



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

PARECER

**“Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Rumo a uma política europeia global em matéria de investimento internacional”
COM (2010) 343 final**

I. Nota procedimental

Nos termos do artigo 6º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus é a comissão parlamentar especializada permanente, competente para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus.

No uso daquela competência, e nos termos do artigo 7º da referida Lei, a Comissão de Assuntos Europeus remeteu à Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia para conhecimento e emissão de parecer a presente Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Rumo a uma política europeia global em matéria de investimento internacional” - COM (2010) 343 final.

II – Análise sintética da Comunicação

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa reforça a competência exclusiva da União Europeia pela política comercial comum, no quadro global de um desenvolvimento harmonioso do comércio mundial, envolvendo a supressão progressiva das restrições às trocas internacionais e aos investimentos estrangeiros directos, bem como a redução das barreiras alfandegárias e de outro tipo, incluindo o investimento estrangeiro directo na sua esfera.

A presente Comunicação faz uma primeira abordagem à forma como a União poderá definir uma política de investimento internacional europeia gradual e direccionada, alinhada com os objectivos estabelecidos na Estratégia 2020, com vista ao aumento da competitividade global da Europa através de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, tendo para tal despoletado o processo legislativo com vista à adopção de um Regulamento que estabelecerá disposições transitórias referentes a acordos de investimento entre os Estados-Membros e os países terceiros¹, com vista a garantir segurança jurídica tanto a investidores da UE como aos investidores estrangeiros que operem ao abrigo desses acordos.

III – Conteúdo

III.1 – Enquadramento

Com a globalização assistiu-se a um aumento muito significativo dos movimentos de capitais, e particularmente de Investimento Directo Estrangeiro (IDE), constituindo simultaneamente causa e efeito do fenómeno da globalização, os fluxos de IDE atingiram um nível sem precedentes – perto de 1,5 biliões de euros em 2007, ano que precedeu a crise económico-financeira global que afectou o investimento global.

¹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições transitórias para os acordos bilaterais de investimento entre os Estados-Membros e os países terceiros, apresentada pela Comissão

O Investimento Directo Estrangeiro representa uma fonte importante de ganhos de produtividade e desempenha um papel crucial no estabelecimento e na organização das empresas e do emprego, tanto a nível interno como no estrangeiro, sendo que actualmente, cerca de metade do comércio mundial tem lugar entre filiais de empresas multinacionais, que negociam produtos e serviços intermédios.

Para além das dimensões do crescimento e do bem-estar económico, o IDE quer proveniente do exterior quer dirigido ao exterior, possui no seu conjunto um saldo global positivo, podendo naturalmente surgir efeitos negativos a nível sectorial, geográfico e/ou individual, mas por outro lado, os benefícios globais dos fluxos de IDE que entram na União Europeia são importantes, nomeadamente no que diz respeito à criação de empregos, à optimização na atribuição dos recursos, à transferência de tecnologia e competências, ao aumento da concorrência e ao estímulo ao comércio.

Em boa verdade esta é a razão pela qual todas as nações do mundo fazem esforços significativos para atrair investimento estrangeiro, neste âmbito a União Europeia é simultaneamente o principal destinatário e a principal fonte de IDE a nível mundial.

Embora os volumes e os fluxos de IDE estejam hoje ainda fortemente concentrados nos países industrializados, as economias de mercado emergentes são cada vez mais activas como investidores e como destinatários do investimento, pelo que a União não pode ficar num segundo plano na concorrência global para atrair investimento de todas as regiões do mundo e promover o investimento europeu nessas regiões.

As decisões de investimento são ditadas essencialmente por considerações de mercado, ou seja, pelos ganhos que se espera obter com os investimentos, sendo no entanto, profundamente influenciadas pelo enquadramento económico, político e jurídico, no quadro de um ambiente estável, sólido e previsível.

Uma política de investimento internacional comum contribui para o objectivo fundamental de garantir aos investidores a possibilidade de operar num ambiente empresarial aberto, regulado de forma adequada e equitativa, tanto dentro das fronteiras do país de acolhimento como para além delas, no quadro das orientações da OCDE e da CNUCED, e assegurando que os investidores da UE no estrangeiro podem competir num plano de igualdade, beneficiando de condições de investimento uniformes e optimizadas, através da supressão progressiva das restrições ao investimento, no âmbito de uma abordagem mais activa no que se refere à garantia de que as relações da UE com terceiros em matéria de investimento constituam uma «via de dois sentidos».

III.II – Objectivos da Comunicação

A política de investimento Internacional comum deverá ser abrangente e responder melhor às necessidades dos investidores desde a fase do planeamento até à fase da obtenção de lucros, ou seja, desde a pré-admissão até à pós-admissão, integrando quer a liberalização do investimento quer a protecção do mesmo.

Estudos confirmam que a introdução de disposições substantivas sobre investimento nos acordos comerciais gerais possui um impacto mais profundo no comércio e nos fluxos de Investimento Directo Estrangeiro, num quadro de mais cooperação e negociação ao nível da União, o que constituirá a melhor via para uma política de investimento internacional orientada para o apoio à competitividade das empresas europeias.

Deverão ser acauteladas as garantias dos países terceiros sobre as condições de investimento que devem tomar a forma de compromissos vinculativos ao abrigo do direito internacional, com o objectivo de longo prazo de não fazer depender a protecção eficaz dos investimentos, da existência de Tratados Bilaterais de Investimento.

A política de investimento comum deverá ser complementada por vários instrumentos, desde incentivos ao investimento a regimes de assistência e apoio, competindo à União a promoção do modelo europeu e do mercado único como destinos para os investidores estrangeiros, e competindo aos Estados-Membros a promoção dos investimentos desenvolvidos, desde que enquadrados na política comercial comum e em respeito com o quadro de princípios e parâmetros da União para futuros acordos de investimento.

Os critérios de selecção dos países parceiros deverão passar entre outros pela importância do PIB, pelos fluxos reais de comércio e investimento, pelo crescimento económico, pelo clima político, institucional e económico, pela solidez da protecção do investidor quer pelo país de acolhimento quer mediante a arbitragem internacional, pela capacidade e prática em matéria de defesa do Estado de Direito, pelo

repatriamento de lucros, pela protecção de activos incorpóreos como os direitos de propriedade intelectual, a protecção dos direitos contratuais concedidos por um Estado de acolhimento a um investidor, a protecção dos investidores contra expropriações ilegais, a liberdade de transferência de fundos de capitais e pagamentos pelos investidores.

Os acordos de investimento devem ser coerentes com as outras políticas da União e dos seus Estados-Membros, incluindo as políticas no domínio da protecção do ambiente, do trabalho digno, da saúde e segurança no trabalho, da defesa do consumidor e da diversidade cultural, a política de desenvolvimento e a política da concorrência, bem como nortearem-se pelos princípios e objectivos da acção externa da União em geral, incluindo a promoção do Estado de Direito, dos direitos do Homem e do desenvolvimento sustentável (artigo 205.º do TFUE e artigo 21.º do TUE), bem como a disposição nesses acordos, de mecanismos transparentes de resolução de litígios entre investidores e Estados.

III.III Conclusões da Comunicação

A União Europeia e os Estados-Membros têm vindo a actuar de costas voltadas em questões essenciais e decisivas, como por exemplo a segurança jurídica dos investidores e o enquadramento estável, previsível, justo e devidamente regulamentado para a realização dos seus negócios, tendo-se voltado para si próprios e concentraram-se na promoção e protecção de todas as formas de investimento.

Entende a Comissão que para poder assegurar a competitividade externa, o tratamento uniforme de todos os investidores da UE e um efeito de alavanca máximo nas negociações, para uma política de investimento internacional comum deve contemplar todos os tipos de investimento e, em particular, abranger a área da protecção do investimento, devendo a União inspirar-se nas melhores práticas disponíveis, a fim de garantir que nenhum investidor da UE tenha condições menos favoráveis do que aquelas de que beneficiaria ao abrigo de Tratados Bilaterais de Investimento celebrados pelos Estados-Membros.

A Comissão entendeu acautelar que embora a protecção do investimento e a liberalização passem a ser instrumentos centrais de uma futura política comum em matéria de investimento internacional, os Estados-Membros deverão conservar uma margem de actuação significativa para estabelecerem e aplicarem políticas de promoção do investimento consonantes com a política de investimento internacional comum e que a complementem, exigindo-se mais cooperação e coordenação entre a União e os Estados-Membros.

IV – Base Jurídica (incluída por motivos de enriquecimento do parecer)

Embora não se trate de uma iniciativa legislativa, a base jurídica que permitiu avançar com uma proposta de *Regulamento que estabelece disposições transitórias para os acordos bilaterais de investimento entre os Estados-Membros e os países terceiros*, assenta nas disposições do artigo 206.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que estabelece, com a instituição de uma união aduaneira nos termos dos artigos 28.º a 32.º, a União contribui, no interesse comum, para o desenvolvimento harmonioso do comércio mundial, para a supressão progressiva das restrições às trocas internacionais e aos investimentos estrangeiros directos e para a redução das barreiras alfandegárias e de outro tipo, sendo que o artigo 207.º do TFUE menciona o investimento estrangeiro directo como uma das áreas abrangidas pela política comercial comum da União, e assim nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do TFUE, a política comercial comum é uma área de competência exclusiva da União.

V - Subsidiariedade

Não se aplica pois não se trata de uma iniciativa legislativa

VI – Proporcionalidade

Não se aplica pois não se trata de uma iniciativa legislativa

VII – Opinião do Relator

Sem prejuízo de mais considerações, no que concerne à verificação do respeito pelo princípio da subsidiariedade enunciado no artigo n.º 5 do TUE, e tratando-se de um princípio segundo o qual a União só deve actuar quando a sua acção for mais eficaz e obtenha melhores resultados ao nível da União, do que os

resultados que poderiam ser obtidos pelos Estados-Membros individualmente, parece ao autor do presente parecer, que a Comunicação presente, embora não se trate de uma iniciativa legislativa está de certa forma ligada umbilicalmente a uma proposta legislativa do Parlamento Europeu e do Conselho que dará origem a um Regulamento que regulará os Acordos Bilaterais de Investimento entre os Estados-Membros e os países terceiros.

Ora, à cautela e numa fase ainda precoce, não fica claro que a intervenção da União seja mais eficaz que a intervenção individual dos Estados-membros nestas matérias, visto que a própria Comunicação reconhece a necessidade dos Estados-Membros conservarem uma margem de actuação significativa para estabelecerem e aplicarem políticas de promoção do investimento consonantes com a política de investimento internacional comum e que a complementem.

De facto, quando a Comunicação refere expressamente que os acordos de investimento envolvendo Estados-Membros e terceiros, devem ser coerentes com as políticas da União e dos seus Estados-Membros, incluindo as políticas no domínio da protecção do ambiente, do trabalho digno, da saúde e segurança no trabalho, da defesa do consumidor e da diversidade cultural, a política de desenvolvimento e a política da concorrência, bem como nortearem-se pelos princípios e objectivos da acção externa da União em geral, incluindo a promoção do Estado de Direito, dos direitos do Homem e do desenvolvimento sustentável (artigo 205.º do TFUE e artigo 21.º do TUE), não se vislumbra muito bem que impactos, reacções e consequências terá um enquadramento deste nível, junto de muitos dos Estados-Membros, e até que ponto este novo enquadramento limita a acção individual dos Estados-Membros até por motivos de defesa do interessa nacional por via do investimento?

VIII – Conclusões

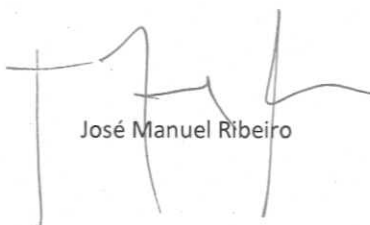
As matérias em causa não recaem no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.

IX - Parecer

Assim, a Comissão de Assuntos Europeus dá um parecer que em relação à supracitada Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Rumo a uma política europeia global em matéria de investimento internacional” - COM (2010) 343 final, está concluído o processo de escrutínio previsto pela da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.

Assembleia da República, 4 de Janeiro de 2011

O Deputado Autor do Parecer,



José Manuel Ribeiro

O Presidente da Comissão,



Vitalino Canas

PARECER

(a remeter à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus)

Iniciativa Europeia: COM (2010) 343 final

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Rumo a uma política europeia global em matéria de investimento internacional.

Relatora: Deputada Isabel Sequeira (PSD)

Índice

1. Procedimento
2. Enquadramento
3. Objecto da Iniciativa
 - 3.1. Motivação
 - 3.2. Descrição do objecto
 - 3.3. O caso de Portugal
4. Contexto normativo
5. Observância do princípio da subsidiariedade
6. Observância do princípio da proporcionalidade
7. Opinião do Relator
8. Conclusões
9. Parecer

1. Procedimento

1. Nos termos do nº1 do artigo 7º da Lei nº. 43/2006, de 25 de Agosto, a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Rumo a uma política europeia global em matéria de investimento internacional foi enviada à Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia no dia 20 de Julho e distribuído a 21 do mesmo mês, para eventual emissão de parecer.

2. Enquadramento

1. O Tratado de Lisboa prevê que a União contribua para a supressão progressiva das restrições aos investimentos estrangeiros directos conferindo à União competência exclusiva para esse efeito;
2. A presente comunicação analisa o modo como a União poderá definir uma política de investimento internacional que aumente a competitividade da UE e contribua, assim, para atingir os objectivos de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, estabelecidos na estratégia Europa 2020;
3. A comunicação examina as orientações principais e uma política de investimento da UE para o futuro, assim como os principais parâmetros para uma acção imediata neste domínio;
4. Em paralelo à presente comunicação, a Comissão adoptou uma proposta de regulamento que estabelecerá disposições transitórias referentes a acordos de investimento entre os Estados-Membros e os países terceiros;
5. O seu objectivo é garantir segurança jurídica tanto aos investidores da UE como aos investidores estrangeiros que operem ao abrigo desses acordos;
6. O regulamento proposto e a presente comunicação são apenas as primeiras etapas da definição de uma política de investimento internacional europeia, que será gradual e direccionada e terá igualmente em conta as respostas à presente comunicação.



COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E ENERGIA

3. Objecto da Iniciativa

3.1. Motivação

1. Temos vindo a assistir a um aumento significativo dos movimentos de capitais entre as diversas economias mundiais sendo que este fenómeno é, ao mesmo tempo, consequência e causa da globalização;
2. O IDE é considerado crucial para o desenvolvimento económico e o crescimento comercial sustentado a nível internacional;
3. Os fluxos de IDE atingiram um nível sem precedentes em 2007;
4. A turbulência económica e financeira global afectou de forma significativa o investimento;
5. O IDE está cada vez mais dependente da existência de um ambiente estável, sólido e previsível, sendo profundamente influenciado pelo enquadramento económico, político e jurídico;
6. A UE pretende oferecer um enquadramento de abertura ao investimento, acolhendo os investidores estrangeiros e a sua contribuição para a economia e sociedade europeias no seu conjunto.
7. A União ambiciona assegurar que os investidores da UE no estrangeiro possam competir num plano de igualdade, beneficiando de condições de investimento uniformes e optimizadas, através da supressão progressiva das restrições ao investimento.

3.2. Descrição do objecto

1. A União Europeia e os Estados-Membros têm actuado separadamente na prossecução do objectivo de proporcionar aos investidores segurança jurídica e um enquadramento estável, previsível, justo e devidamente regulamentado para a realização dos seus negócios.

2. Enquanto os Estados-Membros se concentraram na promoção e protecção de todas as formas de investimento, a Comissão elaborou uma agenda de liberalização centrada no acesso do investimento directo ao mercado.
3. A Existe actualmente num universo de acordos de investimento bastante amplo e fragmentado.
4. Para poder assegurar a competitividade externa, o tratamento uniforme de todos os investidores da UE e um efeito de alavanca máximo nas negociações, uma política de investimento internacional comum deve contemplar todos os tipos de investimento e, em particular, abranger a área da protecção do investimento.
5. A União deve inspirar-se nas melhores práticas disponíveis, a fim de garantir que nenhum investidor da UE tenha condições menos favoráveis do que aquelas de que beneficiaria ao abrigo dos TBI celebrados pelos Estados-Membros.
6. Embora a protecção do investimento e a liberalização passem a ser instrumentos-chave de uma política comum em matéria de investimento internacional, os Estados-Membros conservarão uma margem de actuação significativa para estabelecerem e aplicarem políticas de promoção do investimento consonantes com a política de investimento internacional comum e que a complementem.
7. De um modo geral, uma política comum exigirá mais, e não menos, cooperação e coordenação entre a União e os Estados-Membros.
8. Através das negociações em matéria de investimento, que em princípio serão conduzidas no contexto de negociações comerciais mais amplas, a UE deve procurar obter dos seus parceiros compromissos vinculativos no que respeita à livre circulação de todas as formas de investimento.
9. A realização de negociações autónomas neste domínio continuaria a ser uma opção.
10. A curto prazo, a Comissão propõe-se promover a adaptação das directrizes de negociação de modo a alargar o âmbito das negociações no que se refere a alguns países com os quais estão em curso negociações comerciais, nos casos em que existam fortes interesses e em que tenham sido formulados pedidos.
11. O regulamento proposto relativo a disposições transitórias para os acordos bilaterais de investimento entre os Estados-Membros e os países terceiros e a presente comunicação são apenas as primeiras etapas da definição de uma política

de investimento internacional europeia, que será gradual e direccionada e terá igualmente em conta as respostas à presente comunicação.

A Comissão tenciona:

- Estabelecer critérios de selecção dos países parceiros, tendo em conta a existência de condições favoráveis para o investimento e os fluxos reais de comércio existentes;
- Garantir os interesses da União Europeia actualmente existentes em matéria de investimento e alargar o âmbito das negociações;
- Prosseguir com as negociações actualmente em curso, nomeadamente UE - Canadá, UE - Índia, UE - Singapura e UE - Mercosul;
- Examinar em que circunstâncias se mostrará desejável celebrar acordos de investimento autónomos;
- Considerar e debater as questões ligadas com o IDE de e para a China e a Rússia;
- Ponderar a celebração de acordos sectoriais, sempre que se mostrem de relevância, e não seja possível a assinatura de acordos globais;
- Estabelecimento de normas de protecção do investimento, que assentem na não discriminação, no tratamento justo e equitativo e no tratamento de segurança e protecção totais;
- Definir regras de protecção de todas as operações que acompanham o investimento (pagamentos, protecção de activos incorpóreos, etc.);
- Os acordos de investimento devem ser coerentes com a política da União e dos seus Estados Membros, nomeadamente no domínio da protecção do ambiente, do trabalho digno, da saúde e segurança no trabalho, da defesa do consumidor e da diversidade cultural, a política de desenvolvimento e a política de concorrência;
- A política comum de investimento terá como pilar a promoção do Estado de Direito, dos Direitos do Homem e do Desenvolvimento Sustentável;

- A UE pretende incluir um sistema eficaz e expedito de resolução de litígios entre Estados em todos os acordos de investimento;
- A responsabilidade internacional será garantida pela UE, através da Comissão, que agirá em representação de todas as instituições da UE.

3.3. O caso de Portugal

1. Os Estados-Membros da UE, com um total de quase 1200 acordos que abrangem todas as formas de investimento, contribuem, no seu conjunto, para quase metade dos acordos de investimento actualmente em vigor em todo o mundo e é simultaneamente o principal destinatário e a principal fonte de Investimento Directo Estrangeiro a nível mundial;
2. Portugal celebrou cerca de 40 Tratados Bilaterais de Investimento, sendo que este número está bastante aquém do atingido pela Alemanha com cerca de 120 Tratados.

4. Contexto normativo

Não se aplica na presente iniciativa.

5. Observância do princípio da subsidiariedade

Não se aplica na presente iniciativa.

6. Observância do princípio da proporcionalidade

Não se aplica na presente iniciativa.

7. Opinião do Relator

1. O IDE é fundamental para o crescimento económico sustentado de Portugal;
2. O investimento proveniente do exterior contribui para o crescimento do volume de emprego e a dinamização do nosso mercado interno;
3. O investimento português no exterior permite um aumento da competitividade das nossas empresas e todos os ganhos potenciais do acesso a um mercado muito mais alargado e diversificado;
4. Portugal deverá beneficiar com a definição de uma política europeia global em matéria de investimento internacional na medida em que terá acesso, simultaneamente, à possibilidade de captar investimentos de outros países com os quais não tem acordos bilaterais neste momento, e poder também investir noutros países que poderão vir a revelar-se mercados promissores no futuro;
5. O fenómeno da globalização é irreversível e tanto Portugal, como a UE no seu conjunto, beneficiará com a definição de uma estratégia comum em matéria de investimento internacional;
6. O papel da UE na economia global será condicionado pelo seu poder negocial e pela capacidade que demonstre em garantir a protecção dos seus investimentos.

8. Conclusões

1. O Tratado de Lisboa atribui à UE competência exclusiva em matéria de IDE, integrado na política comercial comum;
2. É justificado o interesse da UE na definição de uma política europeia global em matéria de investimento internacional;

3. A comunicação da Comissão examina as orientações principais de uma política de investimentos da UE para o futuro, e os principais parâmetros da sua acção imediata neste domínio.

9. Parecer

Em face das conclusões, e nada havendo a opor, a Comissão Parlamentar de Assuntos Económicos, Inovação e Energia remete o presente relatório à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus, para apreciação, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

Palácio de São Bento, 27 de Setembro de 2010.

A Deputada Relatora

Isabel Sequeira
Isabel Sequeira

O Presidente da Comissão

António José Seguro
António José Seguro