

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

Marconi Aurélio e Silva<sup>1</sup>

## SINOPSE

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

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

## ABSTRACT

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

**Keywords:** internationalization; foreign direct investment; Germany.

JEL: F21; F23.

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

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

## 1 GLOBALIZAÇÃO E SEUS REFLEXOS SOBRE EMPRESAS E GOVERNOS

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

---

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

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

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

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

Da perspectiva das nações menos industrializadas, entre as estratégias usuais de alavancagem do próprio desenvolvimento nacional, esteve justamente a de atrair fluxos de investimentos externos, oriundos de economias mais desenvolvidas, sobretudo para criar setores estruturadores, de grande escala. Logicamente, a dependência no hemisfério sul se intensificou, tanto devido ao domínio de seus mercados internos por EMNs oriundas do norte<sup>2</sup> quanto pelo endividamento externo decorrente dos gastos em melhorias na infraestrutura nacional ou do financiamento de empresas estatais com recursos de terceiros.

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

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

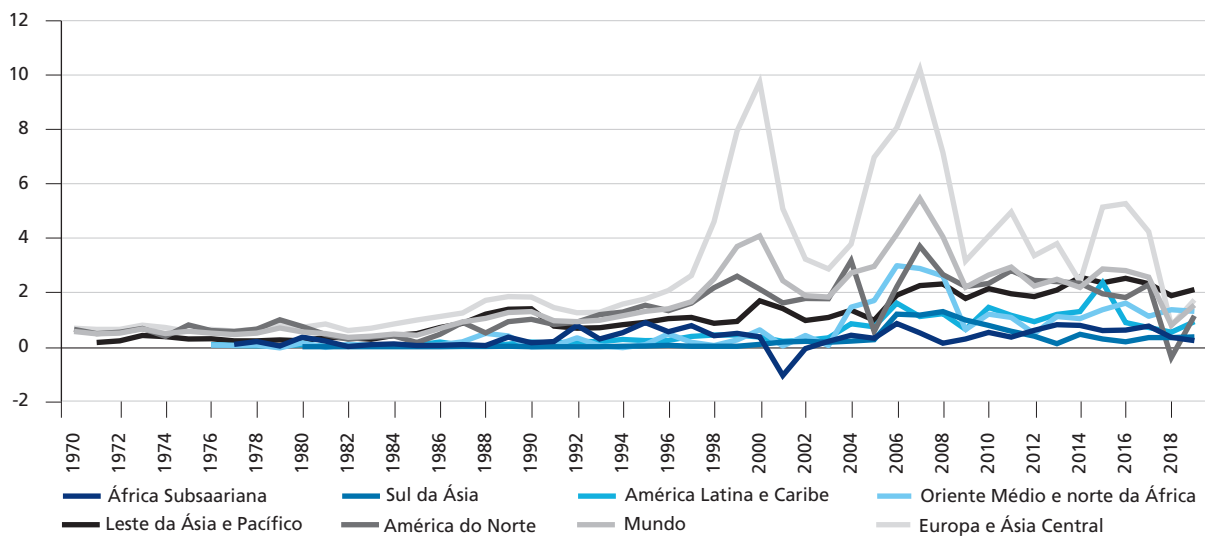
2. Por exemplo, nos setores automobilístico, eletroeletrônico e petroquímico.

desses fluxos desde os anos 1990, com destacado desempenho de Europa e Ásia Central, com picos expressivos em 2000 e 2007.<sup>3</sup>

GRÁFICO 1

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

(Em % do PIB)



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2 POR QUE SE INTERNACIONALIZAR?

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

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

QUADRO 1

### Motivações para internacionalização

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

Fonte: Tulder (2015, p. 38).

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



## QUADRO 2

Motivações de IDE de empresas líderes *versus* fornecedores

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

Fonte: Pananond (2015, p. 81).

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

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

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

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

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

### 3 DEVE O ESTADO INCENTIVAR A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS FIRMAS NACIONAIS?

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4 O APOIO À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NA ALEMANHA

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

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

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

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

11. Obra originalmente publicada em 1841.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

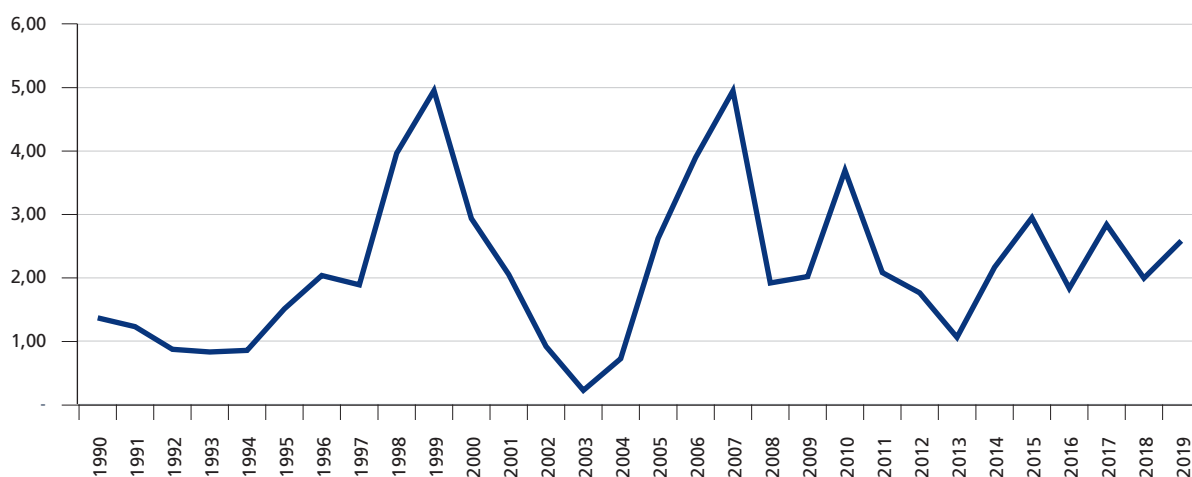


crise migratória na Europa, a saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit) e a guerra comercial entre Estados Unidos e China.

## GRÁFICO 2

### Alemanha: saídas líquidas de IDE (1990-2019)

(Em % do PIB)



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

Elaboração do autor.

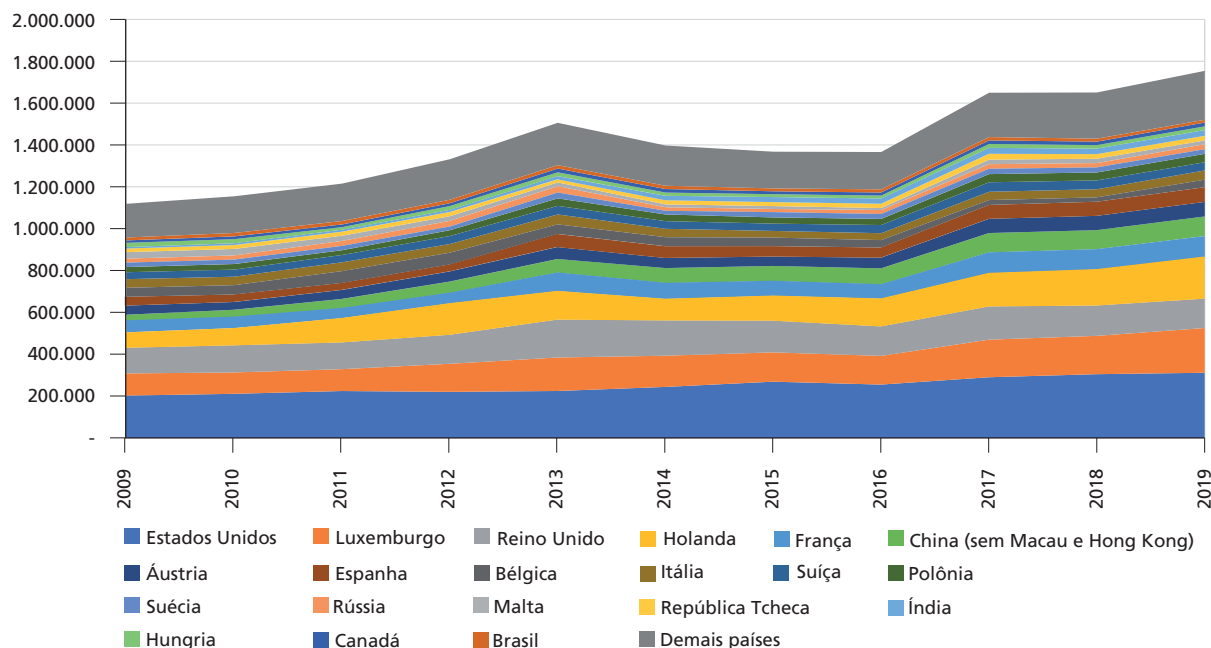
Após a crise financeira global de 2008, o estoque dos investimentos externos alemães aumentou significativamente. Segundo o Data IMF, o estoque subiu de US\$ 1,12 trilhão, em 2009, para US\$ 1,75 trilhão, em 2019. O gráfico 3 reúne os vinte principais países de destino deste IDE, mostrando a evolução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

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

GRÁFICO 3

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

(Em US\$ milhões)



Fonte: Data IMF.

Elaboração do autor.

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

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

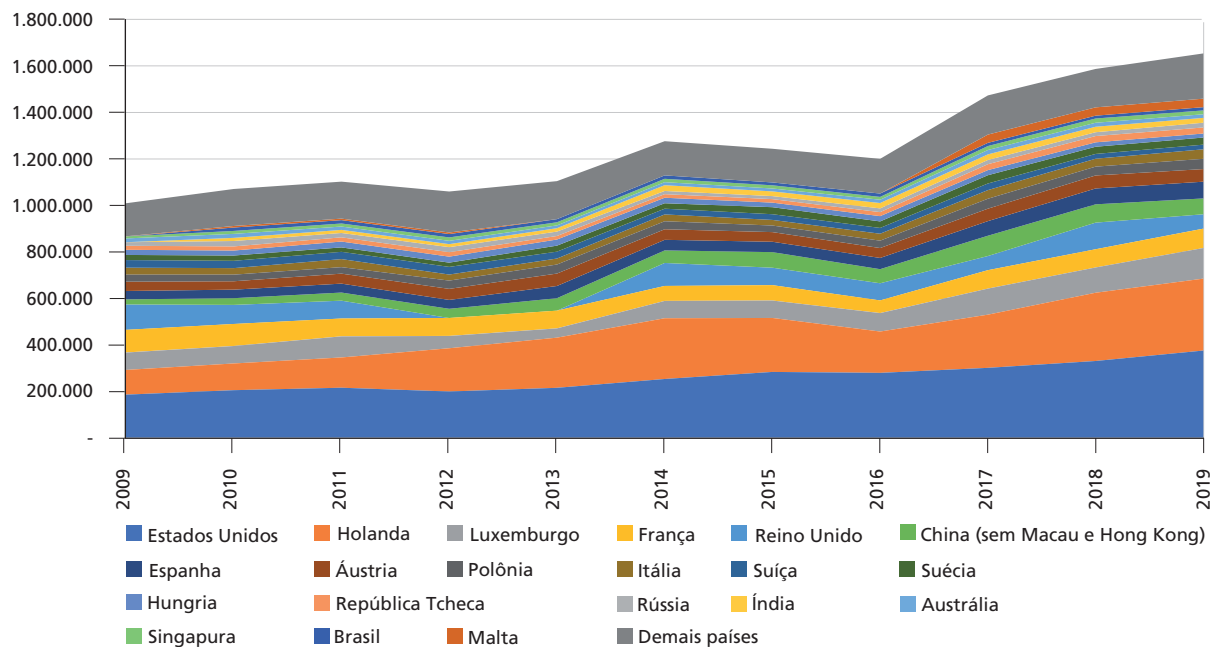
18. Ou seja, os centros financeiros *offshore* ou paraísos fiscais internacionais. Estima-se que cerca de 50% dos ativos e passivos internacionais do mundo, estimados entre US\$ 21 trilhões e US\$ 32 trilhões (Henry, 2012 *apud* Garcia-Bernardo *et al.*, 2017, p. 1), passam por OFCs. Evidências demonstram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

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

GRÁFICO 4

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

(Em US\$ milhões)



Fonte: Data IMF.

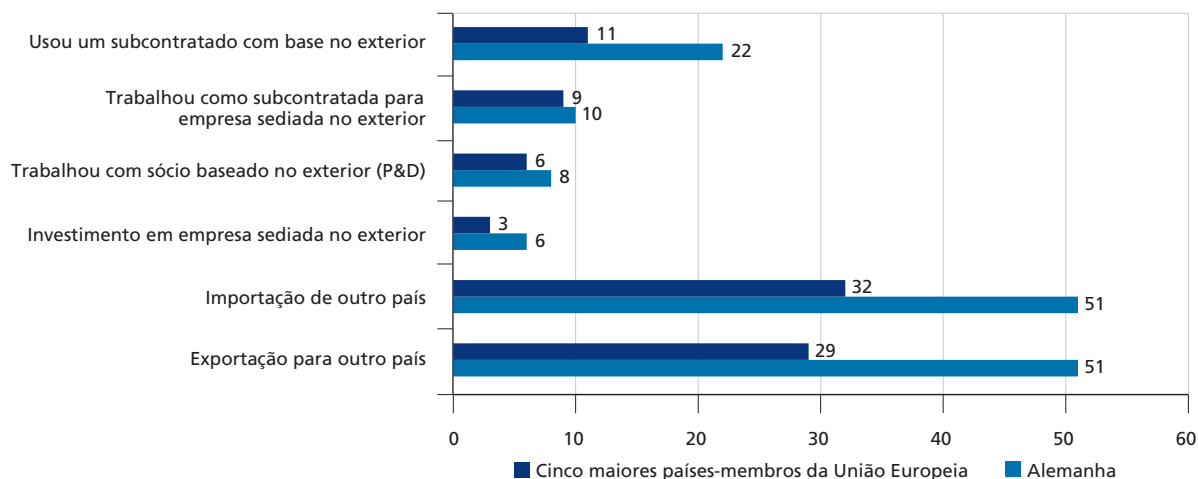
Elaboração do autor.

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

GRÁFICO 5

**Atividades internacionais de PMEs alemãs comparadas às dos cinco maiores países-membros da União Europeia<sup>1</sup>**

(Em %)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### REFERÊNCIAS

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



- DAS, K. C. Home country determinants of outward FDI from developing countries. **Margin – The Journal of Applied Economic Research**, v. 7, n. 1, p. 93-116, 2013.
- DOMINGUEZ, N. Promotion agencies and SMEs' internationalization process: a blessing or a curse? **Journal of International Entrepreneurship**, v. 16, p. 58-81, 2018.
- DUNNING, J. The eclectic (OLI) paradigm of international production: past, present and future. **International Journal of the Economics of Business**, v. 8, n. 2, p. 173-190, 2001.
- DUNNING, J.; LUNDAN, S. M. **Multinational enterprises and the global economy**. 2nd. ed. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2008.
- EUROPEAN COMMISSION. **Overview of EU instruments contributing to the internationalisation of European businesses**. [s.l.]: European Union, 2020. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44244>>.
- FREEMAN, C.; SOETE, L. **A economia da inovação industrial**. Campinas: Editora Unicamp, 2008.
- FREIXANET, J. Export promotion programs: their impact on companies' internationalization performance and competitiveness. **International Business Review**, v. 21, p. 1065-1086, 2012.
- GARCIA-BERNARDO, J. *et al.* Uncovering offshore financial centers: conduits and sinks in the global corporate ownership network. **Scientific Reports**, v. 7, n. 6246, 2017. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/s41598-017-06322-9.pdf>>.
- GIOVANNUCCI, D. National trade promotion organizations: their role and functions. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **A guide to developing agricultural markets and agro-enterprises**. Washington: The World Bank, 2004. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=996771](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=996771)>.
- GTAI – GERMANY TRADE AND INVEST. **Economic overview Germany: market, productivity, innovation**. Berlin: GTAI, 2019.
- HARRISON, A.; MCMILLAN, M. Offshoring jobs? Multinational and U.S. manufacturing employment. **The Review of Economics and Statistics**, v. 93, n. 3, p. 857-875, Aug. 2011.
- HUIJIE, G. Outward foreign direct investment and employment in Japan's manufacturing industry. **Journal of Economic Structures**, v. 2, n. 27, p. 1-13, 2018.
- JOHANSON, J.; VAHLNE, J. E. The internationalization process of the firm: a model of knowledge development and increasing foreign market commitments. **Journal of International Business Studies**, v. 8, p. 23-32, 1977.
- \_\_\_\_\_. From internationalization to evolution: the Uppsala model at 40 years. **Journal of International Business Studies**, v. 48, n. 9, p. 1-16, 2017.
- KNOERICH, J.; TAYLOR-STRAUSS, H. **Outward FDI and sustainable development in home countries**. Bangkok: UN Escap, 2020. (Studies in Trade, Investment and Innovation, n. 93). Disponível em: <<https://bit.ly/3Lkj15q>>.
- LENWAY, S. A.; MURTHA, T. P. The state as strategist in international business research. **Journal of International Business Studies**, v. 25, n. 3, p. 513-535, 1994a.
- \_\_\_\_\_. Country capabilities and the strategic state: how national political institutions affect multinational corporations' strategies. **Strategic Management Journal**, v. 15, p. 113-129, 1994b.
- LIST, G. F. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LUNDAN, S. M. From the editor: engaging international business scholars with public policy issues. **Journal of International Business Policy**, n. 1, p. 1-11, 2018.



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

