

Revista Brasileira de Comercio Exterior

RBCCE

A revista da FUNCEX

Ano XXX
128
Julho/
Agosto/Setembro
de 2016

PROPOSTAS PARA UMA NOVA POLÍTICA COMERCIAL DE INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA ECONOMIA BRASILEIRA

O *TSUMONEY* CAMBIAL NA ECONOMIA BRASILEIRA

- A SAGA PARA APROVAÇÃO DO ACORDO DE PARCERIA TRANSPACÍFICO NOS EUA
- NOVO MODELO DE TRATADOS DE INVESTIMENTOS BRASILEIROS



FUNCEX  fundação
centro de estudos
do comércio
exterior



Ajudando o
Brasil a expandir
fronteiras

Tratados de Investimentos Brasileiros: um novo modelo de tratados de investimentos?



Nicolás Marcelo
Perrone



Gustavo Rojas de
Cerqueira César

Nicolás M. Perrone

é PhD pela London School of Economics e
professor da Durham Law School

Gustavo Rojas de Cerqueira César

é Mestre em Relações Econômicas Internacionais pelo
programa Flacso/Universidade de Barcelona e pesquisador do
Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (Cadep)

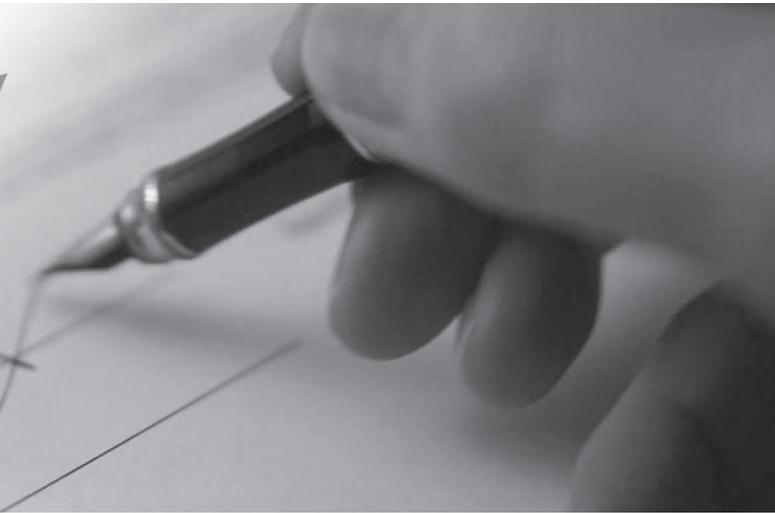
O BRASIL E OS TRATADOS DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DE INVESTIMENTOS

Finalmente, o Brasil tornou-se, formalmente, um ator no regime internacional de investimentos. Entretanto, sua participação continua sendo um caso peculiar dentro da arquitetura global dos tratados de investimentos.

Ao longo da década de 1990, o Congresso brasileiro demonstrou forte resistência à ratificação de 14 tratados bilaterais de investimentos (TBIs) assinados pelo governo Fernando Henrique. A posição do Parlamento foi um reflexo de diversas resistências, tanto de ordem interna como externa (Campello e Lemos, 2015, p. 22-24): i) ausência da participação das multinacionais atuantes no país e dos governos estaduais na negociação dos acordos; ii) impasse político nas negociações do Acordo Multilateral sobre Investimentos (MAI); iii) polêmicas decisões arbitrais adotadas por meio do mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado; e iv) claros conflitos entre tradicionais cláusulas dos TBI (definição de investimento, conceito de desapropriação indireta e mecanismo de solução de controvérsias) e os preceitos da Constituição brasileira.

Na medida em que uma minoritária oposição parlamentar à ratificação dos TBIs, entretanto coesa, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), mostrou-se capaz de alongar o debate parlamentar, o Executivo optou pela mudança de estratégia (Campello e Lemos, 2015, p. 14-20). Particularmente os pontos iii) e iv) mostravam-se sensíveis à preservação da estratégia de desenvolvimento produtivo brasileira, historicamente marcada pelo ativismo estatal, ameaçando a redução de seu espaço de política. Mais que um mecanismo de atração de investimentos, a ratificação dos TBIs passou a ser encarada como uma tentativa de redução da autonomia estatal na condução do processo de reforma do Estado.

Dentro do Executivo, o Itamaraty manteve-se isolado em sua insistência pela ratificação dos TBIs assumidos pelo país, enquanto outros Ministérios, tais como os do Desenvolvimento, da Fazenda e a Casa Civil, passaram a promover, em cooperação com o Legislativo, reformas normativas unilaterais alternativas (Welsh, Schneider e Rimpfel, 2014, p. 20-27). Buscou-se compatibilizar as preocupações estatais com a demanda por maior proteção aos investidores estrangeiros. Foram assinados diversos acordos de bitributação, com efeitos imediatos e tan-



gíveis para o setor empresarial, e promulgados dispositivos constitucionais estipulando tratamento nacional aos investimentos estrangeiros e à livre remessa de lucros. Novas oportunidades de investimento foram promovidas por meio de programas de privatização e concessão, bem como reforma na lei de arbitragem. O programa de privatização foi construído com uma clara preocupação com a redução de potenciais riscos para investidores estrangeiros. O governo federal ofereceu-lhes instrumentos e condições financeiras extremamente vantajosas, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para a aquisição dos ativos públicos. Concomitantemente, estas medidas foram acompanhadas da estabilização monetária e liberalização financeira, assim como de uma maior abertura comercial.

O governo brasileiro decidiu aceitar a arbitragem internacional, mas restringida à esfera dos contratos. A partir da ratificação, apenas em 2002, da Convenção sobre o Reconhecimento e Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras, celebrada em 1958, em Nova Iorque, vem aumentando rapidamente o papel da arbitragem internacional entre privados no Brasil. O Brasil já é o quarto país com o maior número de casos de arbitragem internacional de contratos na Câmara de Comércio Internacional (CCI), principal foro mundial, apenas atrás, respectivamente, dos Estados Unidos (EUA), da Alemanha e da França (Rover, 2014).

Neste cenário, a imensa disponibilidade de recursos naturais, a retomada do dinamismo econômico e a própria dimensão do mercado interno foram suficientes para promover a atração de um expressivo volume de investimento estrangeiro direto (IED), consolidando-se, no século XXI, como quinto maior receptor mundial.

Passadas duas décadas desde a assinatura daqueles primeiros TBIs, o Brasil voltou, recentemente, a assinar acordos de investimento, dessa vez, em um novo contexto. Desde meados de 2000, o país vem se posicionando como um importante emissor de IED. Os US\$ 316 bilhões em ativos no exterior constituem um volume expressivo, o segundo maior entre os países em desenvolvimento em 2014 (Unctadstat, 2016),¹ gerando novos incentivos, ofensivos, para a negociação e ratificação de acordos de investimentos. A apreciação do real, a consolidação de um intenso processo de fusão e aquisição do empresariado nacional no âmbito doméstico, a melhora das condições e ampliação do acesso ao financiamento (obtenção do grau de investimento e forte expansão dos financiamentos do BNDES), o dinamismo do mercado interno, entre outros, foram importantes alicerces econômicos para o fortalecimento dos interesses ofensivos (Valor Econômico, 2009, p. 6-19).

Recentemente, o Brasil assinou tratados com países que receberam importantes investimentos brasileiros ou que são potenciais destinos. Esses tratados vêm atraindo a atenção de diversos profissionais e acadêmicos em virtude da inclusão de mecanismos inovadores de cooperação e facilitação de investimentos, assim como pela omissão de provisões tradicionalmente contempladas pelos TBIs, como o “tratamento justo e equitativo”, a expropriação indireta e o mecanismo de arbitragem investidor-Estado.

Trata-se de uma mudança dramática com relação aos padrões normativos refletidos nas principais negociações em curso, incluídos os acordos megarregionais Parceria Transpacífica (TPP) e Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), o que nos faz perguntar até que ponto os acordos brasileiros não constituiriam um novo modelo de tratado de investimento, senão, mais bem, integrariam uma política alternativa de IED. Buscando explorar esta questão, devemos observar com maior atenção a economia política e os arcabouços institucionais que estão por trás desses novos acordos.

¹ A China possui o maior estoque de IED no exterior entre os países em desenvolvimento, sendo US\$ 1,55 trilhão provenientes de Hong Kong e outros US\$ 1,08 trilhão do restante, da China. Indonésia (US\$ 253 bilhões) e Índia (US\$ 252 bilhões) seguem o Brasil no *ranking*.

O NOVO MODELO DE TRATADO DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DO BRASIL: PASSADO, PRESENTE E FUTURO

Ao menos desde a expropriação dos ativos da Petrobras na Bolívia, em 2006, o governo brasileiro vem dispensando claros esforços para a construção de uma nova postura diante dos acordos de investimento, contemplando pragmaticamente as limitações legais e políticas identificadas anteriormente. A partir da crise argentina de 2001, vem sendo registrado forte aumento do número de litígios em investimentos e crescente questionamento de suas sentenças, confirmando as preocupações prévias brasileiras quanto ao mecanismo de arbitragem investidor-Estado e os riscos que poderiam vir a representar para a preservação da soberania nacional.

Concomitantemente, ao longo da última década, o Brasil intensificou seus esforços por diversificar mercados e fluxos comerciais e de investimento como forma de preservação de sua autonomia (Vigevani e Cepaluni, 2007). Nesse contexto, as elevadas taxas de crescimento dos países em desenvolvimento e o processo de consolidação de seus mercados foram interpretados como uma oportunidade para a implantação de uma estratégia de diversificação de mercados externos, fortalecendo a transcendência e o papel indutor da cooperação Sul-Sul na política exterior e comercial brasileira (Garcia, 2012).

Em linha com este movimento, em 2007, o Conselho Interministerial da Câmara de Comércio Exterior (Camex), da Presidência da República, encarregado da definição de diretrizes e da coordenação de ações da política comercial, estabeleceu linguagens alternativas para as cláusulas centrais dos tradicionais TBIs. Entretanto, foi apenas em 2012, após a conformação do Grupo Técnico de Estudos Estratégicos (Gtex), destinado a propor recomendações de política comercial específicas para parceiros da Ásia, África e América

Latina, que avanços mais significativos passaram a ser notados.

Liderado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic), mas integrado por diversos outros ministérios e agências governamentais, como o Itamaraty, o BNDES e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), o grupo logrou elaborar, em 2013, uma nota conceitual com os pilares do que viria a ser o futuro modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). A proposta nutriu-se de subsídios de importantes organismos internacionais em diversas áreas, como as recomendações da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), no que se refere à promoção de investimentos, e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Económico (OCDE), em relação à comunicação com os investidores – *one stop shop*, incorporando *benchmarkings* sobre esses temas. Internamente, importantes associações empresariais, como a Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), tiveram uma ativa participação na discussão da proposta.

Os primeiros sinais de abertura de negociações foram destinados à América do Sul, onde se encontra o maior número de unidades de empresas brasileiras no exterior. Negociações no âmbito do Subgrupo de Trabalho 12 (SGT-12) do Mercado Comum do Sul (Mercosul) foram iniciadas ainda no governo Lula, em 2010, com base em proposta brasileira centrada na promoção e cooperação, mas foram paralisadas após resistência argentina em avançar nesses temas.² Ante esta oposição inicial, o Brasil optou, a partir de 2013, por deslocar sua agenda negociadora para a África, onde os investimentos e a presença comercial brasileira registraram importante expansão durante os últimos anos. Os primeiros ACFIs foram assinados com Angola, Moçambique e Malauí,³ acompanhados da abertura de novas frentes de negociação com Argélia, Marrocos, África do Sul e Tunísia.

² Apesar de o governo Cristina Kirchner haver recusado discutir a proposta brasileira de possível acordo de investimentos com previsão de arbitragem Estado-Estado, no âmbito do Mercosul, renovou, sem modificações, seus tradicionais TBIs com os países desenvolvidos, mantendo o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID, sigla em inglês) como órgão de solução de controvérsias, apesar dos diversos e questionados litígios enfrentados pelo país junto ao órgão. O governo argentino também renovou seus acordos de bitributação, com algumas modificações. Entretanto, o entendimento tributário com o Brasil não foi renovado, expondo o crescente número de empresas brasileiras na Argentina a tratamento tributário discriminatório com relação a outros investidores, como aqueles provenientes da Espanha e do Chile.

³ A versão oficial desses tratados pode ser encontrada em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Traduções não oficiais em inglês podem ser encontradas em: <<http://www.iisd.org/publications/side-side-comparison-brazil-mozambique-and-brazil-angola-cooperation-and-investment>>.

“

Os tratados brasileiros invocam os melhores esforços das partes para o cumprimento de diretivas sobre responsabilidade social e corporativa que buscam promover o respeito aos direitos humanos e o compromisso com o desenvolvimento sustentável

”

Posteriormente, o Brasil voltou a direcionar suas atenções para a América Latina, concentrando seus esforços na construção de pontes de convergência com os países da Aliança do Pacífico, destino majoritário dos investimentos brasileiros na região nos últimos anos. Os ACFIs assinados recentemente com México, Colômbia, Chile e Peru representam importantes iniciativas nessa direção. Igualmente, seguem avançadas as negociações com a República Dominicana e, com assunção do novo governo argentino, foi apresentada uma nova proposta no âmbito do Mercosul. A construção de um regime regional de investimentos, em momento de renovada expectativa de avanço das negociações entre o Mercosul e a União Europeia (UE), busca tanto fomentar a constituição de cadeias produtivas regionais como fortalecer a posição negociadora do bloco diante de seu principal investidor estrangeiro.

Desde 2011, quando tanto a economia nacional como o comércio mundial passaram a apresentar gradual desaceleração, os fluxos líquidos de investimentos brasileiros ao exterior vêm sendo recorrentemente negativos. Paralelamente, Chile e México vêm despontando

como principais emissores de IED na América Latina. Como explicitado por diplomatas brasileiros,⁴ o Brasil busca instrumentalizar seus tratados de investimento não apenas como forma de proteger seus investimentos no exterior, mas, também, de recuperar sua capacidade de iniciativa como emergente exportador de capital. A estratégia consiste em ressaltar, particularmente, as diferenças entre as políticas de investimento do Brasil e da China em países da África e da América Latina.⁵

A ideia de cooperação e reciprocidade permeia a estrutura dos ACFIs, buscando compatibilizar as necessidades dos investidores com o desenvolvimento de uma dinâmica agenda cooperativa de longo prazo. Assim, buscar-se-ia reduzir as assimetrias entre as obrigações e os direitos existentes entre os investidores e Estados receptores, tão notórias nos tradicionais TBIs.

A própria definição de investimento privilegia relações duradouras e vinculadas ao sistema produtivo, excluindo títulos públicos, empréstimos governamentais e investimentos de portfólio do escopo do entendimento.⁶ Por sua vez, os últimos entendimentos assinados com países da Aliança do Pacífico trazem inovações à política comercial brasileira ao incorporar os direitos de propriedade intelectual à definição de investimento, vinculando-os a outras agendas de negociação ainda pouco exploradas pelo Brasil.

Os tratados brasileiros invocam os melhores esforços das partes para o cumprimento de diretivas sobre responsabilidade social e corporativa que buscam promover o respeito aos direitos humanos e o compromisso com o desenvolvimento sustentável, fortalecendo capacidades

⁴ Em Conferência de imprensa do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, Brasília, 26 de março de 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=pvJ1MDbV9g0>>.

⁵ Apesar de sua menor dimensão, o perfil dos investimentos brasileiros na África é particularmente semelhante ao dos chineses, concentrando-se nos setores de mineração, petróleo e construção civil (Cirera, 2013, p. 18-19). Tanto o Brasil como a China concentram igualmente a metade de suas exportações para a África em apenas três parceiros: Southern African Customs Union (Sacu), Nigéria e Gana. Entretanto, há maior alinhamento da oferta de cooperação técnica chinesa com os mercados de destino de suas exportações e IED no continente do que no caso do Brasil (Cirera, 2013, p. 13-17). Sobre as diferenças dos padrões dos acordos de investimento assinados por Brasil e China com países africanos, consultar Garcia (2016).

⁶ Os investimentos em serviços financeiros encontram-se excluídos do acordo bilateral com o Chile, os quais deverão ser cobertos em futuro protocolo adicional bilateral a ser negociado. Os serviços financeiros, no entanto, não foram incluídos no Protocolo sobre o Comércio de Serviços entre Mercosul e Chile, vigente bilateralmente desde 2011. Brasil e Chile possuem os mercados financeiros mais profundos da América Latina. O Brasil ratifica, apenas em março de 2016, o Protocolo do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) sobre serviços financeiros, vigente desde 1999 (Pontes, 2016). A abertura controlada do setor é vista pelas autoridades brasileiras como essencial para a preservação de prudente grau de autonomia da gestão macroeconômica e manutenção da estabilidade financeira. Prova disso é que os acordos de investimentos brasileiros preservam espaço para a execução de medidas econômicas macroprudenciais.

e a formação da mão de obra local. Os acordos assinados com a Colômbia e o Chile avançam nestas questões, eximindo do entendimento investimentos realizados com capitais de origem ilícita e proibindo a redução dos padrões trabalhistas, ambientais e de saúde como forma de promoção de investimentos. Ainda que estas disposições não sejam diretamente passíveis de arbitragem, o devido cumprimento das legislações nacionais sobre estes temas é uma obrigação,⁷ monitorada pelo Comitê Conjunto, fortalecendo o espírito do discurso diplomático brasileiro, que alega promover o desenvolvimento compartilhado sem ambições neoimperialistas.

Diferentemente dos tradicionais TBIs Norte-Sul, os acordos brasileiros incluem agendas temáticas de cooperação e facilitação de investimentos que buscam superar limitações estruturais comuns às economias em desenvolvimento que implicam custos significativos para as atividades empresariais, como frequências aéreas, transferências de divisas, concessões de visas, certificações técnicas e ambientais (Morosini e Badin, 2016, p. 11). Estas iniciativas visam fortalecer a capacidade institucional dos países destinatários dos investimentos, incentivando a transferência de tecnologias entre as partes e um maior alinhamento da cooperação técnica com os interesses do setor privado.⁸ Além de possibilitar externalidades positivas nos países receptores, estas agendas podem gerar novos negócios e elevar a competitividade das atividades desenvolvidas pelas empresas brasileiras, favorecendo-as na disputa por recursos e investimentos no exterior.

De fato, a forma como o Brasil encara sua política de IED é bastante diferente da narrativa usual do regime internacional de investimento, o qual descreve os TBIs como um mecanismo de promoção do império da lei e de respeito aos direitos de propriedade nos países em desenvolvimento. Em contraste, a agenda brasileira se centra na consolidação das relações econômicas com seus sócios e no estabelecimento de mecanismos políticos de promoção dos fluxos recíprocos de IED. A análise dos tratados confirma que, enquanto a proteção do IED constitui um ponto central nos tradicionais TBI,

a proposta brasileira poderia oferecer alternativas mais eficientes que aquelas apresentadas pelo modelo estadunidense e europeu para a promoção de IED, mitigação de riscos e prevenção de disputas.

Os ACFIs fortalecem a política interestatal no marco dos IED. O Brasil afirma que os acordos de investimentos devem ser norteados por um diálogo intergovernamental constante, base para a promoção e mitigação de riscos dos investimentos, e pelo respeito às legislações nacionais. O ponto central do modelo brasileiro não reside na arbitragem, como usual nos TBIs, mas na sua governança institucional, ponto geralmente ausente nos tradicionais TBIs.

O Comitê Conjunto e os Pontos Focais (*foreign investment ombudsperson*) são as instituições centrais da governança dos acordos. O Comitê está encarregado de monitorar periodicamente a execução do acordo, promover e divulgar oportunidades recíprocas de investimento, resolver conflitos e prevenir disputas. Trata-se de uma espécie de conselho de administração do acordo que, diferentemente do arcabouço previsto nos acordos de livre comércio dos EUA ou do Canadá, onde a atuação das Comissões Conjuntas se restringe às funções de secretariado, está incumbido de desempenhar papel proativo decisivo para processo de execução do acordo (Monebhurrin, 2016, p. 6).

Mediante convocatória formal ou aprovação de solicitação cursada ao governo, abre-se a possibilidade da participação do setor privado e da sociedade civil nas discussões do Comitê, inclusive em negociações diretas para a prevenção de conflitos (Monebhurrin, 2016, p. 7-9). A possibilidade da presença da sociedade civil na governança permitiria uma maior democratização e transparência do processo de construção das normas do regime. Ao mesmo tempo, implicaria o desafio de promover um permanente diálogo sobre como construir uma adequada proteção aos investidores que não busque minimizar seus riscos à custa do interesse público. A ausência de referências à expropriação indireta nos entendimentos

⁷ Em setembro de 2015, o juiz Carlos Alberto Frigieri, da 2ª Vara do Trabalho de Araraquara (SP), atendendo a ação movida pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), emitiu sentença condenando o Grupo Odebrecht ao pagamento de R\$ 50 milhões de indenização por danos morais coletivos por trabalho escravo, aliciamento e tráfico internacional de pessoas em obras de construção de uma usina de cana-de-açúcar em Angola, na África. Trata-se da maior condenação por trabalho escravo do MPT.

⁸ A falta de mão de obra qualificada, deficiências de transporte e infraestrutura e risco regulatório em licitações e concessões são os principais obstáculos apontados pelas empresas brasileiras para a expansão de seus investimentos na África (Iglesias e Costa, 2011, p. 36-42). No caso da América do Sul, os principais obstáculos encontrados pelas empresas brasileiras referem-se a regulação de preços e legislação tributária e trabalhista (CNI, 2015, p. 61).

“

Os ACFIs respondem ao modelo do capitalismo brasileiro, onde o Estado segue desempenhando um importante papel, apesar dos atuais desafios fiscais encarados pela economia brasileira

”

permitiria a manutenção de significativo espaço de política que resguardasse o interesse público.

Por sua vez, os Pontos Focais, inspirados na experiência sul-coreana (Nicolas, Thomsen e Bang, 2013), encarregar-se-iam de fomentar a interação corrente entre os investidores e as distintas agências governamentais, tanto do país receptor como emissor, ofertando, em tempo oportuno e de forma clara, informações e regulamentos aplicáveis a projetos específicos. Eles também estão incumbidos de encaminhar as reclamações dos investidores, reduzindo possíveis assimetrias de informação. Deverão trabalhar de forma mancomunada com o Comitê Conjunto, particularmente no cumprimento das obrigações de transparência, como as de dar publicidade antecipada às medidas regulatórias e conceder, às pessoas interessadas e à outra parte, oportunidade razoável de comentar as medidas propostas. No caso do Brasil, o *ombudsman* será estabelecido na Camex, buscando facilitar a interação interinstitucional requerida e a construção de instância de interlocução permanente entre o governo brasileiro e o setor privado para apoiar a internacionalização de empresas brasileiras.⁹

A limitação da arbitragem à esfera interestatal, prevista nos acordos, constitui uma solução consistente com o paradigma da retomada parcial do controle estatal sobre os fluxos de IED, protegendo as relações oficiais de potenciais danos causados por disputas inconsistentes iniciadas por investidores. Outros países, como África

do Sul e Índia, também vêm restringindo seus recentes acordos de livre comércio e investimento à arbitragem interestatal (Jandhyala, 2015; Singh e Ilge, 2016). A possibilidade de adoção de um sistema de solução de controvérsias investidor-Estado pode produzir efeitos indesejáveis ao desconsiderar o interesse público.

Ainda que o foco dos ACFIs, centrado na prevenção de disputas, pudesse oferecer uma resposta mais rápida e menos custosa aos investidores, a falta de harmonização dos padrões normativos dos capítulos de solução de controvérsias originaria futuros custos para a administração dos acordos, embora salvaguardados dos efeitos da cláusula de Nação Mais Favorecida. Além disso, não está claro qual será o perfil dos *ombudsmen*, a dinâmica de interação que construirão com as empresas e dentro da Camex, assim como com outras dependências do Mdic (Secretarias de Desenvolvimento da Produção e de Comércio Exterior e Apex-Brasil) e demais Ministérios.¹⁰ Igualmente, a composição oficial dos Comitês Conjuntos, seu grau de permeabilidade ao setor privado e à sociedade civil, bem como, particularmente, a dinâmica imprimida no encaminhamento de potenciais conflitos constituem questões institucionais cruciais ainda em aberto.

CONCLUSÕES: PERSPECTIVAS

Com seu modelo de acordo de investimentos, o Brasil planeja continuar fazendo o que faz há décadas: representar os interesses de suas empresas como interesses nacionais, participando ativamente, inclusive do desenho de suas estratégias de negócio e financiamentos de projetos de internacionalização. Os ACFIs respondem ao modelo do capitalismo brasileiro, onde o Estado segue desempenhando um importante papel, apesar dos atuais desafios fiscais encarados pela economia brasileira. Quando recuperada a sustentabilidade fiscal, é provável que também passemos a ver um maior ativismo oficial na negociação de acordos de bitributação com países desenvolvidos,¹¹ particularmente com os EUA,

⁹ Meta estipulada no Plano Nacional de Exportações 2015-2018 do Mdic.

¹⁰ O recente transpasso da Camex e da Apex-Brasil para a esfera do Itamaraty abre uma série de novos questionamentos de ordem institucional.

¹¹ Chama a atenção o fato de que cinco entre as sete principais recomendações de políticas de apoio e facilitação aos investimentos brasileiros no exterior estejam diretamente vinculadas com questões de ordem tributária. A ampliação do apoio diplomático junto aos governos receptores e a celebração de acordos de investimento situam-se, respectivamente, na quinta e sétima posição na ordem de prioridades na visão dos empresários brasileiros. Entretanto, parece haver uma clara diferenciação na ordem dessas preferências segundo os destinos desses investimentos. Enquanto os entendimentos de bitributação dominam a ordem de prioridades com relação aos países desenvolvidos, que possuem, geralmente, uma alta carga tributária, a agenda preferencial identificada na relação com os países em desenvolvimento, com menor carga tributária, são os acordos de investimento (ver CNI, 2013).

principal mercado externo dos manufaturados brasileiros e crescente destino de seus investimentos.¹² A propósito, já existe um esboço de acordo de bitributação elaborado no âmbito do Fórum de CEOs Brasil-EUA (Meachan, 2014, p. 10-11).

Em síntese, pode-se dizer que os ACFIs são parte de uma política alternativa de IED. Estes tratados vão além de seus textos. Na concepção brasileira, os Estados possuem maior poder sobre os investidores estrangeiros e suas atividades. Ao contrário de outros países, a ausência da vigência prévia de TBI não implicaria perda de reputação, nem se constituiria em uma barreira para as autoridades brasileiras. Contrariamente, seria uma oportunidade para constituir-se em um interessante laboratório para o desenvolvimento de uma nova geração de políticas, em linha com as diretrizes propostas pela Unctad (2015, p. 119-174).

Este laboratório seria não apenas o resultado da política brasileira, mas, também, de seus intercâmbios com outros países. A notória assimetria de poder e dos fluxos de investimento recíprocos (com exceção de México e Chile) se vê refletida na estrutura dos acordos assinados. Por um lado, nota-se claramente uma menor ênfase em definições e procedimentos nos acordos com países afri-

canos, onde há maior desenvolvimento dos capítulos referentes à cooperação e à facilitação de investimentos. Por outro lado, os entendimentos com os países da Aliança do Pacífico apresentam maior detalhamento dos capítulos referentes à definição de investimento, cláusula de Nação Mais Favorecida, transferência de divisas e critérios e procedimentos de arbitragem. Conversas mantidas com negociadores dos países da Aliança do Pacífico apontam que vários desses pontos, que merecem destacado peso dentro do padrão normativo estadunidense, compartilhado por estes países, teriam partido de propostas apresentadas ao Brasil, não o contrário. Ainda nessa linha de evolução, poderíamos imaginar o estabelecimento do Tribunal Permanente de Revisão (TPR) do Mercosul como possível instância de apelação de solução de controvérsias de um eventual acordo regional, inovação institucional em linha com os recentes acordos de investimento.

O que está por ver-se é se a visão brasileira se manterá como uma peculiaridade de um país ou se a emergência dessa alternativa poderá ter um impacto sistêmico sobre a governança global das IED, a qual, ao contrário do comércio, ainda carece de regime multilateral. Seu futuro, provavelmente, dependerá tanto do êxito da implementação dos ACFIs, como das crescentes reações contrárias ao mecanismo de arbitragem investidor-Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APEX – AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS. **Brazil - US investments map: enhancing the bilateral economic partnership**. Brasília: Apex-Brasil. 2015. Disponível em: <<http://arq.apexbrasil.com.br/portal/Brazil-US-InvestmentsMap.pdf>>. Acesso em 11 mar. 2016.

CAMPELLO, Daniela; LEMOS, Leany. The non-ratification of bilateral investment treaties in Brazil: a story of conflict in a land of cooperation. **Review of International Political Economy**, v. 22, n. 5, p. 1-32, 2015. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/daniela.campello/files/CampelloLemos-RIPE.pdf>>. Acesso em 10 abr. 2016.

CAVALCANTE, Pedro Mendonça. Investimentos estrangeiros – desafios em via de mão dupla. In: GONÇALVES, Samo, S. (Org.). **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília, FUNAG, 2016, p. 201-236.

CIRERA, Xavier. The economic engagement footprint of rising powers in Sub-Saharan Africa: an analysis of trade, foreign direct investment and aid flows. **Evidence Report**, Institute of Development Studies, Brighton, n. 43, 2013. Disponível em: <<http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/3207/ER43%20Final%20Online.pdf;jsessionid=F5AF1047E103824F47A97C-2632F386CC?sequence=1>>. Acesso em 28 mar. 2016.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Interesses da indústria na América do Sul: investimentos**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria (CNI), 2015. Disponível em: <<http://negint.cni.org.br/negint/usuario/detalhePublicacao.faces?codPub=281>>. Acesso em 11 mar. 2016.

_____. **Relatório dos Investimentos Brasileiros no Exterior 2013: Recomendações de políticas públicas para o Brasil**. Brasília: Confe-

¹² Segundo Cavalcante (2016, p. 202-203), entre 2000 e 2015, a razão entre o estoque de investimentos estadunidenses no Brasil e o estoque de investimentos brasileiros nos EUA evoluiu de 41 para 1 e de 2,5 para 1. O Brasil foi o BRICS que mais investiu nos EUA entre 2010 e 2012. O estoque de investimentos mexicanos é o maior entre os países em desenvolvimento nos EUA (Apex-Brasil, 2015, p. 8-9).

deração Nacional da Indústria (CNI), 2013. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2014/01/16/429/20140116145719451313i.pdf>. Acesso em 11 mar. 2016.

GARCIA, Ana E. S. **BRICS na África: mais do mesmo? Um estudo comparativo dos acordos de investimento dos BRICS com os países africanos**. Rio de Janeiro: Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS), 2016. Disponível em: <http://www.pacs.org.br/files/2016/04/Publicacao-Africa-BRICS-PT_BR.pdf>. Acesso em 11 mar. 2016.

_____. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2012.

IGLESIAS, Roberto M.; COSTA, Katarina. O investimento direto brasileiro na África. **Textos CINDES**, Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), Rio de Janeiro, n. 27, 2011. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=7&view=finish&cid=616&catid=7>. Acesso em 28 mar. 2016.

JANDHYALA, Srividya. Bringing the state back in: India's 2015 model BIT. **Columbia FDI Perspectives**, Columbia Center on Sustainable Investment, New York, n. 43, 2015.

LIRA. **O Brasil na arbitragem internacional**. 2010. Disponível em: <<http://www.liraa.com.br/conteudo/738/o-brasil-na-arbitragem-internacional>>. Acesso em 11 mar. 2016.

MEACHAN, Carl. Brazil's Economic identity: motivations and expectations. **Report of the CSIS Americas Program**, Center for Strategic and International Studies, Washington, Jul. 2014.

MONEBHURRUN, Nitish. Novelty in international investment law: the brazilian agreement on cooperation and facilitation of investments as a different international investment agreement model. **Journal of International Dispute Settlement**, Oxford, 0, p. 1-22, p. 2016. Disponível em: <<http://jids.oxfordjournals.org/content/early/2016/01/12/jnlids.idv028.full.pdf+html>>. Acesso em 11 abr. 2016.

MOROSINI, Fabio; BADIN, Michelle Ratton Sanchez (2016). ACFI: o que está por trás dessa inovação regulatória? **Pontes**, Genebra, v. 12, n. 1, p. 9-12, 2016. Disponível em: <http://www.ictsd.org/sites/default/files/review/Pontes_12-1.pdf>. Acesso em 11 abr. 2016.

NICOLAS, F.; THOMSEN, S.; BANG, M. Lessons from investment policy reform in Korea. **OECD Working Papers on International Investment**, OCDE, Paris, n. 02, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5k4376zqcpf1-en>>. Acesso em 21 mar. 2016.

PONTES. **Brasil ratifica protocolo do GATS sobre serviços financeiros**. 2016. Portal Pontes, 30 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/brasil-ratifica-protocolo-do-gats-sobre-servicos-financeiros>>. Acesso em 12 mar. 2016.

ROVER, Tadeu. **Arbitragem no Brasil cresce 47% em quatro anos**. 2014. Portal Consultor Jurídico, 10 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-abr-10/casos-arbitragem-brasil-crescem-47-quatro-anos-aponta-pesquisa>>. Acesso em 12 mar. 2016.

SINGH, Kavaljit; ILGE, Burghard. **Rethinking bilateral investment treaties: critical issues and policy choices**. Amsterdam: Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO). 2016. Disponível em: <<http://www.somo.nl/news-en/rethinking-bilateral-investment-treaties-critical-issues-and-policy-choices>>. Acesso em 1 abr. 2016.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2015: Reforming international investment governance**. Genebra: Unctad, 2015. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf>. Acesso em 1 abr. 2016.

_____. Foreign direct investment: inward and outward flows and stock 1980 – 2014. Genebra: **Unctadstat**, Anual, 2016. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>>. Acesso em 20 mar. 2016.

VALOR ECONÔMICO. **Multinacionais brasileiras**. 2009. Disponível em: <<http://www.revistavalor.com.br/home.aspx?pub=3&cedicao=3>>. Acesso em 20 mar. 2016.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2016.

WELSH, Nancy A.; SCHNEIDER, Andrea K.; RIMPFEL, Kathryn. Using the theories of exit, voice, loyalty, and procedural justice to reconceptualize Brazil's rejection of bilateral investment treaties. **Journal of Law & Policy**, Saint Louis, n. 45, p. 105-143, 2014. Disponível em: <http://openscholarship.wustl.edu/law_journal_law_policy/vol45/iss1/10>. Acesso em 30 mar. 2016.

REFERÊNCIA COMPLEMENTAR

LIRA. **O Brasil na arbitragem internacional**. 2010. Disponível em: <<http://www.liraa.com.br/conteudo/738/o-brasil-na-arbitragem-internacional>>. Acesso em 11 mar. 2016.