



Investimento externo direto nos países em desenvolvimento: progressos e obstáculos

JOEL BERGSMAN E XIAOFANG SHEN

N *A última década, muitos países em desenvolvimento fizeram notável esforço para atrair investimento externo direto. O fluxo total para esses países aumentou extraordinariamente, mas está mal distribuído. Os países que reformularam radicalmente suas políticas se saíram muito melhor do que aqueles onde as reformas foram tímidas.*

O investimento externo direto (IED) tem papel cada vez mais importante no desenvolvimento econômico. Os fluxos de IED para o mundo em desenvolvimento quadruplicaram, passando de uma média anual de US\$12,6 bilhões em 1980-85 para US\$51,8 bilhões em 1992/93 e chegando a US\$70

bilhões em 1994. Os países em desenvolvimento receberam 32% do IED total mundial em 1992-94, contra 20% na primeira metade dos anos 80. A participação do IED na formação bruta de capital dos países em desenvolvimento mais que dobrou entre 1986 e 1992, ultrapassando 6% em 1993.

O IED está crescendo, mas outros tipos de fluxo de capital para os países em desenvolvimento estão diminuindo (ver tabela). A assistência vem reduzindo constantemente sua participação nos ingressos de capital desde os anos 60, quando era a principal fonte de financiamento externo para os países em desenvolvimento; hoje ela representa apenas 1/4 de seus influxos de capital. Os empréstimos comerciais, importante fonte de fluxos de capital nos anos 70, praticamente cessaram desde a crise da dívida dos anos 80. O investimento em carteira de valores, que cresceu muito quando os mercados de ações dos países em desenvolvimento passaram a atrair investidores nos anos 80, é importante mas também volátil e arriscado — como demonstraram as saídas de capital do México em dezembro de 1994.

A diferença de outros tipos de ingresso de capital, o IED quase sempre traz consigo recursos adicionais — tecnologia, *know-how* administrativo e acesso aos mercados exportadores — de que os países em desenvolvimento necessitam desesperadamente. Mas os investidores são exigentes,

quando se trata de decidir em que países é mais indicado investir, e o grosso do IED está indo para uns poucos países do Leste asiático e da América Latina (ver gráfico). Em 1994, 11 países responderam por cerca de 76% dos fluxos totais de IED para o mundo em desenvolvimento. Todavia, alguns pequenos países (muitos deles insulares) receberam um volume de IED que é desproporcional ao tamanho de suas economias. Enquanto isso os fluxos de IED para muitos outros países, sobretudo da África subsaariana, estagnaram.

Por que o Leste asiático e a América Latina?

Muitos países em desenvolvimento reduziram as barreiras contra o IED e criaram condições mais favoráveis aos negócios. Além disso, as empresas multinacionais estão reagindo ao acirramento da concorrência escolhendo novos locais para suas instalações. Tais tendências, que se reforçam mutuamente, combinaram-se com os avanços tecnológicos nas comunicações, nos transportes e na produção para criar um “mercado global” para as decisões sobre investimentos. Já foi o tempo em que se produziam artigos inferiores e de alto custo para venda em mercados locais; a maioria dos investidores externos está interessada apenas em lugares onde possam produzir de acordo com padrões internacionais de qualidade e preço.

Joel Bergsman,
dos EUA, é gerente do Serviço de Assessoria para
Investimento Externo.

Xiaofang Shen,
da China, é encarregado de políticas de investimento, Serviço de Assessoria
para Investimento Externo.

Essa globalização significa que a velha distinção entre produção orientada para a exportação e produção destinada ao mercado local está deixando de existir. Os países que querem se desenvolver têm que oferecer condições propícias aos negócios tanto para os exportadores quanto para os que produzem para os mercados locais. A ênfase pode variar, dependendo principalmente do tamanho do mercado local, mas obter

essa combinação é cada vez mais importante. Os países do Leste asiático e da América Latina receberam o grosso do IED porque ajustaram suas estratégias para acompanhar a globalização.

Alguns desses países inicialmente basearam seu desenvolvimento na exportação de bens manufaturados com alto coeficiente de mão-de-obra para os países industrializados. Recentemente, muitos deles reconheceram que os avanços tecnológicos e o acirramento da concorrência fizeram aumentar a intensidade de capital e de capacitação em muitas indústrias. Isso significa que os países já não podem mais contar somente com o baixo custo da mão-de-obra, pois para manterem suas vantagens comparativas também é necessário que disponham de mão-de-obra altamente qualificada e produtiva. Os que conseguiram atrair IED trataram de melhorar o ensino geral, o treinamento na indústria e a disciplina trabalhista e gerencial. Colaborar com os esforços das empresas no sentido de acompanhar os avanços tecnológicos também foi fundamental para que esses países mantivessem sua competitividade.

Já o desenvolvimento de outros países baseou-se inicialmente na indústria de similares nacionais. Tal estratégia fortaleceu o *know-how*, as instituições e a infraestrutura física, mas era inerentemente limitada devido às dimensões reduzidas dos mercados internos e às ineficiências causadas pelo protecionismo. Tais países, quer pressionados pela crise econômica, quer inspirados no exemplo de outros que foram bem-sucedidos adotando políticas mais abertas, trataram de reduzir a proteção, privatizar as empresas estatais e tornar seu sistema de produção competitivo internacionalmente.

Seja qual for o caminho que tenham escolhido, o crescimento econômico rápido e sustentado desses países do Leste asiático e da América Latina valeu-lhes a denominação de "mercados emergentes". Eles estão começando até mesmo a rivalizar com os países industrializados como mercados exportadores, graças ao forte aumento da demanda de bens de consumo e de serviços. Tudo isso os tornou extremamente atrativos para os investidores internacionais.

As empresas interessadas em instalar-se nos mercados emergentes precisam ter acesso a suprimentos de peças e compo-

Alguns fluxos de capital para países em desenvolvimento

(US\$ milhões, 1993)

	anos 60	anos 70	anos 80	1991	1992	1993
IED líquido	304	3.024	12.988	34.475	44.868	63.999
Investimento em carteira	13	423	3.353	17.505	24.250	86.569
Crédito bancário comercial líquido	384	9.839	11.791	1.892	14.541	5.482
Doações e fluxos da dívida oficial	1.466	9.854	34.366	59.301	47.383	52.336
Total	2.167	23.140	62.498	113.173	131.042	208.386

Fontes: IMF. *Balance of payments statistics yearbook*, vários anos; e World Bank. *World Bank debt tables*, vários anos.
Nota: As cifras referentes aos anos 60, 70 e 80 são a média anual dessas décadas.

entes e a serviços de apoio de boa qualidade. Para as indústrias manufatureiras, em particular, a chave do sucesso é um sistema "flexível" de relações entre as empresas, no qual estas se especializam em diferentes etapas da produção, seja a montante ou a jusante de uma cadeia produtiva, e cooperam mutuamente através de redes e relações a longo prazo entre compradores e fornecedores. Esse tipo de sistema contribui para a integração do investimento externo nas economias locais e permite que estas tirem maior proveito do IED mediante atividades econômicas induzidas, transferência de tecnologia e *know-how* administrativo, e maior acesso aos mercados exportadores. Mas as empresas necessitam de grande flexibilidade e alta capacitação para garantir a pronta provisão de bens e serviços intermediários de boa qualidade e sem falhas. Os países que apresentam condições favoráveis a esse tipo de operações tornaram-se muito mais competitivos aos olhos dos investidores estrangeiros.

Os países que atraíram influxos consideráveis de IED só conseguiram isso porque reformularam suas políticas de comércio para poderem fazer face às pressões da concorrência internacional. Todos empreenderam amplas reformas econômicas internas a fim de incentivar o desenvolvimento do setor privado. Muitos desses países conseguiram estabilizar a conjuntura macroeconômica, desregulamentar as opera-

ções de investimentos e aumentar a eficiência econômica em geral — estabelecendo assim as condições básicas para *todo* investimento privado, interno e externo.

E os outros países?

Muitos outros países em desenvolvimento também realizaram reformas para lidar com os mesmos problemas — desequilíbrio fiscal e monetário, distorções de preços, inchamento de em-

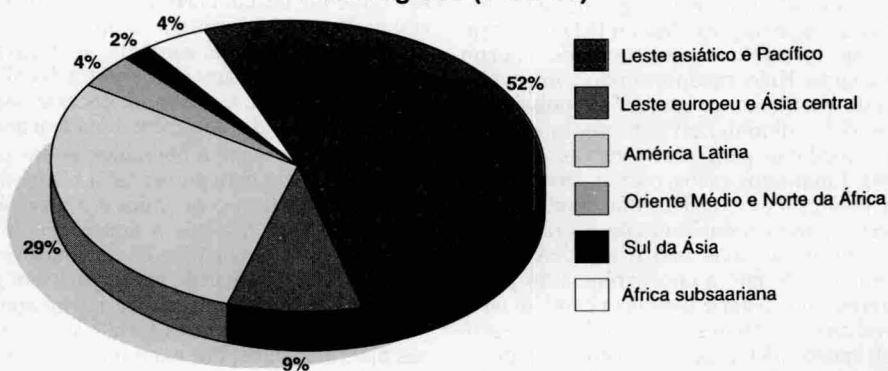
presas públicas, regulamentos desnecessários etc. Vários deles fizeram progressos significativos, merecendo elogios de economistas, bancos e instituições internacionais como o Banco Mundial e o FMI. Mas o investimento externo direto não veio ou, quando veio, foi insuficiente. O que há de errado?

Um problema básico é que alguns países têm poucos atrativos para os investidores estrangeiros. Um dos atrativos dos países em desenvolvimento — a mão-de-obra barata — está se tornando menos importante nas decisões sobre investimentos. As economias num estágio inicial de industrialização não têm como oferecer os bens e serviços sofisticados de que os investidores estrangeiros necessitam para serem competitivos. Outro fator que desestimula o investimento é o fraco desempenho econômico — o IED tende a acompanhar o crescimento em vez de promovê-lo.

Porém uma análise mais acurada dos países menos bem-sucedidos revela que muitos dos que são potencialmente atrativos para o IED simplesmente não aprofundaram as suas reformas como deveriam. Os investidores estrangeiros não vêm apenas porque se obteve *algum* progresso; para atrair o IED é preciso ter progredido o suficiente para satisfazer aos melhores padrões mundiais.

Obstáculos à participação estrangeira. Nos últimos anos, muitos países li-

Fluxos de IED para países em desenvolvimento concentram-se em duas regiões (1990-94)



Fontes: IMF. *Balance of payments statistics yearbook*, vários anos; e World Bank. *World debt tables*, vários anos.

beralizaram as políticas relativas à participação estrangeira. Eles diminuíram as restrições à propriedade e à participação estrangeiras em certos setores e criaram "listas negativas" para limitar os tipos de investimento que requerem triagem e aprovação. Em muitos países, porém, a participação estrangeira é ainda desnecessariamente limitada e/ou arbitrariamente regulamentada — em geral devido a pressões de grupos nacionais ou de autoridades com interesses a defender.

Proteção jurídica inadequada. A maioria dos governos reconhece a necessidade de dar proteção ao investimento, e muitos garantem tratamento igual a investidores estrangeiros e nacionais. Um grande número de países baixou leis proibindo a expropriação ou garantindo indenização imediata e adequada em caso de expropriação. Em muitos países os investidores estrangeiros podem recorrer à arbitragem internacional para dirimir controvérsias relativas a investimentos.

Na maioria dos países, porém, as reformas jurídicas ainda deixam a desejar. Em muitos casos, as leis ainda admitem implicitamente a expropriação por motivos arbitrários. O mau funcionamento do sistema judiciário de muitos países não garante a "indenização imediata e adequada" estabelecida por lei. Por fim, não raro se exige que os investidores esgotem todos os recursos existentes no âmbito interno para a solução de controvérsias antes de apelarem para a arbitragem internacional. Dada a precariedade do sistema judiciário, isso diminui drasticamente a confiança dos investidores.

Supervalorização e acesso limitado a moedas fortes. A partir do final dos anos 80, muitos países tomaram medidas para liberalizar seus sistemas cambiais. Vários deles desvalorizaram suas moedas, e alguns permitiram que a taxa de câmbio fosse determinada pelo mercado. Em que pese a ajustes consideráveis, porém, muitas moedas continuam supervalorizadas, e o controle rigoroso das transações cambiais ainda é visto como necessário. Além disso, em muitos países a liberalização cambial foi feita por decreto mas não seguiu os trâmites legislativos apropriados, criando assim um clima de incerteza para os investidores.

Barreiras comerciais. Anteriormente, muitos países em desenvolvimento que haviam adotado uma estratégia de substituição das importações atraíram IED oferecendo aos investidores um mercado interno protegido. Hoje, reconhecendo a importância de competir nos mercados globais, vários deles diminuíram a proteção e tomaram medidas para promover as exportações. Em muitos casos, porém, as reformas da política comercial foram insuficientes. Certos países reduziram consideravelmente a proteção, mas não o suficiente para promover de fato a concorrência no plano interno ou propiciar uma taxa cambial favorável às exportações. No mundo em desenvolvimento há também um problema generalizado no tocante aos serviços alfandegários. O aperfeiçoamento das políticas

comerciais pode ser impedido pela burocracia alfandegária e pela atitude obstrucionista dos fiscais aduaneiros. Com isso os bens de capital e outros insumos importados não chegam a tempo às unidades de produção, a devolução dos impostos alfandegários aos exportadores é feita com atraso de meses ou até mesmo anos, e seguir os meandros do processo de liberação na alfândega torna-se extremamente oneroso.

Distorções fiscais. Para atrair investimento externo, certos países oferecem incentivos especiais, como créditos e isenções fiscais ou redução de impostos. Mas a experiência mostra que essas estratégias têm pouco ou nenhum impacto na maioria dos investidores a longo prazo. As isenções fiscais geram distorções nos regimes tributários: favorecem os novos investidores em detrimento dos atuais — em certos países, os investidores nacionais sofrem discriminação. As isenções temporárias, quando terminam, resultam no aumento repentino da carga tributária das empresas. Além disso, tais incentivos geralmente são concedidos através de complexos mecanismos burocráticos que favorecem a corrupção. Um sistema tributário estável e automático, com alíquotas razoáveis e sem incentivos discriminatórios, é melhor tanto para os investidores quanto para o país anfitrião. Nesse sentido, muitos países ainda têm um longo caminho a percorrer.

Promoção do investimento. Ultimamente vem-se difundindo a promoção do investimento, isto é, a tentativa de atrair o investidor estrangeiro. Todavia é preciso que mais países estudem meios de divulgar internacionalmente os progressos alcançados no plano interno — não tanto através de informes publicitários caros, e sim de campanhas sofisticadas, a longo prazo, de relações públicas. Prestar assistência efetiva aos investidores interessados e ajudar os atuais investidores a resolver problemas administrativos constituem aspectos importantes do trabalho de promoção que costumam ser negligenciados.

Papel dos governos

No caso de vários países que não alcançaram os resultados esperados, o problema é que as reformas empreendidas foram inadequadas. É preciso que os governos dêem prosseguimento às reformas já em curso. O acirramento da concorrência mundial gerou maior pressão sobre as empresas, e estas reagem investindo somente nos lugares mais favoráveis. Para vencerem a batalha pelo IED, os países devem encarar isso como um desafio e não como uma ameaça.

De resto, somente a liberalização das políticas não basta para aumentar a competitividade. A abertura econômica é a alavanca necessária para instituir a concorrência e canalizar os recursos para os fins mais produtivos. A experiência de vários países mostra que também é necessário haver apoio público aos esforços para tornar as empresas mais eficientes. Por exemplo, agora que os investidores internacionais passaram a se interessar mais pela alta produtividade

do que pelo baixo custo da mão-de-obra, é preciso contar com a assistência governamental para atualizar a tecnologia e reciclar a mão-de-obra. Acesso a informação e serviços técnicos, educação, treinamento industrial e gerencial especializado também são mais importantes do que nunca.

Mas "apoio público" não significa que os governos devam fornecer ou mesmo custear tudo isso. Ao contrário, as instituições privadas é que são mais indicadas para prestar muitos dos serviços de apoio requeridos pelas indústrias. Os investidores estrangeiros podem prestar assistência, motivados por seus próprios interesses comerciais. As empresas privadas podem não só tirar proveito desse sistema de apoio, como também participar de seu planejamento e de sua operação, devendo arcar com pelo menos uma parte dos custos.

O papel dos governos está portanto se tornando mais complexo. Os governos não podem mais agir simplesmente como monopólios, fornecendo certos serviços ou bens, ou mesmo simplesmente como reguladores; devem assumir também as funções de organizador, coordenador, assistente e parceiro. Para tanto terão que mudar de orientação e adquirir novas habilidades. Empenho, criatividade e disposição para aprender podem ser a chave do sucesso. **F&D**

O Serviço de Assessoria para Investimento Externo

Este artigo se baseia em parte na experiência do Serviço de Assessoria para Investimento Externo (Saie). Criado há 10 anos pela Corporação Financeira Internacional (CFI), o Saie é hoje operado conjuntamente pela CFI e o Banco Mundial. Sua função é ajudar os governos de países em desenvolvimento a atrair investimento externo direto mediante o aperfeiçoamento de políticas, desregulamentação criteriosa e instituições mais eficientes.

Os governos que recorrem ao Saie obtêm análises francas e confidenciais sobre os problemas que lhes concernem. A orientação dada pelo Saie baseia-se na experiência de outros países, mas também leva em conta a realidade política e administrativa do cliente. O Saie colabora estreita e informalmente com os países clientes, buscando estabelecer com eles um relacionamento em que predominem a confiança e a compreensão. Até agora o Saie conta com cerca de 90 clientes, incluindo países em desenvolvimento de todo o mundo e economias em transição do Leste europeu e da ex-URSS.

Os clientes arcam com parte dos gastos do Saie, sendo as demais despesas custeadas pela CFI e o Banco Mundial, bem como por doações do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e de certos países industrializados.