

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.164, DE 2018

Aprova o texto do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre a República Federativa do Brasil e a República Democrática Federal da Etiópia, assinado em Adis Abeba, em 11 de abril de 2018.

Autora: COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Relator: Deputado PAULO GANIME

I - RELATÓRIO

O presente Projeto de Decreto Legislativo nº 1.164, de 2018, de autoria da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, decorre da Mensagem nº 584, expedida com fundamento no art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII, da Constituição da República, encaminhada, de 15 de outubro de 2018, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, com o propósito de submeter à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre a República Federativa do Brasil e a República Democrática Federal da Etiópia, assinado em Adis Abeba, em 11 de abril de 2018.

Na parte preambular do referido Acordo, entre outras declarações, as Partes manifestam a intenção de estimular, agilizar e apoiar investimentos bilaterais, reconhecendo o papel fundamental do investimento na promoção do desenvolvimento sustentável, do crescimento econômico, da redução da pobreza, da criação de empregos e da capacidade produtiva.

O Acordo é integrado por vinte e oito artigos, agrupados em cinco Partes e objetiva facilitar e incentivar os investimentos mútuos, mediante

o estabelecimento de um marco institucional para a gestão de uma agenda de cooperação e facilitação de investimentos, bem como a criação de mecanismos para a mitigação de riscos e a prevenção de disputas (Artigo 2).

As disposições constantes da Parte I referem-se ao escopo do Acordo e às definições nele contidas. Nesse contexto, o Artigo 1 define diversos vocábulos e expressões utilizadas ao longo do instrumento, tais como: “empresa”, “estado anfitrião”, “investimento”, “investidor”, “rendimento”, entre outros.

Por seu turno, o Artigo 3 do Acordo estatui que o texto pactuado se aplica a todos os investimentos realizados antes ou depois de sua vigência, e não limitará os direitos e benefícios dos investidores, decorrentes das normas de direito interno e internacional no território da outra Parte, com exceção das medidas governamentais relativas à tributação.

A Parte II do Acordo, intitulada “Medidas Regulatórias e Mitigação de Riscos”, reúne os dispositivos que tratam dos seguintes assuntos:

a) “Admissão e tratamento” dos investimentos da outra Parte (Artigo 4);

b) “Tratamento nacional”, valendo destacar que cada Parte aplicará aos investidores da outra Parte tratamento não menos favorável do que o outorgado aos investidores nacionais em circunstâncias similares (Artigo 5);

c) “Tratamento da nação mais favorecida”. Cada Parte deverá outorgar aos investidores da outra e a seus investimentos tratamento não menos favorável do que o concedido aos investidores de terceiros Estados, em circunstâncias similares (Artigo 6);

d) “Desapropriação”, sendo vedado nacionalizar ou expropriar os investimentos realizados sob o manto do Acordo, exceto nos casos de utilidade pública ou interesse social, de forma não discriminatória, mediante o pagamento de indenização, respeitado o devido processo legal (alíneas “a” a “d” do Artigo 7);

e) “Compensação por perdas” em razão de guerra, conflito armado, revolução, estado de emergência nacional, insurreição, distúrbio ou qualquer acontecimento similar (Artigo 8);

f) “Transparência”. As Partes se comprometem a publicar, leis regulamentos e decisões relacionadas a qualquer matéria abrangida pelo Acordo (Artigo 9);

g) “Transferências”. As Partes permitirão a livre transferência de recursos relacionados ao investimento, tais como: a contribuição ao capital inicial; as receitas provenientes da venda ou liquidação; os pagamentos de qualquer empréstimo, incluindo os juros. (Artigo 10);

h) “Medidas tributárias”. Em relação aos investidores da outra Parte, as disposições do Acordo não podem ser interpretadas como obrigação de concessão de benefício, preferência ou privilégio oriundo de um acordo para evitar a dupla tributação, atual ou futuro (Artigo 11);

i) “Medidas prudenciais”. O disposto no Acordo não afetará as medidas adotadas por uma das Partes relativas à estabilidade do setor financeiro, inclusive aquelas que visam à proteção de investidores, depositantes, detentores ou beneficiários de apólices e fideicomissários (Artigo 12);

j) “Exceções de segurança”. O texto acordado não pode ser interpretado no sentido de impedir que uma Parte adote ou mantenha medidas destinadas a preservar a segurança nacional ou a ordem pública, a manutenção da paz, a segurança internacional ou a aplicação de disposições de direito penal (Artigo 13);

k) “Responsabilidade social corporativa”. Os investidores devem contribuir para o desenvolvimento sustentável do estado anfitrião, por meio da adoção de práticas socialmente responsável, com base nas Diretivas para Empresas Multinacionais da OCDE (Artigo 14);

l) “Medidas sobre investimentos e luta contra a corrupção e a ilegalidade”. Cada uma das Partes envidará esforços para prevenir e combater a corrupção, a lavagem de ativos e o financiamento ao terrorismo, em relação às matérias abrangidas pelo Acordo (Artigo 15);

m) “Disposições sobre investimento e meio ambiente, assuntos trabalhistas e saúde”. As atividades de investimento no território de cada uma das Partes serão efetuadas tomando em conta a legislação trabalhista, ambiental e de saúde do estado anfitrião, e não poderão constituir medida injustificável ou discriminação arbitrária ou restrição disfarçada (Artigo 16).

Na Parte III do pactuado, estão reunidos os dispositivos que cuidam da “Governança Institucional e Prevenção de Controvérsias”. Nesse contexto, as Partes estabelecem um Comitê Conjunto, cuja função é gerir o Acordo. Esse colegiado será formado por representantes dos Governos de ambas as Partes e deverá reunir-se pelo menos uma vez por ano, com a presidência alternada entre as Partes contratantes. Entre as atribuições do Comitê Conjunto destacam-se: supervisionar a implementação e a execução do pactuado; discutir e compartilhar oportunidades de investimentos mútuos; consultar o setor privado e a sociedade civil, quando cabível, a apresentarem seus pontos de vista sobre questões específicas; e resolver amigavelmente questões ou controvérsias sobre os investimentos (Artigo 17).

Nos termos do Artigo 18, cada Parte deverá indicar um Ponto Focal Nacional ou “ombudsman”, cuja principal função será dar apoio, no território sob sua jurisdição, aos investidores da outra Parte. Além disso, o “ombudsman” deverá atender às recomendações do Comitê Conjunto e interagir com o órgão congênere da outra Parte.

A Parte III inclui, também, artigos que disciplinam o intercâmbio de informações entre os contratantes (Artigo 19); o tratamento da informação protegida (Artigo 20); a interação com o setor privado (Artigo. 21); a cooperação entre agências responsáveis pela promoção de investimentos (Artigo 22); o procedimento de prevenção de controvérsias (Artigo 23); e a solução de controvérsias entre as Partes (Artigo 24);

A Parte IV é composta apenas pelo artigo 25, que dispõe sobre a “Agenda para maior cooperação e facilitação de investimentos”. Em conformidade com o dispositivo, o Comitê Conjunto desenvolverá e discutirá uma “Agenda” com temas relevantes para a promoção e melhoria do ambiente

bilateral de investimentos. Os primeiros temas estão relacionados no denominado “Anexo I” do instrumento.

A Parte V é dedicada às “Disposições Finais e Transitórias”. No Artigo 26, as Partes acordam que nem o Comitê Conjunto nem os “ombudsmen” substituirão ou prejudicarão os canais diplomáticos. O instrumento entrará em vigor 90 (noventa) dias após o recebimento da última notificação pela qual uma Parte informará a outra sobre o cumprimento das formalidades internas, e permanecerá em vigor por dez anos, podendo ser prorrogado por períodos adicionais de dez anos, se as Partes assim convierem.

A denúncia do Acordo será efetivada a qualquer momento, desde que a Parte o faça com pelo menos doze meses de antecedência (Artigo 27). O Acordo poderá ser emendado por consentimento mútuo, devendo as emendas seguir os mesmos procedimentos aplicáveis à entrada em vigor do instrumento principal.

O Acordo contém, ainda, um anexo. O “Anexo I” fixa a primeira “Agenda para Maior Cooperação e Facilitação de Investimentos”, que abrangerá as seguintes medidas: cooperação entre autoridades financeiras, com o objetivo de facilitar a remessa de divisas e capitais; vistos para facilitar a entrada e permanência de gestores, executivos e funcionários qualificados dos agentes econômicos e investidores da outra Parte; procedimentos para a emissão de licenças e certificados relativos aos investimentos; intercâmbio de experiências com a elaboração e gestão de marcos regulatórios, bem como medidas de integração de logística e de transportes.

Por despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, a matéria foi encaminhada a esta Comissão de Finanças e Tributação para análise de mérito e art. 54, II, (adequação financeira ou orçamentária) do RICD; devendo em seguida ser examinada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) e; finalmente, para a douda Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC – mérito e art. 54, I, do RICD – parecer quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria); estando submetida ao regime de tramitação em Prioridade, sujeita à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados – art. 151, II, do RICD.

II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, cumpre-nos consignar que compete a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

O art. 1º, §1º, da Norma Interna define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Além da Norma Interna, a Comissão de Finanças e Tributação editou a Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual "é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação".

Em relação ao plano plurianual, a proposição é compatível com a Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016 (PPA 2016/2019), e não conflita com suas disposições.

À luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO 2019, art. 16).

A observância das prescrições da LRF será comentada

juntamente com a abordagem de compatibilidade com as disposições da LDO.

A Lei nº 13.707, de 14 de agosto 2018 (LDO 2019), determina no art. 114 que as “proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”

Ainda em seu art. 114, a LDO 2019 destaca que a remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação.

O ACFI Brasil-Etiópia contém sete artigos de caráter geral (objetivo, âmbito de aplicação, definições, transparência, comitê conjunto para a administração do Acordo, solução de controvérsias entre as partes e disposições finais) que conferem institucionalidade às disposições substantivas do instrumento e constituem amparo legal para eventual solução de controvérsias. Ademais, dispõe de artigos específicos sobre medidas regulatórias e governança institucional que estabelecem um marco normativo favorável à cooperação e facilitação em matéria de investimentos.

Reproduzo aqui o art. 11 do ACFI, o qual assevera em seus incisos a não concessão de benefícios tributários aos investidores estrangeiros:

“1. Nada neste Acordo será interpretado como uma obrigação de uma Parte Contratante de dar a um investidor da outra Parte Contratante, em relação aos seus investimentos, o benefício de qualquer tratamento, preferência ou privilégio resultante de um acordo para evitar a dupla tributação, atual ou futuro, de que uma das Partes Contratantes deste Acordo seja parte ou venha a se tomar parte.

2. Nada neste Acordo será interpretado de modo a impedir a adoção ou a aplicação de qualquer medida destinada a garantir a imposição ou

cobrança equitativa ou eficaz de tributos em conformidade com o disposto no ordenamento jurídico de cada uma das Partes Contratantes, desde que tal medida não seja aplicada de forma a constituir um meio de discriminação arbitrário ou injustificável ou uma restrição disfarçada.”

Confrontando o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.164, de 2018, com as disposições da LRF, da LDO e da Súmula nº 1/08 da Comissão de Finanças e Tributação, verifica-se que o projeto em análise, ao estabelecer marco institucional para a gestão de uma agenda de cooperação e de facilitação de investimentos entre os dois países, não diminui as receitas públicas nem aumenta as despesas públicas.

Quanto ao mérito, compete-nos (RICD, art. 32, X, “f” e “g”) apreciar a proposição naqueles dispositivos que podem trazer algum impacto nas normas que regem a dívida pública interna e externa, bem como matérias financeiras e orçamentárias públicas, ressalvada a competência da Comissão Mista Permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal; normas gerais de direito financeiro; normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Nesse contexto, conforme consta da justificação do projeto de decreto legislativo em tela, de autoria da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, “o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) celebrado entre o Brasil e a Etiópia tem por escopo incentivar o investimento mútuo, mediante o estabelecimento de um marco institucional para a gestão de uma agenda de cooperação e de facilitação de investimentos, assim como a instituição de mecanismos voltados à redução de riscos e à prevenção de disputas”, pelo que se depreende que o acordo em apreciação nesta Comissão está, de fato, “plenamente alinhado com a política de promoção dos investimentos brasileira com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável, do crescimento econômico, da redução da pobreza, da criação de empregos, da expansão da capacidade produtiva e do desenvolvimento humano, em consonância com o que dispõe o art. 4º,

parágrafo único, da Constituição Federal de 1988”¹.

Foi informado por intermédio da Mensagem nº 584/2018, do Poder Executivo, que “As normas do Acordo conferem maior previsibilidade e segurança jurídica a empresas e a investidores brasileiros na Etiópia, favorecendo maior integração, melhor circulação de bens e pessoas, bem como mais adequado aproveitamento do potencial econômico-comercial bilateral.

Na consecução desse objetivo, o Acordo Brasil-Etiópia tem o objetivo de buscar “estimular o investimento recíproco por meio de: garantias legais aos investidores; cooperação intergovernamental (sobretudo no âmbito de um Comitê Conjunto que, entre outras tarefas, administrará uma Agenda Temática); facilitação de investimentos (especialmente mediante Pontos Focais/Ombudsmen mandatados para apoiar os investidores) e prevenção e, eventualmente, solução de controvérsias”.

Não vislumbramos, após a análise das disposições do referido Acordo, qualquer dispositivo que possa ir de encontro com a melhor prática de acordos semelhantes já firmado pelo Governo brasileiro com outras nações e já aprovados por esta Casa, tendo inclusive sido observado no parecer anteriormente aprovado, em 5/12/2018, pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional que, com fundamento na Exposição de Motivos Conjunta do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Acordo assinado com a Etiópia “enquadra-se no modelo de Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos elaborado pelo Brasil com base no mandato emitido pelo Conselho de Ministros da Câmara de Comercio Exterior (CAMEX), em 2013”, e está alinhado com a política de promoção dos investimentos brasileira.

Do mesmo modo, não se verificou qualquer afronta à preservação dos interesses nacionais consubstanciados em nossa legislação pertinente que rege as garantias e salvaguardas de interesses do País e de seus investidores, estando em conformidade com os princípios constitucionais

¹ Conforme consta do item nº 2 da EMI nº 00183/2018 do MRE-MF-MDIC- MP, de 12/9/2018.

que regem as relações internacionais brasileiras, em particular com o princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, preceituado no inciso IX do art. 4º da Carta Política de 1988.

É nosso entendimento, portanto, à luz das disposições (incluindo os 28 artigos das Partes I à V do Acordo) minuciosamente examinadas pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e inseridas no PDC nº 1.164/18, que as disposições e os mecanismos institucionais previstos no Acordo Brasil-Etiópia estão adequados e, por certo, contribuirão significativamente para a expansão dos investimentos de ambos países.

Ante o exposto, voto pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Decreto Legislativo, PDC nº 1.164, de 2018; e no mérito, **pela aprovação** da proposição.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado PAULO GANIME
Relator