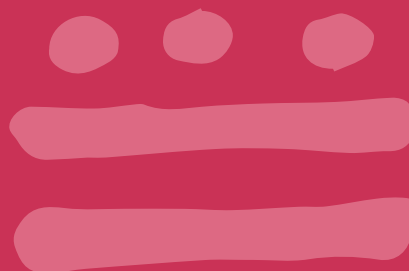
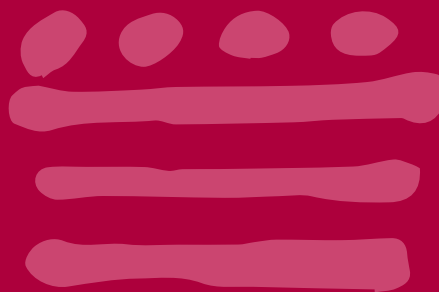
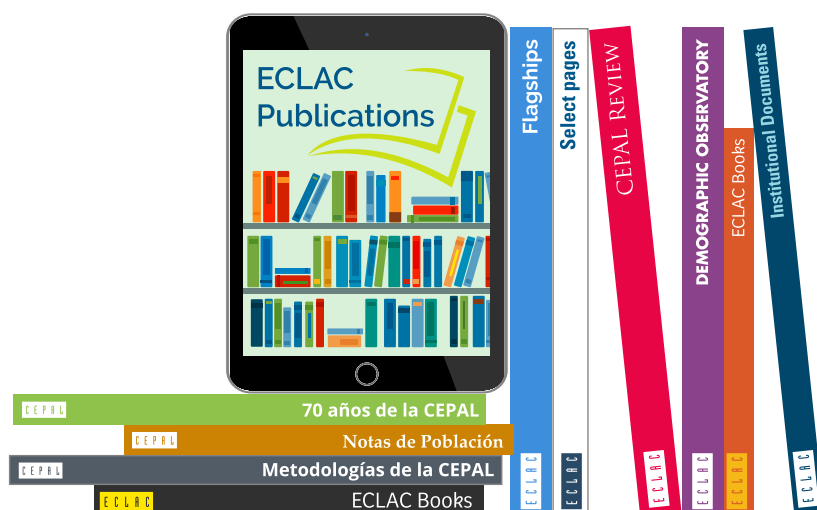


O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe **2024**



Thank you for your interest in this ECLAC publication



Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.

[Register](#)



UNITED NATIONS

ECLAC



www.cepal.org/en/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Resumo executivo

O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe **2024**



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretário Executivo

Javier Medina Vásquez

Secretário Executivo Adjunto Interino

Marco Llinás Vargas

Diretor da Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial

Sally Shaw

Diretora da Divisão de Documentos e Publicações

O presente relatório *O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe* é a edição correspondente a 2024 da série anual publicada pela Unidade de Investimentos e Estratégias Empresariais da Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Sua elaboração esteve a cargo de Andrea Laplane, Stephania Mageste e Nunzia Saporito, utilizando insumos preparados por Micaela Camacho e Nikolas Passos. A coordenação esteve a cargo de Gabriel Porcile e Cecilia Plottier e a supervisão foi feita por Marco Llinás. As bases de dados foram elaboradas por Leandro Cabello.

Recebemos contribuições e comentários de José Manuel Salazar-Xirinachs, Martín Abeles, Vianka Aliaga, Anahí Amar, Martín Cherkasky, Martha Cordero, Marco Dini, Jorge Mario Martínez, Ana Luiza Matos de Oliveira, Claudia Ospina, Ramón Padilla, Ángela María Penagos e Camilo Quesada.

Agradecemos a contribuição das autoridades de governo e executivos de empresas consultados para a elaboração do documento.

A versão completa desta publicação em espanhol e em inglês está disponível no site da CEPAL <https://www.cepal.org/es/publicaciones/ie>.

As observações e sugestões sobre o conteúdo deste documento podem ser dirigidas a Cecilia Plottier (maria.plottier@cepal.org).

As Nações Unidas e os países que representam não são responsáveis pelo conteúdo de links a sites externos incluídos nesta publicação.

Não se deverá entender que existe adesão das Nações Unidas e dos países que representam a empresas, produtos ou serviços comerciais mencionados nesta publicação.

Publicação das Nações Unidas

LC/PUB.2024/18 • Distribuição: G • Copyright © Nações Unidas, 2024 • Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas, Santiago • S.2400620[pt]

Notas explicativas:

Os três pontos indicam que os dados faltam, não constam separadamente ou não estão disponíveis.

O travessão indica que a quantidade é nula ou desprezível.

A vírgula é usada para separar os decimais.

A palavra "dólares" se refere a dólares dos Estados Unidos, salvo indicação em contrário.

A barra colocada entre cifras que expressam anos (por exemplo, 2023/2024) indica que a informação corresponde a um período de 12 meses que não coincide necessariamente com o ano civil.

Devido a que às vezes se arredondam as cifras, os dados e as porcentagens apresentados nos elementos gráficos nem sempre somam o total correspondente.

Esta publicação deve ser citada como: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe, 2024. Resumo executivo* (LC/PUB.2024/18), Santiago, 2024.

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Documentos e Publicações: publicaciones.cepal@un.org. Os Estados Membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Solicita-se apenas que mencionem a fonte e informem à CEPAL tal reprodução.

Resumo executivo

A. Panorama do investimento estrangeiro direto na América Latina e no Caribe	5
B. Políticas para atrair investimento estrangeiro direto e promover seus efeitos positivos na economia	8
C. Investimento estrangeiro direto subnacional: tendências, determinantes, políticas e diretrizes a partir de casos da região	12
Bibliografia	15

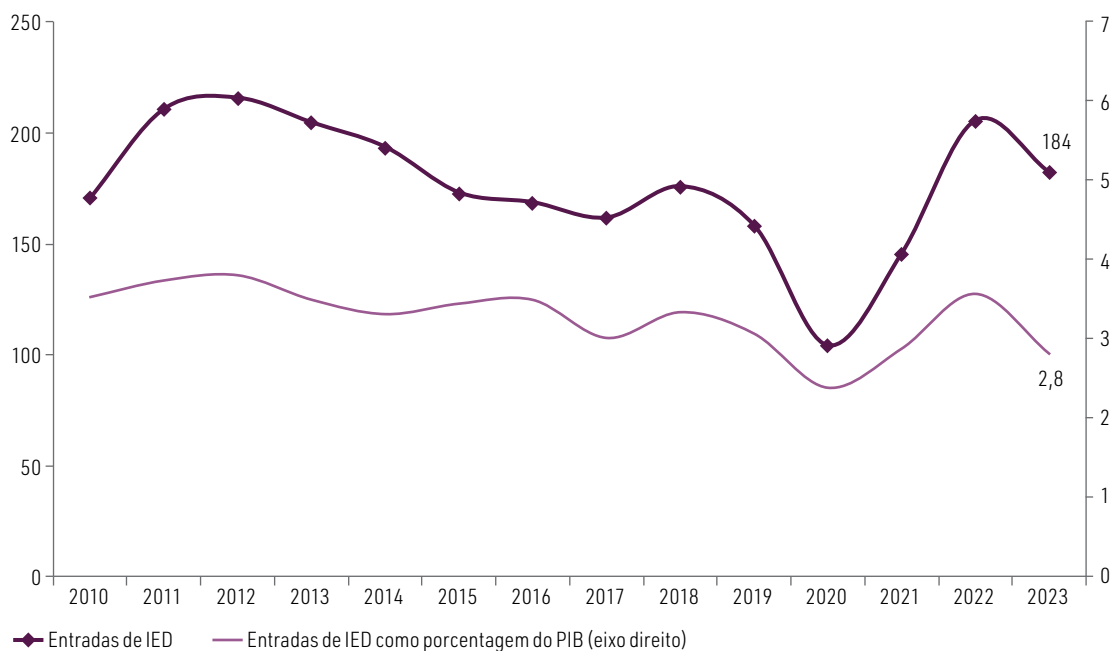
A. Panorama do investimento estrangeiro direto na América Latina e no Caribe

O relatório *O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe* em sua edição 2024 é apresentado num momento extremamente desafiador, já que a América Latina e o Caribe se encontram em uma crise do desenvolvimento que se expressa em três grandes armadilhas: uma armadilha de baixa capacidade para crescer, caracterizada por um crescimento econômico baixo, volátil, excludente e não sustentável; uma armadilha de alta desigualdade, com baixa mobilidade e coesão social; e uma armadilha de baixa capacidade institucional e de governança pouco efetiva (Salazar-Xirinachs, 2023). Neste contexto, analisar as dinâmicas do investimento estrangeiro direto (IED) na região e como estas se vinculam com as políticas de desenvolvimento produtivo é essencial para formular políticas que permitam aproveitar do melhor modo possível o potencial dos investimentos de empresas transnacionais para ajudar os países e seus territórios a enfrentarem a armadilha do baixo crescimento.

Num contexto de persistentes conflitos geopolíticos e taxas de juros elevadas, em 2023 observou-se, pelo segundo ano consecutivo, uma diminuição dos fluxos mundiais de IED. A redução ocorreu em quase todas as regiões, com quedas na América do Norte (-5%), África (-3%) e Ásia (-8%), e também na União Europeia se excluirmos as entradas em Luxemburgo (-56%) (UNCTAD, 2024). Nesse cenário, em 2023 ingressaram na América Latina e no Caribe 184,304 bilhões de dólares de IED, cifra 9,9% inferior à registrada em 2022, mantendo-se acima da média da última década. Com essa queda, o peso das entradas de IED no PIB da região também diminuiu e em 2023 representou 2,8% (veja o gráfico 1). Apesar disso, as entradas da região representaram 14% do total mundial em 2023, participação maior do que a média da década de 2010 (11%).

Gráfico 1

América Latina e Caribe: investimento estrangeiro direto (IED) recebido, 2010-2023
(Em bilhões de dólares e porcentagens do PIB)

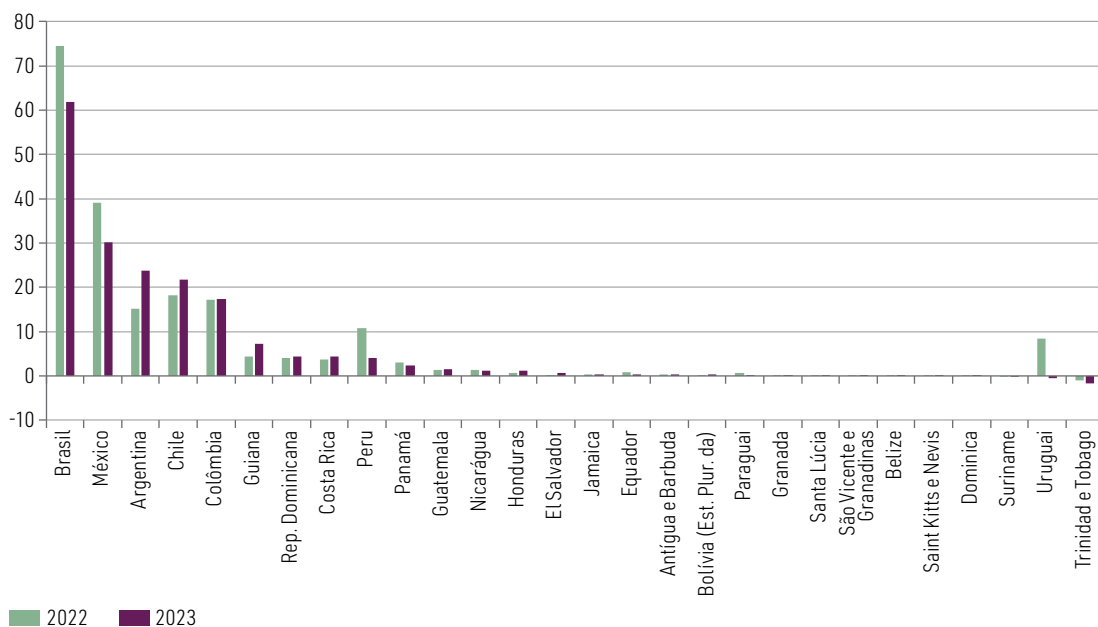


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais em 19 de julho de 2024.

Sob o ponto de vista dos países receptores, as principais causas que contribuíram para a diminuição geral do IED na região foram as quedas de entradas nos dois países com maior participação nas entradas totais: Brasil (-14%) e México (-23%) (veja o gráfico 2). A queda no México é explicada em boa medida porque em 2022 se registraram fluxos extraordinários de IED devido à fusão das empresas de televisão Televisa e Univision, assim como à reestruturação da companhia aérea Aeroméxico. Na América do Sul, o Peru também experimentou uma diminuição bastante pronunciada das entradas de IED (-65%), enquanto a Argentina e o Chile experimentaram aumento (57% e 19%, respectivamente). A América Central e o Caribe receberam mais investimentos do que em 2022 (12% e 28%, respectivamente). Na América Central quase todos os países receberam mais IED, destacando-se o crescimento na Costa Rica (28%) e Honduras (33%), enquanto o aumento no Caribe se deve sobretudo ao aumento das entradas na Guiana (64%) e na República Dominicana (7%).

Gráfico 2

América Latina e Caribe: investimento estrangeiro direto recebido, 2022 e 2023
(Em bilhões de dólares)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais de 19 de julho de 2024.

Do ponto de vista setorial, o desempenho negativo pode ser atribuído principalmente a uma queda nas entradas de IED para o setor de serviços (-24%), o que contrasta com o bom desempenho que este setor mostrou em 2022. Apesar disso, os serviços conservaram sua liderança no conjunto da região em 2023. Os investimentos em manufaturas voltaram a crescer pelo segundo ano consecutivo e aumentaram 9% em comparação com 2022, observando-se aumentos na Colômbia (105%), Honduras (386%), México (29%) e República Dominicana (13%), que compensaram a queda no Brasil. Por sua vez, no setor de recursos naturais registrou-se um aumento de 16% das entradas de IED em comparação com 2022.

O aumento do IED em manufaturas poderia ser uma prova do interesse das empresas transnacionais em instalar capacidades manufatureiras em países próximos aos Estados Unidos (*nearshoring*), com menores custos de mão de obra e, possivelmente, menores riscos de enfrentar barreiras associadas a rivalidades geopolíticas (*friendshoring*).

Quanto à análise dos componentes do IED, em 2023 somente os reinvestimentos de lucros mostraram crescimento, ao aumentar 15%, enquanto os aportes de capital e os empréstimos entre empresas experimentaram uma diminuição de 22% e 36%, respectivamente, em relação ao ano anterior. Pela primeira vez na década, em 2023 os aportes de capital não são os componentes do IED com maior participação na receita total e seu valor se manteve abaixo das médias da década anterior, o que pode indicar um menor ímpeto das empresas transnacionais no que diz respeito ao investimento na América Latina e no Caribe.

Em relação à origem dos investimentos, observa-se que os Estados Unidos e a União Europeia se mantêm como os principais investidores, embora menores investimentos tenham sido recebidos dos Estados Unidos. Os investimentos provenientes da China e Hong Kong (China), que sempre representaram uma proporção pequena frente aos de outras origens¹, em 2023 experimentaram uma diminuição significativa, devido principalmente a entradas negativas de Hong Kong (China).

Em relação às fusões e aquisições, em 2023 observou-se um aumento (15%) do número de operações que incluíram ativos na América Latina e no Caribe, enquanto se registrou uma diminuição (-13%) do valor total dessas transações. O setor que mais se destacou em termos de valor foi a indústria manufatureira, enquanto o setor de fornecimento de eletricidade, gás e água mostra valores negociados inferiores às médias dos últimos dez anos, embora a maior operação registrada em 2023 tenha sido nesse setor.

Em 2023, as perspectivas de investimento para o futuro na América Latina e no Caribe melhoraram, conforme se reflete no aumento do valor dos anúncios de novos projetos (16%), que alcançaram um total anunciado de 115 bilhões de dólares, em comparação com os 99 bilhões de dólares anunciados em 2022. Apesar do crescimento dos valores anunciados, observou-se uma redução de 7% no número de anúncios. O crescimento do valor total junto com a diminuição do número dos anúncios destinados à região se deve ao maior número de megaprojetos anunciados, especialmente nos setores de energia renovável, carvão, petróleo e gás, metais e minerais e automóveis e autopeças.

Por último, depois de que em 2022 as empresas translatinas alcançaram um nível histórico de IED, em 2023 houve uma queda de 49% das saídas de investimento. Um aspecto a ser ressaltado é que as empresas translatinas, embora tenham sido menos dinâmicas, reorientaram seus investimentos para o mercado regional. A dinâmica de fusões e aquisições desses atores indica um acentuado interesse nos ativos da indústria manufatureira. Além disso, os anúncios de projetos indicam que as translatinas também estão explorando oportunidades de investimento em países e setores para aproveitar as vantagens comparativas da região, especialmente em termos de mão de obra, energias renováveis e recursos minerais. Será interessante observar se, nos próximos anos, este movimento contribuirá ao fortalecimento das cadeias de valor regionais. Isso, por sua vez, poderia gerar um contexto mais favorável aos processos de integração regional, que em muitos casos estão estagnados ou fragmentados.

Como conclusão geral, salvo exceções, o IED continua a se concentrar em setores e países que oferecem recursos naturais e mão de obra relativamente barata, o que reforça as vantagens comparativas existentes, sem que isso seja um resultado inevitável. Pelo contrário, representa um convite a que as políticas de desenvolvimento produtivo potencializem e transformem essas vantagens estáticas em vantagens dinâmicas. O objetivo é fazer com que os fatores de atração tradicionais, como os recursos naturais ou a mão de obra mais barata, sejam somente o incentivo inicial que vai se transformando com transbordamentos e encadeamentos. A análise da dinâmica do IED por setores reafirma a importância de integrar as políticas de IED com as políticas de desenvolvimento produtivo, de forma

¹ Um aspecto importante a ser considerado ao analisarmos as cifras de origem é que as contas nacionais refletem a origem imediata do capital, não necessariamente a origem do controlador final, o que leva a uma subestimação do IED de empresas chinesas que ingressam por outros países, como, por exemplo, o Reino dos Países Baixos e Luxemburgo. Além disso, desde 2010 os investimentos de empresas chinesas se materializaram fundamentalmente através da compra de empresas que às vezes já eram estrangeiras, não sendo refletidas no balanço de pagamentos. Veja CEPAL (2021, cap. II) para uma análise detalhada do investimento da China na América Latina e no Caribe.

não só a obter um aumento do emprego e da renda, mas também potencializar a transferência de tecnologia e conhecimento. Algumas dessas políticas são discutidas no capítulo II deste relatório, enquanto o capítulo III aborda a necessidade de que sejam formuladas e implementadas de forma coordenada com as políticas de desenvolvimento não só nacionais, mas também subnacionais.

B. Políticas para atrair investimento estrangeiro direto e promover seus efeitos positivos na economia

A evolução dos sistemas econômicos nas últimas décadas, marcada pela globalização, internacionalização de empresas e redução de barreiras ao capital transfronteiriço, aumentou o IED em todo o mundo. Este crescimento despertou o interesse de atores públicos, privados e acadêmicos no impacto do IED no desenvolvimento dos países. Embora o IED seja uma fonte importante de financiamento para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos países em desenvolvimento, há uma crescente lacuna de investimentos em setores vinculados aos ODS (OCDE, 2022; UNCTAD, 2023). Especificamente, de acordo com Salazar-Xirinachs e Llinás (2023), o IED deve desempenhar um papel preponderante nas políticas de desenvolvimento produtivo dos países da América Latina e do Caribe e de seus territórios para abordar o desafio estrutural da estagnação, e até mesmo a diminuição, da produtividade.

O impacto do IED no desenvolvimento produtivo e sustentável dos países continua sendo objeto de debate e pesquisa. O IED é considerado um instrumento importante para diversificar a produção interna e as exportações, ter acesso a tecnologias avançadas e mercados mais exigentes, aumentar a concorrência e, em alguns casos, criar capacidades nacionais, inclusive o fortalecimento de empresas nacionais que depois se tornam competidoras de peso no mercado mundial, como as da República da Coreia e da China. No caso da América Latina e do Caribe, em particular da América do Sul, a crise da década de 1980, os fenômenos recorrentes de valorização da taxa de câmbio (perda de competitividade de preços) e a redução do peso relativo das políticas de desenvolvimento produtivo levaram à reprimarização das décadas de 1990 e 2000, com importantes exceções, como México e Costa Rica. Apesar da adoção de políticas de atração de IED na região, seus resultados em termos de absorção de tecnologia e complexidade econômica não foram suficientemente positivos em comparação com os obtidos na Ásia.

Embora, devido a limitações metodológicas e falta de dados detalhados, os resultados dos estudos do impacto do IED variem segundo o período, país e setor, foram identificados alguns resultados recorrentes que se consideram lições consolidadas. Um primeiro aspecto é que o potencial do IED de afetar o crescimento econômico é maior se o país receptor conta com uma capacidade de absorção adequada. Em geral, no âmbito mundial, os países menos desenvolvidos carecem da capacidade de absorção inicial necessária para obter os melhores resultados a partir do IED. Esta capacidade depende não só de aspectos macroeconômicos, institucionais e de boa governança, mas também das condições específicas dos setores envolvidos e das políticas existentes para promover, regular e gerir o IED. Portanto, as políticas de atração de IED devem ser formuladas segundo as características específicas do país, do território e dos setores correspondentes. Os dados sugerem que as políticas concentradas em fortalecer os fatores institucionais ou estruturais de um país, conjugadas com políticas de desenvolvimento produtivo profundas, são mais bem-sucedidas em promover o bem-estar social do que aquelas baseadas unicamente em incentivos.

Segundo a CEPAL (2007), as políticas de atração de IED podem ser classificadas em três tipos: “passivas”, “ativas” e “integradas”. As políticas “passivas” facilitam investimentos que aproveitam o tamanho do mercado ou as vantagens comparativas estáticas, como os recursos naturais ou a mão de obra barata. As políticas “ativas” buscam atrair investimentos específicos mediante incentivos em

setores sem vantagens comparativas estáticas, são mais seletivas e requerem uma institucionalidade mais desenvolvida, como agências dedicadas à atração de IED, além de considerar os incentivos semelhantes de países concorrentes. As políticas “integradas”, por sua vez, incorporam a atração de IED em uma estratégia de desenvolvimento produtivo sustentável, que inclui elementos de inclusão, produtividade e proteção ambiental. Estas políticas são formuladas como parte de uma visão a longo prazo e podem incluir instituições e políticas de promoção de capacidades de pesquisa e desenvolvimento (P+D) no âmbito nacional, subnacional ou local, educacionais e de formação técnica e de promoção de iniciativas de clusters como forma de identificar e abordar outros gargalos que limitam a produtividade de setores específicos e a atração de potenciais investimentos.

Apesar das diferentes estratégias e enfoques para atrair e potencializar o IED, as políticas mais bem-sucedidas são aquelas que, além de promover o uso eficiente dos recursos, garantem uma coordenação efetiva e estão alinhadas com os objetivos de desenvolvimento produtivo. É crucial que estas políticas considerem os ODS em todas as suas dimensões, inclusive o impacto nos direitos humanos e na sustentabilidade, e não se limitem a avaliar somente seus efeitos na produção (Voss, 2020).

Neste sentido, em matéria de investimento as políticas de desenvolvimento produtivo devem concentrar-se em dois aspectos importantes para evitar a concorrência por meio de incentivos “custosos”, que frequentemente podem redundar em uma corrida ao fundo do poço: fortalecer a capacidade de coordenação de diferentes atores que abordem diversos gargalos na atração do investimento, inclusive o fortalecimento do ecossistema de inovação, o que atrai investimentos além dos subsídios, e estabelecer mecanismos de cooperação e coordenação no âmbito subnacional para prevenir que cada unidade busque seu próprio benefício às custas do conjunto, como no dilema do prisioneiro. Além das intenções ou número de agências de promoção, o crucial é o peso político destas agências nas políticas de desenvolvimento produtivo.

Com o fim de ilustrar a formulação de estratégias distintas para diferentes contextos, foram pesquisados diversos instrumentos e estratégias de atração de IED empregados em quatro países de outras regiões do mundo: as zonas econômicas especiais da Polônia, o Novo Plano Mestre Industrial 2030 da Malásia, a atuação do escritório de investimentos da Turquia e o uso do IED para o desenvolvimento social e produtivo na África do Sul. Estas experiências oferecem valiosas lições para a América Latina e o Caribe sobre a articulação do IED e o desenvolvimento. Embora em diferente medida, os quatro países analisados consideram que o IED é um instrumento fundamental para impulsionar a transformação econômica. Além disso, todos eles compartilham a prática de estabelecer prioridades setoriais como parte integral das estratégias de atração de IED. Contudo, a heterogeneidade das situações determinou a necessidade de implementar estratégias específicas em cada um deles, formuladas em resposta a problemas e contextos diversos.

Em geral, as experiências analisadas sugerem que o êxito ou fracasso das políticas de atração de IED depende da capacidade, da articulação efetiva entre atores públicos e privados em torno das políticas de desenvolvimento produtivo e da capacidade de absorção inicial em termos de capital humano, infraestrutura e capacidades acumuladas. Polônia, Malásia e Turquia destacam-se pela capacidade de integrar o IED em seu desenvolvimento produtivo mediante estratégias coordenadas, uma base industrial sólida e uma posição geopolítica vantajosa. A África do Sul, por sua vez, redefiniu seu marco institucional para melhorar a coordenação de políticas e agentes, com a expectativa de resultados positivos no futuro.

A revisão de literatura e as análises das experiências internacionais demonstram que um dos principais instrumentos utilizados para a atração de IED são as agências de promoção de investimento. Os benefícios destas agências incluem a redução das assimetrias de informação e dos custos de transação e a melhoria da formulação de políticas regulatórias em matéria de investimentos (Crescenzi, Di Cataldo e Giua, 2021). Segundo Volpe Martincus e Sztajerowska (2019), suas principais funções são as de atrair e facilitar os investimentos através da prestação de serviços de assistência dirigidos

principalmente a empresas estrangeiras. Para isso, suas atividades compreendem: i) a construção da imagem nacional, com o objetivo de melhorar a percepção do país como destino atraente para o IED; ii) a geração de investimentos, através da identificação de potenciais investidores e o contato com estes; iii) a facilitação e retenção de investimentos, mediante a assistência aos investidores (inclusive as atividades de acompanhamento, conhecidas como *aftercare*); iv) a promoção de políticas através de atividades para melhorar o clima de investimento.

Para entender o papel das agências de promoção de investimentos da região e a maneira em que suas atividades e estratégias se articulam com as políticas de desenvolvimento produtivo dos países, foi coletada informação primária das agências de promoção de investimentos (ou instituições que tiveram essa função no passado) de oito países da América Latina e do Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Panamá, República Dominicana e Uruguai.

As entrevistas permitiram identificar semelhanças e diferenças em áreas importantes. As principais conclusões revelam heterogeneidade na estrutura das agências de promoção de investimentos da região, embora enfrentem desafios organizacionais semelhantes. Destacou-se a importância de definir uma estratégia clara e identificar setores e atividades essenciais, alinhando-os com as estratégias de desenvolvimento produtivo dos países e seus territórios. Observou-se uma diversidade de enfoques na busca de mercados de investidores e nos incentivos para atrair IED, inclusive diversos mecanismos, estratégias e ferramentas específicas. Além disso, ressaltou-se a dificuldade de estabelecer condicionalidades e realizar um acompanhamento rigoroso. Por último, enfatizou-se a importância da assistência estratégica posterior para maximizar os benefícios dos investimentos e a heterogeneidade da região na abordagem destas atividades de acompanhamento.

A revisão da literatura, estudos de caso e entrevistas com agências de promoção de investimentos destacam a importância de que as estratégias de atração de IED estejam alinhadas com as políticas de desenvolvimento produtivo no longo prazo, criadas de maneira colaborativa entre os setores público e privado, a academia e a sociedade civil. Identificou-se a falta de coordenação e coerência entre instituições como um obstáculo significativo para atrair IED de qualidade e aproveitá-lo para o desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, propõem-se 17 diretrizes —que não pretendem ser exaustivas e buscam enquadrar debates ajustados à realidade específica de cada país— sobre como avançar em temas relacionados com a formulação de uma política de atração de investimentos alinhada e integrada com as políticas de desenvolvimento produtivo dos países e seus territórios (veja o boxe 1).

Boxe 1

Diretrizes para a formulação e o fortalecimento das políticas de atração de investimento estrangeiro direto (IED)

1. Integrar a política de investimento na política de desenvolvimento produtivo do país ou território para garantir a coerência, o pleno alinhamento com os objetivos e as realidades específicas e a complementação com outras iniciativas que poderiam melhorar tanto as perspectivas de investimento como seus potenciais efeitos.
2. Apoiar a implementação das políticas de atração de investimento estrangeiro direto (IED), como parte das políticas de desenvolvimento produtivo dos países e seus territórios, em arranjos de governança no mais alto nível político, a fim de garantir sua articulação com outras iniciativas de política e agilizar a tomada de decisões.
3. Envolver diversos atores do setor público (como ministérios, agências e outros organismos governamentais) e atores importantes do setor privado, mundo acadêmico e sociedade civil no processo de construção e aprovação das estratégias de atração de IED dos países e seus territórios. Isso garantiria sua legitimidade e o respaldo e a cooperação de todas as partes interessadas, aumentando assim suas possibilidades de implementação e êxito.

4. Atualizar e revisar periodicamente as estratégias de atração de IED, inclusive a atuação das agências de promoção de investimentos, para adaptá-las às mudanças no contexto econômico e político, assim como às novas oportunidades e desafios.
5. Aumentar a avaliação das estratégias e instrumentos de atração de IED utilizados, a fim de identificar os elementos positivos, para assim poder aumentar sua escala, e os elementos negativos, para poder corrigir os erros a tempo e evitar a acumulação dos custos desses erros. Para isso, é importante aumentar a capacidade de avaliação dos países e seus territórios nesta matéria.
6. Implementar um rigoroso sistema de acompanhamento e avaliação da atuação das agências de promoção de investimentos. Este sistema deve incluir o estabelecimento de indicadores do desempenho específicos e sistemáticos.
7. Desenvolver projetos e ações que favoreçam a criação de um ambiente propício para atrair investimentos e maximizar seus efeitos, visando a fortalecer os elementos fundamentais da economia.
8. Promover arranjos institucionais, como as iniciativas de clusters, para articular de maneira efetiva as iniciativas de atração de IED com outras iniciativas em matéria de desenvolvimento produtivo.
9. Implementar políticas que promovam a colaboração entre as empresas multinacionais e os fornecedores locais, facilitando o desenvolvimento e a integração destes últimos nas cadeias de abastecimento globais e fornecendo apoio para melhorar sua capacidade técnica e produtiva.
10. Fomentar ações que facilitem o investimento em atividades de pesquisa e desenvolvimento e a capacitação dos recursos humanos por parte das empresas multinacionais no país anfitrião, contribuindo para a transferência de tecnologia e o fortalecimento da capacidade inovadora local, que *grosso modo* definem a capacidade de absorção tecnológica e produtiva da economia receptora. Isto inclui o apoio à vinculação com centros de pesquisa e a promoção da colaboração com universidades e institutos de capacitação técnica.
11. Fomentar a transparência e a simplificação dos processos administrativos relacionados com o investimento estrangeiro, garantindo um marco regulatório claro e previsível para os investidores.
12. Analisar a relação custo-benefício e o custo de oportunidade da concessão de incentivos e benefícios às empresas interessadas em instalar-se no país. Esta avaliação deve considerar objetivos e estratégias mais amplos, como o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o fomento do desenvolvimento regional e o apoio aos arranjos institucionais, como as iniciativas de clusters. Os estudos baseados na análise dos efeitos da distribuição de incentivos podem ser utilizados para obter uma avaliação mais rigorosa do impacto das políticas nas microempresas e pequenas e médias empresas (MPME) e na economia local.
13. Criar incentivos com condicionalidades alinhadas com a política de desenvolvimento produtivo do país e seus territórios e incluir disposições sobre sua aplicabilidade, validade e duração, acompanhadas de um mecanismo de acompanhamento e avaliação constantes.
14. Fortalecer as agências de promoção de investimentos, dotando-as de recursos financeiros, pessoal qualificado e autonomia para cumprir suas funções de maneira efetiva. O empoderamento das agências de promoção de investimentos também supõe atribuir-lhes um mandato claro e definido, assim como a autoridade necessária para tomar decisões e atuar com agilidade na promoção de investimentos e facilitação de projetos.
15. Fornecer às agências de promoção de investimentos os recursos e os instrumentos necessários para implementar ações de assistência posterior e acompanhamento a fim de manter uma relação contínua com os investidores e promover o reinvestimento, a expansão e a diversificação dos projetos das empresas estrangeiras no país.
16. Promover a integração regional através das iniciativas individuais dos países e seus territórios em matéria de atração de IED, procurando concentrar essas iniciativas nos segmentos das cadeias regionais de valor em que cada país ou território tenha vantagens competitivas. Uma forma de coordenar esta especialização de iniciativas em matéria de IED poderia ser através das iniciativas de clusters presentes nos países.
17. Reconhecer que cada país ou território tem sua própria estratégia e não existe uma solução única. Portanto, é crucial fomentar espaços regionais que facilitem o intercâmbio de boas práticas em matéria de políticas de desenvolvimento produtivo, inclusive aquelas relacionadas com a atração de investimentos.

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

C. Investimento estrangeiro direto subnacional: tendências, determinantes, políticas e diretrizes a partir de casos da região

Após anos de aumento do IED em todas as regiões do mundo, os crescentes níveis de desigualdade despertaram um renovado interesse pelos efeitos do investimento estrangeiro no desenvolvimento desigual em diferentes escalas geográficas, especialmente no âmbito subnacional. Os territórios subnacionais não são iguais: variam na dotação de fatores, capacidade produtiva e tecnológica e perfis de especialização, bem como nas capacidades para a formulação e implementação de políticas ativas de atração de investimentos. Esta heterogeneidade implica desafios e oportunidades próprias de cada contexto, que se potencializam ainda mais com as transformações que representam, por exemplo, a reconfiguração de cadeias globais de valor e a transição verde e digital.

No âmbito subnacional, a América Latina e o Caribe se caracterizam por uma grande heterogeneidade e altos níveis de desigualdade em termos socioeconômicos, produtivos, tecnológicos e de capacidades para a formulação e implementação de políticas públicas. O que se produz importa: a especialização e a vocação produtiva de cada território afetam o PIB per capita, a distribuição da renda e o potencial de crescimento futuro. Os padrões de especialização mais intensivos em tecnologia e conhecimento, impulsionados pela expansão da demanda mundial, são mais dinâmicos e potencializam a demanda de mão de obra qualificada e postos de trabalho com melhor remuneração (CEPAL, 2022a). Além disso, são particularmente atraentes para o IED (CEPAL, 2022a, 2022b e 2023). A presença de capacidades produtivas e institucionais são fatores importantes para a localização do IED nos territórios, o que pode derivar em uma exacerbação das desigualdades entre territórios de um mesmo país. Não obstante, em condições adequadas, o IED pode ser essencial para a transformação da estrutura produtiva de que a região tanto necessita para romper o ciclo de baixos níveis de investimento, produtividade e crescimento e, ao mesmo tempo, reduzir as lacunas territoriais (CEPAL, 2022a; OCDE e outros, 2023). Para alinhar melhor as decisões de localização das empresas multinacionais com o interesse público de promover o desenvolvimento subnacional, é essencial contar com políticas públicas e instituições sólidas que operem sistematicamente e se sustentem no longo prazo. Contudo, não basta atrair fluxos de IED. Para maximizar os benefícios derivados desta fonte de recursos, especialmente no âmbito subnacional, é necessário promover de maneira proativa as condições que permitam impulsionar as capacidades de aprendizagem, a inovação e a geração de empregos de qualidade, motivo pelo qual as políticas de desenvolvimento produtivo ocupam um papel central.






Vários países do mundo estabeleceram estratégias e instituições para promover o IED no âmbito subnacional. Um dos instrumentos utilizados pelos governos subnacionais para impulsionar o investimento, que ganhou protagonismo nos últimos anos, são as agências de promoção de investimentos locais. Não obstante, mais importante que a institucionalidade ou a presença de agências subnacionais, o que se destaca é a existência de coordenação e objetivos bem definidos em diversos níveis de governo. As análises sobre os instrumentos que funcionam melhor no âmbito subnacional também indicam o risco de que (na ausência de uma visão comum e de coordenação em torno da sua consecução) os incentivos fiscais subnacionais possam dar lugar a uma corrida ao fundo do poço entre territórios, o que se traduziria em estratégias de atração de investimentos mais custosas e menos eficientes. Ao contrário, as estratégias coordenadas entre as agências de promoção de investimentos nacionais e as entidades subnacionais, que visam à coordenação de atores entre setores e territórios, demonstraram ser efetivas para reduzir a competição nos países e atrair investimentos para responder às suas necessidades. As agendas de desenvolvimento produtivo subnacional que promovam proativamente as capacidades produtivas, tecnológicas e de inovação, através de incentivos e serviços, assim como o desenvolvimento de encadeamentos produtivos, de

fornecedores locais e de transferência tecnológica, são a pedra angular dos esforços de coerência e coordenação multinível. Estas agendas podem orientar e ajudar a atrair investimentos que estejam alinhados com as capacidades e necessidades dos territórios, gerando impactos econômicos positivos. Por outro lado, também é importante adaptar as estratégias de atração para maximizar os efeitos do IED no desenvolvimento local e minimizar os impactos negativos.

Para ter uma melhor compreensão acerca do tema do IED subnacional na região, realizou-se uma análise preliminar baseada nos anúncios de projetos na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México durante o período 2005-2021, que proporciona indícios do atrativo de determinados territórios subnacionais através da análise da especialização setorial do IED relativa à especialização ou diversificação observada no âmbito nacional, e permite identificar algumas características centrais (veja o diagrama 1).

Diagrama 1

América Latina (países selecionados): uma aproximação preliminar ao IED subnacional

Enfoque	Países	Alguns dados
Análise de anúncios de projetos (2005-2021): heterogeneidade de projetos e concentração em territórios subnacionais e por setor, a partir de um índice de especialização relativa	 Argentina	17% Província de Buenos Aires, Argentina (23 províncias + 1 Distrito Federal)
	 Brasil	27% Estado de São Paulo, Brasil (26 estados + 1 Distrito Federal)
Políticas e instituições para a atração de IED para o desenvolvimento produtivo subnacional: levantamento de informações primárias com agências de promoção de investimentos	 Chile	25% Região de Antofagasta, Chile (16 regiões)
	 Colômbia	17% Bogotá, Distrito Capital, Colômbia (32 departamentos + 1 Distrito Capital)
	 México	22% Estados de Nuevo León (9,5%) + Guanajuato (6,5%) + Cidade do México (6,2%), México (32 estados, incluindo a capital)

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Em primeiro lugar, observa-se o atrativo das áreas que já estão mais desenvolvidas e contam com maiores níveis de diversificação e oferta de capacidades. Isto revela uma espécie de dependência da trajetória, na qual os territórios com economias mais complexas são os que atraem mais investimentos, o que, por sua vez, fomenta sua maior complexidade. Isto sublinha o papel das políticas de desenvolvimento produtivo na hora de gerar uma oferta diversificada de capacidades locais. Essa oferta importa como incentivo ao IED e para que a economia local obtenha benefícios além da extração de renda quando o atrativo principal é a existência de recursos naturais. Em segundo lugar, a presença de recursos naturais, como petróleo, gás e minerais, continua desempenhando um papel relevante para a atração de investimentos estrangeiros na região. Quando o IED é aplicado em setores que fazem uso intensivo dos recursos naturais, esses setores têm um peso muito elevado no IED da região, o que não ocorre com os setores mais intensivos em conhecimentos ou que exigem maior oferta de capacidades locais, onde os investimentos em diversos setores ocorrem de forma mais equilibrada. Portanto, continua vigente o desafio de fazer com que o IED possa contribuir para uma maior diversificação e resiliência econômica dos territórios em que opera, mediante a incorporação da ciência e tecnologia. Por último, os dados mostram que, num mesmo país, vários territórios compartilham a especialização relativa do IED em determinados setores. Isto reforça a preocupação com o tipo de competição que poderia ocorrer entre os territórios e o risco de que se registrem resultados negativos para todos. Para evitar este custo é preciso que se preste mais atenção ao tipo de instrumentos utilizados para atrair IED e sua aplicação.

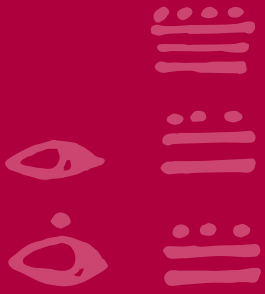
Embora no contexto latino-americano a aproximação preliminar ao investimento estrangeiro subnacional a partir dos casos selecionados tenha mostrado um panorama desafiador devido à persistência da heterogeneidade estrutural, houve avanços no desenvolvimento da institucionalidade para o IED subnacional. A maioria das agências nacionais de promoção de investimentos dispõe de instrumentos ou realiza atividades orientadas ao investimento estrangeiro nos territórios subnacionais e alguns países contam com agências especializadas no âmbito subnacional. Em alguns casos de países mais extensos, como o Brasil e Colômbia, ainda existem grandes desafios de coordenação entre as agências nacionais e subnacionais de promoção do IED, assim como entre os outros organismos governamentais. Algumas das dificuldades decorrem da heterogeneidade que existe entre as instituições, sobretudo as subnacionais, e suas respectivas capacidades operacionais.

A mensagem principal do capítulo indica que é preciso definir claramente a política de desenvolvimento produtivo e os setores nos quais se aposta e fortalecer a articulação e coordenação entre agentes e as capacidades locais que permitam que os territórios sejam mais atraentes, bem como potencializar os impactos positivos do IED nas economias receptoras. Identificam-se seis diretrizes para aplicar medidas de política pública que os governos nacionais e subnacionais devem considerar:

- i) Formular estratégias territoriais de desenvolvimento produtivo como marco para a atração de investimento estrangeiro.
- ii) Fortalecer as capacidades locais para a atração de IED.
- iii) Identificar os instrumentos de política adequados para as diversas fases do ciclo de investimento.
- iv) Promover a coordenação entre os múltiplos atores. As iniciativas de clusters podem ser uma ferramenta útil para isso.
- v) Impulsionar a coordenação interinstitucional multinível.
- vi) Fortalecer a avaliação dos esforços e instrumentos implementados em matéria de atração de IED e maximização de seus benefícios.

Bibliografía

- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2023), *O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/8-P), Santiago.
- (2022a), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2022b), *O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/12-P), Santiago.
- (2021), *O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/8-P), Santiago.
- (2007), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2006* (LC/G.2336-P), Santiago.
- Crescenzi, R., M. Di Cataldo e M. Giua (2021), “FDI inflows in Europe: does investment promotion work?”, *Journal of International Economics*, vol. 132, setembro.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2022), *FDI Qualities Guide for Development Co-Operation: Strengthening the Role of Development Co-Operation for Sustainable Investment*, OECD Development Policy Tools, Paris, OECD Publishing.
- OCDE e outros (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e outros) (2023), *Perspectivas económicas de América Latina 2023: invirtiendo para un desarrollo sostenible* (LC/PUB.2023/21), Paris, OECD Publishing.
- Salazar-Xirinachs, J. (2023), “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. M. e M. Llinás (2023), “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas de desarrollo productivo”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2023), *World Investment Report 2023: Investing in Sustainable Energy for All*, Genebra.
- (2024), *World Investment Report 2024: Investment Facilitation and Digital Government*, Genebra.
- Volpe Martincus, C. e M. Sztajerowska (2019), *Cómo armar el rompecabezas de la promoción de inversiones: un mapeo de las agencias de promoción de inversiones en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Voss, H. (2020), “Implications of the COVID-19 pandemic for human rights and modern slavery vulnerabilities in global value chains”, *Transnational Corporations*, vol. 27, N° 2.



**Inscrições do sistema
de numeração maia** incluídas
em códices pré-hispânicos.

Baixo relevo no caracol do edifício
da sede da CEPAL em Santiago.

www.cepal.org

A região da América Latina e do Caribe está presa em três armadilhas de desenvolvimento: baixa capacidade para crescer, elevada desigualdade e baixa mobilidade social, além de escassas capacidades institucionais e governança pouco efetiva. O investimento estrangeiro direto (IED) enquadrado em políticas de desenvolvimento produtivo poderia ajudar a enfrentar esses desafios. Neste contexto, a CEPAL apresenta a edição 2024 de seu relatório anual *O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe*.

Como todos os anos, o primeiro capítulo oferece um panorama da evolução mundial e regional do IED e identifica as principais tendências de acordo com os tipos de investimento, setores e origens. Os outros dois capítulos analisam a conexão entre o IED e as políticas de desenvolvimento produtivo: o segundo examina as políticas para a atração do IED e propõe 17 diretrizes para que estes investimentos contribuam em maior medida para os processos de desenvolvimento produtivo, enquanto o terceiro aborda o IED subnacional em cinco países da região, identifica tendências e determinantes de anúncios de projetos e apresenta recomendações para que o IED ajude a reduzir as lacunas entre territórios e a maximizar os efeitos positivos para sua transformação produtiva.



Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
www.cepal.org/pt-br



LC/PUB.2024/18