

# Nota Técnica

## INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DO INVESTIMENTO EXTERNO

**Nº 27**

---

**Dinte**

Diretoria de Estudos e Relações  
Econômicas e Políticas Internacionais

dezembro de 2020

Renato Baumann

Michelle R. Sanchez-Badin

Ana Maria Morais





# Nota Técnica

## INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DO INVESTIMENTO EXTERNO

**Nº 27**

---

**Dinte**

Diretoria de Estudos e Relações  
Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Baumann

Michelle R. Sanchez-Badin

Ana Maria Morais

**ipea**

## Governo Federal

### Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

# ipea

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

#### Presidente

Carlos von Doellinger

#### Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

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

Flávia de Holanda Schmidt

#### Diretor de Estudos e Políticas

##### Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

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

Nilo Luiz Saccaro Júnior

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

André Tortato Rauen

#### Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

#### Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

# Nota Técnica

## INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DO INVESTIMENTO EXTERNO

**Nº 27**

---

**Dinte**

Diretoria de Estudos e Relações  
Econômicas e Políticas Internacionais

dezembro de 2020

Renato Baumann

Michelle R. Sanchez-Badin

Ana Maria Morais

**ipea**

## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Renato Baumann**

Técnico de Planejamento e Pesquisa – Dinte/Ipea.

### **Michelle R. Sanchez-Badin**

Professora associada e do programa de pós-graduação em Direito e Desenvolvimento na FGV Direito SP. Bolsista do Ipea.

### **Ana Maria Morais**

Bolsista do Ipea.

---

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte27>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.  
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SUMÁRIO

1 INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DO INVESTIMENTO EXTERNO .....	7
REFERÊNCIAS .....	8





A teoria econômica indica uma série de distorções e custos sociais derivados da adoção de barreiras às importações. No entanto, a prática mostra que não existe país que adote uma política de total abertura ao comércio externo. As explicações são variadas e incluem, dentre outros, elementos de economia política, em que há prevalência de interesses.

De modo análogo, tanto a teoria como diversos estudos empíricos ressaltam os efeitos positivos da entrada de investimento externo direto. É em geral aceito que o investimento externo pode contribuir para aumentar o grau de concorrência no mercado interno e elevar o nível tecnológico da produção nacional e de forma eficiente, sobretudo se a produção corresponder às vantagens comparativas da economia receptora de recursos. E caso envolva uma parcela relevante de transações intra-firma, isso poderá acarretar maior intensidade no processo de transmissão de progresso técnico. Uma das consequências adicionais é elevar o nível médio dos salários praticados na economia.

No entanto, a entrada de recursos externos – a depender da intensidade do seu volume num período de tempo, da sua concentração em alguns setores estratégicos e a concentração de sua origem – também suscita a percepção de riscos variados, seja pela associação com desafios à segurança nacional, seja pelo temor de uma influência política excessiva que pode ser exercida pelas empresas estrangeiras de maior porte que as nacionais.

A dimensão da segurança nacional está claramente associada ao temor de que em situações de conflito externo possa haver restrições no acesso a produtos estratégicos e ao risco de ter setores produtivos importantes para a estrutura de defesa em mãos de não residentes. Também, uma presença forte de empresas estrangeiras em setores como a provisão de serviços públicos, imprensa, bancos, aquisição de ativos, companhias aéreas e outros despertam reações politicamente sensíveis, na maior parte das sociedades. Após algumas décadas de crescente liberalização aos investimentos externos, a sensibilidade quanto aos possíveis efeitos tem aumentado e fomentado a retomada ou a criação de mecanismos institucionais específicos para avaliação dos investimentos externos.

Esse dado da realidade internacional torna importante internalizar conhecimento sobre os processos que os diversos países têm adotado neste sentido. É preciso conhecer as características da institucionalidade utilizada para esse propósito, seu mandato, a legislação básica que a cria e orienta sua ação, assim como algumas das iniciativas que levaram a afetar os fluxos de recursos externos propostos para atuar em alguns setores ou segundo alguns critérios não aceitos por essas agências. O IPEA está iniciando projeto nesse sentido, a partir da Chamada Pública n. 78/2020.

Alguns elementos são conhecidos desde logo. O monitoramento mais recente pela OCDE registra que nos últimos três anos houve um aumento de 50% na implementação dos Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos – incluindo aqui as respostas à pandemia (OCDE, 2020a). De acordo com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), esses mecanismos se concentram em países desenvolvidos e países emergentes (UNCTAD, 2019; UNCTAD, 2016).

A UNCTAD (2019, p. 3) identificou 28 jurisdições que possuem esse mecanismo. Esses países são: Alemanha, África do Sul, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, China, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Hungria, Índia, Itália, Islândia, Japão, Letônia, Lituânia, México, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Coreia do Sul, Reino Unido, Romênia e Rússia. Além desses 28 países, um mecanismo de cooperação para a triagem do investimento estrangeiro também foi estabelecido pela União Europeia, recentemente.

Sempre foi comum controlar o investimento externo nos setores militar e de defesa, mas o conceito de “segurança nacional” tem sido, significativamente, ampliado nos últimos anos, resultando em uma extensão progressiva do escopo e do conteúdo desse tipo de procedimento de triagem de investimentos. Na sequência, teve-se a incorporação nesta chave de segurança nacional de indústrias estratégicas domésticas e de infraestrutura crítica, o que inclui produção e fornecimento de energia, abastecimento de água, transporte, telecomunicações, recursos minerais ou mídia (OCDE, 2018). Adicionalmente, os Instrumentos de Avaliação têm sido ampliados para considerar a aquisição por estrangeiros de tecnologia e conhecimento interno, como inteligência artificial, robótica, semicondutores, computação em nuvem, 5G, tecnologia quântica, hardware de computação, nanotecnologias, biotecnologias ou satélites e aeroespacial. E, mais recentemente, também estão sendo agregados na chave da segurança nacional o acesso de investidores estrangeiros a dados confidenciais de cidadãos nacionais.

Além da motivação, conforme relatórios de acompanhamento recentemente publicados por UNCTAD (2019) e OCDE (2020b), tais Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos apresentam uma enorme variedade institucional. Suas diferenças vão desde alcance da competência, estrutura institucional, procedimentos e orçamento alocado até uma variação nos resultados que têm sido alcançados, considerando o número de casos e o conteúdo avaliado. Há nessa diversidade de modelos e resultados diferentes percepções sobre se, onde e em quais condições o risco do investimento externo em

determinado setor, atividade ou projeto está concentrado, e ainda sobre como a gestão desse risco é classificada em relação a outros objetivos das políticas domésticas (UNCTAD 2019, OCDE 2020b).

No caso do Brasil, o que se tem observado são movimentos assíncronos nas diferentes esferas do estado e do debate público. Por um lado, tem havido um esforço contínuo de definir a política nacional para o investimento externo e a estratégia internacional para sua regulação, o que se observa com os acordos de cooperação e facilitação de investimentos (ACFI) e o engajamento na proposta de multilateralização do tema na Organização Mundial do Comércio (OMC). Na OMC há, inclusive, propostas para a regulação dos Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos (SANCHEZ-BADIN & MISRA, no prelo).

No Congresso, por sua vez, há considerações sobre o impacto do investimento externo e questões de segurança nacional, em movimentos divergentes, tanto no sentido de criar Instrumentos de Avaliação Nacional (e.g. PL 2491/2020) como no sentido de flexibilizar restrições vigentes (e.g. aquisição de terras por estrangeiros).

Em paralelo, pesquisas setoriais na área de investimentos, em virtude do aumento substancial das aquisições por empresas estatais chinesas de parte da rede de geração, distribuição e transmissão de energia, têm considerado a importância de se refletir a respeito de Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos no Brasil (PUTY, 2018; ROMANO & DEBONE, 2017; BECARD, LESSA & SILVEIRA, 2020), em consonância com as políticas adotadas em países como Alemanha, Austrália, Canadá e Estados Unidos, que já impuseram restrições a investimentos estrangeiros nesse setor (BATH, 2015; RAJAVUORI & HUHTA, 2020). Por fim, outro grupo que tem levantado a importância de se refletir sobre os Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos é composto por acadêmicos e formuladores de políticas públicas da área de política concorrencial e competitividade de empresas (a respeito, v. OLIVEIRA *et al.*, 2018; PEREIRA NETO, 2018; OCTAVIANI, 2018; FURTADO, 2016).

Nota-se, portanto, uma tendência de revisão conceitual sobre a regulação internacional dos investimentos, bem como sobre os conceitos e desenhos institucionais associados aos Instrumentos nacionais de Avaliação dos Investimentos. Estes precisam ser articulados com as tendências da política externa brasileira, assim como os interesses no mercado interno, para maior clareza nas estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazo do país no atual cenário mundial.

Compreender de forma sistematizada como estes “Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos” têm se estruturado e como são regulados em outros países e, ainda, como têm sido aplicados em relação a intenções de investimento em setores específicos é essencial para o Brasil. Isso ajudará a contextualizar não apenas a política atual de recepção de investimento do país como também antecipar eventuais restrições aos investimentos brasileiros no exterior, ainda que esse processo de internacionalização de empresas brasileiras tenha diminuído nos anos mais recentes.

## REFERÊNCIAS

BATH, V. The ‘National Interest’, and Australian and Chinese Investment Law and Policy. *Sidney Law Review*, v. 34, n. 5, p. 5-34, 2015. Disponível em: < <http://www.austlii.edu.au/au/journals/SydLawRw/2012/2.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

BECARD, D. R.; LESSA, A. C.; SILVEIRA, L. U. One Step Closer: The Politics and the Economics of China’s Strategy in Brazil and the Case of the Electric Power Sector. In: Bernal-Meza R., Xing L. (eds) **China–Latin America Relations in the 21st Century**. International Political Economy Series. Cham: Palgrave Macmillan, p. 55-81, 2020.

FURTADO, G. R. Regulação do mercado interno e do investimento estrangeiro: análise funcional do CFIUS. *Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 16, p. 561-609.

RAJAVUORI, M.; HUHTA, K. Investment screening: Implications for the energy sector and energy security. *Energy Policy*, v. 144, 11 p., 2020.

OCTAVIANI, A. A guerra dos CFIUS e a defesa da soberania econômica norte-americana: Uma unidade econômica, comercial e militar, sustentada em tecnologia. *Jota*, 22 de maio de 2018. Disponível em: < [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-guerra-dos-cfius-e-a-defesa-da-soberania-economica-norte-americana-22052018](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-guerra-dos-cfius-e-a-defesa-da-soberania-economica-norte-americana-22052018)>. Acesso em: 10 set. 2020.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Current trends in investment policies related to national security and public order**. OECD, 2018. Disponível em: < <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Current-trends-in-OECD-NatSec-policies.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Investment screening was already enjoying a heyday before the COVID-19 crisis - the pandemic is accelerating, rather than triggering this trend.** OECD, 2020a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/investment/Investment-screening-in-times-of-COVID-19-and-beyond.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Acquisition – and ownership-related policies to safeguard essential security interests: current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies.** Research note by the OECD secretariat. May, 2020b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/investment/OECD-Acquisition-ownership-policies-security-May2020.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

OLIVEIRA, G. *et al.* FGV aponta riscos de concentração no mercado brasileiro de energia. **Canal Energia**, 24 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://www.canalenergia.com.br/noticias/53072920/fgv-aponta-riscos-de-concentracao-no-mercado-brasileiro-de-energia>>. Acesso em: 10 set. 2020.

PEREIRA NETO, C. M. No setor elétrico, capital estrangeiro e competição. **Estadão**, 15 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,no-setor-eletrico-capital-estrangeiro-e-competicao,70002503078>>. Acesso em: 10 set. 2020.

PUTY, C. A. A Estratégia de internacionalização de estatais chinesas e o Brasil. Boletim de **Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, v. 15, p. 39-49, 2018.

ROMANO, G.; DEBONE, V. A expansão dos investimentos externos diretos chineses. O caso do setor energético brasileiro. **Conjuntura Austral**, v. 8, n. 44, p. 90-114, 2017. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/76332/53212>>. Acesso em: 10 set. 2020.

UNCTAD - UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report**. Geneva: United Nations Publication, 2016. Disponível em: <[https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Investment Policy Monitor**. Geneva: United Nations Publication, 2019. Disponível em: <[https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2019d7\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2019d7_en.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2020.

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Assistente de Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

#### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

#### **Editores**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herlyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

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

#### **Livraria Ipea**

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL