

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2671

**AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA
E O REGIME INTERNACIONAL
DE INVESTIMENTOS: UMA ANÁLISE
DO ACFI DO BRASIL COM ANGOLA
E MOÇAMBIQUE**

**ANA SAGGIORO GARCIA
GABRIEL TORRES**



**AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA
E O REGIME INTERNACIONAL
DE INVESTIMENTOS: UMA ANÁLISE DO
ACFI DO BRASIL COM ANGOLA
E MOÇAMBIQUE¹**

**ANA SAGGIORO GARCIA²
GABRIEL TORRES³**

1. Os autores agradecem a leitura cuidadosa, apontamentos e comentários críticos de Ely Xavier Junior, Michelle Sanchez Rattton, Luís Fernando Tironi, Renato Baumann e Carlos Milani, sem os quais o texto não teria alcançado a qualidade desejável.

2. Professora adjunta do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGCS/UFRRJ). Pesquisadora na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail*: <anasaggioro@puc-rio.br>.

3. Assessor técnico júnior na Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ). *E-mail*: <gabrielbt95@gmail.com>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

CARLOS VON DOELLINGER

Diretor de Desenvolvimento Institucional
MANOEL RODRIGUES JUNIOR

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
FLÁVIA DE HOLANDA SCHMIDT

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
JOSÉ RONALDO DE CASTRO SOUZA JÚNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de
Inovação e Infraestrutura**
ANDRÉ TORTATO RAUEN

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
LENITA MARIA TURCHI

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**
IVAN TIAGO MACHADO OLIVEIRA

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
ANDRÉ REIS DINIZ

OUVIDORIA: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F53; F55; F59; F63.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2671>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	6
2 BREVE HISTÓRICO DO DEBATE SOBRE OS TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO	8
3 CRÍTICAS E O CONTEXTO DE REFORMA DOS TBIS	15
4 O MODELO BRASILEIRO DE ACFI	22
5 A ÁFRICA NO REGIME INTERNACIONAL DE INVESTIMENTOS	30
6 ANGOLA: UM BREVE BALANÇO DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO, FACILITAÇÃO E PROTEÇÃO DE INVESTIMENTOS	38
7 MOÇAMBIQUE: UM BREVE BALANÇO DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO, FACILITAÇÃO E PROTEÇÃO DO INVESTIMENTO	53
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	71

SINOPSE

Este trabalho resulta do projeto *A agenda externa do Brasil para a África: avaliações e propostas*, no qual se analisa a atuação do Brasil no regime internacional de facilitação e proteção de investimentos, a fim de realizar um balanço dos efeitos do novo Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) para os investimentos brasileiros em Angola e Moçambique. Neste texto, apresentam-se: o contexto histórico de surgimento dos tratados bilaterais de investimentos; as crescentes críticas de natureza política, econômica e social sobre os efeitos dos tratados sobre as políticas públicas dos países signatários, bem como o contexto atual de reformas dos modelos de acordo, no qual se insere o ACFI do Brasil; e a inserção dos países africanos no regime internacional de investimentos, com seu enquadramento legislativo doméstico, bilateral e regional para facilitação e proteção do investimento estrangeiro. Por fim, fornece-se um panorama sobre as políticas públicas relevantes ao investimento estrangeiro em Angola e Moçambique, mostrando um quadro comparativo do ACFI assinado com o Brasil e os demais tratados bilaterais de investimentos em vigor em cada um desses países.

Palavras-chave: investimento externo direto; tratados bilaterais de investimento; Brasil; África.

ABSTRACT

This paper results from the project "Brazil's external agenda for Africa: evaluations and proposals", within which we analyze Brazil's performance in the international investment facilitation and protection regime, in order to take stock of the effects of the new Agreement of Cooperation and Investment Facilitation (ACFI) for Brazilian investments in Angola and Mozambique. We present the historical context of the emergence of bilateral investment treaties; the growing criticism of a political, economic and social nature about the effects of the treaties on public policies of the signatory countries, as well as the current context of reforms of the agreement models, in which the Brazilian ACFI is placed; the insertion of African countries in the international investment regime, with their domestic, bilateral and regional legislative framework to facilitate and protect foreign investment; and, finally, we provide an overview of public policies relevant to foreign investment in Angola and Mozambique, showing a comparative chart of the ACFI signed with Brazil and the other bilateral investment treaties in force in each of these countries.

Keywords: foreign direct investment; bilateral investment treaties; Brazil; Africa.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado do projeto *A agenda externa do Brasil para a África: avaliações e propostas*, no qual se analisa a atuação do Brasil no regime internacional de facilitação e proteção de investimentos e se faz um balanço dos efeitos do novo Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) para os investimentos brasileiros em Angola e Moçambique. Nesse sentido, este primeiro Texto para Discussão traz os resultados parciais da pesquisa, focando a temática do regime internacional de investimentos.¹ Objetiva-se aqui apresentar, de forma resumida, as principais questões e debates relevantes para o Brasil e para os países africanos dentro dessa temática.

Os acordos de proteção de investimentos têm sua origem ainda no século XIX, mas ganham força e relevância no período pós-guerra com o contexto geopolítico da Guerra Fria e de descolonização de países na África e na Ásia. Com a abertura de mercados e o período da globalização nos anos 1990, os tratados bilaterais de investimento (TBIs) adquirem alcance global, envolvendo quase todos os países do mundo. Esses tratados refletiram as assimetrias econômicas entre os países, e suas regras expressam o poder de empresas multinacionais no capitalismo no século XX, resultando na limitação do escopo de atuação dos Estados nacionais sobre suas políticas públicas em temas de interesse abrangente, como questões de direitos humanos, sociais e ambientais. A cláusula mais sensível dos TBIs permite ao investidor estrangeiro levar um Estado nacional a foros de arbitragem internacional, desviando-se dos foros domésticos em casos de conflitos e disputas em torno do investimento. Os países latino-americanos signatários de TBIs foram especialmente afetados por essa regra, mas não somente eles: países africanos vêm sendo, nos últimos anos, também levados a foros internacionais de arbitragem com base em seus TBIs, resultando em custos altos para países tradicionalmente pobres.

1. O conceito de “regime internacional de investimentos” encontra-se na literatura sobre tratados e acordos de investimentos em geral, sendo também a nomenclatura utilizada pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – Unctad (disponível em: <<https://bit.ly/3x4ecMd>>). O conceito clássico de regimes na literatura de relações internacionais tem origem na definição de Stephen Krasner: “Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (Krasner, 2012, p. 93).

Tais aspectos críticos e questionamentos quanto à efetividade dos TBIs para garantir e aumentar o fluxo de investimentos levaram a que, atualmente, muitos países busquem reformular e reformar seus parâmetros. É precisamente nesse contexto de reforma que se enquadra o novo modelo brasileiro de ACFI. Nos anos 1990, os TBIs assinados pelo Brasil não foram ratificados pelo Congresso Nacional; porém, com a crescente expansão internacional de empresas brasileiras, o país muda sua posição, uma vez que agora visa proteger e promover suas próprias empresas no exterior. Em 2015, os três primeiros ACFIs foram assinados precisamente com países africanos: Angola, Moçambique e Malawi. Conforme se discutirá adiante, o ACFI traz aspectos inovadores que atenuam os elementos críticos dos TBIs tradicionais, porém sua implementação deverá ser acompanhada para que tenha efeitos positivos no sentido de investimentos social e ambientalmente responsáveis, tal como o modelo brasileiro se propõe.

O momento de reformas no regime internacional de investimentos também envolveu os países africanos. Mostrar-se-á que muitos países do continente africano deram início a reformas nas suas legislações domésticas, além de conduzir negociações com modelos de TBIs já modernizados. Adicionalmente, os países africanos estão envolvidos em um conjunto de acordos regionais com disposições sobre investimentos e livre-comércio. Apontar-se-á que a África segue sendo palco de inserção competitiva de grandes projetos impulsionados pelas potências tradicionais e emergentes, e que o cenário de crise internacional gerado pela pandemia do coronavírus tem impactos significativos sobre o continente, particularmente naqueles países dependentes da exportação de *commodities* minerais, como petróleo.

Nesse cenário, Angola e Moçambique já vinham experimentando uma queda na entrada de investimentos externos diretos (IED) nos últimos anos. Enquanto Angola tem um número reduzido de TBIs e não é membro do Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (Ciadi), Moçambique está enredado em um conjunto de TBIs e foi levado à arbitragem do Ciadi em dois casos. Ao mesmo tempo, Angola reformou sua legislação nacional de investimentos, e Moçambique fez reformas em legislações setoriais. Mostram-se, para ambos os países, as diferenças do ACFI assinado com o Brasil e os demais TBIs, estando o ACFI entre Brasil e Angola já em vigor.

Este é o primeiro Texto para Discussão do projeto, resultante de pesquisa bibliográfica com base em artigos acadêmicos, documentos de organizações internacionais (com destaque para a Unctad), documentos publicados pelos governos nacionais e consulta aos bancos de dados sobre investimentos (Investment Policy Hub, FDI Markets, UnctadStat e outros). A análise parte das relações internacionais e trata das relações de poder e das assimetrias no sistema internacional, tendo, assim, evidentes limitações quanto a uma análise técnica a partir do direito internacional. A próxima etapa da pesquisa irá trabalhar os dados das relações de investimento, financiamento e cooperação do Brasil com Angola e Moçambique, bem como trará um balanço de entrevistas a serem realizadas no formato remoto com alguns atores-chave nos dois países, a fim de obter avaliações qualitativas, a partir do olhar dos atores locais sobre as relações com o Brasil, os impactos dos projetos de investimento e cooperação e, ainda, os potenciais efeitos dos ACFIs.

No que segue, apresentar-se-ão: o contexto histórico dos tratados bilaterais de investimentos; as crescentes críticas de natureza política, econômica e social sobre os efeitos dos tratados sobre as políticas públicas dos países signatários, bem como o contexto atual de reformas nos modelos de acordo, no qual se insere o acordo sobre cooperação e facilitação de investimentos do Brasil; e a inserção dos países africanos no regime internacional de investimentos, com seu enquadramento legislativo doméstico, bilateral e regional para facilitação e proteção do investimento estrangeiro. Por fim, finalizar-se-á com um panorama sobre as políticas públicas e regulações nacionais relevantes ao investimento estrangeiro em Angola e Moçambique, mostrando um quadro comparativo do ACFI assinado com o Brasil e os demais tratados bilaterais de investimentos em vigor em cada um desses países.

2 BREVE HISTÓRICO DO DEBATE SOBRE OS TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO

Segundo a Unctad, um TBI (ou BIT, em inglês) é um acordo entre dois países referente à promoção e à proteção do investimento realizado por empresas de cada país em ambos os territórios. A grande maioria dos acordos internacionais de investimento (AII) são TBIs. Dentro da categoria de AII estão, além dos TBIs, os tratados de livre comércio e demais tratados que contêm cláusulas estruturantes sobre investimento.² A construção de um marco jurídico para

2. Disponível em: <<https://bit.ly/3x51Y63>>. Acesso em: jul. 2020.

proteger empresas multinacionais em negócios no exterior não é um tema novo, mas ganhou enorme importância a partir da década de 1990. Atualmente, existem 2.896 TBIs e outros 389 AIs assinados.³ Na tabela 1, mostra-se um *ranking* de países com maior número de TBIs.

TABELA 1
Países com maior número de TBIs

Posição	País	TBIs	Outros AIs
1	Alemanha	129	71
2	China	125	24
3	Suíça	112	37
4	Turquia	109	20
5	Egito	100	13
6	Reino Unido	100	72
7	França	98	71
8	Coreia do Sul	94	21
9	Bélgica	92	71
10	Luxemburgo	92	71

Fonte: dados da Unctad (2020).

Elaboração dos autores.

Vandavelde (2009) aponta que as origens estão nos “tratados de amizade, comércio e navegação” estabelecidos pelos Estados Unidos no século XIX. Esses tratados garantiam “proteção especial” ou “proteção completa e perfeita” à propriedade de cidadãos de uma parte em território da outra parte. Essa proteção da propriedade aparecia vinculada às relações comerciais. Os tratados já previam pagamento de compensação por expropriação e garantias de tratamento nacional e da nação mais favorecida aos cidadãos de uma parte, para que exercessem determinadas atividades de negócios em território da outra parte. Notoriamente, o foco desses tratados era a proteção ao direito de propriedade, e não propriamente ao investimento. Nesse período, os países latino-americanos aderiram à Doutrina Calvo, pela

3. Ver: <<https://bit.ly/3g0ohUM>>.

qual os investidores estrangeiros teriam tratamento igual ao concedido pelo país anfitrião aos seus próprios investidores (Vandeveldel, 2009, p. 4-6).⁴

Os primeiros tratados bilaterais de investimento, tal como conhecidos hoje, foram negociados no período pós-Segunda Guerra Mundial. Eles eram acordos essencialmente não recíprocos e assimétricos: eram elaborados por um país desenvolvido e oferecido ao país em desenvolvimento. Isso levou a uma dimensão ideológica dos acordos, tendo em vista que, na prática, as obrigações recaíam principalmente sobre os países em desenvolvimento. Os primeiros tratados foram firmados em 1959 entre Alemanha e Paquistão e Alemanha e República Dominicana, e foram seguidos por vários países europeus (Vandeveldel, 2009, p. 14).

O contexto geopolítico foi determinante: de um lado, os processos de descolonização tornavam os países recém-independentes mais nacionalistas, em termos econômicos, e mais céticos no tratamento a multinacionais das antigas metrópoles; de outro, a emergência do bloco soviético nesse período se fundava sobre nacionalizações e expropriações de ativos privados e estrangeiros. É notório o debate ocorrido no início dos anos 1970 no âmbito das Nações Unidas. Ali, países do antigo bloco soviético e países em desenvolvimento juntaram esforços para estabelecer o direito de expropriar investimentos estrangeiros sem pagamento de valor de mercado para os ativos expropriados.

Em maio de 1974, a Assembleia Geral adotou a declaração para uma Nova Ordem Econômica Internacional, a qual estipulava que Estados tinham soberania plena sobre seus recursos naturais e atividades econômicas, o que incluía o direito à nacionalização ou transferência do título de propriedade a nacionais (Vandeveldel, 2009, p. 12). Logo, em dezembro daquele ano, a Assembleia Geral adotou o capítulo sobre direitos econômicos e deveres do Estado, o qual estabeleceu que:

4. De acordo com Vandeveldel (2009), os Estados Unidos eram capazes de convencer os países latino-americanos a concordar periodicamente com a submissão de alegações sobre lesão de seus cidadãos a uma arbitragem. Quando a diplomacia não funcionava, utilizava-se a força militar para proteger o investimento estrangeiro. No contexto da Doutrina Monroe, o corolário de Roosevelt autorizava explicitamente o uso de tropas americanas no hemisfério ocidental para cobrar dívidas dos cidadãos norte-americanos. Os Estados Unidos intervieram na América Latina em repetidas ocasiões, no início do século XX, até que a política da boa vizinhança da administração Roosevelt acabou com essa prática (Vandeveldel, 2009, p. 6).

cada Estado tem o direito de nacionalizar, expropriar ou transferir propriedade estrangeira, sendo que, neste caso, uma compensação apropriada deverá ser paga pelo Estado que adotar tais medidas, levando em consideração suas leis e regulamentações relevantes que o Estado considerar pertinentes (UN Charter of Economic Rights and Duties of States, 1974 *apud* Vandeveld, 2009, p. 12, tradução nossa).⁵

O capítulo, portanto, estabeleceu que a compensação *deve* ser paga, não *tem* que ser paga, e que o volume da compensação estará baseado na legislação nacional, que pode não prover nenhuma compensação, diferentemente da legislação internacional. Nesse sentido, segundo Vandeveld (2009, p. 13, tradução nossa), “países desenvolvidos responderam à ameaça de expropriação sem compensação criando os Tratados Bilaterais de Investimento (TBIs)”.⁶

Curiosamente, os Estados Unidos só iniciaram negociações em 1977 e concluíram o primeiro TBI em 1980. Na verdade, o país continuou assinando tratados de amizade, comércio e navegação de 1946 até 1966 (totalizando 21 tratados). Nesse período, foi estendida a proteção não só para indivíduos, mas também para empresas multinacionais, colocando a proteção de investimentos (e não de propriedades) como seu principal objetivo (Vandeveld, 2009, p. 10). Assim, as bases para a construção do arranjo normativo global de proteção aos investidores estrangeiros contra expropriações e nacionalizações estavam nos tratados de amizade, comércio e navegação. Para Panitch e Gindin (2013), os tratados multilaterais e bilaterais para estabelecer um regime de comércio e investimento no século XX foram uma marca central da construção do capitalismo global e estavam profundamente inscritos nas práticas e regras legais dos Estados Unidos. Esses tratados significaram uma aplicação extraterritorial da legislação americana, que exigiu ampla coordenação das regulações nacionais por meio das instituições internacionais, como o Banco Mundial e outras. O programa específico iniciado nos Estados Unidos em 1977 consolidava um conjunto de normativas legais para os direitos dos investidores, gerando uma quase “americanização” do direito comercial global (Panitch e Gindin, 2013, p. 230).

5. No original, “*Each State has the right to nationalize, expropriate or transfer ownership of foreign property, in which case appropriate compensation should be paid by the State adopting such measures, taking into account its relevant laws and regulations and all circumstances that the State considers pertinent*”. Disponível em: <<https://bit.ly/3wlUGKv>>.

6. No original, “*Developed countries responded to the threat of uncompensated expropriation by creating the bilateral investment treaty (BIT)*”.

Entre essas normativas legais, destacam-se as principais: o tratamento nacional (que garante ao investidor estrangeiro o mesmo tratamento conferido ao investidor do país anfitrião); o tratamento justo e equitativo (normalmente vinculado à cláusula de tratamento nacional, porém cuja formulação é mais aberta, dando margem à interpretação dos tribunais);⁷ o princípio da nação mais favorecida (que permite ao investidor estrangeiro aproveitar condições mais favoráveis dadas aos demais investidores estrangeiros); a garantia de proteção à propriedade intelectual como parte do investimento; o compromisso de pagamento de compensação imediata, justa e efetiva, em caso de expropriação; os limites ao controle de capital; a garantia de estabilidade de cláusulas do tratado após ratificado; a proibição de requisitos de desempenho ao investidor por parte do Estado receptor; e a duração de efeito residual, que estende a proteção ao investimento por anos após o término de um TBI, entre outras (Vandeveldt 2009, p. 16-17; Arroyo e Ghiotto, 2017).

O coração dos TBIs está na cláusula de solução de controvérsias, que permite ao investidor privado litigar um Estado em arbitragem internacional em casos de conflito, se considerar mudanças em legislações nacionais ou políticas públicas “medidas equivalentes à expropriação”, frustrando “legítimas expectativas de lucro” (Godinho e Cozendei, 2015). Assim, mudanças nas condições de investimento em um país – mesmo que sejam por razões ambientais, necessidades de saúde pública ou mudanças no contexto econômico e político – podem dar às empresas multinacionais o direito de exigir compensações e pagamentos pelos lucros não obtidos no momento das mudanças e por lucros futuros.

Segundo Vandeveldt (2009, p. 19), essa inclusão da concessão de arbitragem entre investidores e Estados, em meados dos anos 1960, foi uma das maiores inovações dos TBIs. Em 1965, uma convenção estabeleceu o Ciadi (ou ICSD, em inglês), uma entidade afiliada ao Banco Mundial, que pretendia prover um espaço para arbitragem de disputas entre um investidor e o país receptor. Diante do contexto de descolonização e lutas por libertação nacional no chamado Terceiro Mundo, alegava-se que os recém-criados sistemas judiciais nesses novos Estados não seriam imparciais e que os foros internacionais seriam isentos de interferência política (Godinho e Cozendei, 2015). Assim, a ideia por trás da criação do

7. Esses pontos foram levantados pelo professor de direito internacional Ely Caetano Xavier Junior, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), em correspondência pessoal.

Ciadi seria “despolitizar a disputa sobre investimento” e “colocar a proteção do investimento na esfera da lei, e não da política” (Vandeveld, 2009, p. 19, tradução nossa),⁸ porém isso resultou em que o investidor estrangeiro não mais esgotasse os foros nacionais antes de recorrer à arbitragem internacional.

Diante da natureza política e economicamente não recíproca, subjacente aos tratados, e da evidente limitação ao exercício da soberania pelos Estados, a adesão aos TBIs foi relativamente pequena entre 1959 e 1989, quando 386 tratados foram concluídos. Isso muda radicalmente na década de 1990. O período da globalização foi marcado pela explosão do número de acordos multilaterais, regionais e bilaterais de comércio e investimento. Com a queda do muro de Berlim e o fim da Guerra Fria, a emergência de uma nova ordem mundial se impunha por meio da liberalização dos mercados e de um conjunto de regras conhecido como Consenso de Washington. As negociações sobre comércio, que vinham sendo conduzidas desde a década de 1960, resultaram na criação de um regime internacional de comércio e no surgimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994. Como as regras da OMC têm de ser negociadas e acordadas no âmbito multilateral por todos os países-membros, o que torna qualquer acordo mais lento e difícil, as potências comerciais Estados Unidos e União Europeia, mas não só elas, optaram por avançar tratados bilaterais e regionais de livre comércio (TLCs) e/ou de investimentos.⁹

Em termos de conteúdo, os TBIs concluídos na era global¹⁰ não se diferenciavam daqueles do período pós-colonial; porém, agora, comércio e investimento se encontram misturados no mesmo acordo, refletindo mudanças na natureza das atividades econômicas (Vandeveld,

8. No original, “[In providing the investor with a legal remedy that did not depend upon espousal,] these BIT provisions depoliticized investment disputes. That is, they placed investment protection in the realm of law rather than politics”.

9. Nas Américas, foi iniciado, em 1994, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte, conhecido como Nafta, e as negociações para uma área de livre comércio de todo o continente americano, a Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Posteriormente, outros tratados transregionais começaram a ser negociados, como o Tratado Transpacífico (TTP) e o Tratado Transatlântico de Comércio e Investimentos (TTIP), entre Estados Unidos e União Europeia.

10. O termo “global” parece adequado, tendo em vista o alcance territorial atingido com o fim da Guerra Fria, envolvendo, a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, os países do antigo bloco soviético. Esse termo corresponde ao período da globalização e da liberalização de mercados.

2009, p. 23). Uma integração econômica mais profunda requereria que as barreiras ao comércio e ao investimento fossem rompidas, significando o retorno das “negociações em pacote” (*op. cit.*, p. 25). Nesse sentido, os TBIs se tornavam vetores da globalização, na medida em que tinham como objetivo principal liberalizar mais fluxos de investimento, e não somente proteger contra expropriações. Ao mesmo tempo, na era global, houve um crescimento significativo de acordos entre países em desenvolvimento. Em meados dos anos 2000, países em desenvolvimento se tornavam, eles mesmos, também exportadores de capital para outros países em desenvolvimento. Ao final de 2006, mais de um quarto de todos os TBIs concluídos foram entre países em desenvolvimento (*op. cit.*).¹¹

Na próxima seção, mostrar-se-ão as críticas e o contexto de reformas dos tratados. O quadro 1 a seguir, adaptado de Unctad (2015), apresenta uma síntese da periodização dos TBIs e outros acordos com provisão de investimentos desde o pós-guerra até o contexto atual.

QUADRO 1

Evolução do regime de acordos internacionais de investimentos

Período	1950-1964 “Era da Infância”	1965-1989 “Era da Dicotomia”	1990-2007 “Era da Proliferação”	2008 em diante “Era da Reorientação”
Características	Surgimento dos acordos internacionais de investimentos, com fraca proteção ao investidor.	Aumento da proteção por meio de dispositivos de solução de controvérsias entre investidor e Estado.	Proliferação de acordos e abertura de mercados. Aumento de casos de controvérsias entre investidor e Estado.	Mudança de acordos bilaterais para acordos regionais. Declínio do número de novos acordos. Término e/ou revisão de tratados anteriores.
Força impulsora	Movimentos de independência	Nova Ordem Econômica Internacional	Globalização e liberalização econômica	Mudança de paradigma de desenvolvimento

Fonte: adaptado de Unctad (2015, p. 121).

Elaboração dos autores.

11. Notoriamente, o *World Investment Report*, da Unctad de 2006, teve como tema central os investimentos externos diretos de países em desenvolvimento e economias em transição (disponível em: <<https://bit.ly/3pvAAvD>>).

3 CRÍTICAS E O CONTEXTO DE REFORMA DOS TBIS

Desde o final dos anos 1990, muitas críticas foram feitas aos TBIs. A primeira delas diz respeito à não verificação donexo causal entre manter um TBI e aumentar o fluxo de investimentos ao país. A expectativa de que, ao garantir segurança jurídica ao investidor estrangeiro, o país receptor alcançaria maior credibilidade internacional e, com ela, atrairia maiores fluxos de investimento não se concretizou.¹² A literatura aponta que outros fatores (como privatizações e outros fatores econômicos) foram mais importantes para o fluxo de investimentos do que apenas a manutenção de um TBI (Arroyo e Ghiotto, 2017, p. 40).

Outro aspecto problemático diz respeito à evidente preponderância da proteção ao investidor diante dos Estados receptores, com a consequente redução do *policy space* para políticas públicas nacionais. Esse aspecto é particularmente claro no que tange à solução de controvérsias entre investidor e Estado, em que o investidor estrangeiro pode recorrer ao Ciadi e escapar aos foros nacionais (Morosini e Ratton, 2018, p. 3; Morosini e Xavier Junior, 2015, p. 426). Segundo Remmer (2019), a arbitragem sobre tratados internacionais só pode ser iniciada pelo investidor, e Estados não podem legalmente declinar a participação em uma arbitragem. Dessa forma, investidores recorrem à arbitragem para desafiar medidas governamentais que ameaçam suas expectativas de lucro, em muitos casos, visando prevenir mudanças políticas, desestimular outros Estados a adotar medidas similares (Remmer, 2019, p. 796). Esse problema atinge particularmente a região da América Latina e o Caribe, que está desproporcionalmente representada no sistema internacional de arbitragem, com 31% de um universo de 626 casos de disputas baseados em tratados de investimento, até meados de 2015. Esse número é muito superior à participação da região nos fluxos globais de investimento

12. Os autores apontam que se passou a reconhecer que não há uma relação causal entre manter TBIs e aumentar o fluxo de investimento estrangeiro. O Brasil é o principal receptor de investimento externo na América Latina e não mantinha, até a publicação deste texto, nenhum TBI. Do mesmo modo, a China é o principal receptor de investimento externo dos Estados Unidos, e não existe um TBI entre os dois (Arroyo e Ghiotto, 2017).

(13% entre 1980 e 2014) ou do universo total dos tratados bilaterais de investimento (19% dos 2.562 tratados em vigor até 2015) (Remmer, 2019, p. 797).¹³

Adicionalmente, os resultados da arbitragem sobre tratados na América Latina têm sido significativamente menos favoráveis aos Estados do que em outras regiões. Os investidores ganharam uma porcentagem mais alta de causas do que os Estados da região, enquanto os Estados prevaleceram fortemente sobre os investidores de outras regiões do mundo. Além disso, América Latina e Caribe destacam-se em termos da magnitude dos danos financeiros concedidos aos investidores por tribunais arbitrais. A indenização mais alta concedida na história do Ciadi foi de US\$ 1,8 bilhão à Occidental Petroleum contra o Equador (Remmer, 2019, p. 797). Considerando o Equador e outros países em desenvolvimento, geralmente com limitada capacidade econômica e orçamentária, essas decisões poderão impactar a estabilidade política e econômica dos países.

Muller e Olivet (2019) apontam para a mesma direção no que tange aos países africanos. Estes foram demandados em 106 casos envolvendo 28 países até 2018, destacando-se Egito, Líbia e Argélia. As autoras consideram que, na disputa com investidores, os Estados nacionais acabam perdendo, uma vez que, além de não poderem iniciar o litígio, precisam dispendar recursos públicos com os custos da defesa e do processo de arbitragem. Nos casos envolvendo países africanos em que os valores são divulgados (54,7% deles), as reivindicações contra esses países chegaram a US\$ 55,5 bilhões entre 1993 e 2018. Em 36 ações, os investidores exigiram pelo menos US\$ 100 milhões e, em dez ocasiões, as reivindicações subiram para US\$ 1 bilhão. Em casos envolvendo a Argélia e o Egito, estes países receberam demandas de US\$ 15 bilhões cada (Muller e Olivet, 2019, p. 6). Nos casos concluídos até 2019 (61 casos), os países africanos foram obrigados pelos árbitros – ou como resultado de uma conciliação – a pagar aos investidores US\$ 4,6 bilhões até aquele

13. Para Remmer (2019), o alto envolvimento de países da América Latina e Caribe em disputas com investidores reflete a natureza dos investimentos estrangeiros na região, que foram fortemente canalizados para a extração de recursos naturais, particularmente petróleo, gás e mineração, bem como serviços públicos e outros investimentos em infraestrutura, nos quais os riscos financeiros (e também sociais e ambientais) dos conflitos são geralmente altos. Por sua vez, o Leste Asiático, onde o investimento estrangeiro foi direcionado principalmente para a produção industrial de cadeias de valor globais, tem experimentado relações muito mais harmoniosas entre investidores estrangeiros e atores estatais (*Ibid*, p. 79).

momento. O valor mais alto já pago por um país africano como resultado de uma única ação foi de US\$ 2 bilhões, pagos pelo Egito à espanhola Unión Fenosa (*op. cit.*). Notoriamente, 80% dos casos contra países africanos foram iniciados por investidores residentes em países europeus e os Estados Unidos (*op. cit.*, p. 7), expressando as desigualdades inerentes ao sistema internacional.

Hernandez (2009; 2015) aprofunda essa crítica e aponta para assimetrias normativas mais amplas. Para o autor, as empresas multinacionais intervêm nas normas concebidas para regulamentá-las, o que está levando a uma profunda crise das instituições democráticas e da soberania popular. As regras, acordos e tratados internacionais compõem o direito corporativo global, concebido pelo autor como uma nova *Lex Mercatoria*, que assegura às empresas transnacionais direitos comerciais vinculantes, diante do qual o Direito Internacional dos Direitos Humanos se torna frágil (Hernandez, 2015, p. 4-5). Não há mecanismos e instâncias adequadas que responsabilizem, no plano internacional, atores corporativos por violações de direitos humanos, ambientais e trabalhistas. Ao mesmo tempo, no âmbito das Nações Unidas, o Pacto Global consolidou um conjunto de regras e códigos de conduta voluntários, sem força coercitiva. Essa assimetria normativa gera o que Hernandez chama de “arquitetura jurídica da impunidade”,¹⁴ uma vez que as empresas obtêm direitos, mas não deveres, em casos de violações dos direitos humanos, ambientais e trabalhistas. Dessa forma, Hernandez aponta para a necessidade de “limitar o poder das empresas transnacionais e inverter a pirâmide regulatória internacional, para que os direitos das maiorias sociais se localizem em seu topo” (Hernandez, 2015, p. 7, tradução nossa).¹⁵

Nesse sentido, as críticas aos TBIs vão além do âmbito dos Estados e alcançam esferas e temas que atingem setores sociais. Algumas redes internacionais de organizações civis e sociais vêm, de acordo com Arroyo e Ghiotto (2017, p. 52), trabalhando há mais de uma década em um modelo alternativo abrangente ao modelo atual para proteger direitos humanos e ambientais. Segundo os autores, no nível global, movimentos e entidades da

14. Ver *Arquitectura jurídica de la impunidad*. Disponível em: <<https://bit.ly/2Taopbg>>. Acesso em: set. 2020.

15. No original, “[Para transformar el actual sistema económico, urge] acotar el poder de las corporaciones transnacionales e invertir la pirámide normativa internacional, de manera que en su vértice se sitúen los derechos de las mayorías sociales”.

sociedade civil organizada acumularam conhecimento e experiências de resistência a partir do Acordo Multilateral de Investimento (AMI), bem como da campanha *Stop Corporate Impunity*¹⁶ e, no âmbito das Nações Unidas, das pressões pela criação de um tratado vinculante sobre empresas transnacionais e direitos humanos.¹⁷ No âmbito regional, movimentos e organizações sociais latino-americanas tiveram protagonismo no debate e incidência crítica sobre acordos de investimento e livre comércio. Uma das mais amplas redes dos movimentos sociais regionais se formou na Aliança Social Continental e na Campanha Continental contra a Alca.¹⁸ Além disso, movimentos e organizações da sociedade civil europeia e latino-americana se organizaram na rede *Enlazando Alternativas* e no Tribunal Permanente dos Povos contra empresas transnacionais europeias na América Latina.¹⁹ Por fim, movimentos sociais da América Latina levaram adiante a campanha *No al Ciadi y a los TBIs* durante o ano de 2010, em diálogo com governos da região (Valdomir, 2013; Olivet, 2013).

Os crescentes descontentamentos – de natureza tanto estatal e comercial como também social – em relação aos TBIs e ao regime internacional de arbitragem levaram a que muitos países buscassem reformular e reformar seus parâmetros. Segundo Arroyo e Ghiotto (2017, p. 41-42), Bolívia, Venezuela e Equador se retiraram da convenção do Ciadi, revisando seus TBIs vigentes. Além disso, o Equador convocou uma Comissão para a Auditoria Global dos Tratados de Investimento e o Sistema de Arbitragem (Caitsa), que trabalhou entre 2014 e 2015.²⁰

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3pEeffl>>. Acesso em: jul. 2020.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/2T9OJT0>>; <<https://bit.ly/3wXn6v8>>; e <<https://bit.ly/3uXj708>>. Acesso em: jul. 2020.

18. Para um balanço sobre os dez anos do fim das negociações da Alca, ver: <<https://bit.ly/3gy05bJ>>. Acesso em: jul. 2020.

19. Ver: <<https://bit.ly/2S9GMNH>>. Acesso em: jul. 2020.

20. De acordo com os autores, a comissão trabalhou em três eixos: revisar a compatibilidade do que foi acordado nos TBIs equatorianos com a Constituição de 2008 e os objetivos do *buen vivir*; examinar os processos judiciais contra o país por empresas estrangeiras; e analisar os efeitos reais dos investimentos na economia equatoriana (Arroyo e Ghiotto, 2017, p. 41).

Esse processo resultou em um novo modelo de tratado apresentado pelo Equador que, segundo Unctad (2018), embasará futuras gerações.²¹

Países como Noruega, África do Sul, Índia, Indonésia e Austrália também iniciaram um processo de revisão das estruturas estabelecidas para a negociação de tratados de investimento. Nesse sentido, é possível falar de uma nova geração de acordos de proteção e facilitação de investimentos a partir dos anos 2010, na qual também se insere o novo modelo brasileiro de ACFI (Arroyo e Ghiotto, 2017, p. 42).

A Unctad (2018) mostra-se otimista quanto à “nova geração”: entre 2012 e 2017, tratados da “antiga geração” foram terminados e substituídos por novos e modernos tratados. Em 2017, registrou-se o menor número de acordos concluídos desde 1983, sendo que o número de acordos terminados superou o número de novos acordos firmados.²² A Unctad aponta para diferenças substantivas nos modelos de tratados firmados em 2000, quando comparados aos de 2017. Todos os novos tratados firmados em 2017 continham: uma orientação ao desenvolvimento sustentável (como a proteção humana e da saúde, a proteção animal, os direitos trabalhistas, o desenvolvimento ambiental e sustentável etc.); uma orientação à preservação do espaço regulatório, minimizando a exposição à arbitragem internacional (como limitação do escopo do tratado, mais detalhamentos sobre expropriação indireta e cláusula

21. Segundo a Unctad (2018, p. 7), as características mais proeminentes desse modelo são: um mecanismo voltado para a prevenção de disputas; exceções para evitar possíveis conflitos entre as disciplinas; a busca de objetivos políticos legítimos pelos Estados; e um estágio de apelação. Ressalta-se, porém, que o governo de Lenin Moreno, eleito em 2017, fez com que o país recuasse parcialmente dessa posição e buscasse rever o art. 422 da Constituição equatoriana. Este prevê que “Nenhum tratado ou instrumento internacional do Estado equatoriano ceda jurisdição soberana à arbitragem internacional em disputas contratuais ou comerciais entre o Estado e pessoas físicas ou jurídicas privadas” (Herrera-Guenguan, 2020, tradução nossa). Argumenta-se que o ACFI com o Brasil e o acordo com a Associação de Livre Comércio europeia seriam tratados que não abrangeriam necessariamente obrigações comerciais ou contratuais, e que, devido a sua natureza, os litígios não pertenceriam exclusivamente a nenhuma ordem jurídica interna. Com isso, Herrera-Guenguan (2020) argumenta que o governo de Lenin Moreno vinha buscando uma interpretação mais ampla da Constituição, para poder iniciar novos tratados (como com o Brasil, o Reino Unido e a Holanda) e atrair investimentos. O governo de Guillermo Lasso, recém-eleito em 2021, anunciou o retorno do Equador ao Ciadi, do qual o país havia se retirado em 2013, durante o governo de Rafael Correa.

22. Chama-se a atenção para a Índia, que terminou dezessete tratados, e para o Equador, que anunciou o término de dezesseis (Unctad, 2018, p. 2). Nota-se que o único tratado firmado pelo Equador desde então foi o ACFI com o Brasil em 2019 (disponível em: <<https://bit.ly/3z8W8m1>>; acesso em: nov. 2020).

de exceção); e uma regulação mais cuidadosa sobre resolução de controvérsias, excluindo ou restringindo a cláusula investidor-Estado a algumas áreas (Unctad, 2018, p. 5). Notoriamente, o Protocolo de Facilitação de Investimentos do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que espelha o modelo brasileiro de ACFI, incluiu todos os novos elementos dos modernos tratados de investimento, favorecendo, segundo a Unctad, “investimentos responsáveis” (*Ibid*).

De acordo com Morosini e Ratton (2018, p. 4-5), grande parte da inovação no regime internacional de investimentos foi impulsionada por países do Sul global, que tiveram experiências locais relevantes. Entre eles, destacam-se alguns dos países que compõem o BRICS. Conforme se mostrará adiante, o Brasil, que não havia ratificado TBIs nos anos 1990, elaborou um novo modelo de facilitação e proteção do investimento para apoiar e promover multinacionais brasileiras no exterior, começando com países africanos. Desde os anos 2000, o país se tornou um exportador de capital por meio do financiamento estatal a determinadas empresas e setores para investir do exterior, apoiado por uma política externa que favoreceu as relações Sul-Sul. Segundo os autores, as multinacionais brasileiras pressionaram o governo a criar um modelo de acordo que respondesse às demandas do setor privado e criasse canais de comunicação nos países receptores para prevenir disputas. Nesse novo modelo, o Brasil saiu do padrão tradicional de TBIs ao limitar a definição de investimento, excluir o tratamento justo e equitativo, bem como prever compensações apenas para expropriação direta (Morosini e Ratton, 2018, p. 18-19).

Por sua vez, a África do Sul começou a denunciar tratados de investimento antigos e a revisar as leis domésticas após perceber que certas disposições dos TBIs existentes violavam sua Constituição de 1994. Esta Constituição do período pós-*Apartheid* instituiu a *Black Economic Empowerment Act*, a lei de empoderamento econômico negro que visava corrigir desigualdades raciais ao garantir um percentual de participação aos sul-africanos historicamente desfavorecidos em empresas e seus ativos (Morosini e Ratton, 2018, p. 20). Segundo Morosini e Ratton (2018), a África do Sul não havia avaliado as externalidades negativas dos TBIs no seu *policy space* até o momento em que investidores privados levaram o país à arbitragem, contestando sua nova lei sobre mineração e petróleo, que, alegadamente, expropriaria o investimento para honrar a *Black Economic Empowerment Act*. O resultado do caso impediu a África do Sul de seguir plenamente suas políticas e expôs o país ao risco de que outras reivindicações semelhantes pudessem ser trazidas por investidores estrangeiros (*op. cit.*, p. 21). Em razão disso, o governo começou a

reconsiderar sua abordagem à regulamentação de investimentos até a aprovação de uma Lei de Proteção de Investimentos em 2015. Esta nova lei doméstica não fornece recurso à arbitragem internacional, fazendo com que o investidor estrangeiro esgote os foros domésticos. De acordo com Singh (2015), a nova lei da África do Sul tende a criar condições mais equitativas entre os investidores estrangeiros e nacionais no que tange à arbitragem.

Nesse mesmo sentido, a Índia iniciou a revisão de seus tratados, ao ser levada a cortes internacionais por investidores estrangeiros e ser condenada a pagar milhões de dólares em ressarcimentos (Morosini e Ratton, 2018, p. 20). Em 2011, o país iniciou um processo de revisão dos tratados até chegar a um novo modelo de TBI sem disposições da nação mais favorecida e exigindo o esgotamento dos recursos internos antes de acionar o Ciadi (Morosini e Ratton, 2018, p. 5; Singh, 2015). Assim, apesar de manter um modelo de tratado de investimento mais tradicional, a Índia busca aumentar seu *policy space* e proteger o país contra futuros litígios, limitando a discricção dos tribunais arbitrais para interpretar seus tratados de investimento (Morosini e Ratton, 2018, p. 20).²³

Desse modo, observa-se que alguns países do Sul global estão se posicionando de forma ativa na nova geração de acordos, que visa aumentar o *policy space* dos Estados nacionais, ao retirar o excessivo foco da proteção do investidor estrangeiro, ao resguardar maior equilíbrio com interesses públicos e ao ampliar a noção de facilitação (em vez de proteção) do investimento.²⁴

23. Observa-se que, diferentemente dos países do BRICS aqui expostos, os autores não consideram a China como promotora de uma agenda de reformas no regime internacional de investimentos. O país tende a se adequar à ordem liberal existente, mantendo certa flexibilidade ao lidar com cada parceiro e buscando acomodar suas preocupações e interesses (Morosini e Ratton, 2018). A China é o único BRICS signatário da convenção do Ciadi, mas, apesar disso, teve poucos casos no tribunal. Segundo Morosini e Ratton (2018), a política da China de fazer concessões dentro da estrutura de tratados Norte-Sul, a fim de atrair investimentos e, mais recentemente, de negociar melhor acesso aos mercados e mais proteção como país exportador de capital, mostra que a China conseguiu trabalhar com sucesso *dentro* do regime internacional de investimentos (*op. cit.*, p. 18). O país se difere, assim, da agenda de reformas levada a cabo pelos demais BRICS. Vale notar que a China é o segundo país no mundo com maior número de tratados bilaterais de investimentos, totalizando 145 TBIs. Disponível em: <<https://bit.ly/3g0wb0s>>. Acesso em: set. 2020.

24. A discussão sobre a facilitação de investimentos está sendo levada com maior destaque no âmbito da OMC. De acordo com Ghiotto e Guamán (2018), o conceito de facilitação é mais amplo e indeterminado, e engloba mecanismos de cooperação regulatória para reduzir os custos de operação de investidores estrangeiros a partir de princípios de transparência e compromissos entre as partes interessadas. Apesar de excluir temas controversos contidos nos TBIs, as autoras sustentam que as regras de facilitação de investimentos são uma forma de intervir nos processos regulatórios dos Estados, uma vez que estabelecem a obrigação de abertura desses processos ao setor privado, incluindo investidores estrangeiros.

4 O MODELO BRASILEIRO DE ACFI

O Brasil é o principal receptor de investimento estrangeiro e também o maior investidor externo da América Latina. De acordo com o relatório de investimento direto do Banco Central, em 2018, o investimento do Brasil no exterior somou US\$ 378 bilhões, enquanto o investimento direto no país somou US\$ 738 bilhões (BCB, 2019). No que tange às operações de companhias multinacionais, o relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) sobre investimento estrangeiro na América Latina aponta o Brasil em primeiro lugar na região, tendo recebido, em 2018, aproximadamente US\$ 88 bilhões em investimento estrangeiro e investido aproximadamente US\$ 14 bilhões no exterior (Cepal, 2019, p. 28 e 46). Por sua vez, o mais recente relatório sobre investimentos mundiais da Unctad (2020) confirma que o Brasil se manteve como principal investidor externo da América Latina, com US\$ 15 bilhões em investimentos no exterior e recebendo aproximadamente US\$ 72 bilhões em investimento estrangeiro em 2019 (Unctad, 2020, p. 46).

Apesar disso, o Brasil é o membro do BRICS com o menor número de acordos de proteção de investimentos. No total, o país já assinou 27 TBIs e outros dezenove acordos com provisão de investimentos.²⁵ Entre os TBIs, catorze foram assinados entre 1994 e 1999, mas nunca foram aprovados pelo Legislativo brasileiro. Os outros treze compõem o novo modelo de ACFI e começaram a ser assinados em 2015. Vários deles já foram aprovados pelo Legislativo e dois deles, os ACFIs com Angola²⁶ e com o México,²⁷ já estão em vigor. A tabela a seguir lista os ACFIs brasileiros.

TABELA 2
ACFIs do Brasil

País	Assinado em	Em vigor desde
Angola	2015	2017
Moçambique	2015	-
México	2015	2018
Malauí	2015	-
Colômbia	2015	-
Chile ¹	2015	-

(Continua)

25. Ver: <<https://bit.ly/34Z6LKI>>. Acesso em: ago. 2020.

26. Ver: <<https://bit.ly/3wglMmU>>. Acesso em: nov. 2020.

27. Ver: <<https://bit.ly/350KrAe>>. Acesso em: nov. 2020.

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

País	Assinado em	Em vigor desde
Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos – Mercosul	2017	2019
Etiópia	2018	-
Suriname	2018	-
Guiana Francesa	2018	-
Emirados Árabes	2019	-
Marrocos	2019	-
Equador	2019	-
Índia	2020	-

Fonte: Dados da *Investment Policy Hub/Unctad*. Disponível em: <<https://bit.ly/3y2txxu>>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O ACFI com o Chile foi assinado em 2015, porém, nos anos seguintes, foi negociado um Acordo de Livre Comércio (comunicação de 21 de novembro de 2018), que supera o ACFI. Disponível em: <<https://bit.ly/3ipdepM>>. Acesso em: nov. 2020.

Nos anos 1990, os TBIs assinados pelo Brasil seguem o modelo tradicional de TBI, contendo cláusulas que restringiam a capacidade do Estado de exercer políticas públicas sem temer a arbitragem internacional (Godinho e Cozendei, 2015). Nesse contexto, os aspectos controversos desses tratados eram: a preocupação com a limitação da soberania nacional; a incompatibilidade entre o regime de expropriação previsto nos acordos e as disposições constitucionais sobre desapropriação; a utilização de uma definição ampla de investimento; a previsão da livre transferência de recursos; e, por fim, a possibilidade de escolha pelo investidor estrangeiro de mecanismo de arbitragem internacional envolvendo o Estado brasileiro (Morosini e Xavier Junior, 2015, p. 431).

Nesse sentido, o Legislativo brasileiro compreendeu que esses acordos dariam direitos ao investidor estrangeiro em detrimento do nacional, tal como recorrer diretamente a um foro internacional de arbitragem sem passar pelo nacional. Eles limitavam a autonomia regulatória dos Estados, na medida em que abriam a possibilidade de o investidor estrangeiro questionar políticas públicas, alegando “expropriação indireta” e frustração de “legítimas expectativas de lucro”, por isso considerada “medida equivalente à expropriação” (Godinho e Cozendei, 2015).

Morosini e Xavier Junior (2015) fazem referência ao relatório elaborado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) do Congresso Nacional sobre os tratados assinados pelo Executivo. Nesse relatório, a CREDN afirma que “a forma de indenização

definida no texto precisa ser confrontada com alguns dos preceitos constitucionais vigentes acerca da desapropriação de imóveis urbanos e rurais” (Parecer da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 1996 *apud* Morosini e Xavier Junior, 2015, p. 428). Além disso, tais tratados “estabeleciam o compromisso com a livre transferência de recursos, independentemente da disponibilidade de divisas pelo país, o que, obviamente, representava um tratamento diferenciado em relação ao dispensado aos nacionais” (Alves, 2014 *apud* Morosini e Xavier Junior, 2015, p. 428). No que tange à solução de controvérsias, “as normas contrariam regra de direito internacional consuetudinário tradicionalmente adotada pelo Brasil, o princípio do esgotamento de recursos internos” (Parecer da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 1996 *apud* Morosini e Xavier Junior, 2015, p. 428), concedendo ao investidor estrangeiro acesso direto à arbitragem internacional. Nesse sentido, investidores internacionais obtêm vantagens adicionais diante de investidores nacionais e de políticas públicas de interesse geral, implementadas pelo Estado anfitrião.

Diante das críticas e crescente resistência, o projeto de ratificação dos TBIs foi retirado de tramitação no Congresso Nacional em 2002, no contexto de transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula da Silva (Morosini e Xavier Junior, 2015, p. 429). Cabe ressaltar que o ambiente internacional (regional e global) também influenciou essa decisão. No âmbito global, as negociações sobre o Acordo Multilateral sobre Investimentos (MAI, em inglês), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sofriram resistências e não foram à frente. Na região, o Brasil e outros países resistiam à implantação de uma Alca com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, Morosini e Xavier Junior (2015, p. 426 e 429) apontam que o Brasil foi o único país do Mercosul a não ratificar o Protocolo de Buenos Aires, que tratava da promoção e proteção de investimentos provenientes de Estados de fora do bloco.

Os autores consideram que a postura brasileira se provou prudente, uma vez que outros países da América do Sul, que vinham mantendo TBIs com vários países do mundo, terminaram sendo levados à arbitragem internacional (Morosini e Xavier Junior, 2015, p. 431). É o caso da Argentina, que, com a crise econômica de 2001, sofreu diversos procedimentos arbitrais

instaurados no âmbito do Ciadi.²⁸ Nesse sentido, Morosini e Xavier Junior (2015, p. 426) ponderam que

ainda que se concorde com a doutrina especializada no sentido de que os tratados bilaterais de investimento servem para assegurar um certo grau de uniformidade com relação aos *standards* que governam as relações de investimento (...) é bastante evidente que o interesse preponderante desses instrumentos é a proteção do investidor (...). Portanto, o país de destino do investimento que se compromete com esses tratados deve antes se certificar de que a redução do *policy space* é compensada pelas oportunidades de investimento geradas.

Alguns autores observam que o Brasil, apesar de não ter ratificado tais TBIs, não deixou de reformar sua legislação para facilitar investimentos estrangeiros. Com exceção da cláusula investidor-Estado, as demais diretrizes de proteção ao investidor foram incorporadas à legislação brasileira por meio de reformas econômicas domésticas. Em 1995, o Congresso Nacional brasileiro aprovou uma emenda constitucional que eliminava qualquer tipo de discriminação a investidores estrangeiros, o que equivaleria às cláusulas de tratamento nacional e tratamento justo e equitativo da OMC (Arroyo e Ghiotto, 2017, p. 40). Por sua vez, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil realizaram revisões em normas sobre investimento estrangeiro, viabilizando a livre transferência de recursos investidos no país (Morosini e Xavier Junior, 2015, p. 432). Além disso, como parte do Mercosul, o Brasil seguiu em negociações sobre livre comércio com Israel, Egito e Marrocos, incluindo cláusulas sobre investimentos. Segundo Arroyo e Ghiotto (2017, p. 40, tradução nossa), “esses dados mostram que a inexistência de TBIs não significa que o Brasil não tenha mantido um arcabouço de segurança jurídica para o IED”.²⁹

28. A Argentina soma 62 casos como Estado respondente, dos quais 57 foram iniciados após 2001 (ver: <<https://bit.ly/3irEy6M>>; acesso em: set. 2020). Conforme já se apontou, também a Bolívia, o Equador e a Venezuela renunciaram à Convenção de Washington e ao Ciadi, e o Equador realizou uma auditoria cidadã dos acordos internacionais de investimento (Arroyo e Ghiotto, 2017; Unctad, 2018).

29. No original: “*Estos datos muestran que la no existencia de TBI no significa que Brasil no haya mantenido un marco de seguridad jurídica para la IED*”.

O quadro muda, entretanto, com a crescente expansão internacional de empresas brasileiras. O governo brasileiro passou a rever sua posição no regime internacional de investimento, uma vez que, agora, visa proteger e promover suas próprias empresas no exterior. O país, além de ser o principal receptor de investimento estrangeiro da América Latina e Caribe, passou a ser também um dos maiores investidores na própria região (Arroyo e Ghiotto, p. 41). No caso da África, Morosini e Xavier Junior (2015) afirmam que a decisão de negociar acordos de investimentos com países africanos refletiria “a conscientização por parte do governo brasileiro de que o país possui uma inegável posição de país exportador de capital” (*op. cit.*, p. 438).

De fato, o Brasil deu início às negociações sobre o ACFI com países africanos, Angola, Moçambique e Malawi. Curiosamente, entretanto, além da América Latina e Caribe, os Estados Unidos e países europeus são os principais destinos do investimento direto brasileiro (FDC, 2016, p. 74). Assim, ao que parece, o ACFI não tem uma relação direta com o volume de investimento em si, mas sim com interesses estratégicos do governo brasileiro, bem como com o histórico da atuação de empresas multinacionais brasileiras. Estas enfrentaram, em alguns casos, disputas e conflitos.³⁰

Nesse sentido, ao menos no primeiro momento, o novo modelo brasileiro parece ter sido desenhado para promover e proteger investimentos brasileiros em outras economias em desenvolvimento, mas não exatamente para atrair corporações multinacionais a fim de que invistam no Brasil. Isso, entretanto, muda atualmente, na medida em que o Brasil se insere no debate sobre facilitação de investimentos em organismos multilaterais (como a OCDE e a OMC), que a instância do *ombudsman* na Câmara de Comércio Exterior (Camex) passa a operar para facilitar a entrada e instalação de operações de comércio

30. Existe ampla documentação de organizações da sociedade civil e acadêmicas sobre impactos referentes à atuação da Vale em Moçambique (Cezne, 2019; Marshall, 2015; Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale, 2012; Human Rights Watch, 2013). No caso da América do Sul, houve casos de disputas entre governos e conflitos com atores sociais envolvendo empresas de construção civil (como a Odebrecht) e a Petrobras (Delgado, 2017; Zibechi, 2013; Instituto Rosa Luxemburg Stiftung, 2009).

e investimentos no Brasil,³¹ e que o atual governo brasileiro demonstra interesse em negociar com países desenvolvidos.³²

Morosini e Ratton (2015) apontam que essa mudança se deu com ampla consulta ao setor privado. No início dos anos 2000, após o arquivamento dos projetos pelo Congresso Nacional, a Camex instituiu um grupo de trabalho interministerial que recomendou a renegociação dos acordos com os parceiros estratégicos para o Brasil. Um novo modelo de tratado deveria conter “linguagens alternativas” (Morosini e Xavier Junior, 2015, p. 433). Em 2007, o Conselho de Ministros da Camex aprovou diretrizes de negociação, sugerindo: “(a) a renegociação dos acordos de investimento no âmbito de Mercado Comum do Sul (Mercosul); (b) a negociação prioritária de acordos de investimento com países da América do Sul; e (c) a negociação fora da região apenas no contexto de acordos comerciais mais amplos” (*Ibid*). Havia, portanto, um direcionamento para estabelecer acordos de investimentos com países africanos e latino-americanos, respondendo à reivindicação do setor privado brasileiro de um arcabouço normativo de proteção aos seus ativos nessas regiões. Finalmente, em 2015, as negociações do novo acordo foram concluídas com Angola, Moçambique, Malawi e México, seguidas de negociações com outros países.

Morosini e Xavier Junior (2015, p. 439) sintetizam as principais características do novo ACFI, que contempla mecanismos para a *prevenção* (e não somente solução) de controvérsias, melhoria da governança institucional, bem como cláusulas de responsabilidade social corporativa (*Ibid*). Com essas características, o ACFI apresenta mudanças substantivas em comparação com os TBIs tradicionais. Nesse sentido, o novo modelo de acordo:

- a) limita os investimentos cobertos e exclui explicitamente os investimentos em carteira ou especulativos;
- b) limita a retroatividade dos investimentos antes da assinatura;
- c) exclui a chamada expropriação indireta;
- d) contém salvaguardas para manter a possibilidade de regulamentação prudencial no setor financeiro;
- e) aprimora o mecanismo de solução de controvérsias, especialmente ao incluir a

31. Ver: <<https://bit.ly/3pvDh00>>. Acesso em: dez. 2020.

32. Nota-se que as mudanças de prioridades da política externa brasileira podem resultar em um acordo sobre comércio e investimentos com países centrais, como os Estados Unidos. Ver: <<https://bit.ly/3ggroqB>>.

possibilidade de os investidores serem avaliados por seu desempenho; f) incorpora um quadro institucional próprio de forma a garantir o cumprimento dos objetivos do acordo e a minimizar os conflitos; g) limita o alcance de algumas das cláusulas; h) limita a cláusula de sobrevivência a um máximo de um ano (Arroyo e Ghiotto, 2017, p. 50, tradução nossa).³³

Examinaram-se os textos dos acordos com Moçambique e Angola, apresentando-se aqui algumas observações. Os ACFIs mantêm algumas cláusulas similares aos TBIs tradicionais, que correspondem às regras da OMC. Essas são o tratamento nacional ao investidor estrangeiro e o princípio da nação mais favorecida.³⁴ Da mesma forma que os TBIs tradicionais, os acordos brasileiros asseguram a proteção de todos os investimentos feitos antes e depois da sua ratificação. No que diz respeito à definição de investimentos e investidores, o ACFI com Angola prevê que essas definições devem estar de acordo com as leis nacionais, enquanto o ACFI com Moçambique contempla investimentos em produção e serviços. A propriedade intelectual é abordada no âmbito da OMC.

Os acordos asseguram um fluxo livre de capital, exceto quando o litígio é iniciado ou há uma crise na balança de pagamentos, de acordo com as regras do Fundo Monetário Internacional (FMI). As expropriações e as nacionalizações são permitidas em caso de utilidade e interesse público, de forma não discriminatória e mediante indenização adequada e efetiva, com base no valor justo de mercado referente à data da expropriação. Porém, diferentemente dos TBIs tradicionais, o ACFI não faz menção a medidas equivalentes às expropriações, que seriam expropriações indiretas, ou que poderiam atingir “expectativas legítimas” da empresa.

Existem, ainda, outras diferenças significativas. A primeira diz respeito à governança institucional criada para coordenar e executar o acordo. Ela é composta por um Comitê

33. No original, “a) acota las inversiones cubiertas y explícitamente excluye las de cartera o especulativas; b) limita la retroactividad para inversiones previas a la firma; c) excluye la llamada expropiación indirecta; d) contiene salvaguardas para mantener la posibilidad de regulaciones prudentes en el sector financiero; e) mejora el mecanismo de solución de disputas sobre todo al incluir la posibilidad de que los inversores sean evaluados en su desempeño; f) incorpora una institucionalidad propia con el objetivo de velar por el cumplimiento de los objetivos del acuerdo y de minimizar las controversias; g) limita el alcance de algunas de las cláusulas; h) acota a un máximo de 1 año la cláusula de sobrevivencia”.

34. O ACFI exclui do princípio da nação mais favorecida preferências e privilégios concedidos em caso de união aduaneira, de zonas de livre comércio e de tratados para evitar a dupla tributação.

Conjunto, que opera como um *órgão diretivo*, formado pelos governos dos dois países, com a função de debater, monitorar e coordenar a expansão dos investimentos. Seu *órgão executor* é o *ombudsman*, composto por pontos focais dos países (no Brasil, a Camex), que irão atender às orientações do comitê e efetivamente atuar na execução do acordo, trocando informações, atuando junto aos atores da outra parte, prevendo e facilitando a resolução de disputas. Vale notar que os textos dos acordos afirmam promover a participação do setor privado nesse processo. Com isso, o ACFI estabelece um procedimento que busca prevenir disputas e mediar os conflitos, mantendo os interesses empresariais brasileiros. Em casos de controvérsia, os pontos focais deverão negociar a indenização e a compensação, em consulta com o setor privado e outras partes envolvidas, levando o caso para decisão final no Comitê Conjunto. Se a disputa não for solucionada, o caso irá para arbitragem internacional entre os dois Estados. O tribunal será estipulado *ad hoc*, não contemplando o Ciadi como foro.

Conseqüentemente, o acordo se diferencia da parte mais sensível dos TBIs tradicionais, que é a *cláusula investidor-Estado*. Em caso de controvérsias envolvendo empresas multinacionais brasileiras nos países africanos, é o Estado brasileiro, e não a empresa, que irá negociar uma solução com o Estado receptor. Cabe, aqui, uma ponderação: por um lado, é positiva a impossibilidade de o investidor privado ganhar força jurídica equivalente ou maior do que o Estado nacional; por outro, é preocupante o risco de desresponsabilização da empresa envolvida, uma vez que é o Estado brasileiro que irá arcar com o ônus político e econômico da disputa. Nesse sentido, os interesses de empresas brasileiras no exterior são representados como o *interesse nacional* e as disputas e conflitos existentes entre a multinacional e o Estado receptor acabam sendo estendidos para o Estado brasileiro. A mescla entre políticas públicas e interesses privados se consolida juridicamente no ACFI.³⁵

Observa-se, com isso, que a diplomacia acaba ganhando um grande peso. Nessa direção, Arroyo e Ghiotto (2017) ponderam que a controvérsia levantada por um investidor pode se tornar uma questão de política externa, podendo resultar em uma politização da disputa iniciada por um ator privado (*op. cit.*, p. 51). Adicionalmente, os autores observam que pode

35. Discute-se criticamente este aspecto em Garcia e Kato (2016).

ocorrer uma maior assimetria de poder na resolução de litígios caso esse tipo de acordo venha a ser feito com países mais ricos, como os que compõem o G8/G7 (*op. cit.*, p. 52).

Como forma de remediar aspectos mais críticos, os ACFIs com Angola e Moçambique incluem cláusulas de responsabilidade social corporativa em matéria de meio ambiente, direitos humanos e trabalho. Essa é uma tendência da nova geração de tratados de investimentos, tal como já se apontou (Unctad, 2018). Os acordos estipulam que os investidores desenvolverão “melhores esforços” para observar princípios voluntários e padrões de conduta empresarial. Não há, entretanto, cláusulas vinculantes que responsabilizem as empresas por violações de direitos humanos e descumprimento de padrões trabalhistas e ambientais. Nesse sentido, o Brasil não avança além dos códigos de conduta voluntários existentes. No caso do ACFI com países africanos, a intenção parece ser a de responder parcialmente a essas críticas e se afastar de conflitos pré-existentes em Moçambique e Angola.

Arroyo e Ghiotto (2017) levantam questionamentos quanto à operacionalização dessas cláusulas de responsabilidade social: uma empresa estrangeira pode ser processada por violação de seu próprio código de ética ou responsabilidade social corporativa? A questão pode ser levada à arbitragem internacional via Estado onde opera o investimento? (*op. cit.*, p. 52). Em outras palavras, a responsabilidade social poderá ser cobrada pelo Estado anfitrião (ou mesmo pelo país de origem) ou permanecerá relevante apenas para a imagem da empresa, sem efeitos reais para as populações impactadas nos territórios? As relações e negociações entre sociedade civil, governos e empresas demonstrarão a extensão e os limites desse mecanismo.

5 A ÁFRICA NO REGIME INTERNACIONAL DE INVESTIMENTOS

Expuseram-se, até aqui, alguns aspectos que se consideraram fundamentais do regime internacional de investimentos. Estes são: o surgimento dos tratados bilaterais de investimentos no contexto histórico e geopolítico da Guerra Fria e, logo, da globalização; as críticas de natureza estatal, econômica e social levantadas por diversos atores; bem como o momento de reformas e modernização dos modelos tratados, que respondem parcialmente às críticas e apontam para o protagonismo de países emergentes e em desenvolvimento. É nesse contexto

que o Brasil se insere com seu acordo de cooperação e facilitação de investimentos, que tem início precisamente com os países africanos Angola e Moçambique. Tratar-se-á, agora, de fornecer um quadro geral da inserção dos países africanos no regime internacional de investimentos, bem como a situação atual do investimento estrangeiro na África. Em seguida, tratar-se-á especificamente das políticas públicas em Angola e Moçambique para atração, facilitação e proteção do investimento estrangeiro, entre as quais se destacam os TBIs e o ACFI com o Brasil.

É importante resgatar que o contexto de descolonização dos países africanos está nas bases da criação dos tratados bilaterais de investimento e do Ciadi no pós-guerra. Nesse sentido, as desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento marcam o regime internacional de investimentos e são reforçadas por ele. Ao mesmo tempo, nota-se aqui que os países africanos assumiram também um lugar de agentes, buscando se inserir no contexto de reformas dos TBIs, ao elaborar e impulsionar novos modelos de tratados, apesar das persistentes desigualdades. Dos 81 modelos de tratados bilaterais de investimentos elencados pela Unctad, catorze são modelos desenvolvidos por países africanos.³⁶

Atualmente, os países da África são parte de 521 TBIs em vigor, além de terem assinado outros acordos internacionais de investimento (Muller e Olivet, 2019). Eles também vêm utilizando instrumentos e modelos de investimento regional que influenciam suas políticas sobre investimentos. De acordo com El-Kady e De Gama (2019, p. 482), até 2019, os países africanos haviam concluído negociações de mais de 860 TBIs, dos quais 160 são tratados interafricanos.

Os autores citam os recentes acordos bilaterais relacionados a comércio e investimentos com Canadá, Índia, Turquia, Nigéria, União Europeia, bem como o ACFI com o Brasil, como exemplos de esforços para formular disposições mais refinadas e específicas, que levariam em consideração o direito dos Estados anfitriões de regular o investimento para objetivos de política pública, tais como a proteção da saúde pública, a segurança e o meio ambiente (El-Kady e De Gama, 2019, p. 486). Ao mesmo tempo, alguns consideram que essas disposições podem apresentar limitações, uma vez que o Estado teria a obrigação de garantir que os investidores cumpram os padrões de responsabilidade corporativa e social – no entanto, não

36. Ver: <<https://bit.ly/3cp020g>>. Acesso em: set. 2020.

é imposta aos investidores estrangeiros qualquer obrigação de cumprir tais padrões (Naud, Sanderson e Veronelli, 2019, p. 3).

Naud, Sanderson e Veronelli (2019) apontam que alguns TBIs intra-africanos podem corrigir tais distorções, como o TBI Marrocos-Nigéria, assinado em 2016. Nesse tratado, os Estados impuseram obrigações aos investidores, em particular, no que diz respeito ao cumprimento da legislação local sobre medidas ambientais, sociais, de direitos humanos e anticorrupção. Similar ao ACFI, ambos os países concordaram em estabelecer um comitê conjunto, cuja função é administrar a execução do tratado e trocar informações sobre investimentos (Naud, Sanderson e Veronelli, 2019). Esse tratado também adota certas regras inovadoras com relação à arbitragem.³⁷ É notório, entretanto, que o Marrocos não procurou negociar disposições semelhantes em seus outros TBIs recentes (*op. cit.*).

Chama a atenção, no contexto africano, além das reformas do modelo de TBI, também o movimento de reformas nos quadros legislativos no nível doméstico, por meio da adoção de novas leis que regem o investimento estrangeiro (El Kady e De Gama, 2019, p. 488). Mostrar-se-á, à frente, o caso da Lei de Investimentos Privados de Angola, de 2018. Um dos exemplos mais citados é o caso da Lei de Investimentos da África do Sul, de 2015, que visa afastar a resolução de disputas investidor-Estado da arbitragem internacional, favorecendo os tribunais sul-africanos. Aqueles investimentos feitos sob os TBIs continuarão a ser protegidos nos termos e período estipulados nos tratados, mas outros feitos após a rescisão dos TBIs serão regidos pela nova legislação sul-africana. Adicionalmente, a lei também permite a arbitragem Estado-Estado entre a África do Sul e o país de origem do investidor estrangeiro (Naud, Sanderson e Veronelli, 2019, p. 3).

Além da África do Sul, são mencionados outros casos: a Lei de Proteção ao Investimento da Namíbia, de 2016, prevê mediação ou recurso aos tribunais locais; a nova legislação do Egito, de 2017, prevê a criação do Centro Egípcio de Arbitragem e Mediação, que seria responsável por administrar disputas de investimento; e, por fim, a Costa do Marfim, modificou,

37. O TBI Marrocos-Nigéria proíbe os árbitros de aplicarem a regra de “perdedor paga” em uma arbitragem e, em vez disso, exige que cada parte arque com suas despesas processuais. Também proíbe o tribunal de ordenar medidas sobre os bens de quaisquer das partes, em particular, bens usados no exercício de missões diplomáticas do Estado anfitrião (Naud, Sanderson e Veronelli, 2019).

em 2018, seu regime de proteção de investimento com um novo Código de Investimento. Nesse sentido, o conjunto de reformas e modernização das legislações domésticas pode ser apontado, para Naud, Sanderson e Veronelli (2019), como uma “africanização” da arbitragem sobre investimentos.

Além dos níveis bilateral e doméstico, destacam-se as mudanças das disposições sobre investimento estrangeiro no nível regional. Existem no continente africano oito comunidades econômicas, as quais criaram regimes específicos de proteção de investimentos: a União do Magrebe Árabe (AMU), o Mercado Comum da África Oriental e Austral (Comesa), a Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD), a Comunidade da África Oriental (EAC), a Comunidade Econômica e Monetária da África Central (Cemac), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao), a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (Igad) e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) (Naud, Sanderson e Veronelli, 2019, p. 4).

El-Kay e De Gama (2019, p. 484, tradução nossa) apontam que “um impulso de reforma ainda maior” estaria ocorrendo nesses tratados e acordos regionais.³⁸ Os autores chamam a atenção para mega-acordos regionais africanos, que envolvem cláusulas sobre investimentos, como o acordo tripartite de livre comércio entre Comesa, EAC e SADC. Este mega-acordo envolve comércio de serviços, política de concorrência e propriedade intelectual. Individualmente, cada um desses acordos já inclui cláusulas sobre investimentos: o Comesa negocia internamente um acordo comum de investimento; e, na SADC, foi negociado o Anexo I do Protocolo sobre Investimento e Finanças, que foi reformado em 2012, gerando um novo modelo (*op. cit.*).³⁹ Adicional a isso, El-Kady e De Gama (2019, p. 484) mencionam o Acordo de Livre Comércio Continental Africano (ACFTA), assinado em uma cúpula extraordinária da

38. No original, “an even greater reform thrust is occurring at the regional level, where investment protection in Africa is increasingly being taken up in FTAs (...)”

39. Naud, Sanderson e Veronelli (2019) consideram que os membros da SADC foram influenciados pela decisão da África do Sul de se afastar da arbitragem de investimento. Em 2008, a SADC emitiu seu Protocolo sobre Finanças e Investimentos. O Anexo 1 do protocolo fornece duas opções de arbitragem alternativas – arbitragem do CIADI ou arbitragem *ad hoc* da Uncitral. Quatro anos mais tarde, com a África do Sul em processo de rescisão de muitos dos seus TBIs, a SADC emitiu um modelo de TBI no qual a opção recomendada era que os Estados membros não incluíssem qualquer disposição de disputa investidor-estado, incluindo apenas um mecanismo semelhante à proteção diplomática (*Ibid*, p. 4).

União Africana em Kigali, Ruanda, em março de 2018. A questão volta-se para averiguar em que medida esses mega-acordos (Comesa-EAC-SADC e o ACFTA) deverão substituir os acordos de investimento intra-africanos já existentes (*op. cit.*, p. 485).

É relevante mencionar, ainda, o projeto de Código Pan-Africano de Investimento (Paic, em inglês), divulgado em 2016 pela União Africana. Segundo Naud, Sanderson e Veronelli (2019), o Paic sublinha que os legisladores africanos estariam conscientes da recente jurisprudência de arbitragem de investimento. Nesse sentido, o Código protegeria os direitos de um Estado de regular, em particular, no que diz respeito a “medidas relacionadas com a proteção da vida ou saúde humana, animal ou vegetal” (Naud, Sanderson e Veronelli, 2019, p. 4, tradução nossa).⁴⁰ Os autores afirmam que a cláusula de solução de controvérsias investidor-Estado no âmbito do projeto Paic prevê que, após um período obrigatório de negociação, a arbitragem da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (Uncitral) “pode ser conduzida em qualquer centro estabelecido de resolução alternativa de controvérsias públicas ou privadas africanas” (*Ibid*, tradução nossa). Nesse sentido, o Paic poderia levar a que disputas de investimento entre países africanos fossem ouvidas dentro da própria África, e não levadas a cortes externas ao continente.

Apesar de esforços de reforma, é notório que a grande maioria dos TBIs africanos existentes, concluídos entre 1980 e 2012, ainda é da velha geração. Eles foram negociados com base no modelo tradicional de TBIs com países desenvolvidos, com normas abrangentes que limitam o direito dos Estados africanos anfitriões de legislar em seus territórios e os expõem mais abertamente a disputas entre investidores e Estados (El-Kady e De Gama, 2019, p. 485). Naud, Sanderson e Veronelli (2019) apontam que 49 países no continente africano são Estados contratantes ou signatários da Convenção de Washington que estabeleceu o Ciadi, com as exceções sendo Angola, Eritreia, Guiné Equatorial, Líbia e África do Sul.⁴¹ Isso significa que a grande maioria dos Estados africanos estão vinculados à Convenção do Ciadi. Nesse sentido, “*BIT after BIT*, os países africanos construíram um muro de compromissos internacionais

40. No original, “*measures relating to the protection of human, animal or plant life or health*”.

41. Etiópia, Guiné-Bissau e Namíbia são signatárias, porém não ratificaram a convenção.

legalmente vinculantes sem terem analisado suficientemente as implicações desses tratados sobre o seu direito de regular” (El-Kady e De Gama, p. 486-487, tradução nossa).⁴²

Mostrou-se anteriormente que os países africanos estão envolvidos em mais de cem casos de arbitragem iniciados por investidores internacionais com base em TBIs. Chama a atenção a concentração do número de casos entre 2013 e 2018: 56 dos 106 casos foram iniciados nesses seis anos, significando mais do que nos vinte anos anteriores (Muller e Olivet, 2019, p. 3). Em cem das 106 ações movidas contra os países africanos foram alegadas violações dos TBIs,⁴³ e 79 delas foram conduzidas sob os auspícios do Ciadi (*op. cit.*, p. 8).⁴⁴

Apesar do aumento no número de casos contra países africanos, a nomeação de árbitros africanos no Ciadi continua muito baixa, resultando na relativa falta de representação de cidadãos da África nos painéis arbitrais como árbitros ou advogados (Naud, Sanderson e Veronelli, 2019, p. 2). De acordo com Muller e Olivet (2019), os interesses dos investidores foram defendidos em 64% dos casos, se somados os casos que terminaram em uma decisão do tribunal em favor do investidor ou em um acordo entre as partes (Muller e Olivet, 2019, p. 4). Os países mais demandados foram Egito, Líbia e Argélia. Entretanto, ao serem avaliados os resultados das decisões de arbitragem por país, verifica-se que Líbia, Zimbábue e Burundi foram particularmente prejudicados com um desequilíbrio significativo a favor dos investidores nas decisões: no caso da Líbia, em todos os cinco casos em que um tribunal decidiu, este favoreceu o investidor; o mesmo se aplica ao Burundi e ao Zimbábue, onde os árbitros decidiram três casos contra cada Estado, e todas as decisões favoreceram os investidores; por fim, no caso da República Democrática do Congo, dos quatro processos movidos contra o país, os árbitros decidiram que os investidores estavam certos em duas ocasiões (Muller e Olivet, 2019).

42. No original, “*BIT after BIT, African countries built a wall of legally binding international commitments without having sufficiently analyzed the implications of these treaties on their right to regulate*”.

43. Em dois casos, os investidores invocaram o Protocolo de Investimento da SADC e, em outros dois, o acordo da Organização para Cooperação Islâmica (OIC) sobre promoção, proteção e garantia de investimentos. Outra ação foi baseada no Protocolo de Investimento Árabe, e outra, em um acordo de livre comércio entre Marrocos e os Estados Unidos (Muller e Olivet, 2019, p. 8).

44. Algumas disputas também foram resolvidas no Tribunal Permanente de Arbitragem, em Haia, e na Câmara de Comércio Internacional (Muller e Olivet, 2019).

Além disso, mostraram-se anteriormente os custos desses processos de arbitragem e os altos valores exigidos pelos investidores. Argumenta-se que há pouca transparência de informação sobre os montantes exigidos, mas, dos números disponíveis e considerando-se apenas as disputas baseadas em tratados, El-Kady e De Gama (2019, p. 488) mostram que os investidores buscaram pelo menos US\$ 40 bilhões nesses casos. Além disso, os dados mostram que os setores econômicos de maior número de casos de conflitos são os de construção civil, de mineração e de manufatura (El-Kady e De Gama, 2019, p. 488; Muller e Olivet, 2019, p. 8).

Pode-se, assim, observar que será necessário monitorar a nova geração de acordos de investimento negociados no contexto de reforma, como o ACFI, averiguando-se se estes poderão sanar as distorções e desvantagens para os países africanos (bem como latino-americanos) e superar as tensões entre o poder estrutural das corporações multinacionais, as capacidades dos Estados nacionais africanos de exercício de políticas públicas soberanas e os direitos de suas populações. Para isso, serão necessários novos canais de negociações e prevenção de disputas.

Finaliza-se esta seção com alguns elementos importantes do contexto atual do investimento estrangeiro na África. Nota-se que o continente africano volta a ter importância para as estratégias globais das grandes potências, tanto ocidentais quanto emergentes. De acordo com os dados de Unctad (2020, p. 28), os cinco principais investidores na África são Holanda, França, Reino Unido, Estados Unidos e China. A potência asiática vem mantendo relações próximas com países africanos desde o início dos anos 2000, forçando as potências tradicionais a também elaborarem estratégias competitivas para não perder mercado no continente. Alguns autores (por exemplo, Ayers, 2013) chamaram a atenção para uma “nova corrida para a África”, que significaria o engajamento de Estados e empresas multinacionais, ocidentais e emergentes na busca por acesso a recursos e mercados africanos, remontando antigas relações coloniais. De acordo com Unctad (2020, p. 31), os laços de investimento com a África estão sendo reforçados pelas principais economias globais, principalmente os Estados Unidos e a China, mas também o Reino Unido, a Federação Russa e a França, que estão focados em infraestrutura, recursos naturais e capacidade de manufatura. Nesse sentido, pode-se afirmar que as mudanças, transformações e disputas de poder político e econômico no nível global se veem refletidas nas estratégias dessas potências na África.

QUADRO 2**Programas de investimento das grandes potências no continente africano**

País	Iniciativa	Destques	Principais projetos	TBIs na África
Estados Unidos	<i>Prosper Africa Initiative</i> (2019)	Projetos na forma de capital, financiamento de dívida, seguro de risco e desenvolvimento técnico por meio da <i>International Finance and Development Corporation</i> , com limite de investimento global de US\$ 60 bilhões.	Anúncio de US\$ 5 bilhões em investimentos na Etiópia até 2022 em indústrias recentemente privatizadas.	8
China	Fórum de Cooperação China-África (desde 2010)	Pacote de financiamento de US\$ 60 bilhões, incluindo US\$ 10 bilhões em investimento privado.	US\$ 12 bilhões em uma ferrovia costeira na Nigéria, US\$ 4,5 bilhões na ferrovia Etiópia-Djibouti e US\$ 11 bilhões em um megaporto na Tanzânia.	34
Reino Unido	Cúpula de Investimento Reino Unido-África (janeiro de 2020)	Negócios no valor de cerca de US\$ 8,5 bilhões para estabelecer as bases para laços econômicos e de investimento pós-Brexit entre o Reino Unido e os países africanos.	Anúncio da empresa Tullow Oil de investimento de US\$ 1,5 bilhão para continuar a produção de petróleo no Quênia.	25
Federação Russa	Fórum Econômico e Cúpula Rússia-África (2019)	Cinquenta acordos somando mais de US\$ 10 bilhões, principalmente em projetos de desenvolvimento de infraestrutura e recursos naturais.	Anúncio de investimento de US\$ 2,2 bilhões para construir refinaria de petróleo no Marrocos pela empresa estatal VEB.	11
França	<i>Choose Africa</i> (2019)	Financiamento de US\$ 3 bilhões para <i>startups</i> e pequenas e médias empresas na África até 2022, na forma de crédito, apoio técnico e financiamento de capital.	Investimento do fundo de <i>equity</i> Fisea na Agri VIE II, um fundo de capital de risco para agronegócios na África subsaariana.	24

Fontes: Unctad (2020, p. 32); e dados da *Investment Policy Hub/Unctad*. Disponível em: <<https://bit.ly/3w3J5zH>>.

Elaboração dos autores.

É relevante mencionar que os relatórios mais recentes das organizações internacionais apontam que a crise global gerada pela pandemia do coronavírus terá impactos severos sobre o continente africano. O FMI projetou uma queda do produto interno bruto (PIB) da África subsaariana em -1,6%, representando uma revisão para baixo de 5,2 pontos percentuais da

previsão de outubro de 2019 (IMF, 2020, p. 5). As economias menos diversificadas deverão ser as mais atingidas, refletindo o impacto dos preços mais baixos das *commodities* (como petróleo e *commodities* agrícolas) e dos esforços de contenção de surtos do vírus. Por sua vez, a Unctad (2020, p. 30) prevê que os fluxos de investimento estrangeiro diminuam entre 25% e 40%. Em 2019, os fluxos de IED para a África já haviam caído 10%, para US\$ 45 bilhões, sendo os principais receptores de investimento o Egito, a África do Sul, o Congo, a Nigéria e a Etiópia (Unctad, 2020, p. 28). O início do ACFTA em 2020 é visto pela Unctad com potencial para fornecer apoio ao investimento estrangeiro, podendo servir como proteção contra os impactos econômicos da pandemia e os baixos preços do petróleo no médio e longo prazo. Nesse sentido, a Unctad vê o ACFTA como um potencial estímulo positivo para o investimento intracontinental (Unctad, 2020, p. 32).

6 ANGOLA: UM BREVE BALANÇO DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO, FACILITAÇÃO E PROTEÇÃO DE INVESTIMENTOS

Angola experimentou altas taxas de crescimento econômico nas décadas de 2000 e 2010, cerca de 6% ao ano, acima da média da região. Isso levou a que o Banco Mundial anunciasse que, em fevereiro de 2021, Angola sairia do *status* de país menos desenvolvido (LDC, em inglês).⁴⁵ Apesar do crescimento elevado, a economia angolana permanece altamente dependente do petróleo: em 2018, o setor de petróleo e gás foi responsável por 20% do PIB e por mais de 95% das receitas de exportação (Unctad, 2019, p. 1). Além de prejudicar a diversificação de sua economia, a alta concentração em petróleo e gás expôs Angola a choques externos: em 2014, a queda global no preço do barril impactou diretamente as taxas de crescimento do PIB, iniciando uma recessão a partir de 2016.

Adicionalmente, a entrada de investimento estrangeiro em Angola continuou em patamares baixos e altamente voláteis (gráfico 1). Entre 2004 e 2018, a entrada líquida média anual de IED atingiu menos de US\$ 607 milhões, menor volume entre as economias produtoras de petróleo na África. Nos períodos 2005-2007 e 2010-2013, observaram-se desinvestimentos expressivos – no último caso, influenciados pela crise financeira global.

45. Disponível em: <<https://bit.ly/3ctwvmq>>.

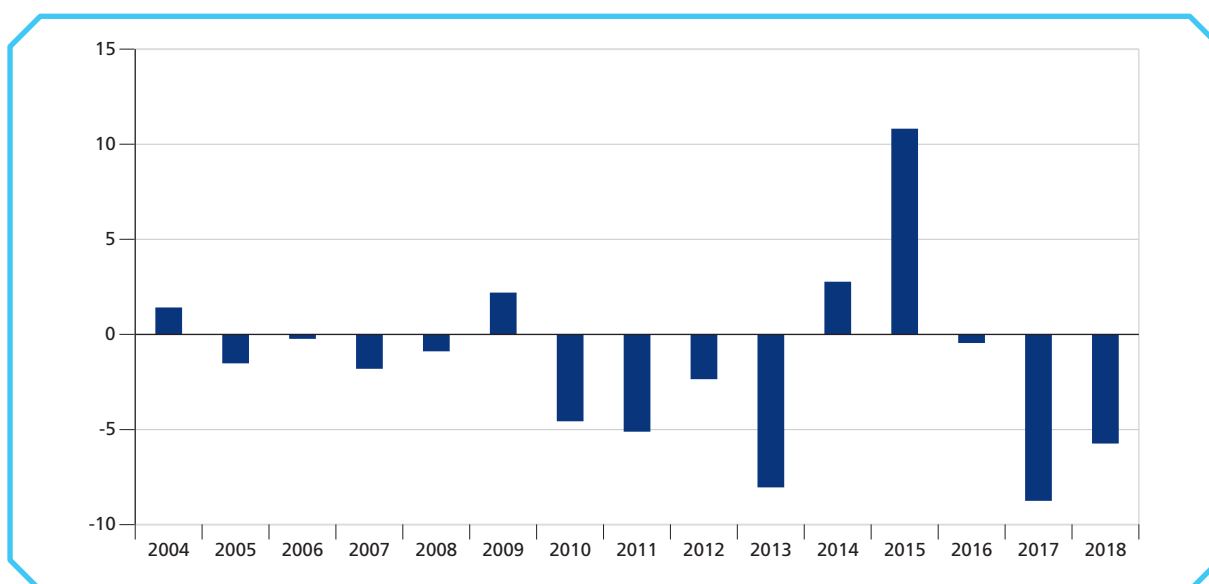
TEXTO para DISCUSSÃO

Desse modo, o estoque de IED em Angola caiu de US\$ 32 bilhões em 2010 para US\$ 24 bilhões em 2018 (Unctad, 2019, p. 2).

GRÁFICO 1

Fluxos líquidos de IED para Angola (2004-2018)

(Em US\$ bilhão)



Fonte: UnctadStat. Disponível em: <<https://bit.ly/3wLhog6>>.

Elaboração dos autores.

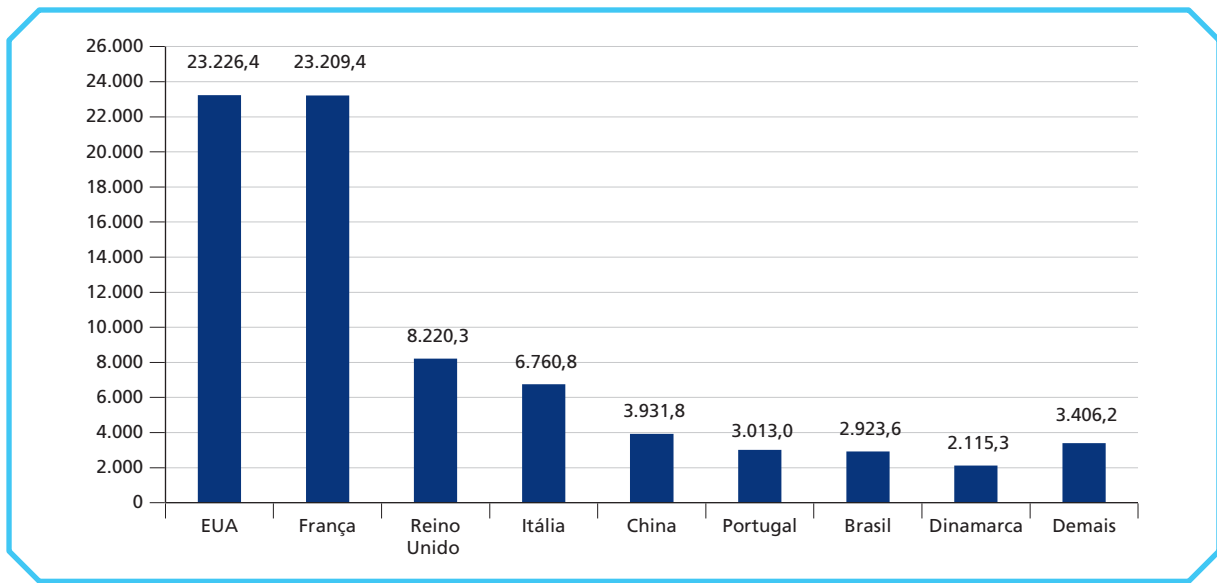
Segundo dados da base FDI Markets,⁴⁶ a origem do estoque de IED em Angola foi concentrada nos Estados Unidos e na França no período 2003-2018, enquanto a China ocupou a quinta posição e o Brasil, a sétima, em termos de estoque – somando montantes de US\$ 3,9 bilhões e US\$ 2,9 bilhões, respectivamente (gráfico 2). Conforme se verá adiante, o mesmo quadro para Moçambique revela uma variedade maior de origem dos investimentos estrangeiros.

Ao mesmo tempo, ao incluir dados de contratos de construção, o montante investido pela China em Angola cresce substancialmente para um estoque de US\$ 24,4 bilhões acumulados no período entre 2005 e 2019 (gráfico 3). No entanto, a partir de 2014, a recessão provocada pela queda no preço do petróleo contribuiu para a redução significativa do IED no país (Oliveira, 2019), refletindo tendências gerais do investimento chinês no continente africano: após o fim do superciclo das *commodities*, o IED da China na África diminuiu 45,9% em 2015 (Chen e Nord, 2017).

46. Ver: <<https://bit.ly/2TJ4nFo>>.

GRÁFICO 2

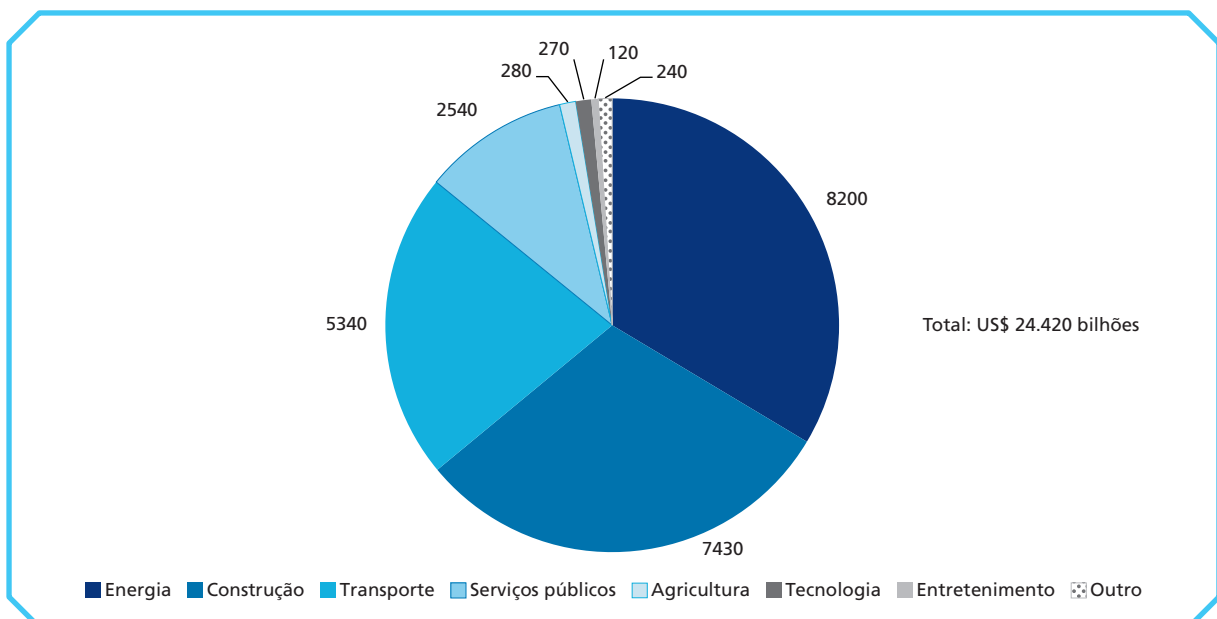
Estoque de IED em Angola por país (2003-2018)
(Em US\$ milhão)



Fonte: FDI Markets. Disponível em: <<https://bit.ly/3AeyBRs>>.

GRÁFICO 3

Estoque de investimentos e contratos de construção da China em Angola por setor (2005-2019)
(Em US\$ bilhão)



Fonte: American Enterprise Institute. *China Global Investment Tracker*. Disponível em: <<https://bit.ly/2S3rVnR>>. Elaboração dos autores.

No que diz respeito ao investimento direto de empresas brasileiras em Angola no período 2003-2020, reportados pela base FDI Markets (tabela 3), observou-se que o projeto mais recente corresponde a um investimento no setor de turismo em 2015, no valor de US\$ 1 milhão – destinado à abertura de escritório da agência de viagens Globalis Travel (subsidiária da brasileira GapNet), em Luanda. Nos anos anteriores, os projetos concentravam-se nos setores de construção civil, exploração petrolífera e serviços financeiros, em valores significativamente superiores.

TABELA 3
Investimentos de empresas brasileiras em Angola

Ano	Projetos	Valor (US\$ milhões)	Emprego
2015	1	1,0	20
2010	1	400,0	764
2009	1	20,0	100
2007	1	250,0	66
2004	2	16,8	25
2003	1	2.235,8	227
Total	7	2.923,6	1.202

Fonte: FDI Markets. Disponível em: <<https://bit.ly/3AeyBRs>>.

Observa-se uma tendência geral de retração da presença de multinacionais brasileiras em Angola desde 2014, quando se inicia o contexto de crise política e econômica no Brasil. A tabela a seguir mostra uma queda no número de empresas brasileiras com unidades próprias e franquias no país – de doze empresas em 2014 para seis empresas em 2016 –, segundo levantamentos da Fundação Dom Cabral. Em 2015, Angola foi o décimo país com maior presença de multinacionais brasileiras, sendo o primeiro na África.⁴⁷

47. Far-se-á uma exposição mais detalhada sobre os investimentos de empresas brasileiras em Angola, bem como sobre os projetos de cooperação e o crédito e financiamento do Brasil para o país no próximo Texto para Discussão que decorre desta pesquisa.

TABELA 4**Presença de multinacionais brasileiras em Angola (2012-2016)**

	2012	2013	2014	2015	2016
Número de empresas brasileiras com unidades próprias e franquias no país	N.A.	11-12	12	12	6
Entrada/saída anunciada de empresas brasileiras no país	2 entradas	1 saída	1 entrada	N.A.	2 saídas
Posição entre os dez países com maior presença de empresas brasileiras	N.A.	N.A.	N.A.	10 ^o	N.A.

Fontes: *Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras* (FDC, 2013; 2014; 2015; 2016; 2017).

Elaboração dos autores.

Obs.: N.A. – Não se aplica.

No contexto geral de queda do preço do petróleo e declínio da entrada de IED, o governo angolano iniciou uma série de reformas institucionais com o objetivo de promover o desenvolvimento do setor privado e diversificar a estrutura de sua economia. Destacam-se a adoção da Lei do Investimento Privado, em 2018, e a criação da Agência de Investimento Privado e Promoção das Exportações (Aipex) no mesmo ano. Ainda, observa-se nas políticas de atração de IED uma forte ênfase na canalização de investimentos para o agronegócio em Angola. Adicional a isso, na última década, Angola assinou quatro tratados bilaterais de investimento (incluindo o ACFI com o Brasil) e ratificou três, totalizando catorze TBIs assinados e seis em vigor até a publicação deste texto.

Nas seções que seguem, far-se-á uma exposição das principais políticas públicas para o investimento estrangeiro em Angola com base no *Investment Policy Review* da Unctad, de 2019.

6.1 Legislação nacional sobre investimento

Em 2018, a aprovação da Lei do Investimento Privado (LIP) estabeleceu novas bases para o tratamento do IED em Angola. A lei é aplicável a investimentos estrangeiros e nacionais (incluindo de empresas com até 49% de participação estatal) e visa facilitar o investimento privado por meio de um conjunto de medidas. Os setores prioritários estabelecidos pela LIP são: i) agricultura, alimentos e agroindústria; ii) silvicultura; iii) têxteis, vestuário e calçado; iv) hotel, turismo e lazer; v) infraestrutura, telecomunicações e tecnologia da informação (TI); vi) energia e águas; vii) educação, formação e pesquisa; e viii) saúde (Unctad, 2019, p. 74).

A LIP remove requisitos de participação mínima obrigatória de capital local em determinados setores (eletricidade, transporte e logística, telecomunicações, entre outros) e simplifica processos de acesso a incentivos fiscais, que passam a apresentar prazos de validade. Em contrapartida, a LIP também estabelece a obrigação para investidores de cumprir regulamentos relativos a normas ambientais, de saúde, de segurança, de emprego de mão de obra local etc. (Unctad, 2019, p. 9-11).

Em matéria de solução de controvérsias, a LIP garante acesso, por parte de investidores nacionais e estrangeiros, a mecanismos de mediação extrajudicial de litígios, sem exigência de recursos a tribunais locais.⁴⁸ Essa provisão foi facilitada pela entrada em vigor, em 2017, da Convenção de Nova York sobre o reconhecimento de sentenças arbitrais estrangeiras. Vale destacar que, embora Angola não seja membro do Ciadi, ela é signatária da Convenção de Nova York (Kirtland, Connolly e Smit, 2018).

Entre as provisões da LIP, destaca-se o fato de o tratamento nacional não ser explicitamente garantido pela lei, que apresenta regras diferenciadas para investidores estrangeiros no acesso a incentivos financeiros, a crédito, à terra e na obtenção de licenças (Unctad, 2019, p. 9-11). Ainda, permanecem as seguintes restrições ao IED nas legislações setoriais: telecomunicações básicas e serviços postais permanecem reservados a empresas estatais; pesca e serviços portuários e marítimos permanecem fechados ao IED; transporte aéreo, consulta ambiental e certas atividades de mineração seguem parcialmente fechados ao IED; e exploração de recursos minerais e petrolíferos permanece sujeita a concessões e parcerias obrigatórias com concessionárias nacionais (Unctad, 2019).

Adicionalmente, observam-se distinções nas garantias contra expropriação oferecidas a investidores nos setores petrolífero e não petrolífero, podendo gerar discriminação indevida no tratamento de investidores. Nesse sentido, a expropriação de direitos fundiários no setor petrolífero é regulada por decreto específico (Decreto nº 120/08), que oferece critérios mais rigorosos para justificar a expropriação do que em setores não petrolíferos (Unctad, 2019, p. 11).

48. A resolução extrajudicial de litígios em Angola é regulada pela Lei nº 12/16, sobre mediação e conciliação, e pela Lei nº 16/03, sobre arbitragem voluntária, que permite o acesso de investidores à arbitragem internacional.

Em 2018 também foi criada a Aipex, para centralizar as funções de atração e promoção de investimentos e exportações.⁴⁹ Embora a LIP tenha eliminado a necessidade de registro obrigatório de investidores junto à Aipex, o órgão preserva o poder de triagem de investimentos por meio da emissão do Certificado de Registro de Investimento Privado (Crip). A Aipex introduziu a Estratégia de Promoção e Captação de Investimentos Privados (Procip), visando canalizar o investimento privado necessário à diversificação econômica, direcionando investimentos para setores-chave, como agricultura e pesca, processamento de alimentos, mineração, madeira, turismo, têxteis e calçados, além de setores transversais, como educação, saúde e infraestrutura (Unctad, 2019, p. 63).

A criação da Aipex foi acompanhada pela criação da Comissão de Privatização, com o objetivo de promover a reestruturação e privatização de diversas empresas estatais em diferentes setores, incluindo-se: telecomunicações, petróleo, mineração, agricultura, bancos e seguros. A condução dos processos de privatização é competência do Instituto de Gestão de Ativos e Participações do Estado – Igape (Unctad, 2019, p. 9 e 31).

A Unctad argumenta, entretanto, que a função reguladora da Aipex como emissora do Crip poderia gerar conflitos de interesse em relação à sua função de promoção de investimentos, conflitando com princípios de boa governança (Unctad, 2019, p. 10). Ainda, sobressaem-se lacunas de capacidade técnica no âmbito da Aipex, sobretudo nas áreas de serviços pós-estabelecimento de investimentos e de capacidade específica na área de cadeias agropecuárias, no caso de investimentos no agronegócio (*op. cit.*, p. 64).

6.2 Tratados bilaterais de investimento

Angola é signatária de dezoito TBIs (tabela 5). Além destes, Angola é parte de outros seis tratados com disposições sobre investimentos, dos quais cinco estão em vigor: Acordo de Cotonou; Tratado da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC); Tratado

49. Segundo seu *site* oficial, “A Aipex faz parte de um conjunto de medidas do governo angolano no sentido de acelerar e facilitar a realização de investimento privado no país, interno e estrangeiro, e promover as exportações e os negócios internacionais de empresas nacionais, visando aumentar a competitividade da economia nacional, através de um quadro institucional dinâmico e adequado”. Disponível em: <<https://bit.ly/2ShPh9n>>. Acesso em: dez. 2020.

da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC); Protocolo de Investimento da SADC; e Acordo Europeu de Parceria União Europeia-SADC.⁵⁰ Em comparação com outros países africanos, Angola apresenta um número relativamente baixo de TBIs assinados, bem abaixo de países como Moçambique, Senegal e Etiópia (Unctad, 2019, p. 11).

TABELA 5
Acordos de investimentos de Angola

País	Assinado em	Em vigor desde
São Tomé e Príncipe	31 mar. 1995	-
Itália	10 jul. 1997	21 maio 2007
Cabo Verde	11 set. 1997	15 dez. 1997
Portugal	24 out. 1997	20 abr. 2020
Reino Unido	4 jul. 2000	-
Alemanha	30 out. 2003	1 mar. 2007
Namíbia	21 mar. 2004	-
África do Sul	17 fev. 2005	-
Guiné-Bissau	11 out. 2007	-
Espanha	21 nov. 2007	-
Portugal	22 fev. 2008	-
Cuba	20 maio 2008	-
França	24 jun. 2008	-
Rússia	26 jun. 2009	12 jan. 2011
Congo	9 set. 2010	-
Brasil	1 abr. 2015	28 jul. 2017
Moçambique	9 nov. 2015	-
Emirados Árabes	5 abr. 2017	-

Fonte: Dados da *Investment Policy Hub/Unctad*. Disponível em: <<https://bit.ly/3A9Z7Lr>>.

Elaboração dos autores.

A maioria dos acordos angolanos reflete a abordagem tradicional dos TBIs, incluindo disposições sobre tratamento nacional (com exceções pontuais nos TBIs com Rússia, África do Sul e Alemanha⁵¹) e cláusulas sobre solução de controvérsias e arbitragem investidor-Estado,

50. Angola tem um acordo-quadro de comércio e investimentos com os Estados Unidos, assinado em 2009, que não está em vigor. Ver: <<https://bit.ly/2TIDy3V>>. Acesso em: set. 2020.

51. O TBI com a Alemanha exclui do tratamento nacional medidas tomadas com base em segurança, ordem, saúde pública e moralidade; no TBI com África do Sul, há exceções ao tratamento nacional para medidas adotadas a fim de alcançar igualdade em território sul-africano; por sua vez, no TBI com a Rússia, há exceções para acordos feitos com países da antiga União Soviética.

recorrendo às regras da Uncitral ou às Regras do Mecanismo Complementar do Ciadi⁵² – com a exceção do ACFI com o Brasil, que prevê apenas a arbitragem Estado-Estado, como último recurso (Unctad, 2019, p. 12). Entretanto, não há casos publicamente divulgados de arbitragem investidor-Estado sob a égide dos TBIs angolanos.

O ACFI com o Brasil se difere de outros TBIs em diferentes aspectos, conforme se explica na seção 5 deste trabalho. Segundo Ratton, Morosini e Xavier Junior (2016), a assinatura do acordo em 2015 é resultado de movimento de reconciliação entre regimes domésticos distintos sobre investimento estrangeiro no Brasil e em Angola, em ampla consulta ao setor privado. Tal acordo inclui disposições sobre promoção e facilitação de investimentos, estabelecendo um comitê conjunto e pontos focais com função de *ombudsman*, facilitando a troca de informações entre as partes e a promoção de investimento privado (Unctad, 2019, p. 13). Em matéria de expropriação, o ACFI não menciona medidas indiretas com efeito expropriatório, enquanto a maioria dos TBIs angolanos regula a expropriação indireta – embora nenhum defina critérios específicos a serem analisados por tribunais em casos de expropriação indireta. Segundo Nikièma (2012), a ausência de regulação sobre expropriação indireta em acordos de investimentos ou a adoção de critérios ambíguos torna incerta a possibilidade de reinvidicação de compensação por medidas indiretamente expropriatórias. Em contrapartida, tais medidas geram um *chilling effect*, no qual governos se abstêm de adotar regulações de interesse público por temer sua caracterização como expropriação indireta (Fernandes e Fioriati, 2015).

Ainda, a maioria dos TBIs apresenta definições amplas sobre investimentos e investidores, podendo abranger transações que não contribuam diretamente para objetivos nacionais de desenvolvimento, como contratos comerciais e investimento indireto e especulativo. Nesse sentido, o ACFI com o Brasil determina a definição de investimento/investidor de acordo com os sistemas jurídicos das partes contratantes (Unctad, 2019, p. 12).

Em relação a tratados regionais com disposições sobre investimentos, o Acordo Europeu de Parceria entre União Europeia e SADC apresenta provisões voltadas a evitar o enfraquecimento ou redução de níveis nacionais de proteção laboral e ambiental como parte

52. Embora Angola não seja membro do Ciadi, diversos AIs permitem recurso à arbitragem investidor-Estado sob as Regras do Mecanismo Complementar do Ciadi (Unctad, 2019).

TEXTO para DISCUSSÃO

de incentivos a investimentos (Unctad, 2019). No caso do Protocolo de Financiamento e Investimento da SADC, também há disposições orientadas ao desenvolvimento sustentável, incluindo referências às responsabilidades dos investidores e aos direitos dos Estados de regular e implementar políticas públicas. O protocolo também refina definições de investimento e investidor, esclarece disposição sobre tratamento nacional e introduz exceções à expropriação (*op. cit.*).

QUADRO 3

Características distintivas do ACFI Brasil-Angola em relação a demais acordos de investimento angolanos

Disposições	ACFI (2017)	Demais TBIs
Solução de controvérsias	Arbitragem Estado-Estado como último recurso; mecanismos para prevenção de conflitos.	Possibilidade de arbitragem investidor-Estado sob regras da Uncitral ou do Ciadi. ¹
Governança	Facilitação de investimentos via comitê conjunto e pontos focais com função de <i>ombudsman</i> .	Há não disposição explícita.
Expropriação	Somente expropriação direta.	Expropriação direta e indireta contemplada. ²
Tratamento nacional (TN) ou nação mais favorecida (NMF)	Não há previsão de TN. NMF nas fases pré-estabelecimento e pós-estabelecimento do investimento.	TN/NMF apenas na fase pós-estabelecimento do investimento. ³
Tratamento justo e equitativo	Nenhuma disposição.	Garantia de tratamento <i>justo e equitativo</i> , segundo <i>expectativas legítimas</i> do investidor.
Definição de investimento/investidor	Definições baseadas nos sistemas jurídicos das partes contratantes.	Definição abrangente, englobando contratos comerciais, investimento indireto e especulativo.
Livre transferência de fundos	Garantia de livre transferência, com exceção em casos de graves dificuldades da balança de pagamentos.	Garantia de livre transferência de fundos. ⁴

Fonte: Unctad (2019, p. 12-13).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Embora Angola não seja membro do Ciadi, os AIs com Alemanha e Rússia permitem recurso à arbitragem investidor-Estado sob as Regras do Mecanismo Complementar do Ciadi. Não há casos de arbitragem investidor-Estado conhecidos publicamente contra Angola.

² Embora os demais TBIs angolanos mencionem medidas indiretas “equivalentes” à expropriação, nenhum define os fatores a serem considerados por tribunais ao analisar a existência de expropriação indireta.

³ O tratamento nacional ao investidor estrangeiro em Angola é restrito a apenas alguns setores, tal como exposto no ponto 6.1 deste trabalho. Todas as cláusulas NMF e TN preveem exceções relativas a acordos internacionais que estabelecem mercados comuns, áreas de livre comércio e uniões aduaneiras e acordos tributários.

⁴ Além do ACFI brasileiro, a única outra exceção à livre transferência de fundos ocorre no AI com a África no Sul, no qual a livre transferência não se aplica a indivíduos angolanos ou sul-africanos que sejam residentes permanentes de ambos os países.

6.3 Outras políticas públicas relevantes ao investimento estrangeiro em Angola

Segundo Unctad (2019, p. 16), o “ambiente de negócios” em Angola apresenta limitações estruturais que inibem o empreendedorismo e a geração de novos negócios. Um importante avanço para buscar superar esse cenário diz respeito à criação do Guichê Único da Empresa *on-line* e do Balcão Único da Empresa, para simplificação da Constituição de empresas e da formalização de empresas do setor informal. Além disso, o acesso à eletricidade continua problemático para empresas, com processos longos e custosos para concessionárias concluírem estudos de viabilidade para novas conexões da rede elétrica. Também sobressai, de acordo com a Unctad, a desatualização do quadro legal sobre falência e insolvência de empresas, que remete à legislação do período colonial.

A Unctad considera que o mercado em Angola é altamente concentrado e caracterizado por práticas monopolísticas em diversos setores. Segundo o Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial, Angola ocupa a 139ª posição no índice de dominância de mercado e a última posição (140ª) no índice de eficácia da política antimonopolista (Unctad, 2019, p. 38). Nesse contexto, foi aprovada em 2018 a Lei da Concorrência, criando a Autoridade Reguladora da Concorrência (ARC), com autonomia administrativa e competência para regulamentar, fiscalizar, impor penalidades e adotar decisões relativas a procedimentos de concorrência (*op. cit.*, p. 38-39). Ainda, algumas medidas visam eliminar monopólios em setores específicos: comercialização de diamantes brutos e fornecimento de combustível *diesel*, gasolina e gás liquefeito (*op. cit.*, p. 38).

O ambiente de negócios em Angola apresenta alto risco e difusão de práticas de *corrupção*, especialmente no que diz respeito a serviços governamentais (como licenciamento), conflitos de interesse, nepotismo e clientelismo. Segundo o Índice de Percepção do Combate à Corrupção da Transparência Internacional,⁵³ Angola posiciona-se entre os vinte países com pior desempenho global na área de combate à corrupção, sendo o último colocado na região da SADC (Unctad, 2019, p. 40). Nesse contexto, o país vem adotando medidas voltadas ao combate à corrupção, como a adoção do Plano Estratégico de Prevenção e Combate à

53. Disponível em: <<https://bit.ly/355zTji>>.

Corrupção de 2018 (*op. cit.*, p. 40). Além disso, Angola aderiu ao Protocolo da SADC Contra a Corrupção, à Convenção da União Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção e, ainda, à Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Desse modo, em 2019, Angola foi retirada da lista de países com deficiências estratégicas na área de combate à lavagem de dinheiro do Grupo de Trabalho de Ação Financeira do FMI (*op. cit.*, p. 40).

No que tange a impostos e *tributação*, em 2019, foi introduzido em Angola o novo Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que apresenta taxa única de 14%. Sua introdução se dará em diferentes fases. Prevê-se a simplificação de regimes de incentivo fiscal e regimes especiais para projetos de investimento em setores prioritários, incluindo: i) agricultura, alimentos e agroindústria; ii) silvicultura; iii) têxteis, vestuário e calçado; iv) hotel, turismo e lazer; v) infraestrutura, telecomunicações e TI; vi) energia e águas; vii) educação, formação e pesquisa; e viii) saúde (Unctad, 2019, p. 33 e 74). De modo geral, a carga tributária total em Angola permanece superior às demais economias da África subsaariana, afetando perspectivas de diversificação e desenvolvimento de diversos setores, em particular a indústria alimentícia. A redução da sustentabilidade fiscal associada à crise do petróleo de 2014 teria atrasado as reformas necessárias para melhoria da competitividade fiscal (*op. cit.*, p. 32), perpetuando um regime fiscal oneroso e complexo, com multiplicidade de taxas setoriais.

No que diz respeito às negociações de *tratados de dupla tributação* com vistas a reduzir duplicidade na cobrança de impostos, Angola ratificou, em 2019, tratados com Portugal e Emirados Árabes Unidos, avançando em negociações com Alemanha e Marrocos. Outros acordos em matéria tributária também foram assinados recentemente com China e Cabo Verde (Unctad, 2019, p. 34).

Outra área fundamental para políticas públicas diz respeito aos *direitos trabalhistas*. Em Angola, a principal legislação em vigor corresponde à Lei Geral do Trabalho. De acordo com Unctad (2019, p. 22-23), tal lei foi aprovada em 2015 e promoveu um conjunto de flexibilizações nas garantias trabalhistas vigentes até então, tais como: reduções nos pagamentos obrigatórios de indenizações; expansão de condições legais para rescisão de contrato; regimes excepcionais nas zonas econômicas especiais (ZEEs); bem como regimes excepcionais para micro, pequenas e médias empresas (MPME). Diante da baixa sindicalização

em Angola, observa-se que essa flexibilização trabalhista pode levar a uma deterioração das condições de trabalho, em especial nos setores de baixa qualificação.⁵⁴

De modo geral, o mercado de trabalho angolano é caracterizado pela escassez de mão de obra local qualificada, com oferta limitada de cursos profissionalizantes. O quadro é agravado pela baixa participação do setor privado na concepção do planejamento vocacional e currículos dos cursos profissionalizantes. Segundo o Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial, Angola ocupa a 138ª posição entre 140 países no acesso geral à formação (Unctad, 2019, p. 25).

Apesar da escassez de qualificação, o marco regulatório desestimula a contratação de estrangeiros (Unctad, 2019, p. 26). Nesse contexto, a Unctad aponta que dois decretos presidenciais de 2017 visaram promover a facilitação do regime de contratação de estrangeiros e simplificação de procedimentos para obtenção de vistos. No setor de óleo e gás, há regras diferenciadas para a contratação de não residentes (*op. cit.*, p. 25-26).

Do ponto de vista das proteções trabalhistas vigentes, a Unctad destaca o desalinhamento da legislação nacional sobre sindicatos e direito à greve com as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT): no regime atual, organizadores de greves suspensas por lei estão sujeitos a penas de prisão ou multa, contrariando convenções internacionais sobre o tema (Unctad, 2019, p. 22). Ainda, apesar do tratamento igualitário e não discriminatório para mulheres no acesso a condições de emprego, salário e promoção, as desigualdades de gênero persistem no mercado de trabalho angolano. De modo geral, mulheres estão mais propensas a trabalhar no setor informal, com acesso reduzido à seguridade social (*op. cit.*, p. 23).

Em relação ao *meio ambiente*, Angola dispõe da Lei de Bases do Ambiente, que se encontra em processo de revisão com o objetivo geral de acelerar processos de licenciamento ambiental. O então Ministério do Meio Ambiente (Minamb) assinou um acordo com a Aipex (chamado “Canal Verde”) para estabelecer um procedimento acelerado de licenciamento e estudos de impacto ambiental (EIA) para projetos previamente selecionados pela Aipex (Unctad, 2019, p. 29-30). Para a Unctad, porém, embora o marco regulatório preveja a realização de consultas

54. O último relatório sobre Angola da Organização Mundial do Trabalho pode ser encontrado em <<https://bit.ly/3xacTM4>>. Acesso em: set. 2020.

públicas durante processos de EIA, as limitações institucionais do Minamb em termos de orçamento e quadros técnicos reduzidos restringiriam sua capacidade de cumprir a legislação, bem como de inspecionar e monitorar danos ambientais resultantes de projetos agrícolas e de impor eventuais medidas de reparação (*op. cit.*, p. 30).

O governo de Angola vem definindo os *investimentos no agronegócio* como um setor estratégico, determinado em seu Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) de 2018-2022. O agronegócio seria o pilar central de sua estratégia de diversificação econômica, estabelecendo metas de crescimento anual médio de 8,9% para o setor nesse período. O PDN prevê programas e ações de fomento à produção agrícola nacional, incluindo expansão dos serviços de extensão rural, investimento em pesquisa e desenvolvimento agrícola, programas de transferência de competências, bem como medidas voltadas à substituição de importações, baseadas na manutenção de tarifas relativamente altas (entre 50% e 60%) e na introdução de quotas de importação (Unctad, 2019, p. 44-46).

O PDN busca reverter um cenário geral de subutilização de recursos agrícolas disponíveis em Angola, com cerca de 58 milhões de hectares de terra disponíveis (incluindo 35 milhões de hectares de terra arável), dos quais apenas 16% são utilizados, principalmente para agricultura de subsistência. Nesse contexto, a agricultura, a silvicultura e a pesca são responsáveis por cerca de apenas 10% do PIB angolano,⁵⁵ sendo a geração de emprego no setor concentrada em poucas províncias (Unctad, 2019, p. 44-45).

Considerando-se o potencial subexplorado do setor, evidencia-se o crescente interesse de investidores estrangeiros, principalmente da Argentina, África do Sul, Brasil, Israel e Portugal, frequentemente por meio de *joint ventures* com atores locais dos setores privado e público. Embora as atividades de multinacionais no setor concentrem-se no mercado interno angolano, há crescente interesse na produção para exportação, sobretudo de café e etanol⁵⁶ (Unctad, 2019, p. 45).

55. Segundo Tump e Cassinda (2019, p. 17), essa proporção é subdimensionada, considerando-se a preponderância da agricultura familiar orientada à subsistência e à venda no setor informal, que não integra as estatísticas do produto interno bruto.

56. No caso de investimentos do Brasil e China, principais investidores em Angola, Tump e Cassinda (2019, p. 24) ressaltam a predominância do interesse em produzir para exportação e a baixa conexão com empresas angolanas.

Em contrapartida, Tump e Cassinda (2019, p. 18) sustentam que os esforços governamentais para diversificação econômica via atração de investimento externo e privado no agronegócio têm impulsionado megaprojetos com resultados questionáveis. Do ponto de vista do desenvolvimento inclusivo e sustentável, aponta-se a alta ociosidade das terras concedidas aos megaprojetos: de 1,1 milhão de hectares de área concedida para 48 megaprojetos no setor agrícola e florestal, apenas 7% são de fato utilizados (área produtiva de 80 mil hectares). Por sua vez, esses megaprojetos vêm restringindo a utilização produtiva da terra por agricultores locais para garantir sua segurança alimentar (Tump e Cassinda, 2019). Ainda, muitos projetos apresentam inviabilidade econômica, refletindo má avaliação técnica e econômica por parte dos bancos financiadores (*op. cit.*, p. 15-16). Apesar disso, os autores notam que existe um número, ainda que reduzido, de projetos com viabilidade econômica, que resultam no aproveitamento de sinergias positivas com agricultores locais, por meio da realização de treinamentos em técnicas agrícolas, venda e distribuição de sementes e insumos para agricultores locais, bem como de parcerias na comercialização de produtos (*op. cit.*, p. 19; 28-29).

No que tange ao acesso à terra, o regime jurídico em Angola é regulado pela “Lei da Terra” (em processo de revisão, até a publicação deste texto) e pelo Regulamento Geral sobre a Concessão de Terras, que permite a concessão de terrenos sob propriedade do Estado a investidores nacionais e estrangeiros. É, porém, proibida a concessão de terrenos comunitários tradicionais a investidores estrangeiros ou nacionais. Notoriamente, o último Censo Agropecuário foi realizado antes da independência de 1975 (Unctad, 2019, p. 19).

A Unctad afirma que, do ponto de vista de investidores, os processos para obtenção de contratos de concessão seriam excessivamente complexos, envolvendo requisições a ministérios setoriais e consultas ao Instituto de Geografia e Cadastro de Angola (IGCA). Ações descoordenadas dos governos provinciais e ministérios resultam em que muitas concessões sobre o mesmo terreno sejam sobrepostas, gerando conflitos sobre a terra (Unctad, 2019, p. 17). A ausência de títulos em áreas rurais deixaria investidores suscetíveis a “reivindicações arbitrárias” por parte de moradores rurais (*Ibid*, tradução nossa). Este seria um dos principais obstáculos à atração de investimentos no agronegócio para Angola.

Adicionalmente, apesar das garantias de acesso à informação previstas na Lei de Terras, a conscientização da população rural sobre direitos consuetudinários à terra é limitada: segundo estimativas da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), menos de cem comunidades têm acesso a direitos consuetudinários reconhecidos, que as protegeriam contra deslocamentos por parte de investidores privados (Unctad, 2019, p. 50; FAO, 2014).

Nesse contexto, *conflitos sobre a terra* ocorrem com frequência em áreas rurais, tendo em vista que apenas 2% da população rural angolana possui títulos sobre a terra (Tump e Cassinda, 2019, p. 25). Visitas de campo realizadas por consultores da *Mesa-redonda das ONGs alemãs que trabalham em Angola* apontam para o descumprimento da Lei de Terras no que diz respeito a seus requisitos sobre a realização de consultas públicas e provisão de indenização justa a moradores rurais deslocados. Esses requisitos não foram identificados em catorze megaprojetos analisados pela mesa-redonda, onze dos quais estão envolvidos em conflitos de terras com a comunidade rural local, afetando mais de 220 aldeias e 33 mil moradores – cerca de 65% da população em torno dos megaprojetos (Tump e Cassinda, 2019, p. 18, 26).

Relacionadas aos investimentos no agronegócio estão as *infraestruturas* portuárias e rodoviárias, energéticas e de comunicações, que somaram investimentos de cerca de US\$ 87,5 bilhões entre 2002 e 2015. Apesar desses investimentos, Angola situa-se na 159ª posição entre 160 países no índice de desempenho de logística do Banco Mundial e na 127ª posição entre 140 países no pilar de infraestrutura do Fórum Econômico Mundial (Unctad, 2019, p. 53). Assim, investidores enfrentam custos ligados a deficiências em infraestrutura de transportes e energética no setor agrícola, dificultando sua participação em cadeias de valor. A ausência de laboratórios para teste e certificação de produtos dificulta o cumprimento de medidas sanitárias e fitossanitárias e inibe o acesso a mercados externos (*op. cit.*, p. 52-53). Para endereçar esses problemas, o governo angolano aprovou, em 2019, a Lei nº 11/19, que objetiva revisar o quadro legal das parcerias público-privadas (PPPs), visando atrair recursos externos no financiamento à infraestrutura (*op. cit.*, p. 54).

7 MOÇAMBIQUE: UM BREVE BALANÇO DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO, FACILITAÇÃO E PROTEÇÃO DO INVESTIMENTO

Moçambique apresenta um quadro diferente de Angola em dois sentidos: o país está envolvido em um número maior de TBIs e outros tratados com provisão de investimentos e, também, é membro signatário do Ciadi, tendo sido demandado em dois casos até hoje.

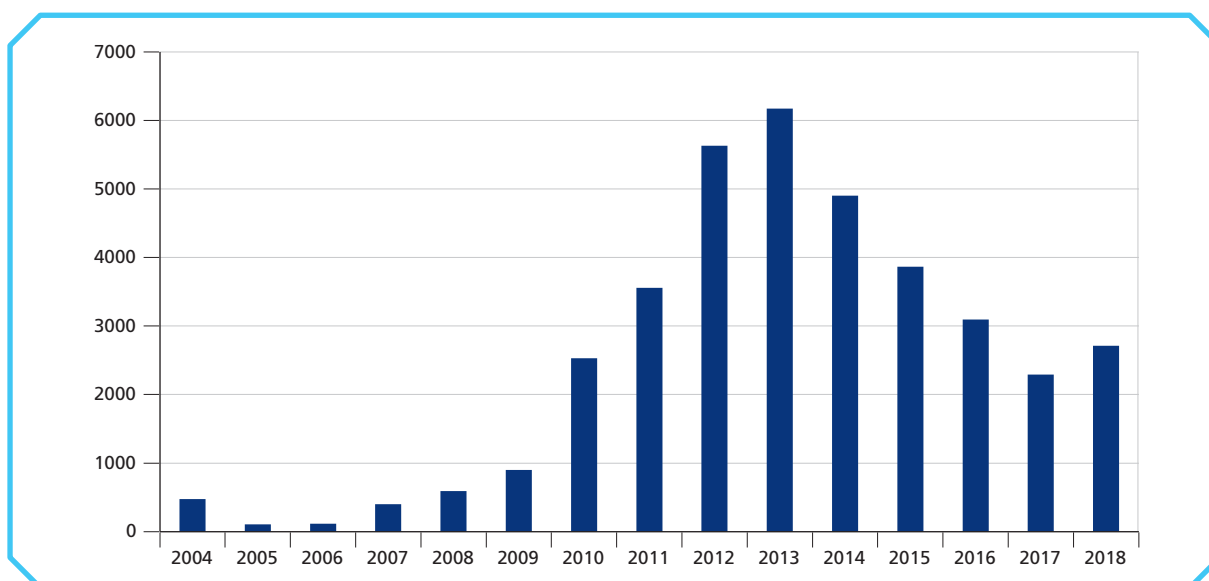
Por sua vez, sua legislação doméstica não seguiu a tendência de outros países africanos de reforma e modernização, permanecendo a mesma desde o início dos anos 1990, apesar de reformas em legislações setoriais. Nesse sentido, excetuadas emendas à Lei do Petróleo⁵⁷ em 2014, bem como a inauguração da sexta Zona Econômica Especial no mesmo ano, a última década apresentou continuidade na implementação da Lei de Investimentos de 1993 como o principal marco legal sobre IED no país, complementado pelo Regulamento de Investimentos de 2009.

A entrada de IED em Moçambique apresenta uma trajetória negativa desde 2014 (exceto em 2018), contraindo de US\$ 4,9 bilhões naquele ano para US\$ 2,7 bilhões em 2018 (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Fluxos líquidos totais de IED para Moçambique (2004-2018)

(Em US\$ milhão)



Fonte: UnctadStat. Disponível em: <<https://bit.ly/3wLhog6>>.

Nesse contexto, o IED brasileiro acompanhou a tendência de queda no IED total em Moçambique. Segundo o *ranking* das multinacionais elaborado anualmente pela Fundação Dom Cabral, o número de empresas brasileiras com presença em Moçambique caiu pela metade entre

57. A nova Lei do Petróleo permite ao governo moçambicano a emissão de novas licenças para exploração de petróleo e gás, porém exige de empresas domésticas e estrangeiras a parceria obrigatória com a estatal ENH, além da destinação de 25% da produção total para o mercado doméstico. Disponível em: <<https://bit.ly/3dtodvk>>.

TEXTO para DISCUSSÃO

2014 e 2016 (de doze para seis). Desde a primeira edição do *ranking*, o país nunca esteve entre os dez principais destinos de investimentos brasileiros (FDC, 2013; 2014; 2015; 2016; 2017).⁵⁸

Segundo a base de dados FDI Markets, o IED brasileiro no país somou aproximadamente US\$ 3 bilhões entre 2007 e 2014, sobretudo por meio de projetos nas áreas de mineração e infraestrutura. Por sua vez, os projetos registrados no período pós-2014 somaram apenas US\$ 335 milhões (tabela 6). Nas áreas de infraestrutura e mineração, um dos principais projetos se refere à exploração da mina de carvão em Moatize pela Vale, bem como o corredor logístico de Nacala, com a participação de construtoras brasileiras, como Odebrecht e Camargo Correa, cujas obras também envolveram a construção de assentamentos para famílias deslocadas em função do empreendimento (Garcia, Kato e Fontes, 2012; Ipea e Banco Mundial, 2010).⁵⁹ Entre os projetos mais recentes, de 2015, destacam-se os investimentos: da Odebrecht, no setor de alimentos e bebidas, planejando estabelecer uma planta para processamento de mandioca nas províncias de Gaza e Zambézia; e da Cimentos de Moçambique, subsidiária da Camargo Correa, para estabelecer unidade de produção em Nacala (FDI Markets, 2020).⁶⁰

TABELA 6
IED brasileiro em Moçambique

Ano	Projetos	Valor (US\$ milhão)	Empregos gerados
2015	3	335,0	747
2011	3	640,4	346
2009	1	927,6	116
2008	1	250,0	104
2007	1	1.200,0	498
Total	9	3.353,0	1.811

Fonte: FDI Markets. Disponível em: <<https://bit.ly/3AeyBRs>>.

Nota: ¹ Dados até fevereiro de 2020.

58. Analisam-se os *rankings* das multinacionais brasileiras da Fundação Dom Cabral dos anos 2013-2017, disponíveis em: <<https://bit.ly/3wN0UUO>>, na parte de acervo.

59. Conforme já se apontou na nota 21 deste trabalho, existe ampla documentação de organizações da sociedade civil e acadêmicas sobre impactos sociais, ambientais e trabalhistas referentes à atuação da Vale em Moçambique.

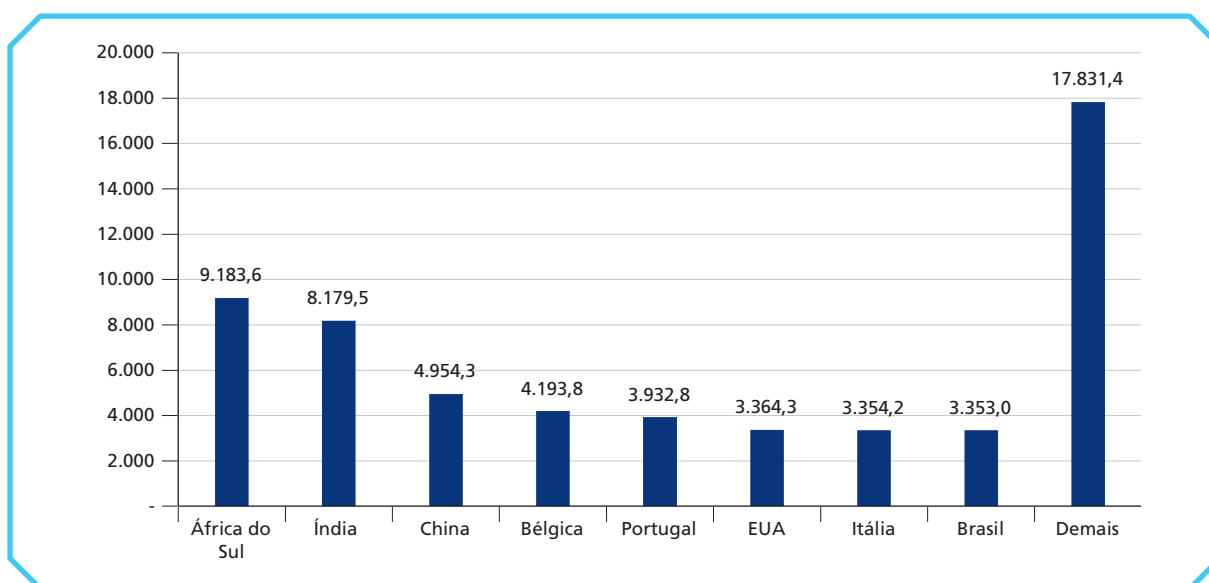
60. Far-se-á uma exposição mais detalhada sobre os investimentos de empresas brasileiras em Moçambique, bem como sobre os projetos de cooperação e o crédito e financiamento do Brasil para o país no próximo Texto para Discussão que decorre desta pesquisa.

Em perspectiva comparada, vale ressaltar o patamar relativamente baixo do IED brasileiro em Moçambique *vis-à-vis* demais investidores. Segundo a base FDI Markets, as origens do investimento estrangeiro em Moçambique são mais diversificadas do que o caso de Angola (gráfico 5), tendo o estoque de IED brasileiro alcançado US\$ 3,35 bilhões no período 2003-2020.⁶¹ Nesse período, investimentos da África do Sul e Índia alcançaram estoques de US\$ 9,18 bilhões e US\$ 8,17 bilhões, respectivamente, e concentraram-se em projetos nos setores de carvão, óleo e gás.⁶² Entretanto, ao incluir dados de contratos de construção, o montante investido pela China em Moçambique cresce substancialmente para um estoque de US\$ 10,5 bilhões, acumulado no período entre 2005 e 2010 (gráfico 6). Nesse período, os investimentos chineses concentraram-se nos setores de energia e transportes.

GRÁFICO 5

Estoque de IED em Moçambique por país de origem (2003-2020)

(Em US\$ milhão)



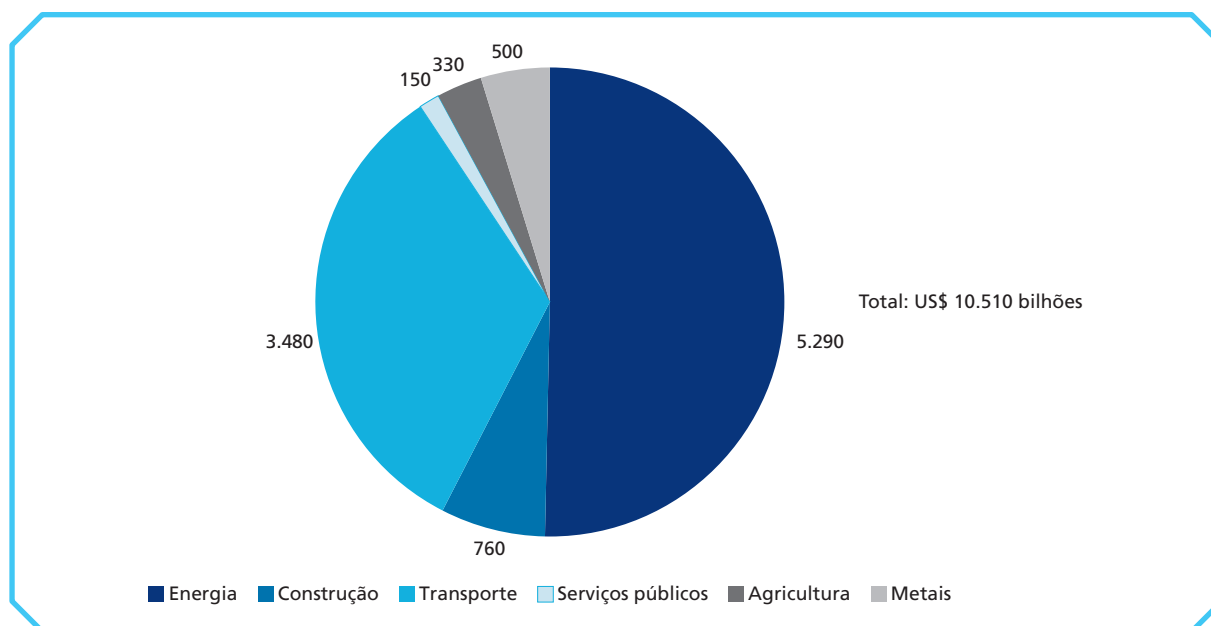
Fonte: FDI Markets. Disponível em: <<https://bit.ly/3AeyBRs>>.

61. Dados até fevereiro de 2020.

62. FDI Markets – Dados de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3AeyBRs>>.

GRÁFICO 6**Estoque de investimentos e contratos de construção da China em Moçambique por setor (2005-2019)**

(Em US\$ milhão)



Fonte: American Enterprise Institute. *China Global Investment Tracker*. Disponível em: <<https://bit.ly/2S3rVnR>>.

Elaboração dos autores.

O governo moçambicano criou, em 2016, a Agência para a Promoção de Investimento e Exportações (Apiex),⁶³ visando facilitar investimentos ao centralizar em uma única agência as funções de promoção, recepção, análise e monitoramento de investimentos – antes divididas entre o Centro de Promoção de Investimentos (CPI), o Gabinete das Zonas Econômicas de Desenvolvimento Acelerado (Gazeda) e o Instituto para a Promoção de Exportações (Ipex) (Sambo, 2019). Ainda, na última década, Moçambique assinou cinco TBIs (incluindo o ACFI com Brasil) e ratificou três, totalizando 28 TBIs assinados e vinte em vigor até a publicação deste texto.

Nas subseções que seguem, far-se-á uma exposição das principais políticas públicas para o investimento estrangeiro em Moçambique, analisando-se, entre elas, as características de seus acordos de investimentos.

63. O nome da agência de Moçambique é parecido com o da agência de Angola.

7.1 Legislação nacional sobre investimento

A principal legislação relativa a investimentos nacionais e estrangeiros em Moçambique refere-se à Lei de Investimentos, adotada em 1993, e ao Regulamento da Lei de Investimentos, adotado em 2009. Nesse sentido, Moçambique se difere de outros países africanos que, tal como Angola e África do Sul, reformaram suas legislações nacionais sobre investimentos. Ao mesmo tempo, o país adotou regulamentos setoriais mais recentes, como a Lei de Petróleo e Gás, de 2014.

A Lei de Investimentos de Moçambique adota uma abordagem pouco usual, na medida em que seu cumprimento não é obrigatório para investidores nacionais e estrangeiros (Unctad, 2012, p. 36). Entretanto, para usufruir de benefícios e direitos previstos pela lei, investidores precisam cumprir seus procedimentos e atender a seus critérios, que incluem: ter limite mínimo de MT 2.500.000,00 (aproximadamente US\$ 35.500,00 – para IED); gerar volume de negócios anual igual ou superior a MT 7.500.000,00 (aproximadamente US\$ 106.400,00) a partir do terceiro ano de funcionamento; registrar exportação anual de bens ou serviços igual ou superior a MT 1.500.000,00 (aproximadamente US\$ 21.300,00) a partir do terceiro ano de funcionamento; e criar e assegurar, a partir do segundo ano de atividade, pelo menos 25 postos de trabalho para nacionais moçambicanos inscritos no sistema de segurança social (Apiex, 2019, p. 26).

Para se enquadrar na Lei de Investimentos, todo investimento estrangeiro deve ser aprovado e licenciado pela autoridade competente, que, a depender do valor do investimento, pode ser a Apiex, o Ministério da Economia e Finanças, ou o Conselho de Ministros. Após aprovação, a autoridade competente determina os incentivos específicos concedidos ao projeto (Apiex, 2019, p. 27). Tal autoridade irá monitorar o investimento estrangeiro e poderá revogar a autorização do projeto se forem detectadas violações às disposições contidas na licença ou aos requisitos da Lei e Regulamento de Investimentos.

De acordo com a Apiex (2019, p. 38-39), os requisitos de desempenho gerais para investimentos estrangeiros incluem: expansão e melhoria da produção nacional ou da capacidade de prestação de serviços que apoiem atividades industriais; contribuição para a formação, expansão e desenvolvimento do empresariado nacional e de parceiros

empresariais moçambicanos; criação de empregos para trabalhadores nacionais e melhoria do nível de qualificação profissional da mão de obra moçambicana; e aumento e diversificação das exportações.

Investimentos em determinados setores apresentam requisitos de desempenho adicionais, estabelecidos por legislações setoriais, a exemplo das leis do petróleo e gás e de minas. Em ambas as legislações, determina-se que os processos de aquisição de bens e serviços associados aos investimentos devem conceder preferência a fornecedores locais que apresentem preços competitivos e qualidade internacionalmente comparável. Ainda, investimentos nos setores de petróleo, gás e mineração devem garantir emprego e formação profissional para trabalhadores nacionais, assegurando sua participação na operação e gestão dos projetos, embora inexistam cota mínima para o emprego de trabalhadores moçambicanos nas legislações. Em particular, as vagas de emprego nesses setores devem ser divulgadas em canais de alta circulação, incluindo rádio, televisão e principais jornais (Apiex, 2019, p. 39).

Em caso de descumprimento dos requisitos adicionais, a Lei de Minas estabelece multa mínima equivalente a vinte salários mínimos, que pode ser ampliada de acordo com a gravidade da infração. No caso da Lei de Petróleo, descumprimentos dos requisitos podem gerar multas de até MT 50 milhões (aproximadamente US\$ 700 mil), podendo resultar na suspensão de operações e no cancelamento do contrato de concessão (Apiex, 2019, p. 44 e 49).

7.2 Tratados bilaterais de investimento

Desde 2014, Moçambique assinou quatro TBIs, sendo estes com Brasil, Angola, Singapura e Turquia. Desse modo, o país passou a registrar 28 TBIs assinados, com vinte acordos em vigor (tabela 7). Além dos 28 TBIs, Moçambique é signatária de oito tratados com provisões sobre investimentos, dos quais seis estão em vigor: o Protocolo de Investimento da SADC; o Acordo-Quadro de Comércio e Investimento Estados Unidos-Moçambique; o Acordo de Cotonou; o Tratado da SADC; o Tratado da União Africana; e o Acordo de Proteção de Investimentos da Organização para a Cooperação Islâmica.⁶⁴

64. O Acordo Interino União Europeia-SADC e Acordo de Parceria Econômica União Europeia-SADC não estão em vigor. Ver: <<https://bit.ly/3g7YOZL>>. Acesso em: set. 2020.

TABELA 7
Acordos de investimentos de Moçambique

País	Assinado em	Em vigor desde
Zimbábue	12 set. 1990	-
Portugal	28 maio 1996	31 jan. 1998
Ilhas Maurício	14 fev. 1997	26 maio 2003
África do Sul	6 maio 1997	-
Estados Unidos	1 dez. 1998	3 mar. 2005
Egito	8 dez. 1998	-
Argélia	12 dez. 1998	25 jul. 2000
Itália	14 dez. 1998	17 nov. 2003
Indonésia	26 mar. 1999	25 jul. 2000
China	10 jul. 2001	26 fev. 2002
Cuba	20 out. 2001	26 fev. 2002
Suécia	23 out. 2001	1 nov. 2007
Países Baixos	18 dez. 2001	1 set. 2004
Alemanha	6 mar. 2002	15 set. 2007
Dinamarca	12 out. 2002	30 dez. 2002
França	15 nov. 2002	6 jul. 2006
Suíça	29 nov. 2002	17 fev. 2004
Emirados Árabes Unidos	24 set. 2003	-
Reino Unido	18 mar. 2004	12 maio 2004
Finlândia	3 set. 2004	21 set. 2005
BLEU (União Econômica Bélgica-Luxemburgo)	18 jul. 2006	1 set. 2009
Vietnã	16 jan. 2007	29 maio 2007
Índia	19 fev. 2009	23 set. 2009
Japão	1 jun. 2013	29 ago. 2014
Brasil	30 mar. 2015	-
Angola	9 nov. 2015	-
Singapura	24 ago. 2016	-
Turquia	24 jan. 2017	-

Fonte: dados da *Investment Policy Hub/Unctad*. Disponível em: <<https://bit.ly/3y4666X>>.
Elaboração dos autores.

Todos os TBIs moçambicanos (incluindo o ACFI com o Brasil) incluem cláusulas sobre tratamento justo e equitativo para investidores estrangeiros, tratamento nacional e nação mais favorecida – excetuadas as preferências concedidas no âmbito de áreas de livre comércio, uniões

TEXTO para DISCUSSÃO

aduaneiras e tratados de dupla tributação. No entanto, tal como já exposto anteriormente, o ACFI apresenta algumas importantes características distintivas em comparação à maioria dos demais TBIs moçambicanos.

Em matéria de solução de controvérsias entre investidores e Estados, o ACFI não permite a arbitragem investidor-Estado, prevendo apenas o formato Estado-Estado para solução de controvérsias, além de estabelecer mecanismos para prevenção. Em todos os demais TBIs, a arbitragem investidor-Estado é permitida a partir das regras do Ciadi, do Mecanismo Complementar do Ciadi ou da Uncitral.

Embora a arbitragem investidor-Estado esteja presente na grande maioria dos TBIs moçambicanos, apenas dois casos foram registrados junto ao Ciadi desde sua formação em 1966. O mais recente foi em 2017, quando a empresa italiana de construção civil CMC iniciou processo contra Moçambique no marco do TBI Moçambique-Itália. O caso refere-se ao não pagamento de valores adicionais supostamente acordados pela Administração Nacional de Estrada para a reconstrução de trecho da principal rodovia Norte-Sul em Moçambique. Em 2019, foi emitida decisão favorável ao governo de Moçambique, entendendo que não houve violação de nenhuma disposição do TBI.⁶⁵

O outro caso foi registrado em 2014 pelo empresário sul-africano Oded Besserglik contra o governo de Moçambique, no marco do TBI Moçambique-África do Sul. O caso baseia-se em quebras contratuais realizadas pelas estatais moçambicanas Empresa Moçambicana de Pescas (Emopescas) e Sulpesca. No entanto, o processo foi indeferido pelo Ciadi por julgar que o tribunal não possuía jurisdição sobre a matéria, uma vez que o TBI não havia entrado em vigor.⁶⁶

Com relação à promoção de investimentos, o ACFI também é o único TBI moçambicano a prever estruturas institucionais voltadas à identificação e prospecção de investimentos, por meio de um comitê conjunto e de pontos focais com função de *ombudsman* de investimentos.⁶⁷ No

65. Disponível em: <<https://bit.ly/2SmbdAe>>.

66. Disponível em: <<https://bit.ly/3gkCw62>>.

67. No caso do Brasil, o ponto focal é estabelecido na Camex; no caso de Moçambique, o ponto focal é estabelecido no Conselho de Investimentos.

TBI Moçambique-Japão, é previsto o estabelecimento de um comitê conjunto com competência para promover a troca de informações entre as partes sobre ambientes de negócios e realizar reuniões junto ao setor privado.

Similarmente, o ACFI brasileiro é o único TBI moçambicano a incluir capítulo sobre responsabilidade social corporativa (RSC), prevendo compromissos voluntários e princípios orientadores sobre conduta empresarial responsável, incluindo o respeito aos direitos humanos daqueles envolvidos nas atividades empresariais. Embora não incluam compromissos de RSC, os TBIs com Japão e BLEU incluem capítulos sobre trabalho e meio ambiente, nos quais se desencoraja o enfraquecimento de padrões trabalhistas e ambientais para a atração e facilitação de investimentos.

Em matéria de expropriação, o ACFI brasileiro e o TBI Moçambique-Holanda não fazem menção à expropriação indireta. Em todos os demais acordos, é prevista a compensação para investidores no caso de medidas indiretas “equivalentes” à expropriação – embora apenas os TBIs com Itália e Estados Unidos apresentem detalhes adicionais sobre a caracterização de expropriação indireta.

QUADRO 4

Características distintivas do ACFI Brasil-Moçambique em relação a demais acordos de investimento moçambicanos

Disposição	ACFI	Demais TBIs ¹
Solução de controvérsias	Arbitragem Estado-Estado como último recurso; mecanismos para prevenção de conflitos.	Possibilidade de arbitragem investidor-Estado sob regras do Ciadi.
Governança	Facilitação de investimentos via comitê conjunto e pontos focais com função de <i>ombudsman</i> .	Exceto TBI com Japão, nenhuma disposição explícita.
Expropriação	Somente expropriação direta.	Exceto TBI com Holanda, expropriação direta e indireta contemplada.
Responsabilidade social corporativa	Compromissos não vinculantes e princípios voluntários	Exceto TBI com Japão e BLEU, ² nenhuma disposição.
Tratamento justo e equitativo	Nenhuma disposição.	Garantia de tratamento <i>justo e equitativo</i> para investidores estrangeiros.
Definição de investimento/investidor	Definição abrangente, detalhada no artigo 3 do acordo.	Definição abrangente, englobando contratos comerciais, investimento indireto e especulativo.

Fonte: dados da *Investment Policy Hub/Unctad*. Disponível em: <<https://bit.ly/3AbnhoX>>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ A comparação abrange os seguintes TBIs publicamente disponíveis: África do Sul, Alemanha, Argélia, BLEU, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Ilhas Maurício, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.

² Os TBIs com Japão e BLEU incluem capítulos sobre trabalho e meio ambiente, mas não é utilizado o termo *responsabilidade social*.

7.3 Outras políticas públicas relevantes ao investimento estrangeiro em Moçambique

Segundo o Código Comercial, de 2005, investidores estrangeiros podem se estabelecer por meio da formação de sociedades comerciais ou de outras formas jurídicas de representação empresarial. Todas as empresas comerciais com sede em Moçambique devem ser inscritas em um registro centralizado, denominado Registo de Entidades Legais (Apiex, 2019, p. 30 e 35). Em 2007, um decreto estabeleceu guichês únicos em nível provincial para facilitar a *constituição de empresas*, e, no ano seguinte, um segundo decreto simplificou o processo de registro e licenciamento para atividades que não representem riscos ao meio ambiente, à saúde pública ou à economia. Entretanto, segundo Unctad (2012, p. 43), a elegibilidade restrita para acessar o regime simplificado o torna pouco relevante para investidores estrangeiros, sendo direcionado principalmente a microempreendimentos e empresas nacionais.

As práticas concorrenciais em Moçambique são regidas pela Lei de Concorrência (2013) e pelo Regulamento da Concorrência (2014-2015), porém ainda não foi estabelecida a autoridade responsável pela execução da lei. Portanto, embora a lei e o regulamento da concorrência estejam em vigor, a legislação ainda não é aplicada em Moçambique (Unctad, 2012, p. 135). Ao mesmo tempo, existem autoridades reguladoras em determinados setores econômicos, tais como energia, aviação civil, telecomunicações, água, petróleo, transportes, entre outras (*op. cit.*, p. 138-139).

No que tange à *tributação*, os principais impostos incidentes em Moçambique são o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRPS), o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC) e o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), introduzido em 2002. O IRPS é tributável a taxas progressivas, que variam entre 10% e 32% (Unctad, 2012, p. 142-143). Por sua vez, o IRPC é aplicável a entidades jurídicas residentes e entidades jurídicas não residentes, a uma taxa única de 32% (*op. cit.*, p. 145-146). O IVA é um imposto sobre o fornecimento de bens e a prestação de serviços, assim como a importação de bens, cobrado a uma taxa única de 17%. Existem isenções de IVA para serviços específicos, importação e exportação de determinadas mercadorias (*op. cit.*, p. 151).

A lei e o regulamento de investimentos, bem como o Código de Benefícios Fiscais de Moçambique, preveem diversos *benefícios e incentivos fiscais* a investidores nacionais e estrangeiros, incluindo: isenções de impostos e direitos alfandegários; repatriação gratuita de fundos; e possibilidade de exceder limites para contratação de trabalhadores expatriados. Projetos de grande dimensão e/ou atividades desenvolvidas nas Zonas Econômicas de Desenvolvimento Acelerado beneficiam-se da isenção do pagamento dos direitos aduaneiros e do IVA na importação de materiais de construção, máquinas, equipamentos e acessórios e outros bens (Unctad, 2012, p. 18-19). Há, ainda, possibilidade de aplicação de benefícios especiais a determinados setores, como mineração, petróleo e gás, regulados pelo Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas e pelo Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais da Atividade Mineira (*op. cit.*, p. 19).

Com relação ao combate à *corrupção*, no Índice de Percepção da Corrupção de 2019, calculado pela Transparência Internacional, Moçambique posiciona-se em 146º lugar entre 198 economias no *ranking* de percepção da corrupção (TI, 2019). O Código Penal de Moçambique criminaliza a corrupção passiva e ativa, abrangendo quaisquer vantagens pecuniárias a funcionários públicos para que se abstenham em relação ao desempenho de ações oficiais. Também constitui infração penal o uso de influência para obter de um funcionário público vantagens econômicas (Apiex, 2019, p. 139).

No que tange aos *direitos trabalhistas*, a Inspeção-Geral do Trabalho, sob a tutela do ministro do trabalho, é a autoridade responsável pelo controle do cumprimento da legislação trabalhista, tanto para os trabalhadores como para os empregadores (Apiex, 2019, p. 40). A contratação de trabalhadores estrangeiros em Moçambique é regulada pela Lei do Trabalho e pelo regulamento relativo ao Regime de Contratação de Trabalhadores Estrangeiros. Embora a Lei do Trabalho estabeleça cotas máximas para a contratação de trabalhadores estrangeiros nas empresas, o regime de cotas pode ser flexibilizado para projetos de investimento aprovados pela Apiex (ou autoridade competente) ou para contratações dentro do “regime de autorização de trabalho”, desde que cumpram os seguintes critérios: i) o trabalhador deve possuir qualificações e/ou habilidades especializadas; e ii) inexistência de cidadãos moçambicanos com essas qualificações/habilidades em número suficiente para atender às necessidades (Apiex, 2019, p. 45-47). Existem, entretanto, regimes especiais aplicáveis a determinados setores, particularmente petróleo, gás e mineração.

TEXTO para DISCUSSÃO

Ainda, há benefícios predeterminados por lei que visam proteger os nacionais moçambicanos: o Estado pode reservar a admissão de nacionais a certas atividades ou perfis profissionais, encorajando a qualificação e a formação dos trabalhadores nacionais. A diferença mais significativa no tratamento entre os trabalhadores estrangeiros e nacionais é que a contratação de estrangeiros é limitada a período de dois anos, sujeito a renovações (Apiex, 2019, p. 49). Entre as responsabilidades previstas por lei para os investidores estrangeiros perante seus empregados, destacam-se a garantia de condições adequadas de higiene e segurança no trabalho, a elaboração de um plano anual de formação certificada, e a garantia de inscrição de todos os trabalhadores no Sistema Nacional de Segurança Social (*op. cit.*, p. 50-51). Embora o salário mínimo nacional seja revisto e atualizado anualmente pelo governo, os valores variam de acordo com cada setor de atividade econômica – e, em alguns casos, de acordo com o porte da empresa e/ou seu subsetor, como observado na tabela 8.

TABELA 8

Salários mínimos mensais em Moçambique, setores selecionados

Setor	Subsetor	MT	US\$
Agricultura, pecuária, caça e silvicultura	-	4.390,00	62,2
Indústria de extração de minerais	Grandes empresas	9.254,60	131
	Pedreiras e areais	6.379,00	90,3
	Salinas	5.318,60	75,3
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	Grandes empresas	8.300,00	117,4
	Pequenas e médias empresas	6.760,00	95,7
Serviços financeiros	Bancos e seguradoras	12.760,18	180,6
	Microfinanças e microsseguros	11.336,93	160,4

Fonte: adaptado de Apiex (2019, p. 55-56).

Elaboração dos autores.

As *licenças ambientais* em Moçambique são de competência do Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mitader), em particular, do Departamento de Licenciamento Ambiental e da Autoridade para Avaliação do Impacto Ambiental. A licenças ambientais devem ser renovadas a cada cinco anos (Apiex, 2019, p. 95). Segundo o Regulamento de Avaliação do Impacto Ambiental, de 2015, a emissão de licenças ambientais depende de processo prévio de pré-avaliação de impacto, a fim de determinar a categoria da atividade e os procedimentos necessários (*op. cit.*, p. 95-96). Segundo a Lei do Ambiente, entidades responsáveis por danos significativos ao meio ambiente podem ter suas atividades suspensas em caráter temporário

ou permanente, e devem compensar devidamente os indivíduos afetados. No caso de crimes ambientais, a empresa infratora é punida, no mínimo, com multa e exclusão temporária do acesso aos benefícios estatais (*op. cit.*, p. 97).

Por fim, ressalta-se que, tal como no caso de Angola, um tema central ao investimento estrangeiro em Moçambique diz respeito à titulação e acesso à *terra*. Estima-se que 64% da população do país vive em área rural, onde a agricultura é a principal fonte de renda. Entretanto, com a baixa produtividade preponderante, estima-se que cerca de 35% das famílias moçambicanas estão em situação de insegurança alimentar crônica (Justiça Ambiental e Unac, 2011, p. 9-11).

Embora o direito à propriedade privada da terra não seja reconhecido em Moçambique, o uso e aproveitamento da terra pode ser concedido a qualquer entidade (nacional e estrangeira), mediante apresentação e aprovação de um plano de desenvolvimento. O título de *Direito de Uso e Aproveitamento da Terra*, denominado *Duat*, também permite a construção de obras e edificações, de acordo com tal plano.⁶⁸ Para a obtenção do *Duat*, o investidor deve contatar representantes das comunidades locais residentes na área em questão, a fim de avaliar as condições para essas comunidades desocuparem a terra. Caso seja identificada a necessidade de obras e benfeitorias na área, o investidor deve arcar com indenizações calculadas com base em “todo e qualquer uso relevante da terra” – incluindo para plantações e alimentação de gado (OECD, 2013; Apiex, 2019, p. 92). Após a celebração de acordo (escrito e testemunhal) com as comunidades locais, o investidor é obrigado a apresentar à autoridade competente um pedido de atribuição do *Duat*, acompanhado do acordo celebrado com as comunidades locais e um plano de desenvolvimento detalhado. Esse processo é considerado complexo e moroso, podendo prolongar-se por até cinco anos, embora, em outros casos, a duração seja de poucos meses (Apiex, 2019, p. 92).

68. Prevê-se que o descumprimento do plano de desenvolvimento pode impedir a conversão do *Duat* provisório (com duração de dois anos, para entidades estrangeiras) em *Duat* definitivo (duração de cinquenta anos, renováveis por mais cinquenta anos) (OECD, 2013; Apiex, 2019, p. 90-91).

Um estudo realizado pela Justiça Ambiental de Moçambique e a União Nacional dos Camponeses apontou falhas nos processos de atribuição de Duats, que podem resultar no fenômeno de “usurpação de terra”, beneficiando os investidores em detrimento das comunidades rurais (Justiça Ambiental e Unac, 2011, p. 2). Aponta-se um alto grau de “estrangeirização” da terra, na medida em que os investidores são majoritariamente estrangeiros e empresas nacionais participariam apenas como acionistas do investimento, geralmente como detentoras ou facilitadoras do Duat (*op. cit.*, p. 20). Apesar de a grande maioria das comunidades ocuparem há mais de dez anos as terras que pertenciam outrora às suas famílias, tal estudo detectou que apenas 28% delas possuía o registo de posse de terra, que é, em geral, concedido aos homens, apesar de a maioria da população rural ser de mulheres (*op. cit.*, p. 22-23). Afirma-se que, embora a Lei de Terras de 1997 estabeleça que as mulheres devem gozar de igual acesso à terra, na prática, muitas não estão cientes dos seus direitos legais, não os exercendo (*op. cit.*, p. 24).

Além disso, evidenciam-se problemas relacionados aos processos de consultas realizadas pelas empresas. De acordo com esse estudo, as comunidades rurais não se encontrariam em posição de questionar os potenciais impactos e desvantagens a longo prazo dos projetos, deixando-se levar pela perspectiva de geração de emprego no curto prazo. Em muitos casos, apenas as elites e lideranças locais são consultadas, divergindo do restante da comunidade (Justiça Ambiental e Unac, 2011, p. 30). Assim, apesar do cumprimento formal da exigência de consultas públicas por parte dos investidores, elas ocorreriam com falhas e de maneira imprópria do ponto de vista do direito à informação e à ampla participação pública (*op. cit.*, p. 31).

A *expropriação de terras* pelo Estado é prevista pela Constituição de Moçambique apenas sob critérios específicos, incluindo a motivação pelo interesse público e a garantia de justa indenização. Entende-se por “interesse público” situações em que a expropriação ocorra com fim último de garantir o interesse comum da comunidade, inclusive para: aquisição de áreas para a implantação de infraestruturas econômicas ou sociais com grande impacto social positivo – inclusive infraestruturas de interesse público e militares; ou preservação dos solos, de cursos e mananciais de águas, e de áreas ricas em termos de biodiversidade. Entretanto, vale ressaltar que não foram registados casos de expropriação em Moçambique desde a adoção da Constituição de 1990 (Apiex, 2019, p. 94).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou os resultados parciais da pesquisa sobre a participação do Brasil no regime internacional de investimentos e o novo ACFI do Brasil com Angola e Moçambique, como parte do projeto *A agenda externa do Brasil para a África: avaliações e propostas*. O objetivo foi apresentar, de forma sucinta, os principais debates e questões relativas ao regime internacional de investimentos considerados relevantes para o Brasil e para os países africanos.

Mostrou-se um panorama sobre contexto histórico dos TBIs, sua origem nos tratados sobre amizade, comércio e navegação dos Estados Unidos no século XIX, passando para o modelo de TBI que hoje se conhece, moldado pelo contexto histórico do pós-guerra, das disputas geopolíticas da Guerra Fria e dos movimentos por descolonização de países na África e na Ásia. Com a abertura de mercados e o período da globalização nos anos 1990, os TBIs adquiriram abrangência realmente global. Ademais, os TBIs passaram a ser, além de acordos entre países majoritariamente assimétricos, também parte das relações entre países em desenvolvimento.

Apesar disso, foram levantadas crescentes críticas de natureza política, econômica e social diante dos efeitos dos tratados sobre as políticas públicas dos países signatários. Sustenta-se que os TBIs tradicionais refletem o poder estrutural de empresas multinacionais, característico da ordem mundial capitalista sob hegemonia das potências ocidentais, resultando em constrangimentos vinculantes internacionais sobre os Estados nacionais e limitando seu escopo de ação para políticas públicas em temas de interesse abrangente, como questões de direitos humanos, sociais e ambientais. Tais críticas e questionamentos levaram ao contexto atual de reformas, sendo considerado pela Unctad uma “nova geração de acordos”, no qual se insere o ACFI do Brasil. As reformas buscaram limitar a arbitragem internacional e conferir aos Estados anfitriões maior espaço de regulação sobre investimentos em seus territórios. Destacou-se o papel de alguns dos países do BRICS (além do Brasil, também a Índia e a África do Sul) nesse processo.

O caso do Brasil evidenciou que a inexistência de TBIs não significa a redução da entrada de IED ou a insegurança jurídica ao investidor. O país não havia ratificado, nos anos 1990, tratados de investimentos, mas reformou sua legislação nacional para conferir garantias

ao investidor estrangeiro. Hoje, entretanto, o Brasil mudou de posição diante da crescente expansão internacional de empresas brasileiras, objetivando, agora, proteger e promover suas próprias empresas no exterior. Em 2015, os três primeiros ACFIs foram assinados precisamente com países africanos: Angola, Moçambique e Malawi. Argumentou-se que o início do ACFI com esses países refletiu, naquele momento, interesses estratégicos do governo brasileiro, bem como o histórico da atuação de empresas multinacionais brasileiras, que enfrentaram disputas e conflitos.

O ACFI trouxe aspectos inovadores que atenuam os elementos críticos dos TBIs tradicionais, particularmente mecanismos para a prevenção de controvérsias, uma nova governança institucional, bem como cláusulas de responsabilidade social corporativa. Por sua vez, pondera-se que pode haver um risco de desresponsabilização de empresas envolvidas, na medida em que é o Estado brasileiro que arcará com o ônus político e econômico da disputa. Nesse sentido, as disputas e conflitos existentes entre a multinacional e o Estado anfitrião podem tornar-se uma questão de política externa. Assim, sua implementação deverá ser acompanhada para que tenha efeitos positivos no sentido de investimentos social e ambientalmente responsáveis, tal como o modelo brasileiro se propõe.

O momento de reformas no regime internacional de investimentos também envolveu os países africanos. Buscou-se mostrar que muitos países da África deram início a reformas nas suas legislações domésticas, além de conduzir negociações com modelos de TBIs já modernizados. Adicionalmente, os países africanos estão envolvidos em um conjunto de acordos regionais com disposições sobre investimentos e livre comércio. A literatura apontou que tanto as reformas das legislações domésticas quanto os novos dispositivos regionais sobre investimentos resultaram em uma progressiva “africanização” da arbitragem sobre investimentos, na medida em que priorizariam foros domésticos.

Observou-se que o contexto de descolonização na África está nas bases da criação dos TBIs e do Ciadi no pós-guerra. Nesse sentido, as desigualdades entre países *desenvolvidos* e *em desenvolvimento* marcam o regime internacional de investimentos e são reforçadas por ele. Assim, apesar de esforços de reforma, a grande maioria dos TBIs africanos existentes ainda é da velha geração, mantendo as tensões entre o poder das corporações multinacionais,

as capacidades dos Estados nacionais africanos de exercício de políticas públicas e os direitos de suas populações. Ainda, a África segue sendo palco de inserção competitiva de grandes projetos impulsionados pelas potências tradicionais e emergentes. Nesse sentido, as mudanças, transformações e disputas de poder político e econômico no nível global se veem refletidas nas estratégias dessas potências no continente africano.

O cenário de crise internacional da pandemia do coronavírus tem impactos significativos sobre o continente, particularmente sobre aqueles países dependentes da exportação de petróleo. Essa situação afeta dois países historicamente prioritários para as relações exteriores do Brasil com a África, que são Angola e Moçambique. Ambos já vinham sofrendo uma queda na entrada de IED nos últimos anos. Neste trabalho, buscou-se fornecer um panorama sobre as políticas públicas e regulações relevantes ao investimento estrangeiro em Angola e Moçambique. Conforme se viu, enquanto Angola tem um número reduzido de TBIs e não é membro do Ciadi, Moçambique está enredado em um conjunto de TBIs e foi levado à arbitragem do Ciadi em dois casos. Aqui, forneceram-se um quadro comparativo do ACFI e os demais TBIs em vigor com cada um desses países, mostrando as principais diferenças. Além disso, apresentaram-se as legislações nacionais e as principais políticas públicas relevantes ao investimento estrangeiro em Angola e Moçambique. Em ambos os países, chamaram a atenção os aspectos relacionados à titulação e ao acesso à terra, que podem resultar em disputas relativas à terra e megaprojetos. Aponta-se que, neste tema em particular, há visões distintas entre governo e comunidades e organizações sociais sobre os processos envolvendo grandes projetos de investidores estrangeiros. O Brasil deve observar com sensibilidade esses processos sociais em caso de investimentos nessa área, considerando aspectos relevantes em termos históricos, políticos, sociais e ambientais nos territórios onde se planeja implementar os projetos.

A próxima etapa da pesquisa irá trabalhar os dados das relações de investimento, financiamento e cooperação do Brasil com Angola e Moçambique, dividindo-os em duas fases: de meados dos anos 2000 até 2014 e de 2015 até o momento atual. Logo, far-se-á um balanço de entrevistas a serem realizadas no formato remoto com alguns atores-chave em Angola e Moçambique, a fim de obter avaliações qualitativas, a partir do olhar dos atores locais, sobre as relações com o Brasil, os impactos dos projetos de investimento e cooperação e os potenciais efeitos dos ACFIs.

REFERÊNCIAS

APIEX – AGÊNCIA PARA A PROMOÇÃO DE INVESTIMENTO E EXPORTAÇÕES. **Leis e regulamentos relacionados com investimento direto estrangeiro em Moçambique**. Maputo: Apex, ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3vAG8au>>. Acesso em: ago. 2020.

ARROYO, A.; GHIOTTO, L. Brasil y la nueva generación de Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones: un análisis del Tratado con México. **Relaciones Internacionales**, v. 26, n. 52, p. 1, 2017.

ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DOS ATINGIDOS PELA VALE. **Relatório de insustentabilidade da Vale 2012**. [s.l.]: Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3w95oVq>>.

AYERS, A. J. Beyond myths, lies and stereotypes: the political economy of a 'New Scramble for Africa'. **New Political Economy**, v. 18, n. 2, p. 227-257, 2013.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Investimento Direto 2019**. Brasília: BCB, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3zQ8Hmv>>. Acesso em: ago. 2020.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **La inversión extranjera directa em América Latina y el Caribe**. Santiago: UN, 2019.

CEZNE, E. Forging transnational ties from below: challenging the Brazilian mining giant Vale S. A. across the South Atlantic. **The Extractive Industries and Society**, v. 6, p. 1174-1183, 2019.

CHEN, W.; NORD, R. **A rebalancing act for China and Africa**: the effects of China's rebalancing on Sub-Saharan Africa's trade and growth. [s.l.]: IMF, 2017.

DELGADO, A. C. The TIPNIS conflict in Bolivia. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 2, May-Aug. 2017.

EL-KADY, H.; DE GAMA, M. The reform of the international investment regime: an African perspective. **ICSID Review**, v. 34, n. 2, p. 482-495, 2019.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Impact of international voluntary standards on smallholder market participation in developing countries**: a review of the literature. United Nations: Rome, 2014.

FDC – FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras**. Nova Lima: FDC, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3pblSIW>>. Acesso em: set. 2020.

_____. **Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras**. Nova Lima: FDC, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3igL8gr>>. Acesso em: set. 2020.

_____. **Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras**. Nova Lima: FDC, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3uKSg7e>>. Acesso em: set. 2020.

_____. **Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras**. Nova Lima: FDC, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3iiu6Pf>>. Acesso em: set. 2020.

_____. **Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras**. Nova Lima: FDC, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3cd65oE>>. Acesso em: set. 2020.

FERNANDES, É. C.; FIORIATI, J. J. Os ACFIS e os BITs assinados pelo Brasil: uma análise comparada. **Revista de Informação Legislativa**, v. 208, n. 52, p. 247-276, out.-dez. 2015.

GARCIA, A.; KATO, K. Políticas públicas e interesses privados: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique. **Caderno CRH**, v. 29, p. 69-86, 2016.

GARCIA, A.; KATO, K.; FONTES, C. **A história contada pela caça ou pelo caçador?** Perspectivas do Brasil em Angola e Moçambique. Rio de Janeiro: Instituto Pacs, 2012.

GHIOTTO, L.; GUAMÁN, A. Facilitación o protección para las inversiones extranjeras? Nuevos elementos del debate global. **Ciclos**, v. 25, n. 51, p. 1-18, 2018.

GODINHO, D.; COZENDEI, C. Novos acordos de investimento no menu. **Valor Econômico**, 24 jul. 2015.

HERNANDEZ, J. **Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos** – Historia de una asimetría normativa. Bilbao: Hegoa; Omal, 2009.

_____. **El nuevo poder corporativo**. Amsterdam: State of Power; Transnational Institute, Mar. 2015. Disponível em <<https://bit.ly/2SjMRHb>>. Acesso em: set. 2020.

HERRERA-GUENGUAN, J. C. Explaining Ecuador's shifting position on FDI, investment treaties, and arbitration. **Investment Treaty News**, Oct. 5, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3uJ021B>>. Acesso em: nov. 2020.

HUMAN RIGHTS WATCH. **What is a house without food?** Mozambique's coal mining boom and resettlements. [s.l.]: Human Rights Watch, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3x3ap10>>.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Regional Economic Outlook – Sub-Saharan Africa: Covid-19 and the unprecedented threat to development**. Washington: IMF, Apr. 2020.

INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNG *et al.* (Org.). **Transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; BANCO MUNDIAL. **Ponte sobre o Atlântico – Brasil e África subsaariana**: parceria Sul-Sul para o crescimento. Brasília: Ipea; Banco Mundial, 2011.

JUSTIÇA AMBIENTAL; UNAC – UNIÃO NACIONAL DOS CAMPONESES. **Os senhores da terra**: análise preliminar do fenômeno de usurpação de terras em Moçambique. Maputo: Justiça Ambiental; Unac, mar. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2TKPDpg>>. Acesso em: set. 2020.

KIRTLAND, M; CONNOLLY, K; SMIT, J. **A comparison of the enforcement regimes under the New York and Washington Conventions**: a tale of two cities. [s.l.]: International Arbitration Report, 2018.

KRASNER, S. D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012.

MARSHALL, J. The worst company in the world. **Jacobin**, Dec. 11, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2T59Q94>>.

MOROSINI, F.; RATTON, M. The Brazilian Agreement on Cooperation and Facilitation of Investments (ACFI): a new formula for international investment agreements? **Investment Treaty News**, Aug. 4, 2015.

_____. (Eds.). **Reconceptualizing international investment law from the Global South**. New York: Cambridge University Press, 2018.

MOROSINI, F.; XAVIER JUNIOR, E. C. Regulação do investimento estrangeiro direto no Brasil: da resistência aos tratados bilaterais de investimento à emergência de um novo modelo regulatório. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 420-447, 2015.

MULLER, B.; OLIVET, C. **ISDS in numbers**: impacts of investment arbitration against African states. Amsterdam: Transnational Institute, Oct. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3zMGiOT>>. Acesso em: set. 2020.

NAUD, T.; SANDERSON, B.; VERONELLI, A. Recent trends in investment arbitration in Africa. **The Middle Eastern and African Arbitration Review**, Apr. 11, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3gCcLOP>>. Acesso em: set. 2020.

NIKIËMA, S. H. **Best practices indirect expropriation**. [s.l.]: IISD, Mar. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3gXuPmA>>. Acesso em: set. 2020.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Investment Policy Reviews**: Mozambique 2013. Paris: OECD, 2013.

OLIVEIRA, R. The political economy of decline in Nigeria and Angola. **Oxford Energy Forum**, v. 117, Jan. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3iv1t1d>>.

OLIVET, C. Estados en la cuerda floja cuestionan los tratados de inversión. **América Latina en Movimiento**, Quito, n. 485, p. 1-4, maio 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3zdIH4c>>. Acesso em: jul. 2020.

PANITCH, L.; GINDIN, S. **The making of global capitalism**: the political economy of the american empire. London; New York: Merlin Press, 2013.

RATTON, M.; MOROSINI, F.; XAVIER JUNIOR, E. A regulação de investimento entre Brasil e Angola: condicionantes internos, contexto internacional e a construção do acordo de cooperação e facilitação de investimentos (ACFI). **Austral – Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 9, jan./jun. 2016.

REMMER, K. Investment treaty arbitration in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 54, n. 4, p. 795-811, 2019.

SAMBO, M. G. Panorama, reflexões e desafios do IDE da China em Moçambique no contexto dos BRICS. In: CHICAVA, S. (Org.). **Desafios para Moçambique 2019**. Maputo: IESE, 2019.

SINGH, K. **Transformation of the International Investment Agreement Regime: A BRICS Perspective** (commentary). [s.l.]: Madhyam, Feb. 25, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3g9a1Jw>>. Acesso em: set. 2020.

TUMP, R.; CASSINDA, E. **Estudo sobre sinergias e concorrências entre os setores agrícolas familiar e privado em Angola**. [s.l.]: Mesa-Redonda das ONGs Alemãs que trabalham em Angola, Abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2RBMFmk>>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Investment Policy Review – Mozambique**. [s.l.]: UN, 2012.

_____. **World Investment Report 2015**: the International Investment Regime – an action menu. [s.l.]: Unctad, 2015.

_____. Recent developments in the International Investment Regime. **IIA Issues Note**, Issue 1, May 2018.

_____. **Investment Policy Review**: Angola. [s.l.]: UN, 2019.

_____. **World Investment Report**: international production beyond the pandemic. New York: United Nations Publications, 2020.

VALDOMIR, S. La campaña contra los TBI y el Ciadi. **América Latina en Movimiento**, Quito, n. 485, p. 28-29, maio 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3zdIH4c>>. Acesso em: jul. 2020.

VANDEVELDE, K. J. A brief history of international investment agreements. *In*: SAVANT, K.; SACHS, L. (Eds.). **The effects of Treaties on Foreign Direct Investments**. New York: Oxford University Press, 2009.

ZIBECHI, R. **Brasil potencia**: entre la integración regional y un nuevo imperialismo. Lima: PDTG/FSP, 2013.

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*he manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL