

BRIDGES NETWORK

PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável

VOLUME 14, NÚMERO 3 - MAIO 2018



Voo livre para os investimentos?

MERCOSUL

Facilitação de investimentos: um caminho para a convergência entre Aliança do Pacífico e Mercosul

ALIANÇA DO PACÍFICO

O investimento estrangeiro como um caso de êxito na integração da Aliança do Pacífico

BRASIL

Uma agenda para facilitar e promover o investimento brasileiro no exterior



International Centre for Trade
and Sustainable Development

PONTES

VOLUME 14, NÚMERO 3 - MAIO 2018

PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável em língua portuguesa.

ICTSD

International Centre for Trade and Sustainable Development

Genebra, Suíça

EDITOR EXECUTIVO

Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR CHEFE

Andrew Crosby

COORDENAÇÃO

Fabrice Lehmann

EQUIPE EDITORIAL

Manuela Trindade Viana

Bruno Varela Miranda

Eugenia Dinivitzer

Julia Milla Gadret

CONSULTORA EDITORIAL

Michelle Ratton Sanchez Badin

DESIGN GRÁFICO

Flarvet

LAYOUT

Oleg Smerdov

Se deseja contatar a equipe editorial do Pontes, escreva para: pontes@ictsd.ch

O PONTES recebe com satisfação seus comentários e propostas de artigo. O guia editorial pode ser solicitado junto à nossa equipe.

MULTILATERALISMO

4 **Facilitação de investimentos: uma agenda multilateral**

Felipe Hees

MERCOSUL

8 **Facilitação de investimentos: um caminho para a convergência entre Aliança do Pacífico e Mercosul**

Sebastián Herreros

ALIANÇA DO PACÍFICO

13 **O investimento estrangeiro como um caso de êxito na integração da Aliança do Pacífico**

Camilo Pérez Restrepo

BRASIL

17 **Uma agenda para facilitar e promover o investimento brasileiro no exterior**

Diego Bonomo

INVESTIDOR

21 **Facilitação de investimentos: uma perspectiva prática**

Andreas Dressler

27 **Publicações**

Facilitar para desenvolver?



Debates sobre os desafios enfrentados pela economia do Brasil costumam citar a limitada participação do país nos fluxos internacionais de comércio. Tendo em vista a trajetória de economias mais pujantes, argumenta-se que o desenvolvimento exige uma maior abertura ao intercâmbio de bens e serviços. Por que, então, tantos Estados ainda optam por criar barreiras artificiais que impedem uma maior integração ao mercado global? Seria tal realidade um reflexo exclusivo da ação de grupos de interesse com vocação rentista?

É provável: as estratégias de setores com uma orientação defensiva explicam parte importante desse enredo. No entanto, não deveríamos falar apenas do temor à “invasão” de produtos vindos do exterior. O medo à exposição ao mercado global também decorre das oportunidades – e riscos – que revela. Mais especificamente, a abertura comercial implica um impulso para que as empresas de um país busquem formas mais eficientes de produzir. Não raramente, tal incentivo leva à reconfiguração de cadeias de suprimento, com a realização de investimentos em outras sociedades e a transferência de recursos e conhecimento entre fronteiras.

Nesse sentido, os temores não são exclusividade de setores com uma orientação defensiva. Mesmo aquelas empresas altamente competitivas sabem que mudanças na estrutura institucional da produção exigem um arcabouço que as sustentem. Assim, a limitada participação do Brasil – e de outros países em desenvolvimento – nos fluxos internacionais de comércio também resulta da lentidão do governo em prover as ferramentas que mitigariam os riscos de tais iniciativas. Não por acaso, a letargia do passado parece motivar uma aceleração das iniciativas voltadas a facilitar os investimentos no exterior.

Reconhecendo tanto a importância do tema para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento quanto o seu dinamismo recente, o Pontes de maio oferece a você, prezado(a) leitor(a), um debate sobre os desafios para a implementação de um regime mais robusto para a facilitação de investimentos. Para tanto, publicamos contribuições de autores que discutirão os diversos níveis de análise relacionados com o tema – organizações intergovernamentais, Estados, iniciativa privada.

E você, prezado(a) leitor(a), o que pensa sobre o assunto? Queremos ler a sua opinião: para tanto, deixamos o convite para que nos escreva um [e-mail](#) ou deixe seu comentário no [site do Pontes](#). Da mesma maneira, abrimos espaço para que proponha temas a serem cobertos por nossa Equipe Editorial ou sugira ideias de artigo a serem aqui publicados.

Esperamos que aprecie a leitura.

A Equipe Pontes

MULTILATERALISMO

Facilitação de investimentos: uma agenda multilateral.

Felipe Hees

Este artigo analisa a evolução do tema "investimentos" na OMC desde 1995, examina as principais propostas sobre investimentos apresentadas em 2017 e identifica seus proponentes, com vistas a refletir sobre as perspectivas de um acordo "pró-multilateral" em matéria de facilitação de investimentos.

Em 29 de março de 2018, completou-se um ano desde que o tema "facilitação de investimentos" foi pela primeira vez formalmente suscitado na Organização Mundial do Comércio (OMC). Nesse curto período, o assunto evoluiu com uma velocidade poucas vezes testemunhada na Organização. Essa trajetória é particularmente impressionante se for levado em consideração o histórico do assunto no plano multilateral.

Primeira fase (1995-2004)

Embora já figurasse parcialmente no arcabouço normativo da OMC – por exemplo, no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, sigla em inglês) e no Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio (TRIMs, sigla em inglês) –, o tema "investimentos" foi um dos quatro temas incluídos na agenda da OMC em 1996, por meio do parágrafo 20 da Declaração Ministerial de Cingapura (WT/MIN(96)DEC), juntamente com "política da concorrência", "transparência em compras governamentais" e "facilitação do comércio".

Durante o período em que foi discutido na OMC, o assunto mostrou-se de particular interesse de países desenvolvidos, que não apenas impulsionavam as discussões no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Comércio e Investimentos, como também eram os responsáveis pela maior parte das propostas circuladas. Além disso, vários dos tópicos discutidos – especialmente aqueles relacionados a acesso a mercado – coincidiam com aqueles à época em negociação no âmbito do Acordo Multilateral de Investimentos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A decisão do Conselho Geral da OMC (WT/L/579), em 2004, de suspender a discussão dos "temas de Cingapura" até que a Rodada Doha estivesse concluída marcou o fim da primeira fase do tema de investimentos na OMC.

Segunda fase (2016-2018)

Em outubro de 2016, a Índia circulou uma nota conceitual (S/WPDR/W/55) sobre um possível Acordo de Facilitação do Comércio em Serviços (TFS, sigla em inglês). Os indianos reconheciam que o Acordo de Facilitação do Comércio (TFA, sigla em inglês) havia sido um marco na área do comércio de bens e sugeriram a necessidade de um acordo equivalente para serviços, de maneira a reduzir os custos de transação associados a barreiras administrativas e regulatórias desnecessárias no comércio de serviços. A nota conceitual foi complementada, em novembro de 2016, por uma proposta (S/WPDR/W/57) detalhando os possíveis elementos do TFS. Por fim, no mesmo dia em que o TFA entrou em vigor (22 de fevereiro de 2017), a Índia circulou uma minuta de texto legal do TFS (S/C/W/372).

Ao tratar de todos os modos de prestação de serviços previstos no GATS – incluindo o modo 3 (presença comercial) –, fica claro que a iniciativa indiana correspondia, na prática, a uma proposta de facilitação de investimentos na área de serviços.

No entanto, coube à Rússia circular, em março de 2017, a primeira contribuição escrita (JOB/GC/120) específica sobre facilitação de investimentos no âmbito da OMC. Nela, sustentavam os russos que "uma discussão a respeito de regras multilaterais coerentes

O Grupo FIFD

17

Número de membros

7

Número de integrantes da América Latina

sobre facilitação de investimentos é necessária para aprimorar ainda mais o ambiente de investimentos entre os países da OMC e aumentar sua eficiência tanto para investidores quanto para os países recebedores de investimentos". Enfoque semelhante (JOB/GC/121) foi endossado pelos países do grupo MIKTA (sigla em inglês para México, Indonésia, Coreia do Sul, Turquia e Austrália) e posteriormente pela China, que circulou uma contribuição (JOB/GC/123) acerca de possíveis elementos relativos à facilitação de investimentos. Por fim, Brasil e Argentina circularam um documento (JOB/GC/124) elencando os possíveis elementos de um instrumento multilateral sobre o assunto.

Além das contribuições acima referidas, a iniciativa chinesa de criar um grupo informal de "Amigos da Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento" (FIFD, sigla em inglês) e o lançamento de um diálogo informal sobre o assunto (JOB/GC/122) constituíram desdobramentos igualmente importantes em matéria de facilitação de investimentos na OMC ao longo de 2017.

O sucesso do "Fórum de Alto Nível sobre Comércio e Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento", realizado em novembro de 2017, constituiu clara indicação de que facilitação de investimentos era tema de interesse de países em desenvolvimento. O mesmo pode ser dito com relação à Declaração Presidencial de Buenos Aires (WT/MIN(17)/53), adotada por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guiana, México, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai às margens da 11ª Conferência Ministerial (MC11, sigla em inglês) da OMC, em dezembro de 2017.

O principal marco em matéria de facilitação de investimentos, no entanto, foi a Declaração Ministerial Conjunta sobre Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento (WT/MIN(17)/59) – considerada a certidão de nascimento multilateral do tema. Aprovado durante a MC11 (WT/MIN(17)/60), o documento recebeu o apoio formal de 70 membros da OMC, entre os quais estão representados praticamente todos os agrupamentos informais atuantes na Organização: países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs), Grupo Africano, países desenvolvidos, países em desenvolvimento, BRICS, Aliança Bolivariana, Países da África, Caribe e Pacífico (ACP), economias pequenas e vulneráveis (SVEs, sigla em inglês). A quantidade e diversidade dos copatrocinadores afastam eventuais dúvidas quanto à limitação no interesse ou à carência de legitimidade do tema.

Alguns aspectos específicos da Declaração Ministerial merecem ser destacados. O primeiro é a natureza da "discussão estruturada" sugerida: "desenvolver um arcabouço multilateral de facilitação de investimentos". Assim, embora a declaração tenha natureza plurilateral – apenas um sub-universo dos 164 membros da OMC assinou o documento –, um desfecho multilateral é o objetivo. Diferentemente de outras iniciativas manifestadamente plurilaterais em seu objetivo – como o Acordo sobre o Comércio de Serviços (TISA, sigla em inglês) –, a Declaração Ministerial Conjunta sobre Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento estabelece um processo que é aberto à participação de todos os membros. Trata-se, assim, de uma iniciativa que poderia ser descrita como "pró- multilateral".

Um segundo aspecto que deve ser salientado é a utilização de uma definição negativa para delimitar o conceito de facilitação de investimentos. Os ministros foram claros ao determinar que acesso a mercado, proteção de investimentos (incluindo expropriação) e o mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado (ISDS, sigla em inglês) são temas que não devem ser incluídos nas discussões sobre facilitação de investimentos. Precisamente por excluir os aspectos que se mostraram "tóxicos" para as discussões no passado, "facilitação de investimentos" se torna um assunto distinto de "investimentos" como tema de Cingapura.

Esse enfoque negativo foi complementado por outro, de natureza positiva, baseado na identificação de áreas temáticas que deverão nortear a discussão estruturada: "aprimorar a transparência e a previsibilidade das medidas que afetam os investimentos; otimizar e acelerar os procedimentos e as exigências administrativas; e melhorar a cooperação internacional, o intercâmbio de informações, a troca de experiências de melhores práticas

Países que possuem uma SEW plena

Dinamarca

Estônia

Nova Zelândia

Omã

Suíça

e as relações com todos os atores envolvidos, incluindo a prevenção de disputas". Foi acordado, ainda, que as discussões deverão contribuir para o esclarecimento da relação do arcabouço normativo sugerido para a facilitação de investimentos com: i) as disciplinas existentes na OMC; ii) os compromissos internacionais que os membros já possuem na matéria; e iii) os trabalhos sobre facilitação de investimentos que já vêm sendo levados a cabo em outros foros internacionais.

Aspectos de um possível Acordo de Facilitação de Investimentos

Com base em sua experiência com os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs) celebrados desde 2015 e com o objetivo de contribuir para um debate concreto e substantivo sobre o conteúdo e a forma de um eventual arcabouço normativo sobre facilitação de investimentos, o Brasil circulou, em fevereiro de 2018, a minuta de um Acordo de Facilitação de Investimentos (JOB/GC/169)⁶.

O enfoque brasileiro restringe-se ao nível federal/nacional de governo e diz respeito apenas aos investimentos estrangeiros diretos (IED) – investimentos de portfólio, por exemplo, não estão amparados pelas disciplinas sugeridas pelo Brasil. Da mesma forma, o Acordo não engloba eventuais necessidades de mão-de-obra estrangeira (mesmo que especializada ou temporária) associadas a determinado projeto de investimento. Além disso, a contribuição brasileira não interfere nas competências das diversas agências nacionais envolvidas na regulação de investimentos e tampouco condiciona ou determina políticas públicas na matéria.

Diferentemente dos tradicionais acordos bilaterais de investimentos (BITs) – mais voltados à proteção dos interesses dos investidores estrangeiros –, a referida minuta é ancorada no estabelecimento de uma parceria mais equilibrada e sustentável entre investidores e governos em matéria de direitos e obrigações, atendendo aos interesses tanto dos países receptores de investimentos quanto de países "exportadores" de IED. O texto do acordo sugerido pelo Brasil permite a identificação e o estabelecimento de agendas temáticas de interesse comum, assim como a criação de grupos de trabalho para tratar de assuntos de interesse de diferentes grupos de membros da OMC.

Ainda, é importante assinalar que, embora a proposta brasileira inclua a criação de uma janela eletrônica única para investidores, trata-se de dispositivo com finalidade distinta daquela normalmente utilizada por agências nacionais de promoção de investimentos. Nesse sentido, a facilitação de investimentos a que faz referência o Brasil não se reduz a iniciativas que visam, em um sentido amplo, facilitar e promover investimentos⁷.

A janela eletrônica única (SEW, sigla em inglês) sugerida pelo Brasil constitui instrumento importante para que os futuros pontos focais nacionais responsáveis pela implementação do Acordo possam exercer a contento várias de suas atribuições. Basicamente, a SEW tem por objetivo permitir a integração dos trâmites governamentais em matéria de investimentos, sem que nenhuma agência regulatória tenha de abrir mão de sua competência no assunto. Trata-se, em realidade, da substituição das atuais múltiplas interações dos investidores com as distintas agências governamentais por uma única forma de interação ("*single entry point*"). Visto por outro ângulo, a SEW poderia ser descrita como a adoção de uma "face digital" por parte dos pontos de contato já notificados pelos membros (S/ENQ/78/Rev.16), ao amparo dos Artigos III.4 e IV.2 do GATS⁸.

Em termos dos desafios para constituir uma SEW, deve-se ter em mente que uma janela eletrônica única nada mais é do que um sítio eletrônico oficial com diferentes "funcionalidades". Por exemplo, de acordo com a Global Enterprise Registration⁹, uma SEW plena deve conter as seguintes atribuições: i) servir como portal de informações para investidores; ii) possibilitar a realização de todos os procedimentos administrativos por via eletrônica; iii) permitir o envio eletrônico de todos os documentos necessários para a realização do investimento; e iv) permitir o pagamento de taxas associadas à realização do investimento. Considerando-se que os 164 membros da OMC possuem sítios eletrônicos oficiais e que apenas sete não dispõem de um sítio eletrônico oficial exclusivamente dedicado a investimentos, chega-se à conclusão de que cada membro da OMC já se

encontra, de certa maneira, em algum estágio do estabelecimento de uma janela única para investimentos¹⁰.

Considerações finais

Em síntese, embora o tema "investimentos" não seja propriamente "novo" na OMC, a discussão sobre facilitação de investimentos é recente e encontra importante inspiração no Acordo de Facilitação de Comércio e na proposta da Índia de um Acordo de Facilitação do Comércio de Serviços. Com a iniciativa russa, teve início uma nova etapa na discussão do tema na esfera multilateral. Fundamental para esse novo ciclo de discussões é a exclusão explícita dos temas polêmicos de acesso a mercado, proteção de investimentos e o mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado. Igualmente diferente do passado é o fato de que o assunto caracteriza uma agenda de interesse de países em desenvolvimento, e não mais de países desenvolvidos apenas. A proposta brasileira – fortemente ancorada na experiência nacional com os ACFIs e em linha com os interesses manifestados pelo setor privado brasileiro – foi elaborada de maneira a ser pouco intrusiva em termos de "*policy space*" e a não prescrever nenhuma regulamentação ou política ótima a ser adotada por todos os países.

- ① As opiniões expressadas neste artigo são de cunho pessoal e não representam necessariamente as posições do governo brasileiro.
- ② O Grupo é formado por: Argentina, Brasil, Cazaquistão, Chile, China, Colômbia, Coreia do Sul, Gâmbia, Guatemala, Hong Kong, Libéria, Mauritânia, México, Nigéria, Paquistão, Qatar e Uruguai.
- ③ Realizado em Abuja (Nigéria), o encontro contou com a participação de líderes empresariais e representantes de governo de mais de 30 países africanos e resultou na Declaração de Abuja, circulada na OMC como documento WT/MIN(17)/4.
- ④ Para que se tenha uma margem de comparação, o mesmo número de membros da OMC apoiou formalmente a Declaração Ministerial de comércio eletrônico.
- ⑤ A primeira reunião da discussão estruturada teve lugar em 13 de março e contou com a presença de representantes de 86 delegações, 27 das quais não copatrocinaram a declaração conjunta de Buenos Aires.
- ⑥ Ver: Hees, Felipe; Cavalcante, Pedro Mendonça; Paranhos, Pedro Barreto da Rocha. *Key aspects for a multilateral outcome on investment facilitation: A Brazilian perspective*. ICTSD, 8 May 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2rr3kZK>>. Ver também: Hees, Felipe; Cavalcante, Pedro Mendonça; Paranhos, Pedro Barreto da Rocha. *Three Cooperation and Facilitation Investment Agreement (CFIA) in the context of the discussions on the reform of the ISDS system*. In: *South Center Investment Policy Brief*, No. 11, May 2018.
- ⑦ Conforme: Hees, Felipe; Paranhos, Pedro Barreto da Rocha. *Investment facilitation: moving beyond the promotion of investment*. In: *Columbia FDI Perspectives*, 2018 (no prelo).
- ⑧ Com a exceção de Maláui, Senegal e Uganda, os demais membros da OMC notificaram apenas um ponto focal para todos os setores e subsetores da Classificação Setorial de Serviços.
- ⑨ Trata-se de uma iniciativa da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês). Para saber mais, clique aqui: <<https://ger.co/>>.
- ⑩ Apenas Dinamarca, Estônia, Nova Zelândia, Omã e Suíça possuem uma SEW plena, com todos os atributos sugeridos pela UNCTAD. Além desses cinco países, outros 25 (em sua maioria, países em desenvolvimento) estão em processo de implementação de uma SEW com as características descritas acima.



Felipe Hees

Diplomata, ministro na Missão do Brasil junto à OMC em Genebra.

MERCOSUL

Facilitação de investimentos: um caminho para a convergência entre Aliança do Pacífico e Mercosul.

Sebastián Herreros

Este artigo discute a recente mudança de paradigma nos acordos de facilitação de investimentos voltados à promoção de procedimentos mais eficientes e do equilíbrio entre interesses públicos e privados. Tomando como exemplo o caso do Brasil, o autor indica que as mudanças empreendidas nesse país podem contribuir para uma aproximação entre Mercosul e Aliança do Pacífico.

Cada vez mais, a facilitação de investimentos é considerada um elemento-chave para a reforma da governança internacional do investimento estrangeiro – amplamente questionada nos dias atuais. A principal crítica aos acordos de promoção e proteção de investimentos (APPI) e aos tratados de livre comércio (TLCs) com capítulos sobre investimento é que privilegiam os direitos dos investidores estrangeiros frente ao direito do Estado anfitrião de, por meio da regulação, perseguir o interesse público e o desenvolvimento sustentável. A percepção sobre a gravidade desse desequilíbrio aumentou no contexto da crise financeira mundial de 2008-2009 e, diante da urgência de combater a mudança climática, levou muitos governos a adotarem políticas de maior intervenção na economia. Questiona-se, ainda, a eficácia dos acordos tradicionais para atrair investimento estrangeiro direto (IED)②.

Como consequência, o número de acordos sobre investimento firmados em todo o mundo caiu drasticamente, passando de 150 a 200 ao ano, entre 1994 e 2001, a menos de 50 acordos ao ano desde 2011, e caindo para apenas 18 ao ano em 2017 – o menor valor já registrado desde o final da década de 1980. A tendência oposta é observada nas arbitragens internacionais investidor-Estado: praticamente inexistentes até meados dos anos 1990, tais disputas nunca foram tão comuns quanto na década atual. Entre 2010 e 2017, foram iniciados, em média, 61 processos ao ano, em contraste com a média de 33 arbitragens registrada entre 2000 e 2009③. Mais de 80% dessas disputas foram iniciadas por multinacionais com sede em países desenvolvidos. A lista de países demandados é diversa, incluindo vários países em desenvolvimento (inclusive da América Latina) e, cada vez mais, países desenvolvidos e economias de transição.

Nesse contexto, vários países de diferentes níveis de desenvolvimento têm reexaminado – e, em alguns casos, inclusive denunciado – seus acordos sobre investimento e elaborado modelos alternativos④. Com isso, buscam salvaguardar sua autonomia regulatória e facilitar que o investimento estrangeiro contribua em maior medida para o desenvolvimento sustentável do país anfitrião – objetivo cuja importância aumentou após a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A América Latina não está alheia a essa tendência, e a facilitação de investimentos irrompeu com força na agenda regional desde 2015. Este artigo discute as perspectivas que a facilitação de investimentos oferece para gerar aproximações entre os dois principais mecanismos de integração econômica latino-americanos, a Aliança do Pacífico e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), no marco da agenda “convergência na diversidade”, firmada em 2017.

O Brasil “muda o jogo” na América Latina

De modo geral, antes de 2015, observava-se na América Latina um grupo de países que se alinhava ao modelo “tradicional” de acordos sobre investimento, e outro que o questionava. O primeiro grupo incluía os países da Aliança do Pacífico e outros que haviam assinado um TLC com os Estados Unidos – todos baseados no modelo do capítulo 11 do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês). O segundo grupo, mais heterogêneo em suas posições, incluía os membros do Mercosul e países como Bolívia e Equador.

18

Número de acordos de investimento no mundo em 2017

O caso do Brasil é notável: diante da resistência do Congresso em "submeter" o país a arbitragens investidor-Estado, o país não ratificou nenhum dos 14 APPI que assinou nos anos 1990. Ainda assim, o Brasil é um dos maiores receptores mundiais de IED, sobretudo devido ao porte de seu mercado interno. Recentemente, a necessidade de proteger seus crescentes investimentos no exterior levou o país a reavaliar sua posição❶.

Em 2015, o Brasil tornou público seu novo modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), resultado de extensas consultas público-privadas. Nesse mesmo ano, assinou ACFIs com Angola, Malawi e Moçambique, na África; e com Chile, Colômbia e México, na América Latina. Em 2016, firmou um acordo comercial com o Peru, que inclui um capítulo sobre investimento muito similar àquele do ACFI. Em abril de 2017, assinou o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul (abaixo, referido como Protocolo Intra-Mercosul), também baseado no modelo do ACFI❷. A liderança do Brasil não se limitou ao plano regional: em fevereiro de 2018, apresentou um projeto de acordo multilateral sobre facilitação de investimentos (JOB/GC/169) na Organização Mundial do Comércio (OMC).

A convergência entre Aliança do Pacífico e Mercosul é possível?

Sob uma perspectiva tradicional, os ACFI negociados pelo Brasil com os quatro membros da Aliança do Pacífico e do Protocolo Intra-Mercosul oferecem menores níveis de proteção aos investidores estrangeiros que o capítulo sobre investimento do Protocolo Comercial da Aliança do Pacífico, assinado em 2014 e em vigor desde 2016. Esse é particularmente o caso do Protocolo Intra-Mercosul. Por exemplo, seu escopo não contempla o investimento de portfólio, a fase de pré-estabelecimento, os padrões de tratamento justo e equitativo ou a proteção e segurança plenas. Além disso, não oferece proteção contra a expropriação indireta, não há proibição de requisitos de desempenho e tampouco foi incorporado o recurso à arbitragem investidor-Estado.

Por outro lado, os ACFIs e o Protocolo Intra-Mercosul apresentam um desenvolvimento normativo significativamente maior que o Protocolo Comercial da Aliança do Pacífico em matéria de facilitação de investimentos. Em particular, os ACFIs incluem o compromisso das partes de designar uma agência ou ministério como Ponto Focal Nacional (Ombudsman), cuja principal responsabilidade é apoiar os investidores estrangeiros em seu território. Para isso, o Ombudsman desempenha as seguintes tarefas:

- gestão das consultas dos investidores nacionais ou estrangeiros junto às entidades competentes e comunicação sobre os resultados dessa gestão aos interessados;
- avaliação de sugestões e propostas feitas pelos governos nacionais ou estrangeiros e recomendação de ações para melhorar o ambiente dos investimentos;
- prevenção de controvérsias em matéria de investimentos, em colaboração com as autoridades governamentais e as entidades privadas competentes; e
- provisão de informações sobre temas de regulação de investimentos, seja em termos gerais ou com relação a projetos específicos.

antes de 2015, observava-se na América Latina um grupo de países que se alinhava ao modelo "tradicional" de acordos sobre investimento, e outro que o questionava. O primeiro grupo incluía os países da Aliança do Pacífico (...). O segundo grupo (...) incluía os membros do Mercosul e países como Bolívia e Equador.

Países latino-americanos selecionados: participação em arbitragens investidor-Estado, até março de 2018

| País | Como país de origem da empresa reclamante | Como demandado |
|----------------------------------|-------------------------------------------|----------------|
| Chile | 7 | 5 |
| Colômbia | 1 | 5 |
| México | 2 | 27 |
| Peru | 2 | 13 |
| Total Aliança do Pacífico | 12 | 50 |
| Argentina | 3 | 60 |
| Brasil | 0 | 0 |
| Paraguai | 0 | 3 |
| Uruguai | 0 | 3 |
| Venezuela ^a | 1 | 44 |
| Total Mercosul | 4 | 110 |
| Bolívia | 1 | 14 |
| Equador | 0 | 23 |

Fonte: UNCTAD, Investment Policy Hub

^a Suspensa do Mercosul desde dezembro de 2016.

Os ACFIs e o Protocolo Intra-Mercosul também dispõem que cada parte deve:

- assegurar que todas as medidas que afetem o investimento sejam administradas de maneira razoável, objetiva e imparcial, em conformidade com seu ordenamento jurídico;
- garantir que suas leis, regulações e resoluções administrativas sobre qualquer assunto coberto pelo Acordo sejam publicadas e esforçar-se ao máximo para divulgá-las em formato eletrônico; e
- oferecer oportunidades razoáveis aos interessados em expressar sua opinião sobre medidas que o Estado membro pretenda adotar, em conformidade com sua legislação nacional.

Por fim, os ACFIs e o Protocolo Intra-Mercosul incluem um procedimento de prevenção de controvérsias por meio de consultas e negociações diretas, ao qual as partes devem recorrer obrigatoriamente antes de solicitar uma arbitragem (Estado-Estado).

O projeto de acordo sobre facilitação de investimentos apresentado pelo Brasil na OMC incorpora elementos que não estão incluídos nos ACFIs do Brasil, tampouco no Protocolo Intra-Mercosul. Entre eles, destaca-se a obrigação de estabelecer uma janela única eletrônica (SEW, sigla em inglês). Replicando um instrumento de amplo uso no âmbito do comércio, o Artigo 9 declara que a SEW "constituirá um único ponto de entrada para a apresentação de todos os documentos exigidos pelos organismos ou órgãos de regulamentação que intervêm na admissão, estabelecimento, aquisição e expansão de investimentos".

Apesar dos diferentes enfoques históricos sobre a proteção ao investimento estrangeiro, a Aliança do Pacífico e o Mercosul podem convergir em torno de uma agenda mutuamente benéfica de facilitação de investimentos. Isso fica em evidência com a disposição de todos os membros da Aliança em assinar o ACFI com o Brasil, ao invés de acordos tradicionais. Em junho de 2017, o bloco lançou sua própria iniciativa de facilitação de investimentos. Esta, ainda em sua etapa inicial, busca "aumentar os fluxos de investimento intrarregional, mediante a melhoria do clima de investimentos dos países membros, resultante da eliminação dos principais inibidores do investimento estrangeiro". A iniciativa ofereceria aos investidores estrangeiros "um canal de interlocução direta com as autoridades para contribuir com a melhora do ambiente de negócios na região"⁷. Além disso, Chile, Colômbia, México e os quatro membros originais do Mercosul assinaram, em dezembro de 2017, uma declaração ministerial em que 70 membros da OMC manifestam seu apoio ao desenvolvimento de um marco multilateral sobre facilitação de investimentos.

61 casos

Média anual de arbitragens internacionais investidor-Estado, 2010-2017

Uma pesquisa realizada recentemente pelo Banco Mundial, com 754 executivos de multinacionais, revelou que o segundo fator de relevância na hora de decidir investir em um país em desenvolvimento (logo após "estabilidade política e segurança") é contar com um ambiente legal e regulatório adequado⁸. A facilitação de investimentos aponta precisamente para isso, já que seus três elementos centrais podem ser sintetizados em: i) promover a transparência, ii) aplicar as normas de maneira previsível e consistente; e iii) simplificar gradualmente as formalidades e outros requerimentos aplicáveis ao investimento estrangeiro. Assim, a facilitação de investimentos aparece como uma alternativa mais eficaz e menos custosa que incentivos financeiros como subsídios ou isenções fiscais, quando se trata de atrair e reter IED.

No médio prazo, um acordo sobre facilitação de investimentos entre os dois blocos de integração latino-americanos contribuiria para gerar um ambiente mais atraente para o IED tanto de origem intrarregional como aquele proveniente do resto do mundo (instrumentos como o Ombudsman e a SEW são de natureza essencialmente não discriminatória). Uma segunda vantagem seria reduzir os elevados custos (financeiros, de recursos humanos e de incerteza) que vários membros da Aliança do Pacífico e do Mercosul têm enfrentado ao serem demandados em arbitragens investidor-Estado. Um acordo plurilateral que contenha mecanismos eficazes de prevenção de controvérsias minimizaria o número de arbitragens entre países de ambos os grupos⁹.

Reflexões finais

Hoje, já não basta que o investimento estrangeiro gere empregos ou divisas: também se exige, cada vez mais, que esteja alinhado com as políticas domésticas do país anfitrião (trabalhistas, de saúde, ambientais etc.). Trata-se de um novo paradigma, em que o investimento estrangeiro deve estar a serviço do desenvolvimento sustentável – de fato, este foi identificado como um mecanismo crucial para financiar os objetivos da Agenda 2030, sobretudo nos países em desenvolvimento. Essa mudança de paradigma explica, em grande medida, as intensas discussões atuais sobre como reformar a governança internacional de investimentos.

No âmbito global, existe a percepção generalizada de que, nos atuais acordos sobre investimento, os direitos dos investidores estrangeiros têm primazia sobre os direitos dos países anfitriões. Reverter esse desequilíbrio exige delimitar – e, em alguns casos, limitar – os padrões de proteção comumente contidos nos acordos tradicionais (por exemplo, o tratamento justo e equitativo, cuja interpretação em arbitragens internacionais foi utilizada de maneira vaga). Nesse contexto, a facilitação de investimentos terá um papel central para encontrar um novo equilíbrio, vantajoso tanto para os países quanto para os investidores. Ele deve ser caracterizado por uma maior ênfase na cooperação (inclusive a prevenção de controvérsias), em contraste com o atual paradigma, centrado quase que exclusivamente na proteção jurídica. A maioria dos acordos em vigor sobre investimento contém relativamente poucas disposições sobre facilitação de investimentos¹⁰.

Os ACFIs são uma exceção, proporcionando um modelo alternativo de governança, cujo peso se vê acrescido pela participação do Brasil no G20 e no BRICS. Tal modelo poderia constituir a base para uma convergência gradual entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico. No entanto, cabe notar que, como ainda não existe nenhum ACFI em vigor, é impossível avaliar sua efetividade quanto a seus objetivos.

a facilitação de investimentos aparece como uma alternativa mais eficaz e menos custosa que incentivos financeiros como subsídios ou isenções fiscais, quando se trata de atrair e reter IED.

Assim como existe uma tensão inerente entre a proteção do investimento estrangeiro e o direito do país anfitrião de regular, também existe uma potencial tensão entre esse direito e a facilitação de investimentos. O conceito de administração "razoável, objetiva e imparcial" das medidas que afetam o investimento estrangeiro está aberto à interpretação: uma medida que, para o regulador, cumpre esses critérios, pode ser considerada arbitrária para o investidor. Além disso, a simplificação de formalidades é totalmente justificável quando estas são arbitrárias ou quando existe superposição entre formalidades, mas, em outros casos, pode ser inconveniente sob uma ótica de política pública (por exemplo, se essas formalidades buscam prevenir atos de corrupção associados ao investimento estrangeiro, um tema muito atual na América Latina). Em resumo, a facilitação de investimentos deve alcançar um equilíbrio delicado entre diferentes objetivos. Por isso, é fundamental que qualquer instrumento futuro, seja regional ou multilateral, reconheça explicitamente o direito do país anfitrião de regular em prol do interesse público, como o fazem os ACFIs, o Protocolo Intra-Mercosul e a proposta apresentada pelo Brasil na OMC.

- ❶ As opiniões deste artigo são de responsabilidade do autor e não comprometem a CEPAL.
- ❷ Ver: Rozemberg, Ricardo; Gayá, Romina. *El MERCOSUR y la promoción de inversiones*. Instituto de Estrategia Internacional, Câmara de Exportadores da República Argentina, 2013.
- ❸ Todos os dados mencionados neste parágrafo foram extraídos de: <<https://bit.ly/2L8m2xh>>.
- ❹ Ver: Herreros, Sebastián; García-Millán, Tania. Opciones para la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La regulación de la inversión extranjera directa. In: *Serie Comercio Internacional* No. 135, CEPAL, 2017.
- ❺ Ver: Negri, Constanza B.; Panzini, Fabrizio Sardelli. O retorno dos acordos de investimento na agenda comercial brasileira. In: *Revista Pontes*, Vol. 12, No. 1. ICTSD, março de 2016.
- ❻ Os acordos com Chile, Colômbia, México e Peru já foram aprovados pelo Congresso brasileiro, e aguardam aprovação do Congresso desses países.
- ❼ Disponível em: <<https://bit.ly/2lp92pq>>.
- ❽ Segundo o Banco Mundial, 86% dos entrevistados considerou esse fator importante ou criticamente importante. Mais detalhes estão disponíveis no relatório publicado em 2017 pelo Banco Mundial com o título *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018*.
- ❾ Cabe notar que vários acordos sobre investimento vigentes entre membros da Aliança do Pacífico e do Mercosul incorporam a arbitragem investidor-Estado. A coexistência entre esses acordos e um eventual acordo plurilateral sobre facilitação de investimentos coloca desafios legais que transcendem o alcance deste artigo.
- ❿ Ver: UNCTAD. *World Investment Report 2017: investment and the digital economy*. UNCTAD: Genebra, 2017.



Sebastián Herreros

Oficial de Assuntos Econômicos da Divisão de Comércio Internacional e Integração da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

ALIANÇA DO PACÍFICO

O investimento estrangeiro como um caso de êxito na integração da Aliança do Pacífico.

Camilo Pérez Restrepo

A partir de uma análise dos fluxos de investimento da Aliança do Pacífico entre os membros do bloco e destes com o restante do mundo, o autor discute as políticas e os marcos regulatórios acordados no âmbito da Aliança e identifica as perspectivas que se abrem com a incorporação de membros associados.

Desde a sua criação, em 2011, a Aliança do Pacífico conseguiu atrair a atenção de vários atores internacionais, não somente pelo dinamismo econômico de seus membros (Chile, Colômbia, México e Peru), mas também por sua projeção internacional. Isso materializou-se em avanços como o estabelecimento de um Protocolo Comercial que engloba praticamente todas as trocas de bens e serviços entre seus membros, como também em uma série de progressos em matéria de facilitação do comércio, harmonização regulatória e cooperação em diferentes âmbitos de interesse regional.

Tais avanços despertaram o interesse de 52 países observadores em todo o mundo, sobretudo de Austrália, Canadá, Cingapura e Nova Zelândia, que decidiram perseguir o status de membro associado da Aliança do Pacífico.

Apesar do dinamismo com que as negociações da Aliança do Pacífico avançaram, o bloco tem sido frequentemente criticado pela falta de vínculos econômicos entre seus membros. Essa afirmação é, em alguma medida, correta: embora a implementação do Protocolo Comercial tenha sido iniciada há dois anos, o comércio no interior do grupo ainda é muito modesto. No entanto, os vínculos econômicos extrapolam a dimensão comercial: o investimento estrangeiro direto (IED) é uma das áreas em que os países da Aliança do Pacífico mostram maior complementaridade.

Entre os objetivos do bloco, está o aumento de fluxos de investimento entre seus membros e destes com o restante do mundo. Essa política de abertura ao investimento estrangeiro está alinhada com a alta qualificação do grau de investimento das economias que integram a Aliança, em comparação aos demais países da América Latina. Os membros do bloco também se destacam quando se trata de níveis de investimento privado e reservas internacionais.

Segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), entre 2012 e 2016, a média anual de IED na Aliança do Pacífico foi de US\$ 76,4 bilhões. Esse considerável montante coloca o grupo entre os cinco principais destinos de investimento no mundo, na medida em que corresponde a cerca de 40% dos fluxos recebidos pela América Latina no período.

O México foi o país que mais recebeu investimentos nesse período, com uma média anual de US\$ 31,9 bilhões (ver Tabela 1). O segundo destino foi o Chile, com cerca de US\$ 21,6 bilhões em fluxos médios anuais de IED entre 2012 e 2016. Já a Colômbia recebeu US\$ 14,5 bilhões; e o Peru, US\$ 8,2 bilhões, uma média anual considerável, se levarmos em conta o tamanho da economia desse país.

Aproximadamente 70% do investimento recebido pela Aliança do Pacífico tem como origem os Estados Unidos, Espanha, Canadá, Japão e Alemanha². Destaca-se também o investimento recebido da China, Reino Unido, Brasil, Coreia do Sul e França, assim como os fluxos internos ao próprio bloco. Esse quadro aponta para uma diversidade de atores vinculados às dinâmicas de investimento na região.

Tabela 1. Média anual de IED para os membros da Aliança do Pacífico (2012-2016*), em US\$ bilhões

| PAÍS | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Chile | 30,5 | 21,0 | 24,0 | 20,4 | 12,2 |
| Colômbia | 15,0 | 16,2 | 16,1 | 11,7 | 13,5 |
| México | 17,1 | 46,5 | 29,2 | 34,8 | 32,1 |
| Peru | 11,7 | 9,8 | 4,4 | 8,2 | 6,8 |
| Total Aliança do Pacífico | 74,4 | 93,6 | 73,9 | 75,3 | 64,7 |
| Total América Latina | 201,1 | 195,5 | 198,6 | 183,1 | 167,1 |

Fonte: CEPAL (2017)

*Os valores de 2017 ainda não estão consolidados em todos os países.

De acordo com os dados fornecidos pelos Bancos Centrais das quatro nações, entre 2012 e 2016, os investimentos dentro da Aliança do Pacífico totalizaram US\$ 9,2 bilhões, o que corresponde a pouco mais de 12% dos fluxos de investimento estrangeiro destinados à região.

A evolução dos volumes de investimento estrangeiro direcionados às economias da Aliança do Pacífico mostra que esses fluxos ainda estão muito ligados às dinâmicas de *commodities*. Observa-se, por exemplo, uma redução de 14% nos montantes de 2016 em comparação ao ano anterior; e uma queda ainda maior se tomarmos como base o ano de 2014. Essa variação acompanha a queda no preço de petróleo, cobre e outras matérias-primas que mais atraem o investimento estrangeiro nos países que integram a Aliança do Pacífico. Os investimentos internos ao bloco também apresentam uma contração em outros setores (como serviços), ainda que em percentuais menos expressivos.

Buscando tornar mais atraentes os mercados de capitais e de investimento da Aliança do Pacífico, os membros desse grupo têm trabalhado de maneira articulada no desenvolvimento de marcos regulatórios e políticas comuns. Destaca-se o Mercado Integrado Latino-Americano (MILA), em operação desde 2011, o estabelecimento do Passaporte de Investimento da Aliança do Pacífico, a assinatura de um convênio multilateral de dupla tributação e a emissão de um bônus para situações de catástrofes, em um período mais recente.

Os maiores incentivos ao investimento estrangeiro na Aliança do Pacífico foram criados por meio de reformas de harmonização regulatória. Entre os avanços alcançados em 2017, podemos destacar a assinatura, por parte dos membros do grupo, de um acordo voltado a evitar a dupla tributação (ADT). A implementação dessa medida gera incentivos para o investimento estrangeiro interno à Aliança do Pacífico e com aqueles países com os quais a Aliança tenha assinado um ADT³.

Outro avanço importante em matéria de atração de investimentos para a região foi a Declaração de Intenções sobre o estabelecimento do Passaporte de Fundos da Aliança do Pacífico, instrumento que permitirá a comercialização regional de fundos de investimento coletivo⁴. Para esse propósito, os países membros definiram um cronograma e deram início a um processo de revisão de seus respectivos marcos regulatórios. No momento, esse tipo de operações é possível entre Chile, Colômbia e Peru, e espera-se que favoreça

Tabela 2. Média anual de IED dentro da Aliança do Pacífico (2012-2016), em US\$ milhões

| Origem | Chile | Colômbia | México |
|--------------|--------------|--------------|------------|
| Chile | -- | 932 | 67 |
| Colômbia | 1.548 | -- | 88 |
| México | 166 | 546 | -- |
| Peru | 1.276 | 132 | 7 |
| Total | 2.990 | 1.610 | 162 |

Fonte: elaboração própria a partir de dados do UNCTAD World Investment Report (2017) e estatísticas de investimento estrangeiro direto dos Bancos Centrais de membros da Aliança do Pacífico

Tabela 3. Média anual de IED dos futuros membros associados para os países da Aliança do Pacífico (2012-2016), em US\$ milhões

| | Austrália | Canadá | Nova Zelândia | Cingapura |
|--------------|--------------|----------------|---------------|--------------|
| Chile | 77,0 | 82,8 | 50,2 | 2,7 |
| Colômbia | 20,0 | 339,0 | 0 | 26,8 |
| México | 199,1 | 2.422,8 | 13,6 | 81,6 |
| Peru | 0,1 | 1,5 | 0 | 38,0 |
| Total | 296,2 | 2.846,1 | 63,8 | 149,1 |

Fonte: elaboração própria a partir de dados do UNCTAD World Investment Report (2017) e estatísticas dos Bancos Centrais dos membros da Aliança do Pacífico

o financiamento de obras de infraestrutura, projetos de transporte, fundos imobiliários, entre outros projetos de investimento a nível regional.

Em 2018, a Aliança do Pacífico avançou ainda mais na agenda de investimento, com a emissão de um bônus regional para a gestão do risco de catástrofes (terremotos). O referido bônus foi emitido pelo Banco Mundial a pedido do grupo, com um valor de US\$ 1,3 bilhão – cifra recorde para essa instituição⁵. Essa medida oferece uma aproximação alternativa aos mercados de capitais e será essencial para fortalecer as finanças públicas dos países membros diante da ocorrência de terremotos, fenômeno comum na região.

Outra estratégia voltada à promoção e atração do investimento estrangeiro na Aliança do Pacífico envolve a articulação do trabalho das agências ProChile, ProColômbia, ProMéxico e PromPerú. Estas têm desenvolvido de forma conjunta várias feiras e atividades com vistas a promover o investimento estrangeiro em setores como agroindústria, indústria, novas energias, turismo, indústrias 4.0 e infraestrutura. Esse tipo de evento tem sido realizado nos países que mais investem na Aliança, como Estados Unidos, China, Coreia do Sul, Japão, Austrália e União Europeia (UE).

Em perspectiva, as negociações entre a Aliança do Pacífico e os países associados representam também um potencial de atração e diversificação do investimento estrangeiro recebido pela região. A Aliança do Pacífico anunciou a criação do status de "membro associado" em junho de 2017 e começou a negociar com Austrália, Canadá, Cingapura e Nova Zelândia. Com finalização prevista para meados de 2018, as tratativas incluem o investimento estrangeiro entre os 23 capítulos contemplados.

Os futuros membros associados, sobretudo Canadá e Cingapura, estão entre os 20 maiores investidores do mundo. No período 2012-2016, a média anual de fluxos de investimento do Canadá para o mundo foi de US\$ 62,6 bilhões e, no caso de Cingapura, esse volume alcançou o montante de US\$ 34,1 bilhões. Os investimentos no exterior de outros candidatos a membros associados foram menores: os fluxos anuais da Austrália totalizaram, em média, US\$ 2,7 bilhões; e da Nova Zelândia, apenas US\$ 123 milhões⁶. Sem dúvidas, os montantes dos fluxos de investimento desses países tornam atrativa a sua incorporação como membro da Aliança do Pacífico – daí o interesse em negociar acordos econômicos que incluam capítulos com cláusulas substanciais sobre investimento estrangeiro.

Entre esses países, o Canadá destaca-se com os maiores investimentos na Aliança do Pacífico: US\$ 2,8 bilhões ao ano, em média. Parte significativa desse volume, entretanto, concentrou-se no México, em virtude das conexões produtivas entre os dois países no âmbito do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês). Em termos comparativos, os demais países apresentam cifras expressivamente modestas: a Austrália ocupa a segunda posição, com um montante médio anual de US\$ 296,2 milhões destinados à Aliança; Cingapura, com US\$ 149,1 milhões; e Nova Zelândia, com US\$ 63,8 milhões.

Uma análise por setores dos fluxos de investimento dos futuros membros associados revela algumas tendências interessantes. Os investimentos do Canadá possuem uma posição

mais marcada na região e estão concentrados principalmente no setor de mineração e energia. O investimento da Austrália, Nova Zelândia e Cingapura podem ser classificados em quatro categorias: investimentos no setor industrial; energia e mineração; serviços; e, finalmente, na construção ou compra de projetos de construção de propriedade de raiz (*greenfield investment*).

Os fluxos de investimento estrangeiro são importantes, sobretudo quando se destinam ao setor produtivo, devido a seu potencial de gerar encadeamentos produtivos. Nesse sentido, será fundamental para a Aliança do Pacífico criar condições de intensificar os investimentos em setores nos quais já existe um certo grau de comércio intraindustrial. Tais setores incluem: transporte, maquinário, equipamentos eletrônicos e outros que já contam com uma base produtiva na região. Para a consolidação dessas cadeias globais de valor, será também fundamental que parte substancial do investimento e, em especial, da cooperação econômica oferecida pelos futuros membros associados, seja canalizada para a construção e modernização da infraestrutura na Aliança do Pacífico, sem dúvida um dos elos mais frágeis dentro do grupo.

❶ Este artigo é uma versão compacta das reflexões desenvolvidas no livro *La Alianza del Pacífico en los nuevos escenarios del Asia Pacífico*, publicado em 2017 pelo Centro de Estudos Ásia Pacífico da Universidade EAFIT, em colaboração com a Fundação Konrad Adenauer – Programa de Políticas Sociais para a América Latina (SOPLA).

❷ Disponível em: <<https://bit.ly/2aV7Ual>>.

❸ Para mais informações, consultar o comunicado de imprensa da XV reunião de Ministros das Finanças da Aliança do Pacífico. Disponível em: <<https://bit.ly/2st6NX8>>.

❹ O passaporte de investimento permite às instituições autorizadas comercializar e oferecer fundos de investimento de outras jurisdições no interior da Aliança do Pacífico, buscando estimular a captação de recursos em outros países, sem a necessidade de fazer um novo registro junto às autoridades regulatórias locais.

❺ Ver: <<https://bit.ly/2sijAba>>.

❻ Disponível em: <<https://bit.ly/2sXtDWj>>.



Camilo Pérez Restrepo
Professor e pesquisador
do Centro de Estudos Ásia
Pacífico, da Universidade EAFIT
(Colômbia). E-mail: cperezr1@
eafit.edu.co

BRASIL

Uma agenda para facilitar e promover o investimento brasileiro no exterior

Diego Bonomo

Partindo da premissa de que o investimento no exterior resulta em benefícios às empresas e à economia do país, o autor pontua as prioridades na agenda da indústria brasileira no âmbito doméstico e internacional e discute os desafios que se colocam ao avanço dessas frentes no Brasil.

A facilitação, promoção e proteção do investimento brasileiro no exterior é uma prioridade do setor privado brasileiro. O tema entrou no radar da indústria em 2008, quando a Confederação Nacional da Indústria (CNI) criou o Fórum das Empresas Transnacionais Brasileiras (FET), com o objetivo de defender uma agenda para aprimorar as políticas públicas voltadas à facilitação e promoção desse investimento.

Embora o Brasil tenha avançado no aperfeiçoamento dessas políticas, ainda há mais a fazer. Assim, esse artigo busca detalhar as agendas interna e externa – tanto no nível bilateral quanto no multilateral – a serem perseguidas pelo país para tornar suas multinacionais mais competitivas no exterior.

Importância

O investimento brasileiro no exterior é cercado de mitos. Esse fato pode ser compreendido se considerarmos que os resultados desse investimento são contraintuitivos. Embora direcionado a outros países, o investimento brasileiro no exterior pode gerar três principais benefícios para as empresas e para o Brasil: aumentar a produção e exportação; ampliar sua capacidade de inovação (tanto em termos de produtos quanto de processos); e criar e qualificar novos postos de trabalho no país.

Um levantamento realizado pela CNI demonstra que as exportações de empresas multinacionais industriais cresceram em ritmo mais acelerado do que as exportações gerais do país na última década (16,6% contra 6,7%). Outro trabalho da Confederação também mostra que empresas com investimentos no exterior se envolvem mais em atividades de pesquisa e desenvolvimento do que empresas não internacionalizadas (55% contra 6%).

Apesar desses benefícios, o investimento brasileiro no exterior enfrenta dois desafios. O primeiro diz respeito ao senso comum que associa o investimento fora do Brasil à “exportação de empregos”. Embora os dados apontem para o contrário, essa é uma percepção arraigada. Em parte, essa visão negativa que se criou das multinacionais brasileiras se deve ao fato de algumas delas terem sido beneficiadas pela política industrial de formação dos “campeões nacionais” e pela política de apoio às exportações de serviços – ambas relacionadas a uma narrativa reforçada pelo embate político-partidário e pelos desdobramentos da Operação Lava Jato e de outras operações de combate à corrupção.

O segundo é um desafio de política pública. Embora o país tenha avançado nos últimos anos em alguns itens da agenda, ainda não há uma política consistente e coerente de apoio ao investimento brasileiro no exterior, que o considere como elemento central das políticas industrial, de inovação e comercial do Brasil.

Diante desse cenário, cabe avançar em uma agenda de reformas microeconômicas e na negociação de acordos voltados à facilitação desse investimento. De um lado, há ações internas que dependem apenas do governo federal. De outro, há ações externas, de caráter bilateral e multilateral, que requerem tanto o esforço de mudança por parte do governo federal quanto a disposição dos países parceiros do Brasil para serem executadas.

US\$ 335,4 bilhões

Investimento Brasileiro
Direto em 2016

Fonte: Banco Central do Brasil
(2017)

Agenda interna

A agenda interna de facilitação do investimento brasileiro no exterior desdobra-se em três eixos principais: regulação, recursos e governança.

No eixo de regulação, o principal desafio é atualizar a legislação brasileira, defasada em relação às maiores economias do mundo. Há três instrumentos que merecem especial atenção. O primeiro é a Lei de Lucros no Exterior. Apesar de ter sido alterada em 2014, a Lei onera o investimento brasileiro no exterior, pois o Brasil é o único país a usar o modelo de tributação em bases universais¹. Na prática, isso significa que os demais países isentam a tributação sobre a renda do lucro de suas empresas, ao passo que o Brasil tributa. O ideal seria uma revisão do regime brasileiro como um todo. No curto prazo, é necessário ao menos estender o período para consolidar resultados das empresas no exterior e o crédito presumido de 9% até 2030; permitir o crédito presumido para todos os setores; e aprimorar a Lei para empresas coligadas.

O segundo é a Lei de Expatriados, de 1982, que está ultrapassada. A Lei gera custos elevados para expatriar funcionários às filiais no exterior e gera insegurança jurídica sobre quais dispositivos aplicar. O Projeto de Lei do Senado No. 138 (2017) pode ser uma saída, na medida em que busca substituir a regulamentação, sobretudo em pontos como a definição da legislação aplicável, adicionais de transferência e termos de compromisso.

O terceiro e último é a Lei do Preço de Transferência, que também foi alterada há alguns anos, mas precisa de revisão para seu aprimoramento para operações comerciais e financeiras entre a matriz no Brasil e filiais no exterior, sobretudo nos pontos relativos a salvaguardas, commodities, conceito de similaridade e impactos da variação cambial.

Além da modernização das três leis, é preciso também assegurar que haja recursos públicos disponíveis para apoiar o investimento brasileiro no exterior. Assim, no segundo eixo da agenda interna, o desafio é criar linhas competitivas de financiamento oficial às empresas que buscam investir no exterior e, principalmente, um seguro de crédito para cobertura de riscos políticos e extraordinários de investimentos no exterior de empresas brasileiras, controladas e coligadas, como fazem as agências de financiamento de todas as grandes economias, sem exceção. Como as oportunidades para as multinacionais do Brasil concentram-se em mercados com maior risco político – com destaque para África, América Latina e Ásia –, o financiamento e as garantias públicas são essenciais para viabilizar sua captura por essas empresas.

O terceiro e último eixo diz respeito à governança. Somente em 2016, com a edição do Decreto No. 8.807, foi estabelecido o primeiro locus adequado no governo federal para a coordenação interministerial voltada à facilitação e promoção do investimento brasileiro no exterior. O referido Decreto criou o Comitê Nacional de Investimentos (CONINV), colegiado da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) composto por sete ministérios e que possui competência para encaminhar recomendações ao Conselho de Ministros da CAMEX – instância decisória máxima da política comercial brasileira.

Apesar do avanço institucional, dois aspectos são estranhos no que toca ao CONINV. Primeiramente, o fato de ser presidido pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), que não possui jurisdição sobre a agenda interna de facilitação e promoção de investimentos, e detém jurisdição apenas parcial sobre os temas da agenda externa. Segundo: em contraste com outros colegiados da CAMEX (como o Comitê Nacional de Facilitação de Comércio e o Comitê Nacional de Promoção Comercial), o setor privado não faz parte do CONINV, mesmo sendo o principal agente dessa política pública. Cabe, assim, tanto a revisão da presidência do CONINV quanto a inclusão do setor privado em seu processo deliberativo, ainda que com voz e sem voto.

Agenda externa bilateral

Em complemento à agenda interna, há uma agenda externa bilateral que também é relevante. Esta é constituída por dois eixos principais: acordos e defesa política.

Os países em desenvolvimento e os ADTs

China
99

Índia
96

México
53

Brasil
33

O primeiro deles apresentou avanços nos últimos anos, embora não de forma homogênea. Há três tipos de acordos bilaterais que são importantes para facilitar, promover, proteger e, principalmente, reduzir a tributação do investimento brasileiro no exterior.

O primeiro e mais importante deles é o Acordo para Evitar a Dupla Tributação (ADT). Entre as principais economias emergentes, o Brasil possui a menor rede de ADTs², não tendo negociado nenhum novo acordo nos últimos 10 anos, marca rompida há poucas semanas com a conclusão de um acordo com a Suíça. Além disso, os 33 ADTs do país estão defasados e precisam ser revistos para aproximá-los das práticas internacionais. Assim, o Brasil precisa negociar ADTs prioritariamente com Estados Unidos, Colômbia, Alemanha, Reino Unido e Paraguai (nessa ordem); e revisar seus ADTs com Japão, França, China, Chile e Espanha (também nessa ordem). O desafio particular desse caso é superar a visão eminentemente fiscal desses acordos, decorrente do fato de sua negociação ser conduzida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). Esta ainda não enxerga os ADTs como instrumento de promoção e proteção de investimentos, fundamentais para o comércio exterior brasileiro.

O segundo é o Acordo Previdenciário. O país tem uma rede significativa desses acordos, mas, assim como no caso anterior, precisa negociar novos e modernizar os já existentes. Nesse caso, é necessário que o Brasil negocie Acordos Previdenciários prioritariamente com África do Sul, Angola, Áustria, China, Colômbia, Egito, Emirados Árabes Unidos, México, Holanda, Panamá, República Dominicana e Venezuela; e revisar os acordos com os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), Alemanha, Bélgica, França, Itália e os países ibero-americanos.

O terceiro é o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). Este é uma ferramenta relativamente nova na política comercial brasileira e busca inserir o país na rede de acordos de investimento, superando divergências antigas entre o Executivo e o Congresso Nacional no que diz respeito às cláusulas investidor-Estado e de expropriações indiretas. O Brasil já negociou nove ACFIs – com os países da Aliança do Pacífico (individualmente) e do Mercosul (em bloco), e com quatro países africanos. Além do desafio de internalizar no ordenamento jurídico brasileiro os acordos já existentes – o que também se aplica aos ADTs e Acordos Previdenciários –, o Brasil precisa expandir sua rede. Assim, é necessário negociar ACFIs prioritariamente com os demais países da América Latina, outros países africanos e os membros do BRICS (grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul); e com economias desenvolvidas como Estados Unidos e Japão.

Por fim, no eixo da defesa política do investimento brasileiro no exterior, cabe mencionar a recente adoção de um Código de Conduta por parte do MRE, que estabelece as regras para a condução dos diplomatas no apoio às empresas do país no exterior. A criação do instrumento é importante para alinhar o Brasil com a melhor prática internacional. Contudo, a elaboração desse documento sem uma consulta pública ao setor privado revela a ausência de uma visão clara sobre o valor do investimento brasileiro no exterior. O Código precisa ser revisto para que não seja interpretado pelos servidores públicos como um desestímulo ao apoio diplomático às multinacionais brasileiras.

Agenda externa multilateral

Apesar de apresentar uma menor amplitude de ganho e avanços mais lentos do que as agendas interna e bilateral, a agenda externa multilateral também merece destaque.

Nessa seara, são duas as frentes de atuação do Brasil. A primeira e mais relevante é o pedido para acesso à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esse processo exigirá que o país alinhe suas políticas e práticas àquelas da Organização. O impacto positivo dessa mudança deverá ocorrer, de forma mais acentuada, na legislação tributária, inclusive em áreas da agenda interna e externa bilateral, como a Lei do Preço de Transferência e o modelo dos ADTs. Assim, a acesso à OCDE cria um incentivo adicional para avançar as reformas no Brasil, que facilitarão e promoverão o investimento brasileiro no exterior.

A segunda frente são as negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Com a paralisação da Rodada Doha em 2008 e a retomada de uma agenda negociadora baseada em "pacotes" de pequenos acordos a partir de 2013, abriu-se a possibilidade para que o tema de investimentos retornasse à agenda da OMC. A Reunião Ministerial de Buenos Aires, em 2017, não estabeleceu mandato negociador sobre o assunto, mas criou um ambiente favorável ao fortalecimento de um grupo de países com preferências semelhantes, interessados em iniciar tratativas com vistas a um acordo multilateral de cooperação e facilitação de investimentos. Nesse sentido, o Brasil apresentou propostas sobre o tema, baseadas na sua bem-sucedida experiência com os ACFIs. Assim como no caso da acesso à OCDE, um acordo multilateral sobre investimentos no âmbito da OMC reforçaria a agenda de reformas do país.

Próximos passos

Há muito a avançar. As agendas interna e externa são extensas e devem ser perseguidas com comprometimento, tanto pelo governo federal quanto pelo setor privado. Cabe, porém, ressaltar três aspectos transversais que ainda não estão firmados nessa área da política comercial.

O primeiro é que o investimento brasileiro no exterior ainda não é considerado um elemento central da própria política comercial. Conforme já discutido, o estabelecimento do CONINV foi um avanço institucional importante, mas não suficiente para promover a mudança necessária para engajar áreas do governo federal que lidam com o tema tributário, fundamental em políticas de apoio a esse investimento. Falta, assim, um esforço maior para tornar o tema central nos debates no âmbito do Conselho de Ministros da CAMEX.

O segundo diz respeito à ausência, no Brasil, de medidas de sucesso das políticas públicas adotadas. Nesse caso, o país deveria mensurar seu sucesso em promover as recomendações da agenda interna e externa com base no avanço dessas políticas por parte de seus principais competidores. Em outras palavras: não basta avançar; é preciso avançar mais do que a concorrência.

O terceiro e último aspecto é a necessidade de se criar, entre as entidades de fomento e apoio empresarial, serviços voltados a estimular e apoiar o investimento no exterior por parte de empresas brasileiras de médio e grande porte. Já há exemplos em execução pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), e por entidades empresariais como a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), por meio do programa Indústria Global. No entanto, cabe avaliar a expansão da oferta desses serviços.

O investimento brasileiro no exterior traz benefícios inegáveis às empresas e à economia do país. Não se trata de uma escolha, mas de um imperativo da concorrência internacional: não priorizar essa agenda pode acarretar perda de posição frente aos competidores, com impacto negativo no emprego e na competitividade do Brasil. Nem o governo federal, nem o setor privado têm tempo a perder para executar essa agenda.

① Os Estados Unidos deixaram de usar tal modelo após a reforma tributária pela qual passou o país no período recente.

② A China possui 99 ADTs; a Índia, 96; e o México, 53.



Diego Bonomo

Gerente Executivo de Assuntos Internacionais da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

INVESTIDOR

Facilitação de investimentos: uma perspectiva prática

Andreas Dressler

O êxito na atração de investimentos depende de uma facilitação efetiva desses fluxos – e o apoio direto ao investidor desempenha papel chave nesse processo. Este artigo analisa os diferentes tipos de apoio oferecidos aos investidores e identifica os principais fatores que levam ao êxito de uma facilitação de investimentos.

Dependendo do contexto, existem duas definições predominantes de “facilitação de investimentos”. A primeira concentra-se em políticas, leis e regulações em determinada jurisdição com vistas a permitir que investidores estrangeiros estabeleçam e operem em determinado local – seja por meio de investimento de raiz² (*greenfield investment*) ou de outros modos de entrada, como uma aquisição ou investimento financeiro.

Em nota recente, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) define facilitação de investimentos como: “o conjunto de políticas e ações que visam a facilitar que os investidores estabeleçam e expandam seus investimentos, bem como conduzam seus negócios cotidianos no país destinatário. Nesse sentido, busca aliviar obstáculos de base ao investimento – por exemplo, por meio de melhorias na transparência e na informação disponibilizada aos investidores – e criar procedimentos administrativos mais eficientes e eficazes para os investidores e oferecer a estes melhor previsibilidade e estabilidade no ambiente político”³.

Embora essa definição mencione “ações” e “informação”, a ênfase está nos aspectos políticos e processuais do investimento. Essa visão também pode ser aplicada aos investidores no sentido mais amplo, ao invés de se restringir a um investidor ou projeto específico.

A segunda definição de “facilitação de investimentos” refere-se às atividades realizadas para dar suporte a um investidor. Isso envolve uma ampla gama de práticas de apoio oferecidas em várias fases do processo de investimento. Esse apoio é fornecido ou coordenado por meio de uma organização central – normalmente, uma agência de promoção de investimentos (IPA, sigla em inglês) –, que auxilia diretamente o investidor e organiza o apoio de outras organizações relevantes do setor público ou privado. Ainda que os objetivos da facilitação sejam semelhantes nas duas definições, a segunda enfatiza os requisitos práticos e operacionais de um investidor individual e seu projeto de investimento.

A diferença entre os dois entendimentos de “facilitação de investimentos” torna-se evidente quando nos debruçamos sobre suas implicações para temas caros a muitos investidores: incentivos ao investimento e contratação da força de trabalho.

Com base na primeira definição, os incentivos à facilitação de investimentos referem-se às regulações e procedimentos que regem como e dentro de que circunstâncias os incentivos são fornecidos. Estes incluem critérios de elegibilidade, procedimentos de candidatura, requisitos para a produção de relatórios e o processo para o desembolso de fundos. A efetiva facilitação de investimentos implica clareza, eficiência, transparência e imparcialidade dessas regulações e procedimentos. Na segunda definição, a facilitação de investimentos refere-se ao apoio oferecido na garantia de incentivos – o que inclui aconselhar na identificação de programas de incentivo relevantes, apresentar o investidor aos órgãos administrativos responsáveis, oferecer assistência prática no preenchimento das candidaturas e preparar a documentação de apoio necessária. Com isso, busca-se garantir que o investidor usufruirá dos benefícios para os quais seu projeto é elegível

Principais destinos de IED
na América Latina e no
Caribe em 2015

US\$ 64 bilhões

Brasil

US\$ 33 bilhões

México

US\$ 16 bilhões

Chile

US\$ 12 bilhões

Colômbia

US\$ 8 bilhões

Peru

Fonte: UNCTAD, 2017

– aspecto fundamental na escolha de um local por parte do investidor e no êxito da implementação do projeto.

No caso da contratação de força de trabalho, a primeira definição de “facilitação de investimentos” contempla as políticas e os procedimentos administrativos que um investidor estrangeiro deve seguir para contratar funcionários em determinado local. Já na segunda formulação, a facilitação de investimentos compreende o apoio para identificar, recrutar e treinar os funcionários necessários, levando em consideração o nível de qualificação e o cronograma do projeto do investidor. Essa facilitação pode envolver a assistência de agências de desenvolvimento da força de trabalho, universidades, faculdades técnicas e institutos de treinamento, bem como a própria IPA.

Tais exemplos revelam um alto grau de sobreposição e reforço mútuo entre as duas definições. Na ausência de políticas e procedimentos claros, o segundo tipo de facilitação se torna muito mais importante, pois é necessário apoio prático para auxiliar o investidor a navegar regras e regulações complexas ou ineficientes. Mesmo quando as políticas e os procedimentos estão em condições aceitáveis, isso, por si só, não garante que o investimento seja captado. O apoio prático desempenha, ainda, um papel fundamental na implementação do investimento, ou mesmo na escolha do próprio local.

Este artigo concentra-se nessa segunda definição de facilitação de investimentos, ou seja, o apoio prático e operacional fornecido por uma IPA. Embora essencial, a existência de políticas e regulações será tomada como um dado, além do controle imediato do investidor ou da IPA para determinado projeto de investimento.

A importância da facilitação de investimentos

A facilitação de investimentos é essencial para a atração de investimentos de várias maneiras.

- O apoio oferecido pela IPA pode operar como uma “abertura de portas” para potenciais investidores, que de outra forma não enxergariam nenhum benefício em se encontrar ou se comunicar com a IPA.
- A facilitação é a chave para ganhar projetos, especialmente em situações em que a IPA está competindo com outros locais por um investimento específico.
- Sob uma perspectiva de promoção de investimentos, o apoio oferecido por uma IPA pode ajudar a diferenciar o local e a própria IPA em relação a outros locais.
- Para alguns investidores, o apoio ou “serviço” oferecido por uma IPA reflete a qualidade do local em si, especialmente quando esta é a primeira experiência ou interação do investidor com esse local.
- A efetiva facilitação pode ampliar o escopo e a escala dos projetos de investimento. Ao fornecer um apoio direcionado, a IPA pode ajudar o investidor a identificar oportunidades para adicionar certas funções ou atividades a seu plano de investimento inicial.
- Em alguns casos, a facilitação pode até criar oportunidades de investimento onde estas não existiam anteriormente. Isso acontece quando a IPA ajuda um investidor a descobrir ou acessar oportunidades que esse investidor desconheceria na ausência dessa agência.

Por outro lado, uma facilitação falha por parte de uma IPA pode ter diversos efeitos negativos.

- Uma oferta inadequada de apoio impedirá que o local seja considerado por alguns investidores.
- Uma facilitação deficiente resultará na perda de projetos para concorrentes que oferecerem um apoio mais efetivo.
- A falha na facilitação pode prejudicar as relações da IPA com um investidor e impactar negativamente na reputação do local e da IPA. Em última instância, a facilitação deve oferecer algo de valor para o investidor. Esse “valor” aumentará a disposição do investidor de considerar aquele local e se engajar com a IPA naquela jurisdição.

Principais destinos de IED
na América Latina e no
Caribe em 2016

US\$ 59 bilhões

Brasil

US\$ 27 bilhões

México

US\$ 14 bilhões

Colômbia

US\$ 11 bilhões

Chile

US\$ 7 bilhões

Peru

Fonte: UNCTAD, 2017

O timing da facilitação de investimentos

Por vezes, supõe-se que a facilitação ocorre somente quando um investidor seleciona um local e começa a implementar seu projeto. No entanto, a facilitação também desempenha um papel fundamental antes da decisão sobre o destino do investimento. Como já mencionado, o apoio oferecido por uma IPA pode ser um aspecto importante dos esforços dessa agência para se promover a potenciais investidores. A facilitação também desempenha um papel fundamental nos esforços da IPA para atrair um investidor ou projeto específico, em especial quando em concorrência com outros locais.

Muitas IPAs ou governos continuarão a apoiar o investidor após a implementação do investimento. Esse tipo de apoio pós-investimento não faz parte da facilitação.

Requisitos do investidor e tipos de facilitação de investimentos

O apoio fornecido pelas IPAs deve refletir os requisitos dos investidores que estão buscando atrair. Em termos mais gerais, é necessário oferecer assistência em cinco áreas:

- 1 informação: análises de mercado, dados sobre determinados aspectos do local (como os custos de mão de obra) e aconselhamento, por exemplo, sobre o início de um negócio.
- 2 contatos: apresentar o investidor a agências governamentais, organizações de pesquisa ou potenciais fornecedores que sejam relevantes para o plano de investimento.
- 3 oportunidades: acesso a propostas ou projetos de investimento, por exemplo.
- 4 dinheiro: incentivos governamentais ou do capital de risco.
- 5 apoio prático: por exemplo, garantir permissões ou cumprir com outras obrigações administrativas.

O tipo de assistência que as IPAs podem oferecer aos investidores está relacionado ao *timing* da facilitação do investimento. Isso pode ser dividido em três fases ou cenários, cada um com objetivos e tipos distintos de apoio.

Cenário 1: o investidor não tem um plano específico de investimento

A IPA pode proporcionar facilitação antes mesmo de um investidor desenvolver um projeto ou plano de investimento, em especial quando o investidor é um alvo importante para a IPA. Os objetivos da facilitação nesse cenário são:

- estabelecer um relacionamento com o investidor; e
- explorar ou criar oportunidades para investimentos futuros.

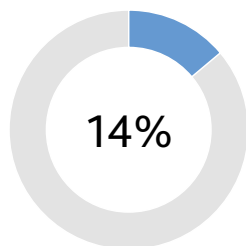
O tipo de suporte que a IPA pode oferecer nesse cenário inclui:

- informação sobre oportunidades de negócios específicas no local;
- informação sobre outras oportunidades exclusivas (por exemplo, disponibilidade de certas habilidades, financiamento ou projetos);
- apresentação a potenciais parceiros; e
- apresentação a clientes potenciais.

Nesse cenário, a facilitação deve ser altamente personalizada e ter a aparência de "exclusividade" para ser atraente ao investidor. Disso decorre que esse tipo de apoio, caso seja oferecido, só pode ser feito de modo seletivo, a investidores considerados estrategicamente importantes pela IPA.

Cenário 2: o investidor está avaliando locais

No segundo cenário, o investidor está buscando opções de locais para um projeto de investimento específico. Em situações como esta, é comum que a IPA esteja competindo com as agências de outros locais pelo investimento. Nesse sentido, a IPA trabalha para que o local seja considerado e o projeto seja, enfim, selecionado.



Queda nos fluxos de IED para a América Latina e o Caribe no período 2015-2016

Fonte: UNCTAD, 2017

Nessa fase do processo de investimento, o apoio que a IPA pode oferecer inclui:

- informação sobre fatores como força de trabalho, serviços públicos e custos;
- informação sobre procedimentos e requisitos regulatórios;
- identificação de propriedades adequadas;
- organização de visitas personalizadas a instalações específicas; e
- apresentação a contatos locais (por exemplo, possíveis parceiros, fornecedores ou funcionários).

As informações e o apoio oferecidos nessa fase devem ser cuidadosamente adaptados aos requisitos do projeto do investidor. Às vezes, os investidores (ou seus consultores) podem fornecer solicitações de informações em que descrevem os detalhes e o apoio de que precisam. Nesta fase, a efetiva facilitação exige uma clara compreensão do projeto do investidor, que a IPA pode obter por meio de discussões com a equipe de projeto do investidor. A IPA também deve ter ferramentas ou fontes estabelecidas, que lhe permitam responder e fornecer apoio rapidamente – como bancos de dados de propriedades e agências de recursos humanos.

Cenário 3: o investidor selecionou o local

Neste terceiro cenário, o investidor já selecionou o destino do investimento. No entanto, o projeto ainda não foi implementado, e existe o risco de que isso não ocorra. A facilitação é necessária para garantir que o projeto seja implementado de maneira eficiente e exitosa. Outro objetivo da facilitação nesta fase é identificar oportunidades para o investidor expandir ou aprimorar o projeto.

O tipo de assistência que a IPA pode fornecer nesta fase inclui:

- apoio aos requisitos regulatórios (por exemplo, licenças de construção, conformidade com regras aduaneiras);
- apoio ao recrutamento de funcionários;
- apoio na garantia de propriedade e infraestrutura;
- apoio na garantia de que o investidor usufruirá de incentivos (processo de candidatura e aprovação);
- apoio com comunicações e relações públicas;
- apoio com questões de expatriados (tais como vistos, moradia, acesso à escola e integração); e
- apresentação a prestadores de serviços relevantes (recursos humanos e assessoria na parte legal e imobiliária, por exemplo).

É durante essa fase que o apoio oferecido pela IPA é mais prático e direto e tem o maior potencial de fornecer valor ao investidor em termos de acelerar ou simplificar a implementação do projeto.

Efetividade da facilitação de investimentos

Embora a maioria das IPAs ofereça muitos ou mesmo todos os tipos de apoio descritos, existem poucas informações sobre como a efetiva facilitação de investimento ocorre na prática. Poucas IPAs realizam pesquisas de satisfação do cliente para que seu apoio seja avaliado pelo investidor. Também são poucas as pesquisas sobre o tópico "adicionalidade", isto é, o grau com que a intervenção do governo ou da IPA (ou seja, a facilitação) desempenhou um papel na decisão pela realização de um investimento, bem como no *timing* e no escopo do investimento.

Os comunicados de imprensa e os "depoimentos" divulgados pela IPA não raro expõem elogios dos investidores ao trabalho da agência e destacam o papel significativo que o apoio dessa agência desempenhou ao permitir o seu investimento. Não há dúvida de que muitas IPAs oferecem uma excelente facilitação – o que é fundamental para garantir investimentos.

A Organização Mundial de Agências de Promoção de Investimento em números

170 membros

130 países

O apoio oferecido pela IPA muitas vezes fica aquém das expectativas dos investidores. Na ânsia de garantir um investimento, essas agências tendem a assumir excessivos compromissos e acabam sendo incapazes de fornecer o nível de apoio que o investidor foi levado a esperar. A facilitação de investimentos também pode parecer lenta e burocrática para os investidores do setor privado, refletindo procedimentos e regulações do governo. A IPA também depende em grande medida da colaboração de outras agências e organizações que podem não entender o significado da facilitação de investimentos ou compartilhar o entusiasmo da IPA por oferecer suporte de alta qualidade.

Em muitos casos, a IPA simplesmente não possui recursos (especialmente pessoal) para proporcionar facilitação efetiva, particularmente quando isso precisa ser equilibrado com as outras responsabilidades da agência e as demandas de ministros ou outras partes interessadas. Algumas IPAs também carecem do conhecimento ou entendimento do setor sobre o modelo de negócios do investidor e os requisitos do projeto (tanto técnicos como comerciais) para fornecer suporte sob medida.

Fatores-chave de sucesso na facilitação de investimentos

Considerando os desafios descritos, os principais fatores de sucesso para a efetiva facilitação podem ser encontrados nas seguintes áreas: investidores qualificados; gestão de expectativas; definição de serviços específicos; e parcerias.

Classificando os investidores

Mesmo IPAs bem preparadas não são capazes de oferecer o mesmo nível de apoio a todos os investidores. Portanto, é preciso que tais agências definam o grau de apoio fornecido a diferentes tipos de oportunidades. Isso exige a classificação de potenciais investidores ou oportunidades utilizando critérios como o potencial benefício econômico ou sua adequação à estratégia de atração de investimentos da IPA. Embora muitas IPAs se concentrem nos benefícios econômicos de um possível investimento (por exemplo, despesas de capital, geração de emprego, folha de pagamento e receita tributária), a qualificação pode incluir uma série de outros critérios não financeiros. Algumas delas podem refletir as políticas de desenvolvimento do governo – atrair investimentos para áreas rurais ou socialmente desfavorecidas, estimular a inovação ou o desenvolvimento de certas tecnologias, para citar alguns casos. Esses outros fatores de qualificação incluem os chamados “critérios de sustentabilidade” para investimento estrangeiro direto (IED), que podem ser usados para avaliar a atratividade e provável impacto de um investimento com base em várias considerações sociais, ambientais ou de governança⁴.

A qualificação exige acesso a informações sobre as atividades e os planos de potenciais investidores – o que, muitas vezes, pode ser confidencial. Algumas IPAs buscam obter essas informações por meio de questionários, mas a realização de uma discussão estruturada com o investidor pode ser, na prática, mais eficaz. Independentemente do método utilizado, o objetivo da qualificação é permitir que a IPA faça uma escolha bem fundamentada em relação ao nível de suporte – e, portanto, de recursos – que será dedicado a determinado investidor. Uma das vantagens da qualificação é que ela também gera o tipo de informação sobre o investidor que pode ajudar a IPA a fornecer uma melhor facilitação.

Administrando expectativas

Em suas discussões com potenciais investidores, as IPAs devem deixar claro que tipo de apoio está disponível e sob quais circunstâncias ele é oferecido. Isso ajudará a gerenciar as expectativas do investidor e reduzirá o risco de decepção no final do processo. A gestão da expectativa também envolve informar o investidor sobre o *timing* do apoio, bem como as entidades que estarão envolvidas na facilitação. Do ponto de vista legal, também é importante para o investidor entender no início do processo que a facilitação não implica uma garantia, por exemplo, de que o investidor receberá incentivos ou propriedade.

Definindo serviços específicos

Uma maneira de administrar as expectativas é a definição, por parte da IPA, de “portfólios de serviços” específicos – da mesma forma que as empresas de consultoria do setor

privado. Um número crescente de agências tem adotado essa abordagem, que possui várias vantagens importantes: a IPA é capaz de mostrar, por meio de sua oferta de serviços, que entende os requisitos do investidor; a IPA é capaz de desenvolver uma oferta de serviços que reflita sua capacidade de entrega; e as empresas entendem claramente que tipo de apoio elas podem receber como parte da facilitação. No outro extremo do espectro, algumas IPAs ainda usam ofertas de suporte abertas ("nós ajudaremos você com todas as suas necessidades"), criando expectativas irreais e aumentando o risco de frustrar os investidores.

Trabalhando com parceiros

Mesmo as maiores IPAs do mundo dependem de outras entidades para fornecer alguns aspectos da facilitação de investimentos. Estas podem incluir organizações do setor público e privado, como agências de desenvolvimento econômico, outras agências governamentais ou ministérios, autoridades eleitas, câmaras de comércio, associações industriais ou grupos de interesse, universidades e instituições de pesquisa, parques tecnológicos, empresas locais e investidores estrangeiros já existentes, bem como uma gama de empresas de serviços profissionais em áreas como imóveis, recursos humanos, leis, impostos e contabilidade. As áreas em que esses parceiros podem oferecer apoio são igualmente amplas, estendendo-se desde a ajuda ao desenvolvimento de argumentos para atrair investidores (por exemplo, informações sobre a disponibilidade de habilidades) até o apoio prático durante o processo de implementação (como no caso da garantia de licenças ambientais). Muitas IPAs desenvolveram um grupo de parceiros para cobrir vários aspectos da facilitação. Isso permite que eles ofereçam uma facilitação mais ágil e abrangente, especialmente quando os papéis e responsabilidades dos vários parceiros durante o processo de facilitação foram definidos com antecedência. A capacidade de proporcionar uma efetiva facilitação é reforçada quando a IPA e os seus parceiros ganham experiência prática por meio do trabalho em projetos de investimento e desenvolvem uma compreensão conjunta do tipo de apoio que os investidores necessitam.

Considerações finais

Este artigo definiu a facilitação de investimentos como o apoio prático oferecido aos investidores pelas IPAs e seus parceiros, em oposição às políticas e regulações que regem o investimento em determinada jurisdição. Regras e regulações tendem a ser amplas e estáticas, aplicadas a grandes grupos de investidores e mudam apenas com pouca frequência. O apoio oferecido por uma IPA aos investidores é dinâmico e reativo, adaptando-se às necessidades do investidor e às exigências de ganhar ou implementar um projeto de investimento. O potencial para as coisas darem errado nesse processo é alto, e as IPAs estariam bem aconselhadas a desenvolver uma abordagem prática e estruturada para a facilitação, que reflète tanto as necessidades do investidor quanto a capacidade da IPA de proporcionar uma facilitação efetiva.

❶ Este artigo é uma versão da *think piece* publicada pelo autor na Plataforma E15, disponível em: <<https://bit.ly/2L1yIFj>>.

❷ Trata-se de um tipo específico de investimento estrangeiro direto (IED), voltado ao desenvolvimento de nova capacidade produtiva.

❸ Disponível em: <<https://bit.ly/2kx7kEc>>.

❹ Ver: Sauvart, Karl P.; Mann, Howard. *Towards an Indicative List of FDI Sustainability Characteristics*. E15Initiative. Geneva: ICTSD e WEF, 2017.



Andreas Dressler
Diretor-executivo da Location
Decisions.

Publicações



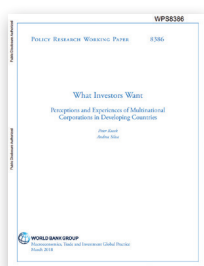
Mecanismo de Solução de Controvérsias nos Acordos Regionais de Comércio: modos, desafios e opções para uma resolução efetiva de disputas **ICTSD – abril 2018**

A importância dos acordos regionais de comércio (ARC) e seus mecanismos de solução de controvérsias (MSC) deve continuar aumentando diante dos desafios enfrentados pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Este estudo examina a evolução dos ARC e identifica as características comuns a esses acordos em matéria de MSC. Seis aspectos são destacados na análise: início; método de solução; procedimentos para adjudicação; aplicação; abertura; e arranjos institucionais. O autor delinea, ainda, opções políticas para que esses mecanismos sejam mais acessíveis e efetivos. O estudo completo pode ser acessado [aqui](#).



Desenvolvendo a estratégia climática de longo prazo da União Europeia **ICTSD – abril 2018**

Houve muitas mudanças desde que a Comissão Europeia publicou, em 2011, um mapa de ação para avançar rumo a uma economia competitiva e de baixo carbono até 2050. Por sua vez, o Acordo de Paris estabeleceu uma nova abordagem para as mudanças climáticas, além de condições científicas e tecnológicas para a elaboração de um mapa de ação para 2050. Nesse contexto, o Conselho Europeu convidou a Comissão a apresentar, no início de 2019, uma proposta de estratégia para reduzir, no longo prazo, as emissões de gases de efeito estufa da União Europeia (UE), em conformidade com o Acordo de Paris. Este documento busca contribuir com sugestões para essa nova estratégia. Para acessar o texto completo, clique [aqui](#).



O que querem os investidores: percepções e experiências das corporações multinacionais nos países em desenvolvimento **Banco Mundial – março 2018**

Este documento apresenta os resultados de uma pesquisa realizada junto a 754 executivos de empresas multinacionais com filiais em países em desenvolvimento. Da mesma forma, discute as perspectivas corporativas e a tomada de decisões nas etapas do ciclo de investimentos: atração; entrada e implementação; operações e expansão; vínculos com a economia local; e, em alguns casos, desinvestimento e saída. O estudo revela que a estabilidade política e o ambiente regulatório favorável constituem os dois principais fatores que influenciam nas decisões de investimento dessas empresas. Para saber mais sobre o perfil e as preferências das multinacionais pesquisadas, clique [aqui](#).



Rumo a um marco internacional para a facilitação de investimentos **OCDE – abril 2018**

O investimento é fundamental para o crescimento e o desenvolvimento sustentável. Dentro de condições adequadas, pode melhorar a capacidade produtiva e o potencial de crescimento da economia receptora, bem como criar empregos e melhorar os níveis de vida. Fluxos de investimento permitem, ainda, a transferência de tecnologia e conhecimento e estimulam o investimento nacional, inclusive mediante a criação de vínculos com fornecedores locais. É por esses motivos que a facilitação do investimento ocupa um lugar cada vez mais importante na agenda econômica mundial. Este estudo busca iniciar um debate sobre o desenvolvimento de um marco internacional para a facilitação de investimentos que dê suporte a um crescimento sustentável e inclusivo. O texto completo pode ser acessado [aqui](#).

EXPLORE O MUNDO DO COMÉRCIO E DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL POR MEIO DA REDE BRIDGES DO ICTSD

PUENTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque na América Latina e no Caribe - Publicação em espanhol
www.ictsd.org/news/puentes

BRIDGES

Informações sobre comércio sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável
Enfoque internacional - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/bridges

桥

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque internacional - Publicação em chinês
www.ictsd.org/news/qiao

МОСТЫ

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque nos países da CEI - Publicação em russo
www.ictsd.org/news/bridgesrussian

BRIDGES AFRICA

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque na África - Publicação em inglês
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável
Enfoque nos países francófonos da África - Publicação em francês
www.ictsd.org/news/passerelles



International Centre for Trade and Sustainable Development

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

A produção de PONTES tem sido possível
graças ao apoio generoso de:

**DFID - Departamento do Reino Unido para
o Desenvolvimento Internacional**

**SIDA - Agência Sueca de Desenvolvimento
Internacional**

**DGIS - Ministério de Relações Exteriores
da Holanda**

**Ministério de Relações Exteriores da
Dinamarca**

O PONTES também beneficia de
contribuições de especialistas na área
de comércio e desenvolvimento sustentável
na forma de artigos.

O PONTES recebe propostas de publicidade
ou de patrocínio que contribuam para a
redução de seus custos de publicação e que
ampliarem o acesso aos seus leitores.
A aceitação de tais propostas fica a critério
dos editores.

As opiniões expressadas nos artigos
publicados no PONTES são exclusivamente
dos autores e não refletem necessariamente
as opiniões do ICTSD.



Creative Commons Attribution-
NonCommercial-NoDerivatives 4.0
International [License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

ISSN 1813-4394

