

Inacio Junior, Edmundo; Garcia Ribeiro, Cássio

Working Paper

Agências de promoção de investimento: Papel, funções, atividades e definição de estratégias

Texto para Discussão, No. 2628

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Inacio Junior, Edmundo; Garcia Ribeiro, Cássio (2021) : Agências de promoção de investimento: Papel, funções, atividades e definição de estratégias, Texto para Discussão, No. 2628, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2628>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/240822>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2628

**AGÊNCIAS DE PROMOÇÃO DE
INVESTIMENTO: PAPEL, FUNÇÕES,
ATIVIDADES E DEFINIÇÃO
DE ESTRATÉGIAS**

**Edmundo Inácio Júnior
Cássio Garcia Ribeiro**

TEXTO PARA DISCUSSÃO



AGÊNCIAS DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTO: PAPEL, FUNÇÕES, ATIVIDADES E DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIAS

Edmundo Inácio Júnior¹
Cássio Garcia Ribeiro²

1. Pesquisador visitante do Ipea. Professor MS3.2 na Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (FCA/Unicamp). *E-mail*: <inaciojr@unicamp.br>.

2. Pesquisador visitante do Ipea. Professor adjunto I no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (Ieri/UFU). *E-mail*: <cassiogarcia@ufu.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

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

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

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

Nilo Luiz Saccaro Júnior

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

André Tortato Rauem

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 (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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.

JEL: F21; G28.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2628>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO	9
3 PAPEL DAS AGÊNCIAS DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS (APIs) NA ATRAÇÃO DE IDE	10
4 FUNÇÕES E TÉCNICAS DE PROMOÇÃO DE IDE: DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES	27
5 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DAS APIs: IMPORTÂNCIA E DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE DESEMPENHO	31
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	32
REFERÊNCIAS	34

SINOPSE

Tem ganhado força na agenda dos governos nacionais as políticas que visam a favorecer a atração de ambiente de desenvolvimento integrado (em inglês, *integrated development environment* – IDE), em grande medida apoiadas nas chamadas agências de promoção de investimentos (APIs). O objetivo deste *Texto para discussão* (TD) é analisar o rol de instrumentos adotados por tais agências. A metodologia empregada nesta pesquisa se apoia em pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e análise de dados secundários. Com base neste estudo, é possível afirmar que o leque de mecanismos adotados pelas APIs não se restringe aos serviços que ocorrem no decorrer dos estágios de definição e estabelecimento dos projetos de IDE, tais como a promoção de visitas ao local onde se dará o investimento e a promoção de reuniões de trabalho com *stakeholders* locais. Esse leque também abarca a prestação de assistência adicional, já após a implementação das empresas multinacionais (EMNs) nesse local, de modo a favorecer as decisões de expansões e reinvestimentos realizados por tais empresas, como a disponibilização de banco de dados de fornecedores locais e serviços de *ombudsman*. Este estudo indica também a importância de que as APIs se engajem na criação e revisão permanente de um planejamento estratégico. Tal documento assume a função de subsidiar a elaboração dos instrumentos de atração e retenção de IDE a serem adotadas pelas agências. Ademais, este TD indica a importância do processo de avaliação das políticas praticadas pelas APIs, com vistas a averiguar a efetividade dessas políticas, além de indicar a necessidade de eventuais ajustes, alteração nas prioridades, bem como no leque de instrumentos utilizados.

Palavras-chave: investimento; *ombudsman*; estrangeiro; agência.

ABSTRACT

Policies aimed at favoring the attraction of FDI have been gaining strength on the agenda of national governments, largely supported by the so-called Investment Promotion Agencies (APIs). The purpose of this Discussion paper is to analyze the list of instruments adopted by such agencies. The methodology used in this research is based on bibliographic research, documentary research and analysis of secondary data. Based on the present study, it is possible to state that the range of mechanisms adopted by the APIs are not restricted to services that occur during the stages of definition and establishment of FDI projects, such as promoting visits to the place where the investment will take place and the promotion of working meetings with local stakeholders. This range also includes the provision of additional assistance, already after the implementation of MNCs in that location, in order to favor the decisions of expansions and reinvest-

ments made by such companies, such as the availability of a database of local suppliers and ombudsman services. This study also indicates the importance of APIs engaging in the creation and permanent review of strategic planning. Such document assumes the function of subsidizing the elaboration of the instruments of attraction and retention of FDI to be adopted by the Agencies. In addition, this Text for Discussion indicates the importance of the process of evaluating the policies practiced by the APIs, with a view to ascertaining the effectiveness of these policies, in addition to indicating the need for any adjustments, changes in priorities, as well as the range of instruments used.

Keywords: investment; ombudsman; foreign; agency.

1 INTRODUÇÃO

O investimento direto estrangeiro (IDE) pode ser definido como aquele que atravessa as fronteiras. Os IDEs trazem várias externalidades positivas aos países hospedeiros como a entrada de capital estrangeiro não especulativo, o aumento do emprego, o aumento do produto interno bruto (PIB), a melhoria na balança de pagamentos e a transferência de habilidades e tecnologias das empresas multinacionais (EMNs) às empresas locais (Zanatta 2006; Sabbatini, 2008).

É importante ressaltar que as EMNs não conseguem capturar todas as externalidades decorrentes de seus empreendimentos nos países hospedeiros. Nesse contexto, justifica-se a existência de políticas de incentivos ao IDE, cujo foco é criar recompensas às EMNs em função dos benefícios que elas trazem às economias receptoras de seus investimentos.

Acredita-se que as políticas de promoção de investimentos tenham um grande impacto no nível de IDE atraído. De acordo com Wells e Wint (2000), um aumento de 10% no orçamento de promoção de investimentos levará a um aumento de 2,5% no IDE. Harding e Javorcik (2007) também encontraram uma relação positiva entre promoção de investimentos e sucesso na atração de IDE.

Nos últimos tempos, é possível perceber que as agências de promoção de investimentos (APIs) estão assumindo protagonismo dentro do rol das políticas de atração de investidores estrangeiros. Pode-se aventar que a razão para o sucesso das atividades realizadas pelas APIs na captação de IED se deve à assimetria de informação que os investidores estrangeiros enfrentam ao entrar em um novo mercado. Assim, informações e assistência prestadas por tais agências podem favorecer a tomada de decisões dos investidores diretores no tocante à localização de projetos de IED de alto valor agregado (Hornberger, Battat e Kusek, 2011).

A importância das APIs aumenta especialmente nos países com uma maior distância cultural entre o potencial investidor e o local em que o IDE é realizado. Assim, tais agências podem contribuir no sentido de dirimir o clima de imprevisibilidade que em muitos casos caracteriza a decisão de investimento, decorrente, por exemplo, do acesso limitado a informações acerca do local onde ocorrerá o investimento. Tendo como pano de fundo o tema do IDE, o objetivo deste estudo será examinar as APIs, destacando suas principais características, modelos de governança, funções que assumem e atividades que desempenham.

Este estudo se justifica, pois, em que pese a importância crescente das APIs no âmbito das políticas de atração de IDE em vários países do mundo, observa-se a existência de poucas pesquisas, especialmente nacionais, que se debruçam sobre tal tema. A explicação para isso muito provavelmente está associada ao fato de que a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – ApexBrasil (antiga Apex) até recentemente estava mais focada na promoção dos produtos e serviços brasileiros no exterior. Assim, esta pesquisa se propõe a trazer à tona informações, dados e análises referentes ao tema em questão, que poderão auxiliar os *policy makers* e demais interessados brasileiros, ao revelar tendências, melhores práticas e obstáculos existentes.

Em relação à metodologia empregada, este estudo se apoiou em três instrumentos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e análise de dados secundários. A pesquisa bibliográfica envolveu a revisão da literatura concernente aos temas de IDE, políticas de atração de IDE e APIs. Quanto à pesquisa documental, ela se alicerçou na análise de relatórios publicados por instituições como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (em inglês, United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) e *Web Animations API* (WAAPI), bem como por algumas APIs, que direta ou indiretamente, têm como foco os mesmos temas investigados a partir da pesquisa bibliográfica. Tais relatórios contêm informações e dados extremamente ricos que auxiliam na caracterização do comportamento do IDE. Além disso, a partir deles foi possível detalhar questões como perfil, focos, *status* legal, áreas de atuação, principais funções e atividades realizadas pelas APIs, definições de prioridades e sistema de avaliação, contribuindo, portanto, para a caracterização do nosso objeto de estudo.

Por último, mas não menos importante, convém ressaltar a utilização e análise de dados secundários neste estudo. Tais dados estão contidos nos relatórios mencionados no parágrafo anterior. Ou seja, o estudo se debruça e apresenta dados (que já foram coletados e tabulados) atuais e interessantes tais como montantes financeiros de IDE, orçamento e recursos destinados a cada função das APIs.

O texto está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na seção 2 são apresentadas as características dos IDEs, bem como suas distinções e motivações. Na seção 3 são expostos os dados e estudos que comprovam o papel das APIs na atração de IDE, bem como as funções adotadas pelas agências visando atrair e reter o IDE.

Na seção 4 são apresentadas as definições de prioridades no que tange à promoção de IDE, bem como as funções e técnicas utilizadas por investidores e APIs. A seção 5 avalia o desempenho das APIs e expõe a importância de seus critérios de desempenho. Por fim, a seção 6 tece as considerações finais.

2 INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

O investidor direto responsável pelo IDE tem como objetivo “a obtenção de um interesse duradouro em uma economia que não seja a sua” (OECD, 2008). De acordo com o mais recente *Global Investment Trends Monitor* da UNCTAD, publicado em janeiro de 2019, os fluxos globais de IED foram de US\$ 1,2 trilhão em 2018, o que representa uma redução de 19% em comparação ao ano anterior. No entanto, apesar desse declínio, o número de projetos *greenfield* anunciados aumentaram 29% em relação a 2017. Segundo o *World Investment Report* (UNCTAD, 2007; 2008), o IED representou US\$ 1,45 trilhão no mundo em 2013.

As principais formas em que o IDE ocorre incluem investimento direto em empresas de propriedade integral (os chamados projetos *greenfield*), a expansão do IDE, *joint ventures* e as fusões e aquisições. Cabe destacar que o IDE deve ser distinguido do investimento em carteira, na medida em que o IDE representa a manutenção e a criação de recursos reais e ativos produtivos (uma fábrica, escritório etc.), enquanto o investimento em carteira apenas transfere a propriedade de ativo de um indivíduo ou instituição para outro. Os investimentos em carteira são geralmente organizados por meio de mercados financeiros e de capitais (UNIDO, 2003).

Para a economia hospedeira o IDE pode trazer importantes externalidades positivas, tais como: entrada estável de capital estrangeiro; aumento do emprego; aumento do PIB; melhoria na balança de pagamentos; e transferência de habilidades e tecnologias. O ingresso do capital produtivo estrangeiro é particularmente importante para as economias em desenvolvimento e em transição devido à necessidade que esses países possuem para acelerar seu processo de desenvolvimento econômico (Bevan e Estrin, 2000).

No que diz respeito às motivações para o processo de internacionalização das EMNs, Dunning e Lundan (2008) apontam para quatro fatores principais: i) exploração do mercado doméstico do país hospedeiro (e eventualmente dos países vizinhos);

ii) exploração dos recursos naturais ou mão de obra não-qualificada; iii) racionalização da produção para se apropriar economias de especialização; e iv) aquisição de recursos e capacidades. Além dessas motivações, pode-se afirmar que os investidores diretos selecionam destinos de países e localizações levando em conta questões como:

- ambiente político;
- ambiente econômico;
- regulamentos governamentais;
- infraestrutura;
- trabalho (ou seja, perfil e habilidades);
- instituições financeiras;
- mercado consumidor; e
- qualidade de vida (UNIDO, 2003).

Evidentemente que a importância atribuída a cada um desses fatores varia de acordo com as especificidades de cada EMN e de seus projetos. O mesmo se aplica aos países que pretendem atrair IDE. Ou seja, cada país possui particularidades que o diferenciam dos demais em termos de desenvolvimento econômico, ambiente político, vantagens competitivas, suas políticas de atração de investimento e sua capacidade para colocá-las em prática.

Com base no exposto, pode-se afirmar que a decisão no que se refere à localização do investimento está nas mãos da EMN, que levará em conta as vantagens e desvantagens apresentadas pelas opções existentes. Nas próximas seções o objetivo será examinar as APIs, destacando suas principais características, modelos de governança, funções que assumem e atividades que desempenham.

3 PAPEL DAS AGÊNCIAS DE PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS (APIs) NA ATRAÇÃO DE IDE

Os estudos mais recentes sobre atração de IDE têm demonstrado o importante papel assumido pelos instrumentos de facilitação de negócios. Tais instrumentos podem ser definidos como o conjunto de políticas e ações destinadas a facilitar o processo

de estabelecimento e expansão dos investimentos levados a cabo pelos investidores diretos, auxiliando-os também em questões atreladas ao dia a dia de seus negócios nos países anfitriões (UNTACD, 2018).

Wint e Williams (2002) argumentam que a política de promoção de investimento tem como intuito, inicialmente, colaborar com a construção da imagem de um local interessado em atrair IDE, a partir da disseminação de informações sobre tal localidade e fornecimento de serviços aos potenciais investidores. Portanto, os países têm buscado interferir ativamente na decisão das EMNs por meio da criação de instrumentos de facilitação de negócios (pré-investimentos) e ações destinadas à retenção e expansão desses negócios (pós-investimento), atividades frequentemente encabeçadas pelas APIs.

Com base na literatura existente, pode-se dizer que as políticas de promoção de investimento, particularmente no que diz respeito àquelas realizadas pelas APIs, são úteis, pois buscam eliminar possíveis assimetrias de informação que possam atrapalhar a competitividade de uma localidade na atração de novos IDEs (Wint e Williams, 2002). A importância dessas agências no âmbito das políticas de atração de investimento adotadas pelos países é evidenciada pelo aumento substancial no número de APIs em todo o mundo a partir da década de 1990.

De acordo com a pesquisa da WAAPI, 84% das APIs foram estabelecidas nos últimos 27 anos e a idade média das agências é de 18 anos. O crescimento substancial das APIs após a década de 1990 decorre, em grande medida, da abertura economia mundial e liberalização dos regimes de IDE (UNTACD, 2018). Com a liberalização da economia mundial, o IDE se tornou fator importante para o desenvolvimento das economias domésticas, de modo que a competição entre os locais para atraí-lo aumentou.

Atualmente, todos os países, com poucas exceções, possuem sua própria API nacional. Além das APIs nacionais, observa-se também uma tendência de criação de APIs regionais (em provinciais, estados e municipais). Existem aproximadamente mais de 10 mil APIs estabelecidas em todo o mundo (Dressler, 2018). Elas representam o primeiro ponto de contato entre os locais interessados em receber novos IDEs e os potenciais investidores e com frequência acabam se tornando o principal parceiro das EMNs nas etapas pré e pós-investimento. Nesse sentido, de acordo com Harding e Javorcik (2012), a ausência de tal instituição pode reduzir a probabilidade de o país ser considerado possível anfitrião de IDE.

Nas próximas seções serão apresentados dados que se apoiam fundamentalmente em dois estudos: i) o relatório da OCDE intitulado *Mapping of Investment Promotion Agencies in OECD Countries* (OECD, 2018);¹ e ii) o relatório da WAAPI intitulado *Overview of investment promotion: report of the findings from the WAAPI Annual Survey of 2018*.² Trata-se de pesquisas atuais e bastante exaustivas, abarcando tópicos relacionados às características institucionais das APIs, recursos, estratégias e atividades realizadas. Os dados e informações disponíveis nesses dois relatórios nos permitirão construir um retrato do nosso objeto de estudo, elucidando suas características, áreas de atuação, funções e atividades executadas.

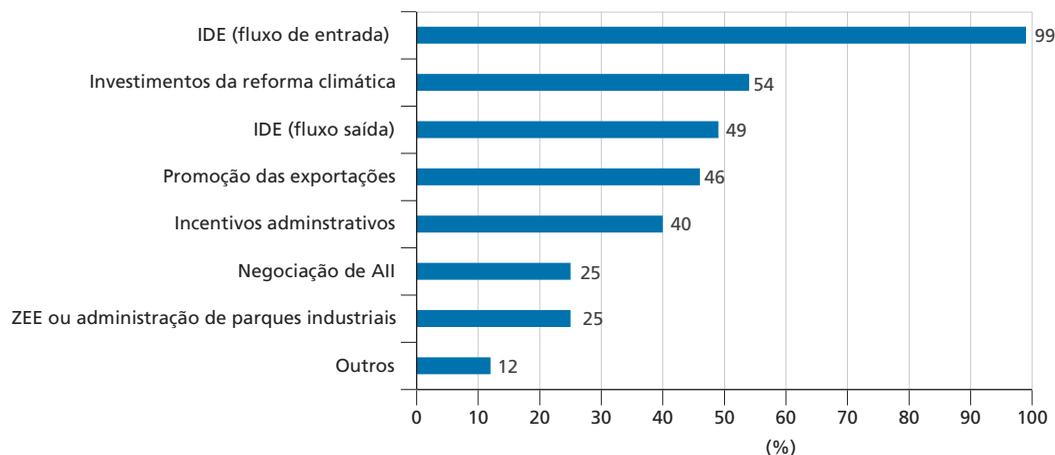
3.1 Áreas de atuação, *status* legal, funções e atividades executadas

É importante ressaltar que muitas das APIs, além da promoção da entrada de IDE (investment inward), também fomentam a internacionalização das empresas do país (ou seja, o chamado investment outward). Conforme é possível observar No gráfico 1, praticamente todas as APIs incluídas na pesquisa de campo (99%) realizam a promoção do influxo de IDE e uma boa parte delas se dedicam a atividades/reformas ligadas ao clima de investimento (54%), à internacionalização das empresas do país (49%) e à promoção de exportações (46%).

1. Tal estudo apresenta dados e informações acerca das características institucionais, áreas de atuação, *status* legal, vinculação ao setor público e/ou setor privado, funções exercidas e atividades executadas pelas APIs de 32 países da OCDE.

2. Este texto utiliza informações obtidas na pesquisa anual publicada por WAAPI (2018). As perguntas da pesquisa abrangem tópicos relacionados às características institucionais das APIs, recursos, estratégias, avaliação de desempenho e futuro das políticas de promoção de investimentos. O questionário (*on-line*) foi distribuído aos membros da WAAPI de abril a julho de 2018. Para aumentar a resposta e a taxa de conclusão da pesquisa, vários lembretes por *e-mail* foram enviados, seguidos por telefonemas, permitindo que se chegasse a um total de 67 respostas. Em termos de classificações geográficas, 33% (22) das agências são da Europa e Ásia Central, 24% (16) são da América Latina e Caribe, 18% (12) são da África subsaariana, 12% (8) são do Oriente Médio e Norte da África, 9% (6) são do Leste Asiático e Pacífico e 4% (3) são do sul da Ásia.

GRÁFICO 1
Mandatos realizados pelas APIs
(Em %)



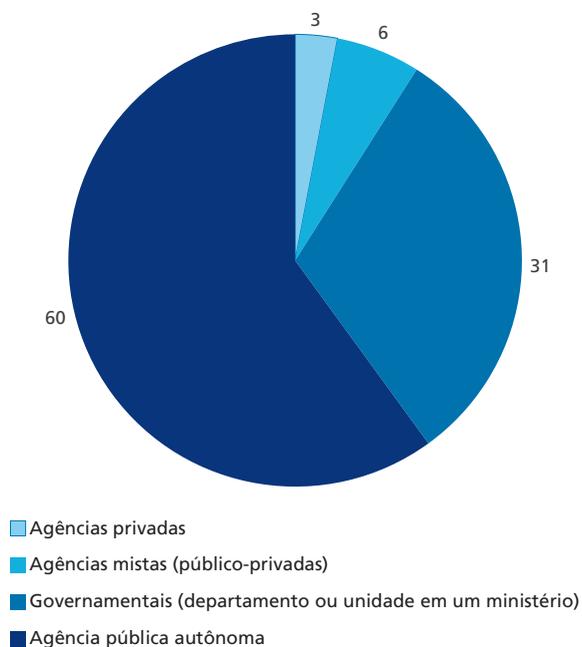
Fonte: WAAIPI (2019, p. 6).

Outro aspecto que deve ser destacado aqui diz respeito à base legal e ao ambiente institucional sob os quais as APIs se apoiam. Tais fatores afetam seu desempenho, assim como seu vínculo com o governo e/ou setor privado, a composição de seus quadros, as habilidades de seus funcionários e a eficácia de suas ações. Assim, a experiência evidencia a importância da existência de estruturas legais claras que estabeleçam seus poderes, funções e responsabilidades. Agências com bases legais fracas e sem a disponibilidade de recursos para a execução de suas tarefas raramente serão eficazes (UNIDO, 2003). O *status* legal das APIs – geralmente formalizado por lei – pode assumir os seguintes formatos:

- governamental (departamento ou unidade dentro de um ministério);
- órgão público autônomo;
- organização público-privada; e
- organização privada.

No contexto da OCDE, como é possível visualizar no gráfico 2, os órgãos públicos autônomos representam o *status* dominante (60% do total), enquanto cerca de um terço dessas IPAs são totalmente governamentais. Apenas uma agência é totalmente privada (Suíça) e duas são entidades público-privadas (Islândia e Suécia).

GRÁFICO 2
Forma legal das APIs
(Em %)

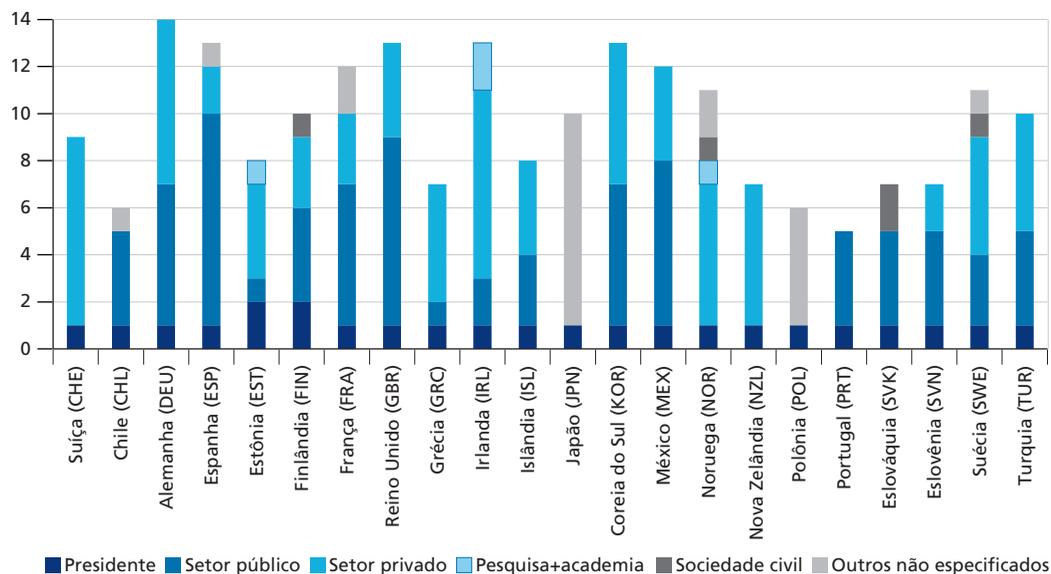


Fonte: OECD (2018, p. 21).

Muitas vezes, as agências de promoção estão vinculadas ao escritório do chefe de Estado, sobretudo quando essa política ganha o *status* de estratégica dentro da agenda do país. Conforme ressaltado na seção anterior, a disputa entre os locais pela atração e retenção de IDE tem se acirrado. Isso reforça as razões para anexar a agência ao escritório do chefe de Estado, pois tal vinculação aumenta sua legitimidade perante as EMNs (OECD, 2018; WAAPI, 2019).

No que diz respeito à governança das APIs, um componente importante é o papel exercido pelo seu conselho de administração. Tal figura externa às agências, tem por finalidade supervisioná-las e/ou aconselhá-las. Os conselhos variam muito de uma organização para outra, podendo ter somente natureza consultiva ou possuir um poder de decisão elavado. Tais conselhos podem ser compostos por representantes públicos ou privados, ou ambos, e as vezes incluem representantes da academia, sociedade civil e outros segmentos da sociedade.

GRÁFICO 3
Composição do quadro de comando das APIs
(Em %)



Fonte: OECD (2018, p. 23).

No contexto da OCDE, todos os conselhos têm um presidente e são amplamente dominados por representantes dos setores público e privado. Esses dois setores contribuem, em média, com 37,6% e 40,5% do total de conselheiros, respectivamente, mas sua distribuição varia muito de um país para outro, o que fica evidente a partir da análise do gráfico 3. Os presidentes costumam ser do setor público, mas também podem ser oriundos do setor privado em alguns casos. Outras categorias, como representantes da comunidade de pesquisa e acadêmica e da sociedade civil, respondem por quotas marginais desses conselhos.

Um aspecto central sobre a atuação das APIs diz respeito às funções e atividades que exercem. Wint e Williams (2002) argumentam que há quatro funções principais executadas pelas IPAs, a saber: i) construção de imagem; ii) geração de investimento; iii) facilitação e retenção de investimentos; iv) e defesa de políticas (ver quadro 1).

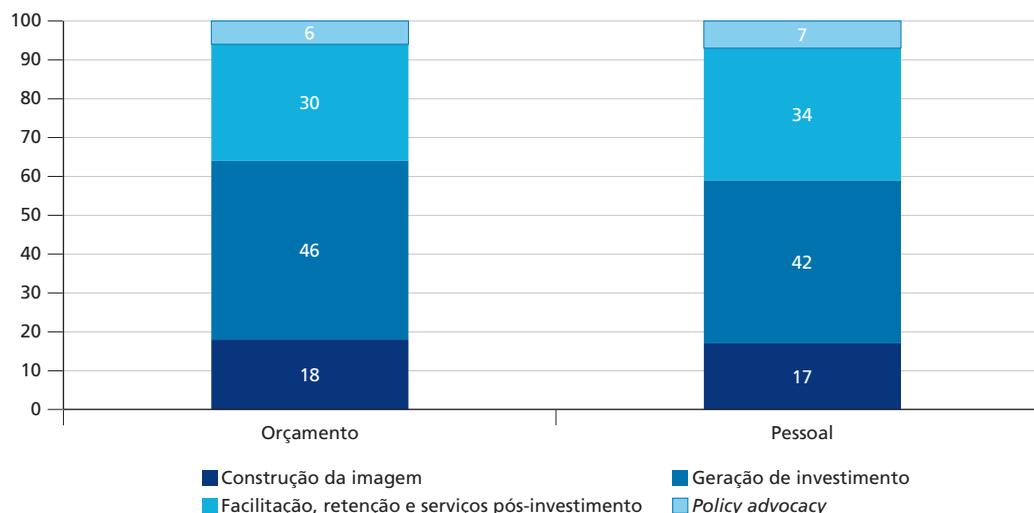
QUADRO 1
Principais funções das APIs

	Construção da imagem	Geração de investimento	Facilitação, retenção, serviços pós-investimento	<i>Policy advocacy</i>
Objetivos principais	<ul style="list-style-type: none"> • Criar uma percepção positiva sobre um país como potencial destino de IDE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Abordar investidores estrangeiros e convencê-los a realizar investimentos produtivos no país anfitrião. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar a implementação de projetos de investimento; • maximizar seus benefícios econômicos e gerar reinvestimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorar a percepção dos investidores estrangeiros sobre o clima de investimento no país anfitrião e propor mudanças para melhorar a política de atração de IDE.
Exemplos de atividades	<ul style="list-style-type: none"> • Planos de <i>marketing</i>; • campanhas midiáticas; • sítios (<i>website</i>); • publicações; • eventos de divulgação em geral e de relações públicas (RP). 	<ul style="list-style-type: none"> • Encontros com investidores estrangeiros; • campanhas de busca potenciais investidores diretos; • eventos de Comunicação e RP setor/investidor-específico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fornecimento de informações; • visitas a instalações; • suporte administrativo (incluindo serviços de balcão único); • programas de interação EMNs-PMEs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análise de <i>rankings</i> globais; • pesquisas junto a investidores estrangeiros e associações industriais; • avaliação de impacto das políticas adotadas; • encontros com o governo.

Fonte: OECD (2018, p. 37).

Subjacente a essas funções, há inúmeras ferramentas/atividades tais como: *e-marketing*; *website*; campanhas midiáticas; encontros com investidores estrangeiros; suporte administrativo; estabelecimento de canais que permitam o diálogo entre investidores diretos e o governo, seja para solucionar problemas ou influenciar políticas; análise de *rankings* globais de IDE etc.

GRÁFICO 4
Alocação do orçamento e pessoal segundo funções principais das APIs¹
(Em %)



Fonte: OECD (2018, p. 39).

Nota: ¹ Média das APIs dos 32 países da OECD, baseado no quadro de 2016.

A API média da OCDE dedica a maior parte de seus recursos financeiros às atividades de geração de investimentos (46%), seguido pelos serviços de facilitação e retenção de IDE (30%), criação de imagem (18%) e, finalmente, *policy advocacy* (6%), como mostra o gráfico 5, evidenciando que a mesma tendência é observada no caso.

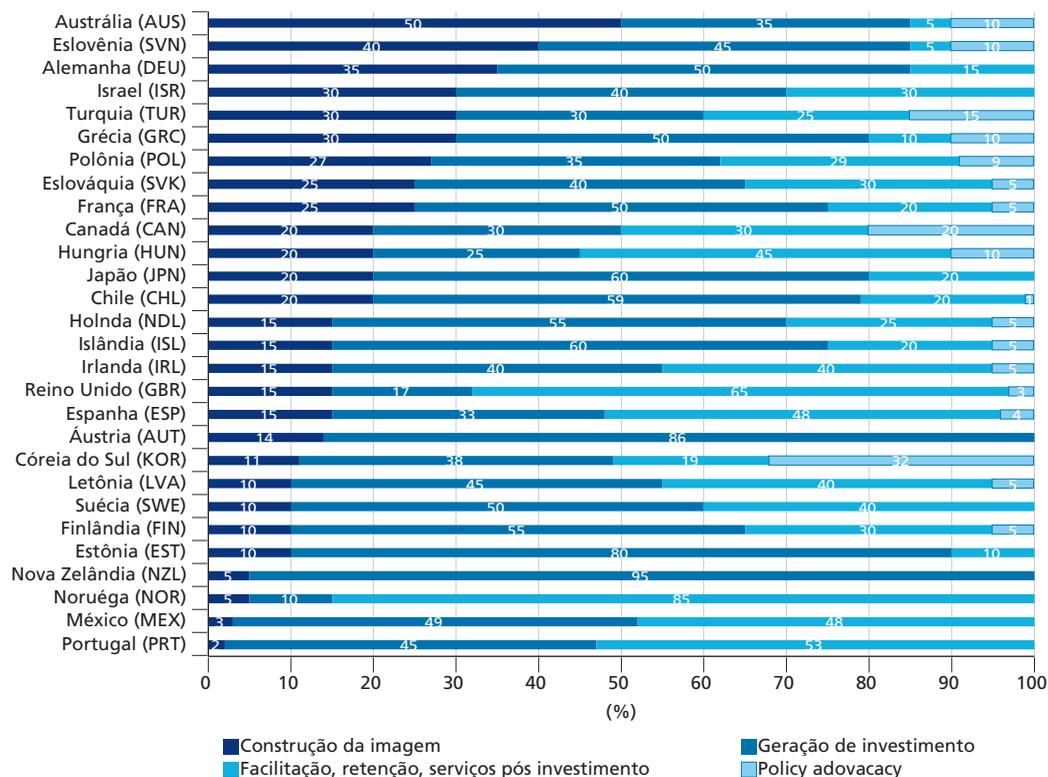
É importante destacar que esses dados ocultam diferenças entre as APIs que não podem ser explicadas apenas pelo tamanho total de seu orçamento. Nesse sentido, pode-se dizer que não há correlação direta entre o tamanho do orçamento e a alocação de recursos para uma única função: a tendência média demonstra que um aumento no orçamento total provavelmente será distribuído pelas diferentes funções, em vez de alocado de maneira desproporcional em uma função específica.

O gráfico 5 revela o quão heterogêneas são as APIs da OCDE em termos da alocação de recursos entre as quatro funções principais de uma agência de promoção de IDE.

GRÁFICO 5

Alocação dos recursos segundo funções principais entre as APIs da OCDE

(Em %)



Fonte: OECD (2018, p. 39).

O gráfico 5 revela que, a despeito da tendência explicitada no gráfico 4, em termos de alocação de recursos (ou seja, há um volume maior de recursos aplicados funções de geração de investimento – 56% do total –; e facilitação, retenção e serviços pós-investimento – 30% do total), há casos de países que não seguem tal tendência. A API australiana, por exemplo, despende 50% de seus recursos na função de construção de imagem. Por seu turno, no caso das APIs de Hungria, Grã-Bretanha, Espanha, Noruega e Portugal, observa-se que o maior volume de recursos é alocado na função de facilitação e retenção de IDE. Não obstante essas diferenças, a maior parte das APIs dos países da OCDE realiza as quatro estratégias de promoção de IDE. Mas há casos de países que levam a cabo três funções (Japão, Chile, Suécia, Noruega, México e Portugal); e somente duas funções (Áustria).

No contexto da OCDE, a maioria das atividades que se enquadram nas funções de criação de imagem e geração de investimento é realizada por uma parcela significativa das APIs. Por outro lado, o portfólio de serviços de facilitação e retenção de investimentos e *policy advocacy* varia muito de uma API para outra. No geral, 6% das APIs da OCDE podem ser classificadas como criadoras de imagens, pois dedicam uma parcela significativamente maior de seus recursos do que a média para a criação de imagens; 41% se qualificam como geradoras de investimentos, pois a alocação de seus recursos nessa função é bastante expressiva comparativamente ao dispêndio que realizam com as outras três funções; 25% são facilitadoras, pois um percentual elevado do seu orçamento é aplicado no amplo portfólio de atividades de facilitação e retenção de investimentos; e 28% podem ser classificadas como APIs balanceadas, visto que se propõem a ter um portfólio relativamente amplo (OECD, 2018).

Nas próximas quatro subseções o objetivo será elucidar cada uma das quatro funções adotadas pelas APIs para atrair e reter IDE, bem como as atividades e ferramentas subjacentes a cada uma delas, trazendo à tona dados secundários³ e contribuições da literatura especializada.

3. Especialmente daqueles contidos no relatório da OECD (2018).

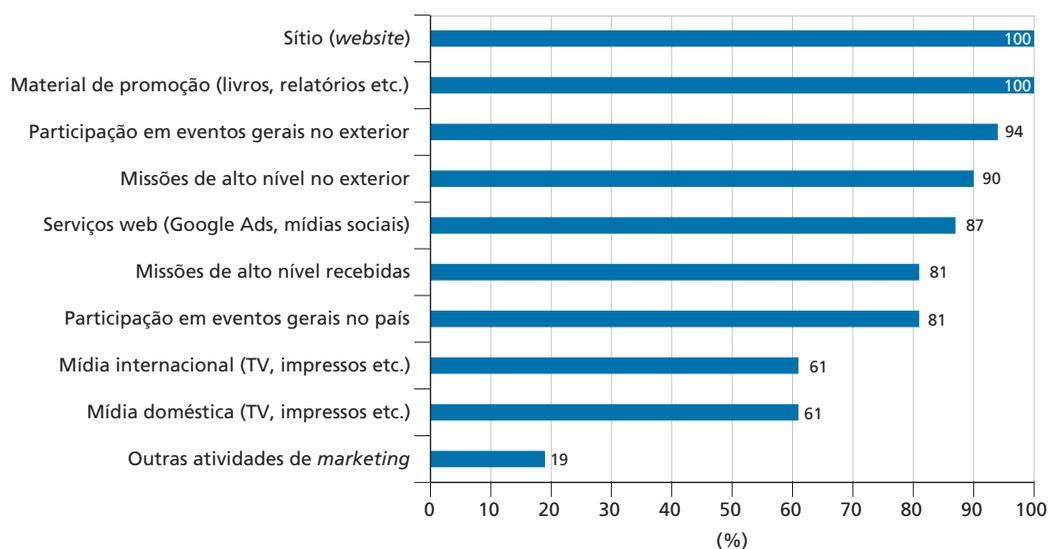
3.2 Atividades de criação de imagens

As atividades de criação de imagens, embora envolvam apenas 18% do orçamento total médio das APIs da OCDE e 17 % do total de funcionários, aparecem como uma área essencial para a grande maioria das APIs. Das nove atividades que fazem parte dessa função, sete são realizadas por pelo menos 80% das agências, incluindo cinco realizadas por 90% ou mais. Todas as APIs da OCDE divulgam seus países por meio de *homepages* e publicam materiais promocionais, como folhetos e guias de investimento (ver gráfico 6). Ter uma *homepage* é uma maneira econômica de oferecer informações centralizadas, disponíveis, atualizadas e importantes para os potenciais investidores estrangeiros.

GRÁFICO 6

Participação das atividades referentes à função de construção da imagem entre as APIs da OCDE

(Em %)



Fonte: OECD (2018, p. 42).

Ainda em relação à política de construção de imagem, há que se destacar também o uso de guias e folhetos de investimento, ferramentas de *marketing* mais tradicionais. Elas oferecem a vantagem de representar opções mais baratas em comparação com a publicidade na TV e na mídia impressa. Por fim, como pode ser observado no gráfico 6, 94% das APIs organizam ou participam de eventos de relações públicas no exterior, como fóruns gerais de negócios, feiras e missões.

3.3 Atividades de geração de investimentos

Conforme já destacado, a geração de investimentos representa o objetivo principal da política de promoção de IDE. Quase todas as APIs da OCDE (97%) iniciam reuniões individuais, organizam ou participam de missões com investidores no exterior e no país de origem, organizam ou participam de eventos em setores específicos no exterior, como *roadshows*, fóruns de negócios e feiras e realizam a análise de dados primários. Outras atividades de geração de investimentos foram mencionadas pelas agências participantes da pesquisa, tais como: tratamento de solicitações (90%); receber missões estrangeiras setor/investidor-específicas (90%); estudos de mercado (90%); e campanhas pró-ativas (87%).

GRÁFICO 7
Participação das atividades referentes à função de geração de investimento entre as APIs da OCDE
(Em %)



Fonte: OECD (2018, p. 43).

As atividades atreladas à geração de investimentos são realizadas no exterior, mas a maioria desses esforços incorpora um forte elemento doméstico. Muitas das técnicas usadas internacionalmente também podem ser utilizadas no plano doméstico, direcionadas a potenciais parceiros de *joint ventures* com EMNs, filiais locais de EMNs já instaladas que estejam dispostas a realizar novos investimentos, seja no mercado em que já atuam, seja em novos mercados (por exemplo, aumentando as ligações para trás e para frente de seus empreendimentos).

Há casos em que a maioria do novo investimento estrangeiro vem da expansão de empresas que já estão no país por meio de reinvestimentos do lucro obtido localmente. Essa situação foi observada na Coreia do Sul em 2018. O reinvestimento aumentou 68,5% em comparação com 2017, enquanto os novos investimentos sofreram uma queda de 4,1%. Assim, em 2018, os reinvestimentos superaram os novos investimentos em US\$ 2 bilhões (Kotra, 2019).

3.4 Atividades de facilitação e retenção de IDE

A facilitação e a retenção de investimentos consistem em serviços concebidos para acompanhar o investidor durante as etapas de definição e estabelecimento dos projetos de IDE, além de prestar assistência adicional após sua implementação e incentivar expansões e reinvestimentos por meio de serviços de pós-investimento. No relatório da OCDE, destaca-se o fato de que essa categorização (ou seja, a distinção entre atividades de facilitação e de retenção) simplifica um pouco a realidade, haja vista que algumas delas se sobrepõem. Ainda assim, a pesquisa realizada pela OCDE junto às APIs pertencentes aos países-membro dessa organização se apoia em tal categorização. Com base nos dados coletados, percebe-se um maior engajamento das IPAs incluídas no estudo nas atividades de facilitação em comparação às atividades de retenção.

TABELA 1
Número de atividades de facilitação e pós-atendimento realizadas pelas APIs da OCDE

Países	Serviços	
	Facilitação	Retenção
Turquia (TUR)	14	10
Hungria (HUN)	13	8
Letônia (LVA)	12	8
Dinamarca (DNK)	11	2
Estônia (EST)	11	6
Grécia (GRC)	11	6
Japão (JPN)	11	7
Holanda (NLD)	10	3
Eslováquia (SVK)	11	6
Grã-Bretanha (GBR)	11	6
República Tcheca (CZE)	11	9

(Continua)

(Continuação)

Países	Serviços	
	Facilitação	Retenção
Israel (ISR)	10	6
Espanha (ESP)	10	6
Suécia (SWE)	10	6
Chile (CHL)	10	7
Finlândia (FIN)	8	5
Irlanda do Norte (IRL)	8	6
México (MEX)	8	3
Islândia (ISL)	7	1
Polônia (POL)	7	3
Portugal (PRT)	7	5
Eslovênia (SVN)	7	4
França (FRA)	6	2
Coreia do Sul (KOR)	6	3
Austrália (AUS)	5	1
Canadá (CAN)	5	2
Nova Zelândia (NZL)	5	2
Noruega (NOR)	5	5

Fonte: OECD (2018, p. 46).

Do total de atividades de facilitação e retenção de IDE, 65% correspondem a serviços de facilitação, enquanto os 35% restantes se referem às atividades de retenção de investimento (ver tabela 1). As IPAs que fornecem um alto número de serviços de facilitação geralmente também oferecem um número elevado de serviços pós-investimento. Mas há casos em que essa tendência não é observada. A IPA da Dinamarca é o caso extremo: há uma clara predileção pelas atividades de facilitação vis-à-vis aos serviços de retenção (11 *versus* 2, respectivamente). A IPA da Noruega é a única entre as IPAs da OCDE em que há um equilíbrio do ponto de vista da oferta desses dois serviços.

GRÁFICO 8

Participação das atividades referentes ao serviço de facilitação de IDE entre as APIs da OCDE

(Em %)



Fonte: OECD (2018, p. 44).

Organizar visitas ao local em que o investimento se dará (94%), fornecer informações sobre fornecedores e clientes locais (90%) e reuniões de trabalho com *stakeholders* – como autoridades locais ou fornecedores locais – (90%), são as três principais atividades de facilitação de investimentos realizadas pelas APIs da OCDE (gráfico 8). Outros serviços de apoio administrativos frequentemente fornecidos pelas APIs da OCDE são: assistência com vistos e autorizações de trabalho e obtenção de financiamento (71%), suporte com questões ligadas a impostos e registros comerciais (58%), assistência com questões legais (58%) etc.

Quanto à função de retenção, ela está associada à disponibilização de serviços pós-investimento cuja finalidade é auxiliar os investidores estabelecidos a desenvolver e expandir suas atividades. Ou seja, nesse caso, o foco é tanto manter os investimentos existentes como desencadear reinvestimentos. O gráfico 9 explicita a participação percentual das atividades referentes ao serviço de retenção de IDE entre as APIs da OCDE. O serviço de *aftercare*⁴ mais utilizado por essas APIs diz respeito à solução estruturada a problemas enfrentados pelos investidores individuais (81%). O fornecimento de banco

4. No relatório da OCDE, os termos em inglês *retention* e *aftercare services* são empregados como sinônimos se referindo aos serviços pós-investimento oferecidos às EMNs com a finalidade de reter esses investimentos no país hospedeiro.

de dados de fornecedores locais e a realização de “meio campo” (*matchmaking service*) entre os investidores estrangeiros e os fornecedores e clientes locais também representam serviços fornecidos com bastante frequência pelas APIs (65% em ambos os casos).

GRÁFICO 9

Participação das atividades referentes ao serviço de retenção de IDE entre as APIs da OCDE
(Em %)



Fonte: OECD (2018, p. 46).

Dentro do escopo ligado às políticas de *aftercare*, tem ganhado importância a resposta institucional do *ombudsman*. Trata-se de uma abordagem sofisticada que provê aos investidores um leque de informações sobre o local que está se propondo a atrair o IDE e um canal criado com a finalidade de solucionar as reclamações dos EMNs. Logo, do ponto de vista das EMNs, o *ombudsman* representa a perspectiva de um canal oficial, de um interlocutor com o qual se pode tratar questões sensíveis e problemas enfrentados.

Por outro lado, permite que as consultas e os conflitos referentes aos projetos de IDE sejam identificados, monitorados e geridos. Assim, o chamado *ombudsman* de investimento serve ao governo como ferramenta de *business intelligence*, pois traz à tona novos conhecimentos que tornam possível o aperfeiçoamento da política de atração de IDE (World Bank, 2018).

O exemplo paradigmático em termos de ombudsman de investimento é o caso da Coreia do Sul. O Modelo de desenvolvimento coreano antes da crise de 1997/1998 era caracterizado pela pouca dependência do IDE. Antes do advento da crise, o país recorreria ao licenciamento estrangeiro para gerar capacitação tecnológica endógena por meio de engenharia reversa de máquinas, peças e produtos acabados importados.

No entanto, sob orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e seguindo os princípios da Organização Mundial do Comércio (OMC), a Coreia do Sul incluiu em sua agenda a promoção pró-ativa do IDE para superar a escassez de câmbio durante a crise financeira da Ásia em 1997/1998. Nesse sentido, a crise financeira asiática evidenciou a necessidade de atração de divisas por um lado e, por outro, modificou a postura do governo sul-coreano em relação à política de atração de IDE. No bojo desse processo, a partir do governo de Lee Myung-Bak, é possível observar um maior engajamento na atração de multinacionais, com foco em tornar o país um centro de negócios no nordeste da Ásia.

Em 1998, foi criada a Lei de Promoção de Investimentos Estrangeiros, a qual tinha como objetivo precípua instaurar um regime mais liberalizado ao IDE, de modo a atrair investimentos estrangeiros (produtivos) para o país e conceder assistências aos potenciais investidores. Entre as políticas de atração de IDE adaptadas pela Coreia do Sul após a crise de 1997/1998, cabe ressaltar a criação do escritório de *ombudsman* no âmbito do Korea Trade-Investment Promotion Agency (Kotra). Tal escritório representa o canal oficial que as EMNs podem lançar mão com vistas a encaminhar suas reclamações.

Além dessa função, o escritório de *ombudsman* de investimento sul-coreano tem a atribuição de identificar eventuais problemas enfrentados pelas EMNs localizadas no país e solucioná-los por meio de assessoria, dando respaldo aos investidores estrangeiros acerca do arcabouço legal do país. Caso a reclamação encaminhada pelas EMNs que atuam no país diga respeito a leis inadequadas ou óbices criados pelo governo, o escritório de *ombudsman* “pode ir além e aconselhar o investidor, propor a cooperação das autoridades governamentais e órgãos diretamente vinculados, para que haja melhorias nas políticas de investimento, procedimentos administrativos ou em leis e regulamentos” (Gabriel, 2015, p. 186). Portanto, tal escritório de *ombudsman* também tem a prerrogativa de solicitar a cooperação e a implementação de recomendações a órgãos do governo, sugerir a criação de novos instrumentos para aperfeiçoar o sistema de promoção do IDE, além de das assistências às EMNs localizadas no país.

A UNCTAD concedeu à Kotra o troféu da Associação Mundial de Agências de Promoção de Investimentos (em inglês, World Association of Investment Promotion Agencies – WAIPA) de 2006. Tal prêmio representa um reconhecimento pela excelência do sistema do *ombudsman* de investimentos estabelecido pela API sul-coreana (OECD, 2008).

3.5 Atividades de *policy advocacy*

O termo *advocacy* ou *policy advocacy* é empregado para designar a atividade de defesa de políticas públicas, não apenas pelo próprio Estado (os três poderes e o Ministério Público), como também por outros atores, tais como empresas, organizações não governamentais (ONGs), mídia, formadores de opinião etc. Mais precisamente, tais atividades estão associadas à “conscientização e mobilização de formadores de opinião e da própria população visando à mudança de paradigmas por intermédio de proposições de demandas e incentivo à atuação do poder público” (Silva, 2017).

Embora, em média, os recursos destinados à realização de atividades de defesa de política representem apenas 6% do orçamento total das APIs, sete das doze principais atividades relacionadas a essa função são realizadas por mais de 80% das agências. Cinco das seis atividades mais comuns de defesa de políticas se referem ao monitoramento do clima de investimento, o que possibilita que sejam encaminhados *feedbacks* ao governo (gráfico 10). Quase todas as APIs (97%) da OCDE participam de reuniões com o setor privado e associações empresariais investidores e fornecem *feedbacks* informais ao governo (97%).

GRÁFICO 10
Participação das APIs pesquisadas segundo a função principal de *policy advocacy*
(Em %)



Fonte: OECD (2018, p. 47).

A grande maioria das APIs (94%) acompanha e analisa classificações e *rankings* disponíveis sobre clima de investimento e competitividade, como o Índice de Competitividade Global (do Fórum Econômico Mundial – FEM) e o *Doing Business* (do Banco Mundial). O *feedback* formal através de reuniões com o presidente, o primeiro-ministro ou outras agências encarregadas da política de investimento também possuem um papel relevante dentro da função de defesa de política (90% das APIs pesquisadas), bem como a participação em forças-tarefas intergovernamentais ou conselho que se debruçam sobre reformas necessárias para favorecer o clima de investimento no país.

Algumas APIs têm um processo muito estruturado, como no caso da Business France (a API francesa), a qual uma equipe dedicada de sete economistas-chefe coleta *feedbacks* e opiniões dos investidores. Soluções e melhorias são identificadas e analisadas por meio de avaliações de impacto. Um relatório anual com sugestões concretas é entregue ao governo e posteriormente discutido com os CEOs do setor privado antes que as reformas sejam previstas e executadas (OECD, 2018).

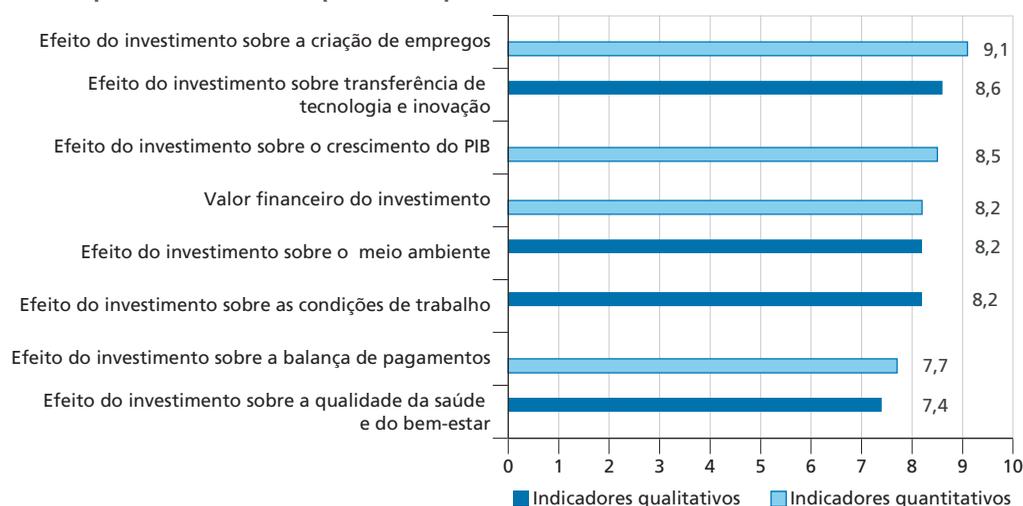
4 FUNÇÕES E TÉCNICAS DE PROMOÇÃO DE IDE: DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

Em um programa de promoção de investimentos elaborado por uma agência ao menos quatro elementos devem ser incluídos. Primeiro, as metas em termos da atração de IDE. Em segundo lugar, a identificação dos setores, empresas e países prioritários. Em terceiro lugar, as técnicas a serem empregadas no processo de atração do IDE e as prioridades a serem atribuídas às diferentes técnicas. Por fim, o quarto elemento diz respeito à especificação dos recursos necessários, detalhado por períodos, para que seja colocada em marcha a estratégia elaborada pela API para a atração de IDE (UNIDO, 2003).

Antes de determinar os níveis de investimento desejados, que é o primeiro elemento nessa formulação, as tendências internacionais acerca dos fluxos de IDE devem ser examinadas, bem como o posicionamento do país nesse quadro. É importante que as estratégias de promoção de IDE sejam baseadas em metas realistas, mas desafiadoras (UNIDO, 2003). Para que se chegue a uma meta realista, é necessário que a API leve em conta o que torna o ambiente oferecido aos investidores diretos diferente daquele oferecido pelos países concorrentes, ou seja, suas vantagens e desvantagens competitivas.

Ainda em relação às metas e ambições de um país em relação ao IDE, é importante que a IPA considere os impactos que pretende alcançar a partir do investimento atraído ou retido. Nesse sentido, além do foco tradicional nos impactos quantitativos dos investimentos (tais como valor total de um investimento, número de novos empregos criados, aumento das exportações etc.), cada vez mais as IPAs têm atribuído grande importância às características qualitativas dos projetos de IDE, como por exemplo, suas repercussões tecnológicas, os impactos ambientais e sobre a qualidade das condições dos trabalhadores (WAIPA, 2019).

GRÁFICO 11
Impactos do IDE e a importância que as APIs atribuem a eles¹



Fonte: WAIPA, (2019, p. 18).

Nota: ¹ Em uma escala de 1 (menos) a 10 (mais), qual importância é atribuída aos seguintes impactos do IDE durante o processo de triagem de investimento?

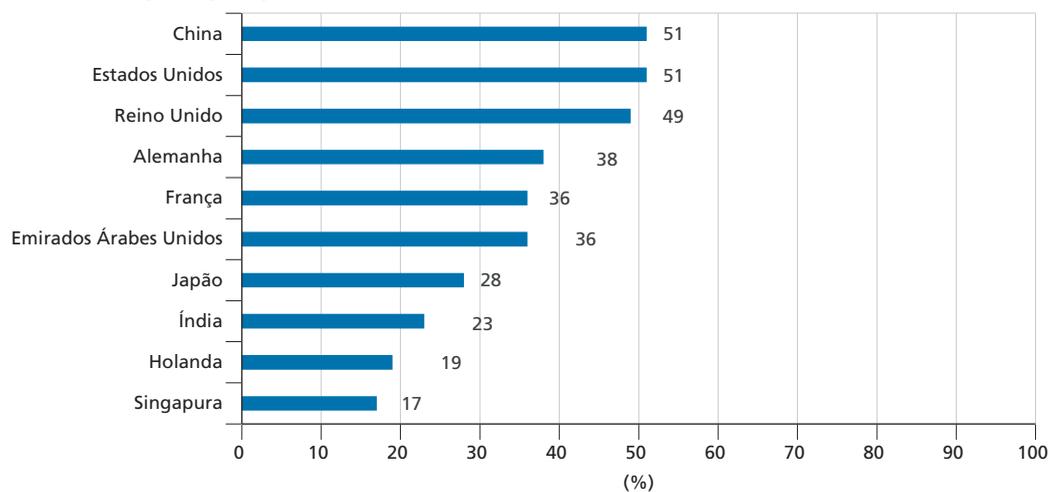
O gráfico 11 corrobora o fato de que as APIs atribuem uma importância elevada tanto aos impactos quantitativos como aos qualitativos dos projetos de IDE. Portanto, pode-se dizer que indicadores quantitativos ou qualitativos serão privilegiados pela API a depender de fatores ligados ao local (país, estado, província ou município) que pretende atrair e reter IDE e à API, tais como: i) ambições, agenda de desenvolvimento e vantagens competitivas no caso do local; e ii) missão e planejamento estratégico da agência.

A maior importância atribuída aos impactos quantitativos ou qualitativos é um aspecto a ser considerado pela API de um país na definição de suas estratégias de atração de IDE. Exemplificando, a agência japonesa Japan External Trade Organization (Jetro) tem fortalecido sua abordagem para promover os reinvestimentos das EMNs já instaladas no país, privilegiando projetos que contenham um forte componente de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Como resultado, essa é uma das agências no contexto da OCDE com maior participação de recursos dedicados à facilitação e retenção de investimentos (OECD, 2018).

A definição de prioridades em termos de setores, países e empresas é o segundo elemento que deve ser considerado na formulação de uma estratégia de promoção de investimentos. Alguns países consideram desnecessário direcionar suas atividades promocionais a setores, empresas ou país específicos, adotando uma abordagem generalista. A maioria, no entanto, concentra seus esforços promocionais em metas identificadas, a fim de alcançar os melhores resultados. A estratégia de direcionamento é prática e realizada por 94% das APIs da amostra investigada no estudo de WAIPA (2019).

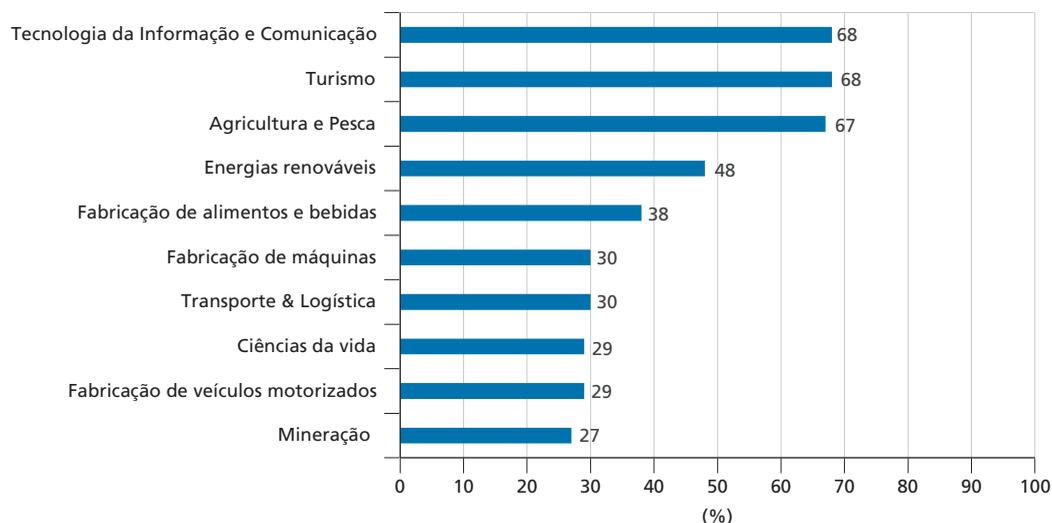
Nos gráficos 12 e 13 são apresentados os dez principais países-alvo e os dez principais setores-alvo das APIs, de acordo com dados apresentados no estudo de WAIPA (2019). Nos dois casos a soma supera os 100%, porque as APIs tinham a opção de citar mais de um país e mais de um setor. Os dez principais países-alvo, de acordo com os dados contidos na pesquisa de WAIPA (2019), são China (51%) e Estados Unidos (51%), seguidos por Reino Unido (49%), Alemanha (38%), França (36%), Emirados Árabes Unidos (36%), Japão (28%), Índia (23%), Holanda (19%) e Cingapura (17%). De acordo o mesmo estudo, os dez principais setores-alvo indicados pelas APIs que participaram do estudo são (gráfico 10): tecnologia da informação e comunicação (68%), turismo (68%), agricultura e pesca (67%), energia renovável (48%), fabricação de alimentos e bebidas (38%), fabricação de máquinas (30%), transporte e logística (30%), ciências da vida (29%), fabricação de veículos motorizados (29%) e mineração (27%).

GRÁFICO 12
Os dez principais países-alvo das APIs



Fonte: WAIPA (2019, p. 16).

GRÁFICO 13
Os dez principais setores-alvo das APIs



Fonte: WAIPA (2019, p. 14).

Um terceiro elemento da formulação da estratégia é a identificação das técnicas que farão parte do portfólio de políticas da API. A escolha e o conteúdo das técnicas mudarão necessariamente ao longo do tempo e à luz do sucesso ou insucesso das atividades realizadas no passado. As técnicas precisam ser selecionadas e priorizadas desde o início.

Se um país está recebendo muita atenção e muitas visitas de potenciais investidores, mas esse interesse não está sendo traduzido em níveis satisfatórios – em termos da aprovação e da realização de novos projetos de investimento –, deve ser dada prioridade ao serviço e facilitação e retenção de IDE. Nos casos em que o problema é de interesse insuficiente, as políticas de construção de imagens e de geração de investimentos precisam ser priorizadas.

Portanto, a partir de uma análise mais aprofundada, será possível apontar qual deve ser a composição do portfólio da agência, permitindo que se defina o foco no que toca às funções e atividades mais indicadas. A despeito da importância da definição de funções prioritárias, recomenda-se que elas sejam combinadas pelas APIs. A mesma recomendação se aplica às diferentes técnicas disponíveis. Identificar a melhor combinação de técnicas e conteúdo para uma situação específica é um dos desafios da formulação da estratégia (UNIDO, 2003).

O quarto elemento no processo de formulação da estratégia da API diz respeito à compatibilização entre os recursos orçamentários disponíveis e o programa de promoção de investimentos elaborado pela agência. As implicações orçamentárias poderão exigir que o programa seja reavaliado, face à escassez de recursos para que ele seja implementado. Por outro lado, para contornar uma situação como essa, a API pode obter o apoio de outras fontes, como taxas cobradas junto a clientes, contribuições do setor privado e ajuda financeira de organizações internacionais (WAIPA, 2019).

Embora a criação de uma estratégia de promoção de investimentos seja importante para o desempenho geral das APIs, nem todas as agências estão cientes disso. Segundo estudo de WAIPA (2019), 31% das APIs pesquisadas não possuem um documento em que esteja explicitada sua estratégia plurianual.

5 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DAS APIs: IMPORTÂNCIA E DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE DESEMPENHO

Após a elaboração do planejamento estratégico e a definição de prioridades das APIs, tendo sido colocado em prática suas ações de promoção de investimento, deve-se chamar a atenção para o próximo passo: a avaliação de desempenho. A seleção de critérios de desempenho e a definição de medidas para avaliar o sucesso das ações implementadas por tais agências tem importantes implicações políticas e operacionais.

A avaliação de desempenho envolve a utilização de indicadores de *output* e de *input*. O primeiro leva em conta os resultados das atividades promocionais no que diz respeito ao aumento na taxa de investimento, criação de empregos, aumento das exportações ou elevação na produção industrial doméstica. Por outro lado, os indicadores de *input* consideram o esforço da agência em termos de atividades promocionais em termos de atividades de construção de imagem realizadas, número de seminários organizados, informações fornecidas às EMNs, serviços de facilitação e de retenção de investimento prestados, relatórios elaborados ao governo e/ou setor privado.

Três dessas medidas de *output*, em particular, são recomendadas para fins de monitoramento e controle do grau de sucesso das ações levadas a cabo pelas APIs, quais sejam: i) o número de projetos em potencial; ii) o número de investimentos recém-aprovados ou registrados; e iii) o nível de investimentos realizados. Caso tenha informações atualizadas sobre essas três medidas, a agência terá melhores condições de avaliar seu desempenho, bem como o das atividades promocionais individuais e das unidades organizacionais individuais. Ainda em relação às medidas de *output*, o processo de avaliação deve ter em mente se a API privilegia os impactos quantitativos, qualitativos ou ambos, concernentes ao IDE. Com base nessa informação (o mais detalhada possível) será possível criar indicadores de impacto, a serem utilizados no processo de avaliação.

Os resultados da avaliação devem ser comunicados aos funcionários da API, ao governo e ao setor privado (quando a agência for vinculada a ele). Além disso, recomenda-se que eles sejam utilizados em atividades promocionais, por exemplo, como parte da estratégia de construção de imagem. Periodicamente, as agências podem organizar estudos de referência para fornecer uma imagem mais completa dos custos e benefícios nacionais, regionais e setoriais decorrentes da estratégia promocional. Recomenda-se que os estudos sejam conduzidos por uma pessoa ou organização independente e não pela própria agência, com vistas a aumentar a credibilidade das descobertas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma miríade de fatores que caracterizam as vantagens competitivas de um país em termos de atração de IDE, tais como: ambiente econômico e político, capacitação da mão de obra, disponibilidade de matérias-primas, mercado consumidor, grau de

desenvolvimento tecnológico etc. Para alavancar seu poder de atratividade em relação a outros países, uma estratégia que tem se destacado entre as políticas de atração de IDE é a criação das chamadas APIs.

Conforme destacado neste texto, essas agências têm se difundido entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, especialmente a partir dos anos 1990, sob o signo do aprofundamento da globalização e da abertura comercial dos países. Para que se tenha dimensão de sua importância no âmbito das políticas de atração de IDE existentes, praticamente todos os países possuem agências de promoção de IDE que estão submetidas a governos centrais, subnacionais (estados, provinciais e municípios) e, no caso de alguns países, até mesmo ao setor privado.

Este estudo evidencia que, embora a decisão quanto à localização de novos investimentos esteja nas mãos das EMNs, não se pode desconsiderar o importante papel desempenhado pelas políticas de incentivo à entrada de IDE, particularmente daquelas praticadas pelas APIs. Portanto, por meio dos serviços pré e pós-investimentos prestados às EMNs, os locais interessados em atrair e reter IDE podem interferir na decisão que será tomada por tais empresas.

Para que a API alcance sucesso em sua empreitada, é de fundamental importância a elaboração de um planejamento estratégico. Com base nesse documento, o planejamento visa: i) as metas em termos da atração de IDE; ii) a identificação de setores, empresas e países prioritários; iii) as técnicas a serem empregadas no processo de atração do IDE e as prioridades a serem atribuídas às diferentes técnicas; e iv) a disponibilidade de recursos. Assim, a ideia é que o planejamento subsidie a definição do *mix* de políticas de uma API, entre as quatro funções de uma agência e as diversas atividades que as compõem.

Por fim, cabe ressaltar a importância de que o desempenho da agência seja medido regularmente, com a utilização de diferentes critérios, em períodos apropriadamente diferentes. A avaliação traz à tona dados e informações importantes acerca dos resultados alcançados pelas políticas praticadas pelas APIs, que podem ser utilizados pelo governo e pela própria agência para redefinição de prioridades e modificações no portfólio de políticas da agência, quando essas ações se mostrarem necessárias.

REFERÊNCIAS

- BEVAN, A. A.; ESTRIN S. **The determinants of foreign direct investment in transition economies**. William Davidson Institute, 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/2MU5rTn>>. (Working Paper, n. 342).
- DRESSLER, A. **Investment facilitation: a practical perspective**. Geneva: ICTSD, 2018.
- DUNNING, J. H.; SARIANNA, M. L. **Multinational enterprises and the global economy**. Edward Elgar Publishing, 2008. <<https://bit.ly/38woIme>>.
- HARDING, T.; JAVORCIK, B. S. **Developing economies and international investors**. Do investment promotion agencies bring them together? Research Department, 2007.
- _____. **Roll out the red carpet and they will come: Investment Promotion and FDI Inflows**. Columbia, 2012.
- HORNBERGER, K.; BATTAT, J.; KUSEK, P. **Attractive FDI: how much does investment climate matter?** World Bank, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2XBm1cB>>.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD benchmark definition of foreign direct investment**. Paris: OECD, 2008.
- SABBATINI, R. C. **Investimento direto estrangeiro: reflexões sobre políticas de apoio e seus determinantes**, 2008.
- UNIDO – UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. **Guidelines for investment promotion agencies: foreign direct investment flows to development countries**. Viena: UNIDO, 2003.
- UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Aftercare: a core function in investment promotion**. New York: UNCTAD, 2007.
- _____. **Investment promotion agencies as policy advocates**. New York: UNCTAD, 2008.
- _____. **World investment report 2018: Investment and Industrial Policies**. New York: UNCTAD, 2018.
- WAAIPI – WORLD ASSOCIATION OF INVESTMENT PROMOTION AGENCIES. **Overview of investment promotion: report of the findings from the WAIPA annual survey of 2018**. WAAIPI, 2019. p. 6.
- WINT, A. G.; WILLIAMS, D. A. Attracting FDI to developing countries. **International Journal of Public Sector Management**, v. 15, n. 5, p. 361-374, 2002.

WORLD BANK. **Global Investment competitiveness report 2017/2018**: foreign investor perspectives and policy implications. New York: World Bank, 2018.

ZANATTA, M. N. **Políticas brasileiras de incentivo à inovação e atração de investimento direto estrangeiro em pesquisa e desenvolvimento**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

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.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

