

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 O QUE OS DADOS DA BASE PRISM SOBRE INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS EXTERNOS NOS DIZEM?
Autor(es)	Michelle R. Sanchez-Badin Ana Maria Morais
DOI	DOI: https://dx.doi.org/10.38116/9786501305431cap2

Título do livro	Instrumentos de avaliação de investimentos externos no mundo e seus debates no Brasil
Organizadores	Michelle R. Sanchez-Badin Renato Baumann
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2025
Edição	1a
ISBN	9786501305431
DOI	DOI: https://dx.doi.org/10.38116/9786501305431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2025

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

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 do Planejamento e Orçamento.

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

O QUE OS DADOS DA BASE PRISM SOBRE INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS EXTERNOS NOS DIZEM?

Michelle R. Sanchez-Badin¹

Ana Maria Morais²

1 A BASE DE DADOS PRISM E SUAS PRIORIDADES

O processo de triagem e análise de investimento externo é um fenômeno recente, conforme descrevemos no capítulo 1 deste livro, e envolve diversos conceitos e definições que são abordados de maneiras distintas pelos países que utilizam instrumentos de avaliação de investimentos externos (IAIEs) – que serão detalhados no capítulo 3. Embora estes instrumentos tenham ganhado destaque nas políticas de diversos países, ainda há poucos estudos que se dediquem a esse fenômeno e, menos ainda, que levantem dados sobre diversos países ao longo do tempo de uma forma sistematizada. No entanto, há um projeto e um centro de pesquisa que se destacam por se dedicarem a estudos sistematizados e exclusivos sobre IAIEs: a Política e Regulação de Mecanismos de Triagem de Investimentos (Politics and Regulation of Investment Screening Mechanisms – Prism),³ que consiste em um projeto de pesquisa sobre a evolução, as características e as implicações das medidas de triagem de investimentos em países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); e o instituto Common European Law on Investment Screening (Celis),⁴ que se intitula como uma empresa de pesquisa independente, sem fins lucrativos e apartidária, dedicada a investigar e promover uma melhor regulamentação dos investimentos estrangeiros no contexto dos debates sobre segurança nacional, ordem pública e competitividade.

Neste capítulo, apresentamos os resultados mais significativos da iniciativa Prism, coordenada por Sarah Danzman e Sophie Mounier.⁵ Para a construção dessa base, um país foi considerado como tendo um IAIE se: i) um mecanismo legal estiver em vigor para aprovar ou negar um investimento externo; e

1. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e professora associada do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). *E-mail*: michelle.sanchez@fgv.br.

2. Bolsista do PNPD na Dinte/Ipea; e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGE/UFGF). *E-mail*: anammoraiss@hotmail.com.

3. Mais informações disponíveis em: <https://investmentscreening.princeton.edu/about>. Uma descrição da elaboração da base foi apresentada em Danzman e Meunier (2023).

4. Disponível em: <https://www.celis.institute/>.

5. Agradecemos a colaboração de Sarah Danzman e Sophie Mounier na disponibilização de informações exclusivas da base Prism, essenciais para a elaboração deste capítulo.

ii) esse mecanismo tiver um procedimento claro e rotineiro. O conjunto de dados de Prism elige sete características dos IAIEs selecionados para sistematização das informações, as quais estão detalhadas no quadro a seguir.

QUADRO 1

Categorias que descrevem os IAIEs na base Prism

Abrangência	Setores e atividades empresariais sujeitas à revisão
Limites	Volume e participação para acionar a revisão.
Controle por governo estrangeiro	Tratamento diferenciado de empresas controladas por governos estrangeiros.
Testes de benefícios	Critérios de revisão, incluindo preocupações gerais de política econômica.
Pré-aprovação	Operações que requerem pré-notificação ou autorização.
Monitoramento ou cumprimento	Poder do governo para monitorar e fazer cumprir as regras por meio de multas e outras sanções.
Estrutura para triagem	As agências governamentais contribuem com a revisão.

Elaboração das autoras.

As categorias apresentadas no quadro 1 são analisadas por uma série de variáveis, e um importante avanço dessa base de dados é a disponibilização de dados por ano, desde 2007. Outra contribuição que a iniciativa Prism oferece é uma listagem de todas as regulações, bem como das principais alterações de cada país ao longo do tempo. Esse conjunto de informações permite que se verifique a evolução do comportamento dos mecanismos de triagem, discriminando suas principais alterações e quando elas ocorreram.

Ainda que a base de dados Prism tenha evoluído muito na sistematização dos dados sobre IAIEs, alguns pontos ficaram de fora. Entre os principais pontos estão: a não identificação da justificativa ou do principal critério para a avaliação do investimento (se interesse ou ordem pública ou segurança nacional, por exemplo) e a ausência de qualificação dos setores que são abrangidos pelo sistema de triagem, entre os que são considerados estratégicos, sensíveis ou críticos. Outras características que ficaram de fora são: a forma de autorização de uma transação, se expressa ou tácita, e o tipo de decisão, isto é, se são condições únicas de preestabelecimento (aquisição) ou condições contínuas de pós-estabelecimento (propriedade).⁶

Além disso, faltam informações sobre casos reais de investimentos externos que tenham passado pelos mecanismos de triagem, com dados sobre como de fato ocorreram a notificação, a avaliação e a decisão de tais casos. No entanto, isso se deve a uma série de limitações, entre elas: i) a falta de transparência dos IAIEs, que não têm, em geral, uma publicação ou mesmo uma sistematização das suas atividades acessíveis ao público em geral; ii) uma discrepância entre as

6. A título de exemplo, no apêndice A da obra de Sanchez-Badin *et al.* (2021) foi organizado um formulário de coleta de informações para o mapeamento dos mecanismos de triagem de investimentos externos que inclui essas informações. Esse formulário foi aplicado para os quinze IAIEs analisados no estudo, que não coincidem completamente com os países da base Prism. A análise das conclusões a partir do mapeamento com tal formulário se encontra no capítulo 3.

informações oficiais, quando disponíveis, e as informações circuladas na mídia; e iii) a falta de um mecanismo de coordenação internacional para acompanhar a atuação dos IAIEs em funcionamento e que complemente informações oficiais. O problema da falta de informação e de transparência dos IAIEs tem sido uma crítica generalizada ao funcionamento deles (Esplugues, 2018; OECD, 2021a; Sanchez-Badin *et al.*, 2021), ainda que se reconheça que nesses processos circulam informações sensíveis, confidenciais e, até mesmo, pessoais do investidor, além de considerações que podem ser indicadas como sigilosas por parte do poder público. No capítulo 9 deste volume, com base em alguns relatórios oficiais, são descritos alguns casos analisados pelos IAIEs.

À parte dessas considerações sobre limitações da base, há um conjunto de informações disponíveis que ajudam a compreender melhor o histórico de criação dos IAIEs e o *status* de seus funcionamentos naquelas que são as economias que fortemente têm promovido esta tendência de controle do investimento externo, que são as economias da OCDE (OECD, 2023a). Neste capítulo, então, são apresentados os dados da base Prism, com considerações sobre a tendência observada na criação dos IAIEs. Para tanto, o capítulo está dividido em duas outras grandes seções, além desta introdução e da conclusão. Na seção 2, são sistematizados os principais dados disponibilizados pela base sobre os IAIEs, e, na seção 3, são apresentadas algumas considerações sobre os setores eleitos pelas legislações mapeadas para a atuação do IAIE e suas tendências mais recentes.

2 LEGISLAÇÃO MAPEADA NA BASE PRISM: UMA ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS

De uma forma geral, os dados fornecidos na base Prism evidenciam a tendência de expansão da quantidade de países que adotam algum mecanismo de análise e triagem de investimentos externos. Isso também é explorado em relatórios de monitoração elaborados pela OCDE⁷ e pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD).⁸ A seguir, algumas dessas tendências observadas quanto à adoção de IAIEs serão verificadas, tendo por base os dados Prism. Serão apresentadas informações sistematizadas sobre: i) o recurso ao conceito de segurança nacional para a triagem de investimentos externos; ii) a ampliação dos setores elencados para a atuação dos IAIEs; iii) a revisão do montante do Investimento Estrangeiro Direto (IED) para escrutínio pelo IAIE; iv) a dinâmica de revisão das legislações sobre IAIEs; v) o perfil das regras revistas para os procedimentos dos IAIEs; e vi) as tendências recentes incorporadas nos IAIEs, no pós-pandemia da covid-19.

7. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/countryreviews.htm>. Acesso em: 20 mar. 2023.

8. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/publications>. Acesso em: 20 mar. 2023.

2.1 Ampliação do conceito de segurança nacional

As recentes mudanças geopolíticas e geoconômicas aguçaram as políticas de triagem do IED, com foco nos riscos desses investimentos. Entre os fatores que contribuíram para a criação e a utilização de IAIEs estão as aquisições estratégicas por empresas controladas por governos estrangeiros, a aquisição por IED de desenvolvimentos tecnológicos tidos como estratégicos e as crises relacionadas à dependência excessiva do abastecimento básico de cadeias globais (OECD, 2022).

Para a definição de riscos do IED, os países elegem alguns critérios que orientam a análise pelo IAIE. Dos 38 países analisados pela base de dados Prism, apenas 10 não possuem mecanismos de revisão de investimento externo baseado no conceito de segurança nacional. Os outros 28 países possuem IAIEs que abordam questões dessa natureza, embora tais mecanismos e conceitos tenham surgido em diferentes momentos.

O quadro 2 apresenta o período aproximado do momento em que o conceito de segurança nacional passou a ser considerado como um motivo de preocupação no que se refere à entrada de capital externo nos países. O que se observa é que, entre os países analisados, Austrália, Dinamarca e Polônia são os que demonstram esse tipo de preocupação há mais tempo e possuem IAIEs mais antigos. Além desses, outros cinco países trouxeram esse tipo de preocupação para suas legislações antes de 2000. No entanto, é a partir dos anos 2000 que a maior parte dos IAIEs passam a considerar questões de segurança nacional. Isso pode demonstrar tanto uma ampliação do conceito de segurança nacional como da utilização dele pelos mecanismos.

QUADRO 2
Momento em que os países passaram a considerar o conceito de segurança nacional em seus IAIEs

Antes de 1950	1950-2000	2000-2010	2010-2015	2015-2020	Após 2020
Austrália	Finlândia	Canadá	Áustria	Hungria	República Tcheca
Dinamarca	Japão	França	Estônia	Letônia	Eslováquia
Polônia	Holanda	Alemanha	Portugal	Noruega	Eslovênia
	Turquia	Israel			
	Estados Unidos	Itália			
		Lituânia			
		México			
		Espanha			
		Reino Unido			

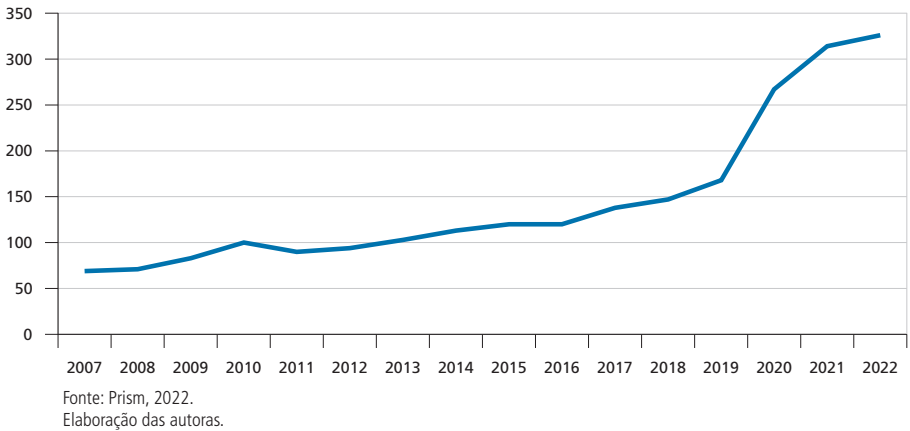
Fonte: Prism, 2022.
Elaboração das autoras.

2.2 Ampliação do escopo de cobertura setorial dos IAIEs

Como consequência da ampliação do conceito de segurança nacional adotado pelos países, observa-se que houve uma ampliação da quantidade de setores que geram preocupações aos reguladores e, portanto, estão sujeitos a uma triagem e notificação obrigatória. Entre os setores que receberam especial atenção, destacam-se os de tecnologias, dados confidenciais ou de conhecimento tecnológico (*know-how*) (OECD, 2021b). Além disso, muitos países ampliaram progressivamente, ou planejam ampliar, o escopo setorial de triagem de investimentos externos em suas jurisdições, devido à escassez inesperada de bens e serviços críticos que foi presenciada durante a pandemia da covid-19 (OECD, 2022).

O gráfico 1 apresenta a evolução, entre 2007 e 2022, da quantidade total de setores que passaram a ser discriminados nas legislações de investimentos externos dos 38 países analisados pela Prism por gerarem algum tipo de preocupação. Este gráfico evidencia uma ampliação relevante no escopo de cobertura setorial dos IAIEs, passando de um total de 69 setores identificados pela base de dados em 2007 para um total de 326 setores em 2022.

GRÁFICO 1
Somatório da quantidade de setores considerados nas legislações dos países da base de dados Prism (2007-2022)
(Em números absolutos)



A base de dados Prism apresenta informações relativas a 36 diferentes setores, no entanto, estes podem ser resumidos, de uma forma mais agregada, em sete principais categorias de interesse: defesa, infraestrutura crítica, tecnologias críticas, serviços, finanças, mídia e dados. A classificação dos setores nas sete categorias pode ser conferida no apêndice deste capítulo. A tabela 1 apresenta a quantidade total de países que incluíam cada uma dessas categorias em seus IAIEs. De uma forma geral, todas as categorias foram ampliadas no escopo de atuação dos IAIEs

analisados. No entanto, os dados mostram em especial que, pode-se considerar que, até 2017, o setor de defesa era o que mais gerava preocupações nos países receptores de investimentos,⁹ e, nos anos mais recentes, infraestrutura crítica e tecnologia crítica passaram a ser as principais questões dos IAIEs. Ainda, a preocupação com dados privados dos usuários e outros dados confidenciais só passou a ser discriminada nas legislações a partir de 2014, mas, já em 2022, este é um ponto relevante para um total de nove países.

TABELA 1

Total de países pela base Prism que discriminam cada categoria setorial em seus IAIEs (2007-2022)

	Defesa	Infraestrutura crítica	Tecnologia crítica	Serviços	Finanças	Mídia	Dados	Total
2007	10	13	4	1	6	7	0	41
2008	10	13	4	1	6	7	0	41
2009	11	15	6	2	6	7	0	47
2010	11	15	6	2	7	8	0	49
2011	12	17	6	2	6	7	0	50
2012	13	18	7	1	6	7	0	52
2013	13	17	7	1	7	9	0	54
2014	13	19	7	1	7	9	1	57
2015	14	19	7	1	7	9	1	58
2016	14	19	7	1	7	9	1	58
2017	14	23	8	1	8	10	2	66
2018	14	22	8	1	8	11	2	66
2019	15	24	10	2	9	11	3	74
2020	18	30	15	3	12	16	8	102
2021	19	35	18	3	15	19	9	118
2022	19	34	18	3	15	18	9	116

Fonte: Prism, 2022.

Elaboração das autoras.

2.3 Limites mais baixos para revisão de investimentos externos

Junto com o movimento de ampliação do conceito de segurança nacional e do escopo de cobertura setorial, também se observou, em alguns países, uma redução nos limites de revisão de investimentos externos. O quadro 3 reproduz a redução identificada em alguns países dos limites de transação necessários para que a revisão pelo IAIE seja acionada. Nota-se que alguns países exigem um limite monetário, enquanto outros se referem ao perfil da propriedade adquirida e um

9. Embora também as preocupações com a infraestrutura crítica (IC) estivessem presentes em muitos países em 2007, esta categoria engloba uma quantidade bem maior de setores do que a questão da defesa.

terceiro grupo, ainda, pode se utilizar de ambos os critérios. Um diagnóstico é que, mesmo que nem todos os países tenham reduzido seus limites de cobertura, com exceção da Lituânia, nenhum outro país atuou no sentido contrário, ou seja, de elevação dos limites.

QUADRO 3
Limites para cobertura de transações

País	Limite para transação
Austrália	Reduziu o limite de 40% para 15% em 2010; depois para 10% em 2015; e depois para 0% em 2020.
Áustria	Reduziu o limite de 25% para 10% (em alguns setores) em 2020.
Dinamarca	Reduziu o limite de 20% para 10% em 2021.
Finlândia	Reduziu o limite de 33% para 10% em 2012.
França	Reduziu o limite de 33% para 10% em 2020.
Alemanha	Reduziu o limite de 25% para 10% em 2013.
Polônia	Reduziu o limite de 50% para 20% em 2015.
Espanha	Reduziu o limite de 50% para 10% em 2020.
Reino Unido	Reduziu o limite de 70M GBP para 1M GBP em 2018.

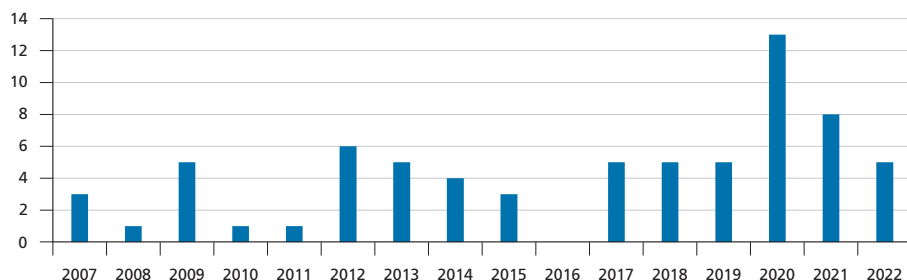
Fonte: Prism, 2022.
Elaboração das autoras.

2.4 Alterações nas legislações relacionadas à entrada de capital externo

Tendo em vista as evoluções indicadas, há um número significativo de reformas nos IAIEs, para incluir novos setores e critérios para sua atuação e também para rever seus procedimentos (OECD, 2020). Alguns dos mecanismos mais antigos e rudimentares, que carecem de clareza sobre conceitos, autoridades responsáveis, procedimentos, prazos e outros, estão sendo substituídos (OECD, 2021b). Em particular, a crise gerada pela pandemia da covid-19 levou diversos países a aprimorarem seus mecanismos de triagem de investimentos externos ou a introduzirem novos.

O gráfico 2 apresenta a quantidade total de alterações nas legislações, que foram identificadas para os países analisados pela base Prism, para o período de 2007 a 2022. O ano de 2020 se destacou por apresentar muitas reformas nas legislações, possivelmente devido ao cenário imposto pela pandemia da covid-19, que será analisado mais adiante.

GRÁFICO 2

Quantidade de alterações nas legislações pela base Prism (2007-2022)
(Em números absolutos)

Fonte: Prism, 2022.

Elaboração das autoras.

2.5 Procedimentos mais detalhados

Junto com a revisão e a reestruturação dos IAIEs, têm sido apresentadas regras mais detalhadas para o funcionamento dos mecanismos. Isso está relacionado não só com a ampliação da cobertura dos IAIEs, conforme apresentado nas seções anteriores, mas também com a necessidade de maior clareza no funcionamento dos mecanismos, como os padrões para avaliação dos riscos, os prazos e as responsabilidades. Nos anos mais recentes, de acordo com a OECD (2021a), observa-se então o esforço para limitar tais incertezas. A base de dados Prism corrobora essa informação sobre a reestruturação dos IAIEs, com o mapeamento das informações para alguns aspectos das legislações.

O quadro 4 apresenta informações acerca de algumas das regras mais revistas nos últimos anos quanto ao procedimento dos IAIEs. A parte superior do quadro apresenta os países que já haviam incluído as regras em questão desde o início do período analisado,¹⁰ enquanto a parte inferior do quadro mostra os países que foram acrescentando tais regras ao longo do período analisado, junto ao ano em que isso aconteceu. Destaca-se a predominância de processos de revisão legislativa sobre: i) o requerimento de notificação pelo investidor ao IAIE; ii) a indicação da necessidade de aprovação prévia da transação notificada para o IED; iii) as taxas aplicadas para o protocolo da notificação pelo investidor; iv) as medidas de mitigação, no caso de aprovação do investimento com condicionalidades; e v) a aplicação de multas, no caso de descumprimento das obrigações previstas para o investidor.

Essas revisões legislativas apontam um processo de revisão contínua e intensa dos procedimentos nos IAIEs, tanto com vistas a contemplar críticas sobre a precariedade dos procedimentos e do devido processo legal nestes mecanismos,

10. Foram considerados para essa análise os anos de 2007 a 2009 como referência para início da série.

que prejudicam o planejamento e a previsibilidade por parte do investidor, quanto em relação a uma sofisticação dos instrumentos para melhor controle do IED pela autoridade pública responsável pelo IAIE.

QUADRO 4
Ampliação das regras nos IAIEs pela base Prism

	Requerimentos de notificação	Aprovação prévia	Tarifas de notificação	Medidas de mitigação	Aplicação de multas
Países	Austrália	Canadá	Canadá	Austrália	Austrália
	Canadá	Dinamarca	México	Canada	Alemanha
	Dinamarca	Finlândia	Nova Zelândia	França	Japão
	Finlândia	França	Turquia	Alemanha	México
	França	Israel	Reino Unido	Japão	Nova Zelândia
	Alemanha	Japão	Canadá	México	Coreia do Sul
	Israel	México		Holanda	Turquia
	Japão	Holanda		Nova Zelândia	Reino Unido
	México	Nova Zelândia		Polônia	
	Holanda	Polônia		Coreia do Sul	
	Nova Zelândia	Coreia do Sul		Reino Unido	
	Polônia	Espanha		Estados Unidos	
	Coreia do Sul	Turquia			
	Espanha				
	Turquia				
Início do período, por país	Áustria (2011)	Austrália (2020)	Austrália (2015)	Dinamarca (2021)	Áustria (2020)
	República Tcheca (2021)	Áustria (2011)	Estados Unidos (2019)	Finlândia (2020)	Finlândia (2012)
	Estônia (2012)	República Tcheca (2021)		Eslováquia (2021)	França (2012)
	Hungria (2019)	Estônia (2012)		Eslovênia (2020)	Hungria (2019)
	Israel (2021)	Alemanha (2017)			Polônia (2015)
	Itália (2012)	Hungria (2019)			Eslováquia (2021)
	Letônia (2017)	Itália (2012)			Eslovênia (2020)
	Noruega (2019)	Letônia (2017)			Espanha (2020)
	Eslováquia (2021)	Eslováquia (2021)			Estados Unidos (2019)
	Eslovênia (2020)	Estados Unidos (2019)			

Fonte: Prism, 2022.
Elaboração das autoras.

2.6 Alterações relacionadas com a pandemia da covid-19

Desde a crise de saúde e econômica gerada pela pandemia da covid-19, muitos países realizam ajustes em seus IAIEs. Esse tipo de alteração se enquadra em

dois grupos: medidas que introduzem mecanismos de triagem para uma resposta direta a problemas enfrentados na pandemia, que estão mais relacionados com o setor de saúde, especificamente; e medidas que introduzem triagem em diversos setores, na intenção de evitar aquisições em que os ativos sofreram forte estresse financeiro temporário.

Alguns desses ajustes foram explicitamente temporários, como no caso da Austrália, que introduziu a política temporária do limite do dólar zero,¹¹ mas também houve uma mudança na percepção dos governos quanto aos riscos em geral dos investimentos estrangeiros, o que fez com que se tornassem mais seletivos (OECD, 2020; 2021a).

De acordo com a OECD (2021a; 2021b), houve uma aceleração de reformas políticas de investimentos externos para salvaguardar interesses nacionais gerada pela pandemia covid-19. No entanto, é apontado que, desde dezembro de 2020, os governos não se referem mais às condições específicas da pandemia ao alterar mecanismos, embora alguns países continuem a manter as alterações temporárias associadas a este evento.

A base de dados Prism, de 2022, fornece informações sobre quais países, entre os analisados, aplicaram uma legislação temporária para lidar com o cenário imposto pela pandemia, são eles: Austrália, Canadá, França, Hungria, Itália, Nova Zelândia, Polônia, Eslovênia e Espanha. Nestas alterações, observam-se revisões variadas desde a alteração dos valores para a revisão do IED pelo IAIE e a ampliação de setores analisados até a alteração dos procedimentos dos IAIEs, conforme detalhado nas seções anteriores.

Esse diagnóstico sugere que crises de diferentes origens, sejam elas financeiras, sanitárias ou mesmo políticas, tendem a gerar mais preocupações nesses sistemas de IAIE, levando a revisões de seus critérios e procedimentos para atuação. A tendência de revisão dos procedimentos, ao menos nos países-membros da OCDE, que são o foco da base Prism, tem sido acompanhada de um apelo para que os governos tornem as práticas regulatórias mais transparentes, aumentando a previsibilidade dos resultados. Tanto a OCDE tem atuado nesse sentido como também mecanismos regionais, como o regulamento da União Europeia, que têm atentado para a importância de alguns procedimentos comuns e de um processo de cooperação intrarregional (OECD, 2022; Riela, 2023).

11. Em 29 de março de 2020, o governo australiano anunciou mudanças temporárias na estrutura de revisão de investimentos estrangeiros, projetadas para proteger os interesses nacionais enquanto lidava com as implicações econômicas da disseminação da covid-19. Com essas mudanças, todos os investimentos estrangeiros propostos sujeitos à Lei de Aquisições e Aquisições Estrangeiras, de 1975, exigirão aprovação, independentemente do valor do investimento ou da natureza do investidor estrangeiro. A mudança temporária será alcançada reduzindo a zero os limites de triagem monetária para todos os investimentos estrangeiros. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-policy-monitor/measures/3505/australia-temporarily-tightened-its-rules-on-foreign-takeovers>.

3 UMA ANÁLISE DESCRITIVA POR SETOR

A análise descritiva dos dados da base Prism, realizada na seção anterior, evidenciou a ampliação do conceito de segurança nacional adotado pelos países analisados (subseção 2.1). Os riscos percebidos com a entrada de investimento externo, que antes eram associados basicamente a questões de defesa, passaram a considerar também: i) ativos de infraestrutura crítica, entendidos como sistemas físicos ou virtuais vitais para uma economia a ponto de sua destruição ou desestabilização gerar um risco para a segurança nacional (Rajavuori e Huhta, 2020); ii) tecnologias sensíveis; e iii) dados confidenciais.

A consequência disso tem sido a inclusão de cada vez mais setores que devem ser notificados e avaliados pelos IAIEs (subseção 2.2). A maior parte dos países incluídos na base de dados Prism possui uma legislação com uma abordagem de revisão setorial, ou seja, conta com uma lista de setores sobre os quais o governo tem autoridade de revisão. No entanto, alguns mecanismos apresentam uma abordagem de revisão intersetorial, de forma que a autoridade responsável pode revisar investimentos em qualquer setor (como é o caso de Finlândia, Noruega, Nova Zelândia e República Tcheca), e há ainda aqueles que contam com uma revisão do tipo mista, em que, ao mesmo tempo que o governo pode revisar investimentos externos em qualquer setor, também existem requisitos de revisão mais rígidos para uma lista de setores (como acontece na revisão de Alemanha, Austrália, Canadá e Dinamarca).

A base de dados Prism traz informações sobre a existência da preocupação nos IAIEs quanto a 36 diferentes setores, que podem ser agrupados em sete categorias-base. Foi possível perceber, conforme apresentado anteriormente, que todas essas categorias foram ampliadas nos mecanismos, no entanto, algumas mais do que as outras, e por motivos particulares. A seguir, cada uma dessas categorias será analisada em mais detalhes a partir dos dados da base Prism, e também com informações disponibilizadas, quando possível, pelos relatórios periódicos das agências responsáveis pelos IAIEs de alguns dos países analisados.

3.1 Defesa

A preocupação com a defesa é tida como a motivação inicial para a criação dos IAIEs. A base de dados Prism considera dois setores que abrangem a questão da defesa: i) a produção de defesa; e ii) tecnologias de defesa. O quadro 5 mostra em quais países essa é uma preocupação destacada nas legislações do IAIE e em que momento da análise o setor foi incluído no mecanismo¹² – embora para 2007 não se trata necessariamente do momento de inclusão do setor na legislação, mas do início de contagem dos dados na base, podendo ele, portanto, ter ocorrido anteriormente.

12. Foram ocultos do quadro os anos sem nenhuma incorporação nova de país.

QUADRO 5
Setores relacionados à defesa

	2007		2009	2011	2012	2014	2015	2019	2020	2021
Produção de defesa	Dinamarca	México	Lituânia	Áustria	Itália		Polónia	Hungria	Austrália	República Tcheca
	Finlândia	Coreia do Sul							Nova Zelândia	
	França	Espanha								
	Alemanha	Turquia								
	Japão	Reino Unido								
Tecnologias de defesa	França					Itália	Polónia		Austrália	República Tcheca
	Alemanha								Finlândia	Reino Unido
	Japão								Nova Zelândia	
									Eslovênia	
									Espanha	

Fonte: Prism, 2022.
Elaboração das autoras.

O que se observa a partir dessa sistematização é que a produção de defesa é uma preocupação mais antiga em diversos países, enquanto as preocupações com tecnologias de defesa começaram a ganhar mais destaque principalmente a partir de 2020.

Apesar da importância do setor de defesa, são poucos os casos notificados para este setor em muitos dos países analisados. Nos Estados Unidos, por exemplo, de acordo com os últimos relatórios publicados pelo Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS), em 2020, ocorreu apenas uma declaração no setor, em 2019 e em 2018, no total, foram três. Isso indica que as novas áreas associadas à noção de segurança nacional são aquelas que têm ganhado maior protagonismo para a atuação dos IAIEs.

3.2 Infraestrutura crítica

Os setores classificados como infraestrutura crítica foram aqueles que mais ganharam espaço no âmbito de atuação dos IAIEs. Há diversos setores que são qualificados na preocupação de críticos. A base de dados Prism considera que os seguintes setores abordam essa questão: segurança agrícola e alimentar, infraestrutura energética, armazenamento de energia, recursos minerais, infraestrutura e telecomunicações, infraestrutura de transporte e infraestrutura de água. A base ainda categoriza um novo grupo de setores referentes à infraestrutura crítica que qualificam de “próxima geração” e que incluiriam: setores de educação e treinamento, infraestrutura de saúde e instituições de pesquisa.

Assim como para questões de defesa, aqui foi verificado em quais países a IC é uma preocupação destacada nas legislações do IAIE em questão e em que momento da análise o setor foi incluído no mecanismo¹³ – embora para 2007 não se trata necessariamente do momento de inclusão do setor na legislação, podendo ter ocorrido anteriormente. O que se verifica a partir dessas observações é que a questão da infraestrutura crítica foi incorporada nos IAIEs de muitos países a partir de 2020, embora essa fosse uma questão já considerada por muitos países, especialmente no que se refere à infraestrutura de transportes.

13. Em 2008, 2012 e 2016, não foi identificada nenhuma incorporação nova de país.

QUADRO 6
Setores relacionados à infraestrutura crítica

	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Segurança agrícola ou alimentar	Japão				Alemanha			Letônia			Áustria	Austrália	
	México										França	Dinamarca	
	Coreia do Sul										Hungria	Eslóvaquia	
	Espanha										Itália		
Infraestrutura de energia											Eslôvênia		
	Japão	Alemanha	Áustria	Itália	Polônia	França		Letônia	Austrália	Hungria	Nova Zelândia	Dinamarca	Reino Unido
	México	Lituânia			Espanha	Portugal					Eslôvênia	República Tcheca	
	Holanda											Eslóvaquia	
	Turquia												
Armazenamento de energia	Japão	Lituânia			Alemanha		Polônia	Letônia		França	Áustria	Austrália	Reino Unido
	Holanda				Espanha						Nova Zelândia	Dinamarca	
	Turquia										Eslôvênia	Eslóvaquia	
Recursos minerais	Japão						Polônia				Áustria	Eslóvaquia	
	Espanha										Alemanha		
Infraestrutura de telecomunicações	Canadá	Lituânia	Áustria	Itália	Alemanha	França	México	Austrália		Hungria	Nova Zelândia	República Tcheca	
	Japão					Portugal	Polônia	Letônia		Holanda	Eslôvênia	Dinamarca	
	Coreia do Sul										Estados Unidos	Eslóvaquia	
	Espanha										Austrália		

(Continua)

(Continuação)

	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Infraestrutura de saúde	Japão		Áustria		Alemanha	França		Letônia		Itália	Austrália	Dinamarca	
	Reino Unido										Hungria	Nova Zelândia	
											Polónia	Eslóvaquia	
											Eslôvênia		
											Espanha		
Instituições de pesquisa	Japão										Áustria		Reino Unido
											República Tcheca		

Fonte: Prísm, 2022.
Elaboração das autoras.

A tendência de incorporação de diferentes setores sob a abordagem da criticidade para o funcionamento da economia e a segurança nacional tem, até mesmo, proporcionado a projeção pela OCDE da importância desses setores para economias emergentes, sugerindo, assim, a necessidade de um maior controle do IED nesses setores (OECD, 2023b).

3.3 Tecnologia crítica

Como mencionado, uma das principais justificativas recentes para maior atenção e preocupação dada para a entrada de IED nos países é a aquisição e a utilização de novas tecnologias, e os riscos que isso poderia gerar para a segurança dos usuários, em especial dos cidadãos do país receptor. A base de dados Prism considera que os seguintes setores abordam essa questão: computação quântica, materiais avançados, manufatura em 3D, inteligência artificial, biotecnologias, cibersegurança, análise de dados, sensoriamento, tecnologia logística, microprocessadores, robótica e outras tecnologias novas que têm o potencial de transformar a capacidade de produção, seja no âmbito comercial, seja no militar (Danzman e Meunier, 2023, p. 14).

O quadro 7 evidencia que o conceito de tecnologias críticas tem sido incorporado na legislação e nas competências de avaliação dos IAIEs e também que este mesmo conceito tem sido revisto, a fim de incorporar novas áreas prioritárias e as novas tecnologias. Por exemplo, os setores de manufaturas 3D e biotecnologias foram incorporados apenas em 2019, e material hipersônico, em 2020. Isso sugere que este é um conceito vivo, que deve incorporar mais setores ao longo dos anos. Também fica mais uma vez evidente, por meio do quadro 7, que foi a partir de 2020 que despontou uma maior preocupação quanto aos investimentos externos nesses setores. E isso aponta para uma preocupação geoestratégica dos países no processo de competição internacional pelas novas tecnologias.

QUADRO 7
Setores relacionados a tecnologias críticas

	2007	2009	2012	2014	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Computação avançada						Lituânia		Alemanha	Dinamarca	
						Reino Unido		Eslovênia		
Materiais avançados								Reino Unido		
Manufatura aditiva (3D)							França	Alemanha		
Inteligência artificial			Itália				França	Áustria	Dinamarca	
							Hungria	Alemanha		
								Japão		
								Eslovênia		
								Reino Unido		
Biotecnologias							Itália	Áustria	Dinamarca	Reino Unido
								França		
								Alemanha		
								Japão		
								Eslovênia		
								Espanha		
Nuclear civil	Japão	Lituânia			Alemanha			Áustria	Dinamarca	Reino Unido
					Itália			Espanha		

(continua)

(Continuação)

	2007	2009	2012	2014	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Suprimentos críticos		Coreia					Itália	Áustria	Dinamarca	Reino Unido
								Alemanha		
								Nova Zelândia		
								Eslovênia		
								Espanha		
Dupla utilização controlada	França		Finlândia		Japão	Reino Unido	Hungria	Eslovênia	República Tcheca	Holanda
	Espanha		Itália						Dinamarca	
Cibersegurança	França				Itália			Áustria	República Tcheca	
								Alemanha	Dinamarca	
								Eslovênia		
							Itália	Alemanha		Reino Unido
Análise de dados								Polónia		
								Espanha		
								Alemanha		
Hipersônico								Japão		
Informação e sensoriamento	Japão		Lituânia			Reino Unido	França	Áustria		
							Hungria	Alemanha		
							Itália	Eslováquia		
Tecnologia logística	Japão					Lituânia		Espanha		Reino Unido
								Alemanha		

(Continua)

(Continuação)

	2007	2009	2012	2014	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Microprocessadores					Itália		França	Áustria	Dinamarca	Reino Unido
								Alemanha		
								Hungria		
								Eslovênia		
								Espanha		
Robótica					Itália		França	Áustria	Dinamarca	Reino Unido
								Alemanha		
								Hungria		
								Japão		
								Eslovênia		
Vigilância	França						Hungria			
	Alemanha									
Espaço	França				Itália			Japão		Reino Unido
	Alemanha									
	Turquia									

Fonte: Prism, 2022.
Elaboração das autoras.

3.4 Outros setores: serviços, finanças, mídia e dados

Esta subseção apresentará o mesmo tipo de análise realizada anteriormente para os setores de serviços, finanças, mídia e dados. Esses setores foram aglomerados de acordo com a classificação da base de dados Prism. Curiosamente, cada um dos setores é composto por apenas uma rubrica, na gestão da base. A sistematização a seguir, nos quadros 8, 9, 10 e 11, manterá a segmentação a fim de dar destaque à evolução cronológica de incorporação desses setores e ao grupo de países da OCDE que os elencam como sujeitos aos seus IAIEs.

O quadro 8 registra os países que controlam o investimento externo em jogos de azar, que é a categoria considerada como de serviços pela base de dados Prism. Mas, como se observa, há uma minoria de países com esse tipo de preocupação, para fins de competência de seus IAIEs, e todos eles estão concentrados na Europa.

QUADRO 8
Setor de serviços: jogos de azar

	2007	2009	2019	2020
Jogos de azar	França	Lituânia	Itália	Eslovênia

Fonte: Prism, 2022.
Elaboração das autoras.

No caso do setor de finanças, o que se observa é que essa é uma preocupação relativamente antiga na maior parte dos países – com destaque para o fato de que os registros de 2007 podem incluir regulamentações anteriores a esta data. Este já era um setor discriminado nas primeiras versões das legislações de IAIEs, em diferentes regiões do mundo, mesmo antes da crise financeira de 2008. De qualquer forma, é um setor que, se não incorporado anteriormente, tem passado a ser nos últimos anos, em outras diferentes jurisdições.

QUADRO 9
Setor de finanças

	2007	2013	2014	2017	2019	2020	2021	2022
Finanças	Canadá	Alemanha	Lituânia	Itália	Hungria	Áustria	Dinamarca	Holanda
	Finlândia					Nova Zelândia	Eslováquia	
	Japão					Espanha		
	México							
	Turquia							
	Reino Unido							

Fonte: Prism, 2022.
Elaboração das autoras.

O setor de mídia, apresentado no quadro 10, segue a mesma tendência que a descrita anteriormente para o setor de finanças, com a diferença de que 2020 também foi um ano significativo em relação ao crescimento da quantidade de países com esse tipo de questão imposta em seus mecanismos.

QUADRO 10
Setor de mídia

	2007	2013	2017	2018	2020	2021
Mídia	Canadá	França	Letônia	Lituânia	Áustria	Austrália
	Japão	Alemanha			Hungria	República Tcheca
	México				Itália	Dinamarca
	Coreia do Sul				Nova Zelândia	
	Espanha				Eslovênia	
	Turquia					
	Reino Unido					

Fonte: Prism, 2022.
Elaboração das autoras.

Finalmente, tem-se o setor de dados pessoais, o qual também tem se mostrado como um novo foco de atenção dos IAIEs, o que é comprovado no quadro 11, com destaque para sua incorporação especialmente em 2020.

QUADRO 11
Setor de dados pessoais

	2014	2017	2019	2020	2021
Dados pessoais	Portugal	Itália	França	Austrália	Dinamarca
				Áustria	
				Nova Zelândia	
				Eslovênia	
				Espanha	

Fonte: Prism, 2022.
Elaboração das autoras.

4 CONCLUSÕES

Os mecanismos de avaliação de investimentos externos têm ganhado importância em diversos países no mundo. Essa tendência tem sido observada tanto na implementação de novos mecanismos quanto em reformas recentes em mecanismos mais antigos. Além disso, tais mecanismos mostram uma tendência de ampliar a cobertura, incluindo mais setores dentro de uma categoria de segurança nacional, cada vez mais ampla.

Apesar dessa tendência, ainda não existe um mapeamento completo de como tais legislações têm se desenvolvido. A iniciativa da base de dados Prism, compilando as legislações de países da OCDE, apresentou importantes contribuições para a sistematização de dados, fontes e informações relativas às estruturas de IAIEs, sua regulamentação e seus procedimentos. Este esforço permite se chegar em conclusões importantes, tais como as evidências quanto à ampliação do conceito de segurança nacional; ampliação no escopo de cobertura setorial; a tendência de se adotarem regras mais detalhadas e longas; a adoção de limites de investimento mais baixos, que devem ser sujeitos a revisões; e a convergência entre a estruturação de IAIEs de diferentes países.

Essas conclusões permitem um entendimento ampliado acerca do comportamento e das tendências dos IAIEs. Além disso, com a análise fatorial, nota-se que os dados da base Prism podem ser amplamente utilizados para diferentes tipos de análises e para considerações de políticas setoriais. De forma geral, este capítulo apresentou conclusões importantes tomadas a partir dos dados sistematizados pela iniciativa Prism e que servem como um estímulo inicial para que novas pesquisas sejam realizadas no sentido de se entender as tendências recentes por trás dos IAIEs.

REFERÊNCIAS

DANZMAN, S. B.; MEUNIER, S. Mapping the characteristics of foreign investment screening mechanisms: the new Prism dataset. **International Studies Quarterly**, v. 67, n. 2, 2023.

ESPLUGUES, C. Towards a common screening system of foreign direct investment on national interests grounds in the European Union. **Culture, Media and Entertainment Law**, v. 11, n. 2, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3z2KwzI>. Acesso em: 26 ago. 2021.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Investment screening in times of covid-19 – and beyond**. Paris: OECD Publishing, 23 June 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2WtPPef>. Acesso em: 20 mar. 2023.

_____. **Fostering economic resilience in a world of open and integrated markets: risks, vulnerabilities and areas for policy action**. Paris: OECD Publishing, 2021a. Disponível em: <https://www.oecd.org/newsroom/OECD-G7-Report-Fostering-Economic-Resilience-in-a-World-of-Open-and-Integrated-Markets.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2023.

_____. **Transparency, predictability and accountability for investment screening mechanisms**. Paris: OECD Publishing, 2021b. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/2009-Guidelines-webinar-May-2021-background-note.pdf>. Acesso em: 14 set. 2023.

_____. **Framework for screening foreign direct investment into the EU: assessing effectiveness and efficiency**. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/oecd-eu-fdi-screening-assessment.pdf>. Acesso em: 14 set. 2023.

_____. **Freedom of investment process**. Paris: OECD Publishing, 2023a.

_____. **FDI in critical infrastructure: supporting EMDEs in attracting more, better and safe FDI**. Paris: OECD Publishing, 2023b.

RAJAVUORI, M.; HUHTA, K. Investment screening: implications for the energy sector and energy security. **Energy Policy**, v. 144, p. 111-646, 2020.

RIELA, S. The EU's foreign direct investment screening mechanism two years after implementation. **European View**, v. 22, n. 1, p. 57-67, 2023.

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.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Report on G20 investment measures (24th report)**. [s.l.]: OECD, 18 Nov. 2020. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/diaeinf2020d3_en_0.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

_____. **Twenty-fourth report on G20 investment measures**. [s.l.]: OECD, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/24th-Report-on-G20-Investment-Measures.pdf>.

APÊNDICE

QUADRO A.1
Classificação dos setores de acordo com a base de dados Prism

Defesa	Produção de defesa Tecnologias de defesa
Infraestrutura crítica física ou convencional	Segurança agrícola ou alimentar Infraestrutura energética (produção de eletricidade, gás e carvão) Armazenamento de energia Recursos minerais Infraestrutura de telecomunicações Infraestrutura de transporte Infraestrutura hídrica
Infraestrutura crítica de próxima geração	Educação e treinamento Infraestrutura de saúde Instituições de pesquisa
Tecnologias críticas e dupla utilização	Computação avançada Materiais avançados Fabricação aditiva Inteligência artificial e aprendizado de máquina Biotecnologias Interface cérebro-computador Nuclear Suprimentos críticos Dupla utilização controlada Cibersegurança Análise de dados Hipersônico Informação e detecção Tecnologia logística Microprocessadores Tecnologia de posição ou navegação Robótica Vigilância Espaço
Serviços não negociáveis	Jogos de azar Turismo
Finanças	Finanças
Mídia	Mídia
Acesso a dados pessoais confidenciais	Dados pessoais sensíveis

Elaboração das autoras.
Obs.: Prism – Politics and Regulation of Investment Screening Mechanisms.

