

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 25, DE 2016

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Angola, assinado em Luanda, em 1º de abril de 2015.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado MARCIO MARINHO

I - RELATÓRIO

É encaminhada ao Congresso Nacional a Mensagem nº 25, de 2016, datada de 18 de janeiro de 2016, pela Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Rousseff, acompanhada da Exposição de Motivos nº 00391/2015 MRE/MF/MDIC, firmada pelos Excelentíssimos Senhores Ministros: das Relações Exteriores, Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira; da Fazenda, Interino, Senhor Tarcísio José Massote de Godoy, e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Armando de Queiroz Monteiro Neto, o texto do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Angola, assinado em Luanda, em 1º de abril de 2015.

Na Exposição de Motivos, os três Ministros esclarecem que ACFI entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da

República de Angola, em cuja confecção atuaram conjuntamente o Itamaraty, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e o Ministério da Fazenda, em consultas com o setor privado, representa um novo modelo de acordo de investimentos, que busca incentivar o investimento recíproco através de mecanismo de diálogo intergovernamental, apoiando empresas em processo de internacionalização. Por meio do ACFI, afirmam os três Ministros, haverá maior divulgação de oportunidades de negócios, intercâmbio de informações sobre marcos regulatórios, um conjunto de garantias para o investimento e mecanismo adequado de prevenção e, eventualmente, solução de controvérsias. O novo modelo propiciará, portanto, um quadro sólido para os investimentos de parte a parte.

O presente Acordo entrará em vigor 30 (trinta) dias após a recepção da última notificação escrita a informar sobre o cumprimento das formalidades legais internas para o efeito, pela via diplomática.

O ACFI entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Angola constitui-se de quatro Seções e dois anexos.

A Seção I do acordo trata das disposições gerais: Objeto do Acordo, Mecanismos de execução e Definições. O Acordo tem por objeto a facilitação e o fomento dos investimentos recíprocos, com vistas à intensificação e ao aumento das oportunidades e atividades de negócios entre as Partes. O Acordo será operacionalizado pelas instituições nacionais das Partes, pelo estabelecimento de Agendas Temáticas de cooperação e facilitação de investimento, assim como pelo Comitê Conjunto, estabelecido pelo Acordo e detalhado na Seção II. As definições sobre investimento, investidor e outras definições inerentes a esta matéria serão reguladas pelos respectivos ordenamentos jurídicos das Partes.

A Seção II disciplina a Gestão Institucional do Acordo: estabelecimento do Comitê Conjunto, estabelecimento dos Pontos Focais (Ombudsmen), Troca de informações entre as Partes e Relação com o Setor privado. Essas instâncias podem ser consideradas o núcleo institucional do Acordo, pois garantem a concretização dos compromissos firmados e o fortalecimento de diálogos entre as partes.

O Comitê Conjunto, detalhado no artigo 4, é composto por representantes governamentais de ambas as Partes, e tem as atribuições de monitoramento da implementação do acordo, compartilhamento de oportunidades de investimentos, coordenação de agendas temáticas comuns e, sobretudo, atuação conjunta para a prevenção de controvérsias e solução amigável de eventuais disputas envolvendo os investimentos bilaterais.

O Ombudsmen de cada Parte, descrito no artigo 5, tem o papel de atuar como um facilitador na relação mais técnica entre investidores e o governo do país receptor e deverá funcionar como um canal adicional de interlocução e apoio governamental para a melhoria das condições de realização e manutenção do investimento. No caso do Brasil, o Ombudsman, após a sua regulamentação, funcionará na Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX).

Na Seção III são descritas as Agendas Temáticas de Cooperação e Facilitação de Investimento. As agendas temáticas fazem parte de uma perspectiva mais ampla, na qual o investimento direto estrangeiro é considerado não apenas um fluxo de capital que estimula o crescimento econômico, mas também uma fonte de recursos de longo prazo com efeito de criação de empregos, reforço da capacidade exportadora, transferência de tecnologia, entre outros. A Agenda Temática do Acordo será desenvolvida pelo Comitê Conjunto, e os temas a serem inicialmente tratados constam no Anexo I:

- i. Facilitação de remessas de divisas e capitais;
- ii. Exigências para estabelecimento de investimentos;
- iii. Cooperação institucional;
- iv. Cooperação Tecnológica, Científica e Cultural;
- v. Capacitação de mão de obra;
- vi. Integração logística e de transportes;
- vii. Protocolo sobre Facilitação de Vistos;

A Seção IV trata de um conjunto amplo de regras e compromissos regulatórios, que visa a mitigação de riscos à exposição do investidor, com o objetivo de evitar a configuração de situações que possam conduzir a controvérsias entre o investidor e o Estado receptor. Essas regras estabelecem, de forma clara:

- i. Condições específicas para os casos de expropriação direta: para fins e por razões de utilidade ou interesse público, em base não discriminatória, mediante pagamento de justa compensação, de acordo com o devido processo legal. O acordo só prevê a expropriação direta, em que um investimento é nacionalizado ou de outro modo expropriado diretamente mediante a transferência formal do título ou do direito de domínio;
- ii. Garantias de não discriminação, como os princípios do tratamento nacional (TN) e da nação mais favorecida (NMF). Ou seja, cada Parte permitirá aos investidores da Outra Parte estabelecer e conduzir negócios em condições não menos favoráveis que as disponíveis para os investidores domésticos ou outros investidores estrangeiros;
- iii. Cláusulas de transparência, responsabilidade social corporativa e de transferência de divisas;
- iv. Detalhes sobre a prevenção e resolução de disputas, por meio da articulação dos Pontos Focais (*ombudsmen*) e do Comitê Conjunto. Dessa maneira, antes de iniciar qualquer procedimento arbitral, qualquer disputa entre as Partes sobre a interpretação ou a aplicação do Acordo deve ser avaliada, por meio de consultas e negociações, preliminarmente pelo Comitê Conjunto.

Por fim, o último artigo do Acordo trata das Disposições Finais, como período para entrada em vigor e validade.

Os Anexos I e II do Acordo tratam, respectivamente, da Agenda Temática, detalhada acima, e da Responsabilidade Social Corporativa dos investidores e seus investimentos, no sentido de desenvolver os melhores esforços para observar os princípios voluntários e padrões para uma conduta empresarial responsável e consistente com as leis adotadas pela Estado Parte receptor do investimento, no sentido de respeitar, por exemplo, a proteção ao meio ambiente, os direitos humanos, a saúde e a segurança.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem foi inicialmente encaminhada a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, estando igualmente prevista a apreciação da matéria por parte da Comissão de Desenvolvimento Econômico, de Indústria e Comércio e Serviços; Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, (art. 54, do RICD).

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Estamos a apreciar o texto do o texto do ACFI entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Angola, assinado em Luanda, em 1º de abril de 2015.

Nas últimas décadas, diversos esforços foram empreendidos para a criação de um quadro regulatório internacional para investimentos estrangeiros. Por falta de entendimento entre países exportadores e importadores de capitais, surgiram, como alternativa, os Acordos Bilaterais de Investimentos (BITs).

A maioria dos BITs em vigor foi influenciada por um modelo concebido, no fim dos anos 80, pela Agência Multilateral de Garantia ao Investimento (MIGA), com cláusulas específicas de proteção que visavam a dar maiores garantias aos investimentos estrangeiros nos países receptores. De fato, além de dispositivos que limitavam o policy space das Partes na matéria, por exemplo em temas como expropriação indireta, o principal instrumento de enforcement desses tradicionais BITs era o mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado.

Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o número de BITs firmados foi multiplicado por cinco ao longo da década de 1990 e conta atualmente com mais de 3.000 BITs. O aumento inesperado verificado nesse período gerou diversas reavaliações e críticas, as quais apontam: a falta de transparência e consistência legal das decisões, por vezes, fundamentadas em conceitos vagos; o elevado custo econômico e político dos processos e das indenizações

estabelecidas nos laudos dos tribunais; além da inibição à liberdade regulatória dos Estados.

Esse volume expressivo de acordos resultou até o final de 2013, segundo a UNCTAD, em 568 casos de solução de controvérsias Investidor-Estado conhecidos publicamente e o número de países que responderam a pelo menos uma disputa alcançou 98. Três quartos desses casos foram contra países em desenvolvimento e economias em transição, sendo que os países da América Latina e do Caribe contam com a maior fatia (29%).

Outra das principais críticas feitas à solução de controvérsias Investidor-Estado é seu caráter discriminatório, na medida em que o investidor estrangeiro passa a ter acesso a mecanismo privilegiado para figurar como o polo ativo de uma disputa contra o Estado receptor, que não pode ser acessado pelo investidor nacional para demandar seu próprio Estado.

Entende-se, ademais, que a excessiva litigância resultante dos BITs prejudica tanto o ambiente de negócios e o esforço de atração de investimentos dos países em desenvolvimento, quanto a capacidade regulatória do Estado para desenvolver políticas legítimas de interesse de sua população em área como saúde, meio ambiente e segurança. Nesse sentido, a prevenção de controvérsias é uma opção melhor, tanto na atração, quanto na manutenção do investimento.

Registrando ainda o fato de praticamente inexistirem BITs assinados entre países desenvolvidos, o que se percebe é que, ao longo dos últimos anos, a experiência negativa de diversos países revelou as limitações desse tipo de acordo e, em particular, a inadequação do modelo de solução de controvérsias Investidor-Estado. Diante disso, países como África do Sul, Indonésia, Índia, Austrália, dentre vários outros, estão, atualmente, em processo de revisão, e até mesmo denúncia, de seus BITs. O próprio Governo brasileiro negociou, durante a década de 1990, 14 Acordos de Proteção e Promoção de Investimentos (APPIs), mas que não foram ratificados pelos mesmos motivos citados acima.

Mesmo sem nenhum acordo bilateral de investimento em vigor, o Brasil tem sido importante importador de capitais, sendo um dos maiores receptores de IDEs entre os países em desenvolvimento, Diversos

fatores, como o tamanho do mercado doméstico, a estabilidade econômica e política e o Estado Democrático de Direito, explicam sua posição atraente. A estabilização da inflação e a utilização de um câmbio flutuante, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990, também permitiram o aumento gradativo da entrada de IDE no Brasil. Desde então, o fluxo de entrada de IDE tem sido significativo e, em 2011, atingiu ponto recorde com a entrada de aproximadamente US\$ 71 bilhões.

Mais recentemente, algumas mudanças vêm sendo observadas na medida em que o Brasil, como outros países emergentes, passou a ser um forte investidor no exterior e não apenas um país receptor de investimentos. A maior parte dos investimentos brasileiros está concentrada na América do Sul, conforme dados do IndexInvest Brasil do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES). Em 2013, os principais destinos dos projetos de investimentos brasileiros foram: Uruguai (33%); Argentina (16%); Chile (8%); Colômbia (8%); Equador (8%); México (16%); Peru (8%). Além dos países mencionados, há grandes oportunidades de investimentos na África, principalmente nos setores extrativos, de energia e de engenharia e construção, em que pese o fato do continente africano e latino americano concentrarem um número relevante de nações com alto risco político.

Diante desse novo cenário em que se tem testemunhado questionamentos crescentes relativos aos acordos clássicos de investimento e em que o Brasil se impõe como importante investidor na América do Sul, e com grande potencial na África, o desenvolvimento de um novo modelo nacional de Acordos de Investimentos, que permitisse a melhoria do ambiente de negócios e que atendesse às necessidades dos agentes públicos e privados envolvidos, tornou-se prioritário para o Governo Brasileiro.

Nesse contexto, o Governo brasileiro vinha desenvolvendo, desde 2011, uma proposta de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), a partir de subsídios de importantes organismos internacionais, estudos dos principais e mais atuais benchmarkings sobre o tema e, sobretudo, a partir de amplas consultas ao setor privado brasileiro. A proposta contempla não só recomendações e resultados de estudos elaborados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), pela Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP), com também

sugestões transmitidas por grandes investidores nacionais durante processo de consultas diretas com o Governo.

O modelo elaborado pelo Governo brasileiro tem sido bem recebido em diversos foros internacionais. Destaco, por exemplo, a ênfase conferida pela UNCTAD, um dos organismos de maior destaque no tema de investimentos, ao modelo brasileiro de investimentos no "World Investment Report" (WIR-2015), divulgado em 24 de junho de 2015. Os três pilares do acordo foram ressaltados no estudo do ano passado, com a descrição dos pontos focais e do comitê conjunto; das agendas de cooperação e facilitação de investimentos; e da criação de mecanismos para a mitigação de riscos e prevenção de controvérsias. O processo inclusivo de elaboração do modelo, com participação do setor privado e de diversas áreas do governo, foi igualmente elogiado.

Notei também que o modelo brasileiro se enquadra no guia de ação proposto pela UNCTAD para reforma dos acordos internacionais de investimento, que lista, como objetivos a serem perseguidos, a salvaguarda do direito de regular para fins de desenvolvimento sustentável; a reforma dos sistemas de solução de controvérsias; a promoção e a facilitação do investimento; e a garantia de investimento responsável por meio da menção às responsabilidades dos investidores como contrapartida aos direitos criados em seu favor pelos acordos.

Em resumo, O ACFI, cujos principais elementos foram aprovados no Brasil pelo Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), representa alternativa inovadora em relação aos tradicionais acordos de investimentos, buscando superar suas limitações e enfoque litigante e fomentando uma interação mais dinâmica e de longo prazo entre as Partes. O modelo reconhece o papel imprescindível dos governos em incentivar um ambiente favorável para investimentos, que atenda tanto aos anseios do setor privado como às necessidades de desenvolvimento dos países signatários do acordo.

Diante do exposto e considerando, sobretudo, que este ACFI representará importante instrumento para impulsionar o processo de internacionalização de empresas brasileiras, bem como a relevância da República de Angola como destino de investimentos brasileiros ao exterior, VOTO pela APROVAÇÃO do Acordo de Cooperação e Facilitação de

Investimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Angola, nos termos do projeto de decreto legislativo que apresentamos anexo.

Sala da Comissão, em 30 de maio de 2016.

Deputado MARCIO MARINHO

Relator

**COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL**

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº _____, DE 2016
(Mensagem nº 25, de 2016)**

Aprova o texto do Acordo de
Cooperação e Facilitação de
Investimentos entre o Governo da
República Federativa do Brasil e o
Governo da República de Angola,
assinado em Luanda, em 1º de abril de
2015.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Angola, assinado em Luanda, em 1º de abril de 2015.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 30 de maio de 2016.

Deputado MARCIO MARINHO