

INSERÇÃO EXTERNA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

UMA ANÁLISE DOS FLUXOS DE INVESTIMENTOS DIRETOS ESTRANGEIROS E EXPORTAÇÕES*

*Antônio Corrêa de Lacerda***

RESUMO O artigo analisa o processo de inserção externa dos países em desenvolvimento nas últimas duas décadas do século XX, especialmente no que se refere à absorção de investimentos diretos estrangeiros e ao desempenho das exportações. A globalização da economia intensificou os fluxos de investimentos externos e o comércio internacional. Neste sentido, a análise centra-se na posição e no papel dos países em desenvolvimento quanto às suas estratégias de atração de investimentos diretos estrangeiros, assim como na correlação desse aspecto com o desempenho exportador dos países.

Palavras-chave: globalização; inserção externa; países em desenvolvimento; investimentos diretos estrangeiros; exportações

Código JEL: F02

EXTERNAL INSERTION OF THE DEVELOPING COUNTRIES: AN ANALYSIS OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT AND EXPORTATIONS

ABSTRACT This article analyses the external insertion process of developing countries in the last two decades of 20th. Century, particularly regarding the reception of foreign direct investments and exports performance. The globalization of the economy intensified flows of foreign investments and international trade. In

* Artigo recebido em 3 de julho de 2003 e aprovado em 14 de outubro de 2004. Adaptado a partir do terceiro capítulo da tese de doutorado *Globalização e inserção externa da economia brasileira: política econômica, investimentos diretos estrangeiros e comércio exterior na década de 1990*, defendida pelo autor junto ao IE/Unicamp (2003).

** Doutor em Economia pelo IE/Unicamp, professor-doutor do Departamento de Economia da PUC-SP e presidente da SOBEET – Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica, e-mail: aclacerda@pucsp.br

deed, the analysis focus on the position and role of developing countries according to their strategies of foreign direct investments attraction, as well the correlation of this matter with exports performance of these countries.

Key words: globalization; external insertion; developing countries; foreign direct investments; exports

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como principal propósito analisar o processo de inserção externa dos países em desenvolvimento nas últimas duas décadas do século XX, especialmente no que se refere à absorção de investimentos diretos estrangeiros e ao desempenho das exportações.

A partir do cenário de globalização da economia internacional e do desenvolvimento dos fluxos globais de investimentos externos e comércio internacional, analisar-se-ão a posição e o papel dos países em desenvolvimento.

A primeira seção faz uma análise comparativa dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros destinados aos países em desenvolvimento, assim como a sua evolução. Nota-se que, apesar de a maior parte dos investimentos realizados internacionalmente terem se concentrado entre os países desenvolvidos, em investimentos cruzados no âmbito do hemisfério norte, têm sido crescentes os volumes absolutos destinados aos países em desenvolvimento.

A seção 2 trata especificamente dos fluxos destinados à América Latina e Ásia. A partir da década de 1990, com a ampliação da liquidez internacional, de um lado, e, de outro, os processos de estabilização e liberalização das economias latino-americanas, houve um aumento expressivo do ingresso de investimentos internacionais para esses países. Isso, no entanto, nem sempre ocorreu de uma forma articulada com o projeto de inserção externa dos países.

O desempenho exportador dos países em desenvolvimento ao longo do período 1980-1998 é analisado na seção 3. Embora as taxas de crescimento das exportações desse grupo de países tenham sido superiores às taxas de crescimento do comércio mundial, esse desempenho foi diferenciado, tendo havido tanto ganhadores como perdedores no processo.

A inserção dos países em desenvolvimento nas cadeias produtivas das empresas transnacionais é analisada com foco no desempenho exportador dos padrões de inserção externa dos países da América Latina, relativamente ao processo experimentado pelos países em desenvolvimento asiáticos.

A seção 4 aborda as estratégias dos países em desenvolvimento no que se refere à atração de investimentos diretos estrangeiros. Especialmente nas áreas mais dinâmicas em uso de tecnologia e de expansão dos mercados

mundiais, observa-se uma verdadeira “guerra fiscal” entre países no sentido de atraírem novos ingressos de investimentos diretos estrangeiros.

A análise dos dados e indicadores levantados aponta que a questão da relação entre investimentos diretos estrangeiros e o padrão do comércio exterior, especialmente no que se refere às exportações, não se dá de uma forma direta e automática.

Na verdade, o êxito mais evidente fica por conta daqueles países que não tiveram uma postura passiva diante do aumento da concorrência internacional e articularam não só a absorção de investimentos voltados para as áreas de alta tecnologia e valor agregado, mas também coadunam esses elementos com uma clara estratégia exportadora.

1. OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E OS FLUXOS DE INVESTIMENTOS DIRETOS ESTRANGEIROS

Os fluxos de investimentos diretos estrangeiros que cresceram significativamente ao longo das últimas décadas, embora se concentrassem, em grande parte, entre países desenvolvidos, também expandiram para os países em desenvolvimento. A busca por novos mercados por parte das empresas transnacionais ampliou o direcionamento desses recursos para fora dos grandes mercados, representados pelos países desenvolvidos.

Sendo assim, os processos de ajuste macroeconômico e a desregulamentação dos mercados, observados em grande parte dos países em desenvolvimento, também motivaram o interesse dos países detentores de capital em ampliar seus mercados nesses países.

Basicamente, quatro fatores explicam o aumento da participação relativa dos países em desenvolvimento no processo de globalização:¹

- (a) o relativo sucesso de políticas de estabilização no mundo em desenvolvimento em um cenário de ampla liquidez internacional;
- (b) a intensificação de políticas de atração de capitais por parte de países em desenvolvimento, mais abertos comercial e financeiramente;
- (c) ênfase nas políticas de privatização em um número expressivo de países em desenvolvimento;
- (d) a crescente diversificação de posições por parte de empresas e expectativa de taxas de crescimento relativo maior dos países em desenvolvimento.

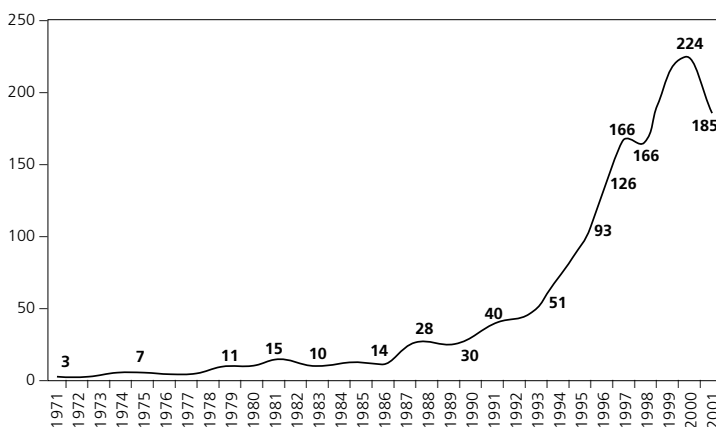
Esse conjunto de fatores tem feito crescer a parcela dos países em desenvolvimento no montante global de recursos. Ao longo dos últimos anos, parcelas crescentes desses investimentos têm se direcionado para os países emergentes.

No ano 2000, foram destinados US\$ 224 bilhões de investimentos diretos estrangeiros aos países em desenvolvimento, o que equivale a um volume cerca de cinco vezes superior ao montante observado em 1992.

Em 2001, com o desaquecimento global e os demais efeitos sobre os fluxos de capitais na economia internacional, houve uma queda no fluxo destinado aos países em desenvolvimento para US\$ 185 bilhões. No entanto, ressalta-se que essa queda de 17% foi significativamente menor que a diminuição observada no volume de investimentos dos países desenvolvidos (gráfico 1).

Uma avaliação da participação dos países em desenvolvimento nos fluxos globais de investimentos diretos estrangeiros aponta para o equivalente a um quarto do montante total. Embora essa participação seja oscilante ao longo do tempo, uma análise da série nos últimos 30 anos aponta para essa tendência, que prevalece mesmo quando o fluxo global cresceu significativamente em números absolutos, em especial ao longo dos anos 90.

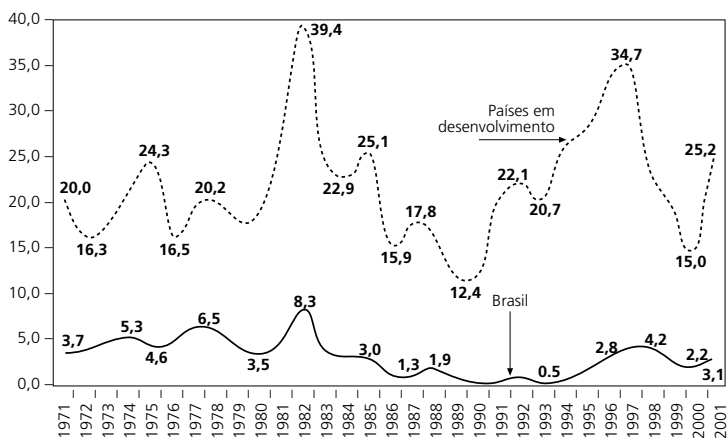
Gráfico 1: Fluxos internacionais de investimentos diretos estrangeiros para os países em desenvolvimento, 1971-2001 (US\$ bilhões)*



* Exclui a China e inclui os países do centro e do Leste Europeu.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do WIR 2002 – Word Investment Report – Unctad.

Gráfico 2: Participação dos países em desenvolvimento e do Brasil nos fluxos mundiais de investimentos diretos estrangeiros, 1971-2001 (%)*



* Exclui a China e inclui os países do centro e do Leste Europeu.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do WIR 2002 – Unctad.

Quadro 1: Estoque de investimentos diretos estrangeiros absorvido pelos principais países em desenvolvimento* – posição em 1999 (US\$ milhões)

Países em desenvolvimento		
Ranking	País	US\$ milhões
1º lugar	China	306.003
2º lugar	Brasil	164.105
3º lugar	Hong Kong	132.402
4º lugar	Cingapura	79.401
5º lugar	México	72.016
6º lugar	Indonésia	65.188
7º lugar	Argentina	62.289
8º lugar	Malásia	48.773
9º lugar	Chile	39.258
10º lugar	Arábia Saudita	33.427
11º lugar	Bermudas	31.088
12º lugar	Polónia	29.979
13º lugar	Coréia	27.984
14º lugar	Tailândia	26.539
15º lugar	Taiwan	22.996
16º lugar	Venezuela	21.736
17º lugar	Nigéria	19.649
18º lugar	Colômbia	19.521
19º lugar	Hungria	19.095
20º lugar	Egito	18.198

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Unctad (2001).

A busca de posicionamento em mercados “emergentes” por parte das empresas transnacionais explica o interesse na diversificação dos destinos dos novos investimentos, com destaque para as participações nos processos de privatização e em fusões e aquisições nesses países (gráfico 2).

Em decorrência do aumento da participação dos países em desenvolvimento nos fluxos de investimentos diretos estrangeiros, nota-se a expansão do estoque acumulado desses investimentos naqueles países e o seu grau de desnacionalização. No *ranking* do estoque de investimento estrangeiro absorvido pelos países em desenvolvimento acumulado até 1999, o Brasil aparecia em segundo lugar, com um montante de US\$ 164 bilhões, logo após a China (quadro 1).

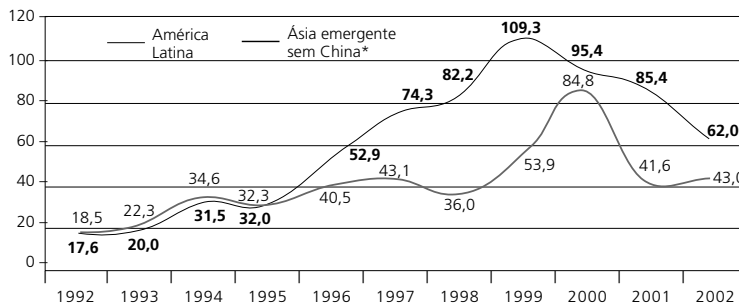
2. INVESTIMENTOS DIRETOS ESTRANGEIROS DESTINADOS À AMÉRICA LATINA E ÁSIA

Ao longo dos anos 90, a América Latina ampliou a sua capacidade de absorção de investimentos diretos estrangeiros, cujo fluxo cresceu de uma média inferior a US\$ 10 bilhões no início da década para o recorde de quase US\$ 110 bilhões em 1999. Em 2000, 2001 e 2002 houve uma queda, respectivamente, para US\$ 95 bilhões, US\$ 85,4 bilhões e US\$ 62 bilhões. Se levarmos em conta o baixo crescimento dos países da região no final dos anos 90 e, ainda, que os principais programas de privatização já haviam sido realizados, de fato o fator determinante do volume ainda expressivo dos ingressos parecia estar associado ao ciclo de liquidez do mercado internacional.

Essa queda, também observada no fluxo geral de investimentos diretos estrangeiros direcionados aos países em desenvolvimento, no entanto, revela um quadro de preservação da parcela destinada à América Latina. Sem considerar o fluxo de investimentos diretos direcionados para a China, o desempenho da América Latina foi superior ao fluxo destinado à Ásia, que experimentou uma queda ainda mais expressiva, de US\$ 84,8 bilhões em 2000 para US\$ 41,6 bilhões em 2001, e uma pequena recuperação para US\$ 43 bilhões em 2002 (gráfico 3).

Uma análise dos principais receptores de investimentos diretos estrangeiros na América Latina indica que o mesmo processo de concentração que se verifica no âmbito dos países desenvolvidos tende a se repetir nas regiões.

Gráfico 3: Investimentos diretos estrangeiros absorvidos para a América Latina e Ásia emergente,* 1992-2002 (US\$ milhões)**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do WIR 2002 – World Investment Report – Unctad.

* Hong Kong, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Filipinas, Cingapura, Taiwan e Tailândia.

** Estimativa Unctad.

Tabela 1: Fluxos internacionais de investimentos diretos estrangeiros na América Latina, 1990-1995 / 1996-2001 (US\$ bilhões)

País/região	1990-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total mundial	225,3	386,1	478,1	694,5	1.088,3	1.491,9	735,1
América Latina e Caribe	22,3	52,9	74,3	82,2	109,3	95,4	85,4
América do Sul	10,4	32,2	48,2	51,9	70,9	56,8	40,1
Argentina	3,5	7,0	9,2	6,8	24,1	11,2	3,2
Bolívia	0,2	0,4	0,9	1,0	1,0	0,7	0,6
Brasil	2,0	10,8	19,9	28,9	28,6	32,8	22,5
Chile	1,5	4,6	5,2	4,6	9,2	3,7	5,5
Colômbia	0,8	3,1	5,6	2,8	1,5	2,4	2,0
Peru	1,0	3,2	1,7	1,8	2,3	0,7	1,1
Venezuela	0,9	2,2	5,5	4,5	3,3	4,5	3,4
Outros	0,5	0,9	1,1	1,4	0,9	1,0	1,7
América Central e Caribe	11,9	20,6	26,1	30,3	38,4	38,6	45,3
México	8,1	9,9	14,0	11,9	12,5	14,7	24,7
Outros países	3,8	10,7	12,1	18,4	25,9	23,9	20,5

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do WIR 2002 – World Investment Report – Unctad.

Quadro 2: Investimentos diretos estrangeiros na América Latina, 1986-1991 / 1992-2002 (US\$ bilhões e %)

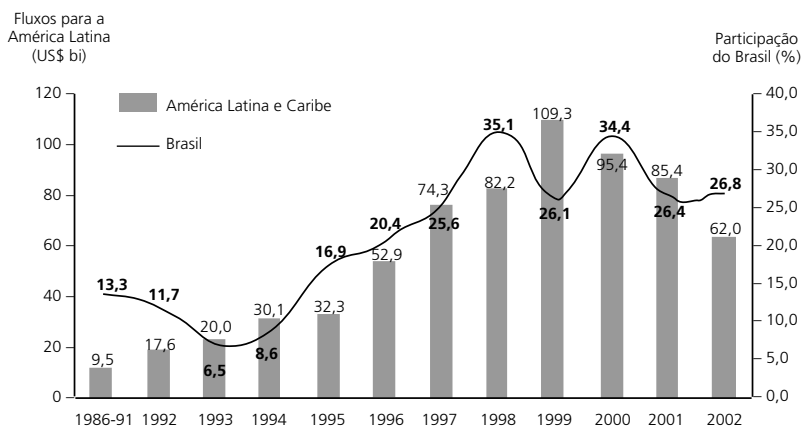
País/região	1986-1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
América Latina e Caribe	9,5	17,6	20,0	30,1	32,3	52,9	74,3	82,2	109,3	95,4	85,4	62,0	
Brasil (US\$ bi)	1,3	2,1	1,3	2,6	5,5	10,8	19,0	28,9	28,6	32,8	22,5	16,6	
Brasil (%)	13,3	11,7	6,5	8,6	16,9	29,4	25,6	35,1	26,1	34,4	26,4	26,8	

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do WIR 2002 – World Investment Report – Unctad.

A maior parte dos ingressos de IDE na América Latina está concentrada, no âmbito da América do Sul, no Brasil e Argentina, seguidos de longe pelo Chile. Na América Central, o México lidera os investimentos, especialmente após a sua adesão ao Nafta, que fez com que as empresas localizadas nos EUA destinassem para o país vizinho investimentos voltados para empresas prestadoras de serviços — as *maquiladoras*. O México em 2001 assumiu a liderança no *ranking* dos investimentos diretos estrangeiros destinados à América Latina, tendo recebido um ingresso de US\$ 24,7 bilhões, superando o montante destinado ao Brasil, de US\$ 22,5 bilhões² (tabela 1).

A participação relativa da economia brasileira no fluxo de IDE destinado à América Latina é crescente ao longo dos anos 90, variando entre 6,5% e 13% no início para uma faixa entre 28% e 39% no final. O aumento da participação relativa do Brasil nos fluxos de IDE destinados à América Latina ao longo dos anos 90 demonstra que só a partir de meados da década, por influência da estabilização, da privatização e da desregulamentação, é que a liderança brasileira, em termos de potencial econômico, se fez mais presente, sendo apenas esporadicamente superada pelo México, como ocorreu em 2001 (quadro 2 e gráfico 4).

Gráfico 4: Fluxos de investimentos diretos estrangeiros para a América Latina e participação relativa do Brasil, 1986-1991 / 1992-2002 (US\$ bilhões e %)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Unctad (2002) e Cepal (2001).

3. O DESEMPENHO EXPORTADOR DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

No período compreendido entre 1980 e 1998, os países em desenvolvimento ampliaram a sua participação nas exportações mundiais. Entre 1980 e 1998, a participação desses países no total das exportações cresceu de 15,4% para 24,3% (Unctad, 2002, p. 203). No período citado, a taxa anual média de crescimento das exportações dos países em desenvolvimento foi de 11,3% ao ano, acima do crescimento médio mundial de 8,4% ao ano.

Um outro fator de mudança significativa ocorreu não só no aumento do *market share* dos países em desenvolvimento nas exportações totais, mas também na qualidade dessas exportações, uma vez que houve alteração na pauta de produtos e serviços exportados.

Os produtos manufaturados ampliaram sua participação relativa nas exportações dos países em desenvolvimento em detrimento das exportações de produtos agrícolas e de combustíveis e minérios. Enquanto os primeiros tiveram a sua participação reduzida, os bens manufaturados passaram a representar 70% das exportações totais em 1999 (tabela 2).

Uma análise dos fluxos de comércio mundial segundo categorias de produto viabiliza a identificação do padrão de inserção dos países em desenvolvimento. Os produtos com maior dinamismo comercial são os dos segmentos de eletro-eletrônicos, têxteis e produtos intensivos em mão-de-obra, produtos industrializados intensivos em tecnologia e produtos primários como peles, bebidas não alcoólicas e cereais.

Observa-se adicionalmente que, embora a participação dos países em desenvolvimento nessas categorias de produtos dinâmicos no total exportado tenha crescido substancialmente entre 1980 e 1998, ela ainda é pequena.

O grupo de produtos mais dinâmicos no desenvolvimento do mercado é aquele de maior valor agregado, como partes e componentes de equipamentos elétricos, ou outros produtos intensivos em tecnologia. O dinamismo

**Tabela 2: Pauta de exportações dos países em desenvolvimento
(% a partir de valores nominais), 1973-1999**

Composição	1973	1985	1993	1999
Bens manufaturados	21	37	63	70
Produtos agrícolas	36	33	12	11
Minérios e combustíveis	43	40	22	19

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Unctad e Sobeet.

mo desse grupo de produtos no comércio internacional no período analisado deriva também do processo de globalização produtiva.

No que se refere à internacionalização da produção, as empresas transnacionais podem fazê-lo por três diferentes meios. Primeiro, por relações contratuais, ou seja, por meio de contratos que regulam a venda e/ou cessão de tecnologias produtivas, gerenciais e organizacionais a empresas instaladas em outros países. Segundo, instalando ou adquirindo plantas produtivas em outros países, por meio de Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE); e em terceiro, exportando seus produtos.

Todavia, independentemente da estratégia empresarial adotada — relações contratuais ou IDE —, os impactos da segmentação dos processos produtivos em plantas espalhadas pelo mundo sobre a pauta de exportações dos países em desenvolvimento tendem a se equivaler. A diferenciação se dá muito mais pelas estratégias das políticas domésticas dos países no sentido de ampliar a inserção externa.

Uma certa uniformidade no que se refere ao padrão de participação das empresas transnacionais nos vários mercados se dá, em primeiro lugar, pela mobilidade de capital e pela restrição à mobilidade do trabalho. Em muitos casos, a inserção dos países em desenvolvimento nas fases dos processos produtivos ocorre nos produtos e/ou serviços em que o fator custo da mão-de-obra ou os recursos naturais sejam relevantes.

Em segundo lugar, pela tendência de concentração das principais atividades em suas matrizes, os países em desenvolvimento tendem a inserir-se mais intensamente no processo de globalização produtiva em estágios dos processos de produção que demandam mão-de-obra de baixa qualificação.

Em muitos casos, a contrapartida da maior participação de produtos manufaturados na pauta de exportações dos países em desenvolvimento não representa necessariamente um adensamento de suas cadeias produtivas ou a aquisição de recursos tecnológicos, como pesquisa e desenvolvimento de produtos, *marketing*, práticas gerenciais etc.

Ou seja, para países em um estágio médio de desenvolvimento, a inserção nos processos de globalização produtiva não resulta necessariamente, de forma automática, na reciclagem tecnológica de seus parques industriais. Esse, normalmente, é um processo que precisa ser induzido por políticas públicas e estratégias de Estado.

Outro elemento que traduz a forma particular de inserção dos países em desenvolvimento no comércio internacional de manufaturas é o fato de que embora tenha crescido a relação entre valor exportado de manufaturas e Produto Interno Bruto (PIB), a participação do valor adicionado na produção de manufaturas no PIB, no entanto, declinou. Nos países desenvolvidos, contudo, ambas as relações mantiveram-se constantes (Unctad, 2002).

A assimetria entre a evolução das exportações de manufaturas dos países em desenvolvimento e a apropriação do valor adicionado na elaboração dessas manufaturas resulta:

- (a) da crescente parcela de bens importados na produção de manufaturas a partir dos processos de liberalização comercial, que foi mais intensa no que tange ao comércio de bens industrializados; e
- (b) da participação dos países em desenvolvimento em estágios produtivos que demandam mão-de-obra pouco qualificada ou extração de recursos naturais nas cadeias produtivas organizadas pelas empresas transnacionais.

Tabela 3: Estrutura do comércio internacional de manufaturas segundo regiões e sua participação no total das exportações de manufaturas e no valor adicionado às manufaturas (%), 1980-1997

Regiões/economias	Participação nas exportações mundiais de manufaturas		Participação no valor adicionado às manufaturas	
	1980	1997	1980	1997
Países desenvolvidos	82,3	70,9	64,5	73,3
Países em desenvolvimento	10,6	26,5	16,6	23,8
América Latina	1,5	3,5	7,1	6,7
Argentina	0,2	0,2	0,9	0,9
Brasil	0,7	0,7	2,9	2,7
Chile	0,0	0,1	0,2	0,2
México	0,2	2,2	1,9	1,2
Sudeste Asiático	6,0	16,9	7,3	14,0
Hong Kong	0,2	0,6	0,3	0,2
República da Coreia	1,4	2,9	0,7	2,3
Singapura	0,9	2,6	0,1	0,4
Taiwan	1,6	2,8	0,6	1,6
Indonésia	0,1	0,6	0,4	1,0
Malásia	0,2	1,5	0,2	0,5
Filipinas	0,1	0,5	0,3	0,3
Tailândia	0,2	1,0	0,3	0,8
China	1,1	3,8	3,3	5,8
Índia	0,4	0,6	1,1	1,1
Turquia	0,1	0,5	0,4	0,5

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Unctad.

Embora a parcela dos países em desenvolvimento no valor adicionado às manufaturas tenha crescido, a participação desses países no total das exportações de manufaturas mostra maior crescimento. Uma vez mais se constata a assimetria acima explicada (tabela 3).³

4. AS ESTRATÉGIAS DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NA ATRAÇÃO DE IDE

Uma observação das estratégias de políticas econômicas adotadas por vários países indica que eles estão intensificando suas ações no sentido de atrair e se beneficiar dos fluxos de IDE voltados para as exportações. A acirrada competição na busca da atratividade desses fluxos de investimento tem intensificado a articulação dessas estratégias com uma visão de desenvolvimento econômico.

A base para uma estratégia eficaz reside no conhecimento dos potenciais e das fraquezas de uma região e no conhecimento das estratégias empresariais relacionadas às escolhas dos locais onde se instalarão as plantas produtivas. Observações sobre esses países apontam que a atração de investimentos estrangeiros orientados para as exportações abrange vários fatores.

Dentre os fatores considerados para a localização das transnacionais destacam-se desde a análise dos padrões de comércio e de industrialização existentes domesticamente até as consultas com os investidores já presentes no país.

Há uma série de políticas que fomentam o ingresso de IDE orientados para as exportações e que podem ser adotadas por governos dos países em desenvolvimento. Um elemento central é assegurar que bens e serviços produzidos nos países em desenvolvimento tenham melhor acesso aos mercados dos países desenvolvidos (Unctad, 2002).

Além de atividades promocionais, elementos cruciais para os países absorverem IDE incluem a provisão de infra-estrutura e facilidades de comercialização e de investimentos. A maioria dos “países vencedores” identificados valeu-se de Zonas de Processamento de Exportações (ZPE) no âmbito dos seus esforços para atrair IDE orientados para as exportações. A ressalva é que mediante a necessidade de se adequarem às regras da OMC (Organização Mundial do Comércio), muitos países em desenvolvi-

mento terão de rever suas práticas, o que poderá trazer implicações para muitas ZPE.

Ainda que essas zonas muito provavelmente permaneçam desempenhando um importante papel na estratégia global de atração e promoção de IDE orientados para as exportações, os países que se valem delas terão de enfrentar as restrições. A análise indica que os ganhos de longo prazo para o desenvolvimento econômico associados aos fluxos de IDE orientados para as exportações não podem ser tomados como certos.

Os custos e benefícios de várias formas de promoção desses fluxos devem ser considerados em todos os níveis de política econômica. Se muitos países buscarem nichos idênticos de mercado, um excesso de oferta pode resultar em quedas dos preços. Da mesma forma, uma intensa competição por fluxos de IDE orientados para as exportações pode se tornar predatória, com conseqüências ruins para os países em desenvolvimento.

Ampliar a competitividade requer contínuos incrementos direcionados à ampliação de atividades que agregam valor. Por si só, e na ausência de um ambiente de políticas adequadas, as empresas transnacionais não necessariamente podem desencadear tais incrementos.

É necessária a adoção de medidas de estímulos juntamente com esforços que fortaleçam as dotações tecnológicas e de capacitação de determinadas regiões, bem como promovam vínculos entre as exportações das filiais das empresas transnacionais e fornecedores domésticos.

Essa vinculação, de uma forma exitosa, é uma condição necessária para assegurar que os fluxos de IDE orientados para as exportações resultem em melhora do padrão da inserção externa dos países.

No caso das políticas para atratividade dos investimentos estrangeiros, os países em desenvolvimento têm lançado mão de uma série de incentivos. O quadro 3 resume alguns deles, segundo um grupo de países selecionados.

Depreende-se que, para viabilizar a indústria de alta tecnologia nos países em desenvolvimento, aumentar a geração de valor agregado local e as exportações, é preciso um conjunto de ações articuladas nesse sentido.

Quanto mais sofisticado é um nicho de produção, mais disputados são os projetos de investimentos e também mais complexas são as políticas utilizadas pelos países para viabilizarem suas plantas. No caso do complexo eletrônico, por exemplo, essa disputa é bastante perceptível.

Quadro 3: Países em desenvolvimento: incentivos para a atração de investimentos

Coréia

Zonas de Investimentos Estrangeiros (ZIE)

- Atividades qualificadas para ingresso: indústria de transformação, negócios de alta tecnologia, serviços de apoio à indústria doméstica.
- Isenção de 100% nos 7 primeiros anos e 50% nos 3 anos seguintes no imposto de renda.

Taiwan

Parques industriais intensivos em ciência (*science-based industrial park*)

- Isenção de imposto de renda corporativo por 5 anos.
Obs.: Incentivos para incremento de capital em indústrias intensivas em ciência incluem isenção de 4 anos no imposto de renda corporativo ou 15% de crédito no imposto de renda para custos de equipamento diretamente ligados à expansão da produção ou à provisão de serviços.

Malásia

Pioneer Status

- Com a concessão do Status de Pioneiro, a empresa se torna parcialmente isenta do imposto de renda durante um período de 5 anos, ficando obrigada a pagar apenas 30% de sua renda tributável (Investment Tax Allowance – ITA).

China

Imposto de renda das empresas

- Empresas de capital estrangeiro estabelecidas na TEDA voltadas para a produção cujo período operacional exceda 10 anos estão aptas para isenção plena do imposto de renda no primeiro biênio e isenção de 50% do imposto de renda nos 3 anos subseqüentes (resultando em alíquota de 7,5% do 3º ao 5º ano), a começar do primeiro ano em que a empresa auferir lucro.
- No caso de empresas de alta tecnologia avançada, a isenção de 50% se estende por mais 3 anos (desde que a empresa permaneça com essa orientação).
- No caso de empresas voltadas para a exportação, após o referido período de benefícios, elas têm direito a uma alíquota reduzida de imposto de renda (10%, i. e., 2/3 da alíquota normal na TEDA: 15%), desde que suas exportações perfazam pelo menos 70% do valor de produção.

Índia

- 10 anos de isenção tributária equivalente a 100% dos lucros tributáveis durante os primeiros 5 anos e 30% dos lucros tributáveis para os 5 anos subseqüentes. O incentivo vale para novos empreendimentos industriais localizados em estados ou distritos industrialmente atrasados — infraestrutura, provisão de serviços de telecomunicação, geração, transmissão e distribuição de energia, produção/manufatura de artigos, parques industriais.

Israel

Grant Path

- A companhia com *status* de “empresa aprovada” tem direito a 7 anos consecutivos de benefícios fiscais.
- Em se tratando de “empresa aprovada” situada na zona de maior prioridade, a mesma tem direito a isenção tributária total por dois anos, resultando, portanto, em 2 anos de isenção plena e mais 5 anos de taxas reduzidas.
- Caso a empresa conte com pelo menos 25% de investimento estrangeiro, estará enquadrada na modalidade de 10 anos de benefícios fiscais.

Irlanda

- Baixos impostos corporativos (alíquota de 10%) para a indústria, para determinadas atividades financeiras internacionais no Centro de Serviços Financeiros Internacional em Dublin e para uma vasta gama de atividades na Shannon Airport Zone. Para novos investidores, essa alíquota baixa só se estenderá até dezembro de 2002. (A limitação do incentivo vem ocorrendo em virtude de pressão da União Européia.)
- Isenção de impostos sobre lucros de filiais estrangeiras — essa modalidade de incentivo visa atrair *headquarters* regionais de multinacionais. Para sua concessão pelo Ministério da Fazenda irlandês, é necessário que o empreendimento tenha substancial geração de empregos em território irlandês em função de novos investimentos. (Esse incentivo perdeu força em virtude de um tratado entre Estados Unidos e Irlanda que reduz tais incentivos para o caso de empresas americanas.)

Existem dois tipos básicos de componentes eletrônicos: os passivos, que são aqueles que não alteram o sinal, isto é, permitem o fluxo de cargas elétricas sem amplificação ou comutação — em geral, pouco disputados no mercado internacional —, e os componentes ativos, que modificam o sinal e tornam possível a comutação da corrente elétrica. Na categoria dos componentes ativos se enquadram os semicondutores.

Na questão dos semicondutores, o desenvolvimento desse tipo de produto implica o conhecimento e a instalação de um complexo industrial que se amplia, na medida em que vão se formando *clusters* que tendem a disseminar esse conhecimento para toda a cadeia produtiva.

Dessa forma, ampliar o conhecimento e o domínio dessa tecnologia é um fator imprescindível para o desenvolvimento dos países, além, especialmente, do impacto positivo na balança comercial — redução das importações e possibilidade de expansão das exportações —, nos serviços — diminuição de pagamentos de *royalties* e transferência de tecnologia — e na geração de empregos.

O desenvolvimento local de indústrias de semicondutores por meio da atração de empresas estrangeiras representa, portanto, um importante passo para reduzir a dependência externa e gerar maior valor agregado local.⁴ Esse é um fator que explica por que um número cada vez mais crescente de países oferece incentivos para a instalação de indústrias de semicondutores.

Uma análise dos benefícios concedidos pelos diferentes países aponta para duas direções distintas. Um primeiro enfoque se dá nos fatores de competitividade sistêmica, o que inclui políticas regulatórias favoráveis, concessão de benefícios fiscais, taxas de juros mais baixas e facilidade de financiamento.

No que se refere à disputa para a instalação da indústria de semicondutores, uma análise de países selecionados aponta para a concessão de incentivos e facilidades para a sofisticada operação e logística desse tipo de produção e fornecimento (tabela 4).

Há um conjunto de incentivos igualmente de grande relevância que requer prazo de maturação. É o caso específico da capacitação tecnológica, fomento da P&D, envolvendo institutos de pesquisa e universidades, que atuarão em conjunto com as empresas para superar o desafio da qualificação na área de semicondutores.⁵

Tabela 4: Incentivos para a indústria de semicondutores – países selecionados

Incentivos	Oregon	Reino Unido	Alemanha	Coréia	Cingapura	Malásia	Filipinas
Créditos, isenções IRPJ	x	x	x	x	x	x	x
Abatimento impostos prediais	x	x		x			
Isenção imps. de vendas							
Empréstimos e garantias	x		x	x	*		
Juros subsidiados			x		**		
Investimentos em ações			x		x	x	
Doações em dinheiro		x	x		x		x
Outros tipos de doações		x	x	x	x	x	
Dispensa exigências reg.		x	x				
Fornecimento energia e água							
Apoio financ. desenv. tec.		x	x	x	x	x	x
Apoio financ. recr. e trein.		x	x	x	x	x	x

* Banco de Desenvolvimento de Cingapura.

** Juros descontados na fonte.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IDC, apud Sicsu (2002, p. 37).

Por outro lado, a existência de tantos países que concedem benefícios e condições especiais para os fabricantes desses produtos caracteriza um mercado em que os fatores de competitividade são “distorcidos”. Todos os estudos e sondagens já realizados com relação à atratividade local para essa indústria apontam essa questão. Neste sentido, exercem um papel relevante aspectos de ordem fiscal e tributária, financeira, aduaneira, capacitação tecnológica e infra-estrutura. Adicionalmente, a questão do acesso ao mercado e o poder de compra do Estado como indutor de atividades também são fatores relevantes.⁶

Esses são importantes indicadores de que, na economia atual de altíssima competitividade entre as empresas, as vantagens locais — envolvendo não só infra-estrutura, mas também aspectos logísticos e tributários — se transformam em fatores diferenciais nas decisões de investimento.

Em síntese, a inserção dos países em desenvolvimento na economia mundial tem se dado de forma diferenciada, principalmente quando se compara o desempenho dos países latino-americanos relativamente aos asiáticos. Enquanto a América Latina caracterizou-se por uma inserção passiva no processo de globalização, países asiáticos souberam articular a abertura dos seus mercados com os objetivos estratégicos.

Esse diferencial observado nas formas de inserção externa tem refletido nas condições para o crescimento e o desenvolvimento econômico. Nova-

mente se observa um desempenho significativamente superior dos países asiáticos em relação aos latino-americanos.

No que se refere especificamente à vinculação entre investimentos diretos estrangeiros e exportações, isso também tem se dado de forma bastante diferenciada entre os vários grupos de países. Cada vez mais a localização de investimentos se dá conforme as estratégias das empresas transnacionais, baseadas no potencial de mercado, grau de concorrência, margens de retorno esperadas e condições de infra-estrutura e logística dos países hospedeiros.

Mais especificamente nas áreas mais nobres e nos segmentos de alta tecnologia há uma verdadeira guerra fiscal de incentivos para a atração dos investimentos diretos estrangeiros. Neste sentido, é preciso uma clara articulação entre os instrumentos de políticas públicas para fomentar não só a atração de novos investimentos, mas também influenciar as estratégias de comércio exterior das empresas transnacionais.

Isso cada vez mais exige não só instrumentos de políticas públicas adequados para esse fim, mas um entendimento e um profundo conhecimento das estratégias das grandes corporações internacionais. É preciso compreender não só os critérios de definição de localização regional das empresas, mas também as estratégias de P&D, inovação, *marketing* e outros elementos de competitividade.

As experiências bem-sucedidas de inserção externa de alguns países em desenvolvimento indicam que, em muitos casos, a globalização representou, mais do que um problema, uma solução. Isso, no entanto, não ocorreu de uma forma automática. Há vários elementos na inserção internacional dos países, de forma que o ingresso de investimentos diretos estrangeiros e o seu engajamento em processos de exportação se apresentam apenas como mais um dos fatores potenciais de sucesso ou não, dependendo da forma como esses se engajam em um projeto mais amplo de desenvolvimento.

NOTAS

1. Ver Lacerda (1998).
2. Vale destacar que uma única operação, dada pela compra do Banamex pelo Citigroup, representou um montante de US\$ 12,5 bilhões, o que contribuiu significativamente para a melhora do posicionamento mexicano no *ranking* de ingressos de investimentos diretos estrangeiros no mercado latino-americano de 2001.

3. Vale destacar que a melhora do perfil das exportações dos países em desenvolvimento foi um fenômeno quase que restrito aos asiáticos, uma vez que a América Latina manteve praticamente constante a sua participação no valor agregado das manufaturas.
4. Cf. Sicsu (2002, p. 37).
5. Nesse sentido, para o Brasil, os Fundos Setoriais de incentivo à pesquisa e a experiência de intercâmbio universidade-empresa também se apresentam como experiências bem-sucedidas.
6. Como destaca Sicsu (2002, p. 39), a questão dos procedimentos alfandegários, bem como os regimes aduaneiros especiais são aspectos relacionados como importantes nas sondagens realizadas pelo MDIC junto a investidores potenciais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria de Política Econômica. Departamento Econômico. *Nota para a imprensa*. Vários números.
- CEPAL (2000) *La inversión extranjera en América Latina e Caribe 2000*. Santiago: Cepal/Nações Unidas.
- CHESNAIS, F. (1995) “A globalização e o curso do capitalismo de Fim-de-século”. *Economia e Sociedade*. Campinas: Unicamp, n. 5.
- EICHENGREEN, B. (2000) *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34.
- FUNCEX. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior. Vários números.
- GONÇALVES, R. (1984) “A internacionalização da produção: uma teoria geral?”. *Revista de Economia Política*, v. 4, n. 1 (13), jan.-mar.
- (1999) *Globalização e desnacionalização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- (2000) *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo: Contexto.
- , BAUMANN, R., CANUTO, O., PRADO, L. C. D. (1999) *A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- HELLEINER, E. (1994) *States and the Reemergence of Global Finance*. Ithaca: Cornell University Press.
- IEDI (2002) *A política de desenvolvimento Industrial: o que é e o que representa para o Brasil*. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial.
- (2002a) *Economias emergentes: incentivos para a atração de investimentos*. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial.
- KREGEL, J. A. (1996) “Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia das políticas nacionais”. *Economia e Sociedade*. Campinas: Unicamp, n. 7, p. 29-49, dez.
- LACERDA, A. C. de (1998) *O impacto da globalização na economia brasileira*. São Paulo: Contexto.

- (org.) (2000) *Desnacionalização: riscos, mitos e desafios*. São Paulo: Contexto.
- (2001) *O Brasil na contramão? Reflexões sobre Plano Real, globalização e política econômica*. São Paulo: Saraiva.
- (2002) “Políticas de atração de investimentos diretos estrangeiros para a economia brasileira”. In: A. D. Leite e J. P. Reis Velloso (orgs.), *O novo governo e os desafios do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- *et al.* (2000b) *Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva.
- LALL, S. (1998) “Exports of manufacture by developing countries: emerging patterns of trade and location”. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 11, n. 2.
- (2000) “Export performance, technological upgrading and FDI strategies in the Asian NIEs, with special reference to Singapore”. Cepal, *Série Desarrollo Productivo*, n. 88.
- LEITE, A. D., REIS VELLOSO, J. P. (2002) *O novo governo e os desafios do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- MEDIROS, C. A. (1997) “Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina”. In: M. C. Tavares e J. L. Fiori. (orgs.), *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes.
- MORTIMORE, M. (2000) “Corporate strategies for FDI in the context of the new economic model”. *World Development*, v. 28, n. 9.
- MORTIMORE, M., VERGARA, S., KATZ, J. (2001). “La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina”. Cepal, *Série Desarrollo Productivo*, n. 107.
- SICSU, B. B. (2002) “Desenvolvimento da indústria de componentes para o complexo eletrônico”. XIV Fórum Nacional. Rio de Janeiro, maio de 2002, 33 p.
- SOBEET (2003) “Novas evidências sobre o IDE no Brasil”. *Carta da Sobeet*, Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e Globalização Econômica, ano V, n. 24, jan.-fev.
- UNCTAD (2001) *World Investment Report: Promoting Linkages*. Genebra.
- (2002a) *Trade and Development Report*. Nações Unidas, Nova York.
- VEIGA, P. M. (2000) (org.) *O Brasil e os desafios da globalização*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Sobeet.