

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA,
COMÉRCIO E SERVIÇOS**

PROJETO DE LEI Nº 2.491, DE 2020

Apensado: PL nº 3.122/2020

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.

Autor: Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA

Relator: Deputado OTTO ALENCAR FILHO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.491, de 2020, de autoria do Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, dispõe sobre medidas para regular os capitais estrangeiros no País com o objetivo de restringir operações que potencialmente possam trazer riscos à segurança nacional ou à ordem pública. Além disso, ele altera trechos de um conjunto de leis, tais como 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.

O art. 2º do Projeto altera a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, para, em especial, redefinir o conceito de capital estrangeiro, a fim de prever o compartilhamento de dados sobre capitais estrangeiros e de reforçar penalidades no caso de descumprimento de normas.

O art. 3º insere dispositivo na Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, para tipificar o crime contra a ordem econômica, no sentido de utilizar capital



estrangeiro patrocinado por governos estrangeiros, sob qualquer forma, para dominar atividades econômicas, cadeias produtivas, mercados, recursos naturais e tecnológicos ou empresas no Brasil, causando grave dano à segurança ou à ordem pública.

Os arts. 4º e 5º da Proposição estipulam que deve ser discriminada a participação do capital estrangeiro presente nos empreendimentos brasileiros, acrescentando dispositivos, respectivamente, na Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, e na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, o Código Civil.

O art. 6º modifica a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e define como infração o ato de realizar operações com capital estrangeiro na economia brasileira que impliquem risco à segurança e à ordem pública. Além disso, veda condutas tais como: adquirir, por meio de capital estrangeiro, na forma de bens, ativos, recursos financeiros, direitos ou qualquer outra, participação societária em empresas brasileiras que implique risco à segurança ou à ordem pública; e utilizar capital estrangeiro controlado direta ou indiretamente por governo estrangeiro que resulte nesse risco.

O Projeto de Lei altera ainda a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, para prever que sejam avaliados os potenciais riscos à segurança nacional ou à ordem pública, quando houver presença relevante de capital estrangeiro nos atos de concentração econômica. Respeitados compromissos internacionais, são também proibidos os atos de concentração que apresentem presença relevante de capital estrangeiro e esses riscos.

O Projeto de Lei condiciona a análise de risco a setores tais como: infraestruturas sensíveis, incluindo energia, transporte, saúde, saneamento, telecomunicações, defesa e dados eletrônicos; tecnologias sensíveis, incluindo as tecnologias de uso dual; abastecimento de fatores produtivos essenciais, incluindo energia, matérias-primas e segurança alimentar; acesso a informações sensíveis, como dados pessoais e empresariais; e meios de comunicação.

O Projeto impõe ainda a necessidade de que seja avaliado se o ato de concentração está associado a governo estrangeiro, direta ou indiretamente, via composição de capital ou subsídios e financiamentos governamentais; a investidor estrangeiro que já esteve envolvido em atividades que afetassem a segurança ou a ordem pública; e a capital estrangeiro que pode estar envolvido com atividades ilegais.

Define-se ainda que o regulamento poderá estipular parâmetros adicionais, inclusive tratando de pequenas empresas inovadoras de base tecnológica, e que esse regime de avaliação pode seguir as normas aplicadas ao controle dos atos de concentração existentes.

O art. 7º do Projeto de Lei, modifica a Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, que trata do processo administrativo sancionador do Banco Central do



Brasil, para retirar as menções à Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, e tratar exclusivamente nesta última as penalidades sobre capital estrangeiro.

O art. 8º determina o envio de relatório semestral com as informações relativas a eventuais impedimentos de participação de capital estrangeiro em atividades empresariais no Brasil ao Congresso Nacional, ressalvado o sigilo pertinente, para acompanhamento e avaliação da política relativa ao capital estrangeiro.

Por fim, o art. 9º revoga dispositivo da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, enquanto o art. 10 fixa que esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Autor argumenta em sua justificativa que o projeto objeto do presente relatório visa resguardar a economia brasileira, as capacidades empresariais e a ordem econômica nacional de capitais estrangeiros que possam trazer riscos à segurança e à ordem pública, por meio da criação de mecanismo específico prévio de avaliação desses capitais, utilizando critérios objetivos para manter a soberania nacional. Afirma que o projeto foi inspirado no regime de análise de investimentos diretos estrangeiros realizado pela União Europeia, que não violaria compromissos internacionais, nem desestimularia investimentos.

Na tramitação, foi apensado à proposta o Projeto de Lei nº 3.122, de 2020, do Deputado Santini, que 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.

Com respeito à tramitação, nota-se que o Projeto de Lei nº 2.491, de 2020, foi apresentado em 08/05/2020 e distribuído em 03/11/2020 às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, de Finanças e Tributação (mérito e art. 54, RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, RICD), estando sujeito à apreciação do Plenário e ao regime de tramitação ordinária. Em 04/11/2020, à Proposição foi apensado o Projeto de Lei nº 3.122, de 2020.

Em 10/03/2021, a matéria foi recebida pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS), na qual, em 05/04/2021, foi designado como Relator o Deputado Marco Bertaiolli (PSD-SP), que devolveu a matéria sem manifestação em 04/05/2022. Em 11/05/2022, tive a honra de ser designado como Relator da matéria na CDEICS. Nesta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, cabe a primeira apreciação da matéria quanto ao mérito, consoante os aspectos atinentes às atribuições do Colegiado, nos termos do art. 32, VI, do Regimento Interno desta Casa.

É o nosso Relatório.



II – VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 2.491, de 2020, traz preocupação relevante sobre a necessidade de avaliar investimentos estrangeiros quanto a eventuais riscos relativos à segurança e à ordem pública. Para tanto, a Proposição propõe alterações em diversos normativos da legislação brasileira e estipula prazo de trinta dias para a avaliação prévia dos projetos e investimentos, podendo este prazo ser prorrogado para projetos mais complexos.

De acordo com a justificação, o projeto é inspirado em mecanismos de avaliação prévia de investimentos que vêm sendo empregados em economias avançadas, a exemplo dos EUA e da União Europeia (Regulamento da União Europeia 2019/452).

A preocupação legítima em proteger setores estratégicos de nossa economia é meritória e está claramente alinhada com os interesses nacionais. Esse tipo de mecanismo existe em outros países em maior ou menor grau, mas há dúvidas se a forma encontrada é a mais eficiente para o objetivo que se busca.

Inicialmente, o país recebe anualmente milhares de novos investimentos de todos os tipos. Mesmo com uma potencial regulamentação do tema a ser proposta pelo Poder Executivo, há dúvidas se a União teria capacidade operacional para processar todo esse volume de informações em tempo tão exíguo. Como ilustração, os bancos de investimento como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, o Banco do Brasil (na função de gestor do FCO), o Banco do Nordeste (BNB) e o Banco da Amazônia (Basa) possuem estruturas robustas e maduras para analisar os projetos de investimento e ainda assim levam entre seis meses e dois anos para conseguir completar a avaliação de novos projetos. Há dúvidas se a União teria como realizar essa tarefa em tão pouco tempo, gerando um gargalo para esses investimentos estrangeiros.

Além disso, o projeto teria potencialmente sérias consequências macroeconômicas, em especial, com relação ao equilíbrio de nossa balança de pagamentos. Apesar da balança comercial apresentar um superávit de US\$ 30,1 bilhões entre janeiro e julho de 2022, o saldo das transações correntes (que engloba a balança comercial, além de outros itens) é negativo em US\$ 18,4 bilhões no mesmo período.

Ou seja, para manter o equilíbrio externo o país precisa recorrentemente de fontes de financiamento externo que compensem esse déficit. Tecnicamente, esses valores podem ser observados na conta financeira do Balanço de pagamentos que, dentre outras rubricas inclui os investimentos diretos líquidos no país (diferença entre o investimento direto no exterior feito por brasileiros e o investimento direto no país feito por estrangeiros) e os investimentos líquidos em carteira (diferença entre os ativos e passivos), além de outras rubricas da conta financeira. Observa-se que, entre janeiro e julho de

* C D 2 2 1 0 9 9 3 7 5 1 0 0 *



2022, o montante que ingressou no país no período foi de US\$ 19,0 bilhões, mais do que compensando o déficit em transações correntes e trazendo mais recursos para nossas reservas internacionais.

A análise do balanço de pagamentos é relevante para a presente análise porque ela demonstra o grau de dependência de nossa economia com relação aos investimentos diretos líquidos e aos investimentos líquidos em carteira, sem os quais o país não teria como manter uma política cambial equilibrada com um robusto nível de reservas internacionais que vêm nos protegendo há mais de uma década contra choques externos, como infelizmente os que afligem a Argentina, a Sri Lanka, dentre vários outros países, e que foi uma chaga que o Brasil teve que conviver nas décadas de 70, 80 e primeira metade da década de 90.

Na medida em que o presente projeto de Lei cria condicionantes e restrições para o ingresso desses investimentos estrangeiros no país, uma das consequências é um potencial risco macroeconômico com relação ao valor da taxa de câmbio já que o ingresso de recursos poderá ser postergado em função da complexidade da análise, do número de projetos e da própria estrutura da máquina pública, levando a uma potencial perda de competitividade de nossa economia.

Uma outra forma de ver a dependência do país ao capital externo, ainda sob uma perspectiva macroeconômica, é observar o hiato entre o nível total de poupança doméstica (pública e privada) e a formação bruta de capital fixo, também denominado investimento. Esse hiato, também chamado de necessidade líquida de financiamento externo ou de poupança externa, demonstra que o país não consegue gerar poupança em volume suficiente para financiar seus investimentos públicos e privados. De acordo com a tabela 2, o volume de poupança externa que ingressou no país para financiar as diversas modalidades de investimento foi de R\$ 128,0 bilhões. Uma outra demonstração do potencial impacto macroeconômico é que a medida poderia ter negativos sobre o crescimento econômico, geração de empregos, tributação e redução das desigualdades sociais, já que o país não gera poupança doméstica (diferença entre tudo que é produzido e tudo que é consumido em nossa economia tanto pelo setor público quanto pelo setor privado) em volume suficiente para as necessidades de investimento.

Há ainda uma preocupação com relação ao impacto regulatório da medida. Ainda que ele preveja o prazo máximo de 30 dias para a avaliação, podendo ser prorrogado para projetos mais complexos, e estabeleça alguns critérios para aprovação, na prática ele instrumentaliza o poder público a criar restrições aos investimentos estrangeiros de forma quase idiossincrática. Recorda-se que parte da baixa competitividade internacional do país no mercado internacional decorre exatamente de amarras burocráticas criadas pelo Poder Executivo ao longo da história para atender nichos específicos em prejuízo do restante de nossa economia, sendo de muito difícil reversão, mesmo pelo Congresso Nacional.

* C D 2 2 1 0 9 9 3 7 5 1 0 0 *



O texto traz alguns trechos em contradição aparente com a Nova Lei Cambial, Lei nº 14.286/2022, como por exemplo, aquele que altera trechos da Lei nº 4.131, de 1962, que foi explicitamente revogado pela Lei Cambial. Isso se explica em função do projeto ter sido apresentado antes da tramitação da nova Lei Cambial.

Por fim, o PL também pode trazer questionamentos com relação à aderência do país a acordos internacionais. Por exemplo, o trecho que inclui o inciso II-A ao art. 4º da Lei nº 8.137/1990 tipifica o crime contra a ordem econômica “utilizar capital estrangeiro, especialmente aquele patrocinado por governos estrangeiros, sob qualquer forma, para dominar atividades econômicas, cadeias produtivas, mercados, recursos naturais e tecnológicos ou empresas no Brasil, causando grave dano à segurança ou à ordem pública”. Por seu caráter genérico esse trecho poderia ser interpretado como um normativo discriminatório ao capital estrangeiro em fóruns e acordos internacionais.

Diante do exposto, votamos no mérito pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.491, de 2020, bem como pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.122, de 2020, apensado, durante a tramitação do projeto de lei em análise.

É o nosso Voto.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado OTTO ALENCAR FILHO

Relator

