

O DEBATE SOBRE FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS

Renato Baumann

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail:* <renato.baumann@ipea.gov.br>

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2591>

A maior parte das economias do planeta tem adotado postura simpática à atração de capitais externos. Em alguns casos, com condicionalidades de concentração setorial e requisitos de desempenho, mas, *grosso modo*, não há registro significativo e generalizado de posturas negativas em relação a investidores externos.

Isso traz à consideração o tema da efetiva contribuição do investimento externo para a economia hospedeira, assim como os mecanismos mais eficazes para sua atração. Nesse sentido, o investimento afeta o crescimento por meio de externalidades e efeitos sobre a produtividade. Desse modo, o tema dos efeitos dos investimentos externos diretos, bem como dos determinantes de sua atração, tem importância específica.

Independentemente de justificativas teóricas, é fato que as diversas economias buscam atrair capitais externos, identificando neles potencial de contribuição positiva. Um dos instrumentos adotados é a assinatura de acordos de proteção. Enquanto os acordos de preferências comerciais registrados formalmente na Organização Mundial do Comércio (OMC) são contados às centenas, os acordos bilaterais ou internacionais relativos a fluxos de investimento são milhares.

Recentemente, alguns países têm questionado o modelo tradicional de acordos de investimentos, sobretudo por haver assimetrias entre os direitos e os deveres assumidos pelos investidores estrangeiros e os Estados importadores de capital, assim como pelas críticas ao uso do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado.

Nesse contexto, uma das dimensões em destaque na agenda de diversas agências multilaterais é, portanto, que tipo de condições se deveria esperar que constassem de acordos de facilitação de investimentos. Se é que será possível obter consenso em relação a uma estrutura ideal desse tipo de acordo, aplicável a todos os países.

A percepção de incerteza com relação ao risco político no país importador de capital é uma das razões básicas para que um país firme acordo de investimento. Ademais, tem-se como ponto básico poder contar com a garantia de que as condições que motivaram a decisão de investir permaneçam as mesmas depois que o investimento foi realizado.

Os acordos de investimentos desempenham, nesse sentido, um papel fundamental ao sinalizarem um ambiente previsível e estável, visto que as condições explicitadas são acordadas no nível dos Estados envolvidos, que, por sua vez, asseguram o cumprimento do que foi acordado no nível internacional e assumem responsabilidade em caso de violação dessas condições. Desse modo, essa redução do grau de incerteza deveria, em princípio, estimular os fluxos de investimento, ao sinalizar seriedade de comprometimento por parte do país receptor.

O primeiro acordo bilateral de investimentos foi concluído entre o Paquistão e a Alemanha em 1959. Uma característica desse e dos acordos firmados nos anos seguintes é que eles estabelecem compensação a ser paga em caso de desapropriação, nacionalização ou medidas equivalentes. Nesse contexto, os acordos bilaterais de investimento tradicionalmente focam na proteção ao investimento, em lugar da liberalização do investimento. Por isso, esses acordos não asseguram acesso aos mercados dos países signatários.

Talvez a dimensão mais sensível do debate acerca dos acordos de investimento seja o processo de solução de controvérsias. Os acordos de proteção de investimento não identificam uma instituição única para a solução de disputas, diferentemente dos acordos comerciais, que se referem à OMC. No caso de investimentos, as controvérsias podem ser resolvidas em mais de um fórum, dependendo do que tiver sido estabelecido nesses acordos.

As opções para se evitar o atual modelo de arbitragem são variadas e compreendem: a alternativa de solução por meio de negociações Estado-Estado; a utilização dos sistemas judiciais locais; a imposição de limites para o recurso a tribunais arbitrais; entre outros.

Tem-se como tendência recente considerar os acordos segundo a ótica de facilitação de investimento. Nesse cenário, o modelo adotado pelo Brasil foi aprovado pelo Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior do Ministério da Economia (Camex/ME), em 2013. Os acordos de cooperação e facilitação de investimentos (ACFIs) têm estrutura lógica distinta dos acordos tradicionais de proteção aos investimentos. O primeiro desses ACFIs foi firmado com Moçambique, em 2015. Depois desse, já foram firmados vários outros.

No caso do Brasil, em seu modelo de acordos de facilitação e cooperação de investimentos, a opção é por um mecanismo Estado-Estado para a solução de controvérsias. Inclui um comitê conjunto entre as partes para a administração do acordo, formado por representantes dos dois governos, e estabelece a criação de um *ombudsman* ou ponto focal, para dar suporte aos investidores da outra parte.

A dimensão de facilitação de investimento vai além da atuação das agências de promoção de investimentos, e compreende, de fato, o conjunto das agências de governo. Assim, enquanto a promoção se refere a atrair investidores que ainda não se decidiram sobre a localização de seus projetos, a facilitação começa na fase de pré-estabelecimento, a partir de quando o investidor manifestou interesse em uma localização, e está relacionada a todo o contexto de políticas que podem afetar a operação do projeto.

Outra dimensão que vem ganhando importância nesse debate é a questão da conduta empresarial responsável. Particularmente no caso das grandes empresas, multinacionais, persiste a preocupação em fazer com que seu desempenho não viole condições básicas – como preservação de direitos trabalhistas, preservação ambiental, não suborno, não cartelização e outros – tanto por parte das matrizes como por parte de suas subsidiárias. Nesse caso, é preciso especificar de forma clara, nos acordos, as consequências do não cumprimento das recomendações nesse sentido, de

modo que isso fique evidente nos processos de solução de controvérsias.

A necessidade de contar cada vez mais com mecanismos que induzam as grandes empresas a serem socialmente responsáveis e responsabilizadas é, portanto, um tema que veio para ficar nas discussões relativas aos acordos de investimento.

Em fevereiro de 2018, o Brasil propôs à OMC um conjunto de princípios para o debate sobre o tema da facilitação de investimento. Entre diversos outros pontos, essa proposta contempla a criação de ponto focal nacional para prover os investidores de informação relevante e a criação de janela única eletrônica para ser uma porta exclusiva de entrada para a apresentação de todos os documentos requeridos pelos órgãos de governo e pelas agências reguladoras com relação à admissão, ao estabelecimento e à expansão dos investimentos.

O Brasil se encontra em situação singular em relação a esse debate, ao se deparar com alguma resistência de parte das principais economias em firmar ACFIs, ao mesmo tempo que a comunidade internacional envolvida com o debate sobre o tema considera o modelo brasileiro digno de apreciação. Uma oportunidade para o país.

Há ganhos previsíveis se o país tornar mais ampla e conhecida sua preocupação com a observância da conduta empresarial responsável. A inclusão, nos acordos, de eventuais punições pelo descumprimento das condições associadas à conduta socialmente responsável por parte das empresas poderá gerar benefícios importantes, derivados da atuação de subsidiárias no mercado nacional, mais explicitamente conforme os princípios universalmente estabelecidos como recomendáveis do ponto de vista social.