

INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTO EXTERNO E O DEBATE LEGISLATIVO NO BRASIL

Michelle R. Sanchez-Badin¹
Ana Maria Morais²
Carolina Bianchini Bonini³

SINOPSE

Este artigo apresenta uma sistematização de projetos de lei (PLs) e de regulação relacionados à temática de Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos (IAIEs) no Brasil. Até dezembro de 2021, foram apresentados dois PLs, ambos de 2020, com vistas a criar um maior controle dos investimentos externos no país, a partir de critérios de segurança e ordem pública. Tais propostas se alinham com a tendência internacional de criação e fomento a tais mecanismos de IAIE, acentuados com a pandemia de covid-19. Os PLs analisados indicam a sua inspiração nos mecanismos da União Europeia, dos Estados Unidos, da Alemanha, da França e da Austrália. Com isso, após a análise dos projetos, traz-se uma comparação entre os IAIEs de alguns desses países, a fim de identificar as eventuais inspirações, diferenças e ausências das propostas de regulação em debate no Brasil. Ao final, são traçadas algumas considerações importantes para serem adicionadas ao debate nacional em curso.

Palavras-chave: Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos; projetos de lei; análise legislativa; Brasil.

ABSTRACT

This article analyzes recent draft bills and regulations related to Investment Screening Mechanisms (ISMs) in Brazil. Until December 2021, there were two draft bills in the House of Representatives proposing greater control of foreign direct investments. Security and public order concerns should justify that control. Such draft bills are aligned with the international trend of creating and promoting such ISMs – they refer to inspirations in ISMs implemented by the European Union, the United States, Germany, France, and Australia. After analyzing the Brazilian draft bills, we develop a comparison between the ISMs of such countries and the ones proposed to Brazil. In conclusion, we raise other concerns that the ongoing national debate should consider.

Keywords: Investment Screening Mechanisms; draft bills; Brazil.

JEL: F21; K19.

Artigo recebido em 13/12/2021 e aprovado em 21/12/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi31art7>

1 INTRODUÇÃO

Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos (IAIEs) são mecanismos de controle e avaliação sobre o ingresso de investimentos diretos oriundos de jurisdições estrangeiras. Relatórios recentes

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; e professora associada do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito e Desenvolvimento (PPGD) da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV). *E-mail*: <michelle.sanchez@fgv.br>.

2. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea; e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGE/UJFJ). *E-mail*: <anamoraiss@hotmail.com>.

3. Mestranda no PPGD/FGV. *E-mail*: <carolbianchini.b@gmail.com>.

da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OECD, 2019; 2020) apontam para um movimento cumulativo de criação de IAIEs e reformas relacionadas à aquisição de ativos por investidores externos, e, recentemente, o Brasil tem sido inserido neste rol (OECD, 2021a, p. 6). Essa tendência foi abordada em trabalhos anteriores (Sanchez-Badin *et al.*, 2021; 2022). Neste artigo, propomo-nos a fazer uma sistematização de projetos de lei (PLs) e de regulação relacionados à temática dos IAIEs no Brasil.

Não há, ainda, uma sistematização completa nem mesmo um levantamento amplo sobre o total de IAIEs em funcionamento no mundo. A OCDE e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) têm sido os espaços mais ativos para o acompanhamento desses instrumentos em algumas economias.⁴ Desde 2016, é verificável um aumento mais agudo em formas de regulamentação dos IAIEs e controle dos investimentos externos (OECD e UNCTAD, 2020b, p. 4). No caso do Brasil, a primeira proposta de regulamentação foi apresentada em 2018 (FGV..., 2018; Pereira e Adami, 2018; Octaviani, 2018; Furtado, 2016; Brasil, 2018), considerando inclusive algumas aquisições em setores tidos como estratégicos.⁵ Parte das aquisições e operações citadas possuem relação com a necessidade de vendas de ativos após a Operação Lava-Jato e a crise econômica a partir de 2015. Em termos de proposta legislativa, o tema ganhou ímpeto em 2020, no período da pandemia de covid-19, com os PLs nºs 2.491/2020 e 3.122/2020.

Este artigo propõe, então, analisar tais PLs, seu contexto, suas propriedades, intercâmbios e diálogos com a dinâmica internacional para regulação dos IAIEs e dos investimentos externos, de uma forma geral. Para tanto, na seção 2 apresentamos as tendências legislativas sobre o investimento externo nos últimos dez anos e a contextualização dos PLs nºs 2.491/2020 e 3.122/2020 neste processo. Na seção 3, esses PLs são detalhados, para, na seção 4, ser feita uma comparação dos principais elementos desses PLs brasileiros com a regulamentação de IAIEs em três outros países – Alemanha, Austrália e Estados Unidos. Ao final, na conclusão, são apresentadas algumas considerações importantes para serem levadas em conta no debate nacional em curso.

2 PROPOSTAS LEGISLATIVAS SOBRE O INVESTIMENTO EXTERNO (2010-2021)

No Brasil, até 2019, os PLs em tramitação com alguma relação com investimentos externos apresentavam uma tendência de focalizar a atração e a facilitação ao investimento externo. No entanto, em 2020 dois novos PLs apresentados na Câmara dos Deputados trouxeram uma perspectiva diferente: o enfoque no controle dos investimentos externos. O controle desse investimento foi associado a

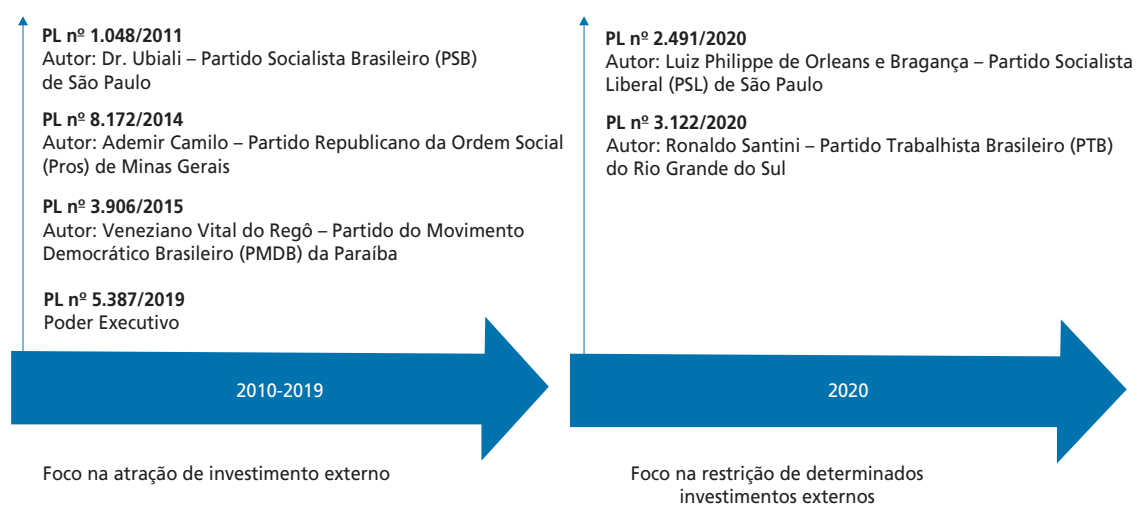
4. A UNCTAD registrou que, no período de janeiro de 2011 a setembro de 2019, treze países tinham criado novos IAIEs e quinze outros tinham reformado mecanismos já existentes (UNCTAD, 2019, p. 4). Em 2020, a OCDE, por sua vez, publicou uma análise mais detalhada – que se tornou uma das principais referências sobre o tema – quanto às políticas de aquisição de empresas e negócios em 62 países (OECD, 2020). Além destes dados, em períodos de ao menos um ano, a OCDE tem organizado as Mesas-Redondas sobre Liberdade de Investimento (Freedom of Investment Roundtables), com essas 62 economias, para acompanhamento e alinhamento. Mais informações a respeito do FOI estão disponíveis em: <<https://www.oecd.org/investment/investment-policy/foi.htm>>.

5. As aquisições em setores estratégicos fazem referência especialmente aos setores de energia, telecomunicações, infraestrutura e logística. As propostas de regulamentação de investimentos apresentadas a partir de 2018 consideram como infraestrutura crítica também saúde, dados eletrônicos, defesa, saneamento, tecnologias sensíveis, matérias-primas, insumos relacionados à segurança alimentar, informações sensíveis como dados pessoais e empresariais e meios de comunicação (Brasil, 2020a). Algumas aquisições relevantes que impulsionaram a regulamentação foram a aquisição da CPFL Energia pela State Grid (em 2017), da Itaminas Comércio de Minérios pelo Birô de Exploração e Desenvolvimento Mineral do Leste da China (East China Mineral Exploration and Development Bureau – ECE) (em 2010), dos investimentos em infraestrutura de telecomunicações no Brasil pelas chinesas Huawei e ZTE e, ainda, da Dow AgroSciences pela LongPing High-Tech, componente do Citic Group (Puty, 2018; Schutte e Debone, 2017; Becard, Lessa e Silveira, 2020).

preocupações com questões de segurança nacional e ordem pública, considerando-se até mesmo os efeitos da pandemia de covid-19.

A figura 1 ilustra uma linha temporal dos PLs apresentados na Câmara dos Deputados entre 2010 e 2021, com a indicação do autor e, quando for o caso, do partido de sua filiação. O recorte, a partir de 2020, evidencia a mudança de perfil das propostas.

FIGURA 1

PLs em tramitação (2010-2021)

Elaboração das autoras.

Os quatro PLs apresentados na figura 1 para o período de 2010 a 2019 são favoráveis à atração de investimento externo para o Brasil. Primeiramente, tem-se o PL nº 1.048/2011,⁶ que propõe alterações na Lei nº 11.508/2007. Essa lei dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs)⁷ e a preferência por propostas com determinadas condições – região metropolitana, proximidade de portos e aeroportos e menor índice de desenvolvimento humano (IDH). No PL, há o argumento de que o principal objetivo da implantação das ZPEs é o desenvolvimento econômico e social de áreas específicas do país visando ao aumento do IDH e à diminuição dos desequilíbrios regionais. Neste sentido, o projeto enfatiza a importância de se manter uma infraestrutura mínima e logística adequada para garantir a atração de investimento externo e transferência de tecnologia para as indústrias nacionais, nas ZPEs.

O PL nº 8.172/2014⁸ também propõe alterações na Lei nº 11.508/2007, para que somente a pessoa jurídica que assuma o compromisso de auferir e manter receita bruta decorrente de exportação de, no mínimo, 60% de sua receita bruta total possa se instalar em ZPEs. Este PL destaca que a atração de investimentos externos pode ser um dos impactos positivos decorrentes das ZPEs, em conjunto com benefícios associados à difusão tecnológica, à geração de empregos e ao desenvolvimento econômico e social.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3HAD5Vt>>.

7. As ZPEs são áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, sendo consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/3uxCMaA>>.

Já o PL nº 3.906/2015⁹ propõe alterar a Lei nº 7.565/1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. A proposta visa a permitir o aumento dos investimentos externos na aviação civil brasileira. O argumento que fundamenta a proposta é de que o aumento do capital externo nas companhias aéreas brasileiras tende a melhorar as condições de operação dessas empresas, bem como aumentar a concorrência no setor, o que traria benefícios aos usuários desses serviços que, hoje, estão sujeitos a um oligopólio.¹⁰

Por fim, o PL nº 5.387/2019¹¹ dispõe sobre o mercado de câmbio brasileiro, o capital brasileiro no exterior, o capital estrangeiro no país e a prestação de informações ao Banco Central do Brasil (BCB). Este projeto se propõe a modernizar, simplificar e trazer mais eficiência ao mercado de câmbio brasileiro. O seu anteprojeto reforça, assim, o princípio que confere tratamento nacional ao investimento externo, ou seja, tratamento jurídico idêntico ao garantido ao capital nacional (art. 9º). Reforça, ainda, a importância da segurança ao investidor externo e da conformidade com tratados internacionais. Esta proposta enfatiza seu alinhamento aos melhores padrões internacionais, procurando favorecer o ambiente de negócios e a atratividade de investimentos externos, inclusive investimentos de longo prazo e em projetos de infraestrutura e de concessões.

Em contrapartida, os PLs apresentados a partir de 2020 trazem uma perspectiva diferente ao abordarem possíveis restrições ao investimento externo, com preocupações relacionadas à segurança e ordem pública. Com isso, suscita-se, pela primeira vez, nesse conjunto de PLs dos últimos dez anos, a necessidade de controlar o investimento externo e, ocasionalmente, regular exceções para o seu tratamento discriminatório. Além disso, observa-se que essa mudança foi justificada no contexto da atual crise decorrente da pandemia de covid-19, citada em ambos os projetos em questão, e diante de tendências internacionais. Tais PLs de 2020 são, então, apresentados em mais detalhes na seção seguinte.

3 AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS PARA CRIAÇÃO DE IAIE NO BRASIL

3.1 O PL nº 2.491/2020

O PL nº 2.491, de 8 de maio de 2020, foi a primeira proposta apresentada nos últimos dez anos, no âmbito do Congresso Nacional, com o objetivo de controlar investimento externo que traga risco à segurança ou à ordem pública. O projeto é de autoria do deputado federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança, do PSL de São Paulo.

O texto desse projeto procura adicionar à legislação vigente os seguintes elementos associados à proteção de riscos à segurança e à ordem pública: i) definição das situações que podem ser consideradas de risco; ii) procedimentos administrativos incrementais quanto ao registro e mapeamento do investimento externo; iii) critérios adicionais para o processo administrativo em atos de concentração que tenha participação desses investimentos; iv) novos tipos de infrações à ordem econômica por investimentos externos; e v) criminalização de algumas condutas envolvendo o capital externo.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3J8K4Wd>>.

10. De acordo com a Lei nº 7.565/1986, sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, uma companhia aérea só deve operar no mercado brasileiro se tiver sede no Brasil, pelo menos quatro quintos do capital com direito a voto pertencente a brasileiros e direção exercida exclusivamente por brasileiros. Mais detalhes disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7565.htm>.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3J8KdZL>>.

No tocante à definição das situações, há a indicação, em partes diferentes das propostas de mudanças legislativas, de que o risco está associado a: i) infraestruturas sensíveis, incluindo energia, saúde, transporte, saneamento, telecomunicações, defesa, dados eletrônicos; ii) tecnologias sensíveis, incluindo tecnologia de uso dual; iii) abastecimento de fatores produtivos essenciais; iv) acesso a informações sensíveis, como dados pessoais e empresariais; e v) meios de comunicação. Ou seja, a avaliação do risco é associada ao mercado em que ocorre o investimento. Adicionalmente, no entanto, o PL também associa risco às aquisições de empresas brasileiras por outras, estrangeiras, que estão suscetíveis a algum tipo de influência de políticas governamentais estrangeiras ou capital externo que tenha se envolvido em atividades ilegais (art. 6º, em alteração à Lei nº 12.529/2011). Há, por fim, a previsão de que, por regulamento, podem ser estipulados parâmetros adicionais.

No tocante ao registro, o PL prevê alterações na Lei nº 4.131/1962, para que se retorne ao parâmetro de investimentos de US\$ 3 mil (ao invés de US\$ 10 mil),¹² em dólar dos Estados Unidos, como requisito de registro junto ao BCB (art. 2º). O PL também prevê que a omissão de informações quanto ao uso de capital estrangeiro na economia brasileira sujeite os responsáveis a penalidades, com multas que variam entre R\$ 50 mil e R\$ 2 bilhões para pessoas físicas, e 0,1% e 20% do faturamento bruto para empresas. No caso de reincidência da infração, é possível haver até mesmo a cassação do funcionamento do empreendimento. Com efeito, este PL também indica mudanças na Lei nº 13.506/2017, que trata do processo sancionador do BCB, com intuito de retirar menções à Lei nº 4.131/1962 e tratar relevantes penalidades sobre capital externo exclusivamente neste último diploma legal (art. 7º). Adicionalmente, o projeto estabelece a obrigação de constar dos registros mercantis o montante da participação do capital externo nas empresas (com propostas de alterações na Lei nº 8.934/1994 e no Código Civil, Lei nº 10.406/2002) (arts. 4º e 5º).

As propostas de alterações à Lei nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), incluem novas disposições quanto à prevenção e repressão de infrações e crimes contra a ordem econômica e quesitos para análise de atos de concentração (art. 6º). Esses novos dispositivos propostos incorporam as preocupações com os riscos à segurança e à ordem pública, trazendo a especificação destes conceitos, conforme indicado anteriormente, e qualificando o seu enquadramento no processo administrativo e judicial, no caso da criminalização. Há, portanto, a inclusão no SBDC de uma nova competência associada à concorrência e à ordem econômica nacional que dialoga com as preocupações sobre o perfil do investimento externo – e sua relação com políticas governamentais estrangeiras – e os riscos envolvidos naquela atividade ou mercado, sendo esses, em grande medida, associados ao potencial aportado pelas inovações tecnológicas contemporâneas.

Considerando as alterações sobre crimes contra a ordem econômica, também foram apresentadas novas tipificações a serem incluídas na Lei nº 8.137/1990 (art. 3º), referentes ao envolvimento do capital externo “patrocinado por governos estrangeiros, (...) para dominar atividades econômicas, cadeias produtivas, mercados, recursos naturais e tecnológicos ou empresas no Brasil” (Brasil, 2020a, p. 3), e que cause grave dano à segurança ou à ordem pública.

Por fim, o PL ainda determina a obrigação do envio de relatórios semestrais ao Congresso Nacional dos processos em que tenha ocorrido o impedimento de participação de investimento externo em qualquer atividade empresarial (art. 8º). O objetivo destes relatórios seria permitir ao

12. Esse era o valor definido pela Lei nº 11.371/2006 e que depois foi aumentado pela Lei nº 13.017/2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131.htm>.

Congresso Nacional o acompanhamento e a avaliação da política relativa ao investimento externo, de forma geral.

O quadro 1 resume as alterações pontuais indicadas no PL, para modificações legislativas no caso de criação desse IAIE.

QUADRO 1

Síntese das alterações legislativas previstas no PL nº 2.491/2020

Lei	Tema da lei alterada	Alterações de redação
Nº 4.131/1962	Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior.	Alterações nos arts. 1º, 2º, 6º e 23 e acréscimo dos arts. 58-A e 58-B. Diminuição do valor de referência para registro no BCB, previsão de compartilhamento de dados sobre capitais estrangeiros no âmbito do Poder Executivo e reforço de penalidades no caso de descumprimento de normas.
Nº 8.137/1990	Define crimes contra a ordem tributária e econômica e contra as relações de consumo.	Alteração no art. 4º, que passa a vir acrescido do inciso II-A. Tipifica novo crime contra a ordem econômica de utilizar capital estrangeiro, quando patrocinado por governos estrangeiros, para dominar atividades econômicas, cadeias produtivas, mercados, recursos naturais e tecnológicos ou empresas no Brasil, causando danos à segurança e à ordem pública.
Nº 8.934/1994	Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.	Alteração no art. 32 da Lei nº 8.934 e no art. 968 do Código Civil. Para fins de registro, passa a ser necessário discriminar a participação e o montante do capital estrangeiro nas empresas mercantis no Brasil.
Nº 10.406/2002	Código Civil.	
Nº 12.529/2011	Estrutura o SBDC.	Alterações nos arts. 36, 87 e 88. Define como infração à ordem econômica o uso do capital estrangeiro que implique risco à segurança e à ordem pública e, com destaque, para o caso de capital estrangeiro controlado direta ou indiretamente por governo estrangeiro. Retira ainda a possibilidade de acordo de leniência nesses casos. Inclui também novos critérios para análise dos atos de concentração, alinhados com os riscos à segurança e à ordem pública.
Nº 13.506/2017	Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do BCB e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).	Alterações no art. 38. Retira as menções à Lei nº 4.131/1962 e trata de relevantes penalidades sobre capital estrangeiro.

Elaboração das autoras.

O PL nº 2.491/2020 está em tramitação na Câmara dos Deputados e foi designado, em novembro de 2020, para análise pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, pela Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Um ano depois, o projeto ainda se encontra para análise pela primeira comissão, sob relatoria do deputado Marco Bertaiolli, do Partido Social Democrático (PSD) de São Paulo. A este PL também foi apensado o PL nº 3.122/2020, o qual analisaremos em mais detalhe a seguir.

3.2 O PL nº 3.122/2020

O PL nº 3.122/2020 foi apresentado em 4 de junho de 2020 pelo deputado Ronaldo Santini do PTB do Rio Grande do Sul. Ele foi apensado ao PL nº 2.491/2020 em dezembro daquele mesmo ano e está na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados desde março de 2021.¹³

Nos termos da redação do PL, sua proposta orienta-se pelos objetivos de promover o desenvolvimento brasileiro, reduzir as desigualdades regionais e sociais e de proteger a ordem pública e a segurança. O mecanismo indicado para atingir tais objetivos é a limitação a, no máximo, 49% na participação de

13. Para mais detalhes sobre a proposta e sua tramitação, ver Brasil (2020b).

capitais estrangeiros no controle efetivo de empresas brasileiras em atividades consideradas estratégicas.¹⁴ O PL propõe, especificamente, alterações à Lei nº 4.131/1962, para sua implementação, mas indica que o Poder Executivo federal deverá determinar, em regulação complementar, quais são as atividades estratégicas indispensáveis ao desenvolvimento, à ordem pública e à segurança (art. 2ºA, § 1º).

3.3 Pontos comparativos entre os PLs

A primeira e principal mudança proposta pelos PLs analisados está na alteração do art. 2º da Lei nº 4.131/1962 referente ao tratamento nacional. Os projetos indicam que outras legislações e regulamentações específicas também poderão definir exceções ao princípio de não discriminação. Nos termos de ambos os PLs, a nova redação do art. 2º passaria a ser: “ao capital estrangeiro que se investir no país será dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições, ressalvadas as exceções desta lei e de legislações específicas (Brasil, 2020b, grifo nosso). Essa previsão ainda está consoante o previsto no art. 172 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que indica que a lei disciplinará, “com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro” (Brasil, 1988).

O PL nº 2.491/2020, comparativamente, é mais enfático na ideia de segurança e ordem pública como fundamentos para a avaliação e acompanhamento do capital externo. No caso do PL nº 3.122/2020, tem-se como fundamento a ideia de desenvolvimento nacional e redução de desigualdades regionais e sociais (art. 2ºA), apesar de também serem invocadas as ideias de segurança e ordem pública. Ambos os projetos consideram que essa percepção está associada a setores estratégicos ou atividades econômicas em que o risco pode ser maior. Há a previsão, em ambos, de que o Poder Executivo detalhará, em regulamento posterior, mais elementos a respeito destas atividades, empresas ou setores estratégicos (art. 8º, § 14, do PL nº 2.491/2020 e art. 2ºA, § 1º, do PL nº 3.122/2020).

Na definição dos critérios para controle do investimento externo, os PLs são muito distintos. Enquanto o PL nº 2.491/2020 apresenta uma clara preocupação com avaliar ou impedir qualquer investimento externo com participação direta ou indireta de governo estrangeiro que possa causar grave dano à segurança ou à ordem pública (art. 3º) ou em atividade mais vulnerável aos riscos, o PL nº 3.122/2020 orienta-se pela limitação da porcentagem máxima admitida da participação em empresas de setores estratégicos.

O PL nº 3.122/2020 é bastante mais sucinto que o PL nº 2.491/2020, com apenas três artigos que basicamente alteram e agregam alguns pontos, exclusivamente, à Lei nº 4.131/1962. O PL nº 2.491/2020 faz referência a um rol maior de normativas a serem alteradas, conforme indicado anteriormente, e abrange outras questões, tais como: i) ampliar o registro de investimento externo pelo BCB; ii) incluir a indicação explícita do montante de participação de investimento externo, nos registros mercantis; iii) associar o controle do investimento externo ao SBDC; iv) englobar as situações de aquisições com participação de governo estrangeiro ou aquisições com risco à segurança e ordem para análise em atos de concentração; v) tipificar condutas de não notificação ou omissão de informações das autoridades como infrações à ordem econômica; e vi) incorporar a supervisão semestral das atividades de avaliação e controle do IAIE pelo Poder Legislativo.

14. Nos termos do art. 2ºA, § 2º, do PL nº 3.122/2020, controle efetivo da empresa é “a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades” (Brasil, 2020b).

Ambas as propostas contextualizam a justificativa do projeto no contexto atual da pandemia de covid-19, apontando para a necessidade de regular o investimento externo. Nos dois casos, também, reconhece-se que há uma tendência mundial no desenvolvimento de regras para maior controle da participação do investimento externo em economias. Nesse sentido, a seguir, apresenta-se um comparativo com algumas dessas legislações mencionadas em outras jurisdições.

4 CONTRAPONTOS ENTRE AS PROPOSTAS DE IAIEs BRASILEIRAS E IAIEs EXISTENTES EM OUTROS PAÍSES

4.1 O diálogo com mecanismos existentes nos IAIEs de Alemanha, Austrália e Estados Unidos

O PL nº 2.491/2020 faz referência, em sua justificativa, ao mecanismo de avaliação e controle de investimentos externos da União Europeia (UE), enquanto que o PL nº 3.122/2020 faz referência também a Alemanha, Austrália, Estados Unidos e França, como exemplos de países que adotam IAIE. Apresentaremos nesta subseção uma comparação dos elementos dos PLs brasileiros com elementos dos IAIEs da Alemanha, da Austrália e dos Estados Unidos, que são jurisdições que têm sido analisadas pelas autoras em outros trabalhos (Sanchez-Badin *et al.*, 2022). O sistema da UE tem a particularidade de ser um mecanismo regional que apenas promove um quadro para o intercâmbio de informações relevantes com e entre os Estados-membros sobre o funcionamento de seus IAIEs,¹⁵ por isso não será analisado aqui. O ponto mais evidente, em comum com o sistema da UE, é a indicação pelo PL nº 2.491/2020 de que o Congresso Nacional – em um paralelo com as competências do Parlamento Europeu – fará um acompanhamento periódico sobre a avaliação do investimento externo.¹⁶

Cada um dos países indicados nos PLs brasileiros tem um modelo de IAIE. As burocracias que conduzem o processo de avaliação diferem na Alemanha – mais próxima de um modelo dos países da Europa continental – em relação àquelas da Austrália e dos Estados Unidos. Na Alemanha, o IAIE é estruturado no âmbito do Ministério para Assuntos Econômicos e Energia, para todas as transações envolvendo investidores externos à UE,¹⁷ e na Austrália e nos Estados Unidos são responsáveis, respectivamente, o Foreign Investment Review Board (FIRB)¹⁸ e o Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS),¹⁹ vinculados ao Tesouro Nacional, em cada país. Os sistemas australiano e estadunidense foram criados nos anos 1970 e reativados mais recentemente; o sistema alemão, por sua vez, foi regulamentado em 2013. Esses mecanismos são responsáveis por fazer a análise prévia do investimento externo, a partir de determinadas condições.

15. Para mais detalhes, conferir o Regulamento nº 2019/452, de 19 de março de 2019, sobre investimento estrangeiro direto na UE. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>>.

16. Conferir arts. 32 a 34 do Regulamento nº 2019/452, de 19 de março de 2019. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>>.

17. O investimento externo na Alemanha é regulado pela Lei de Comércio Externo e Pagamentos (Außenwirtschaftsgesetz – AWG) e pela Portaria de Comércio Exterior e Pagamentos (Außenwirtschaftsverordnung – AWW), ambas de 2013. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_awg/>; e <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_awv>.

18. Para mais detalhes, conferir Australia (2020).

19. A respeito, ver a legislação atualizada aplicável pelo CFIUS: Lei de Modernização de Revisão de Risco de Investimento Estrangeiro (Foreign Investment Risk Review Modernization Act – FIRRM), de 2018, e Lei de Investimento Estrangeiro e Segurança Nacional (Foreign Investment and National Security Act – FINS), de 2007. Disponível em: <<https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-laws-and-guidance>>.

Todos os três sistemas recorrem aos conceitos de segurança e de ordem pública. No caso da Alemanha, há a identificação de que o risco deve considerar a existência de um perigo real e suficientemente grave que afete os interesses da sociedade, e a avaliação é segmentada em três áreas diferentes: i) setor A, referente ao setor militar/de informações classificadas de Estado; ii) setor B, que diz respeito ao setor de infraestrutura crítica;²⁰ e iii) setor C, relacionado a outras entidades potencialmente críticas. A legislação australiana, por sua vez, recorre à ideia de interesse nacional, associando essa ideia às preocupações com infraestrutura crítica, segurança e soberania, prevenção de danos econômicos, geração de empregos e reputação internacional. Nos Estados Unidos, o CFIUS foi criado para avaliar se certos tipos de investimentos estrangeiros apresentavam riscos para a segurança nacional, e, em 2018, sua autoridade foi expandida para analisar investimentos externos e *joint ventures* em infraestrutura crítica, tecnologia crítica ou dados pessoais confidenciais de cidadãos dos Estados Unidos, transações envolvendo propriedades nas proximidades de certos aeroportos, portos marítimos e instalações militares.²¹ Os sistemas alemão e australiano também indicam a atuação do IAIE no caso de investimentos externos acima de determinado valor (ou *threshold*, em inglês).

Em relação ao procedimento, é interessante notar que apenas os sistemas da Alemanha e dos Estados Unidos consideram infração a não notificação à autoridade responsável do investimento externo que deve passar pela triagem e, se for o caso, definem sanções ao investidor. No caso da Austrália, apesar de não haver a previsão de sanções em caso de não notificação, há a possibilidade de o Firb fazer a análise do investimento externo retroativamente, a qualquer momento. Todos os três mecanismos indicam a possibilidade de apresentar condicionalidades ao investimento externo, durante o processo, e o seu controle tanto no preestabelecimento como no pós-estabelecimento.

20. A última revisão da lei se deu em 2018, com a ampliação no âmbito de aplicação dos IAIEs no que diz respeito à área da infraestrutura crítica e tecnologias relacionadas, e, em junho de 2020, o setor de saúde foi formalmente incluído como parte da infraestrutura crítica da Alemanha.

21. Disponível em: <https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf>.

QUADRO 2
Síntese de critérios e definições nos IAIes de referência

	Definições		Países e seus critérios		
	Autoridade competente	Justificativa.	Estados Unidos	Alemanha	
				Colegiada.	Austrália
Condições para avaliação do investimento externo	1) Singular. 2) Colegiada.	1) Ordem pública. 2) Segurança nacional 3) Setores sensíveis, estratégicos ou críticos. 4) Outros elementos críticos.	Singular (CFIUS). Segurança nacional; setores sensíveis, estratégicos ou críticos; e outros elementos críticos.	Colegiada. Ordem pública; segurança nacional; setores sensíveis, estratégicos ou críticos; e outros elementos críticos.	Colegiada (Frib). Segurança nacional; setores sensíveis, estratégicos ou críticos; e outros elementos críticos.
	-	-	Tecnologia crítica; infraestrutura crítica; dados pessoais confidenciais de cidadãos; e propriedades nas proximidades de certos aeroportos, portos marítimos e instalações militares.	Setor A: setor militar e de informações do Estado; setor B: infraestrutura crítica (energia, água, alimentação, telecomunicações, saúde, setor financeiro e de seguros, transporte etc.); setor C: outras entidades potencialmente críticas.	Setor bancário e financeiro; atividades governamentais; comunicações, energia, alimentação, saúde, transporte e água.
Procedimento	Perfil do capital externo.	1) Nacionalidade ou origem do capital. 2) Volume de investimento.	-	Nacionalidade ou origem do capital; e volume de investimento.	Nacionalidade ou origem do capital; e volume de investimento.
	Notificação.	1) Se não notificar, aplica-se sanção. 2) Se não notificação, avaliação retroativa.	Se não notificar, aplica-se sanção.	Se não notificar, aplica-se sanção.	Se não notificação, avaliação retroativa.
	Autorização.	1) Expressa.	Expressa.	Expressa.	-
	Decisão.	1) Pode ter condicionalidades.	Pode ter condicionalidades.	Pode ter condicionalidades.	Pode ter condicionalidades.
	Momento da avaliação.	1) Preestabelecimento. 2) Pós-estabelecimento.	Preestabelecimento e pós-estabelecimento.	Preestabelecimento e pós-estabelecimento.	Preestabelecimento e pós-estabelecimento.

Elaboração das autoras.

4.2 Presenças e ausências nos PLs de mecanismos existentes nos IAIEs de referência

O contraponto entre a descrição dos PLs nº 2.491/2020 e nº 3.122/2020, na seção 3, e as características de IAIEs de referência apresentadas na subseção 4.1 sugere que há pontos de identidade e de diferenciação e mesmo ausências importantes a serem consideradas nas propostas de regular a entrada de investimento externo no Brasil.

Os PLs brasileiros consideram a criação de um sistema de avaliação do investimento externo, em estruturas já existentes da regulação nacional. O PL nº 2.491/2020, essencialmente, inclui o BCB, o SBDC e o Congresso Nacional nesse novo processo de triagem; e o PL nº 3.122/2020 faz a remissão a competências do BCB e ao Poder Executivo de forma ampla, o que não deixa muito claro como será feita a triagem. Diferentemente, na Alemanha, esse é um processo dentro de uma estrutura ministerial do Poder Executivo e na Austrália e nos Estados Unidos têm-se burocracias específicas para a triagem.²² Não há um desenho institucional modelo, o que se tem são estruturas mais apropriadas que dialogam com os objetivos pretendidos e o perfil regulatório de cada país. O principal diferencial a destacar, no caso brasileiro, está no diálogo com o Poder Legislativo proposto pelo PL nº 2.491/2020, em caráter de acompanhamento. Nota-se, contudo, que esse mecanismo não chega a ser uma instância recursal na proposta brasileira. A ausência desse processo é alvo de críticas em diferentes jurisdições, como acontece com Alemanha, Austrália e Estados Unidos.

Observa-se, ainda, que os sistemas da Alemanha, da Austrália e dos Estados Unidos funcionam como um espaço para autorização prévia para o investimento externo, respeitados os critérios adicionais de cada legislação. No caso dos PLs brasileiros, tem-se apenas o processo previsto pelo PL nº 2.491/2020, no caso de atos de concentração, ou seja, aquisição de investimentos já existentes (*brownfield*). Os investimentos novos (*greenfield*) ficam especificamente regulados apenas pelas infrações à ordem econômica, quando realizam operações que colocam em risco a segurança e ordem pública e utilizem capital controlado, direta ou indiretamente, por governo estrangeiro que implique esse mesmo risco (art. 6º). Essas previsões, contudo, se assim aprovadas pelo Congresso, precisarão ser melhor definidas em regulamento interno do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), que assumiria tais competências. Nesse sentido, as estruturas de avaliação do investimento externo propostas pelos PLs analisados diferem, em grande medida, daquelas que estão vigentes nos países indicados como referência.

No tocante a conceitos que fundamentam e orientam os IAIEs, em contrapartida, notamos que há similaridades das propostas nacionais com os fundamentos em outros sistemas. Ao mesmo tempo em que os sistemas da Austrália e dos Estados Unidos, que têm um estoque regulatório dos

22. Em 2018, a então Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério de Planejamento (Seain/MP) elaborou uma proposta de IAIE e a criação da Comissão Interministerial de Avaliação dos Impactos sobre a Segurança Nacional de Grandes Projetos de Investimento Externo Direto (Cisnied). Essa comissão interministerial seria composta pelo secretário executivo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, como presidente da comissão, o secretário executivo do Ministério da Fazenda, o secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, o secretário executivo do Ministério da Defesa e o secretário executivo do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Segundo tal proposta, a Cisnied seria responsável por: i) preparar PL ao Poder Legislativo que regule a autorização ou não de projetos de investimento externo com impactos sobre a segurança nacional; ii) desenvolver metodologia de análise para elaborar a avaliação de impactos diretos e indiretos sobre a segurança nacional de projetos de investimento externo; iii) avaliar o impacto direto e indireto sobre a segurança nacional de uma amostra de grandes projetos de investimento externo no território nacional; iv) propor medidas para mitigar impactos negativos porventura identificados; v) manifestar-se sobre a conveniência de propor ao presidente da República a objeção à celebração de acordos pendentes de investimento externo considerados prejudiciais à segurança nacional; e vi) aprovar seu regimento interno. Esse documento circulou em caráter restrito, e sabe-se que outras propostas já foram e ainda são exploradas no âmbito do Poder Executivo.

anos 1970, registram referências a interesse nacional e segurança nacional, suas regulamentações mais recentes incorporam também novas linguagens. Tanto na Alemanha como nos PLs brasileiros analisados, o conceito aplicado é de segurança e ordem pública. Esses dois conceitos são próximos, mas não se confundem, e vale a pena explorar as sutilezas das perspectivas e elementos associados a cada um: o que diz respeito à segurança? O que é ordem pública? Nas legislações mais recentes de todos os países analisados, são incorporadas as noções de infraestrutura crítica, que podem ser associadas aos conceitos de infraestruturas sensíveis do PL nº 2.491/2020 e atividades estratégicas do PL nº 3.122/2020. Além disso, sabe-se que alguns setores são por vezes indicados explicitamente neste rol, assim como novas associações têm sido promovidas para incorporar a relevância das inovações tecnológicas e a proteção de dados.

Também observamos que nos IAIEs de Alemanha e Austrália há a indicação de um valor acima do qual sempre devem ser analisados os investimentos externos. Nos PLs brasileiros não há essa referência explícita. No caso do PL nº 3.122/2020, a limitação é feita não com base no valor do investimento, mas, sim, com a porcentagem máxima de participação admitida em atividades estratégicas. Já no PL nº 2.491/2020 há uma preocupação em estender o registro administrativo de investimentos externos junto ao BCB e a subsunção de que serão aplicados na triagem os referenciais do faturamento das empresas envolvidas para o caso de análise de atos de concentração, conforme critérios previstos no art. 88 da Lei nº 12.529/2011 – mas talvez esse ponto possa ser melhor esclarecido no PL.

Os procedimentos dos IAIEs são, em geral, parte de um processo administrativo que recebe as informações, avalia e decide sobre a viabilidade do investimento externo. Os pontos mais críticos destes mecanismos de triagem têm sido a falta de transparência e o devido processo legal nestes procedimentos (Sanchez-Badin *et al.*, 2022). No caso dos PLs brasileiros, estima-se que, eventualmente, a incorporação deste processo de triagem em estruturas administrativas já existentes e que se orientem pela transparência (por exemplo, registro no BCB) e pela concorrência (SBDC) possa agregar o histórico positivo de funcionamento destes sistemas. No mesmo sentido, estima-se o efeito positivo do alinhamento com o sistema de crimes contra a ordem econômica, que passam, predominantemente, pela Justiça Federal e o Ministério Público Federal (art. 109, inciso VI, da CF/1988). Contudo, a própria lei ou regulamento específico precisará detalhar melhor estes procedimentos para o investidor externo.

No caso do Brasil, especificamente, o PL nº 2.491/2020 tem uma preocupação sancionatória, tanto administrativa quanto judicial, quando a forma do investimento externo fica configurada como crime contra a ordem econômica. Será importante, na configuração destes regimes, delinear o que compõe e o que não compõe o sistema de IAIE no Brasil. Considerando ser o Brasil um país em desenvolvimento em que o investimento externo tem um papel importante, tal como reforçado pelos PLs anteriores a 2020, a definição clara de novos elementos para triagem e avaliação do investimento externo será central para que se assegure os princípios de devido processo e segurança jurídica.

No quadro 3 são apresentados os elementos identificados nos PLs brasileiros em diálogo com os elementos mapeados nos IAIEs dos países em bases comparativas.

QUADRO 3
Critérios e definições nos PLs nº 2.491/2020 e nº 3.122/2020

Definições		PL nº 2.491/2020	PL nº 3.122/2020
Artigos		<p>Art. 1º Esta lei dispõe sobre medidas para regular os capitais estrangeiros no país.</p> <p>Art. 2º A Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, passa a vigorar com alterações nos arts. 1º, 2º, 6º e 23 e o acréscimo dos arts. 58A e 58B.</p> <p>Art. 3º O art. 4º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigor acrescido do inciso II.</p> <p>Art. 4º O art. 32 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, passa a vigor acrescido do § 3º.</p> <p>Art. 5º O art. 968 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigor acrescido do § 6º.</p> <p>Art. 6º A Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, passa a vigorar com alterações nos arts. 36, 87 e 88.</p> <p>Art. 7º A Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, passa a vigorar com alterações.</p> <p>Art. 8º Relatório com as informações relativas a eventuais impedimentos de participação de capital estrangeiro em atividades empresariais no Brasil deve ser enviado semestralmente ao Congresso Nacional.</p> <p>Art. 9º Fica revogado o art. 45 da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017.</p> <p>Art. 10 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>Art. 1º Esta lei altera a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962.</p> <p>Art. 2º A Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, passa a vigorar com alterações nos arts. 1º e 2º e com a inclusão do art. 2º-A.</p> <p>Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>
Condições para avaliação do investimento externo	Autoridade competente	1) Singular. 2) Colegiada.	-
	Justificativa.	1) Ordem pública. 2) Segurança nacional. 3) Setores sensíveis, estratégicos ou críticos. 4) Outros elementos críticos.	Ordem pública; segurança nacional; e setores sensíveis, estratégicos ou críticos.
Procedimento	Indicação de setores específicos.	-	A ser definido em regulamento.
	Perfil do capital externo.	1) Nacionalidade ou origem do capital. 2) Volume de investimento.	Volume de investimento (volume da participação no capital da empresa).
Procedimento	Notificação.	1) Se não notificar, aplica-se sanção. 2) Se não notificação, avaliação retroativa.	-
	Autorização.	1) Expressa.	-
	Decisão.	1) Pode ter condicionalidades.	-
	Momento da avaliação.	1) Preestabelecimento. 2) Pós-estabelecimento.	Preestabelecimento.

Elaboração das autoras.

5 PONTOS CRÍTICOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UM IAIE NO BRASIL

Este artigo apresentou o contexto dos PLs nº 2.491/2020 e nº 3.122/2020, diante de tendências de projetos relacionados ao investimento externo, e também procurou detalhar as estruturas propostas para a regulação de IAIE no Brasil. Adicionalmente, propusemos um exercício de comparação entre as estruturas e critérios propostos nestes PLs e aqueles apresentados por países indicados como inspiradores para as propostas brasileiras.

Conforme tem sido apresentado pela OCDE e pela UNCTAD e de acordo com levantamento extensivo feito para quinze sistemas em outro trabalho (Sanchez-Badin *et al.*, 2022), sabe-se que há uma diversidade de estruturas, critérios e procedimentos para tal triagem dos investimentos externos e que isso tem uma relação direta com o perfil do país enquanto receptor desse investimento, o perfil dos setores que mais são afetados por mudanças nestes investimentos e também com o histórico regulatório do país. A comparação dos PLs nacionais com os IAIEs de três outros sistemas – Alemanha, Austrália e Estados Unidos – chama a atenção por suas particularidades, mas, mais importante, por algumas ausências ou falta de clareza, indicadas na subseção 4.2 e no apêndice deste trabalho. Isso sugere que ampliar essa reflexão e explorar uma maior clareza e organicidade das propostas presentes nos PLs ainda é necessário.

Também é verdade que os IAIEs têm sido mecanismos em atualização, recentemente, e que, no mundo todo, ainda padecem de muitas críticas, entre elas o risco do protecionismo e falhas no devido processo legal (Sanchez-Badin *et al.*, 2022). Se há intenção em criar um IAIE no Brasil, a precisão e a clareza da regulamentação serão fundamentais para que se resguarde a confiança no próprio instrumento e na política de recepção do investimento externo no país. Entre as ausências observadas nos PLs, destacamos quatro: i) a identificação com clareza sobre as autoridades que serão competentes para realizar tal avaliação ou triagem do investimento externo e a extensão da competência de cada qual; ii) a coordenação e o funcionamento de eventuais revisões ou instância recursais para tais decisões administrativas; iii) a clareza quanto à responsabilização nos processos administrativos e criminais; e iv) a problematização das estruturas sensíveis relacionadas à área da saúde a partir do investimento estrangeiro e seus riscos, assim como a proteção de dados, considerando que ambos os temas têm sido os mais prementes no debate internacional sobre IAIEs neste momento.

Outro ponto crítico, de caráter mais conjuntural, é que as políticas de criação e revitalização de IAIE têm tido conexão com dois fenômenos contemporâneos disruptivos: i) as mudanças geopolíticas e geoeconômicas reverberadas pela emergência da China enquanto um poder e grande investidor global, que atentam para a influência direta ou indireta do Estado e/ou do governo nos investimentos no exterior; e ii) as mudanças significativas na coordenação das atividades econômicas promovidas pela revolução tecnológica e digital. Por vezes esses fatores são analisados conjuntamente, mas às vezes equivocadamente como parte de um mesmo problema.²³ A clareza sobre o risco que se pretende evitar e como isso será feito é fundamental para uma regulamentação mais apropriada, e isso deve influenciar diretamente nos conceitos e justificativas para o IAIE, assim como nas autoridades envolvidas em cada tipo de caso.

O uso indiscriminado dos conceitos de segurança nacional, segurança pública, segurança na prestação do serviço público ou imperativos regulatórios e, ainda, segurança e proteção de dados, conforme indicado nos PLs, é resultante dessas confusões. Cada um desses conceitos traz o foco em

23. Ver análises com argumentos similares em outros países em Sanchez-Badin *et al.* (2021).

mercados e atividades diferentes e que podem ser melhor delimitados. Também é importante destacar que a ideia de ordem pública não é sinônimo de segurança. No âmbito da teoria e jurisprudência, está associada a conceitos e valores diversos, conforme o espaço e o tempo em que é invocada. Quando se invoca a noção de ordem pública na regulação, tem-se um espaço de discricionariedade muito maior para a autoridade pública. Por isso, ter ordem pública como parâmetro da nova regulação e do controle de investimento externo requer prudência no seu uso para a construção de um mecanismo que se pautar pela confiança, previsibilidade e segurança jurídica.

Por fim, para além dos pontos críticos regulatórios, é importante também considerar a coordenação entre os espaços de definição dessa política, sejam eles nacionais ou internacionais. Desde 2015, o Brasil tem reestruturado os seus instrumentos e mecanismos nacionais e internacionais para regular seus fluxos de investimento, com foco na facilitação de investimentos. Porém, não se observa a coordenação dessa política com as propostas de criação de um IAIE. Mesmo o recente Plano Nacional de Investimentos, aprovado em 4 de agosto de 2020, com previsão de ações para o período 2020-2022, não faz qualquer referência à perspectiva de um mecanismo de avaliação e triagem, restringindo-se à análise de outros projetos específicos no Congresso com efeitos sobre os investimentos externos.²⁴ Ademais, para além do movimento do Poder Legislativo, sabe-se que algumas iniciativas menos divulgadas também têm sido promovidas no âmbito do Poder Executivo brasileiro para implementação de um IAIE (Brasil, 2018) e que podem e devem ser trazidas para o debate sobre a política para investimentos externos no Brasil.

A coordenação internacional nessa área também tem ganhado corpo. Como já mencionado, a OCDE e a UNCTAD têm promovido relatórios de acompanhamento sobre alguns IAIEs e regulamentações mais restritivas ao investimento externo, e o Brasil tem sido objeto de análise nestes relatórios. A OCDE tem organizado desde 2006 a Mesa-Redonda sobre Liberdade de Investimento, que, a partir de 2013, tem colocado ênfase no tema de formas de controle e restrição dos investimentos externos e, em seu encontro de 2021, recebeu a demanda para incluir em seu Foreign Direct Investment Regulatory Restrictiveness Index a existência e o funcionamento dos IAIEs nos países monitorados pela organização (OECD, 2021b, p. 9).²⁵ Isso traz à luz a possibilidade de uma estrutura de cooperação e coordenação internacional sobre o tema e um acompanhamento mais próximo e comparativo das atividades dos IAIEs com potencial impacto nos indicadores internacionais para os investimentos externos.

REFERÊNCIAS

AUSTRALIA. **Foreign Investment in Australia**. Canberra: Productivity Commission, June 2020. (Productivity Commission Research Paper). Disponível em: <<https://www.pc.gov.au/research/completed/foreign-investment/foreign-investment.pdf>>.

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. (Ed.). **China-Latin America relations in the 21st century: the dual complexities of opportunities and challenges**. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. p. 55-81.

24. Ver Resolução nº 1, de 4 de agosto de 2020, do Comitê Nacional de Investimentos, especificamente o pilar 3 sobre melhoria regulatória, a respeito dos PLs em consideração pelo Plano Nacional de Investimentos. Disponível em: <<https://bit.ly/34wQMGR>>.

25. Mais informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3Lp0Dz9>>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 191-A, 5 out. 1988. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3tFQYvX>>.

_____. Secretaria de Assuntos Internacionais. **Minuta de decreto de 2018**. [s.l.]: Seain/MP, 2018. Mimeografado.

_____. **Projeto de Lei nº 2.491, de 8 de maio de 2020**. Dispõe sobre medidas para regular os capitais estrangeiros no país com o objetivo de impedir operações que tragam risco à segurança ou à ordem pública, bem como altera a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e a Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3oIh2d>>.

_____. **Projeto de Lei nº 3.122, de 4 de junho de 2020**. Altera a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, para dispor sobre a regulação do capital estrangeiro no país e sobre a limitação a no máximo 49% (quarenta e nove por cento) da participação de capitais estrangeiros no controle efetivo de empresas brasileiras em atividades estratégicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3uIDBgw>>.

CARIELLO, T. **Investimentos chineses no Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020)**. Rio de Janeiro: CEBC, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3rHYrLe>>.

FGV aponta riscos de concentração no mercado brasileiro de energia. **Canal Energia**, 24 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.canalenergia.com.br/noticias/53072920/fgv-aponta-riscos-de-concentracao-no-mercado-brasileiro-de-energia>>.

FURTADO, G. R. Regulação do mercado interno e do investimento estrangeiro: análise funcional do CFIUS. **Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 16, p. 561-609, 2016.

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 maio 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-guerra-dos-cfius-e-a-defesa-da-soberania-economica-norte-americana-22052018>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: new policies to manage new threats – research note on current and emerging trends**. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3IOz2Wl>>.

_____. **Investment screening in times of covid-19 – and beyond**. [s.l.]: OECD, 7 July 2020. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135247-aj6t8nmwlr&title=Investment-screening-in-times-of-COVID-and-beyond>.

_____. **Freedom of investment process: investment policy developments in 62 economies between 16 October 2020 and 15 March 2021**. [s.l.]: OECD, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3BiOPKe>>.

_____. **Freedom of investment roundtable 33: summary of discussion**. [s.l.]: OECD, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3HP8hk3>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Twenty-third report on G20 investment measures**. [s.l.]: OECD; UNCTAD, 29 June 2020a. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/unctad_oecd2020d23_en.pdf>.

_____. **Twenty-fourth report on G20 investment measures**. [s.l.]: OECD; UNCTAD, 18 Nov. 2020b. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/diaefn2020d3_en_0.pdf>.

OLIVEIRA, I. *et al.* Comércio exterior, política comercial e investimentos estrangeiros: considerações preliminares sobre os impactos da crise do Covid-19. **Carta de Conjuntura**, n. 47, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/34s9vn3>>.

PEREIRA, C. M. S.; ADAMI, M. P. No setor elétrico, capital estrangeiro e competição. **O Estado de S.Paulo**, 15 set. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,no-setor-eletrico-capital-estrangeiro-e-competicao,70002503078>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

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

SANCHEZ-BADIN, M. R. *et al.* Avaliação de investimentos externos em infraestrutura crítica: exemplos no setor de energia da Alemanha, da Austrália, dos Estados Unidos e da Rússia. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 30, p. 95-113, 2021.

_____. **Mapeamento de quinze instrumentos de avaliação dos investimentos externos**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2736).

SANCHEZ-BADIN, M. R.; MORAIS, A. M.; BAUMANN, R. **Instrumentos de avaliação do investimento externo**. Brasília: Ipea, dez. 2020. p. 1-9. (Nota Técnica, n. 27).

SCHUTTE, G. R.; DEBONE, V. S. A expansão dos investimentos externos diretos chineses: o caso do setor energético brasileiro. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 8, n. 44, p. 90-113, nov. 2017.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report 2016**. Geneva: United Nations Publication, 2016.

_____. **Investment policy monitor**. [s.l.]: UNCTAD, Dec. 2019.

WERNICKE, S. F. Investment screening: the return of protectionism? A business perspective. *In*: HINDELANG, S.; MOBERG, A. **YSEC yearbook of socio-economic constitutions 2020: a common European law on investment screening (CELIS)**. Cham: Springer International Publishing, 2020. p. 29-41.

ZWARTKRUIS, W.; JONG, B. de. The EU regulation on screening of foreign direct investment: a game changer? **European Business Law Review**, v. 31, n. 3, p. 447-474, 2020.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Quadro-síntese dos projetos de lei (PLs) nº 2.491/2020 e nº 3.122/2020 e da proposta da Secretaria de Assuntos Internacionais (Seain) de 2018

	PL nº 2.491/2020	PL nº 3.122/2020	Minuta de decreto da Seain
Principais objetivos	Dispõe sobre medidas para regular os capitais estrangeiros no país com o objetivo de impedir operações que tragam risco à segurança ou à ordem pública.	Altera a Lei nº 4.131, para dispor sobre a regulação do capital estrangeiro e sobre a limitação a no máximo 49% da participação de capitais estrangeiros no controle de empresas brasileiras em atividades estratégicas, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento brasileiro, as reduções das desigualdades, a ordem pública e a segurança.	Criar a Comissão Interministerial de Avaliação dos Impactos sobre a Segurança Nacional de Grandes Projetos de Investimento Externo Direto (Cisnied) por meio de fusão ou aquisição de empresas.
Leis a serem alteradas	Lei nº 4.131/1962: disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior. Lei nº 8.137/1990: define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo. Lei nº 8.934/1994: dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins. Lei nº 12.529: estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica.	Lei nº 4.131/1962.	-
Setores mencionados	Infraestrutura sensível (energia, transporte, saúde, saneamento, telecomunicações, defesa e dados eletrônicos); tecnologias sensíveis; abastecimento de fatores produtivos essenciais (energia, matérias-primas e segurança alimentar); informações sensíveis (dados pessoais e empresariais); e meios de comunicação.	Atividades estratégicas indispensáveis ao desenvolvimento, à ordem pública e à segurança.	-
Pontos abordados	Multas e formulários; tipo de investidor estrangeiro; atos de concentração; e relatório.	Limites da participação de capital estrangeiro.	Composição da Cisnied; pareceres e relatórios da Cisnied; atribuições da Cisnied (preparar PL que regule o investimento estrangeiro direto; desenvolver metodologia de análise; avaliar o impacto sobre a segurança nacional; manifestar-se sobre a conveniência de uma objeção a acordos pendentes de investimento estrangeiro direto); e regimento interno da Cisnied.
Estrutura institucional envolvida	-	-	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Fazenda; Ministério das Relações Exteriores; e Ministério da Defesa.
Justificativa	A pandemia de covid-19 tornou mais grave uma tendência de aquisições de empresas pelo mundo que não são guiadas por práticas de mercado. Aponta que o momento é de resguardar a economia brasileira de capitais estrangeiros que possam trazer riscos à segurança e à ordem pública.	O momento de crise decorrente da pandemia de covid-19 evidencia a necessidade de regular os capitais estrangeiros no país. Estabelece que o ingresso de capital estrangeiro será regulado para satisfazer os objetivos de desenvolvimento nacional e de redução das desigualdades regionais e sociais.	-
Situação	Aguardando parecer do relator na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS).	Apensado ao PL nº 2.491/2020.	Cancelado.
Inspiração	União Europeia (UE).	UE, Estados Unidos, Alemanha, França e Austrália.	Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Japão, Nova Zelândia, Reino Unido e UE.
Em falta	Relação entre os parâmetros de análise dos atos de concentração <i>versus</i> os de avaliação do investimento. Na parte sobre os crimes econômicos, falta pontuar a competência no Judiciário. Consistência e coordenação com o sistema de investimentos no âmbito do Ministério da Economia.	Não menciona as agências a serem envolvidas, não especifica os setores abrangidos, nem as características próprias do procedimento de análise do investimento externo (notificação, autorização, decisão e momento da avaliação).	Não especifica os setores abrangidos, nem as características próprias do procedimento de análise do investimento externo (notificação, autorização, decisão e momento da avaliação).

Elaboração das autoras.