

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS EXTERNOS: DO QUE SE TRATA?
Autor(es)	Michelle R. Sanchez-Badin Ana Maria Morais
DOI	DOI: https://dx.doi.org/10.38116/9786501305431cap1

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.

INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS EXTERNOS: DO QUE SE TRATA?¹

Michelle R. Sanchez-Badin²
Ana Maria Morais³

1 CONTEXTO, INSPIRAÇÕES E MOTIVAÇÕES

A relação entre Estado e mercado e o controle do primeiro sobre o segundo são questões clássicas para as ciências sociais. Há momentos da história em que o pêndulo desta relação muda, e estas primeiras décadas do século XXI parecem contar com um destes movimentos: o Estado está de volta, como dizem alguns⁴ – e, assim, as suas formas de intervenção e controle. As diferenças em relação a outros momentos da história em que isso aconteceu é que: i) partimos de um cenário de alto grau de integração econômica global, impulsionado pelos movimentos de neoliberalismo dos anos 1990 e pelas inovações tecnológicas; ii) há um debate, que utiliza desde o início deste milênio a linguagem da área de política de segurança, sobre os limites desta integração e as vulnerabilidades locais;⁵ e, ainda, iii) coloca-se, com a emergência da China, um novo cenário de disputa geopolítica e geoeconômica.⁶ A combinação destes movimentos compõe um novo cenário

1. Este capítulo é resultado de uma série de outros textos publicados durante o período de execução da pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) entre 2020 e 2023. Parte de seu conteúdo está relacionada a Sanchez-Badin *et al.* (2022).

2. 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.

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

4. Entre alguns exemplos sobre o tema mais recentemente, ver os debates promovidos no número especial sobre a retomada do capitalismo de Estado em Alami *et al.* (2022). E, no mesmo sentido, ver Alami e Dixon (2022); e Aiginger e Rodrik (2020).

5. A linguagem da segurança tem inspirado muitas políticas reativas do Estado, inclusive na área econômica. Para uma revisão mais ampla desta tendência, enquanto narrativa que fundamenta as políticas, ver Buzan e Hansen (2012). A respeito da implicação destes debates, ver Santos (2018). Vale notar que, do ponto de vista teórico, estes autores divergem sobre a estruturação da narrativa e seu alcance; o objetivo é, contudo, evidenciar que este enquadramento das políticas tem se tornado uma tendência.

6. A terminologia “geoeconomia” é atribuída, com um caráter “pré-científico”, por Wesley (2016) a Luttwak (1990), um estrategista dos Estados Unidos, e foi reapresentada na academia australiana por Michael Wesley e Anthea Roberts. A proposta de Luttwak era que, com o fim da Guerra Fria, a disputa entre os países não seria mais militar e ideológica, mas sim comercial, tendo neste novo alinhamento a competição entre as grandes economias e a disputa por mercados e tecnologia (Luttwak, 1990, p. 20 ss.). De acordo com Roberts, Moraes e Ferguson (2019, p. 656, tradução nossa), isso afeta a ordem global na medida em que tal lógica de competição e disputa é incorporada em: “determinados regulamentos (regras, normas, instituições) e padrões de comportamento (ações, reações, resultados) que refletem como os atores entendem e aplicam esses regulamentos”. Em Blackwill e Harris (2016 *apud* Jaeger e Brites, 2020, p. 31, tradução nossa), “a geoeconomia é definida pelo uso de instrumentos econômicos para promover e defender interesses nacionais, bem como para gerar resultados geopolíticos benéficos”. Conforme Jaeger e Brites (2020, p. 31, tradução nossa): “numa perspectiva complementar, ela é definida aqui como o estudo dos efeitos e das causas materiais das disputas de poder entre diferentes atores na ordem internacional, justificando a importância de sua análise dentro da IPE [*international political economy* – economia política internacional]”.

discursivo e institucional para os investimentos internacionais, que tem amparado a criação ou a reforma de instrumentos de avaliação de investimentos externos (IAIEs), conhecidos por *investment screening mechanisms*, na literatura em inglês.

A literatura sobre os IAIEs destaca que a preocupação em regular e controlar a entrada e o estabelecimento de investimentos externos diretos (IEDs) em determinados territórios fundou-se, inicialmente, em políticas de segurança nacional (Esplugues, 2018; Müller-Ibold, 2010; Bassan, 2010; Bath, 2017; OECD, 2018). Tal perspectiva habitualmente integrou o controle de investimento externo nos setores militar e de defesa. Contudo, nos últimos anos, a perspectiva sobre o que é e o que compõe a segurança nacional tem sido significativamente ampliada. Além da incorporação de diferentes temas e aspectos da política pública à ideia de segurança nacional, as tensões geoeconômicas têm provocado a consagração do conceito de segurança econômica, afetando diretamente as regulações e as medidas associadas ao investimento externo.⁷ Neste ponto, os discursos de segurança e de contensão geoeconômica se encontram e se fertilizam, trazendo a inspiração para as políticas que resgatem o controle do Estado na economia, em especial em face dos fluxos externos.

Com base em tais preocupações de segurança nacional e econômica, a eleição de novos setores para limitações, controle ou apenas escrutínio passa pela compreensão dos setores relevantes para cada economia, tanto no funcionamento interno da economia quanto na estruturação das cadeias globais de valor. Assim, à noção de segurança, passaram a ser integrados, nas políticas de avaliação de investimento externo, setores considerados críticos ou sensíveis para a economia nacional dos Estados, o que compreende muitos setores de infraestrutura e indústrias domésticas consideradas estratégicas. Essa crescente preocupação com uma gama maior de setores da economia considerados críticos ou sensíveis tem direcionado as políticas de escrutínio de investimentos externos e o aumento de sua relevância para a coordenação de políticas econômicas internacionais (OECD, 2019, p. 13).

No tocante a indústrias estratégicas, observa-se a preocupação com as aquisições por estrangeiros de tecnologia e conhecimento interno, como inteligência artificial, robótica, semicondutores, computação em nuvem, 5G, tecnologia quântica, *hardware* de computação, nanotecnologias, biotecnologias, satélites e indústria aeroespacial (Chiarini, 2016; Kowalski, Rabaioli e Vallejo, 2017; Botton e Lee-Makiyama, 2018). Ainda mais recentemente, foi agregado à mesma chave

7. A noção de segurança econômica associada às diferentes formas de controle de fluxos econômicos entre países com estruturas econômicas e sociais distintas tem-se desenvolvido mais recentemente e passou a ser incorporada em políticas nacionais e declarações internacionais, nos dois últimos anos mais especificamente. A respeito, ver Andrusseac (2015); e Goodman, Reynolds e Fittipaldi (2022). A política implementada em 2022 pelo Japão é uma das referências mais estudadas; a esse respeito, ver Osawa (2023). No mesmo tom foi a declaração final da reunião do Grupo do Sete (G7), em maio de 2023, em Hiroshima (G7, 2023b).

conceitual o acesso por investidores estrangeiros a dados confidenciais de empresas e cidadãos nacionais (Wehrle e Pohl, 2016). A inclusão mais recente de tecnologias e proteção de dados no âmbito dos mecanismos de avaliação de investimentos é uma mudança significativa, observada principalmente nas legislações dos Estados Unidos e da União Europeia que incluem “tecnologias facilitadoras essenciais” no escopo de questões de segurança nacional.⁸ O que se observa é que as políticas centradas em dados pessoais se entrelaçam com concepções também cada vez mais amplas de infraestruturas críticas e tecnologias críticas.

Adicionalmente, crises recentes, como a da pandemia da covid-19 e a guerra na Ucrânia, têm suscitado preocupações sobre como garantir o suprimento e a resiliência de setores essenciais para as cadeias produtivas e dos serviços considerados essenciais (OECD, 2020b).

Tais motivações incrementais para a seleção de investimentos externos marcam uma revisão do clima aberto ao investimento externo dominante até o início dos anos 2000, em direção a uma crescente proteção de interesses nacionais, valendo-se de variados conceitos, como segurança nacional, interesse nacional, ordem pública, setores críticos, sensíveis e estratégicos. Rajavuori e Huhta (2020) avaliam que, com base nesta tendência, haverá um aumento da importância das políticas e lógicas de segurança nacional, por exemplo, em áreas de políticas anteriormente dominadas por regulamentação específica dos setores.

Observa-se, portanto, uma mudança relevante das principais orientações das políticas nacionais de investimento com impacto para a circulação internacional de capitais. Essa mudança está ancorada em novas concepções sobre as prioridades nacionais no contexto atual da economia internacional. Vale notar que o domínio da linguagem de segurança nacional está associado a diferentes fatores, mas, entre eles, está o fato de que os compromissos internacionais em acordos de livre-comércio e de promoção ou facilitação de investimento que se propagaram na última metade do século XX contam com a excepcionalidade da segurança nacional para o não cumprimento das obrigações neles previstas. Isso traz algum resguardo jurídico para as novas políticas articuladas em torno da noção de segurança nacional.⁹

Por fim, uma vez que se mobiliza o arcabouço de segurança nacional, concepções associadas têm sido invocadas na implementação das políticas de investimento externo. Entre elas, destacam-se as noções de avaliação de risco e resiliência (Fjäder, 2014; OECD, 2019). Nesse aspecto, há uma nova mobilização

8. Ver, especificamente, nos Estados Unidos, a Lei de Modernização de Revisão de Risco de Investimento Estrangeiro (2018). Disponível em: <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-laws-and-guidance>. Para o caso da União Europeia, ver o Regulamento nº 2019/452, de 19 de março de 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>.

9. Ver, a título de exemplo, UNCTAD (2019); Henckels (2020); e Voon e Merriman (2022).

de critérios para avaliação de procedimentos administrativos que considerem a implementação das políticas sob o manto da segurança nacional.

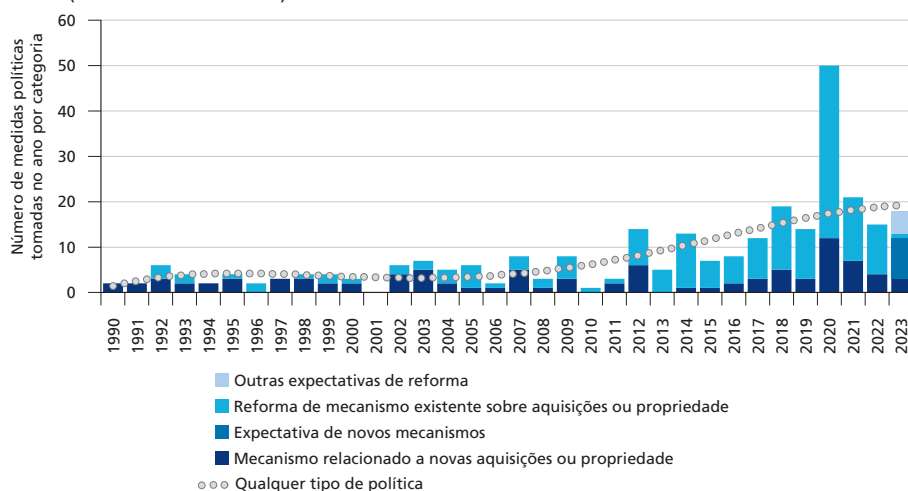
2 AFINAL, O QUE SÃO OS IAIEs?

Instrumentos de avaliação dos investimentos externos (IAIEs) são mecanismos de controle e avaliação sobre o ingresso de investimentos oriundos de jurisdições estrangeiras. De acordo com relatórios publicados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), esses instrumentos estão sendo crescentemente invocados nos últimos vinte anos e, com a pandemia da covid-19, isso se agravou (OECD, 2020a; 2021b; UNCTAD, 2019).

O monitoramento mais recente realizado pela OCDE registra que desde 2016 houve um aumento de mais de 50% na implementação dos IAIEs – incluindo aqui as respostas à pandemia (OECD, 2021a). Nota-se que as economias que têm implementado esses mecanismos têm perfis diversos, podendo ser países desenvolvidos ou países em desenvolvimento, grandes exportadores ou importadores de capital externo (OECD, 2019; 2020a; UNCTAD, 2019). Os instrumentos de avaliação são resultados seja de reformas de mecanismos anteriormente existentes, seja de criação de um novo aparato. As reformas têm sido predominantes, conforme exposto no gráfico 1, e contínuas.

GRÁFICO 1

Medidas de implementação e reforma de IAIEs em 61 países (1990-2023)
(Em números absolutos)



Fonte: OECD/UNCTAD (2023, p. 8).

De acordo com relatórios de acompanhamento publicados por UNCTAD (2019; 2020) e OECD (2020a; 2021b), tais IAIEs apresentam uma enorme variedade institucional. Mecanismos mais novos, geralmente, contêm regras mais detalhadas, como critérios de avaliação, regras de procedimento e responsabilidades (OECD, 2021a). Suas diferenças vão desde o alcance da competência, da estrutura institucional, dos procedimentos e do orçamento alocado até uma variação nos resultados alcançados, considerando-se o número de casos e o conteúdo avaliado, conforme apresentado em mais detalhes nos capítulos 2 e 3 deste livro. Há, nessa diversidade de modelos e resultados, diferentes percepções sobre se, onde e em quais condições o risco do investimento externo em determinado setor, atividade ou projeto está concentrado e, ainda, sobre como a gestão desse risco é classificada em relação a outros objetivos das políticas domésticas (UNCTAD, 2019; OECD, 2020a; 2021b). Além da diversidade quanto aos mecanismos e instituições que fazem tal controle dos investimentos estrangeiros, há também, como apresentado, uma profusão de conceitos que têm sido mobilizados na sua implementação.

No entanto, embora não exista um mecanismo de triagem de investimentos externos típico, observa-se que estas estruturas compartilham algumas características comuns. A maioria dos mecanismos são constituídos por estruturas jurídicas que permitem aos governos intervir em transações transfronteiriças para proteger a segurança ou o interesse nacional. Além disso, a operação do mecanismo é normalmente baseada em notificações obrigatórias ou voluntárias submetidas a um órgão governamental e, se uma transação incluir questões de segurança, a maioria dos sistemas permite que o governo proíba a transação ou imponha condições especiais (Rajavuori e Huhta, 2020).

Como indicado no gráfico 1, a maior parte dos mecanismos foi criada após 2008, com importantes reformas, em especial, a partir de 2016. No caso de IAIEs mais antigos, ainda que se valham de estruturas anteriormente criadas para decisões relativas a investimento externo, eles também têm passado por reformas significativas recentemente. Esse movimento esteve associado à tendência de mudanças de uma perspectiva de liberalização para uma de restrição aos investimentos e tem pretensão de se expandir como uma nova prática internacional do regime de investimentos.¹⁰

Os instrumentos de avaliação dos investimentos externos são, portanto, uma tendência mundial, diante da qual se torna essencial contextualizar a atual política brasileira para investimentos externos. O Brasil tem sido, historicamente, um dos dez principais receptores de investimento estrangeiro e, desde 2015, o

10. Neste sentido, a declaração dos ministros das Relações Exteriores do G7 em 2023 invocou o aprimoramento das regras de investimentos externos, com vistas a reconhecer a triagem de IED como uma disciplina burocrática padrão (G7, 2023a). Os membros do G7 se dispuseram, em face dessa tendência, a tentar resolver as deficiências em suas legislações, em especial quanto à transparência e à responsabilidade dos envolvidos no processo.

país tem reestruturado os seus instrumentos e mecanismos – nacionais e internacionais – para regular seus fluxos de investimento, com foco na facilitação de investimentos (Morosini e Sanchez-Badin, 2017). Nesse processo, em dissonância com países que figuram como importantes receptores de investimento estrangeiro, o Brasil ainda não tem uma política sobre IAIE, o que motiva a reflexão comparativa proposta neste livro.

3 O ÍNDICE DE RESTRIÇÃO REGULATÓRIA DE IED DA OCDE E OS IAIES

Embora os IAIEs tenham ganhado destaque nas políticas de diversos países, ainda há uma ausência de dados sistematizados e estatísticas internacionais confiáveis sobre a prevalência da prática de triagem de investimentos em diferentes países (Rajavuori e Huhra, 2020). No entanto, ainda que não seja uma ferramenta que analisa exclusivamente a existência de IAIEs, o Índice de Restrição Regulatória de IED (FDI Regulatory Restrictiveness Index),¹¹ elaborado pela OCDE, permite que se verifiquem as restrições impostas aos investimentos externos em 22 setores econômicos de 69 países, incluindo todos os países da OCDE e do Grupo dos Vinte (G20). Neste sentido, os relatórios produzidos pela OCDE têm sido instrumentos relevantes para: i) mapear as mudanças legislativas nestas 69 economias que dialoguem com as preocupações de segurança nacional e, portanto, afetem o funcionamento de IAIEs; assim como para ii) acompanhar a forma como os IAIEs têm atuado e como isso pode impactar o Índice de Restrição Regulatória de IED. Este é um índice relevante para se compreender a avaliação da política na área de investimentos, em geral; por isso, ele foi aplicado como parâmetro nas análises apresentadas no capítulo 3 deste volume, no processo de comparação entre quinze jurisdições que implementaram IAIEs.

O índice tem seus próprios critérios e ainda não incorpora os IAIEs em suas métricas. São quatro os tipos de medidas consideradas: i) restrições de patrimônio; ii) requisitos de triagem e aprovação; iii) restrições a funcionários-chave estrangeiros; e iv) outras restrições operacionais – como limites à compra de terras etc. A natureza discriminatória das medidas é o critério central para decidir se uma medida deve ser pontuada no índice. No entanto, também as medidas não discriminatórias são cobertas quando são onerosas para os investidores estrangeiros. Há um debate em curso no âmbito da OCDE sobre o quanto os IAIEs devem *per se* ser considerados mais uma medida de restrição,¹² mas ainda não há uma definição sobre esta inclusão.

11. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>. Acesso em: 2 maio 2023.

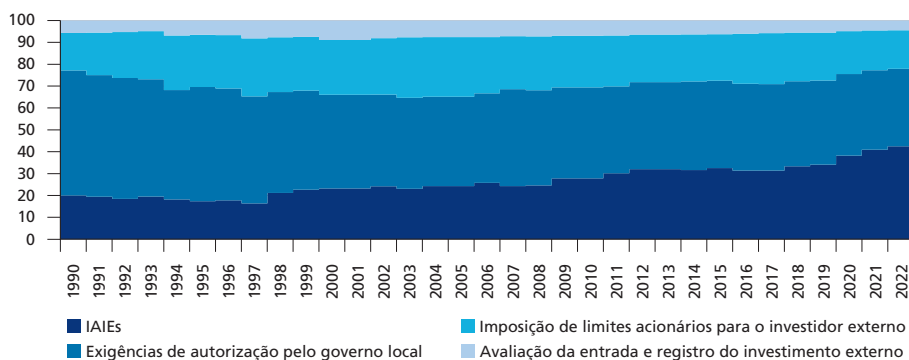
12. Para acesso à íntegra do resultado destes debates, ver o sumário preparado pela OCDE sobre as mesas-redondas do seu fórum intergovernamental Freedom of Investment. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/oecdroundtablesonfreedomofinvestment.htm>. Em especial, na 33ª mesa-redonda do projeto, em março de 2021, foram apresentadas as considerações sobre os IAIEs.

Até o momento, a OCDE tem apresentado, em relatórios seus e outros em conjunto com a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a UNCTAD, um acompanhamento de como alguns países têm implementado mudanças em suas legislações para investimentos externos, tratado das políticas sobre segurança nacional e ordem pública com impacto no tratamento do investimento externo, e acompanhado a aplicação do princípio de tratamento nacional a empresas controladas por estrangeiros.¹³ Em OECD (2023) e OECD, WTO e UNCTAD (2023), há um destaque para as mudanças nas legislações e em acordos internacionais com fundamento em segurança nacional, e foi apresentada uma contextualização mais ampla dos IAIEs em relação a outras medidas restritivas aos IEDs. A conclusão do relatório é que, ainda que as 61 economias analisadas¹⁴ lidem com outras formas de regulação restritivas ao investimento externo – como aquelas já incluídas no Índice de Restrição Regulatória de IED –, tem ocorrido um aumento relativo das medidas associadas à segurança nacional e a IAIEs, que representaram 40% das medidas em 2022, com a diminuição de outras medidas, conforme ilustrado no gráfico 2.

GRÁFICO 2

Frequência relativa dos mecanismos de segurança com impacto para o investimento estrangeiro em 61 países (1990-2023)

(Em %)



Fonte: OECD (2023, p. 11).

13. Entre as principais páginas eletrônicas para acesso a todos os relatórios dos quais a OCDE participa e a outras análises sobre esses temas, recomenda-se a página geral da OCDE sobre suas atividades associadas ao IED. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/>. O boletim *Report on G20 trade and investment measures*, publicado conjuntamente pela OCDE, pela OMC e pela UNCTAD, com periodicidade bianual (julho e novembro), está disponível nessa página geral da OCDE. Outras páginas mais específicas são: <https://www.oecd.org/investment/g20.htm>; <https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>; <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/investment-policy-national-security.htm>; <https://www.oecd.org/investment/countryreviews.htm>; e <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/nationaltreatmentinstrument.htm>.

14. Sendo elas: Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, República Popular da China, Colômbia, Costa Rica, Croácia, República Checa, Dinamarca, Egito, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Índia, Indonésia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Jordânia, Cazaquistão, Coreia, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malásia, México, Marrocos, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Paraguai, Peru, Polônia, Portugal, Romênia, Arábia Saudita, Cingapura, Eslováquia, Eslovênia, África do Sul, Espanha, Suécia, Suíça, Tailândia, Tunísia, Turquia, Ucrânia, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguai e União Europeia.

4 TENDÊNCIAS OBSERVADAS NOS IAIEs

Diante do cenário apresentado no qual se insere o conceito de IAIEs, observam-se algumas tendências que serão cuidadosamente analisadas nos capítulos deste livro. A primeira delas decorre da ampliação do conceito de segurança nacional nos últimos anos, que passou a incorporar indústrias estratégicas, infraestrutura crítica, aquisições de tecnologia e conhecimento interno, e acesso a dados confidenciais. Isto implica um aumento da implementação e da utilização da triagem de investimentos externos relacionados à segurança nacional.

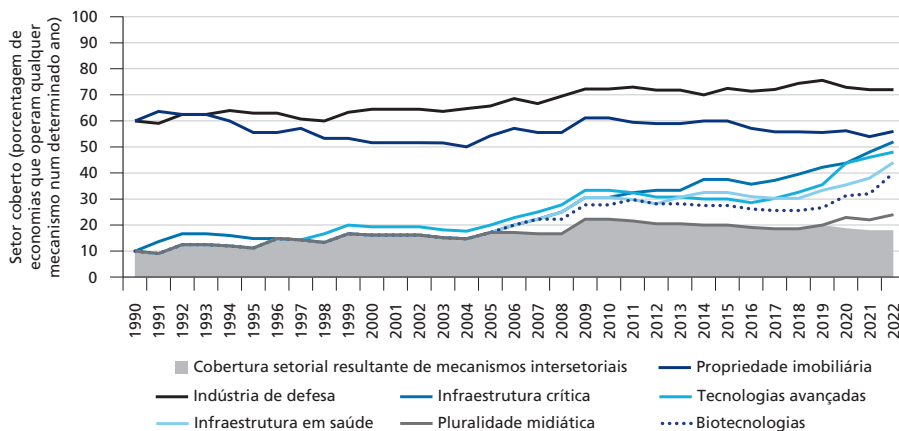
Esse fato contribui também para uma ampliação do escopo de cobertura setorial dos IAIEs, que varia entre os países em bases setoriais e geográficas (Rajavuori e Huhta, 2020). Mais países adotaram instrumentos intersetoriais que fornecem aos governos autoridade de revisão sobre o investimento externo, independentemente do setor. Com a triagem intersetorial, que deixa a definição de segurança nacional mais vaga, os governos não precisam atualizar as listas setoriais à medida que evoluem as visões sobre quais setores podem gerar riscos. E, mesmo nos países que examinam transações apenas em setores específicos, ampliou-se o número de setores sujeitos a revisão (Danzman e Meunier, 2023; OECD, 2023, p. 12). Observa-se, ainda, uma tendência de que os limites de revisão de investimentos externos sejam mais baixos, tanto em termos de avaliação absoluta quanto em porcentagem do tamanho do negócio.

Tais tendências na ampliação da cobertura dos IAIEs são inclusive parte do registro recente da OCDE (OECD, 2023, p. 12), reproduzida no gráfico 3.

GRÁFICO 3

Cobertura setorial das políticas de segurança com impacto para o investimento estrangeiro: setores selecionados em 61 países (1990-2022)

(Em %)



Fonte: OECD (2023, p. 12).

Observa-se no gráfico 3, corroborando os diagnósticos mencionados, que a partir de 2006 há uma curva acentuada para alguns novos setores cobertos pelas políticas de segurança e, por conseguinte, pelos IAIEs. As áreas de infraestrutura crítica, tecnologias avançadas, infraestrutura em saúde e biotecnologias ganham impulso naquele momento e novamente em 2020 com a pandemia da covid-19. Isso indica algumas tendências significativas para a área de regulação dos investimentos externos:

- a associação crescente entre investimentos externos e políticas de segurança nacional;
- a ampliação, nas legislações domésticas, em especial de países-membros da OCDE, e nos acordos internacionais, do conceito de segurança e das excepcionalidades cobertas pela justificativa de segurança nacional; e
- a priorização das medidas de segurança para a supervisão ou controle pelo Estado de diferentes setores eleitos como essenciais para cada economia, em detrimento de outros tipos de medidas administrativas (gráfico 2).

A OCDE chega a qualificar essas tendências como um processo de convergência nas políticas de segurança, que elegem os IAIEs como mecanismos centrais para a sua coordenação (OECD, 2023, p. 7 e 10).

Observa-se alguma convergência, em particular, entre os IAIEs mais recentes, que tendem a cobrir setores semelhantes e a ter um sistema hierárquico no qual um subconjunto de setores críticos (geralmente relacionados a infraestrutura crítica e tecnologia crítica) pode ser revisado em um limite inferior (Danzman e Meunier, 2023). Um bom exemplo disso foram os desenvolvimentos legislativos na União Europeia, que sinalizaram para tendências semelhantes àquelas identificadas na prática de triagem dos Estados Unidos. Vale notar que a convergência identificada pela OCDE está acontecendo principalmente nas economias da Europa, da América do Norte, do Extremo Oriente e da Oceania. Mas, não é identificada ou é rara, conforme a própria OCDE observa, nos países da América Latina,¹⁵ do Sudeste da Ásia e do Oriente Médio (OECD, 2023, p. 9).

Mesmo no grupo de países convergentes, que têm recorrido às políticas de segurança para regular os investimentos externos, conta-se uma grande variedade institucional entre os sistemas de análise de investimento de diferentes países. Tal variedade está presente em diversos aspectos, desde o histórico de fundamentação e organização das estruturas organizacionais que se ocupam dos IAIEs até a própria composição destas estruturas e mesmo os procedimentos administrativos em cada

15. O caso de exceção na América Latina é o México, conforme será apresentado no capítulo 3 deste livro. Suas atividades são analisadas no capítulo 9.

uma delas. Há o caso de estruturas antigas que estavam inativas e foram reformadas recentemente, como o Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) nos Estados Unidos e o Foreign Investment Review Board (Firb) na Austrália; estruturas criadas nos anos 1990 com um caráter liberalizante, mas que têm sido sofisticadas quanto à sua competência, como o caso da Coreia do Sul; e, ainda, estruturas novas, criadas nos últimos dez anos, com um propósito exclusivamente restritivo ao capital externo, como o caso da Alemanha, de Portugal e do México.

Observa-se ainda que, no quesito de desempenho procedimental e transparência, a atuação de muitos IAIEs ainda está pouco desenvolvida. Seus procedimentos ainda são opacos e pouco previsíveis. A OCDE chegou a indicar a relevância de aumentar a transparência, a previsibilidade e o controle dos IAIEs (OECD, 2021a). Mas ainda há poucos impactos efetivos na reforma desses instrumentos, conforme se observa nas reformas legislativas mapeadas recentemente (OECD, 2021b; OECD, WTO e UNCTAD, 2023). Isso implica desafios, conforme descrito na seção a seguir.

5 DESAFIOS DOS IAIEs

Existem múltiplos desafios para os IAIEs, sejam eles questionamentos à forma como a triagem de investimento é praticada, sejam objeções à legítima necessidade da avaliação em si.

Como prática, os IAIEs têm sido criticados por seu desenho procedimental. É comumente argumentado que os IAIEs criam ineficiências e custos de transação mais altos para a conformidade pelo investidor, agindo assim como um impedimento ou, ao menos, um dificultador para os investidores externos. Rajavuori e Huhta (2020) argumentam que uma parcela crescente das transações globais é afetada negativamente pelos mecanismos de triagem de investimentos externos, e os impactos financeiros indiretos são ainda maiores, devido ao efeito inibidor da legislação.

Além disso, o déficit de responsabilidade e transparência das autoridades envolvidas no processo de avaliação do investimento externo favorece o argumento de que os IAIEs acabam se constituindo em exercício demasiadamente discricionário do Poder Executivo e não num procedimento devidamente regulado. Isso porque, na maioria dos casos, as decisões de triagem de investimento externo não são públicas, e tais mecanismos acabam sendo um buraco negro da segurança nacional (Li, 2017).

Da mesma forma, os padrões substantivos baseados na segurança que se dizem serem aplicados como critérios de avaliação também são frequentemente percebidos como vagos, abertos, de avaliação subjetiva e *ad hoc*. Isso favorece a crítica de

que os IAIEs são prejudiciais à previsibilidade e à segurança jurídica no ambiente doméstico do país receptor do investimento.

A própria noção ou legitimidade da necessidade de IAIEs também tem sido questionada, com base no potencial de seu abuso por Estados em relação a resultados que são ostensivamente não relacionados à segurança nacional, mas sim percebidos como sendo motivados por características “iliberais”, como protecionismo, nacionalismo e xenofobia.

Sinteticamente, os seguintes pontos têm sido alvo de crítica dos IAIEs:

- legitimidade – a sua necessidade e a justificativa para sua existência;
- procedimentos pouco claros e pouco previsíveis;
- margem alta de discricionariedade, ou mesmo, a depender do caso, arbitrariedade da autoridade responsável pelo IAIE; e
- fundamentação das decisões influenciadas, muitas vezes, por matizes da conjuntura política e conveniência econômica, deixando o investidor externo em posição vulnerável.

Assim, percebe-se que os IAIEs são um mecanismo mais político do que fundado nas regras do Estado de direito. Muitas vezes, são usados para um protecionismo encoberto, em que os governos protegem seus setores-chave e campeões nacionais, ou defendem sua supremacia tecnológica, nas linhas das ponderações apresentadas no capítulo 4 por Carlos Márcio Cozendey, que concluem a parte 1 de contextualização do tema neste volume. Mas, podem também trazer outras balizas. Por isso, ainda assim, é importante compreender as particularidades do funcionamento em cada sistema, que é o que se propõe na parte 2 do livro. Não menos relevante é conseguir detalhar os critérios aplicados nos IAIEs e sua regulação fundados nos conceitos de segurança nacional, de ordem pública e de criticidade – os quais trazem um novo dicionário conceitual e uma nova gramática para o sistema internacional dos investimentos que serão abordados na parte 3 do livro.

A pergunta que abre este capítulo tem sua resposta ainda sendo redigida nos dias de hoje, não apenas por trabalhos como este, que pretendem sistematizar e contextualizar as atuais políticas, mas sobretudo pelos formuladores de políticas públicas que estão procurando as respostas para suas políticas domésticas em um novo contexto da economia global.

REFERÊNCIAS

AIGINGER, K.; RODRIK, D. Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. **J Ind Compet Trade**, v. 20, p. 189-207, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>.

ALAMI, I.; DIXON, A. D. “Expropriation of capitalist by state capitalist”: organizational change and the centralization of capital as state property. **Economic Geography**, v. 98, n. 4, p. 303-326, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00130095.2022.2030216>.

ALAMI, I. *et al.* Special issue introduction: what is the new state capitalism? **Contemporary Politics**, v. 28, n. 3, p. 245-263, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13569775.2021.2022336>.

ANDRUSEAC, G. Economic security: new approaches in the context of globalization. **CES Working Papers**, v. 7, n. 2, p. 232-240, Aug. 2015. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/jes/wpaper/y2015v7i2p232-240.html>.

BASSAN, F. Host states and sovereign wealth funds, between national security and international law. **European Business Law Review**, v. 21, p. 165, 2010.

BATH, V. Foreign investment, the national interest and national security: foreign direct investment in Australia and China. **Sydney Law Review**, v. 34, n. 1, p. 5-34, 2012.

_____. Overlapping jurisdictions and the resolution of disputes before Chinese and foreign courts. In: BONOMI, A.; ROMANO, G. P. (Ed.). **Yearbook of private international law**: vol. XVII – 2015/2016. Lage: Verlag Dr. Otto Schmidt KG, 2017. p. 111-150.

BLACKWILL, R. D.; HARRIS, J. M. **War by other means**: geoeconomics and statecraft. Cambridge, United States: Harvard University Press, 2016.

BOTTON, N.; LEE-MAKIYAMA, H. **5G and national security after Australia’s telecom sector security review**. Brussels: Ecipe, 2018. (Ecipe Policy Brief, n. 8/2018).

BUZAN, B.; HANSEN, L. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. Tradução de Flávio Lira. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

CHIARINI, T. A inércia estrutural da base produtiva brasileira: o IDE e a transferência internacional de tecnologia. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36, n. 2, p. 286-308, 2016.

DANZMAN, S. B.; MEUNIER, S. Mapping the characteristics of foreign investment screening mechanisms: the new PRISM dataset. **International Studies Quarterly**, v. 67, n. 2, June 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/isq/sqad026>.

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.

FJÄDER, C. The nation-state, national security and resilience in the age of globalisation. **Resilience**, v. 2, n. 2, p. 114-129, 2014.

G7 – GROUP OF SEVEN. **G7 Foreign Ministers' Communiqué**. Karuizawa: G7, 18 Apr. 2023a. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/files/100492731.pdf>.

_____. **G7 Hiroshima Leaders' Communiqué**. Hiroshima: G7, May 2023b. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/g7-hiroshima-leaders-communique/>.

GOODMAN, M. P.; REYNOLDS, M.; FITTIPALDI, J. **Economic security in emerging markets: a look at India, Vietnam, and Indonesia**. (CSIS Briefs). Washington: CSIS, May 2022. Disponível em: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220517_Goodman_Economic_Security.pdf.

HENCKELS, C. Permission to act: the legal character of general and security exceptions in international trade and investment law. **International and Comparative Law Quarterly**, v. 69, n. 3, p. 557-584, 2020.

JAEGER, B. C.; BRITES, P. V. P. Geoeconomics in the light of international political economy: a theoretical discussion. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 40, n. 1, p. 22-36, 2020.

KOWALSKI, P.; RABAIOLI, D.; VALLEJO, S. **International technology transfer measures in an interconnected world: lessons and policy implications**. Paris: OECD, 2017. (OECD Trade Policy Papers, n. 206).

LI, J. Investing near the national security black hole. **Berkeley Business Law Journal**, v. 14, n. 1, 2017.

LUTTWAK, E. From geopolitics to geo-economics: logic of conflict, grammar of commerce. **The National Interest**, n. 20, p. 17-23, 1990.

MOROSINI, F.; SANCHEZ-BADIN, M. R. (Ed.). **Reconceptualizing international investment law from the Global South**. Cambridge, United King: Cambridge University Press, 2017.

MÜLLER-IBOLD, T. Foreign investment in Germany: restrictions based on public security concerns and their compatibility with EU law. In: HERRMANN, C.; TERHECHTE, J. P. (Ed.). **European yearbook of international economic law**. Berlin: Springer, 2010. v. 1, p. 103-122.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Current trends in investment policies related to national security and public order.** Paris: OECD, Nov. 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/Current-trends-in-OECD-NatSec-policies.pdf>.

_____. **Good governance for critical infrastructure resilience.** Paris: OECD Publishing, 17 Apr. 2019. (OECD Reviews of Risk Management Policies). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/02f0e5a0-en>.

_____. **Investment screening in times of covid: and beyond.** Paris: OECD, 23 June 2020a. 7 p. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/Investment-screening-in-times-of-COVID-19-and-beyond.pdf>.

_____. **Inventory of investment measures taken between 16 September 2019 and 15 October 2020.** Paris: OECD, Dec. 2020b. (Report). Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/FOI-investment-measure-monitoring-October-2020.pdf>.

_____. **Transparency, predictability and accountability for investment screening mechanisms.** Paris: OECD, 27 May 2021a. (Research note). Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/2009-Guidelines-webinar-May-2021-background-note.pdf>.

_____. **Investment policy developments in 62 economies between 16 October 2020 and 15 October 2021.** Paris: OECD, Nov. 2021b. (Report). Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/Investment-policy-monitoring-October-2021-ENG.pdf>.

_____. **Investment policy developments in 61 economies between 16 October 2021 and 15 March 2023.** Paris: OECD, Apr. 2023. (Report). Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Investment-policy-monitoring-April-2023.pdf>.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **29th report on G20 trade and investment measures:** October 2022-May 2023. Paris: OECD; WTO, 4 July 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/29th-Report-on-G20-Trade-and-Investment-Measures.pdf>.

OSAWA, J. **How Japan defines economic security.** Washington: Wilson Center, 2023. 17 p. Disponível em: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Wilson%20Center_Reshaping%20US-Japan%20Economic%20Security%20Partnership%20in%20the%20Indo-Pacific_EXCERPT%20How%20Japan%20Defines%20Economic%20Security_0.pdf.

RAJAVUORI, M.; HUHTA, K. Investment screening: implications for the energy sector and energy security. **Energy Policy**, v. 144, p. 111646, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421520303797>.

ROBERTS, A.; MORAES, H. C.; FERGUSON, V. Geoeconomics: the variable relationship between economics and security. **Lawfare**, 27 Nov. 2018. Disponível em: <https://www.lawfaremedia.org/article/geoeconomics-variable-relationship-between-economics-and-security>.

_____. Toward a geoeconomic order in international trade and investment. **Journal of International Economic Law**, v. 22, n. 4, p. 655-676, Dec. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgz036>.

SANCHEZ-BADIN, M. R. *et al.* **Mapeamento de quinze instrumentos de avaliação dos investimentos externos**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2736). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11086/1/td_2736.pdf.

SANTOS, M. C. dos. Identity and discourse in securitisation theory. **Contexto Internacional**, v. 40, n. 2, p. 229-248, set.-dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2018400200003>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Investment policy monitor**. Geneva: UNCTAD, Dec. 2019. (N. esp.: National security-related screening mechanisms for foreign investment). Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/1213/investment-policy-monitor-special-issue---national-security-related-screening-mechanisms-for-foreign-investment-an-analysis-of-recent-policy-developments>.

_____. **World Investment Report 2020: international production beyond the pandemic**. Geneva: UNCTAD, 2020.

VOON, T.; MERRIMAN, D. Incoming: how international investment law constrains foreign investment screening. **The Journal of World Investment and Trade**, v. 24, n. 1, p. 75-114, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/22119000-12340253>.

WEHRLÉ, F.; POHL, J. **Investment policies related to national security: a survey of country practices**. Paris: OECD Publishing, 2016. (Working Papers on International Investment, n. 2016/2).

WESLEY, M. **Australia and the rise of geoeconomics**. Canberra: ANU Strategic & Defence Studies Center, 2016. (Centre of Gravity Series Paper, n. 29). Disponível em: https://sdsc.bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/publications/attachments/2017-05/australia_and_the_rise_of_geoeconomics.pdf.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

KARL, J. **The protection of national security in IIAs**. Geneva: UNCTAD, 2009. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/diaaia20085_en.pdf.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Risk and regulatory policy**: improving the governance of risk. Paris: OECD Publishing, 9 Apr. 2010. (OECD Reviews of Regulatory Reform). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264082939-en>.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Twenty-four report on G20 investment measures**. Paris: OECD; UNCTAD, 18 Nov. 2020. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/g20_oecd_unctad_report_nov20_e.pdf.

POHL, J. **Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests**: research note on current and emerging trends. Paris: OECD, 12 Mar. 2019. (Research Note). Disponível em: <http://www.oecd.org/investment/Current-and-emerging-trends-2019.pdf>.