

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 24, DE 2016.

(do Poder Executivo)

Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos Mexicanos, assinado na Cidade do México, em 26 de maio de 2015.

Autor: Poder Executivo.

Relator: Deputado Pedro Vilela

I - RELATÓRIO

A Excelentíssima Senhora Presidenta da República submeteu à consideração do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 24, de 2016, o texto do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos Mexicanos, assinado na Cidade do México, em 26 de maio de 2015. Acompanha a Mensagem nº 24/2016 uma Exposição de Motivos interministerial, de lavra dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores, da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

O referido acordo foi celebrado entre os Governos do Brasil e do México com o objetivo de estabelecer bases sólidas para a promoção da cooperação bilateral, com vistas a facilitar e promover a realização de investimentos recíprocos. Nesse contexto, o acordo estabelece um marco institucional para facilitar os investimentos, bem como mecanismos para a garantia dos capitais investidos e seus frutos, mitigação de riscos, prevenção

de conflitos e para a gestão de uma agenda de cooperação, entre outros instrumentos.

O texto do ato internacional analisado encontra-se dividido em cinco partes, a saber: Âmbito de Aplicação e Definições (Parte I); Medidas Normativas e Mitigação de Riscos (Parte II); Governança Institucional e Prevenção de Controvérsias (Parte III); Agenda para Maior Cooperação e Facilitação de Investimentos (Parte IV) e Disposições Gerais e Finais (Parte V).

Na Parte I, são estabelecidos os objetivos do acordo, os quais descrevemos *supra*. Além da definição dos objetivos, nesta Parte o instrumento delimita seu âmbito de aplicação, ou seja, todos os investimentos realizados antes ou depois de sua entrada em vigor. A Parte I também contempla: a definição dos termos e expressões utilizados no acordo.

Na Parte II, o acordo estabelece garantias aos investidores quanto ao capital investido, inclusive quanto aos seus eventuais frutos. Nesse âmbito, contempla: a) o compromisso das Partes Contratantes em admitir e incentivar os investimentos de investidores da outra Parte; b) a definição e regulamentação dos princípios de não-discriminação e de concessão de tratamento não menos favorável, por cada Parte signatária, aos investidores da outra Parte Contratante; c) regras quanto à nacionalização, desapropriação de investimentos e sobre o pagamento de indenizações; d) regras sobre o ressarcimento de perdas ocorridas em razão de guerra, revolução, estado de emergência, insurreição e outras situações especiais; e) a definição do princípio da transparência; f) a instituição e regulamentação do direito à transferência, sem demora, dos fundos relacionados com os investimentos, em moeda de livre uso e de acordo com a taxa de câmbio em vigor na data da transferência; g) normas sobre tributação, vedando quaisquer privilégios ou tratamento preferencial aos investidores estrangeiros; h) a instituição da faculdade, atribuída às Partes Contratantes, de adoção de medidas cautelares, inclusive medidas de proteção dos investidores, dos depositantes, dos segurados ou de pessoas com as quais um prestador de serviços financeiros tenha contraído obrigação fiduciária, ou para garantir a

integridade e a estabilidade do sistema financeiro; i) o estabelecimento de “exceções de segurança”, isto é, o direito das Partes de adotar ou manter medidas destinadas a preservar sua segurança nacional, a ordem pública, ou a aplicação do seu direito penal; j) normas regulamentadoras da “Responsabilidade Social Corporativa” no âmbito do acordo, a qual consiste em diretrizes gerais para os investidores, no sentido de que estes deverão envidar esforços para atingir o mais alto nível possível de contribuição ao desenvolvimento sustentável do Estado anfitrião e da comunidade local, por meio da adoção de um alto grau de práticas socialmente responsáveis, com base nos princípios e normas voluntárias estabelecidos pelo acordo.

A Parte III estabelece regras direcionadas à aplicabilidade do acordo. Nesse contexto, é institucionalizado um “Comitê Conjunto para a Administração do Acordo” – encarregado da administração do acordo - e de órgãos denominados “Pontos Focais”, ou “Ombudsmen” – que terão como função principal dar apoio aos investidores da outra Parte em seu território, sendo que no caso do Brasil, o "Ombudsman" será estabelecido na Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, e, no caso do México, o "Ombudsman" será estabelecido na Comissão Nacional de Investimentos Estrangeiros. Na Parte III são contempladas também normas sobre os seguintes temas: a) troca de informações entre os signatários sobre oportunidades de negócio, procedimentos e requisitos para investimentos; b) relações com o setor privado; c) prevenção, gestão e resolução de controvérsias, mediante a ação Pontos Focais ou "Ombudsmen", que atuarão articuladamente entre si e em cooperação com o Comitê Conjunto; d) solução de controvérsias, por meio da arbitragem internacional e constituição de um Tribunal Arbitral.

A Parte IV confere ao Comitê Conjunto a atribuição de promover o debate de uma Agenda destinada a incrementar a cooperação e facilitação da realização de investimentos mútuos.

A Parte V contém disposições gerais regulamentando as relações entre as atividades do Comitê Conjunto e do Ombudsman com outras iniciativas de cooperação bilateral e, também, regras quanto à entrada em vigor, revisão, emendamento e denúncia do acordo.

Por último, o instrumento internacional contém uma ANEXO, que contempla uma agenda inicial de discussão para a cooperação e facilitação de investimentos entre as Partes, a qual poderá, segundo o texto do ANEXO, ser ampliada e modificada a qualquer momento pelo Comitê Conjunto.

É o relatório, passo ao voto.

II - VOTO DO RELATOR

A ideia de fundo que conduziu à celebração do acordo em apreço encontra fundamento na vontade das Partes Contratantes de incrementar o nível global de investimento em suas economias. Nesse sentido, Brasil e México reconhecem a necessidade comum de promover a realização de investimentos, e também de proteger os investimentos, haja vista seu papel essencial na promoção do desenvolvimento sustentável, do crescimento econômico, da redução da pobreza, da criação de empregos, da expansão da capacidade produtiva e do desenvolvimento humano.

Considerados esses conceitos, os dois países concluíram o presente acordo, o qual estabelece as bases de uma parceria estratégica voltada a estimular, agilizar e apoiar investimentos bilaterais, mútuos, e também a impulsionar e estreitar os contatos e a realização de empreendimentos envolvendo os setores privados e públicos dos dois Países, criando-se um ambiente transparente, ágil e com novas perspectivas de integração bilateral.

A iniciativa em tela se inscreve no âmbito de uma nova estratégia da política externa brasileira consistente na atração de capitais estrangeiros, mediante a retomada da firma de acordos de investimentos. Além deste com o México que ora analisamos o Brasil assinou, ano passado, acordos desta espécie com Angola, Moçambique, Maláui e Colômbia, e vem negociando outras avenças com vários outros países. Os novos atos internacionais sobre o tema que vem sendo celebrados pelo Brasil utilizam a denominação de Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos, de

modo a diferenciá-los dos tradicionais Acordos para a Proteção de Investimentos, APPIs.

Com efeito, o presente acordo não segue os moldes dos Acordos para a Proteção de Investimentos, APPIs, em voga nos anos noventa. À época foram assinados 14 APPIs pelo Brasil, os quais foram submetidos ao Congresso Nacional. Contudo, as discussões no Poder Legislativo retomaram os argumentos que haviam prevalecido em relação aos modelos de APPIs contemplados pela Convenção de Washington, de 1965. Reconhecidos o excessivo grau de privilégios e tratamento discriminatório que eles incorporavam em favor dos capitais estrangeiros, com distorções da concorrência e prejuízos diretos aos capitais nacionais, os textos dos APPIs foram retirados do Congresso Nacional pelo Governo. Na década seguinte, comprovou-se que o Congresso Nacional tinha razão. Os APPIs tradicionais continham obrigações vagas como “tratamento justo e equitativo” e a vedação a “medidas equivalentes à expropriação”.

Comparativamente, os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos - do tipo que ora consideramos, entre o Brasil e o México – diferem dos antigos Acordos para a Proteção de Investimentos, APPIs, porque os primeiros se destinam a facilitar, estimular, promover investimentos, e não essencialmente a proteger investimentos, objetivo básico destes últimos. Os novos acordos de facilitação de investimentos contêm normativa mais clara e objetiva, que estabelece princípios orientados pela paridade de tratamento entre investidores nacionais e estrangeiros, consubstanciados na disciplina de conceitos relativos a: tratamento nacional, nação mais favorecida, expropriação direta cobrindo investimentos diretos. Pelo acordo, o investimento direto vai ser tratado no outro País de maneira não discriminatória, isto é, o investidor estrangeiro vai ser tratado da mesma maneira que se trata o investidor doméstico, não dando vantagem nem para um nem para outro, e também não fixando vantagens para investidores estrangeiros de terceiros países.

Além disso, o acordo contempla normas de caráter proativo, que buscam viabilizar a promoção de investimentos mediante a criação de pontos de focais, os Ombudsmen e o Comitê Conjunto, que são estrutura institucionais de contato que permitirão aos investidores buscar soluções para suas dificuldades. Estas deverão permitir não apenas o desenvolvimento de atividades de promoção de investimento, mas também prevenir controvérsias, em casos onde investidores entendam que estão sendo discriminados. Nesse sentido, os Pontos Focais constituem um foro privilegiado para a intervenção dos Países na busca do diálogo voltada a prevenir, gerir e resolver as controvérsias entre as Partes. Cada controvérsia será inicialmente objeto de consulta e negociações entre as Partes, sendo previamente examinada pelo Comitê Conjunto (conf. Artigo 18). A seguir, esgotados estes procedimentos, as Partes poderão solicitar a realização de um procedimento de arbitragem entre os Estados signatários (conf. Artigo 19), como expediente próprio, específico e de última instância para a solução de controvérsias emergentes. A grande vantagem do processo estabelecido pelo acordo é de permitir aos Estados selecionar de forma mais adequada quais casos realmente merecem ser objeto de um procedimento de solução de controvérsias, em virtude, por exemplo, de evidências fortes de discriminação contra os investidores de seu País, excluindo-se assim que prosperem alegações de discriminação baseados meramente na queixa ou na interpretação de um investidor sobre a legislação do outro País.

Diante disso, os negociadores do instrumento dedicaram extremo cuidado no sentido de estabelecer e sacramentar, de forma expressa e cristalina, total isonomia e equidade quanto ao tratamento jurídico dado aos investidores nacionais e aos investidores estrangeiros. Tal paridade deverá prevalecer inclusive na aplicação das várias formas de garantias e proteção conferidas aos investidores estrangeiros pelo acordo.

Vale notar que o acordo estabelece, como princípio, a não discriminação e a igualdade de tratamento entre os investidores estrangeiros e as empresas nacionais em ambos países, sempre em conformidade com as respectivas legislações nacionais. Assim, se de um lado ele reconhece, nos

termos do Artigo 5, aos investidores e estrangeiros, o direito a um tratamento paritário e não menos favorável do que o reconhecido às empresas nacionais, ao mesmo tempo afasta e veda quaisquer interpretações das normas do acordo no sentido da constituição de privilégios ou preferência aos investidores estrangeiros em relação ao capital nacional, inclusive no que diz respeito ao regime tributário. Tal princípio de igualdade de tratamento entre empresas nacionais e estrangeiras é aplicável inclusive em vista de situações extraordinárias, tais como pagamento de indenizações por expropriação – conforme previsão do Artigo 6; bem como pagamento de compensações por perdas em decorrência de guerra ou outro conflito armado, revolução, estado de emergência nacional, insurreição, distúrbio ou outro acontecimento similar - – conforme previsto no Artigo 7; e direito à transferência internacional de recursos, inclusive lucros e dividendos e outros recursos, nos termos do disposto no Artigo 9.

Cumpra ainda destacar o papel estabelecido pelo acordo aos agentes do setor privado, aos quais reconhece protagonismo fundamental na sua implementação (v. Artigo 17). Inclusive, as Partes inseriram uma cláusula no instrumento dispondo sobre responsabilidade social corporativa, a qual consiste na definição de diretrizes de ação para os investidores, mediante as quais estes deverão esforçar-se para atingir o mais alto nível possível de contribuição ao desenvolvimento sustentável do Estado anfitrião e da comunidade local, por meio da adoção de um alto grau de práticas socialmente responsáveis, com base nos princípios e normas voluntárias estabelecidas pelo próprio acordo.

Trata-se obviamente de normas programáticas, que enunciam um elenco de condutas empresariais desejáveis, que sejam responsáveis e coerentes com as leis vigentes aplicáveis pelo Estado anfitrião do investimento. Nesse sentido não são vinculantes, haja vista que os investidores não são signatários do acordo e, em face de tal circunstância, admitir que as Partes Contratantes possam instituir obrigações a serem cumpridas por terceiros, no caso os investidores, constituiria hipótese claramente antijurídica.

Outro aspecto relevante do ato internacional considerado reside na criação de órgãos de acompanhamento, aos quais é atribuída a responsabilidade pela aplicação das normas e efetiva operacionalização do acordo, nomeadamente quanto aos desdobramentos relacionadas aos investimentos já efetivados. Referimo-nos aos Pontos Focais, ou *Ombudsmen*, aos quais caberá, como função principal, dar apoio aos investidores da outra Parte em seu território, e ao Comitê Conjunto, competente para administrar o acordo. Assim, enquanto o Comitê Conjunto funcionará como uma instância entre as Partes Contratantes para implementar o acordo, os *Ombudsmen* (No caso do Brasil, a Câmara de Comércio Exterior, CAMEX, e no caso do México, a Comissão Nacional de Investimentos Estrangeiros) atuarão com um canal de interação entre estas Partes e os investidores de ambos os países, de forma a proporcionar a resolução de questões eventualmente emergentes. A instituição e o funcionamento de tais órgãos afastam a possibilidade de que os acordo se limite a uma declaração de intenções, mas constituía e se desenvolva como um efetivo instrumento de facilitação para realização e ampliação dos investimentos em cada uma das Partes, pelos setores privados, reciprocamente.

Por último, merece louvor também, o pragmatismo, quanto à aplicabilidade do instrumento, refletido pela instituição de uma agenda para ampliação da cooperação bilateral e a facilitação dos investimentos, inclusive com a inclusão, em texto anexo ao acordo, dos temas e objetivos a serem inicialmente tratados.

A firma do presente acordo com o México, tal como os demais recentes Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos celebrados pelo Brasil constituem uma tentativa do nosso País de atrair capitais internacionais de longo prazo, sem repetir os grosseiros equívocos dos antigos e famigerados acordos para proteção de investimentos do passado, APPIS, concebidos em 1965 (e objeto de nova tentativa de adoção nos anos 90). Esses acordos, firmados sob a égide do período de descolonização verificado no cenário internacional, comportavam um forte viés de

discriminação e preconceito quanto à segurança jurídica e econômica das economias emergentes da época e, em última análise, além de iníquos, atentavam contra princípios básicos da soberania e do poder jurisdicional do Estado, conduzindo os Países que os ratificassem a uma vexaminosa condição de subordinação e até vassalagem.

Contudo, o Governo do Brasil, reconhecendo que a atração de capitais e realização de investimentos, especialmente de longo prazo, é uma das chaves para a saída da crise e para a retomada do crescimento econômico e, também, que o estabelecimento de um ambiente de negócios favorável, sobretudo seguro e estável, bem como a consolidação da confiança dos investidores, constituem elementos fundamentais para a alavancagem da economia, especialmente no caso brasileiro, resolveu relançar uma política para atração de capitais estrangeiros, por meio de novos acordos bilaterais de investimentos, mas agora reformulados, suprimidos aspectos problemáticos dos APPIs tradicionais. Portanto, o acordo que ora examinamos representa uma iniciativa atual, adaptada, que está em plena sintonia com tantas outras ações voltadas ao alcance destes objetivos. Segundo seus termos, Brasil e México buscarão facilitar e estimular a realização de investimentos reciprocamente, com o envolvimento e cooperação dos setores privados nacionais, inclusive mediante o apoio dos Governos a empresas em processo de internacionalização.

Nesse sentido, considerados os principais elementos dos compromissos de cooperação estabelecidos pelas Partes Contratantes, nos termos do acordo, parece-nos, s.m.j., que os mesmos instituem mecanismos aptos a conduzirem ao alcance dos seus objetivos. Sendo assim, ante o exposto, **VOTO PELA APROVAÇÃO** do texto do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos Mexicanos, assinado na Cidade do México, em 26 de maio de 2015, nos termos do projeto de decreto legislativo que apresentamos em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado PEDRO VILELA
Relator

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2016.
(Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional)

Aprova o texto do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos Mexicanos, assinado na Cidade do México, em 26 de maio 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 dos Estados Unidos Mexicanos, assinado na Cidade do México, em 26 de maio de 2015.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à consideração do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do artigo 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 de de 2016.

Deputado PEDRO VILELA
Relator