, ou um conjunto de mercados, sendo orientado pela demanda. Ou seja, relaciona-se com a procura de dotações imóveis localizados fora das fronteiras do país de origem, como tamanho do mercado, renda *per capita*, estrutura do mercado, acesso a mercados regionais e globais etc. Para mais detalhes, ver Dunning (2000).
37. O AEI (2021) considera 144 países como participantes da BRI, de acordo com atualização de janeiro de 2021.
38. Esses dois anos fazem com que a média anual de investimentos não BRI seja de US\$ 58,85 bilhões, enquanto aqueles associados com a iniciativa apresentem uma média de cerca de US\$ 36 bilhões (AEI, 2021).

GRÁFICO 8

IED chinês (out./2013-jun./2021)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: AEI (2021).

Elaboração dos autores.

A explicação parcial para essa discrepância reside na elevação significativa, durante o período mencionado, dos investimentos em território norte-americano, que recebeu US\$ 53 bilhões em 2016. Entretanto, cabe mencionar que os dados da AEI (2021) tendem a superdimensionar a categoria BRI, uma vez que integram este conjunto transações em países que viriam a aderir a ela somente em um momento posterior.³⁹ Ademais, há que se ter em mente que os investimentos poderiam fazer parte da BRI numa perspectiva do governo chinês, ainda que o país destinatário não seja signatário da iniciativa. No entanto, para todos os efeitos, seguimos a nomenclatura da fonte de dados usada neste trabalho.

A tabela 4 mostra a evolução do fluxo de investimento nos dez principais receptores de IED chinês, mostrados na tabela 2, considerando o período entre setembro de 2013 e primeiro semestre de 2021.

A tabela 4 sugere que a diferença entre investimentos BRI e não BRI em 2016 e 2017, já assinalada no gráfico 8, é explicada pelo aumento de IED nos Estados Unidos e nos principais europeus receptores de capital chinês. Esse grupo de países, dos quais apenas Rússia e Singapura fazem parte da BRI, responde por 55,26% do total de IED desde 2013.

39. Por exemplo, é contabilizado como investimento BRI transações que aconteceram na Itália a partir de 2014, sendo que o país somente aderiu à iniciativa em 2019.

TABELA 4

Fluxos de IED nos dez principais destinos de investimento (set./2013-jun./2021)

(Em US\$ milhões)

Ano	Estados Unidos	Grã-Bretanha	Suíça	Austrália	Alemanha	Brasil	Singapura	França	Rússia	Canadá
2013	16.120	6.500	0	8.580	800	3.020	1.370	890	5.310	470
2014	17.620	6.920	400	10.060	1.620	1.580	750	3.090	4.130	3.600
2015	17.800	3.310	4.360	10.480	1.690	3.230	4.470	2.820	4.010	1.340
2016	53.410	10.890	2.410	6.630	12.580	13.410	3.040	2.430	2.230	2.750
2017	23.400	28.930	45.370	5.040	7.120	8.570	13.260	1.350	600	2.440
2018	10.100	8.840	190	5.330	12.650	1.560	2.570	4.840	630	5.610
2019	3.290	12.400	0	2.470	5.530	2.030	2.250	4.450	4.480	2.750
2020	1.460	1.450	310	2.610	650	260	1.090	4.440	540	0
2021	580	420	0	0	100	2.940	140	1.080	360	0
Total	143.780	79.660	53.040	51.200	42.740	36.600	28.940	25.390	22.290	18.960

Fonte: AEI (2021).

Elaboração dos autores.

Dos europeus, Grã-Bretanha e Suíça receberam volumosos investimentos em 2017. Em menor medida, Brasil e Alemanha absorveram investimentos representativos em 2016, da ordem de US\$ 13,41 bilhões e US\$ 12,58 bilhões, respectivamente. Como exemplo, temos que a maior transação de investimento externo da China já registrada ocorreu na Suíça em 2017, quando a estatal China National Chemical (ChemChina) comprou 98% da Syngenta, empresa do setor agrícola líder no campo da pesquisa genética e biotecnologia, por US\$ 43 bilhões (Bloomberg, 2016). A maior parte do IED chinês se direcionou, portanto, para países não signatários da BRI (cerca de 60% do total), por meio da aquisição de ativos, embora exista uma tendência de redução no fluxo de capitais chineses nestes países a partir de 2018.

É importante pontuar que isso não significa que a BRI não cumpra o papel de induzir o investimento direto chinês nos países integrados a iniciativa: possivelmente, ainda não houve tempo para que a infraestrutura adicionada implique maior presença de firmas chinesas. No entanto, não se pode descartar a hipótese de que países, sobretudo de renda baixa e média, possam carecer de coordenação política para reduzir os riscos e incertezas para investidores (Du e Zhang, 2018).

Ou seja, o processo de construção de condições (econômicas, políticas, institucionais) necessárias para impulsionar os fluxos de IED ainda está em andamento. Com o tempo, tais países possivelmente deverão absorver maiores fluxos de capitais chineses. Há indícios de que os contratos de construção em infraestrutura, predominantes em signatários da BRI, possivelmente desempenhem o papel de facilitar conexões logísticas e melhorar as condições de negócio para futuras inversões, por parte tanto de estatais como de empresas privadas chinesas.⁴⁰

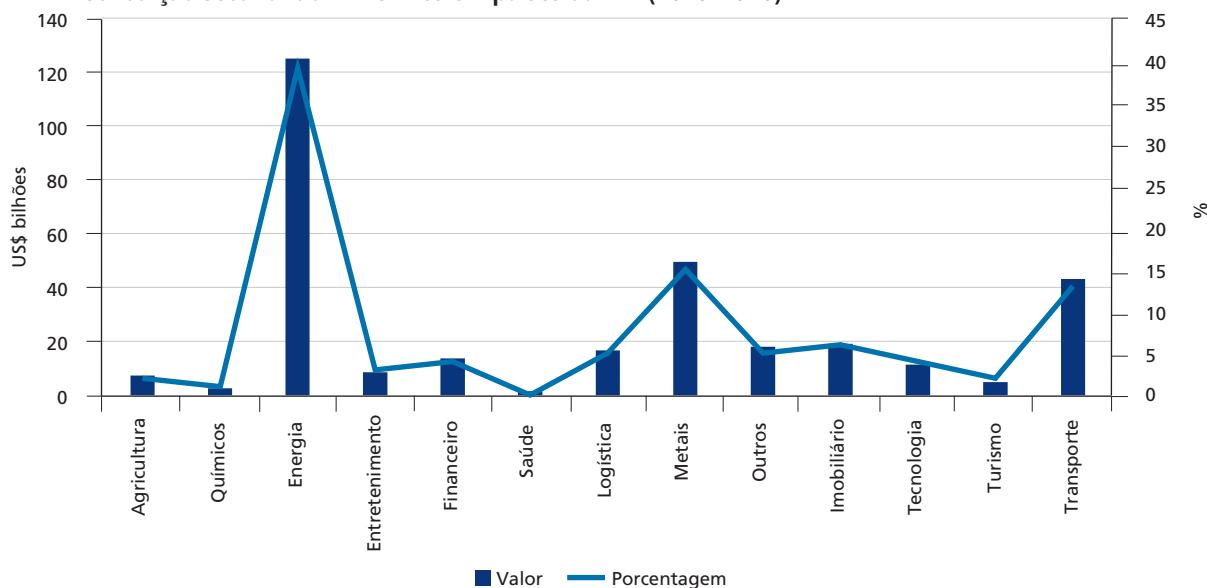
Com relação à distribuição setorial do IED chinês, também é possível intuir algumas diferenças observadas entre os países signatários da BRI e aqueles que ainda não o fizeram. Em certo sentido, essas se apresentam de forma marcante.

40. Outras características comuns a países da BRI, como instabilidade política, insegurança e ambiente regulatório frágil, também podem explicar a preferência por inversões em mercados mais consolidados até o momento. Além disso, os mercados desenvolvidos têm atrativos que vão além dos busca de recursos, como ativos estratégicos e grandes mercados consumidores. Ver relatório do Banco Mundial sobre perspectivas de investidores estrangeiros, disponível em: <<https://bit.ly/3LSwlos>>.

O gráfico 9 elucida a concentração dos investimentos em *commodities* (energia e metais), responsáveis por contabilizar 55% do total aplicado em países da BRI. Além destes, o único setor que supera os 10% de representação é o setor de transportes (13%), enquanto os demais apresentam pouca relevância no cômputo geral.

GRÁFICO 9

Distribuição setorial do IED chinês em países da BRI (2013-2020)



Fonte: AEI (2021).

Elaboração dos autores.

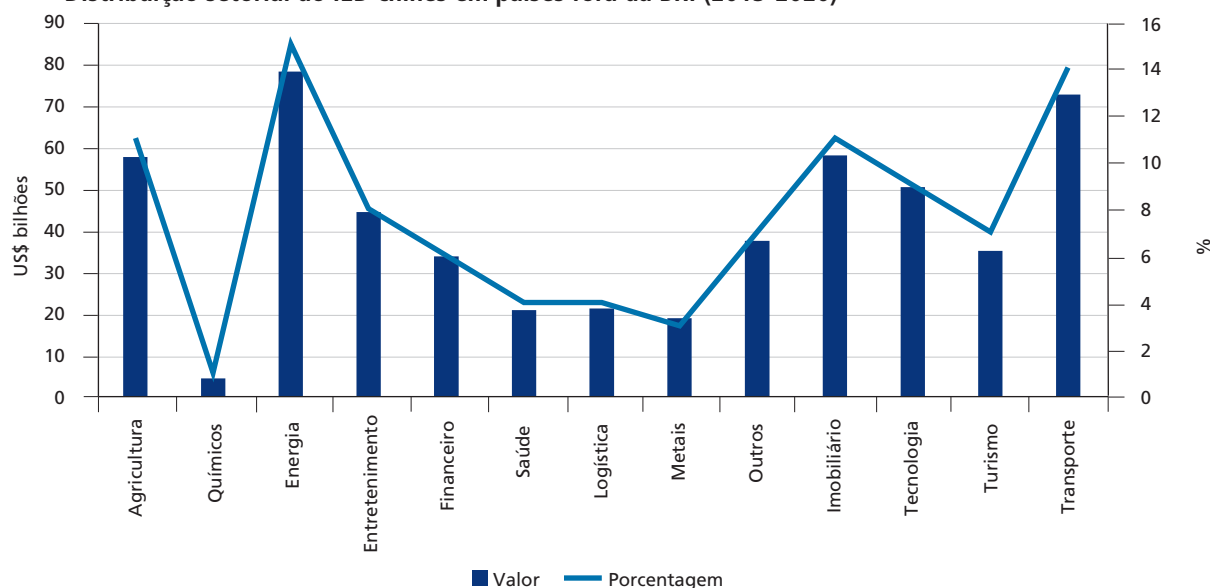
É possível notar, por meio do gráfico 10, maior diversificação dos fluxos de investimento chineses nos países que não fazem parte da BRI. Outros setores produtivos, além de energia e transportes, receberam aportes representativos, especialmente os mais intensivos em tecnologia. Esse quadro poderia ser explicado mais por meio de uma lógica geográfica e pelo perfil do desenvolvimento dos países parceiros do que pelo fato de ser signatário ou não da BRI.

Enquanto África, América Latina, Austrália e outros países asiáticos recebem a maioria dos investimentos em energia e recursos naturais e infraestrutura relacionada, Europa e Estados Unidos são o mercado prioritário para investimentos em serviços, mídias, telecomunicações, manufatura avançada e outras tecnologias (Jaguaribe, 2018).

Os investimentos no setor de energia, o principal foco do apetite chinês, direcionam-se em especial para o setor extrativo (petróleo, gás e carvão), revelando a pretensão do governo chinês em assegurar a segurança energética do país (Duarte, 2019; Martis e Valss, 2019). No caso dos países da BRI, cerca de 52% dos investimentos em energia são alocados nos setores de petróleo, gás e carvão, enquanto o percentual para países fora da iniciativa é de aproximadamente 40% (AEI, 2021).

GRÁFICO 10

Distribuição setorial do IED chinês em países fora da BRI (2013-2020)



Fonte: AEI (2021).
Elaboração dos autores.

Além de investimentos em países ricos em recursos, Du e Zhang (2018) inferem que os investidores chineses passaram a mostrar um interesse renovado na aquisição de novas tecnologias e marcas internacionalmente reconhecidas, refletindo mudanças estruturais na economia chinesa e o objetivo de fortalecer a competitividade internacional das empresas do país.

Desde 2013, foram destinados investimentos de US\$ 50 bilhões nos setores intensivos em tecnologia em países mais desenvolvidos,⁴¹ a maioria de fora da BRI, contrastando com os US\$ 11 bilhões alocados nos países que aderiram à iniciativa. Em termos de destino, US\$ 21 bilhões dos investimentos em tecnologia foram para os Estados Unidos, enquanto a Europa recebeu US\$ 25 bilhões. Predominaram, em ambos os casos, as aquisições, contabilizando US\$ 46 bilhões, ou 92% do total.

A preponderância de aquisições nos países desenvolvidos ajuda a explicar a baixa representação dos investimentos *greenfield* nos países fora da BRI (gráfico 11). As modalidades de investimento⁴² variam de fusões e aquisições (*brownfield*), novos investimentos (*greenfield*) e formação de *joint ventures*.

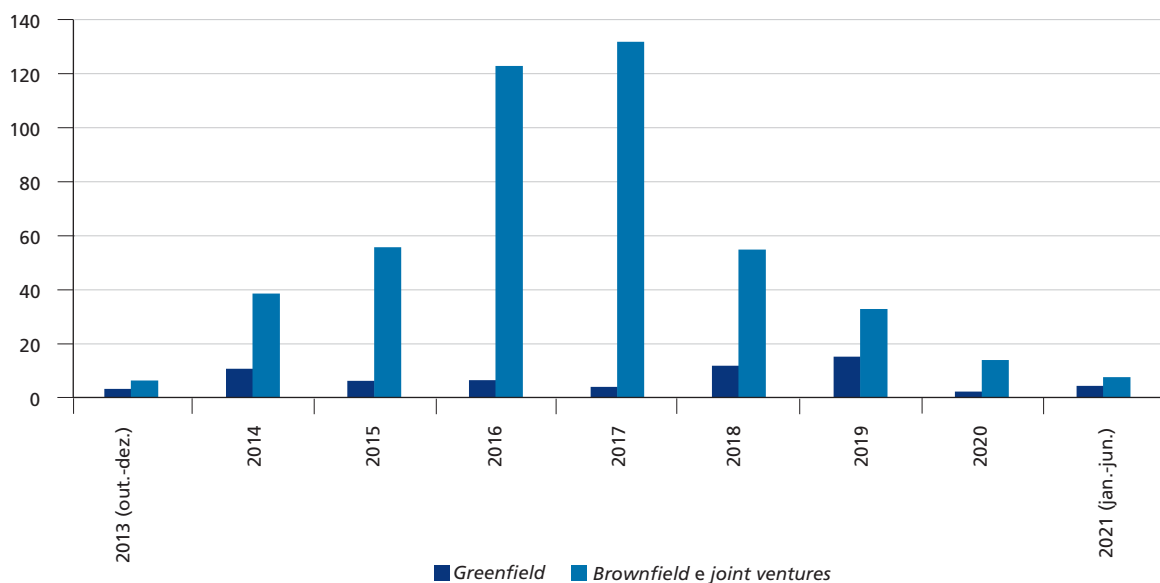
41. Destes US\$ 50 bilhões, cerca de US\$ 15 bilhões se direcionaram ao setor de telecomunicações, com investimentos de empresas como Huawei, Lenovo, Alibaba, Tencent, Bytedance, entre outras.

42. Enquanto os investimentos *greenfield* significam a exploração de um novo projeto, com elevação da capacidade produtiva, as operações *brownfield* significam a fusão ou aquisição de uma empresa residente em outra economia. No caso de uma *joint venture*, há a associação entre duas ou mais empresas para explorar um empreendimento, projeto ou atividade econômica em determinado país ou região.

GRÁFICO 11

Modalidade IED em países fora da BRI (set./2013-jun./2021)

(Em US\$ bilhões)



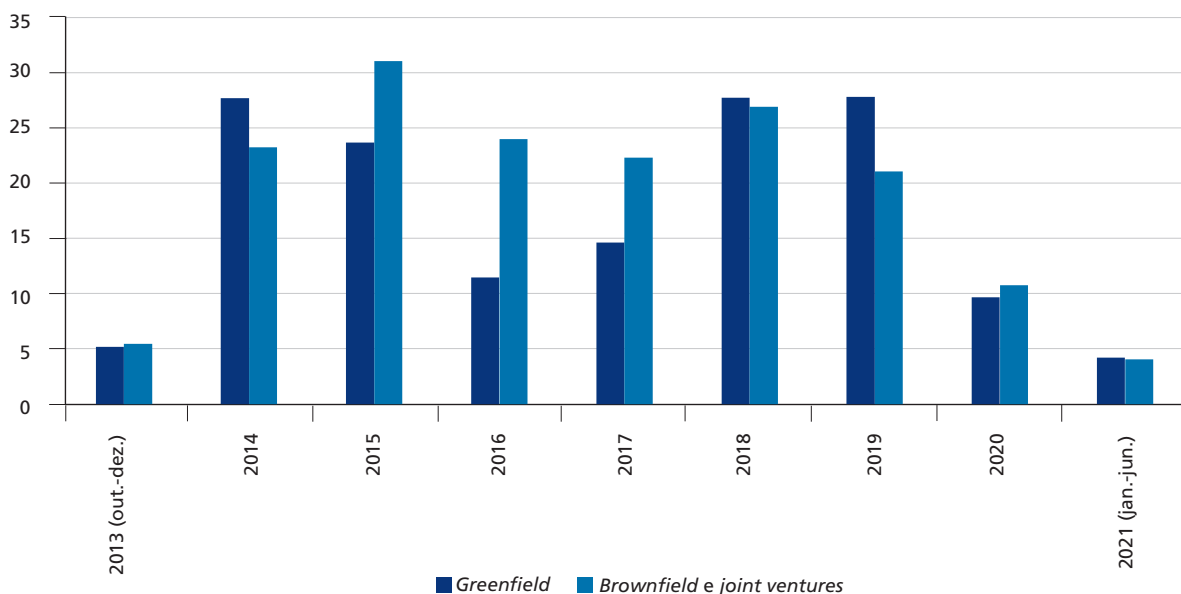
Fonte: AEI (2021).
Elaboração dos autores.

O gráfico 12, focado em países BRI, apresenta tanto a relevância dos investimentos *brownfield* quanto a presença de operações *greenfield* e formação de *joint ventures*.

GRÁFICO 12

Modalidade IED em países da BRI (set./2013-jun./2021)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: AEI (2021).
Elaboração dos autores.

É possível sugerir, levando em conta a distribuição setorial e a modalidade do IED, que os investimentos chineses nos países fora da BRI, especialmente nos centros desenvolvidos, tendem a destinar-se para aquisição de empresas de tecnologia e aplicação em setores como manufatura, serviços, entre outros.⁴³ Ademais, é possível correlacionar os investimentos *greenfield* nos países da BRI com novos projetos no setor extrativo, como energia e mineração.

O recuo acentuado recente das aquisições chinesas nos países fora da BRI possivelmente retrata o aumento das restrições e suspeições relativas aos investimentos de empresas do país oriental (Scissors, 2021). Como é sabido, o setor de tecnologia, em especial telecomunicações, está no centro da competição sino-estadunidense contemporânea.

Os países-membros da BRI também foram afetados pelo recuo nos fluxos globais de IED chinês a partir de 2018. No entanto, essa queda se revelou menos acentuada em 2019 e 2020, com montantes inclusive superiores aos países fora do escopo da BRI nestes anos.⁴⁴ É possível que tal fato sugira uma possível tendência de direcionamento dos investimentos para países em desenvolvimento, que apresentam uma demanda maior por capitais chineses, especialmente em infraestrutura e áreas correlatas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Nova Rota da Seda constitui, desde seu lançamento, em 2013, um tema formidável. Parece cada vez mais claro que os objetivos da China obedecem a uma cuidadosa tentativa de mitigar problemas estruturais da sua sociedade.

A ideia subjacente a uma cooperação “ganha-ganha” projeta *soft power*, mas também disponibiliza oportunidades para países signatários ou não da BRI. A extensa rede de canais de financiamento serve a diferentes propósitos, entre eles pavimentar o caminho para uma maior presença de investidores chineses, tanto de natureza privada quanto pública.

A queda verificada nos níveis de financiamento se explica por um conjunto de fatores, entre eles a reavaliação de práticas de empréstimo, a redução nas reservas internacionais e os efeitos da pandemia de covid-19. De toda forma, os bancos comerciais e as instituições multilaterais de crédito poderiam suprir essa lacuna, assegurando recursos para projetos de infraestrutura e, consequentemente, criando condições suplementares para uma maior presença de investimentos diretos.

Os setores de energia e transporte representam a maior parte dos financiamentos e investimentos. Nos próximos anos, é esperada uma recuperação nos aportes chineses, embora em bases menos volumosas e mais orientada para projetos menores e financeira e ambientalmente mais sustentáveis.

Argumenta-se que a BRI, enquanto plataforma projeção econômica internacional voltada ao longo prazo, ainda está construindo as condições políticas, econômicas e institucionais para impulsionar os fluxos de IED, embora os países fora da iniciativa ainda concentrem a maior parte dos fluxos de IED. Todavia, a maior resiliência dos países signatários da iniciativa à queda verificada a partir de 2018, combinada com maiores restrições ao IED chinês nos mercados desenvolvidos,

43. Desde 2013, apenas 12% dos investimentos chineses nos países fora da BRI são classificados como *greenfield*.

44. Em 2019 e 2020, os países da BRI absorveram US\$ 48,80 bilhões e US\$ 20,250 bilhões em investimentos chineses. Nos países fora da iniciativa, esse fluxo foi da ordem de US\$ 48,20 bilhões e US\$ 16,31 bilhões, respectivamente.

sugere um maior direcionamento desses investimentos aos países em desenvolvimento, mais carentes em recursos, especialmente para infraestrutura.

Os dados sobre os contratos de construção, a serem analisados em estudos posteriores, podem lançar luz sobre essas dinâmicas, confirmando ou não a possibilidade de seu papel, ao lado dos financiamentos, enquanto alicerces de um ecossistema assentado em interações econômicas mais robustas e com forte presença de investimentos diretos. Pode-se esperar, por fim, reconfigurações da iniciativa nos anos vindouros, com contornos ainda indefinidos e possivelmente influenciados pelas disputas geopolíticas entre China e Estados Unidos.

REFERÊNCIAS

- ACKER, K.; BRAUTIGAM, D. Twenty years of data on China's Africa Lending. **China-Africa Research Initiative**. Baltimore: John Hopkins, 2021. (Briefing Paper, n. 4). Disponível em: <<https://www.bu.edu/gdp/files/2021/03/CARI-GDPC-Policy-Brief-China-Africa-Lending.pdf>>.
- ADB – ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Meeting Asia's Infrastructure Needs**. Mandaluyong: ADB, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3plOMcz>>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- AEI – AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. **China Global Investment Tracker**. Washington: Heritage Foundation, 2021. Disponível em: <<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- AIIB – ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. **Articles of Agreement**. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3k3zCFT>>. Acesso em: 10 set. 2021.
- ALVES, A. As relações de investimento direto entre a China e os países de seu entorno. In: _____. (Org.). **Os BRICS e seus vizinhos: investimento direto estrangeiro**. Brasília: Ipea, 2014, p. 285-417.
- BARBOSA, P. H. B. **New kids on the block China's arrival in Brazil's electric sector**. Boston: Global Development Policy Center, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2XzkQOp>>. Acesso em: 23 ago. 2021.
- BATISTA JÚNIOR, P. N. **O Brasil não cabe no quintal de ninguém**. São Paulo: LeYa, 2019.
- BIJIAN, Z. China's "peaceful rise" to great-power status. **Foreign Affairs**, New York, v. 84, n. 5, 2005.
- BLOOMBERG. Por que o governo chinês decidiu comprar a Syngenta? **El País**, 04 fev. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3lKePGS>>. Acesso em: 20 set. 2021.
- CAI, P. Understanding China's Belt and Road Initiative. **Lowy Institute**, 22 mar. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2UIS5xf>>. Acesso em: 12 ago. 2021.
- CARIELLO, T. **Investimentos chineses no Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020)**. Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil-China, 2021.
- CDB – CHINA DEVELOPMENT BANK; UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Harmonizing Investment and Financing Standards towards Sustainable Development along the Belt and Road: economic development along the Belt and Road**. [s.l.]: CDB; UNDP, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3BaArCX>>. Acesso em: 20 set. 2021.
- CHANGHONG, P.; WEN, Z. **China outbound foreign direct investment promotion system**. New York: Springer, 2015.
- CHIN, G. T.; GALLAGHER, K. P. Coordinated credit spaces: the globalization of chinese development finance. **Development and Change**, v. 50, n. 1, p. 245–274, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/dech.12470>>.

CHINA starts importing natural gas from Myanmar. **Financial Times**, 2021. Disponível em: <<https://on.ft.com/37GwTLv>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CHINA'S April foreign exchange reserves rise to \$3.2 trillion. **Reuters**, 7 maio 2021. Disponível em: <<https://reut.rs/3hYSwfK>>. Acesso em: 22 jul. 2021.

CINTRA, M. A. M.; PINTO, E. C. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 2, jun. 2017.

CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E.; PINTO, E. C. (Org.). **China em transformação**: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

CUNHA, A.; ACIOLY, L. China: ascensão à condição de potência global. In: CARDOSO, J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. (Org.). **Trajetórias recentes de desenvolvimento**: estudos de experiências internacionais selecionados. Brasília: Ipea, 2009.

DEUTSCHE BANK. **China's Belt and Road Initiative**. A guide to market participation. Frankfurt: Deutsche Bank, 2019. Disponível em: <https://cib.db.com/docs_new/DB_Belt-and-Road_Report.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

DU, J.; ZHANG, Y. Does One Belt One Road initiative promote Chinese overseas direct investment? **China Economic Review**, v. 47, p. 189-205, fev. 2018.

DUARTE, P. China's momentum: the "One Belt One Road" triple's securitisation. In: XING, L. (Ed.). **Mapping China's 'One Belt, One Road Initiative'**. London: Palgrave Macmillan, 2019. (International Political Economy Series).

DUNNING, J. H. The eclectic paradigm as an envelope for economic and business theories of MNE activity. **International Business Review**, v. 9, p. 163-190, 2000.

DUSSEL PETERS, E. Monitor of Chinese OFDI in Latin America and the Caribbean 2021. **Red ALC-China**, 31 mar. 2021. Disponível em: <<https://dusselpeters.com/344.pdf>>.

ELLIS, E. China's bid to dominate electrical connectivity in Latin America. **The Jamestown Foundation**, 24 maio de 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3gTZwtX>>.

GALLAGHER, K. **The China Triangle**: Latin America's China boom and the fate of the Washington Consensus. New York: Oxford University Press, 2016.

_____. **China's global energy finance**. Boston: Global Development Policy Center, 2021. Disponível em: <<https://www.bu.edu/cgef/#/intro>>.

GALLAGHER, K. P.; MYERS, M. **China-Latin America Finance Database**. Washington: Inter-American Dialogue, 2021. Disponível em: <https://www.thedialogue.org/map_list/>.

GAO, Y.; WANG, Q. China's Global Investment: structure, route and performance. In: JAGUARIBE, A. (Org.). **Direction of Chinese Global Investments**: Implications for Brazil. Brasília: FUNAG, 2018.

GRIFFITH-JONES, S.; XIAOYUN, L.; SPRATT, S. **The Asian Infrastructure Investment Bank**: what can it learn from, and perhaps teach to, the multilateral development banks? Sussex: Institute of Development Studies (IDS), 2016. (Evidence Report, n. 179).

HANSSON, A.; HEDI, K. **Motives for internationalization**: small companies in swedish incubators and science parks. 2007. 48 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Business Studies, Universidade de Uppsala, Uppsala, 2007.

HUANG, B.; XIA, L. China: ODI from the Middle Kingdom: What's next after the big turnaround. **BBVA Research**, fev. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3o1LgTN>>.

JAGUARIBE, A. Characteristics and directions of China's global investment drive. *In*: _____. (Org.). **Direction of Chinese Global Investments: Implications for Brazil**. Brasília: FUNAG, 2018.

JENKINS, R. **How China is reshaping the global economy**: development impacts in Africa and Latin America. Oxford: Oxford University Press, 2019.

JONES, L.; HAMEIRI, S. Debunking the myth of 'Debt-trap Diplomacy' how recipient countries shape China's Belt and Road Initiative. **Chattam House**, ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2YocuK4>>. Acesso em: 1 out. 2021.

KHANNA, P. **The future is Asian**: commerce, conflict, and culture in the 21st Century. New York: Simon & Schuster, 2019.

KOTZ, R.; OURIQUES, H. A Belt and Road Initiative: uma análise sobre a projeção global da China no Século XXI. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 96-113, jul. 2021.

KROEBER, A. **China's Economy**: what everybody needs to know. Oxford: Oxford University Press, 2020.

LIN, J. Y.; WANG, Y. Development beyond aid. **Project Syndicate**, 8 May 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/39GGhwz>>. Acesso em: 27 set. 2021.

LIU, H.; XU, Y.; FAN, X. Development finance with Chinese characteristics: financing the Belt and Road Initiative. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 2, p. 1-15, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7329202000208>>.

LOSANO, G. Ecuador's China-backed hydropower Revolution. **China Dialogue**, 21 ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3AkNfW9>>. Acesso em: 9 set. 2021.

MA, X.; GALLAGHER, K. P.; CHEN, S. China's global energy finance in the era of covid-19. **Global China Initiative**, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ff7NTn>>.

MARTINS, F.; VALLS, L. O Belt and Road Initiative e a transição de modelos de desenvolvimento econômico na República Popular da China. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2019.

MILHORANCE, F. BRICS mantêm coesão apesar de crises, baixa expectativa e Covid. **Diálogo Chino**, 17 set. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3ivh4gz>>. Acesso em: 20 set. 2021.

MINGEY, M.; KRATZ, A. China's Belt and Road: down but not out. **Rhodium Group**, 4 jan. 2021. Disponível em: <<https://rhg.com/research/bri-down-out/>>. Acesso em: 20 set. 2021.

NDB – NEW DEVELOPMENT BANK. **NDB Annual Report 2020**. Shanghai: NDB, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3BcNdAC>>. Acesso em: 24 set. 2021.

NOGUEIRA, A.; HAFFNER, J. O papel do Estado Chinês nos Investimentos Externos Diretos (IDE) na América Latina. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPENSAR A AMÉRICA LATINA, 2., 2016, **Anais...** São Paulo: Eca, 2016. p. 1-15.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment**. Paris: OCDE, 2008.

_____. **China's Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape**. Paris: OECD, 2018.

PAUTASSO, D.; DORIA, G.; NOGARA, T. A Nova Rota da Seda e o projeto chinês de globalização. **Insight Inteligência**, ed. 90, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/34Q2HzP>>.

PINTO, E. C. O Eixo Sino-Americano e as transformações do sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras. *In*: LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. (Org.). **A China na nova configuração global**: impactos políticos e econômicos. Brasília: Ipea, 2010.

- POSANER, J.; BAYER, L. Hungary seals Chinese loan for Budapest-Belgrade railway. **Politico**, 24 abr. 2020. Disponível em: <<https://politi.co/3iwWts7>>. Acesso em: 17 set. 2021.
- RAY, R.; ALBRIGHT, Z. C.; WANG, K. **China-Latin America Economic Bulletin 2021 Edition**. Boston: Global Development Policy Center, 2021.
- RAY, R. *et al.* Geolocated dataset of Chinese overseas development finance. **Scientific Data**, v. 8, n. 1, 20 set. 2021. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1038/s41597-021-01021-7>>.
- RAY, R.; SIMMONS, A. Tracking China's overseas development finance. **Global Development Policy Center**, 7 dez. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3AavB7p>>. Acesso em: 15 set. 2021.
- SACKS, D. Countries in China's Belt and Road Initiative: who's in and who's out. **Council on Foreign Relations**, 24 mar. 2021. Disponível em: <<https://on.cfr.org/3rmqpdF>>. Acesso em: 20 jun. 2021.
- SALIDJANOVA, N. Going out: an overview of China's outward foreign direct investment. **USCC Staff Research Report**, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3AQ82Bz>>. Acesso em: 28 ago. 2021.
- SAUVANT, K. P.; CHEN, V. Z. China's regulatory framework for outward foreign direct investment. **China Economic Journal**, v. 7, n. 1, p. 141-163, jan. 2014.
- SCHERER, A. L. A nova estratégia de projeção geoconômica da China e a economia brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 129, jul. 2015.
- SCHUTTE, G. R.; DEBONE, V. S. A expansão dos investimentos externos diretos chineses: o caso do setor energético brasileiro. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 8, n. 44, p.90-113, nov. 2017.
- SCISSORS, D. **China's global investment vanishes under COVID-19**. Washington: American Enterprise Institute, 16 jul. 2020.
- UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Methodological note: world investment report**. Genebra: UNCTAD, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2PkNYF7>>. Acesso em: 30 ago. 2021.
- VAZQUEZ, K. C. Impacto no desenvolvimento, parceria público-privada e integração regional: caminhos possíveis para o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS. **Revista Tempo do Mundo**, n. 22, p. 175-188, 24 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/241>>.
- WANG, C. N. China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report H1 2021. **Green Belt and Road Initiative Center**, 27 jul. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3AaXgEU>>. Acesso em: 22 set. 2021.
- YAN, X. From keeping a low profile to striving for achievement. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 7, n. 2, p. 153-184, 22 abr. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1093/cjip/pou027>>.
- YIWEI, W. **The Belt and Road Initiative: what will China offer the world in its rise**. New York: New World Press, 2016.
- ZHA, D. China's economic diplomacy: focusing on the Asia-Pacific region. **China Quarterly of International Strategic Studies**, v. 1, n. 1, abr. 2015.
- ZHAO, K.; GAO, X. Pursuing the Chinese Dream: institutional changes of chinese diplomacy under president Xi Jinping. **China Quarterly of International Strategic Studies**, v. 1, n. 1, abr. 2015.

NORMALIZAÇÃO TÉCNICA: O MODELO CHINÊS

Luís Fernando Tironi^{1,2}

SINOPSE

A República Popular da China tem seguidamente surpreendido pela capacidade de alcançar objetivos no campo econômico, científico e tecnológico. Em boa medida, sem o suporte de estruturas institucionais e regulatórias que, na visão estabelecida nos países industrializados, seriam pilares de um sistema econômico eficiente. Sem distinção, um sistema econômico eficiente depende de um sistema de normas e normalização técnica adequadamente estruturado e eficaz.

Este artigo é uma introdução ao papel da norma e regulação técnica para o comércio internacional. Examina as peculiaridades da presença chinesa nos acordos comerciais e a recente reforma do ambiente técnico regulatório chinês. Também oferece algumas reflexões sobre possíveis impactos que o modo como o país asiático se conduz nesses temas pode ter no ambiente de governança econômica e comercial global, tendo a seguinte pergunta em perspectiva: haverá um modo chinês de sistema de normas e padronização técnica?

Palavras-chave: China; acordos internacionais; normas técnicas; normalização técnica.

ABSTRACT

The People's Republic of China has repeatedly surprised the world for its ability to achieve goals in the economic, scientific and technological fields. To a large extent, this has happened without the support of institutional and regulatory structures that, in the view established in industrialized countries, would be the pillars of an efficient economic system. Without distinction, an efficient economic system depends on a properly structured and effective system of technical norms and standards.

This article is an introduction to the role of technical standards and regulations in international trade. It examines the peculiarities of the Chinese presence in trade agreements and the recent reform of the Chinese technical regulatory environment and offers some reflections on the possible impacts that the Asian country's options may have on the global economic environment and trade governance with the following question in perspective: will there be a Chinese mode of technical standardization?

Keywords: China; international agreements; technical standards; technical standardization.

JEL: F02; F13.

Artigo recebido em 14/6/2021 e aprovado em 20/7/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi31art2>

1 INTRODUÇÃO

A literatura econômica sobre a temática da norma e normalização técnica é bastante mais ampla do que provavelmente suspeitam os agentes que as produzem, adotam e utilizam. Para a inovação e o comércio exterior isso seguramente é verdadeiro. Como fator de inovação, é pacífico que a norma técnica sobrepuja seu suposto efeito antagônico, isto é, da norma técnica como um eventual empecilho à inovação. A importância da normalização técnica para a produtividade é inquestionável, e o tema da norma técnica e normalização técnica se faz cada vez mais presente em todos os campos de atividades (Li, Hou e Wang, 2020).

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.
E-mail: <luis.tironi@ipea.gov.br>.

2. O autor agradece ao editor deste boletim o apoio no ajuste do texto, naturalmente isentando-o totalmente de participação dos equívocos e omissões remanescentes.

A norma técnica é inerente à produção e às transações comerciais e ao consumo, por razões de segurança, sanitárias e técnico-econômicas. Prevalentemente, a norma técnica tem caráter voluntário (em oposição a mandatório) tanto na sua geração quanto na sua aplicação. Se adotada em um regulamento técnico (quando é chamada *supporting standard*) mandatório, a observância da norma técnica também será mandatória.³

O regulamento técnico é instrumento do exercício da autoridade pública, mais frequentemente presente em medidas de segurança, controle sanitário, preservação ambiental e animal e em prol da eficiência econômica. Embora de grande relevância para a política pública, o regulamento técnico e a norma técnica, assim como a normalização técnica, são de per si relativamente pouco estudados no seu papel de promotor da eficiência da política pública. A norma técnica e sua geração e adoção são usualmente vistas como assuntos de esfera de interesse das empresas e praticadas por especialistas, dada sua conotação técnica e científica.⁴

No tocante ao comércio internacional, a norma técnica enseja uma expressiva literatura sobre seu papel e a governança internacional. Abrange desde aspectos regulatórios que podem constituir barreiras técnicas ao comércio e devem ser questionados e afastados se não justificados, até conceitos contidos em acordos multilaterais, como os da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em acordos de preferências comerciais regionais, bilaterais e plurilaterais, referências às normas técnicas são encontradas em cláusulas que reforçam a propriedade da convergência e a harmonização normativa e regulatória.

Acordos preferenciais de comércio (Preferential Trade Agreements – PTAs), as Zonas de Livre-Comércio (Free Trade Agreements – FTAs) e os Tratados de Livre-Comércio regionais (Regional Trade Agreements – RTAs) se espalham por todo o globo, adotando variados formatos. A importância da normalização técnica para a governança do comércio mundial cresce, estimulando a busca da convergência regulatória nos acordos comerciais.

O Mega-Acordo Comercial Regional (Mega-Regional Trade Agreement – MRTA) é naturalmente impactante no comércio internacional, levando em conta sua grande expressão econômica e o elevado número de países que congrega. Para além desse impacto, os objetivos do MRTA extrapolam interesses apenas econômicos comerciais para também contemplar interesses estratégicos, das grandes e das pequenas nações (Suttmeier, Yao e Tan, 2006). A relevância da norma e do regulamento técnico para a governança das relações internacionais tende a crescer no contexto do MRTA.

A norma técnica, a normalização e a regulamentação técnica integram os FTAs, os PTAs, os RTAs, os MRTAs, e outros tipos de acordos econômicos e comerciais. O principal motivo para a presença da temática normativa e regulatória técnica nos acordos comerciais multilaterais, plurilaterais e bilaterais é evitar que sejam inadequadamente utilizada e constitua barreiras injustificadas ao comércio. Sua

3. A definição de norma técnica é sujeita a peculiaridades técnicas e mesmo legais do país que a adota. Tecnicamente, as definições são equivalentes, mas a referência institucional e legal é relevante. Sugerem-se ao leitor as definições encontradas aqui: i) nos sites da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e da Deutsches Institut für Normung (DIN), alemã, respectivamente disponíveis em <<http://www.abnt.org.br/imprensa/releases/5698-normas-tecnicas-voce-sabe-o-que-e-e-para-que-servem>> e <<https://www.din.de/en/about-standards/a-brief-introduction-to-standards>>; ii) o mesmo raciocínio se aplica à definição de regulamentação técnica – como se pode ver comparando uma definição de cunho jurídico, disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-regulamentacao-tecnica-e-o-guia-de-boas-praticas-de-regulamentacao-perspectivas-para-os-orgaos-reguladores/>>; iii) no site do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/iaac/pdf/normalizacao-regulamentacao.pdf>>; e iv) no site da Comissão Europeia, disponível em: <<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/pt/about-the-20151535/what-is-a-technical-regulation/>>.

4. Equivalências entre a nomenclatura em inglês e português adotadas neste artigo: norma técnica e *technical standard*; normalização técnica e *standardization*; estandardização e *standardization*; e regulamentação técnica e *technical regulation*.

importância cresce à medida que o multilateralismo cumpre seu desiderato de promover rebaixamento (*phasing out*) tarifário.⁵

A construção de um ambiente de convergência e coerência regulatória que enseje a redução do custo das transações comerciais é um objetivo demandante de providências relativas à norma e regulamentação técnica. Livre-comércio não é o único objetivo dos acordos de preferências comerciais. Há objetivos estratégicos a ser alcançados a partir dos acordos. Acordos que extrapolam o escopo originário dos acordos da OMC são conhecidos como OMC *Plus*.

Para os dois mega-atores (*mega-players*) no cenário internacional, Estados Unidos e China, uma motivação estratégica para um acordo econômico comercial seria aglutinar países à sua esfera de influência. Para os países menores, a motivação estratégica para participar do acordo pode ser o acesso às tecnologias e às cadeias produtivas globais. Para países industrializados ou grandes emergentes, pertencentes ou não a blocos econômicos, como a União Europeia (UE), reforçar o multilateralismo seja a opção estratégica.

Outro motivo de cunho estratégico para países aderirem aos acordos é o interesse na adesão a certos padrões regulatórios com o intuito de promover sua modernização institucional “de fora para dentro”. A modernização regulatória doméstica é um importante ativo para obter acesso aos mercados externos e às cadeias internacionais de valor, contribuindo para uma classificação (*rating*) favorável para receber investimentos externos (Thorstensen e Arima Júnior, 2020).

Diversificação e dinâmica evolutiva são características presentes no cenário dos acordos de preferências econômicas e comerciais internacionais. A diversificação dos acordos é devida à variedade de temas e instrumentos negociais envolvidos, e responde a uma enorme variedade e entrelaçamento (*spaghetti noddles*) dos dispositivos dos acordos. A dinâmica evolutiva que acordos podem apresentar corresponde aos ajustes que ao longo do tempo são introduzidos em suas cláusulas.

No cenário global, os Estados Unidos e a UE detêm a primazia na geração de normas técnicas. A emergência da China para um papel de destaque nesse contexto é uma realidade. O papel que a China protagonizará no futuro na governança dos sistemas de relações econômicas e comerciais internacionais dependerá das opções dela própria, mas também dos movimentos que acometerem o cenário da governança internacional, com o especial destaque do multilateralismo capitaneado pela OMC (Tironi, 2021).

A presença da China na mesa principal da governança das relações econômicas internacionais respaldada em um sistema produtivo de competitividade insuspeitada trinta anos atrás, transbordando as fronteiras geográficas da nação, é o fato geopolítico maior do século XXI. A China não apenas cuidará de preservar a posição como crescentemente buscará exercer influência sobre os paradigmas da governança global.

O cenário propõe a interessante questão: no contexto da norma técnica e da normalização técnica, foco deste trabalho, o quanto a própria China sabe como atingir seus objetivos? Que a China pretenda alcançar um grau de autodeterminação na geração de normas técnicas e na normalização

5. Há 480 acordos econômico-comerciais em vigência (Ipea, 2020). A norma técnica, a normalização técnica e a regulamentação técnica fazem parte dos tratados do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Trade and Tariffs – GATT), mas permanecem sem maiores modificações no Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio (Technical Barriers to Trade – TBT Agreement) e no Acordo Sanitário e Fito Sanitário (Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS Agreement) da OMC.

técnica é algo esperado. Mas o que isso significa, em termos de eficiência e de impacto, na governança do comércio internacional?

2 ACORDOS COMERCIAIS E PECULIARIDADES CHINESAS

O acordo de integração comercial tem como primeira linha de ataque a redução tarifária, conforme interesses e possibilidades dos parceiros. A segunda linha de ataque são obstáculos normativos e operacionais “na fronteira” (*on the border*) que dificultam o comércio e representam custos de transação. Até esse ponto, as soluções buscadas são consideradas *on the border*. A partir daí, se necessários ajustes em regulamentos internos aos países, seja porque a redução tarifária e a facilitação de comércio já avançaram bastante, seja porque objetivos e metas de caráter não estritamente econômico-comercial são assignados ao acordo, poderão ser introduzidas medidas regulatórias internas (*behind the border*).

Os acordos com a participação da China apresentam certas características no tocante à temática da normalização técnica. Uma delas são os enunciados, expressos em declarações, capítulos, tópicos e dispositivos dos acordos em relação à temática, serem um tanto genéricos.

A China busca, através de acordos comerciais, acesso a mercados externos negociando tarifas e medidas de facilitação de comércio. A maior parte são acordos bilaterais com países pequenos, pouco ou nada envolvendo questões regulatórias. O acordo com a Austrália foi para a China um marco em termos da sua atualização ao que poderia ser considerado o padrão ocidental dos acordos comerciais na época da sua negociação. O acordo envolveu questões regulatórias internas e levou os negociadores a se deterem nas análises e negociações, tendo tomado bastante tempo para ser concluído (Jiang, 2008).⁶

Mas a percepção geral sobre as tendências dos acordos dos quais a China participa é a de que há uma preferência por acordos que não envolvam questões regulatórias internas. Um marco na curva de ganho de *expertise* da China em negociações de acordos econômicos e comerciais é sua entrada na Parceria Regional Econômica Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP).⁷ A comparação da RCEP com o Acordo Amplo e Progressivo de Parceria Transpácifica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP),⁸ um tratado que envolve questões regulatórias internas profundas (*deep behind the border*), confirma a percepção da preferência chinesa por acordos que não envolvem aspectos regulatórios internos.

A comparação entre os textos do CPTPP, da RCEP e do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) da OMC mostra que o CPTPP contempla praticamente todas as cláusulas do TBT, sendo ainda mais específico em alguns casos. Propõe a adoção do *international standard*, sinalizando com isso a perspectiva da harmonização regulatória.

A RCEP, mesmo seguindo o modelo-padrão do acordo de barreiras técnicas da OMC, é limitada em termos do escopo de disciplinas e menos profunda no tratamento que dispensa às questões normativas e regulatórias. Comparativamente, a RCEP seria qualificada como um acordo que não

6. As negociações tiveram início em 2005, foram concluídas em 2014 e o acordo entrou em vigor em 2015.

7. A RCEP é um acordo de dezesseis países, dos quais dez são membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN): Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Filipinas, Singapura, Tailândia, e Vietnã e seis membros externos à ASEAN: Austrália, China, Índia, Japão, Nova Zelândia e Coreia do Sul. Disponível em: <<http://asiantradecentre.org/rcep/>>.

8. O CPTPP é um acordo de livre-comércio entre onze países, sendo dez da Ásia-Pacífico: Austrália, Brunei, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã e o Canadá. Disponível em: <<https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptppg/index.aspx?lang=eng>>.

envolve questões regulatórias internas, enquanto o CPTPP seria um acordo que envolve questões regulatórias internas.

As disposições presentes na RCEP que têm a ver com normas técnicas, normalização e regulação técnica basicamente se limitam ao escopo do TBT, enquanto o CPTPP vai além, aprofundando as questões regulatórias internas.⁹ Ambos os mega-acordos convergem em um ponto: não permitem que divergências no campo da norma técnica, da normalização e da regulamentação técnica e temas afins sejam levados ao sistema de solução de controvérsias do acordo, isto é, seguem o posicionamento já assim definido no TBT.¹⁰

A importância, para a RCEP, da harmonização regulatória e da avaliação de conformidade para a redução dos custos do comércio foi alertada pela consultoria Asian Trade Centre (ATC).¹¹ Em 2016, com a RCEP ainda em negociação, essa instituição apontou os motivos para a inclusão nas negociações dos temas das normas técnicas e da regulação técnica. Há indicações de que os negociadores seriam a favor da inclusão da norma técnica e da regulação técnica de um modo mais explícito do que o que resultou ao término das negociações. O ATC, particularmente, defendia a adesão do bloco ao uso do *international standard*.

No CPTPP, a redução tarifária é mais completa e algo semelhante acontece com a regulamentação técnica. A RCEP foi constituída adicionalmente a arranjos preexistentes, como a ASEAN, para os quais o tema da regulamentação técnica já tinha alguns avanços, como no setor de cosméticos. Arranjos parciais como o desse setor devem permanecer, mas não há indicações de que se multipliquem. Não se pode atribuir esse quadro à presença da China, mas tal situação se adéqua à peculiaridade chinesa de certa afinidade pelos acordos que não envolvem questões regulatórias internas.

Um indicador distintivo entre um acordo que não envolve e um que envolve questões regulatórias internas é a presença de anexos setoriais. O CPTPP contém anexos setoriais nos quais se assinala a busca da convergência regulatória nos setores escolhidos. O ATC recomendou aos negociadores da RCEP a inclusão de anexos setoriais no capítulo Normas Técnicas, Regulação Técnica e Procedimentos de Avaliação de Conformidade (Standards, Technical Regulations and Conformity Assessment Procedures – STRACAP). Para reforçar a recomendação – harmonizar as regulações na região e reduzir barreiras técnicas ao comércio –, o documento relata a experiência bem-sucedida da iniciativa da ASEAN com o acordado no Esquema de Harmonização Regulatória de Cosméticos (Harmonized Cosmetic Regulatory Scheme), em 2003.¹²

Outra característica presente nos acordos dos quais a China participa é serem evolutivos, no sentido de que progressivamente alargam seu escopo incorporando outros temas e disciplinas, inclusive podendo aproximar-se do *behind the border agreement* (Sampson, 2021). Nas experiências relatadas, porém, a evolução desses acordos ainda não alcançou as disciplinas de norma técnica, normatização e regulamentação técnica. Nesse campo, limitam-se ao enunciado básico da cooperação técnica e intercâmbio de informações.

9. A RCEP contém dezesseis capítulos substantivos incluindo: bens, serviços, investimento, regras de origem, alfândegas, *e-commerce*, propriedade intelectual, facilitação de comércio, compras governamentais, regulação, entre outros.

10. Disponível em: <<http://asiantradecentre.org/talkingtrade//the-need-for-sectoral-annexes-in-rcep>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

11. Disponível em: <<http://asiantradecentre.org/rcep/>>.

12. Disponível em: <<https://www.aseancosmetics.org/docdocs/agreement.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

Em síntese, a China parece ter a tendência de aderir a acordos *on the border*, com não muitos compromissos com a harmonização normativa e regulatória, dispensando a presença de anexos setoriais. Inicialmente de escopo mais limitados, com o tempo podem incluir outras disciplinas, aproximando-se de um *deep agreement*, embora isso não alcance o tema da normalização técnica. A marca de evolutivo também parece ser tendência nos acordos com a China.

3 O CRESCENTE PROTAGONISMO CHINÊS

A rota do desenvolvimento da China não foi percorrida por nenhum dos grandes atores (*players*) no poder econômico e político global. Por isso, não há como escapar da noção de que para a China o caminho se fará conforme é construído e sob determinadas condições. Difícil valer-se de paradigmas existentes num contexto em que a quebra de paradigmas parece ser o normal.

Ao observador externo é difícil distinguir o que é permanente do que é transitório no arcabouço de princípios, regras e planos que se sucedem num espaço de tempo de três décadas. Uma peculiaridade nesse caso é a enorme importância que na China se atribui à racionalidade técnica, mesmo em comparação com países industrializados em que esse paradigma é cultuado há muito tempo.

O ajuste do sistema de normas e normalização técnica ao inusitado fenômeno do seu desenvolvimento parece ser para a China um objetivo a ser alcançado mais importante do que para os demais países, pelo menos no tocante às atribuições das políticas governamentais. Diz um dito popular chinês: “empresas de terceiro nível fazem produtos, empresas de segundo nível fazem tecnologia e empresas de primeiro nível fazem padrões” (Seaman, 2020, p. 14, tradução nossa).¹³

Um aspecto do sistema de normas técnicas e normalização técnica da China é a ausência de clareza na hierarquia entre normativas nacionais, regionais e locais. Dificulta o funcionamento do mercado, afasta o investimento externo e compromete o atendimento do interesse público. Superar essa situação é um dos alvos das reformas do sistema de normalização técnica em implantação na China (Li, 2018).

Também decisivo para definir o papel que a China protagonizará ao lado dos Estados Unidos e da UE como o terceiro *mega-player* no campo da norma técnica será o próprio desenvolvimento mundial. Logo, cabe a pergunta: num futuro talvez não tão distante, qual o papel da China no cenário global no tocante à norma técnica, sua produção e seu uso?

A indagação se justifica ainda mais por ser a China um emergente que alcança a posição de potência global comercial e tecnológica, seguindo uma trajetória muito peculiar em relação à experiência internacional. Grandemente relevante para o futuro em um cenário em que a China poderá disputar a posição de primeira potência global é a contemporaneidade desse quadro com a emergência da tecnologia digital.¹⁴

13. “Third-tier companies make products, second-tier companies make technology, first-tier companies make standards”.

14. O papel da norma técnica e do regulamento técnico no contexto da tecnologia digital é bastante importante. Os ramos da indústria e dos serviços mais impactados pela tecnologia digital ainda são relativamente pouco regulamentados. Conectividade, elemento-chave na tecnologia digital, requer standardização. A fronteira da inovação são áreas da tecnologia digital: automação, comunicações, comércio eletrônico, segurança cibernética, inteligência artificial (*learning machine*), realidade virtual, robótica, internet das coisas (IoT) e outras. A tecnologia digital é utilizada em praticamente qualquer atividade.

Como a China do presente e do futuro impactará as concertações que envolvem o cenário global, no nível da norma técnica e da regulamentação técnica? Que ajustes no arcabouço normativo da governança do comércio mundial capitaneado pela OMC poderão ser necessários para acomodar um eventual “modo chinês” de normas e normalização técnica? Como o CPTPP e a RCEP serão impactados por um emergente modelo chinês de normas técnicas (Hamanaka, 2014)?

Normas e normalização técnicas foram objetos de algumas disputas no passado, e ainda o são no presente. Assunto razoavelmente pacificado entre estados e entre o Estado e a sociedade parece encontrar na China interesse em oferecer ao tema uma nova leitura ou uma leitura própria. Uma nova leitura acolheria objetivos de geração da “inovação endógena” (Ernst, 2011). Nessa perspectiva, quais serão os paradigmas a referenciar as opções chinesas? Que novos paradigmas serão construídos? Como os novos paradigmas se relacionarão com os vigentes na China e no resto do mundo?

O posicionamento dos *mega-players* impactará os demais países, a depender do grau de desenvolvimento econômico e tecnológico desses países, da sua posição geopolítica e de suas características institucionais. Desempenham papéis bastante importantes na normalização técnica global a Alemanha, o Japão e o Reino Unido, pela maturidade industrial, científica e tecnológica. Destaca-se também a República da Coreia, pelo protagonismo na geração de norma técnicas e na cooperação técnica internacional na área.

Na área do Atlântico Norte, independentemente da existência de acordos comerciais entre os Estados Unidos e a UE, vigora o equilíbrio dinâmico com prevalência das normas técnicas e da normalização técnica estadunidenses e europeias em nível global. A presença da China impactará a estabilidade do equilíbrio dinâmico entre eles, enquanto provedores globais de normas técnicas? Essa pergunta adquirirá particular sensibilidade se o novo entrante de algum modo vier a representar a possibilidade de impactar aquele equilíbrio.

A presença da China poderá conter uma potencial ameaça ao equilíbrio entre os dois antigos grandes atores (*big old players*) da normalização técnica internacional? Ou poderá o *new player* se integrar a um equilíbrio tripartite, o que parece ser, ao fim e ao cabo, a possibilidade mais plausível?

4 A RECENTE REFORMA NO AMBIENTE DA NORMALIZAÇÃO TÉCNICA DA CHINA

De 1988 a 2015, o marco regulatório da normalização e regulamentação técnica chinesa foi o estabelecido na Standardization Law.¹⁵ Em 2001, a China entrou para a OMC e em 2006 obteve o reconhecimento como economia de mercado. Nesse período, o modelo de regulamentação técnica em vigor na China obteve avaliações favoráveis (Ping, Yiyi e Hill, 2010), mas também foi bastante criticado no exterior (EU, 2016; Breznitz e Murphree, 2013).

As críticas externas em maior medida se referiam à falta de convergência das disposições regulatórias com o ambiente internacional, tendo por referência o multilateralismo dos acordos da OMC e os padrões prevalentes de sistemas regulatórios dos países industrializados.

15. O sistema de *standards* da China havia sido reformado em 1988 com a edição da Standardization Law of the People's Republic of China, segundo a Order of the President of the People's Republic of China nº 11, emitida no V Meeting of the Standing Committee of the Seventh National People's Congress of the People's Republic of China, em 29 de dezembro de 1988, em vigor a partir de 1ª de abril de 1989. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/46467594>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

A partir de 2015 tem início ampla revisão do marco institucional da normalização e regulamentação técnica chinesas. Na última década e meia houvera ampla interação entre representantes dos organismos oficiais, acadêmicos e das empresas chinesas com seus congêneres dos países industrializados, inclusive o ambiente da OMC.

Além da OMC e organismos internacionais como a Organização Internacional para Padronização (Organization for Standardization – ISO), a Comissão Eletrotécnica Internacional (International Electrotechnical Commission – IEC) e a União Internacional de Telecomunicações (International Telecommunication Union – ITU), houve intercâmbio técnico com os organismos oficiais de normalização técnica dos Estados Unidos, como o Instituto Nacional Americano de Padrões (American National Standards Institute – ANSI); da UE, como o Comitê Europeu de Normalização (European Committee for Standardization – CEN) e o Comitê Europeu de Normalização Eletrotécnica (European Electrotechnical Committee for Standardisation – Cenelec); as Organizações de Desenvolvimento de Padrões (Standards Developing Organizations – SDOs) norte-americanas, como o Instituto de Engenheiros Elétricos e Eletrônicos (Institute of Electrical and Electronic Engineers – IEEE), a Sociedade Norte-americana de Engenheiros Mecânicos (American Society of Mechanical Engineer – ASME) e a Sociedade Americana de Testes e Materiais (American Society for Testing and Materials – ASTM); na Alemanha, a DIN; no Reino Unido, a Instituição Britânica de Normas (British Standards Institution – BSI); e organizações de outras nações (Ziegler, 2016).

Uma crítica era a dificuldade de compreensão da hierarquia entre normas e regulamentos técnicos, consequência da profusão de emissores nacionais, industriais, regionais, locais e outros.¹⁶

As críticas ao marco institucional e regulatório chinês à luz da experiência internacional e da experiência da própria China também repercutiram nos meios acadêmicos chineses. O desenvolvimento que levou a indústria chinesa a uma posição na vanguarda tecnológica demanda reformas no ambiente institucional e regulatório, e o contexto macropolítico seguramente foi decisivo para os ajustes iniciados entre 2015 e 2018.

A reforma da Standardization Law chinesa foi acompanhada de alterações no organograma do Conselho de Estado (*State Council*); portanto, da macroestrutura institucional e administrativa do Estado chinês. As reformas envolveram questões microeconômicas, aumentando a importância da capacidade e da iniciativa do agente econômico, particularmente em ambiente associativo, de promover inovações em geral e nas normas técnicas em especial.¹⁷

No entanto, considerando que em termos de modo, modelo ou sistema de normalização técnica há décadas convivem dois atores dominantes, os Estados Unidos e a Europa, o enorme peso da China na economia e no comércio internacional naturalmente suscita a indagação sobre o significado da sua emergência como um terceiro *mega-player* na normalização técnica.

Em que sentido o novo marco regulatório da normalização técnica chinesa poderá acentuar a divergência do modelo desse país em relação aos modelos norte-americano e europeu?

16. “Um sistema de normas técnicas de âmbito nacional pode ser classificado por hierarquia, assunto, tipo e documentação” (Li, 2018, p. 242, tradução nossa). “A nationwide standards system can be classified by hierarchy, subject, type and documentation”.

17. O papel da norma técnica para a inovação é tema presente nos meios acadêmicos ocidentais, porém menos diretamente vinculado a estratégias e políticas governamentais.

A reforma da normalização técnica é inovadora na perspectiva não apenas chinesa, mas também do padrão geral vigente. Consolidada, admitirá ser chamado o sistema de o modo – ou o modelo – chinês de normalização técnica.¹⁸ Examinaremos algumas razões para tanto (Sutherland, 2019).

O Programa de Reforma Institucional do Conselho de Estado da China situa-se na esfera da alta política e promove a reestruturação ao nível dos ministérios que integram a estrutura do Estado. De particular relevância para o foco desta análise é a criação da Administração Estatal de Supervisão e Administração do Mercado. Esse organismo não é um ministério, mas sim uma estrutura que congrega um importante conjunto de reguladores do mercado.

Encontram-se nesse contexto as responsabilidades relativas à administração estatal para indústria e comércio, as responsabilidades pela supervisão da qualidade, inspeção e quarentena, a administração estatal sobre alimentos e medicamentos, a supervisão e administração de preços e a aplicação de regras antimonopólio. Os órgãos anteriormente responsáveis por essas funções foram extintos ou aglutinados em novos órgãos ajustados ao novo arranjo institucional.

Destaca-se o art. 18 da Standardization Law como um ponto de convergência entre as determinações do Programa de Reforma Institucional do Conselho de Estado: institui as normas técnicas de associação (*association standards*).¹⁹ A implementação e supervisão do disposto nesse artigo está a cargo da Administração Estatal de Supervisão e Administração do Mercado conjuntamente com o ministério setorial respectivo. O tema é de particular interesse para exame aqui, tendo em vista certos paralelismos com iniciativas de políticas governamentais brasileiras.

A normalização técnica por meio de associações, prática comum no Ocidente para a geração de normas técnicas, adotada como política de inovação, é uma novidade. Em geral, a normalização técnica é uma atividade desenvolvida a partir da associação entre organizações ou indivíduos ou entre ambos, geralmente de caráter voluntário e com foco em situações ou necessidades específicas. Sua aplicação como um elemento de estratégia de desenvolvimento contém uma boa medida de novidade. Como política de Estado, terá sua implementação promovida, monitorada e avaliada (Xianghua, 2020).

Em tese, por um lado, a “norma técnica de associação” guarda certa similitude com o modelo norte-americano de normalização técnica, em que associações envolvendo organizações ou agentes individuais são geradoras de normas técnicas (SDOs), algumas se constituindo em referências internacionais seculares.

Por outro lado, o “modelo chinês” resultante da Standardization Law reformada parece ter se distanciado do *international standard* promovido pela OMC em conjunção com agências internacionais como ISO e IEC. A versão de 1988 da lei continha uma referência explícita ao *international standard*, que não consta da lei reformada.

18. Os dois marcos legais e regulatórios superiores emitidos pelo governo chinês que definem os objetivos da reforma são: Standardization Law of The People's Republic of China e o Programa de Reforma Institucional do Conselho de Estado. A Standardization Law of the People's Republic of China foi revisada e aprovada na XXX Reunião do Comitê Permanente do Conselho de Estado do XII Congresso Nacional do Povo, em 4 de novembro de 2017. Foi promulgada por Xi Jinping, presidente da República Popular da China, em 4 de novembro de 2017, e entrou em vigor em 1º de Janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content_5275116.htm>. Acesso em: 15 jun. 2021.

19. “O Estado encoraja sociedades, associações, câmaras de comércio, federações, alianças tecnológicas industriais e outras organizações sociais a se coordenarem com atores relevantes do mercado para conjuntamente desenvolver normas de associação que atendam aos requerimentos do mercado e da inovação. As normas devem ser adotadas pelos seus membros por acordo ou, como estipulado por tais organizações, podem ser publicamente disponíveis para adoção voluntária por terceiros” (tradução do autor). Disponível em: <<https://www.cfstc.org/en/2932583/2968817/index.html>>.

Será promovido o desenvolvimento de meios avançados de tradução de normas e regulamentos técnicos, permitindo a constituição de uma inteligência global nessa área que seguramente interessará a muitos países e empresas. Conforme o Instituto Nacional de Padronização da China (China National Institute of Standardization – CNIS), “o desenvolvimento de serviços linguísticos pode ajudar a remover barreiras de comunicação nos esforços de padronização internacional e permitir uma participação mais ampla e profunda dos profissionais de padronização no intercâmbio de cenários de normalização técnica internacional”.²⁰

O novo sistema de normalização técnica adotado pela China apresenta estrutura vertical e centralizada com mais racionalidade, assegurando a coerência e hierarquia entre as normas técnicas. Há normas nacionais, e todos os bens e serviços devem lhes obedecer; normas quase nacionais, que são recomendadas; e normas industriais, normas locais e normas de associações. As normas podem ser mandatórias se designadas para tal. Em termos de centralização, o modelo converge com o europeu.

O modelo chinês de normalização técnica quer unir os aspectos vantajosos dos sistemas norte-americano e europeu. Tendo em perspectiva o papel estratégico que se atribui às normas técnicas para o desenvolvimento da nação, isso é algo coerente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A China tem demonstrado grande proficiência no modo como organiza esforços para atingir suas metas nacionais e empresariais. O cenário que se apresenta com a reforma da Standardization Law envolve compromissos bastantes ousados, no nível da nação, do Estado e da sociedade chinesa. Dimensão fundamental desses compromissos é a continuidade e o provável aprofundamento (tendo em perspectiva a assunção da liderança em alguns setores) da participação nos sistemas multilaterais e nas iniciativas de outros países, blocos, acordos e tratados.

A harmonização internacional da regulamentação técnica progredirá, com apoio da China, por meio da adoção de normas e regulamentos técnicos internacionais (fora dos países industrializados, a INQ tem evoluído lentamente), e poderá continuar sendo buscada em acordos OMC *Plus*. Aparentemente, não haverá especial predileção chinesa pela harmonização regulatória na etapa de negociação, como nos acordos com harmonização regulatória *a priori* definida.

A convergência chinesa ao multilateralismo acontece na medida em que já é uma característica do modo chinês de negociar acordos com menor comprometimento com a harmonização regulatória. Ao menos nas etapas iniciais, nas fases negociadoras dos acordos, haverá maior predileção pelas disciplinas que não envolvam questões regulatórias, como tarifas e facilitação do comércio. Porém, o evolucionismo no escopo também é uma tendência dos acordos chineses.

A China continuará intensificando sua participação em foros internacionais voltados para a geração, adoção e internacionalização de norma técnicas, em organizações do sistema multilateral como a ISO, IEC e ITU, ou setoriais como a IEEE, ASTM, ASME, e muitas outras, como as instituídas em acordos regionais.

20. “The development of language services can help to remove communications barriers in international standardization efforts and enable more extensive and in-depth participation of standardization professionals in the exchange of international standardization scenarios”. Disponível em: <https://en.cnis.ac.cn/kycg/201806/t20180629_36677.shtml>.

A opção estratégica que aflora da recente reforma da Standardization Law chinesa é pela construção de um sistema voltado para o desenvolvimento da nação. Nesses termos, o apoio à inovação autóctone se faz adequado às características institucionais e ao sistema político. Na cena internacional apresenta convergências ao multilateralismo, e seu maior desafio é a atual prevalência global dos sistemas norte-americano e europeu de normalização técnica.

A expectativa posta pela reforma da Standardization Law sobre as associações de profissionais, firmas e organizações emula um modelo consuetudinário de normalização técnica. As estruturas dentro das quais se desenvolvem os jogos de interesses ao nível da sociedade e das relações entre Estado e sociedade estão há muito consolidadas (ressalvado o emergente paradigma da tecnologia digital). Na China, a prática associativa na geração de normas técnicas será acompanhada da centralização e clarificação da hierarquia ao nível do sistema de normas, objetivos e metas, da coordenação na implementação e do monitoramento de resultados – o “modo chinês de estandardização”.

Dada sua posição enquanto um país emergente candidato a uma vaga no pódio entre os dois principais atores da normalização técnica mundial, a China deverá valer-se das experiências progressas com normas técnicas e normalização técnica. Ao mesmo tempo, levando em conta seus recursos econômicos e tecnológicos, bem como suas peculiaridades institucionais, buscará construir um modo de normalização técnica com características próprias. O que isso significa (ou significará) mais especificamente e de que modo esse cenário impactará os demais países continuarão sendo objetos de interesse e estudos.

REFERÊNCIAS

BREZNITZ, D.; MURPHREE, M. **The rise of China in technology standards**: new norms in old institutions. Washington, DC: United States-China Economic and Security Review Commission, 2013. Disponível em: <<https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/RiseofChinainTechnologyStandards.pdf>>.

ERNST, D. **Indigenous innovation and globalization**: the challenge for China's standardization strategy. Honolulu: IGCC; East-West Center, 2011. Disponível em: <<https://www.eastwestcenter.org/publications/indigenous-innovation-and-globalization-challenge-chinas-normalização-técnica-strategy>>.

EU – EUROPEAN UNION. **Trade and economic relations with Asia**. Brussels, Belgium: EU, 2016.

HAMANAKA, S. Trans-Pacific partnership versus comprehensive economic partnership: control of membership and agenda setting. **ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration**, n. 146, 2014. Disponível em: <<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/152753/reiwp-146.pdf>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Inserção internacional como vetor da recuperação econômica do Brasil**: comércio exterior, investimentos, financiamento e atuação internacional. Brasília: Ipea, 2020. (Relatório Institucional). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36142&Itemid=432>.

JIANG, Y. Australia-China FTA: China's domestic politics and the roots of different national approaches to FTAs. **Australian Journal of International Affairs**, v. 62, n. 2, p. 179-195, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/10357710802060543>>.

LI, J. Comparison of the hierarchies of standards in China, USA and UK. **Advances in Economics, Business and Management Research (AEBMR)**, China, v. 60, p. 242-248, 2018. Disponível em: <<https://www.atlantispress.com/article/25898618.pdf>>.

LI, J.; HOU, H.; WANG, C. Logistics standardization in civil-military integration. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON E-BUSINESS, MANAGEMENT AND ECONOMICS, 11., 2020. **Anais...** [s.l.]: ICEME, 2020. Disponível em: <<https://dl.acm.org/doi/10.1145/3414752.3414770>>.

PING, W.; YIYI, W.; HILL, J. Standardization strategy of China: achievements and challenges. **Economics Series**, n. 107, 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/46467594_Normalização_técnica_Strategy_of_China_Achievements_and_Challenges>.

SAMPSON, M. The evolution of China's regional trade agreements: power dynamics and the future of the Asia-Pacific. **The Pacific Review**, v. 34, n. 2, p. 259-289, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09512748.2019.1660397>>.

SEAMAN, J. China and the new geopolitics of technical standardization. **Notes de l'Ifri**, Ifri, Jan. 2020. Disponível em: <<https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/china-and-new-geopolitics-technical-standardization>>.

SUTHERLAND, M. Setting a new standard: implications of China's emerging standardization strategy. *In*: BOONE, S. *et al.* **China Studies Review**, v. 5, p. 64-78, 2019. Disponível em: <<https://jscholarship.library.jhu.edu/bitstream/handle/1774.2/62880/China%20Studies%20Review%20vol%205%202019%20.pdf?sequence=1>>.

SUTTMEIER, R. P.; YAO, X.; TAN, A. Z. Standards of power? Technology, institutions, and politics in the development of China's national standards strategy. **The National Bureau of Asian Research**, n. 10, 2006. (Special Report). Disponível em: <<https://www.nbr.org/publication/standards-of-power-technology-institutions-and-politics-in-the-development-of-chinas-national-standards-strategy/>>.

THORSTENSEN, V. H.; ARIMA JÚNIOR, M. K. **Boas práticas regulatórias: a situação do Brasil como avaliada pela OCDE**. São Paulo: EESP/FGV, 2020. (Working Paper, n. 527). Disponível em: <<https://hdl.handle.net/10438/29175>>.

TIRONI, L. F. **Regulamentação técnica, acordos comerciais e multilateralismo**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2650). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.38116/td2650>>.

XIANGHUA, Z. Organizational structure and standard development procedures of standard development organizations: comparative research based on domestic and foreign perspectives. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON ENERGY BIG DATA AND LOW-CARBON DEVELOPMENT MANAGEMENT, 2020, China. **Anais...** China: EBLDM, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1051/e3sconf/202021402043>>.

ZIEGLER, K. China's global ambition to standardization: impact on trading partners. *In*: EAST-WEST CENTER WORKSHOP ON MEGA-REGIONALISM – NEW CHALLENGES FOR TRADE AND INNOVATION, Jan. 2016, Honolulu. **Anais...** Honolulu: [s.n.], 2016. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=2540521>.

CONTRIBUIÇÕES BRASILEIRAS A ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA PROPOSTA PRELIMINAR PARA ROTINA GERAL

Guilherme de Oliveira Schmitz¹
Mariana Costa Guimarães Klemig²

SINOPSE

Até julho de 2021, o governo brasileiro possuía uma dívida de R\$ 10,1 bilhões com organismos internacionais. Os aportes exercem a função de subsidiar os gastos administrativos de manutenção e operação das organizações. A maior parcela das colaborações faz parte de compromisso firmado pelo país em subvencionar despesas regulares de organizações do Sistema das Nações Unidas, e trata-se de contribuições obrigatórias inerentes à filiação a cada organismo. Foi promulgado, em 10 de fevereiro de 2016, o Decreto nº 8.666, criando a Comissão Interministerial de Participação em Organismos Internacionais (Cipoi), com as atribuições de realizar acompanhamento e avaliar o impacto orçamentário e financeiro do Brasil em organismos, entidades e fundos internacionais. Este artigo trata de um trabalho comparativo entre três estudos de caso – Estados Unidos, Japão e Reino Unido – com intenção de contribuir para a construção de uma metodologia que leve em consideração os aspectos nacionais.

Palavras-chave: contribuição a organismos internacionais; cooperação para o desenvolvimento; organização internacional; OCDE; Estados Unidos; Japão; Reino Unido.

ABSTRACT

Until July 2021, the Brazilian government had a debt of R\$ 10.1 billion with International Organizations. These contributions exercise the function of subsidizing the administrative expenses of maintenance and operation of the organizations. Most of these collaborations are part of the commitment signed by the country to subsidize regular expenses of organizations of the United Nations System (UN) and are mandatory contributions inherent to the affiliation to each Organization. On February 10, 2016, Decree n. 8666, which creates the Interministerial Commission for Participation in International Organizations (Cipoi), with the attributions of monitoring and evaluating the budgetary and financial impact of Brazil on international bodies, entities and funds. This article is a comparative work between three case studies – the United States, Japan and the United Kingdom – with the intention of contributing to the construction of a methodology that takes national aspects into account.

Keywords: contribution to international bodies; development cooperation; international organization; OECD; United States; Japan; United Kingdom.

JEL: F35; F53.

Artigo recebido em 7/6/2021 e aprovado em 15/10/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi31art3>

1 INTRODUÇÃO

Até julho de 2021, o governo brasileiro possuía uma dívida de R\$ 10,1 bilhões com organismos internacionais. Os aportes exercem a função de subsidiar os gastos administrativos de manutenção e operação das organizações. A maior parcela das colaborações faz parte de compromisso firmado pelo país em subvencionar despesas regulares de organizações do Sistema das Nações Unidas, e trata-se de contribuições obrigatórias inerentes à filiação a cada organismo, sob pena, conforme o art. 19 da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), de perda de direito a voto na Assembleia Geral,

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea.

em caso de “o total de suas contribuições atrasadas igualar ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos”. Fora isso, o Brasil contribui voluntariamente, de acordo com a oportunidade e conveniência de sua administração pública, com programas específicos.

A conjuntura externa tem se apresentado de forma especialmente volátil após o fim da Guerra Fria. Novas alianças, novas necessidades e novas temáticas têm emergido em quantidade e velocidade crescentes e, conseqüentemente, as configurações políticas da agenda global têm se tornado cada vez mais complexas, com a multiplicidade de agências internacionais – muitas vezes com mandatos sobrepostos – e de número de atores atuantes na governança global. Isso exige uma constante atualização da agenda estratégica nacional de modo a apresentar respostas a essa nova conjuntura. Dessa forma, estudos sobre a participação do Brasil em mecanismos internacionais, por meio da análise das contribuições regulares e voluntárias que o país faz a estes, são de extrema importância para auxiliar em estratégia de atuação mais eficiente no jogo político das negociações internacionais.

O desafio da participação brasileira em organismos internacionais em responder a esse processo dinâmico caracteriza-se por uma adição de novos interesses a antigos. A percepção do governo brasileiro de que as contribuições e participações em certos organismos não suprem mais os seus atuais objetivos representa um desperdício potencial de recursos financeiros e materiais, visto que uma participação efetiva exige presença e acompanhamento permanentes.

Nesse contexto, foi promulgado, em 10 de fevereiro de 2016, o Decreto nº 8.666, criando a Comissão Interministerial de Participação em Organismos Internacionais (Cipoi), “órgão colegiado de caráter consultivo com a finalidade de opinar especificamente sobre aspectos orçamentários e financeiros da participação da República Federativa do Brasil em organismos, entidades e fundos internacionais”. Com as atribuições de realizar acompanhamento e avaliar o impacto orçamentário e financeiro do Brasil em organismos, entidades e fundos internacionais, a comissão funciona como instância de i) deliberação para propostas de adesão e desligamento como membro a organizações internacionais (OIs); ii) alteração de valores das suas contribuições; e iii) encaminhamento de proposta orçamentária anual a essas contribuições.

Portanto, como forma de oferecer parâmetros para auxiliar os agentes de políticas públicas na tomada de decisão em relação à potencialização das contribuições às OIs, este artigo está dividido em quatro seções, além desta breve introdução. Na segunda seção, discute-se sobre a importância das OIs tanto para o Brasil quanto para a governança global. Essa seção tem como objetivo apresentar os principais pontos estratégicos a serem utilizados na metodologia a ser construída. Na terceira seção, realiza-se um estudo comparado de práticas de métodos de processos decisórios análogos à competência da Cipoi. Neste contexto, selecionam-se as experiências dos Estados Unidos, do Reino Unido, do Japão e a metodologia proposta aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como forma de contribuir para a construção de uma metodologia que leve em consideração os aspectos nacionais. A proposta de metodologia, propriamente dita, ocorrerá na quarta seção. Por fim, encerra-se este artigo com as considerações finais.

2 A IMPORTÂNCIA DAS OIs PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

As transformações recentes na sociedade internacional implicaram aumento da interdependência entre os povos. As OIs surgiram para facilitar a negociação e o encaminhamento de questões que transcendem o âmbito dos Estados, e, por essa razão, podem ser consideradas estruturas essenciais

da governança global. Sua importância reside no fato de que podem criar normas e informações que habilitam os Estados-membros e outros atores a coordenar seu comportamento de modo mutualmente benéfico. Elas podem reduzir custos de transação, criar oportunidades para Estados e outros atores demonstrarem credibilidade – e, portanto, ajudarem a superar problemas de comprometimento – e prover bens públicos, incluindo resoluções de conflitos em bases normativas e pacíficas (Buchanan e Keohane, 2006).

As atividades das OIs melhoram as informações que os Estados recebem, mantendo-os em contínuo contato uns com os outros, o que reduz a margem de trapaça que poderiam tentar em um acordo, em comparação com um ambiente bilateral. Como instrumentos de política internacional, as OIs funcionam como fórum para princípios, normas e definição de posições. Os Estados, no entanto, podem fazer uso desses fóruns para bloquear ou promover a cooperação. Os Estados Unidos e a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), por exemplo, tornaram o Conselho de Segurança da ONU virtualmente paralisado durante o período da Guerra Fria. No entanto, os Estados conseguiram articular-se em torno de um consenso que promoveu o Protocolo de Montreal, de 1987, importante instrumento na recuperação da camada de ozônio (Berg, 2009).

As OIs não apenas geram oportunidades aos Estados-membros, mas também exercem influência sobre eles e impõem limites às suas políticas e ao modo como elas são feitas. Um estudo da Universidade de Harvard comprova que as OIs têm uma grande e crescente influência nas estruturas governamentais de países em desenvolvimento e que essa influência de fato pode impor um modelo comum nesses países (Andrews, 2013). Ao construir agendas internacionais e, por conseguinte, influenciar agendas domésticas, as OIs compelem os Estados a tomarem posições sobre os temas. Adicionalmente, em sociedades democráticas, normas e princípios criados e apoiados por OIs podem ser usados por grupos domésticos para pressionar por mudanças em políticas nacionais. As OIs podem ser ainda instrumentais na criação e na promoção da cooperação internacional. Os Estados, ao usarem as OIs como forma de influenciar seus pares, também são constrangidos e influenciados por elas, por meio de suas regras e de sua estrutura (Berg, 2009).

Duas características distinguem as OIs de outras entidades internacionais: centralização (estrutura organizacional concreta e estável, com um aparato administrativo para gerenciar atividades coletivas) e independência (autoridade para agir com um grau de autonomia e, comumente, com neutralidade). Como instituições sociais e políticas, as OIs apresentam, contudo, limitações decorrentes da distribuição assimétrica de poder na ordem internacional. Nesse contexto, sua independência pode ser constrangida: Estados-membros, especialmente os que têm mais recursos de poder, podem limitar a autonomia das OIs, interferir nas suas operações, ignorar suas decisões, ou reestruturá-las e dissolvê-las. Contudo, a existência de OIs mesmo quando parcialmente autônomas ou neutras pode aumentar a eficiência e a legitimidade de ações coletivas e individuais. Esse fator faz com que mesmo os Estados mais poderosos advoguem pelo seu fortalecimento (Abott e Duncan, 1998).

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, o fortalecimento das OIs pode significar maior margem de manobra de ação, inclusive para contestar as normas vigentes que perpetuam as relações assimétricas de distribuição de poder na sociedade internacional. Nesse sentido, afirma-se que o multilateralismo é a forma mais igualitária de cooperação internacional e de tomada de decisão, e as instituições multilaterais estão entre os poucos fóruns em que os países em desenvolvimento podem potencialmente ter uma voz mais equânime. Ainda que persistam grandes assimetrias na distribuição de poder em diversas instituições, de modo geral o fortalecimento do multilateralismo proporciona meios mais democráticos de determinar quais assuntos globais devem ser discutidos e como os Estados devem fazê-lo (Powell, 2003).

O comportamento brasileiro ante a crise financeira de 2008 demonstra que a busca pelo fortalecimento do multilateralismo se apoia na percepção de que a maximização das capacidades do país ocorre pela participação em diversos fóruns de natureza política e econômica, tanto em âmbito regional como global (Powell, 2003). Acerca da perspectiva em prol de uma atuação brasileira mais robusta em tempos de crise, Stuenkel (2014) afirma que

os que argumentam que as ambições globais do Brasil são malconduzidas ou um desperdício de recursos em uma época de dificuldades domésticas devem reconhecer que uma retração do Brasil no âmbito internacional traria danos aos interesses estratégicos e econômicos do país. Mais importante, [essa retração] enfraqueceria a coalizão dos países que têm um efetivo interesse na reforma da governança global para assegurar que as instituições de hoje mantenham a sua legitimidade e efetividade ao adaptar-se a um novo balanço de poder.

A consolidação do multilateralismo no século XXI, embora seja uma realidade decorrente da necessidade de discussão de temas que demandam uma abordagem compartilhada de processo decisório, não significa, em si mesma, um benefício aos países em desenvolvimento. A ordem internacional atual ainda é, em muitos aspectos estruturais, reflexo da configuração de poder oriunda do sistema do pós-Segunda Guerra Mundial, com uma representatividade assimétrica em favor das potências ocidentais tradicionais. Para garantir que as instituições multilaterais trabalhem por soluções para problemas de países em desenvolvimento, a participação desses países nessas instituições tem de ser majorada, com aumento de representatividade que propicie a formação de agendas em seu benefício.

O aumento da representatividade dos países em desenvolvimento nas instituições multilaterais é parte, historicamente, dos esforços da diplomacia pátria. Como criadoras de normas, procedimentos e fóruns para resoluções de conflitos, as OIs ocupam um papel central no esforço do Brasil em projetar-se internacionalmente e de conseguir, com essa projeção, ganhos concretos em termos de comércio, paz e prosperidade, tanto em âmbito doméstico quanto no relacionamento com outros países.

Assim, se, por um lado, eventuais cortes de contribuições brasileiras às OIs podem ter efeito na diminuição dos ganhos do Brasil, no sistema internacional, em médio e longo prazo, por outro, as contribuições a essas organizações pautadas em critérios técnicos de efetividade podem ajudar na tradição histórica do país de maior engajamento em prol de um multilateralismo assertivo.

3 EXEMPLOS DE PROCEDIMENTOS UTILIZADOS EM OUTROS PAÍSES PARA GUIAR SUAS CONTRIBUIÇÕES A OIs

Nesta seção, apresentam-se os critérios utilizados por alguns países (Estados Unidos, Reino Unido e Japão) e por uma instituição multilateral (OCDE) como forma de promover um estudo comparado destinado a assistir a construção de uma possível metodologia para guiar as contribuições do Brasil a OIs. A elaboração deste estudo comparado possui benefícios e desafios. Benefícios que se circunscrevem à capacidade de observar experiências de outros países e apreender as lições captadas, e desafios de, ainda assim, destacar as particularidades do caso brasileiro, na melhor ideia de que *one size does not fit all*.

Nesse sentido, os casos dos Estados Unidos, do Reino Unido e do Japão foram escolhidos por apresentar critérios e diretrizes claras – e divulgadas – que balizam a sua fundamentação para destinação orçamentária a OIs. Destaque-se que não existe uma diretriz-padrão em âmbito internacional a ser seguida para guiar as contribuições estatais a OIs. A despeito dos compromissos de contribuições

regulares firmados nas cartas constituintes das OIs, os Estados-membros definem os parâmetros que guiam as suas contribuições em bases nacionais, com fundamento em argumentos de estratégia doméstica e de inserção no sistema internacional.

Dada a ausência de uma normativa-padrão, entidades como a OCDE desenvolveram diretrizes para guiar os Estados nacionais quanto às contribuições classificadas, por seus membros, como Assistência Oficial ao Desenvolvimento (Official Development Assistance – ODA). O caso da OCDE é apresentado ao final desta seção e deve ser compreendido de modo distinto das demais experiências nacionais aqui observadas, sob a perspectiva de que se trata de uma instituição multilateral destinada a criar padrões de comportamento para guiar as atividades de seus países-membros e, por essa razão, não apresenta critérios estritamente relacionados às políticas nacionais, que variam de acordo com os objetivos de política externa de cada país-membro. Ademais, a normatização de procedimentos por parte da OCDE, em suas resoluções e declarações – como a Declaração de Paris para a efetividade da ajuda e o Plano de Ação de Accra –, visa a uma dimensão entre várias possíveis para pautar as contribuições nacionais para as OIs na ideia da colaboração para o desenvolvimento global. Após essas considerações preliminares, apresentam-se os casos em tela.

3.1 O case da metodologia avaliativa das contribuições do Reino Unido: a busca pela efetividade como forma de amenizar críticas negativas a decisões políticas?

Dos quatro casos apresentados como parâmetros, o Reino Unido é o que possui um estudo mais detalhado sobre suas contribuições a instituições multilaterais. Em 2011, o Departamento de Desenvolvimento Internacional (Department for International Development – DFID) do Reino Unido publicou um relatório (United Kingdom, 2011) para guiar o cumprimento da meta de destinação dos recursos financeiros de 0,7% do produto interno bruto (PIB) como ODA. Como forma de melhorar a gestão dos recursos empregados, o Reino Unido elaborou um estudo com cerca de quarenta OIs. A avaliação feita pelo país concentra-se em componentes que dizem respeito tanto aos objetivos estratégicos de política externa do país quanto a temas caros às vertentes do desenvolvimento internacional, como promoção da igualdade de gênero e desenvolvimento sustentável, além de componentes inerentes à gestão das OIs analisadas.

A metodologia aplicada pelos britânicos procura, em geral, avaliar como essas organizações efetivamente cumprem os objetivos a que se propõem. O estudo britânico não se propôs, em seu discurso, a efetivar um corte de gastos a instituições multilaterais, mas a encontrar uma metodologia para direcionar as contribuições futuras às organizações que tivessem o melhor desempenho e apresentassem os melhores resultados no período analisado. O estudo baliza-se, portanto, em critérios de efetividade.

Em seu segundo componente, é avaliado se a OI dá a devida atenção a temas transversais (*cross-cutting*), como promoção efetiva da igualdade de gênero e desempenho de atividades ambientalmente sustentáveis. A presença deste componente evidencia a preocupação da sociedade britânica com temas de destaque global, além de corresponder aos anseios dos eleitores nacionais em relação aos temas. Além disso, a metodologia reforça o compromisso do país com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), firmados na virada do século passado. Hodiernamente, as metas de igualdade de gênero e desenvolvimento sustentável foram renovadas no âmbito dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS), definidos em 2015.

Dessa maneira, assegurar-se de que as OIs são capazes de incorporar esses elementos em suas atividades, no contexto atual, passa a ser também uma forma de avançar rumo ao cumprimento dos ODS.

A alocação de recursos principalmente para países pobres ou países em que os recursos serão mais bem utilizados é abordada no terceiro componente do estudo. Em tese, a preocupação britânica, com este componente, é que os recursos sejam dirigidos às áreas mais necessitadas e sejam mais bem empregados. No entanto, é preciso destacar que uma visão crítica sobre esse critério pode indicar que o recorte pode promover seletividade, excluindo países que, embora sejam mais necessitados, não tenham uma infraestrutura político-administrativa adequada para o gerenciamento dos recursos nos termos exigidos. A demanda de condicionalidades por países desenvolvidos para o dispêndio de ajuda externa possui este efeito adverso, o qual o Brasil tem evitado, de todas as formas, em sua cooperação internacional para o desenvolvimento.

A questão da efetividade, central no estudo britânico, está presente de modo mais explícito no quarto e no quinto componente do estudo, que têm foco em resultados. Objetiva-se avaliar se a OI, em análise, de fato demonstra resultados concretos e consonantes com os propósitos a que se propunha em seu mandato. Para tanto, a metodologia toma como base a aplicação de mecanismos avaliativos de mensuração de desempenho, pela OI, em suas atividades.

Em última instância, percebe-se que a abordagem da efetividade das atividades na avaliação das contribuições às OIs notabiliza a lógica de valorização do dinheiro investido (*value for money*). Sob esta perspectiva, o investimento em contribuição às OIs deve gerar resultados práticos e mensuráveis. O foco na efetividade é oportuno, ao servir como parâmetro para guiar reformas institucionais direcionadas a melhorar o desempenho da OI em análise.

Outro componente de avaliação trata da gestão de recursos financeiros. Nesse âmbito, a metodologia aponta seu olhar para o arranjo organizacional interno da instituição, fitando a transparência de alocação de recursos e de combate à corrupção intraorganizacional. Dessa forma, critérios como transparência, previsibilidade de financiamento e contabilidade apropriada são sobressalentes. Novamente, essa abordagem permite a possibilidade de detectar falhas de gestão e aprimorá-las de modo a melhorar o desempenho da OI.

Os últimos três componentes do estudo dizem respeito ao comportamento da OI em relação a i) parcerias com outras instituições; ii) transparência e *accountability* de suas atividades; e iii) um ambiente aberto a mudanças na organização. Os três componentes objetivam avaliar se a OI em questão trabalha de modo eficiente em parceria com outras instituições, se é capaz de criar uma abordagem adaptável a cada país, inclusive incorporando a opinião dos beneficiários dos programas. Vale ressaltar, neste momento, que a escolha por critérios que enfatizam os cuidados com a adaptabilidade aos contextos nacionais e com a atenção dedicada às pessoas às quais se destinam os programas e ações das OIs reduz substancialmente eventuais críticas de que os projetos desenvolvidos fazem parte de agendas impositivas, padronizadas e generalistas, sem atentar para as reais necessidades locais. Por fim, a metodologia tem o cuidado em elencar também indicadores sobre se a OI tem histórico de concluir seus projetos e se, após o termo, publica documentos e dados sobre os projetos finalizados. De forma geral, o documento considera crucial que a OI trabalhe continuamente por melhorias e seja capaz de antecipar a necessidade de promover reformas, por meios de técnicas avaliativas de seus programas.

A opção por parte do governo britânico em elaborar documento com metodologia clara que define e guia sua política de contribuição a OIs tem recebido críticas positivas, majoritariamente,

sobretudo por sua ênfase na funcionalidade das OIs e na efetividade de suas ações e programas. A utilização de indicadores que permitem avaliar as atividades destas instituições funciona como motivação extra para que os agentes da governança global aperfeiçoem seus trabalhos. No entanto, diretores e defensores das OIs que tiveram seu financiamento suspenso pelo governo britânico vêm denunciando que, apesar de sua aura científica, o método disfarça, por meio de discurso técnico, decisões políticas. O caso mais emblemático e de maior crítica deu-se logo no lançamento do documento, quando o Reino Unido resolveu suspender suas contribuições à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), coincidentemente, logo após essas agências reconhecerem o Estado da Palestina como membro.

De uma forma ou de outra, a aplicação de critérios técnicos parece ter sido promissora junto à opinião pública global e doméstica, de uma maneira geral.

Em dezembro de 2016, o DFID lançou o relatório *Raising the Standard: the Multilateral Development Review 2016*, o qual, em um contexto de retirada do Reino Unido da União Europeia, reafirma um compromisso maior com as OIs, por meio de mais engajamento internacional. Dessa forma, o país reitera que o sistema multilateral permanece como ponto vital para os interesses da nação. As parcerias multilaterais do DFID expandem o alcance do Reino Unido e mobilizam tremendo esforço e *expertise* para solucionar desafios globais. O significativo relacionamento com as OIs garante a presença do país no cenário internacional.

O relatório sistematicamente revisa 38 instituições multilaterais que o Reino Unido financia por meio do DFID e rigorosamente avalia resultados, o dinheiro investido (*value for money*), os riscos, a transparência e a prestação de contas, com a finalidade de responder se aquelas instituições continuam relevantes para resolver os contratempos mais urgentes da atualidade.

Como resultado, o relatório de 2016 apresentou mais rjeza que seu predecessor e chegou às seguintes conclusões: i) a maior parte do sistema internacional está funcionando bem. Os parceiros multilaterais garantem que o desenvolvimento do Reino Unido atinge mais pessoas, salva mais vidas e tira mais países da pobreza; ii) organizações incluindo o Banco Mundial, o Fundo Global de Luta contra a AIDS, Tuberculose e Malária e Gavi (Vaccine Alliance) estão alcançando resultados excepcionais. O Reino Unido continuará a dar forte apoio a essas agências, enquanto pressionado por padrões ainda mais elevados; iii) foram constatadas melhorias encorajadoras na entrega em algumas agências, incluindo a FAO e a Organização Internacional para as Migrações (OIM); iv) muitas outras organizações estão fazendo um bom trabalho, mas poderiam fazer ainda melhor, e pretende-se estreitar suas relações com elas, e com outros países, para melhorar seu desempenho. Com uma promessa de aumento de 30% do financiamento para o desenvolvimento da ONU e organizações humanitárias para melhorar seus resultados; e, por fim, v) um pequeno número de organizações está com baixo desempenho.

QUADRO 1

Componentes e critérios da Assistência Multilateral Britânica às OIs

Componente	Critério
Papel crucial em atender aos objetivos de desenvolvimento	Desempenha papel importante em oferecer resultados-chave em relação aos objetivos de desenvolvimento internacional ou objetivos humanitários, com evidências domésticas no país.
	Desempenha papel importante em oferecer resultados em relação aos objetivos de desenvolvimento do Reino Unido.
Atenção a temas transversais (<i>cross-cutting issues</i>)	Tem bom desempenho em contextos frágeis.
	Promove igualdade de gênero.
	Assegura que suas atividades são de baixo carbono e ambientalmente sustentáveis.
Concentra-se em países pobres	Aloca recursos para os países que mais necessitam da assistência ou prioriza áreas de grande necessidade humanitária.
	Aloca recursos para os países em que esses recursos serão mais bem utilizados.
Contribuição para resultados	Tem objetivos desafiadores – por exemplo, esforça-se para alcançar os mais pobres.
	Esforça-se para alcançar resultados no âmbito do país.
	Demonstra resultados.
	Contribui para resultados de desenvolvimento ou humanitários.
Gestão de estratégia e de resultado	Tem um mandato claro e plano e estratégias para implementação.
	Tem um corpo diretor eficiente quanto à gestão de resultados.
	Tem liderança efetiva.
	Tem um programa de avaliação de resultados.
	Usa resultados e os avalia para aprimorar a tomada de decisão, por meio de seu corpo diretor.
	Tem boas políticas e práticas de recursos humanos.
Gestão de recursos financeiros	Aloca assistência de modo transparente.
	Tem financiamento previsível.
	Administra de maneira proativa projetos e programas que não têm bom desempenho.
	Assegura-se de que os instrumentos de contabilidade financeira são apropriados.
Consciência de custo e valor	Desafia e apoia parceiros a pensar sobre o valor para o investimento aplicado.
	Atribui importância a temas de taxas de retorno e de eficiência de custos para tomada de decisão.
	Alcança economia na compra de recursos para início dos programas.
	Controla gastos administrativos.
Comportamento de parcerias	Trabalha de modo eficiente em parceria com outras instituições.
	Implementa políticas de salvaguardas sociais, inclusive com a incorporação da opinião dos beneficiários dos programas.
	Tem flexibilidade capaz de criar uma abordagem adaptável a cada país.
	Segue os princípios de Accra/Paris em sua abordagem para entregar resultados.
	Oferece uma liderança efetiva e um papel de coordenação em ambientes humanitários.
Transparência e <i>accountability</i>	Tem uma política de conclusão de atividades aberta e abrangente.
	Promove transparência e <i>accountability</i> com parceiros e receptores.
	Publica rotineiramente documentação e dados dos projetos.
Probabilidade de mudança positiva	Luta por melhorias em seu corpo governativo e gestão continuamente.
	Antecipa oportunidades para promover reformas.

Fonte: United Kingdom (2011).

Elaboração dos autores.

3.2 O case das contribuições dos Estados Unidos: decisões políticas casuísticas de *hard power* e interesses estratégicos

A análise do caso estadunidense é distinta da análise do caso britânico, visto que, diferentemente do Reino Unido, os norte-americanos não divulgaram um estudo específico com uma metodologia detalhada dos critérios utilizados para guiar suas contribuições às OIs. Anualmente, o Departamento de Estado publica um relato com as principais atividades desempenhadas pelas OIs de que faz parte e dados numéricos dos gastos destinados a essas OIs para que o Congresso libere os recursos destinados a essas contribuições. Como os demais países, os Estados Unidos classificam suas contribuições em obrigatórias (às quais se vinculam legalmente por meio de tratados) e voluntárias.

Antes de prosseguir propriamente no caso estadunidense, é importante destacar a singularidade da posição dos Estados Unidos como ator hegemônico no sistema internacional, o que permite que desempenhem maior protagonismo na formação de agenda internacional e promovam o financiamento daqueles setores que consideram mais estratégicos, ao torná-los como beneficiários de contribuições regulares obrigatórias. Exemplo notório disso é o caso do custeio das operações de paz, as quais são configuradas dentro do orçamento das Nações Unidas como gastos oriundos de contribuições obrigatórias, enquanto setores ligados ao desenvolvimento (educação, saúde, combate à fome e à miséria etc.) são em grande parte efetuados por meio de contribuições voluntárias dos países-membros.

A leitura dos últimos documentos enviados ao Congresso revela que os Estados Unidos consideram de grande relevância estratégica para a sua política externa a atuação em OIs. Em documento destinado ao ano fiscal de 2014, o Departamento de Estado afirma que

perseguir os objetivos de política externa [por meio das Organizações Internacionais] propicia aos Estados Unidos alavancar as contribuições financeiras e a *expertise* de outras nações. (...) Organizações Internacionais podem ser uma alternativa efetiva a agir unilateralmente ou bilateralmente, especialmente nas áreas de assistência humanitária, erradicação de doenças, fornecimento de padrões de segurança alimentar e de transporte e promoção de acordos para imposição de sanções a Estados párias (United States, 2014).

Os Estados Unidos entendem, de maneira geral, ainda que as OIs contribuem para os objetivos estratégicos definidos pelo governo norte-americano, a saber: combater ameaças aos Estados Unidos e à ordem internacional e avançar na segurança civil ao redor do mundo; expandir e promover as redes de Estados prósperos, estáveis e democráticos ao estimular governança efetiva, democrática e transparente, respeito aos direitos humanos e crescimento econômico sustentável; promover assistência humanitária e mitigação de desastres; e dar apoio à prosperidade dos Estados Unidos por meio da diplomacia econômica.

Relata-se que para o ano fiscal de 2013, por exemplo, as contribuições norte-americanas para OIs totalizaram US\$ 1,570 bilhão. Os Estados Unidos são o principal contribuinte para o funcionamento da maior parte das OIs existentes. Esse fator, por si mesmo, é uma boa justificativa para compreender as motivações e os critérios norte-americanos que fundamentam as suas contribuições. Destinar uma parte significativa do seu orçamento às atividades das OIs significa, em última análise, que os Estados Unidos valorizam a execução de seus objetivos de política externa por meio dessas instituições. Vale reconhecer que o Departamento de Estado enfatiza desempenho e resultados das atividades das OIs como parte da justificativa perante o Congresso para a aprovação do financiamento. Um enfoque, de certa forma, similar ao adotado pelo estudo britânico.

Em 1996, depois de instado pelo Congresso a priorizar o seu orçamento diante das exigências de contribuições a OIs, o representante permanente dos Estados Unidos junto à ONU mencionou os critérios então usados para rever e avaliar a participação dos Estados Unidos como membro de OIs: i) o nível de benefício direto dos Estados Unidos em termos econômicos, políticos e estratégicos determinado em conjunto com consultas diretas aos beneficiários das atividades desempenhadas pela OI; ii) a porcentagem do orçamento da OI que é destinada a atividades que beneficiam os Estados Unidos; iii) o escopo e profundidade do mandato da OI; iv) a relevância do mandato da OI em relação a assuntos globais contemporâneos; v) os programas de efetividade e qualidade institucional implementados pela OI; e vi) a resposta da OI em relação aos esforços de reforma propostos pelo governo estadunidense (United States, 1997).

No mesmo ano, o Departamento de Estado indicou que categoriza as OIs em uma lista de prioridades baseada na importância de seus mandatos para o interesse estratégico de política externa e sua efetividade em relação ao custo. A ordem de prioridade estabelecida foi: i) paz e segurança; ii) saúde, seguridade e bem-estar econômico; e iii) interesse seletivo (United States, 1997).

A alta prioridade concedida a questões de paz e segurança diverge da maioria das prioridades de política externa de outros países, sobretudo de países em desenvolvimento, como o Brasil. O método de análise das contribuições pelo Congresso indica que os Estados Unidos consideram as OIs caso a caso, de acordo com o mandato e as especificidades de cada uma, e como pode servir aos seus interesses de política externa.

Prova disso foi a inflexão da política externa estadunidense para as OIs durante a administração de Donald Trump. Com o discurso de rejeição ao que chamou de ideologia do “globalismo”, Trump deixou a cargo do então secretário de Estado, Mike Pompeo, os cortes orçamentários a OIs.

A doutrina do Make America Great Again determinou uma série de medidas que atingiram o multilateralismo, desde acordos comerciais até ajuda humanitária. No campo da ajuda externa, Trump declarou na Assembleia Geral das Nações Unidas que apenas as direcionaria para “países que são sinceramente amigos”. Além disso, no campo das OIs, anunciou a retirada dos Estados Unidos do Pacto Global de Migração, do Conselho de Direitos Humanos e do programa de Ajuda Humanitária à Palestina. Em 2017, no início de sua administração, o país já havia se retirado da UNESCO, ocasionando uma perda para a instituição de 20% do seu orçamento.

Com a eleição de Joe Biden, é lançada a campanha America is Back, como forma de retrocesso às inflexões da administração Trump. Biden recoloca os Estados Unidos no centro do multilateralismo global e reafirma a importância das OIs no combate à pandemia de covid-19. Ademais, retoma a posição do país como patrocinador das OIs e o reconduz ao Conselho de Direitos Humanos.

Conclusivamente, uma análise dos critérios elencados pelo representante estadunidense ilustra que a participação dos Estados Unidos nas OIs é nitidamente vinculada à persecução de objetivos estratégicos de interesse nacional. As atividades desempenhadas pelas OIs das quais os Estados Unidos participam devem beneficiar-lhes diretamente, além de coadunarem-se continuamente com os desafios globais de modo efetivo e aberto a reformas. O peso das questões de desenvolvimento global na decisão das contribuições encontra-se, portanto, em segundo plano, deixando claro que os Estados Unidos dão mais destaque às contribuições a OIs como instrumentos eficazes em promover seus interesses nacionais.

3.3 O case japonês: exportação do *modus operandi* por meio das OIs

Em 2015, o Ministério das Relações Exteriores do Japão reviu suas contribuições destinadas a 64 OIs de que é membro.³ Na ocasião da publicação, a Organização para o Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (United Nations Industrial Development Organization – Unido) foi classificada como uma das quatro melhores, de acordo com quatro critérios-base, divididos em indicadores.⁴

O *fortalecimento de parceria para alcançar os objetivos-chave de política externa* do Japão foi o primeiro critério-meta apresentado no estudo. Como indicadores, foram consideradas a participação da Unido para os objetivos japoneses de política externa, a existência de um diálogo de alto nível entre as autoridades japonesas e as da Unido e as parcerias existentes com o setor privado no Japão. É importante notar que a presença de indicadores no estudo japonês é útil para entender como os critérios são, de fato, mensurados. Ressalta-se, aqui, a exigência de um diálogo de alto nível entre as autoridades, e essa pode ser uma medida importante para avaliar, por meio de reuniões periódicas, se a OI em análise atende aos propósitos pretendidos pelos membros.

No segundo critério-meta destacado pelo documento japonês, avaliou-se a harmonia entre os *princípios da política externa e aqueles utilizados pela OI em suas atividades junto a países em desenvolvimento*. Assim, procurou-se observar se a Unido reflete a política ou os princípios do Japão em relação ao discurso global para o desenvolvimento industrial de países em desenvolvimento por meio do fortalecimento da presença no processo decisório da organização. O indicador utilizado foi a presença contínua do país no órgão decisório da Unido. Merece destaque a utilização de indicador que mede a presença de nacionais no corpo de funcionários (*staff*) da organização, como maneira de pressionar por mais representatividade de seus interesses no âmbito organizacional.

A realização de uma *gestão eficiente da estrutura organizacional e financeira* da Unido foi o terceiro critério-meta adotado. De modo similar ao estudo britânico, o estudo japonês revela a percepção de que uma boa gestão financeira e administrativa da OI é essencial para que suas atividades sejam desempenhadas de modo correspondente aos seus propósitos.

A *contribuição da expertise e o conhecimento nacional para a realização das atribuições* da OI foi o quarto critério-meta adotado. A conclusão da avaliação da Unido com este critério evidencia ainda mais a preocupação japonesa em ter seu *modus operandi* atuante dentro da OI, visto que, além da determinação de um critério-meta que faça referência exclusiva à contribuição da *expertise* e do conhecimento nacional, a atenção à prática japonesa encontra-se diluída nos demais critérios-metas.

3.4 Parâmetros adotados pela OCDE para a efetividade da ajuda externa

Os Estados-membros da OCDE normalmente adotam medidas padronizadas para a ODA. De modo geral, os membros da OCDE, que incluem os mencionados Estados Unidos, Japão, Reino Unido e outros, adotam critérios em bases nacionais, mas seguem as diretrizes gerais propostas pela instituição multilateral. Reitera-se que o estudo de caso da organização (OECD, 2011) deve ser compreendido

3. Uma das dificuldades desta pesquisa reside no fato de que os relatórios disponíveis sobre as outras organizações avaliadas pelo Japão, além da Unido, encontram-se apenas em japonês, língua não dominada pelos autores deste texto. Para uma análise mais abrangente do caso japonês, seria necessária a tradução oficial dos documentos.

4. Disponível em: <http://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/Worldwide/Offices/ASIA_and_PACIFIC/MOFA_review_ENG__2_.pdf>.

de modo distinto dos demais, por não se tratar de um Estado nacional, mas sim uma OI destinada a criar diretrizes para seus Estados-membros, inclusive com impacto na ação destes em outras OIs.

Inicialmente, vale ressaltar que o Brasil não faz parte da OCDE e não utiliza em sua cooperação internacional para o desenvolvimento o conceito de ODA. Portanto, qualquer lição apreendida pelos parâmetros adotados pela OCDE deve ser tomada como resultante de um escopo político e técnico mais abrangente.

A OCDE indica que o primeiro critério que deve ser avaliado para conceder assistência multilateral é a observação do mandato da OI em questão, por dois motivos: i) um mandato centrado no desenvolvimento não significa necessariamente que todas as atividades da OI são direcionadas em benefício do desenvolvimento dos países receptores da ODA; e ii) algumas instituições podem praticar atividades que dizem respeito ao desenvolvimento, mas não são classificadas, dentro dos parâmetros da OCDE, como ODA (isto é, promoção comercial, promoção cultural e algumas dimensões de segurança).

O segundo critério observa as atividades da instituição segundo três elementos: i) identificação das atividades da agência que são elegíveis como ODA; ii) exame da extensão em que as atividades desempenhadas beneficiam os recipientes de ODA; e iii) estimativa da “participação para o desenvolvimento” no programa/mandato da instituição com base no seu orçamento ou, alternativamente, com base em dados de gastos de anos anteriores. Para esse objetivo, faz-se necessária uma revisão das atividades da instituição, programa por programa, para identificar os que têm atividades específicas relacionadas ao desenvolvimento e para determinar em que extensão essas beneficiam os países a que se destinam.

Uma análise das diretrizes propostas pela OCDE é útil a este estudo por concentrar-se em elementos objetivos. A ênfase no mandato da OI indica uma preocupação com os seus objetivos, mas não se esgota nesse quesito. Ao propor uma medida dos benefícios decorrentes das atividades das OIs e dar ênfase à extensão dos benefícios aos destinatários das atividades, revela-se uma preocupação com o critério da efetividade, medida presente também na análise dos três casos estatais previamente apresentados.

A título de conclusão, nesta seção, pretendeu-se demonstrar, por meio do estudo de casos, como outros países e uma instituição atuam para criar critérios destinados a guiar as suas contribuições a OIs. A experiência aqui apreendida não se encontra completa pelo fato de que não foi localizada nenhuma informação sistematizada sobre o modo que os países em desenvolvimento pautam suas contribuições a essas organizações. No entanto, acredita-se que os casos apresentados constituem um primeiro passo para a criação de uma metodologia adaptada às necessidades do caso brasileiro, capaz de nortear os agentes de políticas públicas na priorização dos recursos destinados às contribuições brasileiras para OIs.

4 SUGESTÕES DE CRITÉRIOS PARA GUIAR FUTURAS CONTRIBUIÇÕES BRASILEIRAS A OIs

Com base nos casos apresentados anteriormente, delineiam-se, nesta seção, sugestões de critérios que possam guiar o pagamento de futuras contribuições brasileiras às OIs e, assim, auxiliar tecnicamente no processo decisório da Cipoi. Inicialmente, destaca-se que os critérios aqui aventados não são exaustivos e podem ser estendidos, conforme acompanhamento mais contíguo à atividade da comissão e com a consequente compreensão das orientações pelas quais os agentes públicos guiam-se em juízo.

Desconhecendo essas orientações, classificam-se os critérios avaliativos em quatro dimensões, visando atingir de modo mais amplo possível todos os aspectos relevantes que o tomador de decisão possa considerar. Os quatro critérios são: i) a relevância da OI para o desenvolvimento brasileiro; ii) o planejamento estratégico das ações das OIs, voltado para a execução de seu mandato; iii) a efetividade das ações e programas desempenhados pela OI para o desenvolvimento global; e iv) a necessidade orçamentária da OI para a implementação das suas ações.

No que se refere à relevância da OI para o desenvolvimento brasileiro, os critérios indicados para a avaliação estão diretamente relacionados à mensuração da potencialidade que a OI possui em contribuir para a obtenção de objetivos definidos para o desenvolvimento nacional, no âmbito das estratégias da política externa brasileira.

Ao que toca ao planejamento estratégico das ações das OIs, voltado para a execução de seu mandato, os critérios identificados tratam da política administrativa interna coesa e bem-estruturada (se tem uma boa gestão administrativa e financeira) e de como a OI se relaciona com parceiros externos, inclusive sua capacidade para implementar reformas demandadas pelos Estados-membros.

No que tange à efetividade das ações e programas desempenhados pela OI para o desenvolvimento global, os critérios traçados remetem a mensuração da participação da OI para a consecução de objetivos internacionalmente definidos. No atual contexto, um exemplo notório seria a efetividade na obtenção das metas definidas pelas Nações Unidas para os ODS. Além disso, seria observado em que medida a OI tem um mandato claro, voltado a atividades dedicadas ao desenvolvimento dos Estados a que as ações se destinam.

Por fim, a dimensão que leva em consideração a necessidade orçamentária da OI para a implementação das suas ações traz à baila a preocupação pela manutenção daquelas OIs menos prestigiadas pela contribuição de outros países. A concentração de contribuição em OIs, neste contexto, pode alçar o país a uma posição de contribuinte majoritário e, conseqüentemente, incrementar a influência brasileira no setor. No mais, os critérios desenhados nesta dimensão teriam cuidado em evitar contribuição a OIs que apresentam mandatos e programas sobrepostos ou de mesmo escopo de atuação, reforçando, assim, a legitimidade setorial de cada OI e evitando a má alocação de recursos.

Descritas as quatro dimensões de avaliação, apontam-se, no quadro 2, critérios mais específicos relacionados a cada uma. Em última instância, as dimensões referem-se aos aspectos e às diretrizes que os agentes públicos pretendem observar ao alocar as contribuições aos organismos, enquanto os critérios apresentam-se como linhas mestras de análise mais específica e concreta.

QUADRO 2

Dimensões e critérios para a avaliação da contribuição brasileira a OIs

Dimensão de avaliação	Critério
Relevância da OI para o desenvolvimento brasileiro	Competência e atuação da OI têm papel relevante nas diretrizes prioritárias da política externa brasileira.
	Competência e atuação da OI têm papel relevante para o desenvolvimento nacional.
	Competência e atuação da OI têm papel relevante para a promoção do comércio exterior brasileiro.
	Competência e atuação da OI têm papel relevante para a segurança nacional, a solução pacífica de conflitos ou a defesa da paz no território nacional e regional.
Planejamento estratégico das ações, voltado para a execução do mandato	Conclusão de atividades aberta e abrangente.
	Participação de brasileiros como funcionários na estrutura organizacional.
	Promoção de transparência e responsividade com parceiros.
	Atuação frequente na formulação de normas, procedimentos e resoluções.
	Publicação de documentos e dados de projetos.
Efetividade das ações e programas para o desenvolvimento global	Alocação de recursos eficientes.
	Priorização de ações, projetos e programas para países de menor desenvolvimento relativo ou para países de desenvolvimento médio.
	Incorporação em suas atividades e atuação da opinião dos beneficiários dos programas.
	Consideração das necessidades locais e nacionais dos beneficiários em suas atividades.
	Os países beneficiados exercem liderança efetiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e asseguram a coordenação das ações de desenvolvimento.
Necessidade orçamentária para a implementação das ações	Existência de orçamento e recursos para OI necessários para a sua competência e atuação.
	Competência e atuação da OI coadunam com a solução de problemas e desafios contemporâneos ou em situação emergencial em determinado setor.
	Necessidade constante de contribuições voluntárias ou extraordinárias para implementação das atividades e para atuação do mandato da OI.
	Abrangência do volume de contribuição e do número de contribuintes para a OI.

Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ressalta-se que o objetivo deste artigo transpõe o de auxiliar os agentes públicos dos órgãos integrantes da CipoI em alocar os recursos financeiros às OIs. Os critérios preliminares aqui apresentados de maneira alguma concluem a capacidade de aprofundamento do tema, e trata-se mais de resultados de observação de práticas notórias utilizadas por outros países e mecanismos multilaterais. Espera-se, com isso, avançar no debate a caminho de uma metodologia clara, pública e com componentes e diretrizes nacionais. Dessa forma, conclui-se este artigo com a disposição e a presteza de propor – segundo interesse e conveniência do governo brasileiro – agenda de pesquisa que possa ir em direção i) à elaboração de uma metodologia nacional, *per se*; ii) posteriormente, à aplicação desta em casos de OIs específicas; e iii) a um estudo qualitativo que apresente estratégias capazes de potencializar as contribuições a OIs.

Nesse sentido, o diálogo mais estreito entre os pesquisadores e os agentes públicos gestores do tema em tela possibilitaria a troca de informações vitais para um bom andamento da iniciativa de potencializar a política externa multilateral brasileira por meio de contribuições assertivas a OIs. Para tanto, a CipoI pode exercer um papel crucial como plataforma de troca de informação, com a participação de pesquisadores do Ipea – em condição diferenciada dos demais representantes de órgãos – como ouvintes e convidados a apresentar seus estudos concluídos sobre o tema ao plenário.

REFERÊNCIAS

- ABOTT, Kenneth; DUNCAN, Snidal. Why States act through formal international organizations. **The Journal of Conflict Resolution**, v. 42, n. 1, p. 3-32, 1998.
- ANDREWS, Matt. **Do international organizations really shape government solutions in developing countries?** Center for International Development at Harvard University. Aug. 2013. (Working Paper, n. 264).
- BERG, Mani. The role of inter and nongovernmental organizations. In: KUTTINGAYLOAN, Gabriela Maria. **Conventions, treaties, and other responses to global issues**. Oxford, United Kingdom: EOLSS Publishers, 2009. v. II.
- BUCHANAN, Allen; KEOHANE, Robert. The legitimacy of global governance institutions. **Ethics & International Affairs**, v. 20, p. 405-437, 2006.
- FONTOURA, Paulo Roberto; MORAES, Maria Luiza; UZIEL, Eduardo (Org.). **O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos**. Brasília: FUNAG, 2015.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2011-2013**. Brasília: Ipea, 2016.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **DAC list of ODA-eligible international organizations** – general methodology. Dec. 2011. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/49194441.pdf>>.
- POWELL, Lindsay. **In defense of multilateralism**. Yale Center for Environmental Law and Policy. 2003. Disponível em: <<http://www.yale.edu/gegdialogue/docs/dialogue/oct03/papers/Powell.pdf>>.
- STUENKEL, Oliver. **The case against Brazil's retrenchment**. 2014. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/01/31/forward-brazils-retrenchment/>>.
- UNITED KINGDOM. Department for International Development. **Multilateral Aid Review: ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations**. 2011. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67583/multilateral_aid_review.pdf>.
- _____. Department for International Development. **Raising the standard: the Multilateral Development Review 2016**. Dec. 2016. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/573884/Multilateral-Development-Review-Dec2016.pdf>.
- UNITED STATES. Department of State. **U.S. participation in special-purpose international organizations**. United States General Accounting Office. Report to the chairman, committee on foreign relations, U.S. Senate. 1997. Disponível em: <<http://www.gao.gov/archive/1997/ns97035.pdf>>.
- _____. Department of State. **Contributions to international organizations**. 2014. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/181130.pdf>>.
- VIEIRA, Mauro. Os 70 anos da ONU e a busca da paz. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 jun. 2015.
- VIGEVANI, Tulio; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. **A ideia de multilateralismo**. Editora CEMACRO/FGV, 2011.

GOVERNOS DEVEM INCENTIVAR A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS? UMA ANÁLISE DO CASO DA ALEMANHA

Marconi Aurélio e Silva¹

SINOPSE

Com a globalização, empresas nacionais ampliam seus negócios internacionais por meio de investimento complexo e de alto risco. Uma questão central é qual o papel do Estado e que tipos de apoio os governos devem dar ao processo de internacionalização das firmas. O estudo objetiva: i) compreender e explicar quais são as motivações e os determinantes da internacionalização de empresas; ii) identificar políticas e instituições que contribuem usualmente nesse processo; e iii) observar como o Estado internacionalizado evoluiu com a globalização. Analisa-se o caso da Alemanha, país cuja inserção internacional está focada na regionalização, na cooperação internacional como instrumento facilitador dos investimentos de suas empresas no exterior e na competição por ativos estratégicos para potencializar o desenvolvimento de setores de maior complexidade tecnológica.

Palavras-chave: internacionalização; investimento direto externo; Alemanha.

ABSTRACT

With globalization, national enterprises expand their international businesses through complex and high-risk investment. A central issue in this context is the role of the State and what kinds of support governments should provide to the firms. This study aims at: i) understanding and explaining the motivations for and the determinants of the internationalization of firms; ii) identifying policies and institutions that usually contribute to this process; and iii) verifying how the internationalized State has evolved with globalization. The article analyzes the case of Germany, a country whose international insertion focuses on regionalization, international cooperation as an instrument to facilitate outward foreign direct investment (FDI), and competition for strategic assets as a means of potentializing the development of technologically advanced industries.

Keywords: internationalization; foreign direct investment; Germany.

JEL: F21; F23.

Artigo recebido em 5/4/2021 e aprovado em 13/10/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi31art4>

1 GLOBALIZAÇÃO E SEUS REFLEXOS SOBRE EMPRESAS E GOVERNOS

As organizações diferem entre si quanto à trajetória histórica, aos contextos de atuação, às capacidades acumuladas e às sensibilidades distintas aos ambientes político, social e econômico em que atuam, entre outros. Tais condicionantes determinam prioridades estratégicas de investimento de uma empresa, também no que se refere à decisão desta em se internacionalizar. Porém, cada vez mais, essa decisão não é apenas endógena. A crescente integração dos mercados internacionais, a dispersão de conhecimentos e recursos, propulsores da inovação e do desenvolvimento empresarial, a fragmentação

1. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; doutor em ciência política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); e professor do Centro Universitário Tabosa de Almeida (Asces-Unita).

da produção e sua reorganização em cadeias globais de valor (CGVs) têm transformado rapidamente relações comerciais, decisões de investimento e modos de cooperação entre organizações e países.

Com a globalização, as empresas multinacionais (EMNs) se tornaram importantes agentes de dinamização econômica e indução ao desenvolvimento global, impactando tanto seus países de origem como aqueles nos quais possuem investimentos. Por isso, atraem crescente atenção da Academia e de governos, tornando-se prioridade de políticas públicas sistêmicas. Afinal, as políticas de negócios internacionais resultam da relação coevolutiva entre governos (incluindo organizações internacionais) e empresas (Clegg, 2019, p. 115), sendo ambos influenciados pelos contextos sociais em que atuam.

Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo capitalista vivenciou grande prosperidade, notadamente concentrada nas regiões do Atlântico Norte e do Leste Asiático. Com a reconstrução da Europa e a nova divisão internacional do trabalho, mediante o surgimento de CGVs e da expansão comercial dos países mais industrializados rumo aos mercados consumidores do hemisfério sul, muitas empresas estadunidenses, europeias e asiáticas se internacionalizaram. Grandes volumes de capital excedente foram acumulados e serviram para financiar investimentos em outros países. A liberalização econômica que varreu o mundo a partir dos anos 1980 diversificou as possibilidades de alocação do capital, levando muitas empresas a expandir seus horizontes de atuação para a esfera regional ou mesmo global.

Da perspectiva das nações menos industrializadas, entre as estratégias usuais de alavancagem do próprio desenvolvimento nacional, esteve justamente a de atrair fluxos de investimentos externos, oriundos de economias mais desenvolvidas, sobretudo para criar setores estruturadores, de grande escala. Logicamente, a dependência no hemisfério sul se intensificou, tanto devido ao domínio de seus mercados internos por EMNs oriundas do norte² quanto pelo endividamento externo decorrente dos gastos em melhorias na infraestrutura nacional ou do financiamento de empresas estatais com recursos de terceiros.

Após a crise das dívidas externas na década de 1980, a economia global se tornou mais aberta ao investimento direto externo (IDE), em conformidade com as novas diretrizes emanadas por organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que vieram a caracterizar o chamado Consenso de Washington. Nas décadas de 1990 e 2000, observou-se crescimento de dez vezes no estoque global de IDE e de cinco vezes no comércio global. Nesse período, cerca de dois terços do comércio internacional envolveram EMNs, dos quais metade se deu intrafirma, entre filiais de uma mesma multinacional, e o restante dentro das cadeias de suprimento por elas coordenadas. Também se observou o advento de mercados emergentes não só como receptores, mas também como provedores de investimentos externos. Os serviços aumentaram sua importância nesse processo de internacionalização e as EMNs expandiram externamente, principalmente a partir de fusões e aquisições. Nos anos que se seguiram à crise financeira global de 2008, que impactou drasticamente a economia internacional, tanto o comércio como o IDE refluíram (Zhan, 2021, p. 207). Além disso, desde os anos 1990, são observadas mudanças nos padrões de expansão das EMNs, outrora motivados majoritariamente pela busca de recursos naturais e de novos mercados, com as empresas passando a mirar, também, diferenças nos custos de mão de obra e de produtividade, devido ao surgimento e à complexificação das CGVs (*idem, ibidem*).

O gráfico 1 apresenta as saídas líquidas de IDE como percentual do produto interno bruto (PIB), no período de 1970 a 2019, por regiões geográficas do planeta. Constata-se a ampliação

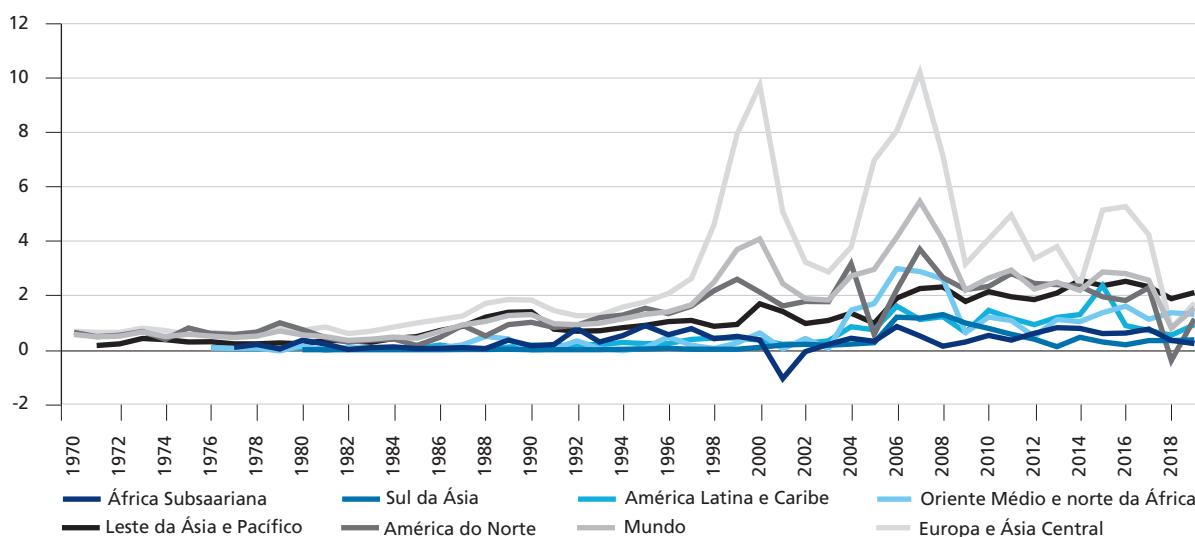
2. Por exemplo, nos setores automobilístico, eletroeletrônico e petroquímico.

desses fluxos desde os anos 1990, com destacado desempenho de Europa e Ásia Central, com picos expressivos em 2000 e 2007.³

GRÁFICO 1

Saídas líquidas de IDE, por regiões geográficas (1970-2019)

(Em % do PIB)



A despeito do enorme salto nos fluxos, a saída de IDE se manteve tema deveras sensível para governos e investidores. Embora evidências mais recentes indiquem não ser inequívoca a relação entre expansão internacional de EMNs e exportação de postos de trabalho – como demonstrado por Harrison e McMillan (2011) para o caso dos Estados Unidos –, da perspectiva dos países provedores de capital, desde os anos 1970, foi exatamente essa a crítica predominante.⁴ De fato, EMNs tentam ampliar a sua competitividade global instalando linhas de produção em países com salários mais baixos ou remetendo lucros de um país com altos impostos para paraísos fiscais (Sauvant, 2021, p. 246). Contudo, enquanto empregos que exigem menores qualificações e pagam menores salários são transferidos para outros países, aumenta a complexidade da CGV, o que exige melhor qualificação aos empregados das matrizes que gerenciam as CGVs lideradas pelas próprias EMNs. Consequentemente,

3. Em 2000, os fluxos de saída de IDE como porcentagem do PIB na região da Europa e da Ásia Central foram de 9,76%, quando a média global registrada naquele ano fora de 4,12%. Já em 2007, a mesma região se destacou novamente por registrar uma taxa de 10,21%, enquanto a média global daquele ano fora de 5,46%. Dentro da região, individualmente, o Reino Unido registrou a maior proporção: em 2000, foram 17,72% e, em 2007, foram 12,05%. A Alemanha figurou em segundo lugar entre as maiores economias europeias. Diversos fatores podem ter aguçado o apetite dos investidores europeus, refletindo acontecimentos históricos relevantes, imediatamente anteriores a tais movimentações. Em 1997, ocorreu a crise dos tigres asiáticos e, na segunda metade dos anos 1990, intensificou-se a abertura econômica da América Latina. Em 1999, foi criada a Zona do Euro. Com a crise do “bug do milênio” no setor de informática, houve inserção global da economia indiana, entre 1999 e 2001, notadamente por meio de terceirização externa (*offshore outsourcing*). Em dezembro de 2001, a China entrou na Organização Mundial do Comércio (OMC). Em 2004, ocorreu grande expansão da União Europeia, com a entrada de Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia e República Tcheca. E, em 2007, deu-se nova expansão no bloco regional, com ingresso de Bulgária e Romênia. As reversões de tendência após 2000 e 2007 podem ser relacionadas, no primeiro caso, à recessão que se seguiu ao estouro da bolha PontoCom e aos atentados de 11 de setembro de 2001; e, no segundo caso, à desaceleração da economia mundial causada pela crise financeira de 2008.

4. No caso do Japão, Huijie (2018) concluiu que, entre 2000 e 2014, a saída de IDE causou diminuição na produção doméstica da indústria manufatureira, com impacto negativo sobre o emprego. Além do mais, comparando o período com o de 1990-1999, constata-se que o “esvaziamento” (*hollowing out*) japonês se tornou mais sério nos últimos anos, com o aumento da saída de IDE. Para amenizar o problema, a autora sugere ser necessário mudar a estrutura da economia do Japão, com aumento do peso do setor de serviços.

esses empregados tendem a receber melhores salários e sua atuação demandará parceiros e insumos nacionais de mais alta qualidade. Além do mais, a própria sobrevivência da firma, a partir da redução dos custos operacionais decorrente da dispersão espacial de funções com menor agregação de valor e piores salários, termina por salvar empregos nas matrizes (Sauvant, 2021, p. 250). Atualmente, da perspectiva dos países anfitriões, uma preocupação crescente é com a questão da segurança nacional, uma vez que ativos dos países desenvolvidos se tornam objeto de interesse de investidores de países em desenvolvimento (*op cit.*, p. 245).⁵

O crescimento dos estudos sobre internacionalização de empresas se deu, portanto, para explicar as diversas transformações ocorridas nos negócios internacionais e as relações entre EMNs, governos e sociedades. Desde fins dos anos 1950, multiplicam-se teorias e escolas de pensamento com o intuito de explicar motivos e estratégias de internacionalização que, notadamente, procuram inferir o comportamento empresarial. As abordagens explicativas partem de diferentes perspectivas: poder de mercado; falhas de mercado que levam à internalização deste; aprendizagem gradativa e comprometimento de recursos das empresas; mecanismos de governança; capacidades dinâmicas de EMNs; e, mais recentemente, IDE oriundo de países emergentes (Lundan, 2018, p. 3).

Um dos destaques é o paradigma eclético da produção internacional, que combinou algumas das teorias até então dominantes. Seu proponente, John Dunning, estruturou a abordagem a partir de três tipos de vantagens que foram assim denominadas: propriedade (*ownership*), localização (*location*) e internalização (*internalisation*). Segundo o paradigma eclético, três forças influenciam a extensão e o padrão da produção internacional.

- 1) Vantagens competitivas líquidas que as empresas de uma nacionalidade possuem sobre as de outra nacionalidade, no fornecimento de qualquer mercado ou conjunto específico de mercados, decorrentes do acesso privilegiado a ativos, tais como marcas, patentes, tecnologias, canais de distribuição, entre outros.
- 2) O quanto as empresas optam por localizar as atividades de agregação de valor fora de suas fronteiras nacionais, o que, por sua vez, depende das características dos diferentes países, em termos geográficos, institucionais, culturais, de dotação de fatores, entre outros.
- 3) O quanto as empresas percebem que é de seu interesse internalizar os mercados desses ativos, empregando-os diretamente em vez de, por exemplo, licenciar seu uso a terceiros. A combinação entre essas forças varia conforme setor, região, país e mesmo entre empresas – ou seja, é contexto-específica (Dunning, 2001, p. 176).

Outra perspectiva teórica bastante influente, embora com viés mais descritivo, sobre como as empresas realizam seu processo de internacionalização é a do chamado modelo de Uppsala. Proposta por Johanson e Vahlne (1977), essa teoria pretende explicar o processo de internacionalização gradual das firmas, de modo dinâmico, seguindo abordagem evolucionária. Dá-se ênfase aos processos de desenvolvimento de conhecimentos e ao comprometimento de recursos da firma, mais do que a decisões isoladas de investimento. O modelo original, proposto em artigo publicado na segunda metade dos anos 1970, foi estendido em diversas publicações posteriores. Sob influência da cultura nórdica e de abordagens mais recentes ligadas a economia compartilhada, capital social, relacionalidade, inovação

5. Segundo Knoerich e Taylor-Strauss (2020), o ano de 2018 foi histórico para Ásia e Pacífico, pois, pela primeira vez, a região se tornou o maior destino e fonte de IDE em todo o mundo. Naquele ano, a região atraiu 45% das entradas globais de IDE e foi responsável por 52% das saídas globais de IDE.

colaborativa etc., os autores entendem a internacionalização como um componente da estratégia e da evolução organizacional (Johanson e Vahlne, 2017). Por esse modelo, a internacionalização de empresas começa com as primeiras exportações, passa pela diversificação dos mercados e implantação de centros de distribuição no exterior, até efetivamente instalar linha de produção externa.

Penrose (2006), por sua vez, observa que a criação de diferenciais competitivos por meio de investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), criação tecnológica e inovadora, também viabiliza a internacionalização das firmas. Freeman e Soete (2008) abordam o tema, observando o comportamento no setor industrial global e o papel da inovação para criar ciclos de prosperidade econômica. Ambos seguem a tradição schumpeteriana, que enfatiza a tese de que a contínua introdução de inovações para suprir falhas de mercado gera ciclos de prosperidade e de acumulação (Schumpeter, 1961). Conectar-se aos diversos centros produtores de novos conhecimentos e de processos de *destruição criativa*, portanto, permite às firmas adquirir vantagens competitivas relevantes que as levam à próspera expansão internacional, ao se anteciparem em prover soluções às demandas globais emergentes.

Mais recentemente, aumentou o interesse também em compreender qual é o papel estatal nessa seara. Se antes o foco estava nas respostas dadas pelas EMNs, agora se investigam também mudanças institucionais promovidas por governos, não apenas como restrições e sanções estabelecidas nas regras do jogo, senão como a proativa promoção e o incentivo à internacionalização, o que exige novas abordagens explicativas sobre a tomada de decisões baseada em evidências (Clegg, 2019, p. 117). Segundo esse autor, por parte de organizações nacionais e internacionais, como União Europeia e United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), por exemplo, é crescente a busca por estudos que ofereçam efetivas recomendações de políticas e não apenas que comparem desenhos institucionais e suas externalidades. Espera-se, portanto, que surjam outras perspectivas de análise de políticas públicas capazes de identificar benefícios econômicos recebidos pelos países, com impactos em emprego, treinamento, transferência de tecnologia e integração com mercados globais (Lundan, 2018, p. 3).

Em vista do exposto, pergunta-se: qual é o papel específico do Estado? Os governos devem apoiar e participar do processo de internacionalização das empresas nacionais?

Este estudo objetiva compreender e explicar quais são as motivações e os determinantes da internacionalização de empresas; identificar políticas estatais que viabilizam esse processo; e observar como agências e instituições governamentais atuam em economias altamente internacionalizadas. Seu foco está justamente em analisar o papel estatal no processo de internacionalização econômica.

O artigo possui quatro seções, além desta introdução. Na próxima seção, a partir de revisão da literatura, busca-se identificar as motivações da internacionalização de empresas que operam em diferentes contextos sociais, econômicos e políticos. Na seção 3, extraem-se também da literatura explicações sobre as formas de atuação do Estado, cada vez mais presente na formulação de políticas públicas, na regulação e mesmo no financiamento da saída de IDE. A seção 4 traz estudo de caso sobre a Alemanha, explicando desenho e funcionamento de seu sistema de incentivo à internacionalização de empresas. Por fim, pretende-se identificar possíveis recomendações de políticas, fundamentadas nas tendências observadas na literatura e nas evidências identificadas do país analisado.

2 POR QUE SE INTERNACIONALIZAR?

Existem razões para supor que a internacionalização traz vantagens às empresas. De fato, firmas internacionalizadas tendem a empregar mais, pagar melhores salários e ter nível superior de vendas e de produtividade do trabalho em comparação às suas congêneres não internacionalizadas (BID, 2014). Além do mais, diversificam os mercados de atuação, tornando-se mais resilientes e preparadas para lidar com crises internacionais e proteger seus ativos de riscos políticos, assim como aqueles associados à condução das políticas econômicas nos países em que investem.

Os motivos de internacionalização estão amplamente discutidos na literatura. Cuervo-Cazurra, Narula e Un (2015) afirmam que dimensões econômicas e psicológicas/comportamentais resultam em quatro grandes motivações para fazê-lo: i) vender mais; ii) comprar melhor; iii) progredir; e iv) escapar de condições desfavoráveis de seus países de origem, em busca de novos mercados. Tulder (2015), por sua vez, procura oferecer um quadro conceitual mais complexo, dividindo as motivações entre intrínsecas, mistas e extrínsecas. Como pode ser visto no quadro 1, as primeiras dizem respeito à própria firma, as segundas tratam de questões relacionadas ao segmento de atuação e as últimas se relacionam com as características do país de origem e dos países de destino do IDE.

QUADRO 1

Motivações para internacionalização

Tipo de motivo	Motivos de internacionalização	Abordagem teórica dominante
Intrínseco (abordagem da eficiência; perspectiva dos recursos; aprendizado)	Busca por mercado Busca pela eficiência Busca por recursos Busca por ativos	Micro (gestão internacional)
Misto (competitividade e posicionamento no setor; coevolução)	Setor: efeitos de movimento, por exemplo, na seleção do país; minimização do risco; seguir o cliente Efeitos de monopólio/oligopólio; seguir o competidor	Meso (negócios internacionais; estratégia internacional)
Extrínseco (barganha/negociação e abordagens da teoria dos jogos; abordagem das partes interessadas; visão baseada em instituições; recursos agrupados)	Doméstico: motivos de fuga do país natal; extensão estratégica do país de origem Hospedeiro: barreiras de entrada altas/baixas	Macro (economia internacional; economia política internacional)

Fonte: Tulder (2015, p. 38).

Já Pananond (2015), analisando CGVs, resumiu os possíveis motivos do IDE, vistos da perspectiva de empresas líderes diante dos fornecedores de economias emergentes, integrados às CGVs devido à fabricação de baixo valor agregado e outras atividades de produção padronizadas. Segundo a autora, empresas de mercados emergentes são mais limitadas porque lhes falta infraestrutura sofisticada de conhecimento em seus países de origem. Assim, restam-lhes os baixos custos de produção como sendo as principais vantagens competitivas para sua internacionalização. Como mostra o quadro 2, as motivações do IDE variam conforme o tipo de inserção dessas empresas na CGV.

QUADRO 2

Motivações de IDE de empresas líderes *versus* fornecedores

Descrição	Corrente estratégica		
	Fornecedor fabricante	Empresas líderes a montante (P&D)	Empresas líderes a jusante (<i>marketing</i>)
Motivos de IDE pelos fabricantes/destinação	Busca por recursos naturais (economias emergentes) + busca por eficiência (economias emergentes)	Busca por recursos naturais (economias emergentes) + busca por eficiência (economias emergentes e avançadas)	Busca por recursos naturais (economias emergentes) + busca por eficiência (economias emergentes e avançadas)
Motivos de IDE a montante/destinação	Busca por ativos estratégicos (economias avançadas)	Busca por mercados (economias avançadas) + busca por eficiência (economias avançadas)	Busca por ativos estratégicos (economias avançadas)
Motivos de IDE a jusante/destinação	Busca por ativos estratégicos (economias avançadas) + busca por mercados (economias emergentes)	Busca por mercados (economias emergentes e avançadas) + busca por ativos estratégicos (economias avançadas)	Busca por mercados (economias emergentes e avançadas) + busca por eficiência (economias emergentes e avançadas)

Fonte: Pananond (2015, p. 81).

Calvelli e Cannavale (2019, p. 14-20), por sua vez, advogam que são quatro os determinantes da internacionalização corporativa: i) conhecimento exploratório, em busca de novas informações e alternativas aos negócios; ii) liderança internacional; iii) proteção de recursos; e iv) busca por novos recursos. Por esse prisma, o acesso a recursos naturais além da fronteira não necessariamente se deve apenas à escassez deles no mercado interno, mas pode servir também para resguardar reservas locais de segurança, como recursos energéticos ou mesmo minerais estratégicos. De fato, em países onde há grande demanda por recursos naturais (como metais, petróleo etc.), que sofrem intensa oscilação de preços internacionais, o apoio à internacionalização das firmas locais pode ajudar a reduzir a vulnerabilidade da trajetória de desenvolvimento de todo o país. Além do mais, quando há escassez de divisas, os Estados tendem a arbitrar prioritariamente pelo uso das reservas existentes na aquisição de recursos escassos (alimentos, insumos sanitários, combustíveis etc.). Em contrapartida, quando há excedente de divisas, internacionalizar pode ser a saída mais efetiva para remunerar melhor os capitais, devido a baixas taxas de juros no exterior.

Conforme Das (2013, p. 93), o IDE oriundo de países em desenvolvimento é determinado também por fatores como: nível de desenvolvimento econômico do país de origem; pressão da globalização; risco político interno; e investimentos em ciência e tecnologia. EMNs desses países investem em outros países ou regiões que anteriormente foram atendidos por suas exportações também para driblar tarifas ou outras barreiras que lhes foram impostas pelos anfitriões e que oneram seus produtos, reduzindo-lhe a competitividade exportadora (Bruhn *et al.*, 2016). Além do mais, a dimensão do mercado de destino é considerada para justificar uma eventual decisão de produzir *in loco*. As EMNs adotam ainda a estratégia de manter presença física nos mercados atendidos por seus principais concorrentes, para que mais rapidamente possam adaptar seus produtos aos gostos ou necessidades locais. Segundo Bruhn *et al.* (2016), o IDE de empresas de países em desenvolvimento tem focado principalmente mercados menos desenvolvidos, pois suas tecnologias conseguem atendê-los com certa vantagem, inclusive personalizando produtos e processos, em comparação às de empresas dos países desenvolvidos, que atuam com tecnologias de fronteira, mais condizentes com ambientes produtivos sofisticados. Ademais, EMNs de países em desenvolvimento tendem a priorizar destinos que lhes são culturalmente semelhantes, investindo naqueles mais distantes apenas à medida que adquirem experiência, conhecimento e aprendizagem internacional – reproduzindo, pois, a previsão do modelo de Uppsala. As evidências mostram, portanto, que questões internas à firma, assim como relativas à estrutura industrial, são determinantes importantes, às quais os autores adicionam fatores políticos e governamentais, como políticas internas de incentivo e de liberalização, desenho

institucional, facilitação de IDE (pela redução de burocracias e oferta de subsídios), transparência, entre outras (Bruhn *et al.*, 2016).

Vale ressaltar, entretanto, que em economias menos desenvolvidas o Estado tende a se envolver na promoção de diversos setores econômicos, mediante rígida regulamentação ou mesmo por meio de empresas sob seu controle, que exercem monopólio ou lideram oligopólios setoriais. E, mesmo que não seja o proprietário, o Estado é aquele que se apresenta como o principal provedor de recursos para a internacionalização de firmas, exercendo, assim, decisiva influência na definição de suas prioridades.⁶ Nesses casos, a decisão dos governos é o que, efetivamente, viabiliza ou não a internacionalização de firmas estatais ou privadas, repercutindo sobre a forma de integração da economia local em CGVs. Os processos decisórios, portanto, envolvem tanto as firmas como os governos nacionais, ou seja, são parte do próprio processo político nacional, sendo impactados pelos diferentes interesses em jogo (Thatcher, 2007, p. 17).

A construção de relacionamentos sólidos, em que há confiança e confiança, é cada vez mais necessária na liderança e operacionalização de negócios internacionais. Daí porque, por parte de agências e programas estatais, requer-se suporte adicional para ampliar o capital relacional das firmas locais, viabilizando novas redes de negócios e *networking*, o que facilitará os primeiros passos e a consolidação da internacionalização das firmas. Tais programas têm-se tornado poderosos instrumentos públicos para reduzir riscos e incentivar empresas a aumentar compromissos externos e se globalizar (Dominguez, 2018). Tornar bem-sucedida a entrada em novos mercados implica, assim, saber lidar com contextos diferentes, permeados de novas regras, comportamentos e normas sociais (Calvelli e Cannavale, 2019). E o suporte estatal é relevante, especialmente instituições voltadas às relações internacionais. Dominguez (2018) ressalta que, de um modo geral, programas de promoção oferecem suporte motivacional, informacional, operacional e financeiro, especialmente às pequenas e médias empresas (PMEs), e isso é fundamental para superar distâncias psicológicas e reduzir incertezas e riscos.

3 DEVE O ESTADO INCENTIVAR A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS FIRMAS NACIONAIS?

Inserção e integração internacional ativas dos países passam, também, pela conexão das firmas nacionais com o mercado global. Empresas e governos podem atuar de forma sinérgica, uma vez que a complementaridade de esforços é determinante no complexo cenário global. Se decisões estatais influenciam o desempenho das firmas em seus processos de internacionalização, o êxito desses depende da capacidade dos governos em integrar e motivar toda a complexa estrutura institucional do país para adotar ações conjuntas em favor do desenvolvimento das estratégias empresariais. Com base no estudo de caso da Alemanha apresentado neste artigo, advoga-se que o Estado incentive a internacionalização de firmas locais, adaptando suas políticas aos diferenciados contextos históricos e geoespaciais de sua trajetória de desenvolvimento.

Alguns autores defendem que as principais mudanças em termos de reformas de mercado para integrá-lo à esfera internacional se referem a decisões governamentais de privatizar, liberalizar, criar e manter agências regulatórias independentes. Tais opções, contudo, afetam oligopólios locais que apoiam os governos e que, quando ameaçados, acionam seus grupos de pressão para dificultar eventuais

6. Segundo Santos (2018, p. 126), no caso do Brasil, o saldo de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) conectados com a internacionalização de firmas locais saltou de R\$ 33,5 bilhões, em 2003, para R\$ 135,9 bilhões, em 2015.

mudanças no *modus operandi* dos mercados em que predominam (Thatcher, 2007, p. 33), ou em que gozam dos benefícios de terem associação ao Estado. A pressão de trabalhadores das empresas estatais também influencia tais escolhas, já que tais reformas podem afetar a estabilidade de seus empregos. Portanto, governos ligados a interesses trabalhistas e de economia estatizante tendem a ser mais sensíveis a esses públicos, de modo que eles postergam reformas econômicas promotoras de diversificação, abertura e aumento de concorrência do setor produtivo local, adiando ou dificultando, assim, a sua integração econômica global.

A estabilidade estatal se mostra como contraponto às oscilações dos governos, mas ambos influenciam estruturas e organizações de EMNs e suas capacidades em operar como redes de afiliadas interdependentes. Em contrapartida, variações entre os tipos de Estados também afetam as EMNs (Lenway e Murtha, 1994b, p. 127). Desse modo, quatro dimensões e onze atributos sobre organização estatal, ligados à sua atuação estratégica de impacto sobre EMNs, são apresentados por Lenway e Murtha (1994a, p. 516), conforme a seguir descrito.

- 1) Capacidades das políticas domésticas – autoridade *versus* mercados:
 - a) especificação dos direitos autorais, incluindo *mix* de descrição da governança macro e microeconômica, entre os setores público e privado;
 - b) autoridade última para produzir e impor leis, inclusive de contratos; e
 - c) controle judicial, de polícia e Forças Armadas.
- 2) Redes políticas e autonomia doméstica dos estados – individualismo *versus* comunitarismo. Habilidade dos governantes em agir, independentemente dos interesses de grupos domésticos, levando em conta:
 - a) ideologia concernente à relativa importância dos interesses individuais *versus* da comunidade;
 - b) mecanismos de formação de interesses de grupo; e
 - c) a natureza das redes políticas que ligam grupos de interesse ao Executivo e ao Legislativo.
- 3) Autonomia internacional e capacidades de política externa – incluindo objetivos políticos *versus* econômicos:
 - a) soberania no controle do acesso ao território;
 - b) prerrogativas na soberania da gestão de relacionamentos entre estados; e
 - c) poder e responsabilidade de salvaguardar a segurança nacional e sua autonomia no sistema internacional.
- 4) Legitimidade e balanço de valores econômicos e não econômicos: equidade *versus* eficiência. Para alguns estados, isso depende, substancialmente, do grau em que essa dimensão está enraizada na cultura política da sociedade.

Como as firmas buscam se beneficiar das oportunidades criadas pelo Estado, em muitos casos sua expansão externa também decorre do acesso aos programas de promoção exportadora, já que esse

é o primeiro nível do processo de internacionalização, segundo o modelo gradualista de Uppsala.⁷ As melhores políticas públicas consideram, portanto, os diferentes estágios de internacionalização das firmas nacionais, de modo que incentivos e oportunidades promovidos pelo Estado são distribuídos de forma mais equânime. Segundo Freixanet (2012, p. 1070, tradução nossa), no caso de “exportadores consolidados, com pontos de venda permanentes ou indústrias multinacionais”, as principais demandas junto ao Estado são por: consultoria, promoção direta e suportes de investimentos. Para o autor, *feiras comerciais patrocinadas e missões comerciais internacionais* se somam ao cardápio de programas de promoção à exportação, necessários à diversificação e ao melhoramento da lucratividade das vendas externas, o que motiva sempre maior engajamento das firmas na imersão global. Como estas aproveitam as oportunidades geradas pelas agências à medida que as conhecem melhor, o Estado deveria popularizar mais os diferentes programas e atrair os públicos-alvo a eles adequados (Freixanet, 2012, p. 1073-1078).

A análise política sobre a internacionalização considera ainda que “a decisão de ‘aprender’ com o exterior, a interpretação das experiências no exterior e as escolhas sobre quais exemplos externos seguir devem ser analisadas como parte dos processos de política doméstica” (Thatcher, 2007, p. 264, tradução nossa). É claro, portanto, que a internacionalização representa importante força de mudanças e que nações rivais alteram suas instituições com frequência, para oferecer melhores fontes de competição regulatória e para servir como exemplos de arranjos institucionais alternativos (*op. cit.*, p. 268). Uma rede de EMNs em sinergia com os Estados permite, enfim, mapeamento permanente dessas mudanças, pressionando o contínuo aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas à saída de IDE.

Como se vê, o limiar do protagonismo entre empresas e governos na jornada da internacionalização é tênue. São múltiplos os atores do sistema, entre os quais as agências nacionais de promoção comercial e de investimentos assumem relevante papel de mediação entre executar políticas estatais e promover a interação e a gestão dos interesses dos diversos setores produtivos.⁸ Giovannucci (2004, p. 4) resume o *rol* prioritário de políticas governamentais para beneficiar o esforço de internacionalização das firmas: eliminar ou reduzir significativamente as restrições às exportações; isentar de tributos; melhorar acesso ao crédito; estabelecer política cambial favorável; e melhorar ambientes político, regulatório e legal para transações comerciais e investimentos.

Já Wang *et al.* (2012) afirmam que a influência dos governos sobre empresas em expansão internacional depende dos tipos e níveis de governo, de sua localização (se de países desenvolvidos ou em desenvolvimento) e do tipo de busca externa das firmas (mercados ou recursos). Além do

7. Analisando mercados latino-americanos e caribenhos, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) recomendou, inclusive, que políticas públicas domésticas reduzam falhas de mercado – mitigando custos logísticos, riscos de financiamento e outros gargalos –, a fim de aumentar os ganhos de entrada e permanência no comércio exterior. Por isso, nessa fase, os governos deveriam concentrar-se em três aspectos: i) estimular maior quantidade de PMEs nas exportações; ii) apoiar sua sobrevivência nos mercados internacionais; e iii) encorajar a diversificação da pauta exportadora (BID, 2014, p. 9). Entre as sugestões propostas a uma eventual proatividade estatal, estão: intercâmbio de conhecimentos e experiências; conhecimento regional combinado; desenvolvimento de capacidade em escala e sob medida; ação coordenada de governos e partes interessadas; participação qualitativa de PMEs da região em CGV; alavancagem de diásporas relevantes em países como Estados Unidos; e ajuda às PMEs para atuarem no comércio eletrônico internacional, sobretudo intrarregional (*op. cit.*, p. 9-12).

8. O Banco Mundial já nos anos 1990 reconhecia que, quanto mais independentes dos governos forem essas agências, mais sucesso adquirem em sua atuação. Isso porque frequentes mudanças na administração política e na rotatividade de lideranças reduzem suas eficácias. Além do mais, sobretudo em países de economia mais fechada, a sinergia entre tais agências e a rede de representações diplomáticas existente no mundo, que também atuam na promoção comercial dos países, é fundamental. Orquestrar toda essa complexidade não é simples. Por fim, tais organizações devem ter facilitado a aproximação com câmaras de comércio, associações setoriais, organizações multilaterais, universidades etc. para que cumpram seus mandatos da melhor forma possível (Giovannucci, 2004).

mais, isso depende ainda dos recursos e das capacidades que já existem nas próprias empresas, uma vez que nem todas elas absorvem as vantagens geradas pelos governos, tampouco reagem da mesma forma às pressões institucionais recebidas.

Rugman e Verbeke (1998, p. 130), por sua vez, ressaltam que a assimetria entre os países, tanto nações de origem quanto as receptoras do IDE, torna difícil aos governos projetar programas de incentivos ou políticas regulatórias específicas, já que EMNs têm estrutura dispersa e isso reduz seus compromissos legais e estratégicos em uma única base operacional doméstica. Além do mais, a recente natureza de políticas e redes de P&D colaborativas demanda novas abordagens explicativas que se concentrem sobre o fato de as EMNs estabelecerem alianças estratégicas e cooperação entre si, que extrapolam o foco das próprias políticas públicas nacionais (*op. cit.*, p. 131). Por esse motivo, países desenvolvidos e os próprios organismos multilaterais atuam em termos de criar regulação internacional e propor orientações de políticas nacionais ao IDE.

É válido ressaltar que, segundo Sauvart (2021, p. 250), a maior parte dos países desenvolvidos, que foram pioneiros no investimento externo, possui políticas e medidas concretas para facilitar o IDE, tais como: fornecimento de informações; *matchmaking*; incentivos financeiros e fiscais; seguro contra riscos políticos; e celebração de acordos internacionais de investimento que protegem os investidores externos e facilitam suas operações. Entretanto, o autor ressalta que a recente política europeia de triagem de investimentos externos tem reforçado protecionismos regionais, uma vez que só entre maio e dezembro de 2020 foram adotadas 96 medidas, sendo quase a metade destas destinada a restringir ou regular o ingresso de IDE sob a alegação de segurança nacional (*op. cit.*, p. 246). Outra iniciativa recente importante diz respeito a combater a evasão fiscal decorrente do registro de subsidiárias de EMNs em paraísos fiscais. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem proposto uma espécie de imposto de renda mínimo global a partir da iniciativa Erosão da Base e Transferência de Lucros (Base Erosion and Profit Shifting – Beps), enquanto as Nações Unidas propuseram o *Manual de Preços de Transferência*, para facilitar os controles dos países em desenvolvimento (*op. cit.*, p. 249).

Como se percebe, se, por um lado, o Estado pode e deve estimular a internacionalização, por outro, busca-se nova governança, que seja capaz de lidar com uma economia global integrada em fluxos econômicos complexos, mas atualmente coordenada por um sistema político fragmentário (Lundan, 2018, p. 7), que nem sempre compartilha as mesmas ideologias políticas. A pandemia da covid-19 e as consequências da dependência e superconcentração de CGVs na China, por exemplo, reforçaram as principais áreas a serem reformadas em um eventual tratado multilateral de investimentos. São elas: aumento da consistência sistêmica; salvaguarda do direito de regular; proteção aos investidores; garantia de investimento responsável; promoção e facilitação de investimento; e reforma do mecanismo de solução de controvérsias sobre IDE (Zhan, 2021, p. 215). Outros documentos norteadores ao desenho de políticas públicas de incentivo ao IDE são a *Estrutura de Política de Investimento para o Desenvolvimento Sustentável*, da UNCTAD, e os *Princípios Orientadores do G20 para Investimento* (Zhan, 2021). Seja no âmbito nacional ou em ambientes multilaterais, a influência e a repercussão do IDE têm sido tratadas como prioritárias aos Estados.

Lundan e Assche (2021, p. 203) identificam novas gerações de políticas governamentais unilaterais que facilitam o IDE em certos setores, visando promover o desenvolvimento sustentável a partir de países terceiros e do envolvimento de EMNs. Também ressaltam as políticas governamentais multilaterais, como é o caso das negociações, atualmente em curso na OMC, para uma Estrutura

de Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento (Investment Facilitation Framework for Development – IFF4D).

Becker-Ritterspach *et al.* (2019) destacam que a literatura que trata da influência do Estado no IDE focou casos de propriedade estatal das firmas internacionalizadas, e não tanto as políticas de subsídio e apoio em si. Para eles, diversas medidas do país de origem podem impulsionar o volume, a localização e o modo de IDE das empresas, com implicações econômicas, sociais e ambientais. É fato que as tipologias acerca do envolvimento do Estado na atividade econômica são múltiplas e dependem do setor em que atuam. Os autores propõem os tipos principais (*op. cit.*, p. 73-74) a seguir descritos.

- 1) Estados equitativos:⁹ tentam prover condições equitativas a todas as empresas, de modo que nenhuma delas seja diretamente beneficiada ou prejudicada por eles. Simplesmente, eles não intervêm. Nesses Estados, são os gerentes seniores das empresas que devem decidir onde investir e como fazê-lo.
- 2) Estados desenvolvimentistas:¹⁰ buscam agir ativamente na economia, oferecendo incentivos financeiros ou de outros tipos para encorajar o crescimento das empresas e sua atuação em setores e/ou tecnologias escolhidas.
- 3) Estados corporativistas: assim como no caso anterior, o Estado exerce um papel fundamental, porém os autores reconhecem que organizações independentes, como sindicatos e associações empresariais, às vezes desempenham papéis importantes para ajudar a moldar a política econômica e sua implementação.

Em vista do exposto, é evidente que a ação estatal no direcionamento do investimento das empresas do país no exterior é justificável. Contudo, a maior ou menor proatividade na promoção do internacionalizar empresarial depende das expectativas sobre a globalização que prevalecem no país de origem em determinado momento histórico, bem como da cultura, da região geopolítica e, sobretudo, das forças sociais, econômicas e políticas que influenciam e sustentam os diferentes governos. Por isso, Buckley (2018) defende que políticas nacionais transparentes, sob robusta supervisão supranacional, sejam a melhor solução para amenizar instabilidades e melhorar o bem-estar da economia mundial.

Uma vez convencidos de seus protagonismos, os governos podem designar a responsabilidade pelo IDE para agências específicas. Além disso, podem adotar várias medidas, como: requisitos regulatórios; serviços relacionados a investimentos; suporte financeiro e fiscal para o IDE; seguro de risco político; tratados internacionais; apoio operacional para investimentos; e medidas para maximizar os benefícios da saída de IDE (Knoerich e Taylor-Strauss, 2020).

Observar melhor as potencialidades e limitações econômicas internas, diante das tendências globais e dos diferentes estágios de desenvolvimento em que se encontram os países concorrentes, ajuda também a identificar as melhores práticas em termos de políticas públicas que potencializem maiores retornos do processo de internacionalização de firmas nacionais. Essa visão panorâmica e holística sobre os negócios internacionais pode e deve ser orquestrada por governos que sejam capazes

9. A expressão usada pelos autores – *arm's length States* – é muito difícil de ser traduzida, mas deve ser entendida como Estados que buscam uma economia de mercado de livro-texto, na qual nenhuma empresa, setor ou região recebe tratamento diferenciado.

10. Um exemplo claro deste tipo é a China, que não permitiu que empresas privadas locais investissem no exterior antes de 2003, de modo que todo o IDE chinês, entre 1999 e 2001, foi oriundo apenas de empresas estatais, promotoras de investimentos no exterior em setores específicos.

de estabelecer devidas sinergias entre os diferentes interesses que os cercam. Para explicar melhor tais nuances, analisamos na próxima seção o caso alemão.

4 O APOIO À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NA ALEMANHA

A internacionalização da economia alemã foi marcada por significativas transformações na própria estrutura e dimensão do país. Durante 45 anos do século XX, a Alemanha esteve dividida nas partes Ocidental e Oriental. Com o fim da Guerra Fria e a reunificação, na transição dos anos 1980 para os anos 1990, o país se reestruturou e cresceu, inicialmente a partir da própria demanda interna, da equalização e da modernização das duas regiões. Uma década depois, a integração europeia permitiu uma adicional expansão econômica, aumentando a influência regional do país a partir de crescentes fluxos de IDE com destino, sobretudo, a seus vizinhos.

Do ponto de vista político, a longa estabilidade de governos formados por coalizões lideradas pela União Democrata-Cristã (Christian Democratic Union – CDU) promoveu ambiência favorável ao planejamento de longo prazo, à confiança e à continuidade, bem como ao aperfeiçoamento de suas políticas públicas. O modelo de *economia social de mercado* ali estabelecido salvaguardou a democracia, a liberdade econômica e as políticas de inclusão social, que juntas permitiram reduzir desigualdades e distribuir capacidades à população. Em tese, o sistema alemão deriva da ideia inalienável da dignidade da pessoa humana, presente na contínua promoção e defesa dos direitos humanos. A primazia do direito sobre a força, portanto, permeia os sistemas econômico, jurídico e de governo, e foi a forma com a qual os alemães instituíram a rejeição permanente ao totalitarismo nacional-socialista e ao afastamento da drástica experiência vivida pelo país, durante e após as duas guerras mundiais (Resico, 2012, p. 22). O direito privado, portanto, está ali bastante desenvolvido e as instituições políticas funcionam democraticamente, sem maiores solavancos, em sintonia com o ordenamento jurídico da União Europeia.

O modelo de desenvolvimento alemão, coordenado pelo Estado, foi influenciado pela abordagem sistêmica proposta por List (1983)¹¹ e que ganhou relevância com Otto von Bismarck, Konrad Adenauer e as demais gerações de lideranças políticas alemãs. O compromisso histórico entre empresas, trabalhadores e Estado deu vida a uma variedade de capitalismo que preza por elevado nível de renda, baixa disparidade salarial, alta qualificação profissional e intensa capacidade de inovação (Mendes e Pedroti, 2009). Isso faz com que as empresas alemãs possuam grande competitividade em bens tecnologicamente avançados que conquistam os mercados externos.

Esse amplo domínio científico e tecnológico deu vida, por exemplo, à revolução sintética e produziu diversas soluções de engenharia e tecnologia mecânicas e eletroeletrônicas, siderúrgicas, entre outras. Isso permitiu ao país alavancar o desenvolvimento industrial e de serviços a partir de poupança interna, disciplina e busca contínua pela excelência. As empresas alemãs criaram produtos avançados que elevaram as exigências da própria demanda interna, causando uma espécie de “relação circular” decorrente do valor agregado de suas mercadorias. A inovação foi fortemente apoiada não apenas por um sistema escolar eficiente, mas também pela presença de estruturas físicas que promovem P&D, além de agências tecnológicas regionais – coordenadas pelo Instituto Fraunhofer, de Karlsruhe –, cuja tarefa é prover consultoria técnica e científica aos novos negócios, bem como facilidades financeiras, voltadas à realização de pesquisas inovadoras e aplicadas (Calvelli e Cannavale, 2019, p. 215).

11. Obra originalmente publicada em 1841.

Dos cerca de 3,5 milhões de empresas existentes na Alemanha, 99,5% são PMEs que estão setorialmente assim distribuídas: 68% serviços, 26% indústria, 5% construção e 1% agricultura (GTAI, 2019). Segundo o Gabinete de Estatísticas da União Europeia (European Statistical Office – Eurostat),¹² no período de 2011 a 2019, o comércio exterior alemão cresceu em todos os anos, a despeito de crises e instabilidades internacionais, notadamente a guerra comercial recente entre Estados Unidos e China. Só em 2020, já sob o efeito da pandemia da covid-19, houve recuo, mas, mesmo assim, a preços correntes, exportou-se o valor de cerca de € 1,46 trilhão e importou-se o valor de pouco mais de € 1,27 trilhão. Considerando a última década, a média anual do superávit comercial alemão foi de € 194,47 bilhões. Segundo as estatísticas da UNCTAD (UNCTADstat),¹³ em 2019, os cinco maiores consumidores dos produtos alemães foram, nesta ordem: Estados Unidos, França, China, Holanda e Reino Unido. Juntos, eles representaram 36,4% das vendas externas da Alemanha naquele ano. Com tamanha presença no mercado global nos primeiros estágios da internacionalização, as empresas alemãs fazem do país uma das quatro maiores potências atuais nesse âmbito, junto a China, Estados Unidos e Japão.

O PIB do país evoluiu 23,8% na última década, chegando a € 3,33 trilhões em 2020. Nesse ano, considerando todos os 27 países-membros, a Alemanha respondia por 25,1% do PIB da União Europeia (Eurostat).¹⁴ Segundo Abel-Koch *et al.* (2018), em 2016, a Alemanha destinava aos vizinhos europeus 58,6% das suas exportações de bens, confirmando, assim, a importância que tem a integração regional europeia ao país.

Entre 1990 e 2019, o fluxo de IDE oriundo do país registrou média anual equivalente a 2,16% do PIB.¹⁵ Em termos comparativos, no mesmo período, a saída de IDE do Brasil correspondeu a apenas 0,28% do PIB nacional. Esse indicador demonstra que a Alemanha fez esforço significativo de internacionalização econômica nas últimas três décadas, enquanto o Brasil teve tímida projeção externa de suas firmas.

O gráfico 2 representa a trajetória dos investimentos externos alemães como porcentagem de seu PIB, no período de 1990-2019. Como se percebe, uma primeira onda de intensa internacionalização ocorreu entre a reunificação alemã e a adoção do euro como moeda comum do bloco regional, e perpassou o período da crise nos Tigres Asiáticos, Brasil e México, ocorrida na segunda metade dos anos 1990, tendo recuado desde a crise da bolha PontoCom (*bug* do milênio), os atentados terroristas nos Estados Unidos (11 de setembro de 2001) e a posterior guerra ao terror. Uma segunda onda de investimentos internacionais alemães ocorreu a partir da entrada de países do antigo bloco socialista (Europa do Leste) na União Europeia, que em muito beneficiaram a economia da Alemanha com novos negócios, nas duas últimas décadas, até manterem-se em patamar mais estável em anos recentes.¹⁶ Por fim, observa-se uma oscilação nos fluxos anuais na última década, período que coincide com a

12. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/>>.

13. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/GeneralProfile/en-GB/276/index.html>>.

14. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/>>.

15. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=96740>>.

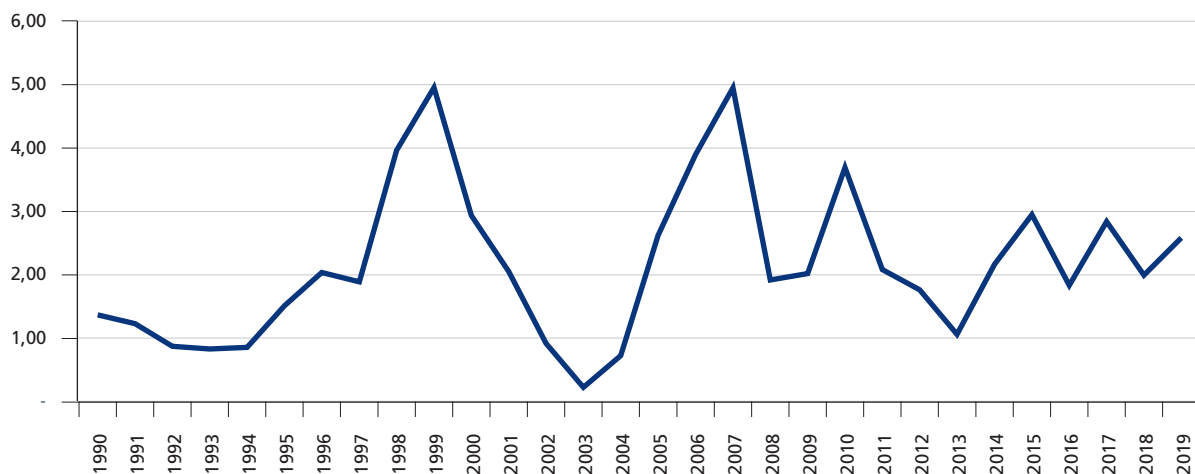
16. Esses investimentos tiveram amplo impulso a partir da aquisição, por parte dos alemães, de mais de 60% da imprensa de países como Polônia, Hungria e República Tcheca, bem como do controle de grandes conglomerados editoriais da Lituânia, Letônia e Estônia. Isso contribuiu para construir uma visão favorável do país junto à opinião pública do Leste Europeu e à publicização de mercadorias e investimentos alemães nesses novos mercados de consumo. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/alem%C3%A3es-compram-imprensa-do-leste/a-1062821>>. Atualmente, somadas, as populações desses seis países equivalem a 76% da população alemã. Ou seja, trata-se de um incremento significativo de seus mercados. E, como se percebe no gráfico 3, Polônia, Hungria e República Tcheca figuram entre os vinte principais destinos do IDE alemão.

crise migratória na Europa, a saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit) e a guerra comercial entre Estados Unidos e China.

GRÁFICO 2

Alemanha: saídas líquidas de IDE (1990-2019)

(Em % do PIB)



Fonte: UNCTADstat. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lty8QK>>.

Elaboração do autor.

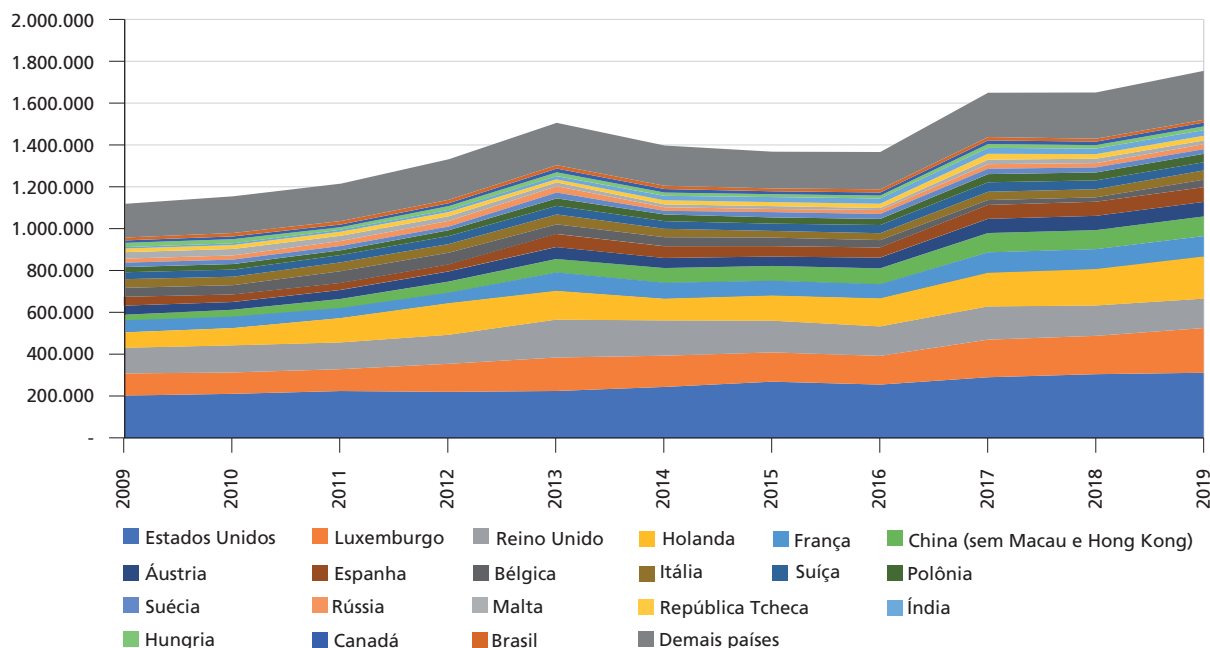
Após a crise financeira global de 2008, o estoque dos investimentos externos alemães aumentou significativamente. Segundo o Data IMF, o estoque subiu de US\$ 1,12 trilhão, em 2009, para US\$ 1,75 trilhão, em 2019. O gráfico 3 reúne os vinte principais países de destino deste IDE, mostrando a evolução dos estoques entre 2009 e 2019 (segundo informado pelo país provedor do capital). Entre esses, observa-se que se mantiveram como cinco destinos prioritários e em ordem decrescente: Estados Unidos, Luxemburgo, Reino Unido, Holanda e França. Destes, Luxemburgo e Holanda figuram como importantes centros prestadores de serviços financeiros e de seguros para os alemães. Percebe-se, também, aumento relevante no estoque de investimentos alemães na China,¹⁷ Áustria e Espanha. Além disso, observa-se recuo dos estoques de IDE alemão no Reino Unido, nos últimos anos do período, o que coincide com o Brexit. Além dos Estados Unidos e da China, os outros países extraeuropeus que figuram entre os vinte principais destinos do investimento alemão são Índia, Canadá e Brasil.

17. Para se ter uma ideia, em 2009, segundo o Data IMF, a Alemanha tinha investimentos de US\$ 29,9 bilhões (2,7% do estoque total de seu IDE) neste país. Em 2019, já eram US\$ 93,53 bilhões (5,3% do estoque total). Busca-se aproveitar tanto as oportunidades de terceirização externa da produção, diante da abundância de mão de obra mais barata, do aumento de produtividade e da crescente sofisticação chinesa, como também acessar novas oportunidades de negócios, proporcionadas pelo imenso mercado interno chinês que registra melhorias nos níveis médios de renda da população.

GRÁFICO 3

Evolução do estoque de IDE de saída alemão, segundo país provedor (2009-2019)

(Em US\$ milhões)



Fonte: Data IMF.

Elaboração do autor.

As diferenças observadas entre os gráficos 3 e 4, no que se refere à maior participação de Holanda (nos períodos entre 2012-2016 e 2017-2019) e Malta (entre 2016 e 2019), à manutenção da presença de Luxemburgo e Áustria e à entrada de Singapura, entre os vinte principais países recebedores do IDE alemão – todos países considerados offshore financial centers (OFCs)¹⁸ –, podem indicar estratégias de: i) diversificação dos destinos de depósitos dos capitais alemães, visando diluir riscos; e ii) garantia das vantagens que uma maior influência desses capitais possa exercer sobre paraísos fiscais situados em países menores e mais próximos, mas sujeitos à mesma regulação supranacional. De fato, a própria concepção do Banco Central Europeu e a orquestração que confere a este o controle e a regulação financeira à União Europeia espelham-se no Banco Central da Alemanha (Bundesbank). Isso dá aos alemães controle formal e informal sobre a política monetária europeia (Mendes e Pedroti, 2009, p. 281). Uma sofisticada engenharia financeira permite, portanto, obter vantagens de operar capitais em paraísos fiscais tendo a segurança regulatória de instituições supranacionais que são controladas pelo próprio país provedor desses investimentos.

O gráfico 4, por sua vez, sintetiza a evolução do estoque de IDE alemão, segundo informado pelos países anfitriões. Por essa perspectiva, o estoque foi de US\$ 1,003 trilhão, em 2009, e US\$ 1,645 trilhão, em 2019. Contudo, observam-se algumas alterações no conjunto dos vinte principais recebedores desse IDE. A começar pelo fato de que Singapura e Austrália passam a figurar nesse

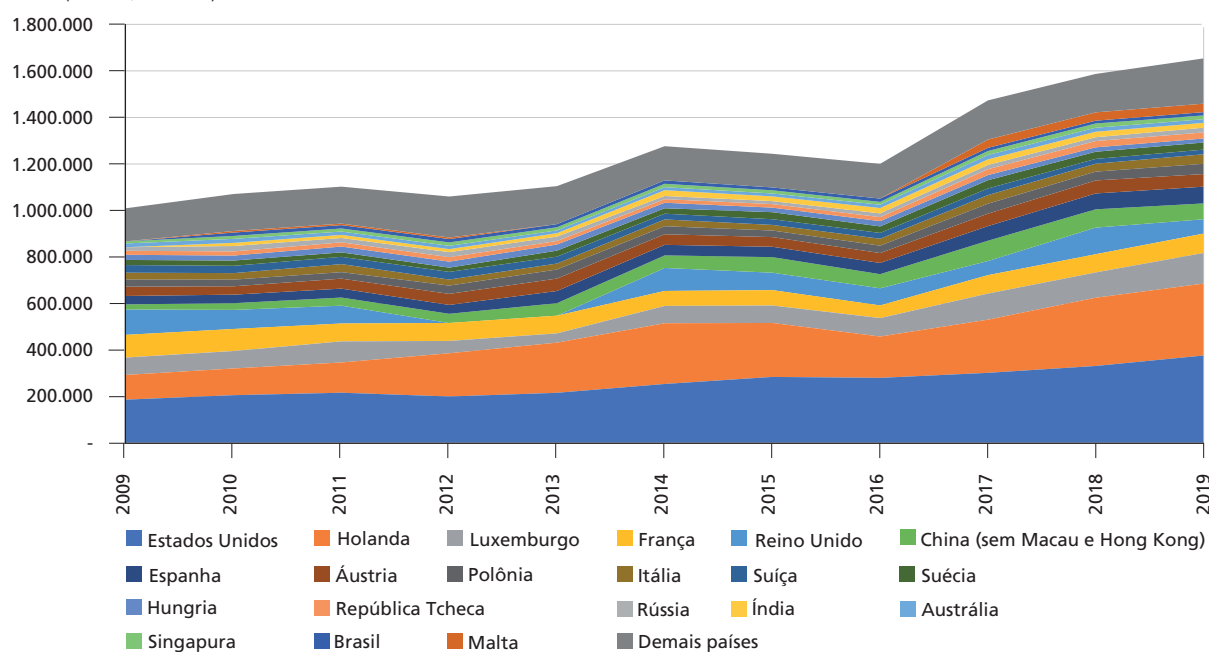
18. Ou seja, os centros financeiros *offshore* ou paraísos fiscais internacionais. Estima-se que cerca de 50% dos ativos e passivos internacionais do mundo, estimados entre US\$ 21 trilhões e US\$ 32 trilhões (Henry, 2012 *apud* Garcia-Bernardo *et al.*, 2017, p. 1), passam por OFCs. Evidências demonstram que “elisão fiscal oferece uma vantagem competitiva às multinacionais em relação às pequenas e médias empresas, que são tributadas a taxas nacionais – que variam entre 25% e 35% para a maioria dos países desenvolvidos” (Garcia-Bernardo *et al.*, 2017, p. 2, tradução nossa).

grupo, enquanto Bélgica e Canadá não aparecem mais entre os destaques. O principal destino dos investimentos alemães continua sendo os Estados Unidos, que nesse gráfico aparecem inclusive com maiores estoques de IDE do que fora reportado anteriormente. Além disso, Holanda passa a ocupar a segunda posição, à frente de Luxemburgo. Pela perspectiva dos países anfitriões, a participação do Reino Unido e da França se mostra bem menor que o informado pela Alemanha. A evolução dos estoques de IDE alemão em China, Áustria e Espanha, que antes davam destaque ao país asiático, aqui se mostra equivalente. Por fim, é nítido o crescimento recente do estoque de IDE alemão em Malta, que ocorre simultaneamente à redução dos investimentos no Reino Unido, justamente a partir do Brexit (2016).

GRÁFICO 4

Evolução do estoque de IDE de saída alemão, segundo país anfitrião (2009-2019)

(Em US\$ milhões)



Fonte: Data IMF.

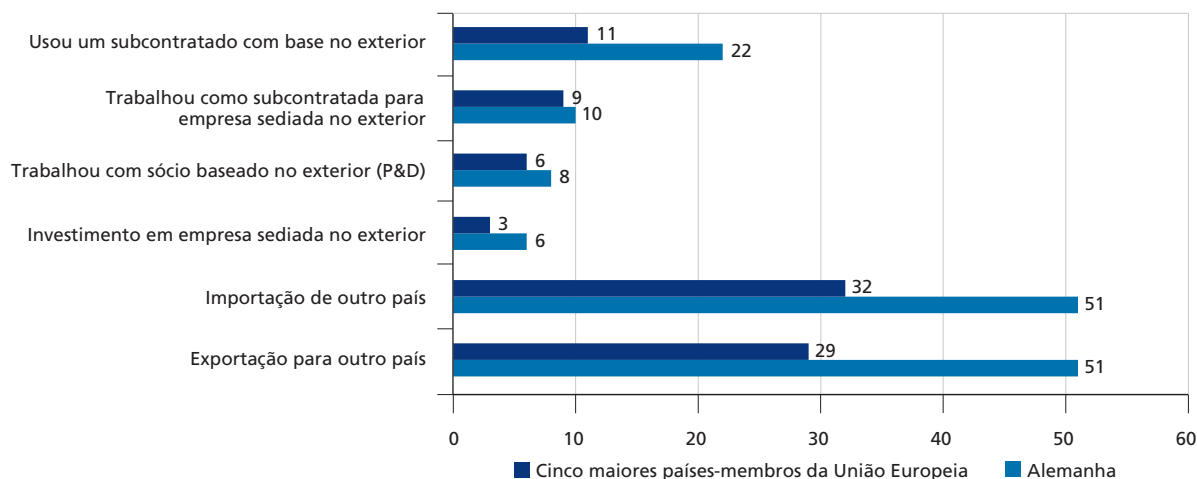
Elaboração do autor.

Como foi mencionado, as PMEs alemãs realizam negócios internacionais com frequência. O gráfico 5 categoriza as principais atividades internacionais realizadas por elas, tendo por base o estudo de Abel-Koch *et al.* (2018). Como se observa, mais da metade das firmas participa do comércio exterior, realizando exportações e/ou importações. Em ambos os casos, o número está bem acima do observado em suas congêneres nos cinco maiores países-membros da União Europeia. Por seu turno, a fração de empresas alemãs que investem em outras empresas situadas no exterior é o dobro das demais congêneres da amostra. Já os percentuais de empresas que formam joint ventures, sociedades parciais ou que foram subcontratadas por empresa do exterior são semelhantes na Alemanha e nos demais países europeus analisados.

GRÁFICO 5

Atividades internacionais de PMEs alemãs comparadas às dos cinco maiores países-membros da União Europeia¹

(Em %)

Fonte: Abel-Koch *et al.* (2018, p. 47).Nota: ¹ Refere-se à quota de PMEs que desenvolveram a respectiva atividade nos três anos anteriores à coleta de dados, que foi realizada e publicada pela Comissão Europeia em 2015.

A subcontratação de empresas estrangeiras por parte de PMEs alemãs, como também se observa no gráfico 5, foi o dobro da observada pelas congêneres europeias. A prática de terceirização no estrangeiro pode ter relação, portanto, com a redução de custos operacionais ou acesso a mercados que potencializam novos negócios, mas que são situados em locais que estimulam a presença do IDE em empresas nativas.¹⁹ Em certo sentido, a política de manutenção de *zonas econômicas especiais* utilizadas como plataforma local de produção para exportação, no contexto de CGV, pode também ter servido como atração adicional dos capitais alemães, por exemplo, pela China e mesmo pela Índia, que registraram maiores estoques de IDE alemão que o Brasil. Nesse caso, além de imensos mercados consumidores, esses são países com disponibilidade de recursos, *expertise* técnico-científica em áreas como farmoquímica e de tecnologias da informação e comunicação (TICs), além de mão de obra abundante.

De um modo geral, como se percebe, as empresas alemãs são bem mais internacionalizadas que suas congêneres nos cinco maiores países da União Europeia. Conforme exposto sobre motivações da internacionalização de empresas, observa-se que as PMEs alemãs buscam: novos mercados, recursos, ativos estratégicos, redução de riscos e maior influência geopolítica no contexto europeu e global. Nesse último caso, Mendes e Pedrotti (2009) demonstraram ganhos políticos globais da Alemanha devido a esse esforço de internacionalização e integração regional, a partir da União Europeia.

Liderança e protagonismo internacionais atingidos pelos alemães não ocorreram, entretanto, por acaso. Considerando a categorização proposta por Becker-Ritterspach *et al.* (2019), o Estado alemão pode ser considerado um híbrido entre os tipos *desenvolvimentista* e *corporativista*. Isso porque ele age ativamente para estimular a internacionalização das empresas locais, de forma segura e com instrumentos que visam proteger os investimentos externos alemães. Além disso, busca salvaguardar a harmonia entre liberdade econômica, inclusão social e participação democrática, características do modelo de economia

19. Disponível em: <<https://bit.ly/3uV0eOY>>.

social de mercado outrora mencionado. Cabe ao Ministério Federal de Assuntos Econômicos e Proteção do Clima (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz – BMWi) orquestrar ampla rede de parceiros públicos e privados, tais como: instituições financeiras, câmaras de comércio exterior, missões diplomáticas e a agência federal de desenvolvimento de negócios – a Alemanha Comércio e Investimentos (Germany Trade and Invest – GTAI). Tudo isso a fim de obter os melhores resultados econômicos ao país.

As políticas alemãs de apoio à internacionalização de empresas são diversificadas, e instituições públicas e privadas as operam. Sendo uma economia bastante globalizada, a Alemanha incentiva continuamente o comércio externo das firmas locais, por meio de diversos programas,²⁰ como os seguintes.

- Digital Hub Initiative, iniciativa voltada a recrutar fundadores, jovens empresários, especialistas e investidores para tornar o país um lugar digital.
- Desenvolvimento de mercados externos, voltado a empresas de médio porte de setores, sobretudo, como energia, tecnologia ambiental, saúde e segurança civil.
- Feiras de comércio exterior, em parceria com o Comitê Exposições e Feiras de Negócios Alemães (Auma), que determina o calendário para diversificação setorial de eventos.
- Câmaras de comércio exterior (Außenhandelskammern – AHK), que apoiam empresas alemãs com escritórios instalados em 140 lugares de 92 países diferentes.
- Cobertura Hermes, que são garantias de crédito à exportação e que buscam proteger exportadores e bancos financiadores de exportações de dívidas incobráveis, devido a problemas econômicos ou políticos dos estados anfitriões do IDE.
- Garantias de investimento.

Especificamente quanto aos investimentos externos, o governo federal apoia empresas e bancos mediante acordos bilaterais de proteção de investimentos que criam condições estruturais estáveis ao IDE alemão, por meio de mecanismos jurídicos abrangentes, pautados pelo direito internacional. A partir do Tratado de Lisboa (2009), a responsabilidade pelo IDE, inclusive sua proteção, foi transferida à União Europeia. Desse modo, os acordos de proteção de investimento são negociados para favorecer os 27 Estados-membros, substituindo acordos bilaterais mantidos, individualmente, pelos Estados.²¹ As negociações de livre-comércio e de garantias de investimentos, conduzidas pela União Europeia, desde então, foram várias.²²

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3uP31t8>>.

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

22. Desde 2007, reduzem-se os acordos bilaterais firmados individualmente pelos Estados-membros e ampliam-se os assinados pelo conjunto de países. Diversas negociações foram realizadas recentemente pelo bloco europeu, que, como já ressaltado, terminam refletindo interesses alemães, devido à influência e ao predomínio econômico, demográfico e geopolítico da Alemanha na região. É válido registrar, porém, que a dificuldade operacional dos desenhos institucionais derivados desse modelo passa pela necessidade de ratificação individual posterior por todos os Estados-membros da União Europeia, mesmo após a conclusão e aprovação das negociações pelo bloco. Em contrapartida, uma vez concluídos todos os processos, tende a ser mais estável e continuada a decisão orquestrada entre os diferentes atores. Apenas para registrar algumas iniciativas recentes em favor do livre-comércio e dos investimentos: em 2017, o Acordo Econômico e Comercial Abrangente (Comprehensive Economic and Trade Agreement – Ceta) entre União Europeia e Canadá; a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) entre União Europeia e Estados Unidos, que foi suspensa em 2017, e apenas em 2 de dezembro de 2020 conseguiu emitir comunicação conjunta visando estabelecer nova agenda de cooperação, após fim do governo Donald Trump nos Estados Unidos; até o ano passado, a construção de acordo multilateral entre União Europeia e Associação de Nações do Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations – Asean), que não surtiu efeito e, por isso, neste caso, a estratégia atual é a de firmar acordos bilaterais com Singapura, Vietnã, Malásia e Tailândia; desde 2018, estão em negociação acordos União Europeia-Austrália e União Europeia-Nova Zelândia; e, em junho de 2019, foram concluídas as negociações do acordo União Europeia-Mercado Comum do Sul (Mercosul), que está agora na fase de ratificação pelos Estados nacionais. Disponível em: <<https://bit.ly/3Bxr8xJ>>.

No âmbito dos investimentos internacionais, existem cerca de 3 mil acordos bilaterais e multilaterais de promoção e proteção em todo o mundo. Isso ocorre porque as condições jurídicas e as práticas de alguns países nem sempre condizem com regramentos legais dos países provedores de IDE. Esses acordos servem para evitar a insegurança jurídica encontrada nos estados anfitriões ou mesmo para não ter que mobilizar diplomaticamente governos nos casos mais arbitrários, como expropriação sem indenização.²³ A Alemanha foi o país pioneiro na realização de acordos bilaterais de investimento, tendo estabelecido o primeiro do gênero em 1959, junto com o Paquistão. Entre 1959 e meados de 2021, a Alemanha já tinha estabelecido o total de 130 tratados bilaterais de proteção ao investimento.²⁴ Em diversos casos, os próprios países parceiros solicitaram aos alemães que concluíssem o acordo para tornar o país anfitrião mais atraente ao IDE oriundo da Alemanha.

O governo também fornece ajuda financeira para projetos empresariais no exterior por meio de diferentes instituições. O banco KfW IPEX-Bank financia negócios internacionais nos setores de infraestrutura digital, energia e meio ambiente, mobilidade e transporte, parcerias público-privadas, indústria marítima, indústria e serviços em geral, matérias-primas e reciclagem, aviação, instituições financeiras, comércio e financiamento de *commodities*.²⁵ O banco também oferece consultoria empresarial no âmbito do financiamento de investimentos, por meio de linhas de empréstimos para compras de produtos alemães a partir de empresas externas; financiamento de projetos no exterior, inclusive aproveitando vantagens concedidas pelos instrumentos estaduais voltados para estimular exportações; investimentos de longo prazo, a fim de instalar novos pontos de vendas e de produção no exterior; investimentos em P&D e também para aquisições de empresas em outros países; financiamento dos próprios clientes externos de empresas alemãs instaladas em outros países; capital de giro para subsidiárias no exterior; financiamentos que reduzem riscos de flutuação de taxas de juros ou cambiais; e créditos de garantia.

O Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG) é subsidiário do KfW e foi criado para apoiar PMEs na instalação de plantas produtivas nos países em desenvolvimento e emergentes, qualificando funcionários e fornecedores, melhorando processos produtivos etc. O DEG também concede apoio a estudos de viabilidade ou projetos-piloto empresariais, investimentos em sustentabilidade, operando, inclusive, recursos do Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ)²⁶ e suas instituições – a Sociedade Alemã para Cooperação Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ)²⁷ e a Agência de Negócios e Desenvolvimento (Agentur für Wirtschaft und Entwicklung – AWE),²⁸ cujas prioridades se voltam à África e às populações de imigrantes.

Entre fevereiro de 2016 e março de 2021, a AWE recebeu 6.918 consultas de empresas, instituições parceiras e público interessado; e realizou mais de 350 eventos (desde 2017 até julho de 2021), que serviram para aprimorar a parceria entre a cooperação para o desenvolvimento e a atuação empresarial alemã no exterior, impactando dezenove setores diferentes, tais como energia,

23. Disponível em: <<https://bit.ly/3gP0uXx>>.

24. Disponível em: <<https://bit.ly/3oURwfP>>.

25. Disponível em: <<https://bit.ly/3LBeEK5>>.

26. Disponível em: <<https://bit.ly/3rPzY6O>>.

27. Disponível em: <<https://www.giz.de/en/html/index.html>>.

28. Disponível em: <<https://wirtschaft-entwicklung.de/>>.

agricultura, nutrição e educação.²⁹ A agência apoia ainda as empresas alemãs no mapeamento de oportunidades internacionais, como licitações em infraestrutura de outros países. Além do mais, tanto KfW quanto GIZ selecionam empresas alemãs para executar projetos de cooperação externa alemã para o desenvolvimento, o que reduz riscos de internacionalização às empresas parceiras, mediante contratos de serviço ou construção. O KfW, por exemplo, é responsável por 1.800 projetos em mais de cem países. Já o GIZ está presente em cerca de 120 países, envolvendo mais de 20 mil funcionários.³⁰

O banco AKA-Bank dá suporte, no financiamento de transações de exportação e no processo administrativo de financiamento comercial, às firmas que estão nas primeiras fases de sua internacionalização. As empresas alemãs também podem obter outros apoios financeiros em organizações internacionais como Banco Europeu de Investimento (European Investment Bank – EIB),³¹ Fundo de Investimento Europeu (European Investment Fund – EIF),³² Banco Mundial, bancos regionais de desenvolvimento etc. Figurando entre os principais promotores da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), os investimentos alemães e europeus priorizam projetos que seguem padrões de governança ambiental, social e corporativa (*environmental, social and corporate governance* – ESG).

Cabe citar que, além do esforço nacional voltado à internacionalização, a Comissão Europeia mantém dezenas de iniciativas para apoiar PMEs dos países-membros da União Europeia nesse processo, tais como: i) apoio a clusters, dispersos em centenas de polos empresariais na Europa; ii) centros empresariais europeus situados, sobretudo, na Ásia; iii) serviços de assistência à propriedade intelectual e outros temas; iv) diversos portais digitais na internet, continuamente atualizados com conteúdo estratégico destinado aos empresários; v) organização e manutenção de bases de dados; vi) promoção de eventos; vii) programas de formação e de financiamento para jovens, desenvolvendo cultura empreendedora de

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

30. Disponível em: <<https://bit.ly/33uXv3G>>.

31. Disponível em: <<https://www.eib.org/en/index.htm>>.

32. O EIF opera nos Estados-membros da União Europeia e em mais de 140 países. Apoia a internacionalização das empresas da União Europeia, contribuindo para a diplomacia econômica da comunidade europeia de várias formas, incluindo: financiamento da inovação e das competências na União Europeia, o que colabora para melhorar a competitividade da economia do bloco; apoio a investimentos externos e internacionais, incluindo operações de conectividade; aumento de oportunidades para empresas da União Europeia participarem em projetos externos, como fornecedores ou contratantes; e apoio a facilidades de fundo de manuseio a favor de PMEs e *midcaps* ativas no comércio dentro e fora do bloco. Os empréstimos do EIB facilitam acesso ao financiamento de apoio às PMEs, por meio de intermediários financeiros locais, tanto dentro como fora da União Europeia. O grupo EIF oferece produtos para PMEs e *midcaps* (empréstimos, garantias de *trade finance* e capital próprio) que podem apoiar a internacionalização de empresas, incluindo com países terceiros. O EIB também pode fornecer financiamento no longo prazo para apoiar a presença da União Europeia em países parceiros, por meio de IDE em áreas estratégicas que abrangem os objetivos de seus mandatos externos ou por própria conta e risco, bem como para apoiar o acesso ao financiamento por PMEs da União Europeia, para que invistam nas regiões de seus mandatos externos. Em 2014, o EIB firmou parceria com o BID, e ambas as instituições juntaram forças para criar um mecanismo de empréstimo (de até US\$ 500 milhões para cada instituição) voltado a PMEs e *midcaps* de América Latina e Caribe (ALC), que buscam se expandir para a União Europeia, e vice-versa. O principal objetivo é aumentar o comércio e a internacionalização das empresas e, em última instância, apoiar o emprego. Paralelamente, foram criadas linhas de crédito com intermediários financeiros da União Europeia para apoiar a internacionalização de empresas do bloco e de países terceiros, por exemplo, a AKA Bank Export Finance Platform (2017) ou a Linha de Crédito do Malawi para Indústrias Exportadoras (2013), em apoio a investimentos agrícolas ou ao Empréstimo de Internacionalização do Instituto de Crédito Oficial (ICO) para PMEs (2016). O EIF apoia diretamente a construção de infraestruturas essenciais vitais (transportes e logística, energia, água, telecomunicações e digitalização etc.), melhorando o ambiente crítico favorável ao bom funcionamento e ao fomento das empresas da União Europeia e de países terceiros. Os investimentos que favorecem a integração regional são especialmente direcionados para enfrentar e reduzir as barreiras ao comércio e ao investimento. Em 2019, o Conselho de Administração do EIF aprovou um novo conjunto de objetivos ambiciosos à ação climática e à sustentabilidade ambiental, que terão impacto na parte do financiamento do EIB dedicada à ação climática. A meta é atingir 50% de suas operações em 2025. O EIB também concede financiamento direto para apoiar os investimentos externos e transfronteiriços de empresas da União Europeia. Desde 2000, já foram financiados mais de 4.600 projetos de IDE pelo banco. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44244>> e <<http://www.eif.europa.eu/index.htm>>.

padrão global; e viii) fundos estruturais vultuosos que, apenas entre 2007 e 2013, concederam € 70 bilhões para apoiar quase 200 mil projetos de empresas locais (Comissão Europeia, 2014).

Em anos recentes, ainda mais sob os efeitos da pandemia da covid-19, dos conflitos comerciais e da ascensão da China, está mudando o humor dos países quanto à globalização e à interdependência mundial. As tecnologias digitais favoreceram o *reshoring* de processos produtivos internacionais, revitalizando a competitividade de nações mais avançadas, surgindo, assim, um contraponto à estratégia anterior de realocação de produção externa (*offshoring*). A crescente automação industrial tem suscitado a conversão produtiva externa, intensiva em trabalho, para interna, intensiva em capital. Isso pode influenciar estratégias de investimento externo alemão nos próximos anos. Afinal, as CGVs que influenciaram e moldaram a globalização, nas últimas décadas, aos poucos estão sendo reprojatadas para modelos de negócios baseados em e-commerce, inteligência artificial e impressão 3D. Além do mais, aumento de tarifas, barreiras comerciais não tarifárias ou restrições comerciais tornaram-se sensíveis à Alemanha, que foca a diversificação econômica e o incremento no setor de serviços internacionais como atual diferencial competitivo.³³

Entretanto, uma possível redistribuição produtiva no mundo pós-pandemia, também para reduzir a dependência internacional de poucos fornecedores, está levando a China a adotar maior proatividade na compra de empresas estratégicas em países desenvolvidos, que poderiam reorganizar-se rapidamente, como é o caso da Alemanha. Com essa reação chinesa e outras transformações recentes da economia internacional, observam-se diversas mudanças nas políticas de investimento alemãs.

Do ponto de vista regulatório, a Alemanha revisou recentemente leis de comércio e investimento. Em 2013, foram alterados dispositivos da Lei de Comércio Exterior e Pagamentos (Außenwirtschaftsgesetz – AWG) e da Portaria de Comércio Exterior e Pagamentos (Außenwirtschaftsverordnung – AWV),³⁴ com o intuito de simplificar processos e reduzir burocracias.³⁵ Ambas as regulações foram novamente ajustadas, respectivamente, em 2017 e 2018, e buscaram estabelecer os itens a seguir descritos.

- 1) Restrições a operações capazes de afetar a segurança nacional e a ordem pública, como produção de armas, munições e outros equipamentos militares ou de segurança de tecnologia da informação (TI).³⁶
- 2) O aumento de controles, além de limitar o capital decisório, reforçar a análise intersetorial das aquisições corporativas e investigar os adquirentes de empresas alemãs mediante investimento externo (sobretudo EMNs estatais estrangeiras), em setores como infraestruturas críticas, *softwares*, telecomunicações, telemática, comunicação social, energia, abastecimento d'água, TI, finanças e seguros, saúde, transportes, alimentos, entre outros.³⁷

E, a fim de orquestrar juridicamente a legislação dos Estados-membros, o parlamento europeu e o Conselho Europeu instituíram o Regulamento nº 452/2019, que trata sobre triagem e controle dos investimentos estrangeiros na Europa.³⁸ Esse artifício tem ampliado o debate em OCDE, UNCTAD,

33. Disponível em: <<https://bit.ly/3uV0eOY>>.

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

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

36. Disponível em: <<https://bit.ly/3GU0G2q>>.

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

38. Disponível em: <<https://bit.ly/3gPI8Xx>>.

assim como em outros países, quanto à necessidade de estabelecer controles e seletividade à entrada de investimentos externos em setores sensíveis e que poderiam prejudicar, inclusive, a soberania nacional. Sob esse argumento, por exemplo, fundamentam-se recentes discussões sobre a adoção da tecnologia 5G chinesa.

Em suma, nota-se que a Alemanha atravessou o período de reformas e o processo de integração regional se mantendo coesa e aproveitando ao máximo as oportunidades oriundas das diferentes fases de sua internacionalização econômica. Para tanto, investiu em diferenciais competitivos sustentáveis, como excelência e inovação. Em contrapartida, as políticas públicas adotadas colocaram o Estado como parceiro do setor produtivo, oferecendo-lhe estabilidade, segurança nos investimentos e condições adequadas para expandir sua participação em CGVs. Após um longo período atuando, principalmente, como investidora, o advento de concorrentes globais de países emergentes, agora capitalizados e que pretendem investir na própria Alemanha, constringem-na a converter-se, crescentemente, de provedora a anfitriã de capital externo, que está à procura, em larga medida, de setores estratégicos de alto valor agregado e detentores de tecnologias de futuro. No contexto atual, se por um lado a Alemanha atua para garantir a proteção dos investimentos de suas firmas nos mercados anfitriões, por outro, ao proteger internamente seu mercado, com triagens e maiores controles sobre o capital estrangeiro, parece buscar não apenas garantir a soberania ao país, mas também a sobrevivência de empresas locais. Se políticas de reciprocidade forem adotadas pelas fontes emergentes de investimentos externos, como a Índia e, especialmente, a China, talvez se observe recuo no grau de liberalização econômica e da própria globalização, em anos vindouros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na literatura especializada, foram apresentados os principais motivos de internacionalização de firmas e por que ela vem sendo estimulada e apoiada pelos Estados. Observou-se que os objetivos de se investir no exterior variam entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como dependem dos contextos geopolíticos, geoespaciais, culturais e socioeconômicos de países provedores e anfitriões.

A Alemanha se internacionalizou em etapas. Na década de 1990, esteve amplamente empenhada no processo de reunificação. Com a consolidação deste, as empresas alemãs voltaram-se aos mercados do mundo desenvolvido – União Europeia e Estados Unidos – e, posteriormente, aos novos membros da União Europeia, expandindo-se também aos demais continentes, especialmente após o ingresso da China na OMC. O país alcançou uma sólida posição no comércio internacional de produtos de alta intensidade tecnológica, o que contribuiu para a manutenção de elevados superávits comerciais. Para alcançar e sustentar este destacado posicionamento nas partes nobres das CGVs – aquelas que capturam as maiores fatias do valor adicionado global –, contribuíram fatores como:

- estabilidade política;
- modelo de *economia social de mercado*;
- cultura de formulação de políticas públicas sistêmicas;
- capacidade de poupança interna;
- otimização do IDE externo, mediante estratégia de localização condizente com políticas de desenvolvimento nacional pactuadas;

- construção de soluções colaborativas e em rede, para beneficiar o setor produtivo formado por PMEs;
- facilitação na abertura dos países anfitriões a seu IDE, mediante projetos compartilhados de cooperação ao desenvolvimento promotores de jogos ganha-ganha; e
- protagonismo na agenda da sustentabilidade global.

O uso da cooperação internacional como mecanismo de entrada em países menos desenvolvidos favorece o IDE alemão por reduzir eventuais resistências dos países anfitriões e inserir empresas alemãs na operação dos respectivos projetos no exterior. Por sua vez, o setor financeiro da Alemanha tem atuado como facilitador e parceiro de negócios, a partir da indução do próprio Estado, que fornece garantias e segurança aos investimentos internacionais das firmas, reduzindo, assim, os custos das operações financeiras e dos seguros.

Do ponto de vista institucional, a adesão alemã à União Europeia e a concertação entre políticas nacionais e supranacionais poderiam ter-se tornado limitadoras. Entretanto, sendo a Alemanha protagonista do desenho de várias políticas na comunidade europeia, passou a exercer influência formal e informal sobre o bloco, o que terminou beneficiando a si própria com ganhos políticos globais. A favor da Alemanha estão instituições nacionais como BMWi, GTAI, AHK, KfW IPEX-Bank, DEG, AWE, GIZ e AKA-Bank, bem como europeias, a exemplo do EIB e de projetos regionais de *clusters* produtivos europeus situados no exterior. Entre as políticas governamentais de incentivo à internacionalização de empresas e investimento no exterior, podem-se destacar: proteção e garantias aos investimentos, com seguros de risco político e econômico; apoio financeiro diferenciado aos investidores alemães internacionalizados, inclusive subsidiando os clientes destes no país de destino do IDE alemão; estímulo à digitalização do ambiente de negócios e ao empreendedorismo inovador de padrão mundial; e apoio à difusão de câmaras de comércio exterior e outros tipos de suporte às empresas alemãs que atuam no exterior.

Os dados relativos aos estoques de IDE revelam, além dos destinos tradicionais no mundo desenvolvido, a importância dos investimentos regionais na Europa do Leste e em OFCs europeus que atuam como paraísos fiscais, fornecendo: melhor capacidade de operação dos capitais internacionais, menor risco político e baixo custo de transação e taxa. Tal evidência confirma a constatação feita por Garcia-Bernardo *et al.* (2017) de que as multinacionais operam em rede, a partir de *hubs* financeiros internacionais, o que dificulta o controle dos Estados nacionais sobre seus esforços de investimento externo, além do alinhamento destes quanto às estratégias de desenvolvimento estabelecidas pelos governos.³⁹ Além da Europa, os principais destinos dos investimentos alemães incluem Estados Unidos, China, Brasil, Canadá, Índia e Rússia. As motivações para tais investimentos envolvem tanto o acesso a mercados de maior escala para fidelizar o consumo de produtos e serviço como também o acesso a recursos – tanto naturais quanto de mão de obra mais barata que a europeia. Vale destacar, porém, que eventos recentes tendem a impactar as estratégias de internacionalização das empresas alemãs, entre os quais pode-se citar o Brexit, a guerra comercial Estados Unidos-China, a crise migratória europeia, a pandemia da covid-19 e o advento de novas tecnologias digitais que devolveram competitividade aos países desenvolvidos.

39. Por isso, a orquestração de nova governança internacional que sirva para controlar tais capitais se torna tema frequente, tanto na OCDE quanto na UNCTAD, entre outras organizações. Isso porque a globalização demanda soluções preferencialmente coletivas aos problemas internacionais, mas cujas políticas são operacionalizadas a partir de países individuais, com reconhecidas limitações regulatórias.

Outro desafio presente é o crescente interesse do capital de países em desenvolvimento sobre ativos estratégicos localizados em países desenvolvidos. Nesse sentido, os alemães reagiram com protecionismo em nome da segurança nacional e da defesa da soberania, recorrendo a políticas de triagem de investimentos externos e maior controle, principalmente se estes forem oriundos de empresas estatais dos países provedores. Em vista dessas transformações recentes, há que se observar os movimentos alemães nos próximos anos e o reposicionamento estratégico de seu IDE, a partir de nova organização das CGVs e de busca por controles mais rígidos para partes estratégicas de seus próprios mercados, relativizando, assim, a tese de total abertura e liberalização econômica.

A partir do caso estudado, conclui-se que a presença do Estado e as ações de governos em incentivar a internacionalização de empresas têm sido ativas, sinérgicas e cooperativas com a iniciativa privada nacional apta a se internacionalizar. O desafio é alinhar estrategicamente os interesses do Estado e dos investidores. Mas, para isso, incentivos e estímulos dados consideram prioridades de desenvolvimento e viabilidade setorial de uma inserção internacional soberana e bem-sucedida.

Em estudos futuros, parece relevante analisar, longitudinalmente, a formação de redes entre os principais países provedores e destinatários dos fluxos de IDE globais, a fim de esclarecer como alianças estabelecidas entre países são sensíveis a mudanças ideológicas nos governos de turno, e quais são os ganhos e perdas decorrentes dessas mudanças em termos de políticas de internacionalização. Por fim, faz-se necessário aprofundar a análise quanto à efetividade das iniciativas propostas por agências e instituições, bem como do desenho de políticas públicas assumido à internacionalização de empresas. Assim será possível entender melhor o resultado do esforço estatal e de agendas prioritárias, expectativas e engajamento do setor produtivo, aperfeiçoando-os e ajustando-os aos objetivos propostos.

REFERÊNCIAS

- ABEL-KOCH, J. *et al.* **France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom: internationalisation of European SMEs – taking stock and moving ahead.** Frankfurt am Main: KfW Bankengruppe, 2018.
- BECKER-RITTERSPACH, F. *et al.* Home-country measures to support outward foreign direct investment: variation and consequences. **Transnational Corporations**, v. 26, n. 1, p. 61-85, 2019.
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A conquista dos mercados globais: como promover a internacionalização de pequenas e médias empresas na América Latina e no Caribe.** Washington: BID, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lm4xJ6>>.
- BRUHN, N. C. P. *et al.* Why firms invest abroad? A bibliometric study on OFDI determinants from developing economies. **Global Business Review**, v. 17, n. 2, p. 1-32, 2016.
- BUCKLEY, P. J. Towards a theoretically-based global foreign direct investment policy regime. **Journal of International Business Policy**, n. 1, p. 184-207, 2018.
- CALVELLI, A.; CANNAVALE, C. **Internationalizing firms: international strategy, trends and challenges.** London: Palgrave Macmillan, 2019.
- CLEGG, J. From the editor: international business policy – what is, and what is not. **Journal of International Business Policy**, n. 2, p. 111-118, 2019.
- COMISSÃO EUROPEIA. **Apoiar a internacionalização das PME.** Bruxelas: União Europeia, 2014. (Coleção de Guias: Como Apoiar a Política das PME através dos Fundos Estruturais).
- CUERVO-CAZURRA, A.; NARULA, R.; UN, C. A. Internationalization motives: sell more, buy better, upgrade and escape. **The Multinational Business Review**, v. 23, n. 1, p. 25-35, 2015.

- DAS, K. C. Home country determinants of outward FDI from developing countries. **Margin – The Journal of Applied Economic Research**, v. 7, n. 1, p. 93-116, 2013.
- DOMINGUEZ, N. Promotion agencies and SMEs' internationalization process: a blessing or a curse? **Journal of International Entrepreneurship**, v. 16, p. 58-81, 2018.
- DUNNING, J. 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. M. **Multinational enterprises and the global economy**. 2nd. ed. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2008.
- EUROPEAN COMMISSION. **Overview of EU instruments contributing to the internationalisation of European businesses**. [s.l.]: European Union, 2020. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44244>>.
- FREEMAN, C.; SOETE, L. **A economia da inovação industrial**. Campinas: Editora Unicamp, 2008.
- FREIXANET, J. Export promotion programs: their impact on companies' internationalization performance and competitiveness. **International Business Review**, v. 21, p. 1065-1086, 2012.
- GARCIA-BERNARDO, J. *et al.* Uncovering offshore financial centers: conduits and sinks in the global corporate ownership network. **Scientific Reports**, v. 7, n. 6246, 2017. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/s41598-017-06322-9.pdf>>.
- GIOVANNUCCI, D. National trade promotion organizations: their role and functions. In: _____. (Org.). **A guide to developing agricultural markets and agro-enterprises**. Washington: The World Bank, 2004. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=996771>.
- GTAI – GERMANY TRADE AND INVEST. **Economic overview Germany: market, productivity, innovation**. Berlin: GTAI, 2019.
- HARRISON, A.; MCMILLAN, M. Offshoring jobs? Multinational and U.S. manufacturing employment. **The Review of Economics and Statistics**, v. 93, n. 3, p. 857-875, Aug. 2011.
- HUIJIE, G. Outward foreign direct investment and employment in Japan's manufacturing industry. **Journal of Economic Structures**, v. 2, n. 27, p. 1-13, 2018.
- JOHANSON, J.; VAHLNE, J. E. The internationalization process of the firm: a model of knowledge development and increasing foreign market commitments. **Journal of International Business Studies**, v. 8, p. 23-32, 1977.
- _____. From internationalization to evolution: the Uppsala model at 40 years. **Journal of International Business Studies**, v. 48, n. 9, p. 1-16, 2017.
- KNOERICH, J.; TAYLOR-STRAUSS, H. **Outward FDI and sustainable development in home countries**. Bangkok: UN Escap, 2020. (Studies in Trade, Investment and Innovation, n. 93). Disponível em: <<https://bit.ly/3LkjI5q>>.
- LENWAY, S. A.; MURTHA, T. P. The state as strategist in international business research. **Journal of International Business Studies**, v. 25, n. 3, p. 513-535, 1994a.
- _____. Country capabilities and the strategic state: how national political institutions affect multinational corporations' strategies. **Strategic Management Journal**, v. 15, p. 113-129, 1994b.
- LIST, G. F. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LUNDAN, S. M. From the editor: engaging international business scholars with public policy issues. **Journal of International Business Policy**, n. 1, p. 1-11, 2018.

- LUNDAN, S. M.; ASSCHE, A. van. From the editors: reflections on the nexus of complementarity between international business research and the policy practitioner community. **Journal of International Business Policy**, n. 4, p. 201-205, 2021.
- MENDES, R. C.; PEDROTTI, P. M. Alemanha: a internacionalização recente e o papel das instituições na entrada do século XXI. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. (Org.). **Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas**. Brasília: Ipea, 2009. (Livro 2).
- PANANOND, P. Motives for foreign direct investment: a view from emerging market multinationals. **The Multinational Business Review**, v. 23, n. 1, p. 77-86, 2015.
- PENROSE, E. **A teoria do crescimento da firma**. Campinas: Editora Unicamp, 2006.
- RESICO, M. F. **Introdução à economia social de mercado**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.
- RUGMAN, A. M.; VERBEKE, A. Multinational enterprises and public policy. **Journal of International Business Studies**, v. 29, n. 1, p. 115-136, 1998.
- SANTOS, L. BNDES: internacionalização de empresas e o subimperialismo brasileiro. **Geosp Espaço e Tempo**, v. 22, n. 1, p. 115-137, 2018.
- SAUVANT, K. P. Improving the distribution of FDI benefits: the need for policy-oriented research, advice, and advocacy. **Journal of International Business Policy**, n. 4, p. 244-261, 2021.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- THATCHER, M. **Internationalisation and economic institutions: comparing European experiences**. New York: Oxford University Press, 2007.
- TULDER, R. van. Getting all motives right: a holistic approach to internationalization motives of companies. **The Multinational Business Review**, v. 23, n. 1, p. 36-56, 2015.
- UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report 1995: transnational corporations and competitiveness**. New York: United Nations, 1995.
- _____. **World investment report 2019: special economic zones**. New York: United Nations, 2019.
- WANG, C. *et al.* Exploring the role of government involvement in outward FDI from emerging economies. **Journal of International Business Studies**, v. 43, p. 655-676, 2012.
- ZHAN, J. X. GVC transformation and a new investment landscape in the 2020s: driving forces, directions, and a forward-looking research and policy agenda. **Journal of International Business Policy**, n. 4, p. 206-220, 2021.

ANÁLISE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DA AMÉRICA LATINA: ASPECTOS ECONÔMICOS, ENERGÉTICOS E AMBIENTAIS

Amaro Olimpio Pereira Junior¹
Rodrigo Gomes Távora Maia²

SINOPSE

O objetivo deste estudo é analisar o comércio internacional dos países da América Latina sob os aspectos econômicos, energéticos, hídricos e de emissões de GEE. Para tanto, são calculados os referidos aspectos ambientais embutidos nas exportações e importações de bens e serviços a partir de matrizes insumo-produto ecológico-econômicas globais. São analisados também os benefícios das exportações com base na teoria kaldoriana. Os resultados mostram que a América Latina tem um saldo positivo na balança comercial, mas isso representa um aumento das emissões de GEE, de estresse hídrico e do consumo de energia. Esses indicadores podem ser usados como referência para identificar os melhores parceiros comerciais e as atividades econômicas mais sustentáveis na região.

Palavras-chave: comércio internacional; modelos ecológico-econômicos; teoria Kaldoriana; matriz insumo-produto híbrida; Nexus Energia-Água-Clima.

ABSTRACT

The aim of this study is to examine Latin American countries' international trade in economic, energy, water, and greenhouse gas emissions terms. To this end, the aforementioned environmental aspects embodied in goods and services exported and imported are calculated using global ecological-economic input-product matrices. In addition, the Kaldorian theory is used to analyze the benefits of exports. The findings show that Latin America has a positive trade balance, but this is followed by an increase in greenhouse gas emissions, water stress, and energy consumption. These indicators can be used to identify the best trading partners and the most sustainable economic activities in the region.

Keywords: international trade; ecological-economic models; kaldorian theory; hybrid input-output matrix; energy-water-climate nexus

JEL: F18.

Artigo recebido em 13/5/2021 e aprovado em 31/8/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi31art5>

1 INTRODUÇÃO

Os processos produtivos sempre envolvem o consumo de água e o uso de alguma forma de energia e, muitas vezes, resultam em emissão de gases de efeito estufa (GEE), que provoca sérios impactos ambientais. Em outras palavras, o sistema econômico está intrinsecamente ligado ao meio ambiente e, assim sendo, é fundamental ter conhecimento dos efeitos das atividades econômicas sobre o meio ambiente.

1. Professor associado do Programa de Planejamento Energético (PPE) do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ).

2. Mestrando do PPE do Coppe/UFRJ.

É possível citar diversas formas em que o ser humano interage com o meio ambiente que o cerca e causa impactos ambientais. Entre os efeitos sobre a água, destacam-se a modificação deliberada de conectividade de sistemas fluviais, mudanças nos fluxos dos rios, efeitos da construção de barragens, modificação da vegetação, drenagem, exploração da água subterrânea e superficial, poluição da água, eutrofização, desmatamento e seus efeitos na qualidade da água e poluição térmica. Em relação à atmosfera, pode-se citar a poluição urbana, a concentração de GEE e a diminuição da camada de ozônio. No que diz respeito ao uso e à produção de energia, os impactos ambientais mais relevantes são a poluição do ar, o aquecimento global, a chuva ácida, a diminuição da camada de ozônio, a destruição de florestas e a emissão de substâncias radioativas.

Assim sendo, ao se analisar a produção de bens e serviços, deve-se levar em consideração os seus efeitos sobre o meio ambiente que o cerca, não somente os efeitos diretos, mas em toda a sua cadeia produtiva. Daí surge o conceito de conteúdo de energia, água e emissões de GEE embutidas em bens e serviços. Pode-se referir à energia total necessária para produzir um bem como a soma da energia direta demandada no seu processo de fabricação, com a energia necessária para produzir e transportar os seus insumos, chamada de energia indireta. De forma análoga, esse conceito pode ser aplicado para o consumo de água e para a emissão de GEE. Ou seja, consome-se água diretamente para produzir bens e indiretamente para produzir e transportar insumos de produtos, assim como os processos produtivos remetem à emissão de GEE para a fabricação de todos os seus componentes e subcomponentes, levando ao conceito de emissões diretas e indiretas.

Nessa linha, mensurar o uso de recursos para a produção de bens e serviços destinados ao comércio internacional também é um exercício importante pois, enquanto o impacto ambiental da produção acontece no país que hospeda os processos produtivos, o bem-estar gerado através do consumo de bens e serviços se dá em outro país. Assim, teoricamente, a importação de bens intensivos em energia, água ou emissões seria uma forma de um país se isolar dos impactos ambientais causados pela produção dos bens e serviços que consome.

Dessa maneira, a estrutura da indústria dos países pode evoluir de forma diversa; alguns se especializando em produzir bens e serviços que possuam elevado consumo de recursos naturais e com processos produtivos caracterizadamente poluidores do meio ambiente; outros construindo uma indústria limpa ou fundamentada especialmente em bens de alta tecnologia. Notadamente, os países que hospedam majoritariamente as indústrias poluidoras são os países em desenvolvimento, marcados muitas vezes por elevados índices de pobreza e desigualdade social, enquanto os países que usufruem do consumo desses bens e serviços contam com economias já consolidadas e um elevado nível de desenvolvimento.

O objetivo deste estudo é, portanto, analisar o comércio internacional dos países da América Latina sob os aspectos econômicos, energéticos, hídricos e de emissões de GEE. Para isso, serão calculados os referidos aspectos ambientais embutidos nas exportações e importações de bens e serviços a partir de matrizes insumo-produto globais ecológico-econômicas.

Sob o aspecto econômico é possível analisar a vocação do país em exportar produtos a partir da teoria kaldoriana,³ que relaciona o potencial exportador de um país ao seu crescimento econômico. Essa ligação se dá quando se observam os bens e serviços de maior participação na pauta exportadora de um país. De acordo com essa teoria, se um país produzir bens de alta tecnologia, essa produção inerentemente gera efeitos multiplicadores positivos na economia, beneficiando-a como um todo, formando o que Kaldor chama de ciclo virtuoso kaldoriano.⁴ Uma vez que as exportações são um elemento da demanda agregada, seu aumento leva à expansão do produto interno bruto (PIB) do país, que, devido aos ganhos de escala,⁵ gera um aumento de produtividade na economia, trazendo competitividade ao mercado internacional. Isso retroalimenta de forma continuada o crescimento das exportações e todos os efeitos que ela conjuga na economia (McCombie e Thirlwall, 1994).

A capacidade de difusão de inovações é o que coloca a indústria tecnológica como pivô das transformações de uma economia. O efeito gerado pelos retornos crescentes de escala transborda para a economia, uma vez que as transformações produzidas em um nível produtivo induzem a ocorrência de melhorias, inovações e retornos crescentes de escala em outros níveis da cadeia produtiva, impactando assim os diversos setores produtivos que se relacionam com a indústria de alta tecnologia.⁶

Como hipótese, é possível que, ao se analisar suas exportações totais, um país este demonstre fraca vocação para a exportação de bens com alto conteúdo tecnológico. Mas ao analisar suas transações com determinados parceiros econômicos é possível verificar relacionamentos que induzem a formação de ciclos virtuosos kaldorianos na economia. Silva (2017), ao verificar as exportações brasileiras para 2005 utilizando a metodologia insumo-produto, apurou que o Brasil possui esse ciclo virtuoso para comercializações no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), mas não possui para a comercialização com o resto do mundo devido, principalmente, ao montante relativo a exportações de *commodities*, produtos com baixo conteúdo tecnológico agregado. Sendo assim, o Mercosul mostra-se como o melhor parceiro econômico para induzir o crescimento da economia nacional. Essa metodologia será estendida para incorporar aspectos ambientais.

As análises partem da construção de matrizes insumo-produto globais híbridas, considerando dados monetários, energéticos, hídricos e de emissão de GEE. Os resultados permitirão analisar os termos de troca do comércio exterior brasileiro, considerando não somente aspectos econômicos, mas também ambientais, podendo ser denominados como termos de troca ambiental, em que são calculadas em exportações líquidas dos aspectos ambientais aqui referidos. Assim sendo, será possível definir os melhores parceiros comerciais para os países da América Latina sob o ponto de vista da sustentabilidade.

3. A teoria kaldoriana foi concebida entre 1960 e 1970 com a finalidade de investigar os processos de desenvolvimento econômico de diferentes regiões, dentre elas a Grã-Bretanha. De acordo com Kaldor, as desigualdades regionais são resultado das diferentes taxas de crescimento das regiões. Essas diferentes taxas de crescimento, por sua vez, possuem como base em sua explicação a ocorrência de economias industriais (Kaldor, 1966; 1970).

4. Kaldor (1966; 1970) descreve a formação do ciclo virtuoso kaldoriano e a relação entre crescimento econômico e comércio exterior.

5. Para Kaldor (1970, tradução nossa), essa economia de escala tem como base os efeitos inerentes ao crescimento industrial. No caso, o crescimento de uma indústria fomentaria “o desenvolvimento de habilidade e conhecimento; oportunidades para a fácil comunicação de ideias e experiências; oportunidade de crescente diferenciação de processos e de especialização em atividades humanas”.

6. Oliveira (2011) discorre sobre o papel das inovações e da economia de escala no transbordamento de efeitos positivos para a economia. Thirlwall (1983) discute sobre a capacidade da indústria em aumentar sua produção, afirmando que quanto maior a velocidade de crescimento da produção da indústria, consequentemente maior será a velocidade de crescimento da produtividade dos trabalhadores.

2 MATRIZ INSUMO-PRODUTO HÍBRIDA GLOBAL

2.1 Base de dados

Para a construção das matrizes insumo-produto híbridas, é necessária uma base de dados mundial para permitir o cálculo do conteúdo energético, hídrico e de emissões dos bens produzidos na América Latina e nos países, regiões ou continentes onde há uma relação comercial.

Há várias iniciativas no mundo para a construção de tal base de dados. Entre elas, pode-se citar as que fizeram parte da edição especial de revista *Economic Systems Research* (Tukker e Dietzenbacher, 2013), que publicou vários modelos insumo-produto multirregionais globais (GMRIO), considerando as extensões ambientais.

Entre elas, pode-se destacar a World Input-Output Tables (WIOT) (Dietzenbacher *et al.*, 2013), a base de dados global de cadeias de suprimento Eora (Lenzen *et al.*, 2012a; Lenzen *et al.*, 2012b) e a Exiobase 3 (Stadler *et al.*, 2018). As referidas matrizes foram construídas a partir da iniciativa de grupos de pesquisa que se beneficiaram de dados harmonizados de contas nacionais com informações de comércio internacional, como os do Global Trade Analysis Project (GTAP) e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A organização das matrizes insumo-produto globais multirregionais não é tarefa fácil, pois envolve um volume significativo de informações. Ainda mais considerando a inclusão das tabelas com as extensões ambientais, como os recursos hídricos, as emissões de GEE e o uso de energia. Por isso, é necessário construir rotinas que permitam montar as matrizes e fazer todos os cálculos necessários para a análise. Carbernard, Pfister e Hellweg (2019), nesse sentido, desenvolveram um método que pode ser aplicado a qualquer sistema de matrizes multirregionais insumo-produto (MRIO) para rastrear os impactos de qualquer setor ou região sem dupla contagem a montante e a jusante (*backward e forward linkages*) da cadeia de valor global. O método foi aplicado nos dados da Exiobase 3, considerando categorias de impacto ambiental regionalizado e indicadores socioeconômicos.

A rotina desenvolvida por Carbernard, Pfister e Hellweg (2019) foi implementada no *software* MatLab, projetado especificamente para análise e desenvolvimento de sistemas e produtos, usando os dados da Exiobase 3, disponíveis *online*,⁷ sendo necessário apenas um cadastro para ter acesso.

Considerando que seus dados contemplam categorias de impacto ambiental regionalizado e indicadores socioeconômicos, a Exiobase 3 foi definida como a base de dados a ser utilizada neste estudo. Os dados serão organizados e os indicadores serão calculados utilizando-se a rotina desenvolvida por Carbernard, Pfister e Hellweg (2019).

2.2 Construção da matriz insumo-produto

A matriz insumo-produto é uma fotografia de uma economia que mostra como foram as transações econômicas em um dado período de tempo de uma região predefinida. A análise normalmente é feita para um ano contábil e pode ser realizada no nível regional ou tomar maiores proporções como na análise de economias nacionais, blocos econômicos etc.

7. Disponível em: <www.exiobase.eu>.

Seja uma economia onde existam n setores produtivos, a matriz insumo-produto é uma forma de representar os fluxos de produtos, em termos monetários,⁸ entre os setores produtores e consumidores. Os fluxos são caracterizados pelos setores e fazem parte das negociações de compra e venda. Dessa forma, os setores produtivos realizam transações entre si para que sejam produzidos bens e serviços em uma economia.

Seja z_{ij} o valor monetário dos fluxos que saem dos setores i (oferta) para os setores j (demanda). Seja f_i a demanda final do setor i e x_i a produção total do setor i . Para um dado setor i pode-se escrever sua produção total em função dos fluxos dos setores produtivos e da demanda final como:

$$x_i = z_{i1} + \dots + z_{ij} + \dots + z_{in} + f_i = \sum_{j=1}^n z_{ij} + f_i \quad (1)$$

O somatório dos fluxos dos setores de pagamento dos fatores de produção representa o valor adicionado. Por sua vez, o valor adicionado de todos os setores da economia constitui o PIB. Seja l_i a representação de salários e n_i todas as demais remunerações dos fatores de produção como impostos, juros, aluguéis e lucros. O valor adicionado de um setor dessa economia é definido como $vi = li + ni$.

Outra variável importante são os fluxos de bens importados pelo país para fazer parte dos produtos produzidos nacionalmente. Em geral, os dados de importação de insumos dos setores são expostos como uma das contas constituintes dos setores de pagamento.⁹

Por fim, merece destaque os vetores exógenos do modelo, também chamados de demanda final, que são vetores de consumo das famílias (ci), investimento do setor privado (ii), compras do governo (gi) e exportações (ei). Assim, a demanda final é composta por $f_i = ci + ii + gi + ei$ para cada setor da economia. As interseções das linhas de valor adicionadas com a demanda final representam os pagamentos feitos pelos consumidores finais por serviços de produção, como salários de trabalhadores domésticos, salários de funcionários públicos, impostos, importação de itens pelo governo etc., conforme ilustrado no quadro 1.

QUADRO 1

Representação básica de uma matriz insumo-produto

		Setores produtivos						
		1	2	Demanda final				
Setores produtivos	1	Z_{11}	Z_{11}	c_1	i_1	g_1	e_1	X_1
	2	Z_{21}	Z_{22}	c_2	i_2	g_2	e_2	X_2
Valor agregado		l_1	l_2					L
		n_1	n_2					N
Importações		m_1	m_2					M
Total		X_1	X_2	C	I	G	E	

Fonte: Miller e Blair (2009).

Elaboração dos autores.

8. Em geral, as transações da matriz insumo-produto são mostradas em termos monetários, apesar de muitas vezes isso levar a inconsistências em análises interperíodos quando há mudanças de preços.

9. Outra configuração possível é debitar os valores de importações dos valores de exportações resultando em exportações líquidas como uma das contas da demanda final. No entanto, um tratamento adicional é necessário para contabilizar aquelas importações de produtos que são também produzidos no país (chamados de importações competitivas) e aqueles que não possuem produção local (importações não competitivas).

Quanto às relações intersetoriais, é importante definir os coeficientes técnicos como o valor da transação de um setor para outro dividido pela produção total do setor produtivo que está comprando o insumo. Como particularidade, nos modelos de Leontief, os valores dos coeficientes técnicos são fixos. Dessa forma, esse conjunto de proporções fixas se comporta como se fosse o custo de produzir uma unidade de valor monetário de um bem.

$$a_{ij} = \frac{z_{ij}}{x_i} \quad (2)$$

Assim, a equação (1) pode ser reescrita em termos desses coeficientes fixos como:

$$x_i = a_{i1}x_1 + \dots + a_{ii}x_i + \dots + a_{in}x_n + f_i \quad (3)$$

Rearranjando os termos, tem-se:

$$x_i - a_{i1}x_1 - \dots - a_{ii}x_i - \dots - a_{in}x_n = f_i \quad (4)$$

e

$$x_i - a_{i1}x_1 - \dots - a_{ii}x_i - \dots - a_{in}x_n = f_i \quad (5)$$

Que pode ser escrita como a equação matricial:

$$(I - A)x = f \quad (6)$$

Multiplicando ambos os lados à esquerda pela matriz inversa $(I-A)^{-1}$, ou matriz inversa de Leontief (L), tem-se a produção total x :

$$x = (I - A)^{-1}f = Lf \quad (7)$$

A partir da equação (7), é possível inferir que ao multiplicar L pelo vetor exógeno de demanda final mostra-se qual o valor da produção total dos setores para atender a essa demanda final. Essa formulação é importante para se entender o conceito de requerimentos diretos e indiretos da produção. Assim, multiplicar o vetor da demanda final L permite extrair o impacto total de uma mudança na demanda final em uma economia capturando a mudança no fluxo de toda a cadeia produtiva.

É possível analisar como esse efeito indireto acontece na economia analisando como L é formada etapa por etapa. Esse procedimento é representado pela multiplicação indefinida das matrizes de coeficientes técnicos, que representa a produção nos elos da cadeia produtiva, que pode ser aproximada por um produto de uma série de potência das matrizes.

$$(I - A)(I + A + A^2 + A^3 + \dots + A^n) = (I - A^{n+1}) \quad (8)$$

Se para um n suficientemente grande, tendendo ao infinito, os elementos de A^{n+1} se tornam 0, ou seja, $A^{n+1} \rightarrow 0$, o lado direito será a matriz identidade e, portanto, a matriz que multiplica $(I-A)$ será a sua inversa $(I-A)^{-1}$, chamada de L .

2.3 Matriz insumo-produto multirregional

A matriz insumo-produto pode ser construída considerando várias regiões que tenham relação de interdependência. Assim sendo, pode-se captar o impacto que a variação na demanda final de

uma região pode ter em outra região. Essas regiões podem ser representadas por estados, países ou continentes, dependendo do objetivo do estudo. Nesse caso, a matriz é chamada de inter-regional, se for composta por duas regiões; ou multirregional, se composta por três ou mais regiões. O quadro 2 ilustra uma matriz multirregional com três regiões. A relação entre as variáveis é similar à da matriz insumo-produto normal.

QUADRO 2

Matriz insumo-produto multirregional

	Região 1	Região 2	Região 3	Demanda final (região 1)	Demanda final (região 2)	Demanda final (região 3)	Produção total
Região 1	Z11	Z12	Z13	F			X
Região 2	Z12	Z22	Z23				
Região 3	Z13	Z23	Z33				

Elaboração dos autores.

Um dos resultados mais relevantes que pode ser obtido através de modelos insumo-produto são os impactos econômicos relativos à renda gerada por um país ou por uma região. Para se analisar esse aspecto e simular os efeitos de mudanças em variáveis exógenas ao modelo, faz-se necessário o uso de multiplicadores. A forma geral quando se quer analisar efeitos de impactos exógenos ou quando se quer fazer previsões sobre um modelo é dada pela equação (10), sendo necessária atenção sobre necessidades de mudanças nos coeficientes de L ou nos parâmetros de f a fim de se realizar a simulação.

$$\Delta X = L \Delta f \quad (9)$$

Analisando-se novamente a equação (8), tem-se que os efeitos iniciais de uma mudança exógena ao modelo causa pode ser associada ao termo I da expressão, A significa os efeitos diretos da mudança enquanto o resto do termo $A^2 + A^3 + \dots$ remete aos efeitos indiretos causados pela mudança. Efeitos diretos e indiretos são aqueles decorrentes de uma variação da demanda final.

No entanto, a equação (9) mostra o resultado de uma variação da demanda final na produção total. Para a análise dos efeitos de uma variação de um elemento da demanda final na renda faz-se necessário o uso de multiplicadores. Seja h o vetor ao qual é atribuído o valor adicionado de cada setor i da economia e x o vetor da produção total de cada setor da economia.

$$h' = \frac{h}{x} = (h'_{n+1,1}, \dots, h'_{n+1,n}) \quad (10)$$

Multiplicando-se cada elemento do vetor gerado pela equação (10) pelos elementos de L e somando esses resultados, obtém-se o multiplicador da renda.

$$m(h)j = \sum_{i=1}^n h'_{n+1,i} l_{i,j} \quad (11)$$

2.4 Matrizes híbridas

Suponha agora que se deseje calcular os impactos em uma economia de um crescimento em um vetor que compõe a demanda final associado a esse país. No entanto, antes de haver essa mudança na demanda total, essa economia apresentava determinado montante de valor agregado (PIB), determinado consumo de energia, determinado consumo de água e emitia determinada quantidade de GEE. Ao se dividir esses valores pela produção total da economia, x , e multiplicar por L , obtém-se multiplicadores da renda e ambientais. Para se obter os impactos de uma mudança no vetor exportações quanto a esses parâmetros, basta multiplicar a nova demanda total, resultante da modificação exógena, por esses multiplicadores.

Portanto, para realizar a análise insumo-produto para energia, água e emissões de GEE é preciso inserir na análise variáveis adicionais sob forma de commodities ecológicas, que podem servir como *inputs* em processos econômicos, como água e energia, ou que se caracterizam como *outputs* de processos produtivos – por exemplo, poluição ambiental. Assim sendo, tem-se uma matriz híbrida com dados monetários e físicos, denominada também de matriz ecológico-econômica.

Seja a matriz $M = mkj$, em que cada elemento representa a quantidade de inputs em *commodity* ecológica de tipo k (água, terra, energia), usada na produção de *outputs* do setor econômico j . De forma análoga, define-se a matriz de *outputs* em *commodity* ecológica $N = nkj$ a matriz que define a quantidade de *outputs* em *commodities* ecológicas de tipo k associadas ao *output* do setor j . O quadro 3 mostra como as *commodities* ecológicas são inseridas na análise insumo-produto, como contas-satélites.

QUADRO 3

Representação esquemática de modelos ecológico-econômicos

		Transações interindustriais			Demanda final	Produção total	Commodities ecológicas	
		Setores					1	2
		A	B	C				
Setores	A	Z			F	X	N	
	B							
	C							
Commodities ecológicas	1	M						
	2							

Fonte: Miller e Blair (2009).

Elaboração dos autores.

Assim, da mesma forma em que a matriz A é definida na equação (2) como a matriz de coeficientes técnicos, define-se as matrizes R e Q de forma análoga, em que cada rkj define a quantidade de *commodity* k requerida por unidade monetária do *output* da indústria j , e cada qkj define a quantidade de *commodity* ecológica k gerada por unidade monetária de *output* da indústria j .¹⁰

$$R = Mx^{-1} \quad (12)$$

$$Q = N'x^{-1} \quad (13)$$

As matrizes R e Q permitem definir as matrizes de coeficientes de impactos indiretos, ou seja:

10. N' é a matriz de *outputs* em *commodities* ecológicas transposta.

$R^* = R(I - A)^{-1}$ (14)

$Q^* = Q(I - A)^{-1}$ (15)

Da mesma forma que na matriz insumo-produto, é possível também representar matrizes híbridas, ou ecológica-econômica, com uma matriz multirregional, como ilustra o quadro 4.

QUADRO 4
Modelos ecológico-econômicos multirregionais

	Região 1	Região 2	Região 3	Demanda final (região 1)	Demanda final (região 2)	Demanda final (região 3)	Produção total	Commodities ecológicas (região 1)	Commodities ecológicas (região 2)	Commodities ecológicas (região 3)
1	Z^{11}	Z^{12}	Z^{13}	F			X	N		
2	Z^{12}	Z^{22}	Z^{23}							
3	Z^{13}	Z^{23}	Z^{33}							
1	M									
2										

Elaboração dos autores.

Para exemplificar didaticamente o procedimento de cálculo, considere uma matriz multirregional híbrida, como três países (país 1, país 2 e país 3), quatro setores (setor 1, setor 2, setor 3 e setor 4) e uma *commodity* ecológica (emissão de CO₂), conforme ilustram as tabelas 1, 2 e 3.

TABELA 1
Matriz multirregional: consumo intermediário

		País 1	País 1	País 1	País 1	País 2	País 2	País 2	País 2	País 3	País 3	País 3	País 3
		Setor 1	Setor 2	Setor 3	Setor 4	Setor 1	Setor 2	Setor 3	Setor 4	Setor 1	Setor 2	Setor 3	Setor 4
País 1	Setor 1	346	156	95	594	819	154	832	397	409	562	241	554
País 1	Setor 2	354	443	7	908	42	92	561	839	470	770	83	368
País 1	Setor 3	291	795	243	825	753	2	340	232	251	605	526	610
País 1	Setor 4	637	259	289	813	500	716	947	645	856	221	898	41
País 2	Setor 1	547	466	910	276	518	149	779	553	197	285	305	828
País 2	Setor 2	752	936	822	638	611	496	98	924	608	689	872	972
País 2	Setor 3	295	444	7	828	929	535	367	257	890	429	641	26
País 2	Setor 4	113	518	791	459	79	748	254	218	586	673	424	157
País 3	Setor 1	46	457	552	572	632	680	730	607	796	186	15	958
País 3	Setor 2	962	96	544	96	675	113	711	337	787	571	241	211
País 3	Setor 3	531	190	686	191	374	615	788	738	351	32	565	622
País 3	Setor 4	857	776	897	18	915	482	308	458	253	145	982	270

Elaboração dos autores.

TABELA 2

Matriz multirregional: valor adicionado e conta-satélite de emissões de CO₂

		País 1	País 1	País 1	País 1	País 2	País 2	País 2	País 2	País 3	País 3	País 3	País 3
		Setor 1	Setor 2	Setor 3	Setor 4	Setor 1	Setor 2	Setor 3	Setor 4	Setor 1	Setor 2	Setor 3	Setor 4
País 1	Valor adicionado	1.172	1.120	1.676	1.648	-	-	-	-	-	-	-	-
País 2	Valor adicionado	-	-	-	-	1.019	4.730	401	471	-	-	-	-
País 3	Valor adicionado	-	-	-	-	-	-	-	-	626	1.278	1.532	2.995
Insumo total		6.901	6.657	7.518	7.868	7.864	9.511	7.117	6.677	7.082	6.445	7.326	8.612
Emissões diretas (kt CO ₂)		300	320	280	400	400	320	200	150	400	230	400	500

Elaboração dos autores.

TABELA 3

Matriz multirregional: demanda final

		País 1	País 1	País 2	País 2	País 3	País 3	Produção total	Exportação		
		Consumo das famílias	Variação de estoque	Consumo das famílias	Variação de estoque	Consumo das famílias	Variação de estoque		Total	Setores	Demanda final
País 1	Setor 1	394	0	902	0	446	0	6.901	5.316	3.968	1.348
País 1	Setor 2	514	0	694	0	512	0	6.657	4.431	3.225	1.206
País 1	Setor 3	384	0	753	0	909	0	7.518	4.980	3.318	1.662
País 1	Setor 4	91	0	653	0	301	0	7.868	5.778	4.825	954
País 2	Setor 1	630	0	565	0	857	0	7.864	5.300	3.813	1.487
País 2	Setor 2	847	0	209	0	37	0	9.511	7.173	6.289	884
País 2	Setor 3	165	0	419	0	886	0	7.117	4.610	3.559	1.051
País 2	Setor 4	800	0	355	0	501	0	6.677	5.022	3.721	1.301
País 3	Setor 1	338	0	320	0	194	0	7.082	4.934	4.276	658
País 3	Setor 2	479	0	14	0	608	0	6.445	4.027	3.535	492
País 3	Setor 3	269	0	814	0	559	0	7.326	5.197	4.114	1.083
País 3	Setor 4	700	0	822	0	729	0	8.612	6.233	4.710	1.522

Elaboração dos autores.

Considerando que o país 1 seja a América Latina, o primeiro passo é calcular a matriz de coeficiente de independência, ou L deste país, a partir dos dados do país 1 constantes na tabela 1. Isto é feito seguindo o que foi apontado nas equações (1) a (7).

TABELA 4

Matriz Leontief (país 1)

País 1	Setor 1	Setor 2	Setor 3	Setor 4
Setor 1	1,0647	0,0331	0,0177	0,0960
Setor 2	0,0728	1,0803	0,0077	0,1461
Setor 3	0,0679	0,1409	1,0402	0,1455
Setor 4	0,1157	0,0564	0,0468	1,1378

Elaboração dos autores.

O mesmo procedimento deve ser feito para os outros países. Em seguida calcula-se as exportações de CO₂ embutidas nos bens e serviços destinados aos países 2 e 3. Isso é feito a partir das equações (13) e (15), mostradas anteriormente. São calculadas também as exportações de CO₂ embutidas nos bens e serviços dos países 2 e 3 para o país 1. Assim, obtém-se as importações de CO₂ embutidas nos bens e serviços do país 1 provenientes dos países 2 e 3. O resultado é mostrado na tabela 5.

TABELA 5
Exportações líquidas de CO₂ embutido em kt (país 1)

	Exportações		Importações		Exportações líquidas	
	País 2	País 3	País 2	País 3	País 2	País 3
Setor 1	163	117	190	158	-27	-41
Setor 2	152	140	170	104	-18	35
Setor 3	119	142	77	136	42	6
Setor 4	230	160	75	225	155	-64
Total	663	559	511	623	152	-64

Elaboração dos autores.

Nota-se que o país 1 é exportador líquido de CO₂ embutido nos bens e serviços provenientes do país 2 e importador líquido do país 3. Esse é um resultado interessante porque, nas exportações diretas em unidades monetárias, o resultado é exatamente o inverso, como ilustra o tabela 6.

TABELA 6
Exportações líquidas diretas em unidades monetárias (país 1)

	Exportações		Importações		Exportações líquidas	
	País 2	País 3	País 2	País 3	País 2	País 3
Setor 1	3.104	2.212	2.829	1.964	275	248
Setor 2	2.227	2.204	3.995	2.178	-1.768	26
Setor 3	2.079	2.901	1.738	1.867	341	1.034
Setor 4	3.461	2.317	2.680	3.248	781	-931
Total	10.871	9.634	11.242	9.258	-371	377

Elaboração dos autores.

Assim, o país 3 aparece como um bom parceiro comercial para o país 1, mas, quando se analisam questões ambientais – nesse caso, as emissões de CO₂ –, a conclusão é diferente. Esse resultado também aparece quando aplicados os conceitos da teoria kaldoriana. No exemplo apresentado, para cada unidade monetária gerada no país 1 a partir das exportações para o país 2, há um aumento de 1,4% nas emissões de CO₂ geradas no país 1. Enquanto que, para cada unidade monetária gerada no país 1 a partir das exportações para o país 3, há uma redução de 1,7% nas emissões de CO₂ geradas no país 1. Essa análise será feita para a América Latina com os dados da Exiobase 3.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As regiões escolhidas para o estudo foram: África, Austrália, China, Outros Ásia, Europa, Índia, Oriente Médio, América do Norte e Rússia, além, é claro, da América Latina. Os anos de estudo foram 2000, 2005, 2010 e 2015.

As *commodities* consideradas foram: as emissões de GEE, em MtCO₂ equivalente; a demanda de energia primária, em Peta Joules (PJ); e o estresse hídrico, em bilhões de m³. Estresse hídrico é definido como uma situação em que a demanda por água é maior do que a sua disponibilidade e capacidade de renovação em determinada localidade.

Os dados de emissões de GEE e de energia foram estruturados pela Exiobase 3 a partir dos balanços energéticos nacionais e regionais da Agência Internacional de Energia (International Energy Agency – IEA).¹¹ No caso de estresse hídrico, Carbernard, Pfister e Hellweg (2019) usam os dados da Exiobase 3 sobre disponibilidade dos países e regiões, além de uso e consumo que abrangem treze categorias de consumo de água em atividades agrícolas para água verde e azul, doze categorias de consumo de água azul na produção pecuária, sete categorias de consumo de água azul em setores de manufatura agregados e duas relacionadas à produção de eletricidade. Para os sete setores de manufatura e os dois de produção de eletricidade, também são fornecidos dados sobre a retirada de água azul.¹²

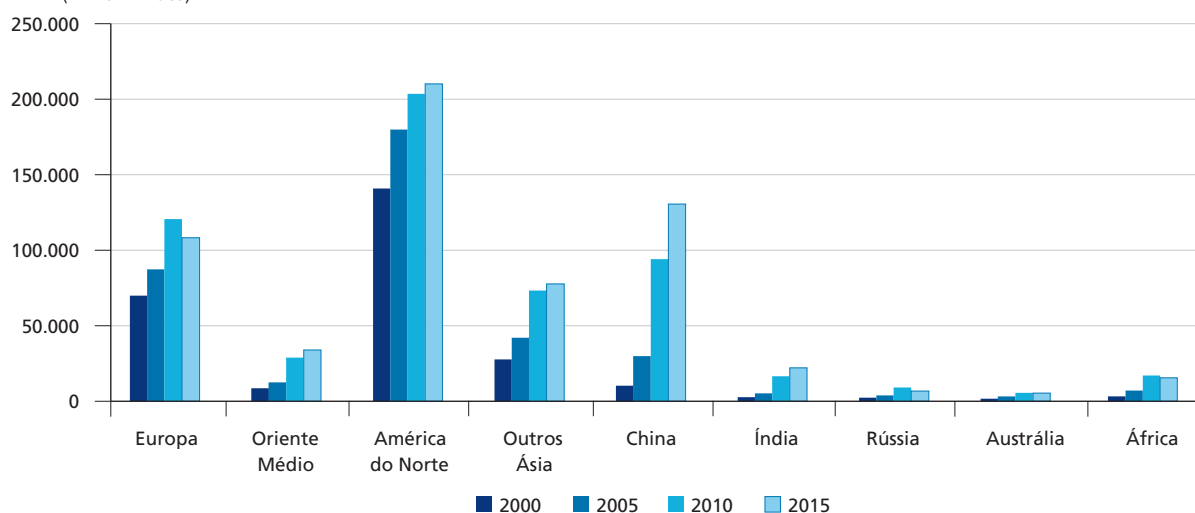
As matrizes híbridas, ou ecológico-econômicas, multirregionais globais foram construídas a partir da metodologia e base de dados estabelecidas por Carbernard, Pfister e Hellweg (2019) a partir de rotinas que geram as matrizes e todos os cálculos necessários para a análise. Os resultados foram armazenados em arquivos Excel bastante volumosos que podem ser disponibilizados pelos autores, bastando fazer uma solicitação por *e-mail*.

O gráfico 1 mostra as exportações líquidas, em milhões de euros, da América Latina.

GRÁFICO 1

Exportações líquidas (exportações menos importações) da América Latina

(Em € milhões)



Elaboração dos autores.

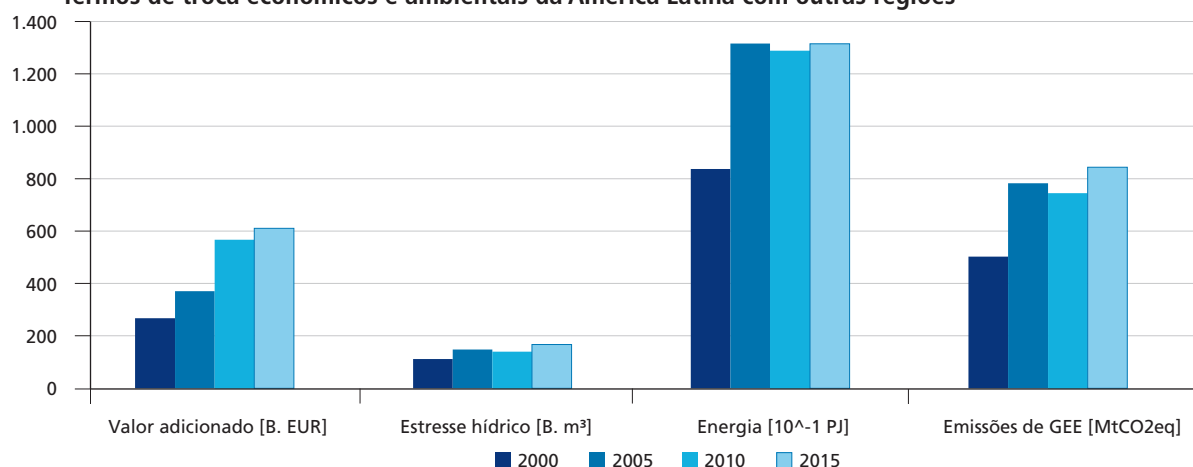
11. Disponível em: <www.iea.org/reports/world-energy-balances-overview>.

12. Os conceitos de água azul e verde utilizados no cálculo do estresse hídrico são detalhados em Mekonnen e Hoekstra (2012).

A América Latina tem um saldo positivo na balança comercial, sendo a América do Norte o principal parceiro comercial, seguida por China e Europa. Destaca-se um grande crescimento do comércio com a China, partindo de € 10.230 milhões em 2000 e chegando a € 130.529 milhões em 2015. Dos grandes parceiros comerciais, destaca-se o decrescimento de 2010 para 2015 com a Europa.

As exportações pautadas por produtos primários se refletem no alto conteúdo de energia e nas emissões de GEE. O gráfico 2 demonstra a evolução histórica da exportação líquida total da América Latina das variáveis econômica e ambientais.

GRÁFICO 2

Termos de troca econômicos e ambientais da América Latina com outras regiões

Elaboração dos autores.

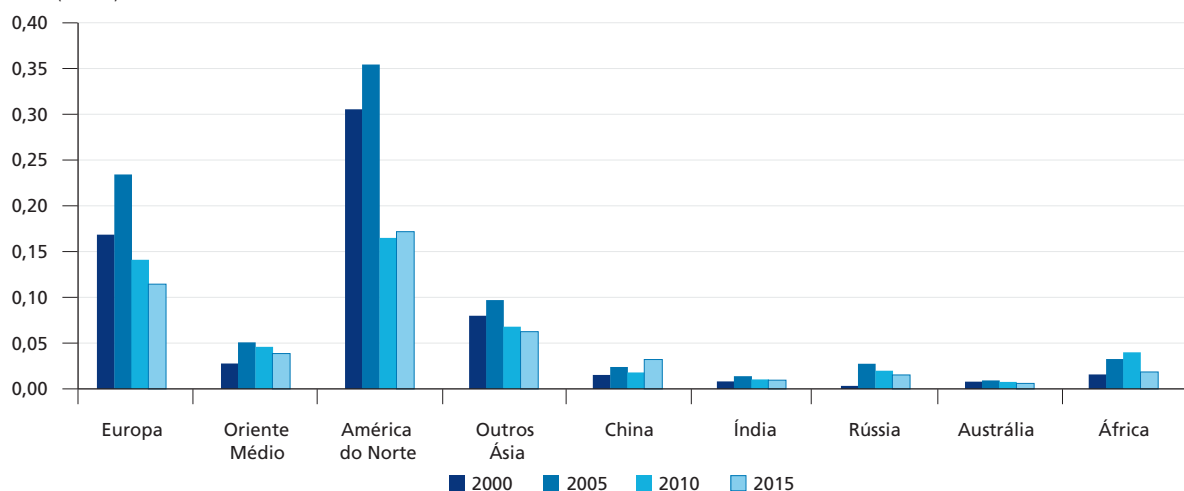
Observa-se que, além do crescimento da exportação líquida de valor adicionado da América Latina, já observado no gráfico 1, houve um crescimento da exportação líquida também dos termos ambientais. Apesar de o Brasil ser um país com grande disponibilidade hídrica, outros países da América Latina sofrem mais fortemente com o estresse hídrico, o que torna a região uma exportadora líquida dessa *commodity*.

Para a aplicação da análise kaldoriana, analisou-se o impacto no PIB da América Latina relativo a uma expansão de 10% das exportações para cada uma das regiões (ou países) consideradas neste estudo, para 2015. Os resultados são mostrados no gráfico 3.

GRÁFICO 3

Impacto econômico causado pelo aumento das exportações

(Em %)



Elaboração dos autores.

Pode-se verificar a grande redução do impacto econômico no aumento das exportações de 2015 e 2010 em comparação com 2005. Todas as regiões, exceto a China, apresentaram essa redução. Mesmo assim, desde 2000, América do Norte e Europa são as regiões que mais geram renda para a América Latina.

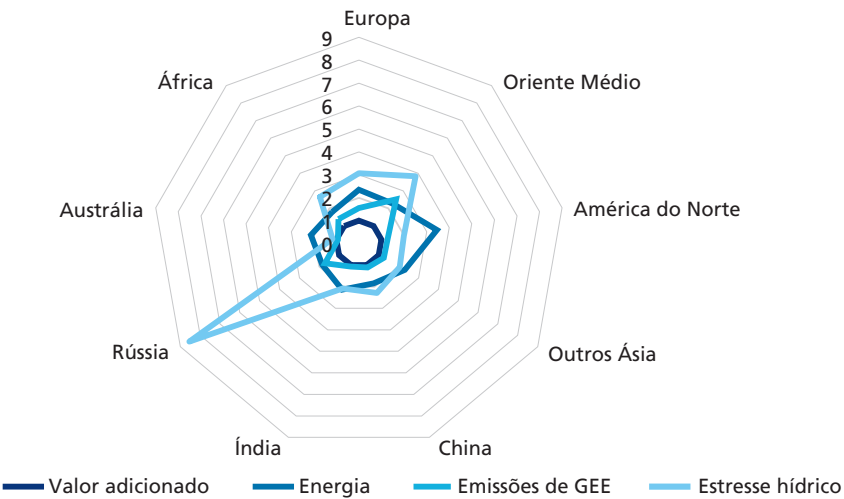
A mesma análise foi feita para as variáveis ecológico-econômicas, ou seja, considerando uma expansão de 10% das exportações para cada uma das regiões, ou países, quais seriam os impactos nas variáveis ambientais em cada ano considerado.

O gráfico 4 mostra os impactos nas variáveis ambientais devido à expansão de 10% das exportações da América Latina para cada uma das regiões em 2000, 2005, 2010 e 2015.

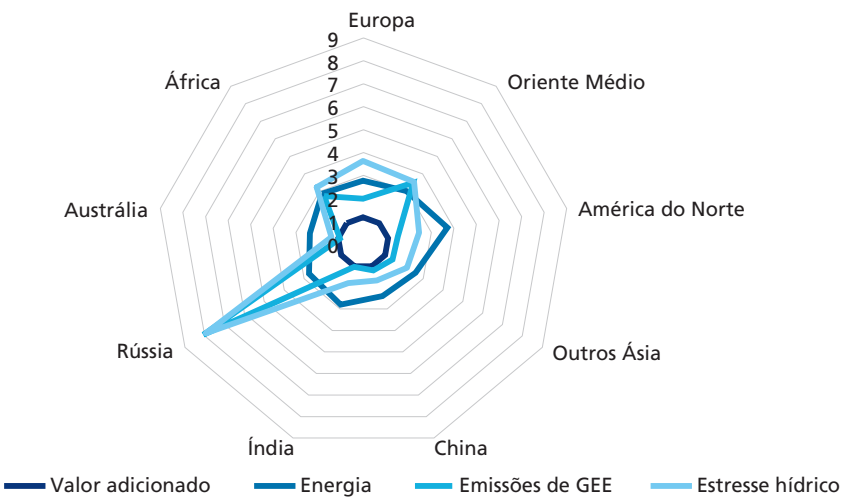
Em todos os anos, o aumento das exportações para a Rússia é o que mais causa impacto na variável de estresse hídrico – isto é, para aumentar em uma unidade o valor adicionado das exportações para esse país, a pressão sobre essa variável (custo ambiental) é maior. Apesar de isso acontecer em todos os anos, a cesta de exportações da América Latina para a Rússia mudou consideravelmente. Em 2000, houve uma forte participação das atividades de plantação e refino de açúcar, responsáveis por € 619 milhões (19% do valor adicionado total exportado para o país). Sabe-se que, historicamente, essas atividades acontecem em sua grande parte no Sudeste, em especial no estado de São Paulo, que possui regiões com alto estresse hídrico.¹³ Porém, já a partir de 2005, o açúcar passa a perder o predomínio e, em 2015, sua participação mínima chega a ser de apenas 3% do valor adicionado total, com atividades de pecuária bovina sendo as principais atividades de exportação para a Rússia ao ser responsável por 10% (€ 1.938 milhões) do valor adicionado total exportado.

13. Disponível em: <<https://www.wri.org/aqueduct>>.

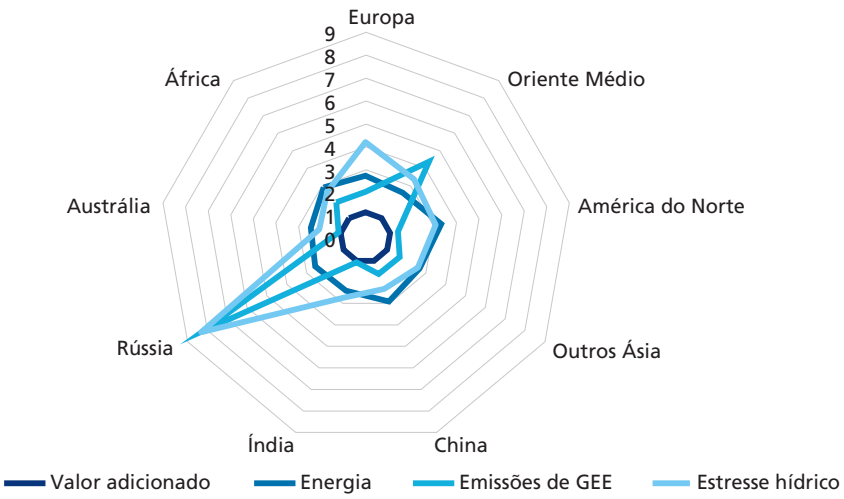
GRÁFICO 4
Impactos ambientais (normalizados) causados pelo aumento de exportações da América Latina
4A – 2000



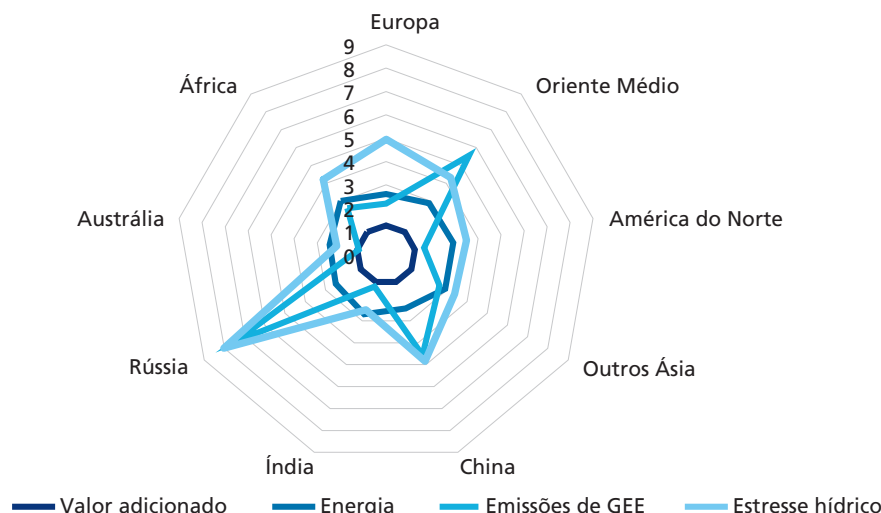
4B – 2005



4C – 2010



4D – 2015



Elaboração dos autores.

Em contrapartida, um aumento das exportações para a Austrália é o que menos impacta na variável de estresse hídrico, com uma cesta bem distinta da Rússia, com atividades de indústria de transformação sendo predominantes. Nesse caso, a fabricação de veículos automotores é a que possui maior participação, com 7% (€ 617 milhões) do valor adicionado total exportado pela América Latina para o país.

Para a variável de emissões de GEE, com exceção de 2000, o aumento das exportações para a Rússia também é o que mais causa impacto. Isso condiz com a troca da cesta de exportações a partir de 2005, apontadas anteriormente, com grande redução da participação de atividades de produção de açúcar e grande crescimento de atividades de pecuária, em especial a bovina, atreladas ao desmatamento e, consequentemente, a emissões de GEE.

Para a variável de energia, observa-se um equilíbrio ao longo dos anos entre as regiões. De 2000 a 2010, um aumento das exportações para a América do Norte causaria um impacto um pouco maior. Porém, em 2015, a África passou a assumir esse posto. Cabe destacar a redução total histórica, a partir de 2005, do impacto do aumento de exportações para todas as regiões na variável de energia, causada principalmente pela redução da participação de atividades de petróleo nas exportações da América Latina.

Apesar do comércio com a Austrália ter, de maneira geral, um impacto ambiental menor, observa-se que não há um comércio unânime sob esse aspecto. Diferentes regiões, devido aos diferentes produtos comercializados, possuem vantagens e desvantagens em relação aos impactos das variáveis ambientais analisadas. Portanto, cabe aos tomadores de decisão ponderar as variáveis e, consequentemente, incentivar o aumento ou a diminuição das exportações para determinada região.

4 CONCLUSÕES

Os resultados indicam a necessidade de um aprofundamento da análise relativa dos produtos da pauta de exportações da América Latina para propor medidas que orientem políticas econômicas e políticas ambientais. Portanto, torna-se necessário repensar as exportações para internalizar questões

ambientais nas tomadas de decisão e, conseqüentemente, minimizar os impactos ambientais negativos considerados prioritários.

Como os dados da Exiobase 3 estão agregados no Brasil e em outros países da América Latina, a análise por setor fica um pouco prejudicada. De qualquer forma, fica evidente a predominância de exportação de produtos agropecuários e outros produtos primários, o que se reflete nas exportações líquidas de emissões de GEE, estresse hídrico e de energia.

REFERÊNCIAS

- CABERNARD, L.; PFISTER, S.; HELLWEG, S. A new method for analyzing sustainability performance of global supply chains and its application to material resources. **Science of the Total Environment**, v. 684, p. 164-177, 2019.
- DIETZENBACHER, E. *et al.* The construction of world input-output tables in the WIOD project. **Economic Systems Research**, v. 25, n. 1, p. 71-98, 2013.
- KALDOR, N. Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom. **Recherches Économiques de Louvain**, v. 34, n. 2, p. 222, 1968.
- _____. The case for regional policies. **Scottish Journal of Political Economy**, v. 17, n. 3, p. 337-348, 1970.
- LENZEN, M. *et al.* International trade drives biodiversity threats in developing nations. **Nature**, v. 486, n. 7401, p. 109-112, 2012a.
- LENZEN, M. *et al.* Mapping the structure of the world economy. **Environmental Science and Technology**, v. 46, n. 15, p. 8374-8381, 2012b.
- MCCOMBIE, J. S. L.; THIRLWALL, A. P. **Economic growth and the balance-of-payments constraint**. London: Palgrave Macmillan, 1994.
- MEKONNEN, M. M.; HOEKSTRA, A. Y. **A global assessment of the water footprint of farm animal products**. **Ecosystems**, v. 15, n. 3, p. 401-415, 2012.
- MILLER, R. E.; BLAIR, P. D. **Input-output analysis: foundations and extensions**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- OLIVEIRA, D. R. **O processo de mudança estrutural no pós-1990: uma análise da heterogeneidade produtiva na perspectiva kaldoriana**. Rio de Janeiro: EdUFF, 2011.
- SILVA, F. D. **Exportações brasileiras sob a ótica estruturalista-kaldoriana: uma análise de insumo-produto**. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2017.
- STADLER, K. *et al.* Exiobase 3: developing a time series of detailed environmentally extended multi-regional input-output tables. **Journal of Industrial Ecology**, v. 22, n. 3, p. 502-515, 2018.
- THIRLWALL, A. P. A plain man's guide to Kaldor's growth laws. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 5, n. 3, p. 345-358, 1983.
- TUKKER, A.; DIETZENBACHER, E. Global multiregional input-output frameworks: an introduction and outlook. **Economic Systems Research**, v. 25, n. 1, p. 1-19, 2013.

O DEBATE SOBRE LIBERALIZAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES DE FORMA UNILATERAL OU POR MEIO DE ACORDOS COMERCIAIS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA¹

Honório Kume²
Marcelo José Braga Nonnenberg³
Fernando J. Ribeiro⁴
Gerlane Gonçalves de Andrade⁵
Helena Nobre de Oliveira⁶

SINOPSE

Este trabalho objetiva fornecer subsídios à discussão sobre a melhor maneira de reduzir o nível de proteção no Brasil sobre produtos industrializados: se através de uma redução tarifária unilateral ou se por meio da celebração de acordos comerciais. Os resultados sugerem que, em geral, os dezenove países de América Latina e Caribe, Europa e Ásia Central, leste da Ásia e Pacífico e sul da Ásia firmaram a maioria dos acordos comerciais após o processo de redução de tarifas. Nesse sentido, os acordos comerciais não parecem ter sido usados como estratégia para promover maior liberalização em lugar da abertura unilateral. Portanto, há indicações de que os países optaram pela abertura unilateral, com os acordos comerciais desempenhando um papel complementar.

Palavras-chave: comércio exterior; tarifas de importação; acordos comerciais.

ABSTRACT

This paper aims to provide a basis for the discussion on the best way to reduce, in Brazil, the level of protection imposed on manufactured products, either through a unilateral tariff reduction, or through the conclusion of trade agreements. The results suggest that, in general, the nineteen countries in Latin America and the Caribbean, Europe and Central Asia, East Asia and the Pacific and South Asia signed most trade agreements after the tariff reduction process. In this sense, trade agreements do not seem to have been used as a strategy to promote further liberalisation instead of unilateral opening. Therefore, there are indications that countries have opted for unilateral opening, with trade agreements playing a complementary role.

Keywords: trade; import tariffs; trade agreements.

JEL: F10; F15.

Artigo recebido em 29/10/2021 e aprovado em 9/12/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi31art6>

1. Este trabalho é uma versão substancialmente revisada do texto com o mesmo título publicado como *Texto para Discussão* n. 2485 pelo Ipea em janeiro de 2019. Os autores agradecem a leitura cuidadosa feita pelo parecerista. Os eventuais erros remanescentes são da responsabilidade dos autores.

2. Professor associado da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE/UERJ). E-mail: <honorio.kume@gmail.com>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

5. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea; e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGE/UFJF). E-mail: <gerlane.andrade@ipea.gov.br>.

6. Foi pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Após a liberalização unilateral das importações no período 1990-1993, quando eliminou a maioria das barreiras não tarifárias e reduziu a tarifa média de 30,5%, em 1990, para 13,5%, em 1993, o nível de proteção nominal no Brasil passou a ser próximo de outros países em desenvolvimento com renda *per capita* similar (Kume, Piani e Souza, 2003; Kume, 2018). A partir de então, ocorreram mudanças, com a introdução da tarifa externa comum do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1995, e o aumento unilateral das tarifas de calçados, têxteis e vestuário, em 2007, mas sem alteração importante no nível médio de proteção (Oliveira *et al.*, 2019).

Nos demais países, ao contrário, o processo de abertura comercial continuou após a primeira rodada de reduções tarifárias nas décadas de 1980 e 1990. Por conta disso, diversos trabalhos têm demonstrado que as tarifas aduaneiras de produtos industrializados atualmente vigentes no Brasil são excessivamente elevadas quando comparadas com países de renda *per capita* semelhante. Essa diferença se acentua mais ainda quando a comparação é feita em bens de capitais e bens intermediários, principais fontes de acesso a novas tecnologias (CDPP e Cindes, 2016; Moreira e Souza, 2017; Kume, 2018).

Diante desse diagnóstico têm surgido propostas de uma nova rodada de reduções tarifárias no Brasil. Entretanto, mesmo entre os defensores da abertura comercial há controvérsias sobre a melhor maneira de reduzir o nível de proteção no Brasil. De um lado, os que enfatizam a importância da eficiência na alocação de recursos consideram que as tarifas são tão elevadas que a redução unilateral é a forma mais rápida para alcançar ganhos de produtividade, o que não impediria que, posteriormente, acordos comerciais fossem alcançados. De outro, os que defendem a redução das tarifas apenas por meio de acordos comerciais argumentam que o país poderá obter ganho duplo: maior eficiência produtiva e maior acesso a mercados externos.

Para contribuir com o debate em curso sobre essas políticas comerciais, este artigo tem como objetivo fornecer subsídios a essa discussão, respondendo a seguinte pergunta: os países que adotaram um programa de liberalização das importações no período 1996-2019 efetuaram primeiro uma redução unilateral das tarifas e depois negociaram acordos comerciais ou somente diminuíram suas tarifas após concluir acordos comerciais?

Além desta breve introdução, o trabalho é dividido em cinco seções. A seção dois apresenta um resumo do debate teórico sobre redução unilateral das tarifas *versus* acordos comerciais. A seção três apresenta os dados utilizados e a metodologia adotada para a análise da experiência internacional. A seção quatro procura quantificar, para um grupo selecionado de países, o número de acordos comerciais assinados antes e após a liberalização unilateral das importações, diferenciando os países segundo a localização geográfica. Por fim, a quinta seção apresenta as conclusões do trabalho.

2 REDUÇÃO UNILATERAL DAS TARIFAS *VERSUS* ACORDOS COMERCIAIS: ASPECTOS TEÓRICOS

A redução das tarifas aduaneiras diminui o preço dos produtos importados e, conseqüentemente, os preços dos bens produzidos no país que competem com os importados, beneficiando os consumidores e as empresas que adquirem esses bens como insumos no seu processo produtivo, favorecendo a sua competitividade no mercado internacional. Quanto aos bens de capital, o seu menor preço estimula o investimento por meio do aumento da taxa de retorno. Além disso, maior abertura às importações

permite acesso mais fácil a insumos, máquinas e equipamentos com maior conteúdo tecnológico. Há ainda um potencial efeito positivo sobre as exportações, tanto pelo lado dos menores custos de produção propiciados pela abertura quanto pelo efeito do crescimento das importações sobre a taxa de câmbio. Em um regime de câmbio flexível, maiores importações provocam, em geral, uma maior demanda por dólares, levando a uma depreciação cambial da moeda nacional que é favorável às exportações.

A competição com as importações também tende a gerar uma realocação dos recursos produtivos das firmas menos eficientes para empresas mais produtivas e exportadoras, levando a um aumento da produtividade agregada da economia. Evidentemente, essa transferência de recursos entre firmas e/ou setores causará um desemprego temporário, o que, no entanto, pode ser atenuado pelo governo por meio de medidas compensatórias, tais como seguro-desemprego específico, treinamento de mão de obra e financiamento para mudanças de atividade.

Mais ainda, uma liberalização unilateral considerada de caráter permanente reduz substancialmente, ou mesmo elimina, o uso de recursos privados para atividades de *lobby* junto ao governo, com o objetivo de obter medidas de proteção – ou seja, atividades de *rent-seeking* (Bhagwati, 1982). Como exemplo no caso brasileiro, há a dedicação de tempo e dinheiro por parte de associações empresariais ou sindicatos de trabalhadores para convencer órgãos governamentais da importância do aumento da proteção ou para obter tratamentos privilegiados por meio de regimes especiais na tributação das importações, de mudanças tarifárias e criação de “ex-tarifários”.⁷ Há ainda a questão do desperdício de recursos públicos, associado ao custo de designar servidores públicos para analisar e avaliar os pedidos de tratamento favorável e conferir se o produto importado corresponde ou não ao “ex-tarifário”, quando poderiam estar desempenhando outras tarefas (Oliveira *et al.*, 2019).

Em síntese, redução de tarifas de importação implica uma economia mais produtiva e mais competitiva ante os padrões convencionais internacionais, com o ganho sendo tanto maior quanto mais elevadas forem as tarifas iniciais.

Os defensores de liberalização das importações por meio de sucessivos acordos comerciais com os principais parceiros consideram que a manutenção de tarifas maiores aumenta o poder de barganha nas negociações comerciais e que tal estratégia gera, além do tradicional ganho de eficiência, os seguintes benefícios adicionais (Wonnacott e Wonnacott, 2005; 2011): i) maior acesso aos mercados dos parceiros comerciais; ii) ganhos de economias de escala nos setores exportadores; e iii) maior credibilidade na manutenção das reduções tarifárias, tanto interna como externa, por serem sancionadas por acordos internacionais.

O primeiro (i) diz respeito aos ganhos tradicionais de comércio que um acordo comercial pode proporcionar. Quando um país A passa a ter livre acesso ao mercado do seu parceiro B, mas o preço mundial permanece constante, as exportações de A para B aumentam, pois sobre elas deixam de incidir as tarifas aduaneiras, enquanto os demais competidores continuam a pagar a tarifa. O ganho do país A com o tratamento preferencial pode ser medido pela receita do imposto de importação que deixou de ser paga e que pode ser apropriada pelos exportadores do país A. No entanto, o mesmo ocorre com os produtos que o país A importa do país B, de forma que o país A tem uma perda de receita de imposto de importação. Logo, o resultado líquido para o país A pode ser positivo ou negativo, dependendo da diferença entre o ganho apropriado pelos exportadores e a perda de imposto por parte do governo

7. Regime que permite a redução a zero das tarifas de importação de bens de capital ou de bens de informática e tecnologia, desde que não haja produção doméstica de produto similar.

(Panagariya, 2002). Entretanto, o resultado é diferente quanto o parceiro comercial (país B) tem participação importante no mercado mundial. Nesse caso, o aumento das importações de B eleva o preço internacional dos produtos cujas tarifas foram reduzidas no acordo e que são exportados pelo país A. Isso traz um ganho de termos de troca para o país A, o qual, somado ao ganho com a apropriação do menor imposto de importação, gera um resultado líquido maior para o país A.⁸

O segundo (ii) diz respeito a ganhos de economias de escala. Eles podem existir somente na hipótese de que a única ou a principal restrição ao aumento das exportações do país A (e, portanto, ao aumento de sua escala de produção) seja exatamente a dificuldade de acesso ao mercado do parceiro comercial B por conta da tarifa. Caso contrário, o exportador do país A poderá elevar a sua escala de produção até o ponto ótimo (em que o custo marginal se torna igual ou menor do que o preço mundial), vendendo para o mercado doméstico e exportando o restante, mesmo na ausência de qualquer tratamento tarifário preferencial por parte dos importadores (Melo, Panagariya e Rodrik, 1993).

O terceiro (iii), relacionado à ideia de que acordos comerciais reforçam a percepção de que o país está realmente comprometido com um regime comercial mais aberto, depende fundamentalmente da credibilidade do governo e da percepção quanto à estabilidade institucional do país. Com efeito, se forem percebidos como sendo pouco suscetíveis a retrocessos, os acordos comerciais tendem a fortalecer a impressão de que a liberalização das importações é um programa permanente.

Por fim, o argumento de que países com maiores tarifas apresentam maior poder de barganha nas negociações comerciais é no mínimo questionável. Evidentemente, tudo o mais é constante – quanto maiores forem as tarifas a serem eliminadas em um país, mais elevado será o incremento nas importações favorecendo os parceiros comerciais quando se procura uma negociação equilibrada (ou seja, quando se buscam aumentos nas exportações e nas importações aproximadamente idênticos). Pode fazer alguma diferença, também, quando há restrições não tarifárias que não serão totalmente eliminadas. Por exemplo, em uma negociação entre os países A e B, o país B poderia oferecer maiores cotas tarifárias se as tarifas do país A forem elevadas. No entanto, nada impede que o país A reduza unilateralmente as tarifas imediatamente após a assinatura do acordo, reduzindo os ganhos potenciais nas exportações do país B. Assim, as concessões do país B não estarão tão fortemente atreladas ao nível das tarifas vigentes no país A.

A importância das tarifas como moeda de troca nas negociações perde relevância também quando se leva em conta que os acordos de livre-comércio contemporâneos passaram a ter uma abrangência maior, incluindo serviços, regras sobre propriedade intelectual, investimento, fluxo de capitais, normas ambientais e trabalhistas, regulação de padrões e requisitos fitossanitários e sanitários (Rodrik, 2018). Por exemplo, China, Estados Unidos e União Europeia (UE) assinaram, respectivamente, em 2003, 2008 e 2015, acordos de livre-comércio com Singapura, país que já aplicava tarifa nula para todos os produtos.⁹ Qual seria o sentido desses acordos, uma vez que o ganho com redução de tarifas seria nulo?

Uma explicação recai, certamente, na ideia de que o acordo é uma garantia de que as tarifas não serão elevadas no futuro. Entretanto, o mais importante para China, Estados Unidos e UE é garantir o livre acesso ao mercado de serviços, inclusive financeiros e do comércio eletrônico, e facilitar e proteger seus investidores por meios de regras de investimento, propriedade intelectual,

8. O resultado líquido ainda assim pode ser negativo, mas é um resultado pouco provável.

9. À exceção de dois produtos: cerveja e bebidas alcoólicas não especificadas, por razões culturais.

regras de competição e mobilidade de pessoal (executivos, gerentes e técnicos qualificados). Esses acordos recentes deixam de lado a tradicional troca de bens por bens e passam a enfatizar a troca de bens por serviços, a garantia de investimentos estrangeiros e a compatibilização de normas técnicas e critérios de acesso de produtos e pessoas ao mercado do parceiro. Em síntese, nesse tipo de acordo, os parceiros não são escolhidos pelas tarifas elevadas que propiciarão maior acesso ao mercado de bens, mas por terem disposição para abrir o mercado de serviços, aceitar regras favoráveis aos investimentos externos e garantir a propriedade intelectual.

A suposta vantagem de acordos bilaterais ou regionais sobre uma abertura unilateral torna-se ainda mais frágil também quando se leva em conta que os processos de negociação, assinatura e implementação de acordos comerciais tendem a demorar muito mais do que uma abertura unilateral, não apenas pelo tempo e pelo esforço envolvidos na negociação em si, mas também porque há a exigência de um prazo razoável para o cumprimento dos procedimentos legais até sua entrada em vigor. Portanto, configura-se como uma estratégia cujos benefícios só são efetivamente sentidos a médio e longo prazos.

Além do mais, os custos de administração de um acordo comercial não são desprezíveis, uma vez que cada acordo exige o cumprimento de regras de origem, tornando a administração aduaneira uma tarefa complexa e que eleva os custos da atividade de exportação, seja por alterar a composição dos insumos segundo o país de destino da mercadoria, seja por exigir dos exportadores o cumprimento de uma série de requisitos técnicos especificamente estabelecidos no acordo.

Por fim, não há garantia de que a conclusão de um acordo comercial importante será seguida da negociação e do fechamento de outros acordos. Por exemplo, ainda que o acordo Mercosul-UE tenha sido concluído, as negociações seguintes, segundo a importância no comércio, deveriam ser com a China e os Estados Unidos. E, quando este artigo foi escrito, a negociação de acordos com esses países não estava na agenda do Mercosul. Uma alternativa seria, após a conclusão do acordo Mercosul-UE, aplicar imediatamente uma redução unilateral das tarifas, mas que enfrentaria forte oposição por parte da Argentina.

Em suma, apesar de a ideia de promover maior liberalização comercial por meio de acordos bilaterais ou regionais propiciar inegáveis ganhos decorrentes do maior acesso aos mercados externos, não há argumentos sólidos de que seja uma estratégia melhor do que a abertura unilateral. Na verdade, se o objetivo do país for obter os ganhos mais plenos possíveis que a abertura comercial puder proporcionar, inclusive em termos de maior competitividade e acesso a mercados para as exportações, a estratégia mais acertada seria investir nas duas frentes, tratando a liberalização unilateral e os acordos como movimentos complementares, não substitutos. Essa estratégia tem a vantagem adicional de minimizar os custos do desvio de comércio.

A seção a seguir fará uma descrição das bases de dados e do método utilizado para a análise empírica deste trabalho.

3 DADOS E METODOLOGIA

Os dados necessários para a análise a que se propõe este trabalho são referentes aos acordos comerciais em vigor, tarifas aduaneiras e valor das importações segundo país de origem.

As informações sobre acordos comerciais, por país e data da assinatura, foram obtidas no site da Organização Mundial de Comércio (OMC),¹⁰ quando fornecidas por seus membros. No entanto, há acordos que, por diversas razões, não foram notificados à OMC. Para cobrir essa lacuna foram utilizados os dados disponíveis no Design of Trade Agreements (Desta)¹¹ de Dur, Baccini e Elsig (2014), atualizado até novembro de 2020. Quando os dados da OMC e do Desta apresentaram discrepâncias, foram consultados os *sites* de órgãos dos próprios países, dos acordos comerciais e das uniões aduaneiras. No caso de países latino-americanos, foi consultado o Sistema de Informação sobre Comercio Exterior (Sice) da Organização dos Estados Americanos (OEA).¹²

A OMC e o Desta indicam a natureza dos acordos: de alcance parcial (limitado para um conjunto de produtos), de livre-comércio (bens e/ou serviços) ou união aduaneira. Como os objetivos deste estudo referem-se a acordos comerciais relativos ao livre-comércio de bens que envolvessem a totalidade das mercadorias transacionadas, foram eliminados os acordos apenas de serviços e os de alcance parcial.

Os dados de tarifas e valor de importações foram retirados do World Integrated Trade Solution (WITS),¹³ e os de localização geográfica provêm do World Development Indicators (WDI)¹⁴ do Banco Mundial.

No WITS foi possível obter dados de tarifa Most Favoured Nation (MFN) para produtos industrializados – com equivalente *ad valorem* na presença de tarifas específicas –, no período 1996-2019 para 92 países.¹⁵ A escolha do ano inicial se deve a dois fatores: i) apenas a partir de 1996 há disponibilidade de dados de tarifas para a grande maioria dos países; e ii) porque foi em meados da década de 1990 que a assinatura de acordos comerciais se tornou um fenômeno mais frequente, observando-se a partir daí um crescimento exponencial de tais acordos.

Obviamente o objetivo do trabalho não se aplica a países que em 1996 já tinham tarifas baixas ou aumentaram suas tarifas nesse período. Assim, seguindo Estevadeordal e Taylor (2013), foram definidos como países que liberalizaram as importações aqueles com redução em pontos percentuais (p.p.)¹⁶ nas tarifas acima da queda mediana entre 1996 e 2019, o que corresponde a pelo menos uma queda de 5 p.p. Por esse critério, foram identificados 46 países liberalizadores.

Nesse grupo, há vários países que pertencem a uniões aduaneiras que negociam em conjunto e não individualmente e, portanto, corresponderiam a observações duplicadas. No entanto, analisando essas uniões aduaneiras, nota-se que apenas duas seguem esse critério: União Econômica Eurasiática (Eurasian Economic Union – EAEU) (dois países da amostra de 46 países) e Comunidade do Caribe (Caribbean Community – Caricom) (onze países). Para representar essas uniões aduaneiras foram escolhidos os países com maior produto interno bruto (PIB) em cada grupo, respectivamente: Rússia e Jamaica. Quando há apenas um país de uma união aduaneira, este foi mantido. Além disso, dois países foram eliminados por não ser membros da OMC.

10. Disponível em: <<http://rtais.wto.org/UI/publicPreDefRepByCountry.aspx>>.

11. Disponível em: <<https://www.designoftradeagreements.org/>>.

12. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/tpd_e.asp>.

13. Disponível em: <<https://wits.worldbank.org/WITS/WITS/Restricted/Login.aspx>>.

14. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>>.

15. Na ausência de tarifas para os anos indicados, foram utilizados os mais próximos (no máximo dois anos), com preferência para os anos anteriores.

16. A opção por corte nas tarifas em p.p. e não em percentual evita países que tinham, por exemplo, tarifa de 3% e reduziram para 1%.

A amostra final é composta de 32 países: África do Sul, Albânia, Argélia, Arábia Saudita, Bangladesh, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Egito, Filipinas, Guiana, Índia, Jamaica, Malawi, Maurício, México, Marrocos, Moçambique, Nepal, Nigéria, Paquistão, Panamá, Papua-Nova Guiné, Peru, Quênia, Rússia, Sri Lanka, Tailândia, Tanzânia, Tunísia e Zimbábue.

Para esses países foi preciso datar os períodos antes e depois da liberalização. O corte temporal foi definido como o ano a partir do qual a tarifa fica menor do que a metade da redução ocorrida em p.p. Por exemplo, se um país reduziu as tarifas de 20% em 1996 para 10% em 2019, o corte temporal ocorre a partir do ano em que a tarifa atinge 15%.

A tarefa seguinte foi calcular a quantidade de acordos comerciais assinados por cada país antes e depois da liberalização. A estratégia de análise deste trabalho consiste na utilização de três métodos, como veremos a seguir.

- 1) Número de acordos assinados: A principal deficiência dessa medida é ignorar a elevada heterogeneidade entre os acordos comerciais. Um acordo com a UE envolve o acesso ao mercado de 28 parceiros comerciais (se assinado no período 2014-2019). Outros envolvem apenas um parceiro comercial, mas de tamanhos distintos, como Guiana, país pequeno (PIB de US\$ 10,7 bilhões em 2019), e China, país grande (US\$ 23,4 trilhões). Além disso, há acordos com prazos cujo objetivo é alcançar o estágio de livre-comércio a curto prazo, como o Mercosul em quatro anos, e outros com prazos longos, tais como a Comunidade Econômica Africana (African Economic Community – AEC), em 34 anos.
- 2) Número de pares acordo-país: Essa métrica elimina o problema de somar acordos que se diferenciam pela quantidade de parceiros comerciais. Por exemplo, um acordo entre o Chile e o Mercosul corresponde a quatro acordos por parte do Chile. No entanto, não diferencia o tamanho do mercado desses parceiros.
- 3) Parcela do valor das importações dos parceiros membros do acordo nas importações totais: Essa medida tem como objetivo calcular o mercado potencial obtido pelos acordos comerciais, sendo estimado como a participação das importações de todos os parceiros com acordos comerciais assinados naquele período no total das importações. Esse método corrige as deficiências das duas medidas anteriores, mas não captura o tamanho potencial total de cada mercado, ou seja, quanto as reduções das restrições beneficiarão o comércio, principalmente nos acordos com prazos longos ou que entraram em vigor em momentos próximos às datas selecionadas.

O cálculo é feito em dois cortes temporais: i) no ano anterior à redução das tarifas, para representar o período antes da abertura comercial; e ii) em 2019, para o período posterior.

As medidas que calculam o número de pares acordo-país e a participação do valor das importações por acordo-país no total das importações não apresentam maiores dificuldades, sendo suficiente eliminar países duplicados. Por exemplo, se um país A assina acordo de livre-comércio com dois blocos e o país B pertence a esses blocos, este é contabilizado apenas uma vez.

No entanto, a contagem de número de acordos comerciais pode apresentar maior complexidade em alguns casos. Quando há o problema dos acordos repetidos, a solução é relativamente simples. Por exemplo, quando os países A e B são membros de uma zona de livre-comércio, mas assinam novo acordo bilateral – seja para acelerar o programa de redução das tarifas, seja para ampliar a amplitude

do acordo, incluindo outros temas como serviços, regras de investimento e barreiras técnicas, regras de origem etc. —, o novo acordo é descartado.

Mas se os membros de uma área de livre-comércio assinam um novo acordo com a inclusão de novos membros, o novo acordo deve ser adicionado na contagem? A solução adotada neste trabalho foi considerar como novo acordo se for verificada a importância dos novos membros, seja em número, seja em tamanho.

Quando o país A tem acordo de livre-comércio com uma união aduaneira B e o país C se torna membro dessa união, na contagem de acordos assinados pelo país A não foi incluída a adesão do país C. Note que, nesse caso, não importam as tarifas vigentes no país A, o acordo é feito entre a união aduaneira e o país C.

Agora, sob a ótica do país que pertence a uma zona de livre-comércio ou a uma união aduaneira, a incorporação de novos sócios é contabilizada como novo acordo.

4 ANÁLISE DA QUANTIFICAÇÃO DOS ACORDOS ANTES E APÓS A REDUÇÃO TARIFÁRIA

Inicialmente, analisaram-se as estatísticas descritivas das medidas de acordos comerciais com a finalidade de verificar qual métrica de tendência central seria mais apropriada para análise. A tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas das três medidas de acordos comerciais, antes e depois da redução tarifária. Nota-se que a amplitude e o desvio-padrão em relação à média simples são elevados, indicando que a mediana é a medida mais apropriada. Apesar de a mediana ser maior em todas as medidas no período depois da redução tarifária, o teste não paramétrico indica que as diferenças não são estatisticamente significantes.

TABELA 1
Estatística descritiva da quantidade de acordos comerciais, antes e depois da redução tarifária

Medida	Número de países	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio-padrão
Número de acordos (antes)	32	3,0	2,0	0,0	12,0	3,3
Número de acordos (depois)	32	4,8	3,0	0,0	17,0	4,6
Número de acordo-país (antes)	32	26,4	14,0	0,0	93,0	26,6
Número de acordo-país (depois)	32	22,3	23,5	0,0	50,0	16,6
Importações totais ¹ — antes (%)	32	21,5	13,1	0,0	74,2	23,9
Importações totais ¹ — depois (%)	32	25,7	16,1	0,0	72,6	24,2

Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Refere-se à participação das importações provenientes dos parceiros comerciais no total das importações.

A tabela 2 apresenta a mediana dos indicadores, antes e depois da abertura comercial, por região geográfica, segundo a classificação adotada pelo Banco Mundial.

TABELA 2

Mediana da contagem de acordos comerciais, antes e depois da abertura comercial

Medida		África Subsaariana	América Latina e Caribe	Europa e Ásia Central	Leste da Ásia e Pacífico	Oriente Médio e Norte da África	Sul da Ásia
Número de acordos	Antes	1,0	3,5	6,0	2,5	6,0	0,0
	Depois	1,0	8,5	6,5	7,5	2,0	4,0
Número de acordos-país	Antes	51,0 ²	12,5 ²	6,0	4,5	54,0	0,0 ²
	Depois	17,3 ²	37,0 ²	20,5	17,5	24,0	5,0 ²
Participação importações ¹	Antes	11,3	25,1	6,4	15,2	35,9	0,0
	Depois	6,0	33,1	35,9	38,5	3,2	25,5
Número de países		8	8	2	4	5	5

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Refere-se à participação das importações provenientes dos parceiros comerciais no total das importações.² Estatisticamente significativa a 1%.

Observando a tabela 2, nota-se que, na maioria das regiões, as três medidas quantitativas de acordos comerciais são maiores depois da redução tarifária do que no período anterior, à exceção da África Subsaariana, do Oriente Médio e do Norte da África. No entanto, a diferença é estatisticamente significativa a 1% apenas entre o número de pares acordo-país destas regiões: África Subsaariana, América Latina e Caribe, leste da Ásia e sul da Ásia. Esse resultado pode ser devido ao pequeno número de observações.

Pode-se questionar por que os países africanos aparentemente se diferenciam das demais regiões. Desde a independência, o tema de integração regional sempre esteve presente entre os países africanos como instrumento para alcançar maiores níveis de renda per capita. Em 1991, antes da liberalização das importações, cinquenta países africanos assinaram o Tratado de Abuja, conhecido como AEC, cujo objetivo era formar um mercado comum em 34 anos. A meta deveria ser atingida por meio de blocos regionais, já existentes ou a ser criados, atendendo de forma mais apropriada os interesses específicos de cada país. No processo final, ocorreria a unificação dos blocos regionais e seria alcançado no solo africano um espaço de livre circulação de bens, serviços e fatores (Dinka e Kennes, 2007).

Seguindo essa estratégia, os países africanos formaram vários grupos regionais, tais como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Economic Community for West African States – Ecowas), a Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (Southern African Development Coordination Conference – SADCC), o Mercado Comum da África Oriental e Austral (Common Market for Eastern and Southern Africa – Comesa), a Comunidade da África Oriental (East African Community – EAC) e a União Aduaneira da África Austral (Southern African Customs Union – Sacu). Alguns com metas mais ambiciosas (como união monetária) e outros limitando-se apenas ao livre-comércio de bens. Mais recentemente, em 2018, 55 países africanos apoiaram a criação do bloco Zona de Comércio Livre Continental Africana (Continental Free Trade Agreement – CFTA), com o objetivo de atingir o livre-comércio para pelo menos 90% das linhas tarifárias em cinco anos.

Assim, da mesma forma que as nações das demais regiões geográficas, a quantidade de acordos assinados pelos países africanos pode ser maior ou menor entre os períodos anterior e posterior à redução tarifária, dependendo da estratégia de política comercial adotada por cada um. No entanto, o número de pares acordo-país antes da redução tarifária dificilmente pode ser superado no período seguinte. Quanto à comparação entre a participação das importações originárias de membros de

acordos comerciais nos dois períodos, o resultado segue o padrão anterior, exceto nos países que assinaram acordos com a UE após a liberalização do comércio.

Dessa forma, excluindo-se da amostra os países da África Subsaariana e do Oriente Médio e Norte da África, a tabela 3 apresenta a mediana das variáveis número de acordos, pares acordo-país e participação percentual nas importações antes e depois da redução tarifária para o conjunto de dezenove países restantes.

TABELA 3

Mediana do número de acordos, acordo-país e participação nas importações totais (África Subsaariana e Oriente Médio e Norte da África)

Período	Número de países	Número de acordos ¹	Número de acordo-país ²	Importações totais ³ (%)
Antes	19	2	6	12,9
Depois	19	5	23	30,1

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Estatisticamente significativa a 5%.

² Estatisticamente significativa a 10%.

³ Refere-se à participação das importações provenientes dos parceiros comerciais no total das importações.

Os resultados mostram que, de forma geral, os países da América Latina e do Caribe, da Europa e Ásia Central, e do leste e do sul da Ásia efetuaram mais acordos comerciais no período posterior ao programa de redução tarifária.

No entanto, o pequeno tamanho da amostra de países que efetuaram programas de liberalização das importações após 1996-2019 e têm dados disponíveis não permite uma conclusão mais robusta.

5 CONCLUSÃO

A motivação deste trabalho foi a de contribuir para o debate sobre as possíveis estratégias de liberalização comercial no Brasil. É fato conhecido que as tarifas aduaneiras de produtos industrializados atualmente vigentes no Brasil são excessivamente elevadas quando comparadas com países similares em termos de renda *per capita*. Mas há controvérsias sobre a melhor maneira de reduzir o nível de proteção no Brasil. De um lado, os que enfatizam a importância da eficiência na alocação de recursos consideram que as tarifas são tão elevadas que a redução unilateral é a forma mais rápida para melhorar a alocação de recursos na economia, o que não impediria que acordos comerciais fossem posteriormente (ou concomitantemente) negociados. De outro, os que defendem a redução das tarifas apenas por meio de acordos comerciais argumentam que o país poderá obter ganho duplo: maior eficiência produtiva e maior acesso a mercados externos. Este segundo grupo também argumenta que a manutenção de níveis tarifários relativamente elevados pode ser um ativo importante nas negociações, elevando o poder de barganha do país.

Este estudo pretendeu oferecer contribuições acerca desse debate em curso e a responder a seguinte pergunta: os países que adotaram um programa de liberalização das importações no período 1996-2019 efetuaram primeiro uma redução unilateral das tarifas e depois negociaram acordos comerciais ou somente diminuíram suas tarifas após realizar amplos acordos comerciais? O trabalho empírico consistiu em selecionar um conjunto de países que fizeram liberalização comercial unilateral no período (32 países) e analisar quantidade de acordos comerciais assinados por cada país antes

e depois da liberalização segundo três métricas: número de acordos assinados; número de pares acordo-país, métrica que leva em conta o número de países que compõem determinado acordo assinado; e a parcela do valor das importações dos parceiros membros do acordo nas importações totais, o que permite calcular o mercado potencial obtido pelos acordos comerciais.

Uma resposta definitiva é extremamente difícil devido à falta de dados, das especificidades da abertura comercial executada pelos países, seja na trajetória de queda nas restrições às importações, seja na natureza dos acordos comerciais assinados. No entanto, apesar dessas dificuldades, este trabalho mostra evidências de que, em geral, os dezenove países da América Latina e do Caribe, da Europa e Ásia Central, do leste da Ásia e do Pacífico e sul da Ásia firmaram a maioria dos acordos comerciais após o processo de redução de tarifas. Nesse sentido, os acordos comerciais não parecem ter sido usados como estratégia para promover maior liberalização em lugar da abertura unilateral. Na verdade, há evidências de que os países optaram por tratar a liberalização unilateral e os acordos como movimentos complementares, não como substitutos.

Por último, esperamos que este trabalho estimule novos estudos sobre o tema com metodologias alternativas que confirmem ou não os resultados obtidos.

REFERÊNCIAS

- BHAGWATI, J. Directly Unproductive Profit-seeking (DUP) activities. **Journal of Political Economy**, v. 90, n. 5, p. 988-1002, Oct. 1982.
- CDPP – CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS; CINDES – CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **A integração internacional da economia brasileira**: propostas para uma nova política comercial. Rio de Janeiro: Cindes, 2016. (Texto para Discussão).
- DINKA, T.; KENNES, W. **Africa's regional integration arrangements**: history and challenges. Maastricht: ECDPM, 2007. (Discussion Paper, n. 74).
- DUR, A.; BACCINI, L.; ELSIG, M. The design of international trade agreements: introducing a new database. **Review of International Organizations**, v. 9, n. 3, p. 353-375, 2014.
- ESTEVADEORDAL, A.; TAYLOR, A. M. Is the Washington consensus dead? Growth, openness, and the great liberalization, 1970s-2000s. **Review of Economics and Statistics**, v. 95, n. 5, p. 1669-1690, Dec. 2013.
- KUME, H. As tarifas aduaneiras no Brasil são excessivamente elevadas? **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 56, p. 11-16, abr. 2018.
- KUME, H.; PIANI, G.; SOUZA, C. F. B. A política brasileira de importação no período 1987-98: descrição e avaliação. In: CORSEUIL, C. H.; KUME, H. (Ed.). **A abertura comercial brasileira nos anos 1990**: impactos sobre emprego e salário. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. p. 9-38.
- MELO, J.; PANAGARIYA, A.; RODRIK, D. The new regionalism: a country perspective. In: MELO, J.; PANAGARIYA, A. (Ed.). **New dimensions in regional integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. p. 159-201.
- MOREIRA, M. M.; SOUZA, F. L. Política comercial em 2019: retomando a abertura interrompida? In: GIAMBIAGI, F.; ALMEIDA JUNIOR, M. F. (Org.). **Retomada do crescimento**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 123-136.
- OLIVEIRA, I. *et al.* **The political economy of trade policy in Brazil**. Brasília: Ipea, 2019.
- PANAGARIYA, A. Trade liberalization in Asia. In: BHAGWATI, J. (Ed.). **Going alone**: the case for relaxed reciprocity in freeing trade. London: The MIT Press, 2002. p. 219-302.

RODRIK, D. What trade agreements do? **Journal of Economic Perspectives**, v. 32, n. 2, p. 73-90, 2018.

WONNACOTT, P.; WONNACOTT, R. What is the point of reciprocal trade negotiations? Exports, imports, and gains from trade. **World Economy**, v. 28, n. 1, p. 1-20, 2005.

_____. The economic case for reciprocal trade negotiations: gains from both imports and exports. *In*: JOVANOVIĆ, M. N. (Ed.). **International handbook of economic integration**. Geneva: Unece, v. 1, p. 167-186, 2011.

INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTO EXTERNO E O DEBATE LEGISLATIVO NO BRASIL

Michelle R. Sanchez-Badin¹
Ana Maria Morais²
Carolina Bianchini Bonini³

SINOPSE

Este artigo apresenta uma sistematização de projetos de lei (PLs) e de regulação relacionados à temática de Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos (IAIEs) no Brasil. Até dezembro de 2021, foram apresentados dois PLs, ambos de 2020, com vistas a criar um maior controle dos investimentos externos no país, a partir de critérios de segurança e ordem pública. Tais propostas se alinham com a tendência internacional de criação e fomento a tais mecanismos de IAIE, acentuados com a pandemia de covid-19. Os PLs analisados indicam a sua inspiração nos mecanismos da União Europeia, dos Estados Unidos, da Alemanha, da França e da Austrália. Com isso, após a análise dos projetos, traz-se uma comparação entre os IAIEs de alguns desses países, a fim de identificar as eventuais inspirações, diferenças e ausências das propostas de regulação em debate no Brasil. Ao final, são traçadas algumas considerações importantes para serem adicionadas ao debate nacional em curso.

Palavras-chave: Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos; projetos de lei; análise legislativa; Brasil.

ABSTRACT

This article analyzes recent draft bills and regulations related to Investment Screening Mechanisms (ISMs) in Brazil. Until December 2021, there were two draft bills in the House of Representatives proposing greater control of foreign direct investments. Security and public order concerns should justify that control. Such draft bills are aligned with the international trend of creating and promoting such ISMs – they refer to inspirations in ISMs implemented by the European Union, the United States, Germany, France, and Australia. After analyzing the Brazilian draft bills, we develop a comparison between the ISMs of such countries and the ones proposed to Brazil. In conclusion, we raise other concerns that the ongoing national debate should consider.

Keywords: Investment Screening Mechanisms; draft bills; Brazil.

JEL: F21; K19.

Artigo recebido em 13/12/2021 e aprovado em 21/12/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi31art7>

1 INTRODUÇÃO

Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos (IAIEs) são mecanismos de controle e avaliação sobre o ingresso de investimentos diretos oriundos de jurisdições estrangeiras. Relatórios recentes

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 do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito e Desenvolvimento (PPGD) da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). E-mail: <michelle.sanchez@fgv.br>.

2. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea; e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGE/UFGF). E-mail: <anamoraiss@hotmail.com>.

3. Mestranda no PPGD/FGV. E-mail: <carolbianchini.b@gmail.com>.

da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OECD, 2019; 2020) apontam para um movimento cumulativo de criação de IAIEs e reformas relacionadas à aquisição de ativos por investidores externos, e, recentemente, o Brasil tem sido inserido neste rol (OECD, 2021a, p. 6). Essa tendência foi abordada em trabalhos anteriores (Sanchez-Badin *et al.*, 2021; 2022). Neste artigo, propomo-nos a fazer uma sistematização de projetos de lei (PLs) e de regulação relacionados à temática dos IAIEs no Brasil.

Não há, ainda, uma sistematização completa nem mesmo um levantamento amplo sobre o total de IAIEs em funcionamento no mundo. A OCDE e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) têm sido os espaços mais ativos para o acompanhamento desses instrumentos em algumas economias.⁴ Desde 2016, é verificável um aumento mais agudo em formas de regulamentação dos IAIEs e controle dos investimentos externos (OECD e UNCTAD, 2020b, p. 4). No caso do Brasil, a primeira proposta de regulamentação foi apresentada em 2018 (FGV..., 2018; Pereira e Adami, 2018; Octaviani, 2018; Furtado, 2016; Brasil, 2018), considerando inclusive algumas aquisições em setores tidos como estratégicos.⁵ Parte das aquisições e operações citadas possuem relação com a necessidade de vendas de ativos após a Operação Lava-Jato e a crise econômica a partir de 2015. Em termos de proposta legislativa, o tema ganhou ímpeto em 2020, no período da pandemia de covid-19, com os PLs nºs 2.491/2020 e 3.122/2020.

Este artigo propõe, então, analisar tais PLs, seu contexto, suas propriedades, intercâmbios e diálogos com a dinâmica internacional para regulação dos IAIEs e dos investimentos externos, de uma forma geral. Para tanto, na seção 2 apresentamos as tendências legislativas sobre o investimento externo nos últimos dez anos e a contextualização dos PLs nºs 2.491/2020 e 3.122/2020 neste processo. Na seção 3, esses PLs são detalhados, para, na seção 4, ser feita uma comparação dos principais elementos desses PLs brasileiros com a regulamentação de IAIEs em três outros países – Alemanha, Austrália e Estados Unidos. Ao final, na conclusão, são apresentadas algumas considerações importantes para serem levadas em conta no debate nacional em curso.

2 PROPOSTAS LEGISLATIVAS SOBRE O INVESTIMENTO EXTERNO (2010-2021)

No Brasil, até 2019, os PLs em tramitação com alguma relação com investimentos externos apresentavam uma tendência de focalizar a atração e a facilitação ao investimento externo. No entanto, em 2020 dois novos PLs apresentados na Câmara dos Deputados trouxeram uma perspectiva diferente: o enfoque no controle dos investimentos externos. O controle desse investimento foi associado a

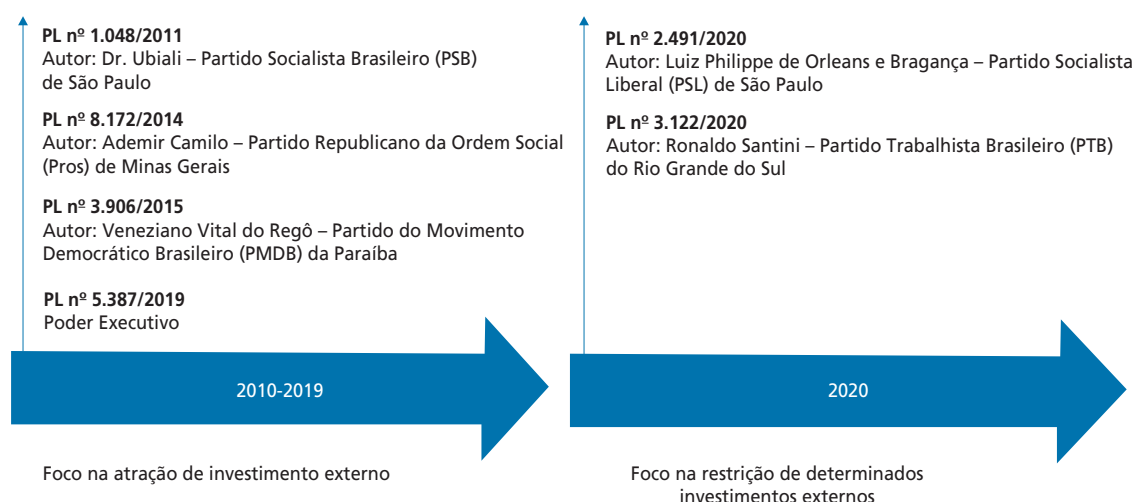
4. A UNCTAD registrou que, no período de janeiro de 2011 a setembro de 2019, treze países tinham criado novos IAIEs e quinze outros tinham reformado mecanismos já existentes (UNCTAD, 2019, p. 4). Em 2020, a OCDE, por sua vez, publicou uma análise mais detalhada – que se tornou uma das principais referências sobre o tema – quanto às políticas de aquisição de empresas e negócios em 62 países (OECD, 2020). Além destes dados, em períodos de ao menos um ano, a OCDE tem organizado as Mesas-Redondas sobre Liberdade de Investimento (Freedom of Investment Roundtables), com essas 62 economias, para acompanhamento e alinhamento. Mais informações a respeito do FOI estão disponíveis em: <<https://www.oecd.org/investment/investment-policy/foi.htm>>.

5. As aquisições em setores estratégicos fazem referência especialmente aos setores de energia, telecomunicações, infraestrutura e logística. As propostas de regulamentação de investimentos apresentadas a partir de 2018 consideram como infraestrutura crítica também saúde, dados eletrônicos, defesa, saneamento, tecnologias sensíveis, matérias-primas, insumos relacionados à segurança alimentar, informações sensíveis como dados pessoais e empresariais e meios de comunicação (Brasil, 2020a). Algumas aquisições relevantes que impulsionaram a regulamentação foram a aquisição da CPFL Energia pela State Grid (em 2017), da Itamintas Comércio de Minérios pelo Birô de Exploração e Desenvolvimento Mineral do Leste da China (East China Mineral Exploration and Development Bureau – ECE) (em 2010), dos investimentos em infraestrutura de telecomunicações no Brasil pelas chinesas Huawei e ZTE e, ainda, da Dow AgroSciences pela LongPing High-Tech, componente do Citic Group (Puty, 2018; Schutte e Debone, 2017; Becard, Lessa e Silveira, 2020).

preocupações com questões de segurança nacional e ordem pública, considerando-se até mesmo os efeitos da pandemia de covid-19.

A figura 1 ilustra uma linha temporal dos PLs apresentados na Câmara dos Deputados entre 2010 e 2021, com a indicação do autor e, quando for o caso, do partido de sua filiação. O recorte, a partir de 2020, evidencia a mudança de perfil das propostas.

FIGURA 1

PLs em tramitação (2010-2021)

Elaboração das autoras.

Os quatro PLs apresentados na figura 1 para o período de 2010 a 2019 são favoráveis à atração de investimento externo para o Brasil. Primeiramente, tem-se o PL nº 1.048/2011,⁶ que propõe alterações na Lei nº 11.508/2007. Essa lei dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs)⁷ e a preferência por propostas com determinadas condições – região metropolitana, proximidade de portos e aeroportos e menor índice de desenvolvimento humano (IDH). No PL, há o argumento de que o principal objetivo da implantação das ZPEs é o desenvolvimento econômico e social de áreas específicas do país visando ao aumento do IDH e à diminuição dos desequilíbrios regionais. Neste sentido, o projeto enfatiza a importância de se manter uma infraestrutura mínima e logística adequada para garantir a atração de investimento externo e transferência de tecnologia para as indústrias nacionais, nas ZPEs.

O PL nº 8.172/2014⁸ também propõe alterações na Lei nº 11.508/2007, para que somente a pessoa jurídica que assuma o compromisso de auferir e manter receita bruta decorrente de exportação de, no mínimo, 60% de sua receita bruta total possa se instalar em ZPEs. Este PL destaca que a atração de investimentos externos pode ser um dos impactos positivos decorrentes das ZPEs, em conjunto com benefícios associados à difusão tecnológica, à geração de empregos e ao desenvolvimento econômico e social.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3HAD5Vt>>.

7. As ZPEs são áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, sendo consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/3uxCMaA>>.

Já o PL nº 3.906/2015⁹ propõe alterar a Lei nº 7.565/1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. A proposta visa a permitir o aumento dos investimentos externos na aviação civil brasileira. O argumento que fundamenta a proposta é de que o aumento do capital externo nas companhias aéreas brasileiras tende a melhorar as condições de operação dessas empresas, bem como aumentar a concorrência no setor, o que traria benefícios aos usuários desses serviços que, hoje, estão sujeitos a um oligopólio.¹⁰

Por fim, o PL nº 5.387/2019¹¹ dispõe sobre o mercado de câmbio brasileiro, o capital brasileiro no exterior, o capital estrangeiro no país e a prestação de informações ao Banco Central do Brasil (BCB). Este projeto se propõe a modernizar, simplificar e trazer mais eficiência ao mercado de câmbio brasileiro. O seu anteprojeto reforça, assim, o princípio que confere tratamento nacional ao investimento externo, ou seja, tratamento jurídico idêntico ao garantido ao capital nacional (art. 9º). Reforça, ainda, a importância da segurança ao investidor externo e da conformidade com tratados internacionais. Esta proposta enfatiza seu alinhamento aos melhores padrões internacionais, procurando favorecer o ambiente de negócios e a atratividade de investimentos externos, inclusive investimentos de longo prazo e em projetos de infraestrutura e de concessões.

Em contrapartida, os PLs apresentados a partir de 2020 trazem uma perspectiva diferente ao abordarem possíveis restrições ao investimento externo, com preocupações relacionadas à segurança e ordem pública. Com isso, suscita-se, pela primeira vez, nesse conjunto de PLs dos últimos dez anos, a necessidade de controlar o investimento externo e, ocasionalmente, regular exceções para o seu tratamento discriminatório. Além disso, observa-se que essa mudança foi justificada no contexto da atual crise decorrente da pandemia de covid-19, citada em ambos os projetos em questão, e diante de tendências internacionais. Tais PLs de 2020 são, então, apresentados em mais detalhes na seção seguinte.

3 AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS PARA CRIAÇÃO DE IAIE NO BRASIL

3.1 O PL nº 2.491/2020

O PL nº 2.491, de 8 de maio de 2020, foi a primeira proposta apresentada nos últimos dez anos, no âmbito do Congresso Nacional, com o objetivo de controlar investimento externo que traga risco à segurança ou à ordem pública. O projeto é de autoria do deputado federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança, do PSL de São Paulo.

O texto desse projeto procura adicionar à legislação vigente os seguintes elementos associados à proteção de riscos à segurança e à ordem pública: i) definição das situações que podem ser consideradas de risco; ii) procedimentos administrativos incrementais quanto ao registro e mapeamento do investimento externo; iii) critérios adicionais para o processo administrativo em atos de concentração que tenha participação desses investimentos; iv) novos tipos de infrações à ordem econômica por investimentos externos; e v) criminalização de algumas condutas envolvendo o capital externo.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3J8K4Wd>>.

10. De acordo com a Lei nº 7.565/1986, sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, uma companhia aérea só deve operar no mercado brasileiro se tiver sede no Brasil, pelo menos quatro quintos do capital com direito a voto pertencente a brasileiros e direção exercida exclusivamente por brasileiros. Mais detalhes disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7565.htm>.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3J8KdZL>>.

No tocante à definição das situações, há a indicação, em partes diferentes das propostas de mudanças legislativas, de que o risco está associado a: i) infraestruturas sensíveis, incluindo energia, saúde, transporte, saneamento, telecomunicações, defesa, dados eletrônicos; ii) tecnologias sensíveis, incluindo tecnologia de uso dual; iii) abastecimento de fatores produtivos essenciais; iv) acesso a informações sensíveis, como dados pessoais e empresariais; e v) meios de comunicação. Ou seja, a avaliação do risco é associada ao mercado em que ocorre o investimento. Adicionalmente, no entanto, o PL também associa risco às aquisições de empresas brasileiras por outras, estrangeiras, que estão suscetíveis a algum tipo de influência de políticas governamentais estrangeiras ou capital externo que tenha se envolvido em atividades ilegais (art. 6º, em alteração à Lei nº 12.529/2011). Há, por fim, a previsão de que, por regulamento, podem ser estipulados parâmetros adicionais.

No tocante ao registro, o PL prevê alterações na Lei nº 4.131/1962, para que se retorne ao parâmetro de investimentos de US\$ 3 mil (ao invés de US\$ 10 mil),¹² em dólar dos Estados Unidos, como requisito de registro junto ao BCB (art. 2º). O PL também prevê que a omissão de informações quanto ao uso de capital estrangeiro na economia brasileira sujeite os responsáveis a penalidades, com multas que variam entre R\$ 50 mil e R\$ 2 bilhões para pessoas físicas, e 0,1% e 20% do faturamento bruto para empresas. No caso de reincidência da infração, é possível haver até mesmo a cassação do funcionamento do empreendimento. Com efeito, este PL também indica mudanças na Lei nº 13.506/2017, que trata do processo sancionador do BCB, com intuito de retirar menções à Lei nº 4.131/1962 e tratar relevantes penalidades sobre capital externo exclusivamente neste último diploma legal (art. 7º). Adicionalmente, o projeto estabelece a obrigação de constar dos registros mercantis o montante da participação do capital externo nas empresas (com propostas de alterações na Lei nº 8.934/1994 e no Código Civil, Lei nº 10.406/2002) (arts. 4º e 5º).

As propostas de alterações à Lei nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), incluem novas disposições quanto à prevenção e repressão de infrações e crimes contra a ordem econômica e quesitos para análise de atos de concentração (art. 6º). Esses novos dispositivos propostos incorporam as preocupações com os riscos à segurança e à ordem pública, trazendo a especificação destes conceitos, conforme indicado anteriormente, e qualificando o seu enquadramento no processo administrativo e judicial, no caso da criminalização. Há, portanto, a inclusão no SBDC de uma nova competência associada à concorrência e à ordem econômica nacional que dialoga com as preocupações sobre o perfil do investimento externo – e sua relação com políticas governamentais estrangeiras – e os riscos envolvidos naquela atividade ou mercado, sendo esses, em grande medida, associados ao potencial aportado pelas inovações tecnológicas contemporâneas.

Considerando as alterações sobre crimes contra a ordem econômica, também foram apresentadas novas tipificações a serem incluídas na Lei nº 8.137/1990 (art. 3º), referentes ao envolvimento do capital externo “patrocinado por governos estrangeiros, (...) para dominar atividades econômicas, cadeias produtivas, mercados, recursos naturais e tecnológicos ou empresas no Brasil” (Brasil, 2020a, p. 3), e que cause grave dano à segurança ou à ordem pública.

Por fim, o PL ainda determina a obrigação do envio de relatórios semestrais ao Congresso Nacional dos processos em que tenha ocorrido o impedimento de participação de investimento externo em qualquer atividade empresarial (art. 8º). O objetivo destes relatórios seria permitir ao

12. Esse era o valor definido pela Lei nº 11.371/2006 e que depois foi aumentado pela Lei nº 13.017/2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131.htm>.

Congresso Nacional o acompanhamento e a avaliação da política relativa ao investimento externo, de forma geral.

O quadro 1 resume as alterações pontuais indicadas no PL, para modificações legislativas no caso de criação desse IAIE.

QUADRO 1

Síntese das alterações legislativas previstas no PL nº 2.491/2020

Lei	Tema da lei alterada	Alterações de redação
Nº 4.131/1962	Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior.	Alterações nos arts. 1º, 2º, 6º e 23 e acréscimo dos arts. 58-A e 58-B. Diminuição do valor de referência para registro no BCB, previsão de compartilhamento de dados sobre capitais estrangeiros no âmbito do Poder Executivo e reforço de penalidades no caso de descumprimento de normas.
Nº 8.137/1990	Define crimes contra a ordem tributária e econômica e contra as relações de consumo.	Alteração no art. 4º, que passa a vir acrescido do inciso II-A. Tipifica novo crime contra a ordem econômica de utilizar capital estrangeiro, quando patrocinado por governos estrangeiros, para dominar atividades econômicas, cadeias produtivas, mercados, recursos naturais e tecnológicos ou empresas no Brasil, causando danos à segurança e à ordem pública.
Nº 8.934/1994	Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.	Alteração no art. 32 da Lei nº 8.934 e no art. 968 do Código Civil. Para fins de registro, passa a ser necessário discriminar a participação e o montante do capital estrangeiro nas empresas mercantis no Brasil.
Nº 10.406/2002	Código Civil.	
Nº 12.529/2011	Estrutura o SBDC.	Alterações nos arts. 36, 87 e 88. Define como infração à ordem econômica o uso do capital estrangeiro que implique risco à segurança e à ordem pública e, com destaque, para o caso de capital estrangeiro controlado direta ou indiretamente por governo estrangeiro. Retira ainda a possibilidade de acordo de leniência nesses casos. Inclui também novos critérios para análise dos atos de concentração, alinhados com os riscos à segurança e à ordem pública.
Nº 13.506/2017	Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do BCB e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).	Alterações no art. 38. Retira as menções à Lei nº 4.131/1962 e trata de relevantes penalidades sobre capital estrangeiro.

Elaboração das autoras.

O PL nº 2.491/2020 está em tramitação na Câmara dos Deputados e foi designado, em novembro de 2020, para análise pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, pela Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Um ano depois, o projeto ainda se encontra para análise pela primeira comissão, sob relatoria do deputado Marco Bertaiolli, do Partido Social Democrático (PSD) de São Paulo. A este PL também foi apensado o PL nº 3.122/2020, o qual analisaremos em mais detalhe a seguir.

3.2 O PL nº 3.122/2020

O PL nº 3.122/2020 foi apresentado em 4 de junho de 2020 pelo deputado Ronaldo Santini do PTB do Rio Grande do Sul. Ele foi apensado ao PL nº 2.491/2020 em dezembro daquele mesmo ano e está na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados desde março de 2021.¹³

Nos termos da redação do PL, sua proposta orienta-se pelos objetivos de promover o desenvolvimento brasileiro, reduzir as desigualdades regionais e sociais e de proteger a ordem pública e a segurança. O mecanismo indicado para atingir tais objetivos é a limitação a, no máximo, 49% na participação de

13. Para mais detalhes sobre a proposta e sua tramitação, ver Brasil (2020b).

capitais estrangeiros no controle efetivo de empresas brasileiras em atividades consideradas estratégicas.¹⁴ O PL propõe, especificamente, alterações à Lei nº 4.131/1962, para sua implementação, mas indica que o Poder Executivo federal deverá determinar, em regulação complementar, quais são as atividades estratégicas indispensáveis ao desenvolvimento, à ordem pública e à segurança (art. 2ºA, § 1º).

3.3 Pontos comparativos entre os PLs

A primeira e principal mudança proposta pelos PLs analisados está na alteração do art. 2º da Lei nº 4.131/1962 referente ao tratamento nacional. Os projetos indicam que outras legislações e regulamentações específicas também poderão definir exceções ao princípio de não discriminação. Nos termos de ambos os PLs, a nova redação do art. 2º passaria a ser: “ao capital estrangeiro que se investir no país será dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições, ressalvadas as exceções desta lei e de legislações específicas (Brasil, 2020b, grifo nosso). Essa previsão ainda está consoante o previsto no art. 172 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que indica que a lei disciplinará, “com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro” (Brasil, 1988).

O PL nº 2.491/2020, comparativamente, é mais enfático na ideia de segurança e ordem pública como fundamentos para a avaliação e acompanhamento do capital externo. No caso do PL nº 3.122/2020, tem-se como fundamento a ideia de desenvolvimento nacional e redução de desigualdades regionais e sociais (art. 2ºA), apesar de também serem invocadas as ideias de segurança e ordem pública. Ambos os projetos consideram que essa percepção está associada a setores estratégicos ou atividades econômicas em que o risco pode ser maior. Há a previsão, em ambos, de que o Poder Executivo detalhará, em regulamento posterior, mais elementos a respeito destas atividades, empresas ou setores estratégicos (art. 8º, § 14, do PL nº 2.491/2020 e art. 2ºA, § 1º, do PL nº 3.122/2020).

Na definição dos critérios para controle do investimento externo, os PLs são muito distintos. Enquanto o PL nº 2.491/2020 apresenta uma clara preocupação com avaliar ou impedir qualquer investimento externo com participação direta ou indireta de governo estrangeiro que possa causar grave dano à segurança ou à ordem pública (art. 3º) ou em atividade mais vulnerável aos riscos, o PL nº 3.122/2020 orienta-se pela limitação da porcentagem máxima admitida da participação em empresas de setores estratégicos.

O PL nº 3.122/2020 é bastante mais sucinto que o PL nº 2.491/2020, com apenas três artigos que basicamente alteram e agregam alguns pontos, exclusivamente, à Lei nº 4.131/1962. O PL nº 2.491/2020 faz referência a um rol maior de normativas a serem alteradas, conforme indicado anteriormente, e abrange outras questões, tais como: i) ampliar o registro de investimento externo pelo BCB; ii) incluir a indicação explícita do montante de participação de investimento externo, nos registros mercantis; iii) associar o controle do investimento externo ao SBDC; iv) englobar as situações de aquisições com participação de governo estrangeiro ou aquisições com risco à segurança e ordem para análise em atos de concentração; v) tipificar condutas de não notificação ou omissão de informações das autoridades como infrações à ordem econômica; e vi) incorporar a supervisão semestral das atividades de avaliação e controle do IAIE pelo Poder Legislativo.

14. Nos termos do art. 2ºA, § 2º, do PL nº 3.122/2020, controle efetivo da empresa é “a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades” (Brasil, 2020b).

Ambas as propostas contextualizam a justificativa do projeto no contexto atual da pandemia de covid-19, apontando para a necessidade de regular o investimento externo. Nos dois casos, também, reconhece-se que há uma tendência mundial no desenvolvimento de regras para maior controle da participação do investimento externo em economias. Nesse sentido, a seguir, apresenta-se um comparativo com algumas dessas legislações mencionadas em outras jurisdições.

4 CONTRAPONTO ENTRE AS PROPOSTAS DE IAIEs BRASILEIRAS E IAIEs EXISTENTES EM OUTROS PAÍSES

4.1 O diálogo com mecanismos existentes nos IAIEs de Alemanha, Austrália e Estados Unidos

O PL nº 2.491/2020 faz referência, em sua justificativa, ao mecanismo de avaliação e controle de investimentos externos da União Europeia (UE), enquanto que o PL nº 3.122/2020 faz referência também a Alemanha, Austrália, Estados Unidos e França, como exemplos de países que adotam IAIE. Apresentaremos nesta subseção uma comparação dos elementos dos PLs brasileiros com elementos dos IAIEs da Alemanha, da Austrália e dos Estados Unidos, que são jurisdições que têm sido analisadas pelas autoras em outros trabalhos (Sanchez-Badin *et al.*, 2022). O sistema da UE tem a particularidade de ser um mecanismo regional que apenas promove um quadro para o intercâmbio de informações relevantes com e entre os Estados-membros sobre o funcionamento de seus IAIEs,¹⁵ por isso não será analisado aqui. O ponto mais evidente, em comum com o sistema da UE, é a indicação pelo PL nº 2.491/2020 de que o Congresso Nacional – em um paralelo com as competências do Parlamento Europeu – fará um acompanhamento periódico sobre a avaliação do investimento externo.¹⁶

Cada um dos países indicados nos PLs brasileiros tem um modelo de IAIE. As burocracias que conduzem o processo de avaliação diferem na Alemanha – mais próxima de um modelo dos países da Europa continental – em relação àquelas da Austrália e dos Estados Unidos. Na Alemanha, o IAIE é estruturado no âmbito do Ministério para Assuntos Econômicos e Energia, para todas as transações envolvendo investidores externos à UE,¹⁷ e na Austrália e nos Estados Unidos são responsáveis, respectivamente, o Foreign Investment Review Board (FIRB)¹⁸ e o Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS),¹⁹ vinculados ao Tesouro Nacional, em cada país. Os sistemas australiano e estadunidense foram criados nos anos 1970 e reativados mais recentemente; o sistema alemão, por sua vez, foi regulamentado em 2013. Esses mecanismos são responsáveis por fazer a análise prévia do investimento externo, a partir de determinadas condições.

15. Para mais detalhes, conferir o Regulamento nº 2019/452, de 19 de março de 2019, sobre investimento estrangeiro direto na UE. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>>.

16. Conferir arts. 32 a 34 do Regulamento nº 2019/452, de 19 de março de 2019. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>>.

17. O investimento externo na Alemanha é regulado pela Lei de Comércio Externo e Pagamentos (Außenwirtschaftsgesetz – AWG) e pela Portaria de Comércio Exterior e Pagamentos (Außenwirtschaftsverordnung – AWW), ambas de 2013. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_awg/>; e <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_awv/>.

18. Para mais detalhes, conferir Australia (2020).

19. A respeito, ver a legislação atualizada aplicável pelo CFIUS: Lei de Modernização de Revisão de Risco de Investimento Estrangeiro (Foreign Investment Risk Review Modernization Act – FIRRMA), de 2018, e Lei de Investimento Estrangeiro e Segurança Nacional (Foreign Investment and National Security Act – FINSIA), 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>>.

Todos os três sistemas recorrem aos conceitos de segurança e de ordem pública. No caso da Alemanha, há a identificação de que o risco deve considerar a existência de um perigo real e suficientemente grave que afete os interesses da sociedade, e a avaliação é segmentada em três áreas diferentes: i) setor A, referente ao setor militar/de informações classificadas de Estado; ii) setor B, que diz respeito ao setor de infraestrutura crítica;²⁰ e iii) setor C, relacionado a outras entidades potencialmente críticas. A legislação australiana, por sua vez, recorre à ideia de interesse nacional, associando essa ideia às preocupações com infraestrutura crítica, segurança e soberania, prevenção de danos econômicos, geração de empregos e reputação internacional. Nos Estados Unidos, o CFIUS foi criado para avaliar se certos tipos de investimentos estrangeiros apresentavam riscos para a segurança nacional, e, em 2018, sua autoridade foi expandida para analisar investimentos externos e *joint ventures* em infraestrutura crítica, tecnologia crítica ou dados pessoais confidenciais de cidadãos dos Estados Unidos, transações envolvendo propriedades nas proximidades de certos aeroportos, portos marítimos e instalações militares.²¹ Os sistemas alemão e australiano também indicam a atuação do IAIE no caso de investimentos externos acima de determinado valor (ou *threshold*, em inglês).

Em relação ao procedimento, é interessante notar que apenas os sistemas da Alemanha e dos Estados Unidos consideram infração a não notificação à autoridade responsável do investimento externo que deve passar pela triagem e, se for o caso, definem sanções ao investidor. No caso da Austrália, apesar de não haver a previsão de sanções em caso de não notificação, há a possibilidade de o Firb fazer a análise do investimento externo retroativamente, a qualquer momento. Todos os três mecanismos indicam a possibilidade de apresentar condicionalidades ao investimento externo, durante o processo, e o seu controle tanto no preestabelecimento como no pós-estabelecimento.

20. 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.

21. Disponível em: <https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf>.

QUADRO 2
Síntese de critérios e definições nos IALs de referência

Definições		Países e seus critérios		
		Estados Unidos	Alemanha	Austrália
	Autoridade competente	1) Singular. 2) Colegiada.	Colegiada.	Colegiada (Frib).
Condições para avaliação do investimento externo	Justificativa.	1) Ordem pública. 2) Segurança nacional 3) Setores sensíveis, estratégicos ou críticos. 4) Outros elementos críticos.	Ordem pública; segurança nacional; setores sensíveis; estratégicos ou críticos; e outros elementos críticos.	Segurança nacional; setores sensíveis; estratégicos ou críticos; e outros elementos críticos.
	Indicação de setores específicos.	-	Setor A: setor militar e de informações do Estado; setor B: infraestrutura crítica (energia, água, alimentação, telecomunicações, saúde, setor financeiro e de seguros, transporte etc.); setor C: outras entidades potencialmente críticas.	Setor bancário e financeiro; atividades governamentais; comunicações, energia, alimentação, saúde, transporte e água.
	Perfil do capital externo.	1) Nacionalidade ou origem do capital. 2) Volume de investimento.	Nacionalidade ou origem do capital; e volume de investimento.	Nacionalidade ou origem do capital; e volume de investimento.
	Notificação.	1) Se não notificar, aplica-se sanção. 2) Se não notificação, avaliação retroativa.	Se não notificar, aplica-se sanção.	Se não notificação, avaliação retroativa.
Procedimento	Autorização.	1) Expressa.	Expressa.	-
	Decisão.	1) Pode ter condicionalidades.	Pode ter condicionalidades.	Pode ter condicionalidades.
	Momento da avaliação.	1) Preestabelecimento. 2) Pós-estabelecimento.	Preestabelecimento e pós-estabelecimento.	Preestabelecimento e pós-estabelecimento.

Elaboração das autoras.

4.2 Presenças e ausências nos PLs de mecanismos existentes nos IAIEs de referência

O contraponto entre a descrição dos PLs nº 2.491/2020 e nº 3.122/2020, na seção 3, e as características de IAIEs de referência apresentadas na subseção 4.1 sugere que há pontos de identidade e de diferenciação e mesmo ausências importantes a serem consideradas nas propostas de regular a entrada de investimento externo no Brasil.

Os PLs brasileiros consideram a criação de um sistema de avaliação do investimento externo, em estruturas já existentes da regulação nacional. O PL nº 2.491/2020, essencialmente, inclui o BCB, o SBDC e o Congresso Nacional nesse novo processo de triagem; e o PL nº 3.122/2020 faz a remissão a competências do BCB e ao Poder Executivo de forma ampla, o que não deixa muito claro como será feita a triagem. Diferentemente, na Alemanha, esse é um processo dentro de uma estrutura ministerial do Poder Executivo e na Austrália e nos Estados Unidos têm-se burocracias específicas para a triagem.²² Não há um desenho institucional modelo, o que se tem são estruturas mais apropriadas que dialogam com os objetivos pretendidos e o perfil regulatório de cada país. O principal diferencial a destacar, no caso brasileiro, está no diálogo com o Poder Legislativo proposto pelo PL nº 2.491/2020, em caráter de acompanhamento. Nota-se, contudo, que esse mecanismo não chega a ser uma instância recursal na proposta brasileira. A ausência desse processo é alvo de críticas em diferentes jurisdições, como acontece com Alemanha, Austrália e Estados Unidos.

Observa-se, ainda, que os sistemas da Alemanha, da Austrália e dos Estados Unidos funcionam como um espaço para autorização prévia para o investimento externo, respeitados os critérios adicionais de cada legislação. No caso dos PLs brasileiros, tem-se apenas o processo previsto pelo PL nº 2.491/2020, no caso de atos de concentração, ou seja, aquisição de investimentos já existentes (*brownfield*). Os investimentos novos (*greenfield*) ficam especificamente regulados apenas pelas infrações à ordem econômica, quando realizam operações que coloquem em risco a segurança e ordem pública e utilizem capital controlado, direta ou indiretamente, por governo estrangeiro que implique esse mesmo risco (art. 6º). Essas previsões, contudo, se assim aprovadas pelo Congresso, precisarão ser melhor definidas em regulamento interno do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), que assumiria tais competências. Nesse sentido, as estruturas de avaliação do investimento externo propostas pelos PLs analisados diferem, em grande medida, daquelas que estão vigentes nos países indicados como referência.

No tocante a conceitos que fundamentam e orientam os IAIEs, em contrapartida, notamos que há similaridades das propostas nacionais com os fundamentos em outros sistemas. Ao mesmo tempo em que os sistemas da Austrália e dos Estados Unidos, que têm um estoque regulatório dos

22. Em 2018, a então Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério de Planejamento (Seain/MP) elaborou uma proposta de IAIE e a criação da Comissão Interministerial de Avaliação dos Impactos sobre a Segurança Nacional de Grandes Projetos de Investimento Externo Direto (Cisnied). Essa comissão interministerial seria composta pelo secretário executivo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, como presidente da comissão, o secretário executivo do Ministério da Fazenda, o secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, o secretário executivo do Ministério da Defesa e o secretário executivo do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Segundo tal proposta, a Cisnied seria responsável por: i) preparar PL ao Poder Legislativo que regule a autorização ou não de projetos de investimento externo com impactos sobre a segurança nacional; ii) desenvolver metodologia de análise para elaborar a avaliação de impactos diretos e indiretos sobre a segurança nacional de projetos de investimento externo; iii) avaliar o impacto direto e indireto sobre a segurança nacional de uma amostra de grandes projetos de investimento externo no território nacional; iv) propor medidas para mitigar impactos negativos porventura identificados; v) manifestar-se sobre a conveniência de propor ao presidente da República a objeção à celebração de acordos pendentes de investimento externo considerados prejudiciais à segurança nacional; e vi) aprovar seu regimento interno. Esse documento circulou em caráter restrito, e sabe-se que outras propostas já foram e ainda são exploradas no âmbito do Poder Executivo.

anos 1970, registram referências a interesse nacional e segurança nacional, suas regulamentações mais recentes incorporam também novas linguagens. Tanto na Alemanha como nos PLs brasileiros analisados, o conceito aplicado é de segurança e ordem pública. Esses dois conceitos são próximos, mas não se confundem, e vale a pena explorar as sutilezas das perspectivas e elementos associados a cada um: o que diz respeito à segurança? O que é ordem pública? Nas legislações mais recentes de todos os países analisados, são incorporadas as noções de infraestrutura crítica, que podem ser associadas aos conceitos de infraestruturas sensíveis do PL nº 2.491/2020 e atividades estratégicas do PL nº 3.122/2020. Além disso, sabe-se que alguns setores são por vezes indicados explicitamente neste rol, assim como novas associações têm sido promovidas para incorporar a relevância das inovações tecnológicas e a proteção de dados.

Também observamos que nos IAIEs de Alemanha e Austrália há a indicação de um valor acima do qual sempre devem ser analisados os investimentos externos. Nos PLs brasileiros não há essa referência explícita. No caso do PL nº 3.122/2020, a limitação é feita não com base no valor do investimento, mas, sim, com a porcentagem máxima de participação admitida em atividades estratégicas. Já no PL nº 2.491/2020 há uma preocupação em estender o registro administrativo de investimentos externos junto ao BCB e a subsunção de que serão aplicados na triagem os referenciais do faturamento das empresas envolvidas para o caso de análise de atos de concentração, conforme critérios previstos no art. 88 da Lei nº 12.529/2011 – mas talvez esse ponto possa ser melhor esclarecido no PL.

Os procedimentos dos IAIEs são, em geral, parte de um processo administrativo que recebe as informações, avalia e decide sobre a viabilidade do investimento externo. Os pontos mais críticos destes mecanismos de triagem têm sido a falta de transparência e o devido processo legal nestes procedimentos (Sanchez-Badin *et al.*, 2022). No caso dos PLs brasileiros, estima-se que, eventualmente, a incorporação deste processo de triagem em estruturas administrativas já existentes e que se orientem pela transparência (por exemplo, registro no BCB) e pela concorrência (SBDC) possa agregar o histórico positivo de funcionamento destes sistemas. No mesmo sentido, estima-se o efeito positivo do alinhamento com o sistema de crimes contra a ordem econômica, que passam, predominantemente, pela Justiça Federal e o Ministério Público Federal (art. 109, inciso VI, da CF/1988). Contudo, a própria lei ou regulamento específico precisará detalhar melhor estes procedimentos para o investidor externo.

No caso do Brasil, especificamente, o PL nº 2.491/2020 tem uma preocupação sancionatória, tanto administrativa quanto judicial, quando a forma do investimento externo fica configurada como crime contra a ordem econômica. Será importante, na configuração destes regimes, delinear o que compõe e o que não compõe o sistema de IAIE no Brasil. Considerando ser o Brasil um país em desenvolvimento em que o investimento externo tem um papel importante, tal como reforçado pelos PLs anteriores a 2020, a definição clara de novos elementos para triagem e avaliação do investimento externo será central para que se assegure os princípios de devido processo e segurança jurídica.

No quadro 3 são apresentados os elementos identificados nos PLs brasileiros em diálogo com os elementos mapeados nos IAIEs dos países em bases comparativas.

QUADRO 3
Critérios e definições nos PLs nº 2.491/2020 e nº 3.122/2020

Definições		PL nº 2.491/2020	PL nº 3.122/2020
Artigos	Art. 1º Esta lei dispõe sobre medidas para regular os capitais estrangeiros no país. Art. 2º A Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, passa a vigorar com alterações nos arts. 1º, 2º, 6º e 23 e o acréscimo dos arts. 58A e 58B. Art. 3º O art. 4º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigor acrescido do inciso II A. Art. 4º O art. 32 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, passa a vigor acrescido do § 3º. Art. 5º O art. 968 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigor acrescido do § 6º. Art. 6º A Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, passa a vigorar com alterações nos arts. 36, 87 e 88. Art. 7º A Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, passa a vigorar com alterações. Art. 8º Relatório com as informações relativas a eventuais impedimentos de participação de capital estrangeiro em atividades empresariais no Brasil deve ser enviado semestralmente ao Congresso Nacional. Art. 9º Fica revogado o art. 45 da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Art. 10 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.		
	Autoridade competente	1) Singular. 2) Colegiada.	-
	Justificativa.	1) Ordem pública. 2) Segurança nacional. 3) Setores sensíveis, estratégicos ou críticos. 4) Outros elementos críticos.	Ordem pública; segurança nacional; e setores sensíveis, estratégicos ou críticos.
	Indicação de setores específicos.	-	A ser definido em regulamento.
	Perfil do capital externo.	1) Nacionalidade ou origem do capital. 2) Volume de investimento.	Volume de investimento (volume da participação no capital da empresa).
Procedimento	Notificação.	1) Se não notificar, aplica-se sanção. 2) Se não notificação, avaliação retroativa.	-
	Autorização.	1) Expressa.	-
	Decisão.	1) Pode ter condicionalidades.	-
	Momento da avaliação.	1) Preestabelecimento. 2) Pós-estabelecimento.	Preestabelecimento.

Elaboração das autoras.

5 PONTOS CRÍTICOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UM IAIE NO BRASIL

Este artigo apresentou o contexto dos PLs nº 2.491/2020 e nº 3.122/2020, diante de tendências de projetos relacionados ao investimento externo, e também procurou detalhar as estruturas propostas para a regulação de IAIE no Brasil. Adicionalmente, propusemos um exercício de comparação entre as estruturas e critérios propostos nestes PLs e aqueles apresentados por países indicados como inspiradores para as propostas brasileiras.

Conforme tem sido apresentado pela OCDE e pela UNCTAD e de acordo com levantamento extensivo feito para quinze sistemas em outro trabalho (Sanchez-Badin *et al.*, 2022), sabe-se que há uma diversidade de estruturas, critérios e procedimentos para tal triagem dos investimentos externos e que isso tem uma relação direta com o perfil do país enquanto receptor desse investimento, o perfil dos setores que mais são afetados por mudanças nestes investimentos e também com o histórico regulatório do país. A comparação dos PLs nacionais com os IAIEs de três outros sistemas – Alemanha, Austrália e Estados Unidos – chama a atenção por suas particularidades, mas, mais importante, por algumas ausências ou falta de clareza, indicadas na subseção 4.2 e no apêndice deste trabalho. Isso sugere que ampliar essa reflexão e explorar uma maior clareza e organicidade das propostas presentes nos PLs ainda é necessário.

Também é verdade que os IAIEs têm sido mecanismos em atualização, recentemente, e que, no mundo todo, ainda padecem de muitas críticas, entre elas o risco do protecionismo e falhas no devido processo legal (Sanchez-Badin *et al.*, 2022). Se há intenção em criar um IAIE no Brasil, a precisão e a clareza da regulamentação serão fundamentais para que se resguarde a confiança no próprio instrumento e na política de recepção do investimento externo no país. Entre as ausências observadas nos PLs, destacamos quatro: i) a identificação com clareza sobre as autoridades que serão competentes para realizar tal avaliação ou triagem do investimento externo e a extensão da competência de cada qual; ii) a coordenação e o funcionamento de eventuais revisões ou instância recursais para tais decisões administrativas; iii) a clareza quanto à responsabilização nos processos administrativos e criminais; e iv) a problematização das estruturas sensíveis relacionadas à área da saúde a partir do investimento estrangeiro e seus riscos, assim como a proteção de dados, considerando que ambos os temas têm sido os mais prementes no debate internacional sobre IAIEs neste momento.

Outro ponto crítico, de caráter mais conjuntural, é que as políticas de criação e revitalização de IAIE têm tido conexão com dois fenômenos contemporâneos disruptivos: i) as mudanças geopolíticas e geoeconômicas reverberadas pela emergência da China enquanto um poder e grande investidor global, que atentam para a influência direta ou indireta do Estado e/ou do governo nos investimentos no exterior; e ii) as mudanças significativas na coordenação das atividades econômicas promovidas pela revolução tecnológica e digital. Por vezes esses fatores são analisados conjuntamente, mas às vezes equivocadamente como parte de um mesmo problema.²³ A clareza sobre o risco que se pretende evitar e como isso será feito é fundamental para uma regulamentação mais apropriada, e isso deve influenciar diretamente nos conceitos e justificativas para o IAIE, assim como nas autoridades envolvidas em cada tipo de caso.

O uso indiscriminado dos conceitos de segurança nacional, segurança pública, segurança na prestação do serviço público ou imperativos regulatórios e, ainda, segurança e proteção de dados, conforme indicado nos PLs, é resultante dessas confusões. Cada um desses conceitos traz o foco em

23. Ver análises com argumentos similares em outros países em Sanchez-Badin *et al.* (2021).

mercados e atividades diferentes e que podem ser melhor delimitados. Também é importante destacar que a ideia de ordem pública não é sinônimo de segurança. No âmbito da teoria e jurisprudência, está associada a conceitos e valores diversos, conforme o espaço e o tempo em que é invocada. Quando se invoca a noção de ordem pública na regulação, tem-se um espaço de discricionariedade muito maior para a autoridade pública. Por isso, ter ordem pública como parâmetro da nova regulação e do controle de investimento externo requer prudência no seu uso para a construção de um mecanismo que se pautar pela confiança, previsibilidade e segurança jurídica.

Por fim, para além dos pontos críticos regulatórios, é importante também considerar a coordenação entre os espaços de definição dessa política, sejam eles nacionais ou internacionais. Desde 2015, o Brasil tem reestruturado os seus instrumentos e mecanismos nacionais e internacionais para regular seus fluxos de investimento, com foco na facilitação de investimentos. Porém, não se observa a coordenação dessa política com as propostas de criação de um IAIE. Mesmo o recente Plano Nacional de Investimentos, aprovado em 4 de agosto de 2020, com previsão de ações para o período 2020-2022, não faz qualquer referência à perspectiva de um mecanismo de avaliação e triagem, restringindo-se à análise de outros projetos específicos no Congresso com efeitos sobre os investimentos externos.²⁴ Ademais, para além do movimento do Poder Legislativo, sabe-se que algumas iniciativas menos divulgadas também têm sido promovidas no âmbito do Poder Executivo brasileiro para implementação de um IAIE (Brasil, 2018) e que podem e devem ser trazidas para o debate sobre a política para investimentos externos no Brasil.

A coordenação internacional nessa área também tem ganhado corpo. Como já mencionado, a OCDE e a UNCTAD têm promovido relatórios de acompanhamento sobre alguns IAIEs e regulamentações mais restritivas ao investimento externo, e o Brasil tem sido objeto de análise nestes relatórios. A OCDE tem organizado desde 2006 a Mesa-Redonda sobre Liberdade de Investimento, que, a partir de 2013, tem colocado ênfase no tema de formas de controle e restrição dos investimentos externos e, em seu encontro de 2021, recebeu a demanda para incluir em seu Foreign Direct Investment Regulatory Restrictiveness Index a existência e o funcionamento dos IAIEs nos países monitorados pela organização (OECD, 2021b, p. 9).²⁵ Isso traz à luz a possibilidade de uma estrutura de cooperação e coordenação internacional sobre o tema e um acompanhamento mais próximo e comparativo das atividades dos IAIEs com potencial impacto nos indicadores internacionais para os investimentos externos.

REFERÊNCIAS

AUSTRALIA. **Foreign Investment in Australia**. Canberra: Productivity Commission, June 2020. (Productivity Commission Research Paper). Disponível em: <<https://www.pc.gov.au/research/completed/foreign-investment/foreign-investment.pdf>>.

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: the dual complexities of opportunities and challenges**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. p. 55-81.

24. Ver Resolução nº 1, de 4 de agosto de 2020, do Comitê Nacional de Investimentos, especificamente o pilar 3 sobre melhoria regulatória, a respeito dos PLs em consideração pelo Plano Nacional de Investimentos. Disponível em: <<https://bit.ly/34wQMGR>>.

25. Mais informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3Lp0Dz9>>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 191-A, 5 out. 1988. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3tFQYvX>>.

_____. Secretaria de Assuntos Internacionais. **Minuta de decreto de 2018**. [s.l.]: Seain/MP, 2018. Mimeografado.

_____. **Projeto de Lei nº 2.491, de 8 de maio de 2020**. Dispõe sobre medidas para regular os capitais estrangeiros no país com o objetivo de impedir operações que tragam risco à segurança ou à ordem pública, bem como altera a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e a Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3oIIh2d>>.

_____. **Projeto de Lei nº 3.122, de 4 de junho de 2020**. Altera a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, para dispor sobre a regulação do capital estrangeiro no país e sobre a limitação a no máximo 49% (quarenta e nove por cento) da participação de capitais estrangeiros no controle efetivo de empresas brasileiras em atividades estratégicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3uIDBgw>>.

CARIELLO, T. **Investimentos chineses no Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020)**. Rio de Janeiro: CEBC, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3rHYrLe>>.

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>>.

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.

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-cfus-e-a-defesa-da-soberania-economica-norte-americana-22052018>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: new policies to manage new threats – research note on current and emerging trends**. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3IOz2Wl>>.

_____. **Investment screening in times of covid-19 – and beyond**. [s.l.]: OECD, 7 July 2020. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135247-aj6t8nmwlr&title=Investment-screening-in-times-of-COVID-and-beyond>.

_____. **Freedom of investment process: investment policy developments in 62 economies between 16 October 2020 and 15 March 2021**. [s.l.]: OECD, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3BiOPKe>>.

_____. **Freedom of investment roundtable 33: summary of discussion**. [s.l.]: OECD, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3HP8hk3>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Twenty-third report on G20 investment measures**. [s.l.]: OECD; UNCTAD, 29 June 2020a. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/unctad_oecd2020d23_en.pdf>.

_____. **Twenty-fourth report on G20 investment measures**. [s.l.]: OECD; UNCTAD, 18 Nov. 2020b. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/diaefn2020d3_en_0.pdf>.

OLIVEIRA, I. *et al.* Comércio exterior, política comercial e investimentos estrangeiros: considerações preliminares sobre os impactos da crise do Covid-19. **Carta de Conjuntura**, n. 47, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/34s9vn3>>.

PEREIRA, C. M. S.; ADAMI, M. P. No setor elétrico, capital estrangeiro e competição. **O Estado de S.Paulo**, 15 set. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,no-setor-eletrico-capital-estrangeiro-e-competicao,70002503078>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

PUTY, C. A. C. estratégia de internacionalização de estatais chinesas e o Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 15, p. 39-49, 2018.

SANCHEZ-BADIN, M. R. *et al.* Avaliação de investimentos externos em infraestrutura crítica: exemplos no setor de energia da Alemanha, da Austrália, dos Estados Unidos e da Rússia. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 30, p. 95-113, 2021.

_____. **Mapeamento de quinze instrumentos de avaliação dos investimentos externos**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2736).

SANCHEZ-BADIN, M. R.; MORAIS, A. M.; BAUMANN, R. **Instrumentos de avaliação do investimento externo**. Brasília: Ipea, dez. 2020. p. 1-9. (Nota Técnica, n. 27).

SCHUTTE, G. R.; DEBONE, V. S. A expansão dos investimentos externos diretos chineses: o caso do setor energético brasileiro. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 8, n. 44, p. 90-113, nov. 2017.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report 2016**. Geneva: United Nations Publication, 2016.

_____. **Investment policy monitor**. [s.l.]: UNCTAD, Dec. 2019.

WERNICKE, S. F. Investment screening: the return of protectionism? A business perspective. In: HINDELANG, S.; MOBERG, A. **YSEC yearbook of socio-economic constitutions 2020: a common European law on investment screening (CELIS)**. Cham: Springer International Publishing, 2020. p. 29-41.

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

APÊNDICE

QUADRO A.1

Quadro-síntese dos projetos de lei (PLs) nº 2.491/2020 e nº 3.122/2020 e da proposta da Secretaria de Assuntos Internacionais (Seain) de 2018

	PL nº 2.491/2020	PL nº 3.122/2020	Minuta de decreto da Seain
Principais objetivos	Dispõe sobre medidas para regular os capitais estrangeiros no país com o objetivo de impedir operações que tragam risco à segurança ou à ordem pública.	Altera a Lei nº 4.131, para dispor sobre a regulação do capital estrangeiro e sobre a limitação a no máximo 49% da participação de capitais estrangeiros no controle de empresas brasileiras em atividades estratégicas, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento brasileiro, as reduções das desigualdades, a ordem pública e a segurança.	Criar a Comissão Interministerial de Avaliação dos Impactos sobre a Segurança Nacional de Grandes Projetos de Investimento Externo Direto (Cisnied) por meio de fusão ou aquisição de empresas.
Leis a serem alteradas	Lei nº 4.131/1962: disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior. Lei nº 8.137/1990: define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo. Lei nº 8.934/1994: dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins. Lei nº 12.529: estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica.	Lei nº 4.131/1962.	-
Setores mencionados	Infraestrutura sensível (energia, transporte, saúde, saneamento, telecomunicações, defesa e dados eletrônicos); tecnologias sensíveis; abastecimento de fatores produtivos essenciais (energia, matérias-primas e segurança alimentar); informações sensíveis (dados pessoais e empresariais); e meios de comunicação.	Atividades estratégicas indispensáveis ao desenvolvimento, à ordem pública e à segurança.	-
Pontos abordados	Multas e formulários; tipo de investidor estrangeiro; atos de concentração; e relatório.	Limites da participação de capital estrangeiro.	Composição da Cisnied; pareceres e relatórios da Cisnied; atribuições da Cisnied (preparar PL que regule o investimento estrangeiro direto; desenvolver metodologia de análise; avaliar o impacto sobre a segurança nacional; manifestar-se sobre a conveniência de uma objeção a acordos pendentes de investimento estrangeiro direto); e regimento interno da Cisnied.
Estrutura institucional envolvida	-	-	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Fazenda; Ministério das Relações Exteriores; e Ministério da Defesa.
Justificativa	A pandemia de covid-19 tornou mais grave uma tendência de aquisições de empresas pelo mundo que não são guiadas por práticas de mercado. Aponta que o momento é de resguardar a economia brasileira de capitais estrangeiros que possam trazer riscos à segurança e à ordem pública.	O momento de crise decorrente da pandemia de covid-19 evidencia a necessidade de regular os capitais estrangeiros no país. Estabelece que o ingresso de capital estrangeiro será regulado para satisfazer os objetivos de desenvolvimento nacional e de redução das desigualdades regionais e sociais.	-
Situação	Aguardando parecer do relator na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS).	Apensado ao PL nº 2.491/2020.	Cancelado.
Inspiração	União Europeia (UE).	UE, Estados Unidos, Alemanha, França e Austrália.	Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Japão, Nova Zelândia, Reino Unido e UE.
Em falta	Relação entre os parâmetros de análise dos atos de concentração <i>versus</i> os de avaliação do investimento. Na parte sobre os crimes econômicos, falta pontuar a competência no Judiciário. Consistência e coordenação com o sistema de investimentos no âmbito do Ministério da Economia.	Não menciona as agências a serem envolvidas, não especifica os setores abrangidos, nem as características próprias do procedimento de análise do investimento externo (notificação, autorização, decisão e momento da avaliação).	Não especifica os setores abrangidos, nem as características próprias do procedimento de análise do investimento externo (notificação, autorização, decisão e momento da avaliação).

Elaboração das autoras.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

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

Débora Mello Lopes (estagiária)

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.*

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 AUTORAL

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.

Composto em Adobe Garamond Pro 12 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

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.

A NOVA ROTA DA SEDA E A PROJEÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL DA CHINA: REDES DE FINANCIAMENTO E FLUXOS DE INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO (IED)

Marco Aurélio Alves de Mendonça
Carlos Renato da Fonseca Ungaretti Lopes Filho
Juliana Kelly Barbosa da Silva Oliveira

NORMALIZAÇÃO TÉCNICA: O MODELO CHINÊS

Luís Fernando Tironi

CONTRIBUIÇÕES BRASILEIRAS A ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA PROPOSTA PRELIMINAR PARA ROTINA GERAL

Guilherme de Oliveira Schmitz
Mariana Costa Guimarães Klemig

GOVERNOS DEVEM INCENTIVAR A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS? UMA ANÁLISE DO CASO DA ALEMANHA

Marconi Aurélio e Silva

ANÁLISE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DA AMÉRICA LATINA: ASPECTOS ECONÔMICOS, ENERGÉTICOS E AMBIENTAIS

Amaro Olímpio Pereira Junior
Rodrigo Gomes Távora Maia

O DEBATE SOBRE LIBERALIZAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES DE FORMA UNILATERAL OU POR MEIO DE ACORDOS COMERCIAIS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA

Honório Kume
Marcelo José Braga Nonnenberg
Fernando J. Ribeiro
Gerlane Gonçalves de Andrade
Helena Nobre de Oliveira

INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTO EXTERNO E O DEBATE LEGISLATIVO NO BRASIL

Michelle R. Sanchez-Badin
Ana Maria Morais
Carolina Bianchini Bonini

