

Cadernos

Brasil na OCDE

Investimentos

Coordenadora:
Vera Thorstensen

Equipe técnica:
Thiago Rodrigues São Marcos Nogueira
Fabio Jorge de Toledo Thomazella
Amanda Mitsue Zuchieri



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

Maio de 2021



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



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>

Cadernos

Brasil na OCDE

Investimentos



© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021
© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, Nações Unidas 2021
LC/BRS/TS.2021/7

COORDENADORA

Vera Thorstensen

Professora na Escola de Economia de São Paulo (EESP), da Fundação Getulio Vargas (FGV).
Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento (CCGI) da EESP/FGV.
Consultora da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL).
E-mail: <vera.thorstensen@fgv.br>.

EQUIPE TÉCNICA

Thiago Rodrigues São Marcos Nogueira

Pesquisador do CCGI/EESP/FGV. *E-mail:* <thiago.nogueira@fgv.br>.

Fabio Jorge de Toledo Thomazella

Pesquisador do CCGI/EESP/FGV. *E-mail:* <fabio.thomazella@fgv.br>.

Amanda Mitsue Zuchieri

Pesquisadora do CCGI/EESP/FGV. *E-mail:* <amanda.zuchieri@fgv.br>.

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 e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

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

Os Estados-membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir este estudo sem autorização prévia. É solicitado, apenas, que mencionem a fonte e informem à CEPAL sobre essa reprodução.

Este estudo foi elaborado no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/cbocde/investimentos>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	COMITÊ E GRUPOS DE TRABALHO SOBRE INVESTIMENTOS	7
3	A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO COMITÊ	14
4	INSTRUMENTOS LEGAIS DA OCDE NA ÁREA DE INVESTIMENTOS	25
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	36



Investimentos



1 INTRODUÇÃO

Os temas dos investimentos estrangeiros e seus impactos sobre o desenvolvimento econômico são centrais a todo modelo de políticas públicas. O tema investimento direto abrange regras claras e estáveis para investidores e tomadores de investimentos sobre incentivos e taxações, medidas de proteção, medidas de atração ao investidor, bem como sobre práticas de liberalização ao movimento de capitais e de pagamentos de serviços realizados, além de medidas de tributação.

No contexto atual, exigências mais amplas são apresentadas ao investidor: que o investimento seja responsável. Tal responsabilidade é requerida em termos de cumprimento aos direitos dos trabalhadores, de observância dos direitos humanos e de ações claras em defesa do meio ambiente e da sustentabilidade.

Não existe, ainda, no sistema internacional econômico, uma organização que se ocupe do amplo tema dos investimentos. A Organização Mundial de Comércio (OMC) trata do tema apenas parcialmente no Acordo sobre Serviços, no seu modo de prestação comercial de serviços no âmbito doméstico, quando o fornecedor é estrangeiro. Os acordos preferenciais tratam do tema em mais detalhes, mas estes acabaram criando uma séria fragmentação nas regras. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tentou concretizar uma iniciativa – um acordo multilateral –, mas também não teve êxito.

No entanto, a OCDE, foro negociador de boas práticas regulatórias, ao longo da sua história, vem concretizando uma abordagem mais pragmática do que de rígidos acordos internacionais. A organização conseguiu maior sucesso ao negociar, com um número menor de países, uma série de decisões, códigos e recomendações que acabaram por se tornar base de regras internacionais de ampla aceitação.

O objetivo da OCDE é oferecer aos governos dos países-membros e não membros, aos investidores e aos tomadores de investimentos um corpo de regras mais claras e eficientes para atrair e facilitar o fluxo de investimentos ao redor do mundo.

No processo de acessão do Brasil à OCDE, o estudo das regras sobre investimentos será central. Para o país, a adaptação e modernização de regras existentes e a criação de novas regras sobre investimentos, seguindo o modelo defendido pela OCDE, será fator decisivo para o sucesso da acessão, bem como para a atração de mais investimentos para o país.

2 COMITÊ E GRUPOS DE TRABALHO SOBRE INVESTIMENTOS

A OCDE, sediada em Paris, foi estabelecida em 14 de setembro de 1960 e entrou em vigor no dia 31 de setembro de 1961. Sua criação tinha como alvo substituir e ampliar os objetivos da antiga Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), estabelecida em 1948, com a função de viabilizar o Plano Marshall de recuperação econômica, após a Segunda Guerra Mundial. Com o fim do Plano Marshall, e diante do desejo de aprofundamento da cooperação europeia, surgiu a OCDE, integrada pelos membros da OCEE, com o acréscimo dos Estados Unidos e Canadá.

Desde sua criação, a OCDE atua como fórum para discussão e promoção de políticas comuns e de boas práticas em políticas públicas em diversas áreas, buscando estimular o crescimento e desenvolvimento



econômico sustentável comum. Conforme disposto em sua Carta Constitutiva, no artigo 1º, a organização tem como objetivo o desenvolvimento de políticas que promovam: i) crescimento econômico sustentável, empregos e padrões elevados de vida nos países-membros, com a manutenção da estabilidade financeira e contribuição para o desenvolvimento da economia mundial; ii) expansão econômica dos membros e não membros em processo de desenvolvimento econômico; e iii) expansão do comércio global a partir de estruturas multilaterais e não discriminatórias, de acordo com as regras internacionais (OECD, 2020).

Para realizar suas funções, a OCDE estrutura-se sobre um tripé organizacional composto pelos seguintes órgãos: i) conselho: órgão decisório e executivo, composto por representantes de todos os países-membros da organização, responsável pelo estabelecimento de instrumentos legais (decisões, recomendações, declarações, entendimentos e acordos internacionais) elaborados a partir do trabalho dos comitês; ii) secretariado: órgão que acompanha e oferece suporte ao desenvolvimento das atividades dos comitês temáticos; e iii) comitês: juntamente com os grupos de trabalho e grupos especializados, desenvolvem estudos em temas e áreas diversas, multidisciplinares e de relevância global.

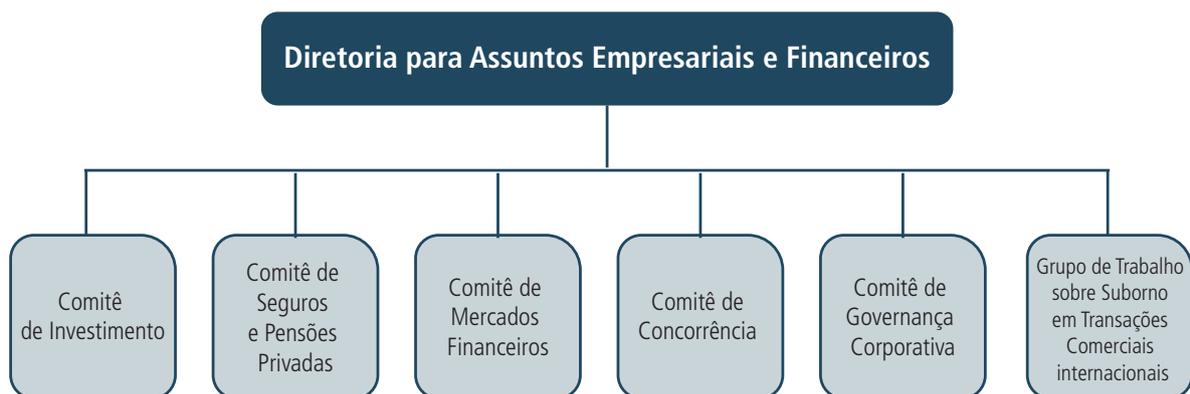
A organização realiza o levantamento de dados, as análises destes e a elaboração de estatísticas e de diretrizes para boas práticas, as quais podem ser transformadas em instrumentos legais. A OCDE também realiza revisões periódicas das atividades de seus membros por meio de revisões por pares (*peer reviews*).

Atualmente, o comitê da OCDE responsável pelas questões relacionadas a investimentos estrangeiros é o Comitê de Investimentos (*Investment Committee*), assim denominado desde 2004, quando foi criado a partir da fusão de dois comitês: o Comitê de Investimento Estrangeiro e Empresas Multinacionais (*Committee on International Investment and Multinational Enterprises – CIME*) e o Comitê sobre Movimentos de Capitais e Transações Invisíveis (*Committee on Capital Movements and Invisible Transactions – CMIT*) (OECD, 2020).

O comitê é coordenado pela Diretoria de Assuntos Financeiros e Empresariais (*Directorate for Financial and Enterprise Affairs*), que é um dos departamentos dentro do secretariado. A diretoria coordena o Comitê de Investimentos, outros quatro comitês e um grupo de trabalho: o Comitê de Seguros e Pensões Privadas; o Comitê sobre Mercados Financeiros; o Comitê de Concorrência; o Comitê de Governança Corporativa; e o Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais (OECD, 2020).

FIGURA 1

Estrutura da Diretoria de Assuntos Financeiros e Empresariais



Fonte: OCDE (2020).

Elaboração: Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento (CCGI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).



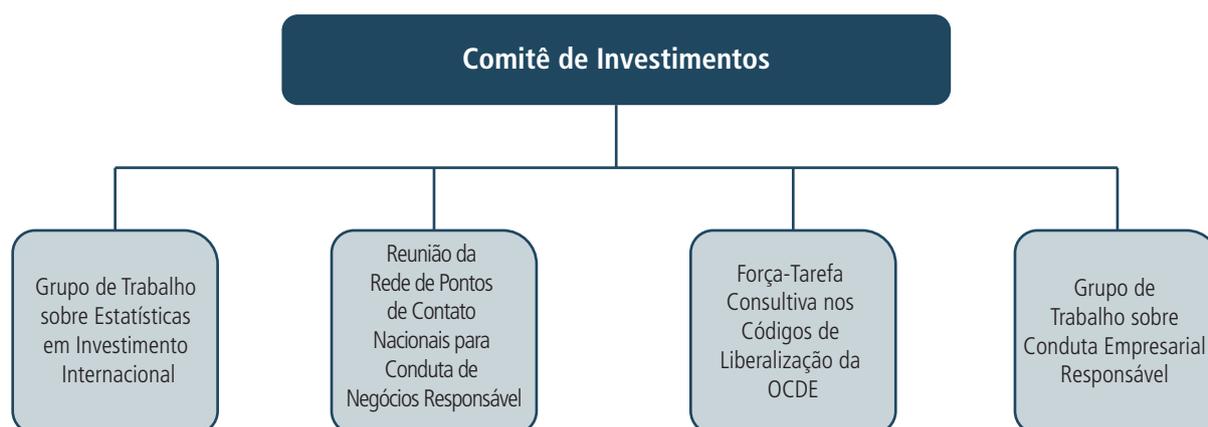
O Comitê de Investimentos tem o objetivo de discutir e delinear políticas que auxiliem seus membros e seus agentes responsáveis a encontrar formas de proteger a segurança nacional e o interesse público enquanto mantêm regimes de investimentos transparentes e não discriminatórios, de modo a usufruir dos benefícios de fluxos livres de investimento internacional.

Entre as funções do Comitê de Investimentos está a administração dos instrumentos da OCDE sobre liberalização nas áreas de investimentos estrangeiros e serviços, o que inclui interpretar, revisar e acompanhar a implementação da Declaração sobre investimentos estrangeiros e empresas multinacionais (1976), suas diretrizes sobre empresas multinacionais e suas decisões sobre procedimentos.

O Comitê de Investimentos também é responsável por: interpretar e acompanhar a implementação dos códigos de liberalização sobre movimento de capitais e sobre operação de invisíveis; funcionar como fórum de discussões entre as partes interessadas sobre os temas de sua responsabilidade; resolver eventuais controvérsias surgidas na implementação de instrumentos; preparar interpretações e esclarecimentos sobre textos quando necessário; conduzir a realização de revisões por pares (*peer reviews*) das políticas implementadas pelos países aderentes a seus instrumentos e fazer recomendações; auxiliar os países na implementação desses instrumentos; criar novas regras quando considerar necessário; desenvolver e publicar análises; além de promover a liberalização de políticas sobre movimentos de capitais, investimentos estrangeiros diretos, comércio e serviços (OECD, 2020; Thorstensen, Cortellini e Gullo, 2018, p. 7).

Ademais, o comitê ainda coordena atividades de outros três grupos de trabalho e um grupo especializado: o Grupo de Trabalho sobre Estatísticas em Investimento Estrangeiro; o Grupo de Trabalho Consultivo sobre os Códigos de Liberalização da OCDE; o Grupo de Trabalho sobre Conduta Empresarial Responsável; e a Reunião da Rede de Pontos de Contato Nacionais para Conduta Empresarial Responsável.

FIGURA 2
Estrutura do Comitê de Investimentos



Fonte: OCDE (2020).
Elaboração: CCGI/FGV.

Na condução de seus trabalhos, o Comitê busca promover fóruns de discussão entre formuladores de políticas e administradores de países-membros e não membros da OCDE, incluindo-se organizações não governamentais (ONGs) e representantes de entidades empresariais e trabalhistas, como o *Business and Industry Advisory Committee* – Biac ([s.d.]) e o *Trade Union Advisory Committee* – Tuac (2020a), ambos organismos



representativos de classes, externos à OCDE. Os dois organismos possuem sede em Paris e atuam ativamente nas reuniões da organização como comitês consultivos. Outro importante *stakeholder* institucional da OCDE, representante da sociedade civil, é a OCDE Watch,¹ uma rede internacional que reúne mais de 130 ONGs interessadas no acompanhamento e implementação de suas diretrizes.

Os três organismos de representação empresarial e de trabalhadores, Biac, Tuac e OCDE Watch, são periodicamente convocados pelo Comitê de Investimentos e pelo Grupo de Trabalho sobre Conduta Empresarial Responsável para apresentarem suas observações, avaliações e sugestões, especialmente sobre as Diretrizes para Empresas Multinacionais, possuindo papel ativo em suas revisões. O Grupo de Trabalho sobre Conduta Empresarial Responsável (*Responsible Business Conduct*), coordenado pelo Comitê de Investimentos, supervisiona a implementação e demais questões relacionadas às Diretrizes sobre multinacionais da OCDE e cuida da realização do fórum global anual sobre conduta empresarial responsável (Thorstensen, Cortellini e Gullo, 2018, p. 8).

Os trabalhos conduzidos pelo Comitê de Investimentos e por seus antecessores já deram origem a diversos documentos que foram aprovados como instrumentos jurídicos pelo Conselho da OCDE, dos quais 25 permanecem em vigor. Conforme informações contidas no *site* da organização (de novembro de 2020), entre os 245 instrumentos legais da OCDE em vigor, o Brasil até o momento aderiu a um total de 93 instrumentos, sendo 15 administrados pelo Comitê de Investimentos (OECD, 2020).

Um desses instrumentos é a Declaração sobre investimentos estrangeiros e empresas multinacionais, adotada em 1976, que contém as Diretrizes para empresas multinacionais em seu anexo. Em virtude de sua grande relevância e abrangência, a adesão de países não membros da OCDE à Declaração sobre investimentos estrangeiros e empresas multinacionais é estimulada e consta na lista dos itens a serem avaliados pelo conselho para analisar o estado de preparação (*state of readiness*) de países que desejam se tornar membros da OCDE, conforme o *Framework for the Consideration of Prospective Members*, aprovado em junho de 2017 (OECD, 2020). Conforme disposto no supracitado *framework*, a adesão de um país à declaração requer a adesão a outros treze instrumentos legais do Comitê de Investimentos relacionados ao conteúdo da declaração, sendo estes quatro decisões e nove recomendações.

Atualmente, o Comitê de Investimentos possui quatro órgãos subsidiários. O papel de cada um desses grupos (ou fóruns) é de auxílio, buscando tornar concretas as missões das quais foram incumbidos.

2.1 Grupo de Trabalho em Estatísticas sobre Investimentos Internacionais

Conhecido anteriormente como *Workshop on International Investment Statistics*, o Grupo de Trabalho em Estatísticas sobre Investimentos Internacionais foi constituído em 8 de março de 1999. Seu mandato foi renovado pelo Comitê de Investimentos de 17 de outubro de 2013.

A função desse grupo é auxiliar o Comitê de Investimentos em tarefas como: i) desenvolver recomendações relacionadas ao *Benchmark* de Definição de Investimento Direto Estrangeiro da OCDE;²

1. Disponível em: <<https://bit.ly/3qJgZbV>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

2. O *benchmark* em si consiste em artigo de 254 páginas que analisa a definição contábil, estatística e econômica das várias modalidades de investimento estrangeiro e define quais são os investimentos que podem ser considerados tecnicamente investimento estrangeiro direto – IED (OECD, 2008).



ii) acompanhar as atividades das empresas multinacionais na realização de análises empíricas que amparem as políticas adotadas pelo Comitê de Investimentos; iii) conduzir pesquisas e propor ajustes nas definições do *benchmark*, assim como levantar estatísticas e análises correlatas; e iv) prover estatísticas atualizadas e abrangentes necessárias aos trabalhos do secretariado e suas diretorias, nos termos e definições do *Benchmark* de Definição de Investimento Direto Estrangeiro da OCDE (OECD, 2020).

O grupo é responsável pelo monitoramento e promoção da coordenação de trabalhos estatísticos dentro da OCDE e pela coordenação das análises de dados com os demais organismos internacionais, em relação a questões que tratem de investimentos estrangeiros multinacionais.

O grupo também atua como fórum de estatísticas dos países-membros, no qual são discutidas boas práticas e implementação de padrões internacionais, visando à obtenção de estatísticas atualizadas, confiáveis e comparáveis pelos estatísticos, para que estes desenvolvam indicadores relevantes e necessários para as análises econômicas globais no campo dos investimentos internacionais e empresas multinacionais. Por fim, o Grupo de Trabalho em Estatísticas sobre Investimentos Internacionais é responsável por verificar a adequação dos membros que estão acessando a OCDE aos parâmetros estabelecidos pelo *Benchmark* de Definição de Investimento Direto Estrangeiro da OCDE.

2.2 Reunião da Rede de Pontos Nacionais de Contato para Conduta Empresarial Responsável

Com a primeira reunião em 2001, a OCDE instituiu um encontro de Pontos de Contato Nacionais (PCNs) para condutas empresariais responsáveis. Trata-se de eventos nos quais os PCNs reúnem-se para discutir boas práticas e compartilhar experiências.

2.3 Força-Tarefa sobre os Códigos de Liberalização

A Força-Tarefa sobre os Códigos de Liberalização (*Advisory Task Force on the OECD Codes of Liberalisation*) da OCDE é um órgão consultivo criado em janeiro de 2012 por iniciativa do Comitê de Investimentos, do Comitê sobre Mercados Financeiros e do Comitê de Seguros e Pensões Privadas. Sendo assim, a força-tarefa é um subcomitê que responde a três comitês diferentes (OECD, 2020).

A força-tarefa tem como papel: examinar se os países-membros da OCDE estão cumprindo suas obrigações perante os códigos de liberalização em vigor; assessorar os países não integrantes da OCDE no cumprimento dos códigos para a obtenção de influxo de capital e serviços financeiros; prestar informações e consultoria aos países que não aderiram aos códigos sobre assuntos relacionados a eles; e realizar análises sobre quaisquer problemas ligados aos códigos.



2.4 Grupo de Trabalho sobre Condutas Empresariais Responsáveis

O Grupo de Trabalho sobre Condutas Empresariais Responsáveis (*Working Party on Responsible Business Conduct*) foi instituído em fevereiro de 2013. Este tem como função auxiliar o Comitê de Investimentos na implementação da Seção I da Declaração de investimentos internacionais e empresas multinacionais em temas ligados às responsabilidades instituídas pelas Diretrizes da OCDE para empresas multinacionais.

De acordo com seu mandato e posteriores revisões, o grupo de trabalho é responsável por:

- » assessorar a efetividade das Diretrizes da OCDE para empresas multinacionais e os Pontos de Contato Nacionais e implementar a chamada “agenda proativa”;
- » atuar, representando o Comitê de Investimentos, junto aos países não membros da OCDE, no cumprimento e na promoção das Diretrizes para empresas multinacionais;
- » coordenar e contribuir com o Fórum Global de Conduta Empresarial Responsável;
- » consultar periodicamente o Biac, o Tuac e a OCDE Watch, os demais órgãos da OCDE, os organismos internacionais, os outros parceiros internacionais e os demais especialistas sobre assuntos referentes às diretrizes em nome do Comitê de Investimentos; e
- » realizar tarefas relacionadas às diretrizes e outros tópicos ligados à conduta empresarial responsável quando requisitado pelo comitê.

Além do Biac, do Tuac e da OCDE Watch, no Brasil, destacam-se dois mecanismos de governança para investimentos estrangeiros: o *Ombudsman* de Investimentos Diretos (OID); e o Ponto de Contato Nacional para as Diretrizes da organização para cooperação e desenvolvimento econômico para empresas multinacionais.

2.5 *Ombudsman* de Investimentos Diretos

O OID é uma criação recente da OCDE. Trata-se de uma espécie de “janela única de investimentos” cuja função, no Brasil, é exercida pela Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (Camex). O órgão é responsável por receber consultas sobre matérias relacionadas a investimentos, as quais serão respondidas em conjunto com outros órgãos e entidades governamentais federais, estaduais e municipais que possuam envolvimento em cada caso. Essa estrutura, centralizada em um único órgão, tem por objetivo responder às demandas e possibilitar o apoio necessário ao investidor (Brasil, [s.d.]a).

Entre as competências do *ombudsman* estão a de apoiar e orientar os investidores, sanando dúvidas e recomendando soluções para as consultas realizadas, e propor aos órgãos ou agências governamentais possíveis melhorias na legislação ou nos procedimentos administrativos adotados.

O OID é uma iniciativa pioneira para o aprimoramento da governança institucional e do ambiente de investimentos no país. O *ombudsman* é parte integral da estrutura da secretaria-executiva e está sob a supervisão do Conselho de Ministros da Camex, sendo composto por:



- » o secretariado-executivo da Camex, que o representa institucionalmente e coordena suas atividades;
- » uma secretaria, que se vale da estrutura da Secretaria-Executiva da Camex e conta com funcionários e servidores especializados em temas correlatos a investimentos para apoio à Secretaria-Executiva da Camex no desempenho de suas funções no âmbito do *ombudsman*;
- » um grupo assessor, composto por representantes dos ministérios que constituem a Camex; e
- » uma rede de pontos focais, integrada por pontos focais dos órgãos e das entidades da administração pública definidos pelo Regimento Interno do OID, assim como aqueles pontos indicados por Unidades da Federação.

Os órgãos e as entidades que integram a Rede de Pontos Focais designam um servidor de seus quadros como ponto focal, de modo a atuar em conjunto com o *ombudsman*, com vistas a oferecer informações sobre investimentos, responder dúvidas e oferecer soluções para questionamentos dos investidores em sua área de competência, entre outras atividades definidas pelo Regimento Interno do OID.

O grupo assessor é presidido pela Secretaria-Executiva da Camex e tem como função acompanhar e orientar os trabalhos do *ombudsman*, inclusive na elaboração e nas eventuais revisões do seu Regimento Interno.

O OID também pode receber consultas dos investidores nacionais referentes aos seus investimentos nos países com os quais o Brasil tenha Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) em vigor, investimentos aos quais o país dará seguimento por meio dos mecanismos previstos em tal acordo.

O Ponto de Contato Nacional das Diretrizes da OCDE para as empresas multinacionais está vinculado à Subsecretaria de Investimentos Estrangeiros da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais, conforme o art. 85, inciso VII do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019 (Brasil, [s.d.]b).

O Brasil foi admitido em 1997 como participante no Comitê de Investimentos da OCDE. Assim, o país aderiu à Declaração sobre investimento estrangeiro e às Diretrizes da OCDE para empresas multinacionais.

As diretrizes têm como objetivo fortalecer a governança global e, principalmente, reduzir eventuais danos provocados pelas atividades empresariais à sociedade ou ao meio ambiente. Além disso, essas fornecem princípios e padrões não vinculantes reconhecidos internacionalmente sobre uma conduta empresarial responsável em um contexto global. O comitê de investimentos e o PCN são responsáveis pelo acompanhamento, promoção e implementação das diretrizes.

O PCN opera como um fórum central para questões ligadas às diretrizes, oferecendo mecanismos exclusivos de apoio, promoção e implementação destas, e deve ser estabelecido pelos governos aderentes às diretrizes. Seu objetivo principal é ajudar as empresas, grupos, associações, sindicatos e outras partes interessadas a tomarem medidas adequadas à implementação das diretrizes, assim como fornecer uma plataforma de mediação para a resolução de questões atinentes ao seu descumprimento pelas empresas.

O comitê de investimentos é aberto a todos os países membros da OCDE. Entre os associados ao projeto de liberdade de investimento, estão: Costa Rica, Rússia, Indonésia, Croácia, Egito, Cazaquistão, Marrocos, Romênia, Tunísia e Ucrânia. Entre os associados ao comitê de investimentos em sessão ampliada para a Declaração sobre investimentos estrangeiros e empresas multinacionais, estão: Costa Rica, Brasil, Argentina, Croácia, Egito, Jordânia, Cazaquistão, Marrocos, Peru, Romênia, Tunísia e Ucrânia. Entre os participantes, estão: Brasil e Argentina. Entre os observadores, estão: Fundo Monetário Internacional (FMI), Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), Banco Mundial e OMC.



3 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO COMITÊ

3.1 Importância do tema para o Brasil

O Brasil é um dos maiores países em desenvolvimento, com mais de 200 milhões de habitantes e um produto interno bruto (PIB) que supera a casa dos US\$ 2 trilhões. O país possui um parque industrial diversificado e potencial para desenvolver o mercado de serviços. Durante a pandemia de Covid-19, a OCDE afirmou que os investimentos estrangeiros realizados no Brasil diminuíram de US\$ 37 bilhões, no segundo semestre de 2019, para US\$ 18 bilhões, no primeiro semestre de 2020. O impacto foi maior em países desenvolvidos, como é exemplo os Estados Unidos, em que a redução foi de US\$ 65 bilhões no mesmo período. A China, por sua vez, teve uma redução menos significativa, de apenas US\$ 6 bilhões (OECD, 2020).

A atração de investimentos é importante a fim de que o país possa continuar em uma trajetória de desenvolvimento, de geração de empregos e de aumento de renda. Na história recente, o Brasil também se tornou investidor, e não apenas receptor de investimentos. Isso levou o país a rever sua decisão quanto à celebração de acordos de investimentos internacionais.

Na década de 1990, o Brasil buscou negociar esses acordos, mas, por interpretação constitucional, entendeu-se que sua aplicação, especialmente quanto à forma de solução de controvérsias e à cláusula investidor-estado, não era compatível com a Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, o Brasil não possui nenhum acordo de investimento internacional nos termos daqueles apresentados pela OCDE como modelos ou com as cláusulas defendidas pela organização. Alternativamente, o Brasil desenvolveu um modelo de acordo voltado para uma solução de controvérsias amigável e diplomática, evitando a solução por arbitragens vinculantes. Os ACFIs foram utilizados em negociações com países nos quais há investimentos de empresas brasileiras, especialmente no continente africano.

A adesão do Brasil à OCDE poderá lançar nova discussão sobre acordos de investimentos internacionais e o país poderá expor sua proposta de regulação de investimentos estrangeiros.

A atuação da OCDE, de certa forma, busca atingir um patamar de previsibilidade e certeza jurídica, e, para isso, incentiva a negociação de acordos de investimentos internacionais. Contudo, a OCDE é um dos grandes foros que incentiva a liberalização do fluxo de capitais e adota algumas iniciativas para fomentar essa visão global, a exemplo da Mesa-Redonda de Liberdade de Investimentos, que já se reuniu trinta vezes.

Recentemente, a OCDE também tem incluído em seus debates a ideia de que os investimentos estrangeiros devem preocupar-se com outras questões, tais como sustentabilidade e direitos trabalhistas mínimos, e que devem ser vetores para a melhoria da renda e das condições de trabalho. Dessa forma, a discussão do tema pode trazer ao Brasil a necessidade de se discutir a liberalização de investimentos, nos termos dos Códigos de Capital da OCDE, além de associá-la a temas caros de direitos humanos.

Considere-se que a vinculação entre investimentos estrangeiros e uma conduta empresarial responsável (*responsible business conduct*) tornou-se imperativa nos últimos documentos apresentados pela OCDE, o que eleva a discussão de instrumentos para promoção e facilitação de investimentos para responsabilização das empresas, quando for o caso de práticas danosas aos direitos humanos e de práticas de corrupção.



Além disso, a OCDE tem vinculado a digitalização da economia e do comércio com as políticas de investimento estrangeiro, uma vez que essa modernização será a tônica do desenvolvimento e da governança pública pelos próximos anos. Ademais, os investimentos estrangeiros podem contribuir para acelerar essas mudanças.

Por fim, a OCDE também avalia a qualidade dos investimentos e o nível de restrição para entrada e saída de capital de um país. Essas discussões também podem levar o Brasil a rever sua política de abertura de instituições financeiras, de empresas públicas e de economia mista, de autonomia do Banco Central e sua política tributária, um dos temas que mais afeta e causa incerteza para a decisão de investir.

3.2 Relatórios e análises

A OCDE apresenta alguns relatórios e análises sobre investimentos estrangeiros também para países que ainda não são membros da organização. Para o Brasil, por exemplo, o último relatório sobre política de investimentos foi disponibilizado em 1998, sendo, dessa forma, desatualizado demais para ser analisado neste estudo.

Uma das grandes iniciativas da OCDE é a Mesa-Redonda de Liberdade de Investimentos. Nestas rodadas, a OCDE fortalece a necessidade de se aplicar diretrizes para empresas multinacionais, além de apresentar as dificuldades de solução de controvérsias entre investidor estrangeiro e Estado e a correlação com práticas de responsabilidade social corporativa (OECD, 2020).

Entre os relatórios e análises da OCDE, convém destacar duas iniciativas: i) o Indicador de Restrição Regulatória para IED (*FDI Regulatory Restrictiveness Index*); e ii) a Estrutura de Políticas Públicas para Investimentos (*Policy Framework for Investment – PFI*).

O índice de restrição de investimentos (*FDI Index*) tem como proposta medir as restrições regulatórias sobre investimentos estrangeiros diretos em 22 países, inicialmente, e em 86 países, atualmente. O *FDI Index* existe desde 2003, com alterações metodológicas em 2006 e 2010.

Atualmente, o *FDI Index* examina medidas regulatórias dos países sobre: i) limitações sobre patrimônio estrangeiro; ii) mecanismos de triagem ou de aprovação discriminatórios; iii) restrições de emprego de estrangeiros para funções principais; e iv) outras restrições operacionais (restrição quanto ao número de filiais, repatriação de capital e propriedade de imóveis para empresas estrangeiras).

O índice varia de zero a um, sendo que, quanto mais próximo de zero, mais liberal ou aberto é o país quanto ao fluxo de investimentos. Este índice é extraído de uma média dos setores analisados, considerando-se a medida discriminatória quando esta é aplicável apenas aos investidores estrangeiros.

Importante ressaltar que a existência de empresas públicas e de monopólios estatais não significa pontuar na escala de restrição de investimentos, muito embora empresas públicas em setores essenciais da economia possam ser entendidas como restritivas a investimentos estrangeiros. A forma de implementação da regulação também pode significar um peso maior para os estrangeiros do que para os locais.

O *FDI Index* não pretende representar o ambiente de investimentos de um país. Além disso, a OCDE também pondera que a capacidade de atração de investimentos poderá ser impactada pelo tamanho do



mercado do país, pelo seu nível de integração com países vizinhos e até mesmo por limitações geográficas (Kalinova, Palerm e Thomsen, 2010).

As informações são atualizadas anualmente para os países da OCDE que tenham aderido à Declaração da OCDE sobre investimentos internacionais e empresas multinacionais. As medidas analisadas são limitadas àquelas contidas nas listas de exceções ao tratamento nacional e àquelas notificadas por dever de transparência em outros instrumentos da OCDE. De toda forma, a organização não avalia a aplicação da medida, apenas a medida em si (tabela 1).

Em relação aos países que não são membros da OCDE, como é o caso do Brasil, os dados são coletados por meio das revisões de política de investimento, atualizadas anualmente, em consonância com o monitoramento de medidas de investimentos feitas pelo programa da OCDE de liberdade de investimentos.

TABELA 1
FDI Index por setor econômico e por países selecionados (2019)

Setor/indústria	Estados Unidos	México	Coreia do Sul	Chile
Primário	0,181	0,319	0,250	0,150
Agricultura e silvicultura	0,000	0,350	0,250	0,000
Agricultura	0,000	0,350	0,500	0,000
Silvicultura	0,000	0,350	0,000	0,000
Piscicultura	0,625	0,475	0,500	0,600
Extração mineral (inclusive petróleo)	0,100	0,100	0,000	0,000
Secundário	0,028	0,102	0,060	0,000
Manufatura	0,000	0,103	0,000	0,000
Alimentos e outros	0,000	0,100	0,000	0,000
Refino de petróleo e químicos	0,000	0,100	0,000	0,000
Metais, máquinas e outros minerais	0,000	0,100	0,000	0,000
Elétrico, eletrônicos e outros instrumentos	0,000	0,100	0,000	0,000
Equipamento de transporte	0,000	0,113	0,000	0,000
Eletricidade	0,197	0,100	0,417	0,000
Geração de eletricidade	0,393	0,100	0,333	0,000
Distribuição de eletricidade	0,000	0,100	0,500	0,000
Construção	0,000	0,100	0,000	0,000
Terciário	0,094	0,195	0,141	0,060
Distribuição	0,000	0,123	0,000	0,000

(Continua)



(Continuação)

Setor/indústria	Estados Unidos	México	Coreia do Sul	Chile
Comércio atacadista	0,000	0,100	0,000	0,000
Comércio varejista	0,000	0,145	0,000	0,000
Transporte	0,550	0,511	0,508	0,413
Terrestre	0,000	0,433	0,000	0,063
Marítimo	1,000	0,550	0,975	0,600
Aéreo	0,650	0,550	0,550	0,575
Hotéis e restaurantes	0,000	0,100	0,000	0,000
Mídia	0,250	0,525	0,563	0,188
Transmissão de rádio e televisão	0,500	0,700	0,750	0,350
Outras mídias	0,000	0,350	0,375	0,025
Comunicações	0,110	0,100	0,325	0,000
Telefonia fixa	0,020	0,100	0,325	0,000
Telefonia móvel	0,200	0,100	0,325	0,000
Serviços financeiros	0,042	0,133	0,050	0,017
Bancos	0,100	0,200	0,000	0,000
Seguro	0,000	0,100	0,000	0,000
Outros serviços financeiros	0,025	0,100	0,150	0,050
Serviços de negócios	0,000	0,100	0,000	0,013
Jurídicos	0,000	0,100	0,000	0,000
Contabilidade e auditoria	0,000	0,100	0,000	0,050
Arquitetura	0,000	0,100	0,000	0,000
Engenharia	0,000	0,100	0,000	0,000
Investimento imobiliário	0,000	0,167	0,000	0,000
Índice de IED total	0,089	0,188	0,135	0,057

Fonte: Dados extraídos de OCDE Stat. Disponível em: <<https://bit.ly/366iUOa>>. Acesso em: dez. 2020.

A tabela 2 a seguir apresenta a situação do Brasil em comparação com a média da OCDE e com países em desenvolvimento selecionados para 2019.



TABELA 2
FDI Index por setor econômico e por países selecionados (2019)

Setor/indústria	Brasil	Média –OCDE	Colômbia	China	Argentina
Primário	0,138	0,094	0,038	0,344	0,038
Agricultura e silvicultura	0,225	0,050	0,000	0,118	0,075
Agricultura	0,225	0,063	0,000	0,185	0,075
Silvicultura	0,225	0,037	0,000	0,050	0,075
Piscicultura	0,075	0,242	0,150	1,000	0,000
Extração mineral (inclusive petróleo)	0,025	0,033	0,000	0,140	0,000
Secundário	0,025	0,031	0,007	0,089	0,000
Manufatura	0,025	0,017	0,000	0,073	0,000
Alimentos e outros	0,025	0,018	0,000	0,050	0,000
Refino de petróleo e químicos	0,025	0,017	0,000	0,060	0,000
Metais, máquinas e outros minerais	0,025	0,017	0,000	0,075	0,000
Elétrico, eletrônicos e outros instrumentos	0,025	0,017	0,000	0,060	0,000
Equipamento de transporte	0,025	0,017	0,000	0,120	0,000
Eletricidade	0,025	0,114	0,050	0,085	0,000
Geração de eletricidade	0,025	0,119	0,050	0,120	0,000
Distribuição de eletricidade	0,025	0,109	0,050	0,050	0,000
Construção	0,025	0,017	0,000	0,170	0,000
Terciário	0,099	0,080	0,034	0,306	0,049
Distribuição	0,025	0,018	0,000	0,075	0,000
Comércio atacadista	0,025	0,017	0,000	0,075	0,000
Comércio varejista	0,025	0,018	0,000	0,075	0,000
Transporte	0,075	0,207	0,121	0,395	0,042
Terrestre	0,075	0,037	0,025	0,050	0,125
Marítimo	0,075	0,247	0,188	0,385	0,000
Aéreo	0,075	0,339	0,150	0,750	0,000
Hotéis e restaurantes	0,025	0,018	0,000	0,050	0,000
Mídia	0,550	0,155	0,208	0,985	0,500
Transmissão de rádio e televisão	0,425	0,226	0,395	1,000	0,500
Outras mídias	0,675	0,085	0,020	0,970	0,500
Comunicações	0,075	0,080	0,000	0,733	0,000
Telefonia fixa	0,075	0,086	0,000	0,750	0,000
Telefonia móvel	0,075	0,074	0,000	0,715	0,000
Serviços financeiros	0,075	0,032	0,017	0,240	0,000
Bancos	0,150	0,036	0,000	0,050	0,000
Seguro	0,025	0,021	0,000	0,419	0,000

(Continua)



(Continuação)

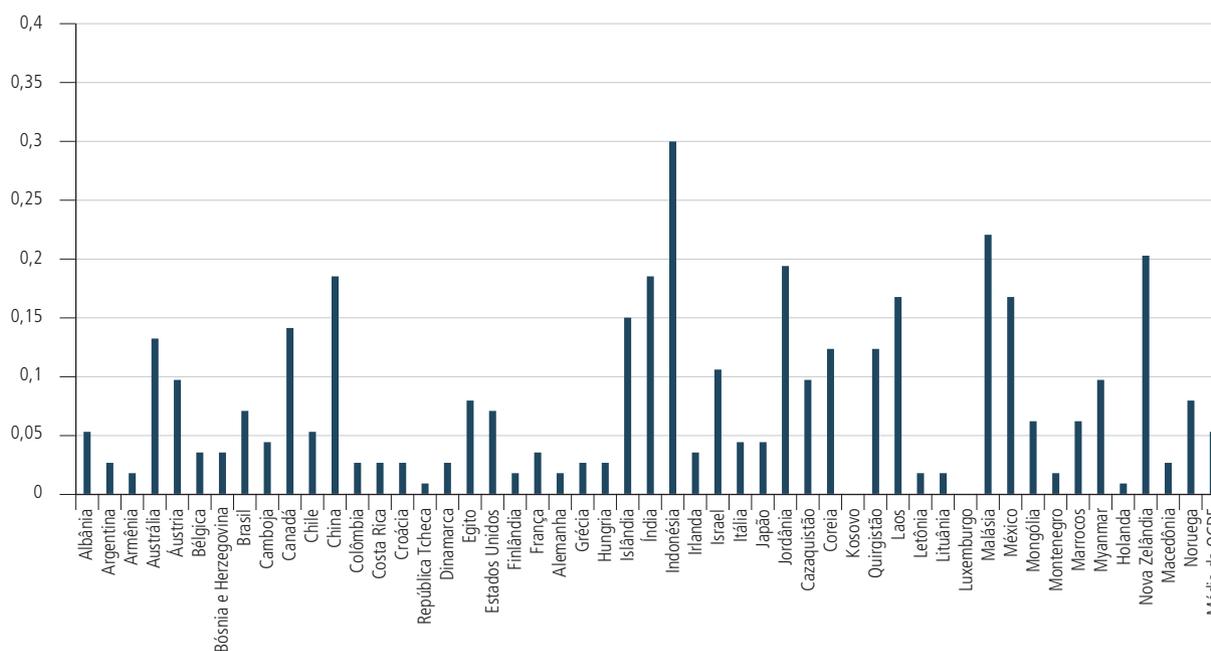
Setor/indústria	Brasil	Média –OCDE	Colômbia	China	Argentina
Outros serviços financeiros	0,050	0,039	0,050	0,253	0,000
Serviços de negócios	0,063	0,061	0,000	0,225	0,000
Jurídicos	0,075	0,107	0,000	0,750	0,000
Contabilidade e auditoria	0,025	0,091	0,000	0,050	0,000
Arquitetura	0,075	0,023	0,000	0,050	0,000
Engenharia	0,075	0,023	0,000	0,050	0,000
Investimento imobiliário	0,025	0,162	0,000	0,110	0,000
Índice de IED total	0,082	0,064	0,026	0,244	0,031

Fonte: Dados extraídos de OCDE Stat. Disponível em: <<https://bit.ly/366iU0a>>. Acesso em: dez. 2020.

Comparando-se as informações do Brasil com a média da OCDE, é possível dizer que, na maioria dos setores, o índice de restrição do Brasil é maior do que esta média, com exceção para os seguintes setores: pesca (*fisheries*); mineração (*mining*); secundário (*secondary*); eletricidade, tanto para geração quanto para distribuição (*electricity, generation, distribution*); transporte (*transport*); transporte marítimo (*maritime*); transporte aéreo (*air*); comunicações (*communications*); telecomunicações (*fixed telecommunications*); serviços jurídicos (*legal*); serviços de contabilidade e de auditoria (*accounting and audit*); e setor imobiliário (*real estate investments*).

O setor de maior índice restritivo é o de mídia (jornais, canais de televisão, radiodifusão), atingindo 0,550 no geral e 0,675 para outras mídias. Este índice fica atrás, nesta comparação, apenas da China, que tem indicador próximo de um, ou seja, totalmente fechado.

GRÁFICO 1
FDI Index total, todos os tipos de restrição (2019)



Fonte: OCDE Stat. Disponível em: <<https://bit.ly/366iU0a>>. Acesso em: dez. 2020.



Em relação ao índice total, o Brasil (0,082) é mais restritivo do que a média da OCDE (0,064), do que a Argentina (0,031) e do que o Chile (0,057); contudo, é menos restritivo do que China (0,244), Coreia do Sul (0,135) e México (0,188). Em relação aos Estados Unidos, o Brasil possui um índice semelhante de restrição, de 0,082 para este e de 0,089 para aquele.

A PFI, por sua vez, avalia as políticas de investimentos que devem ser adotadas pelos países, tendo como especial destaque o crescimento econômico, o desenvolvimento, o ganho de eficiência e a redução de riscos. Além disso, tem como destaque o reconhecimento de que não apenas os países são diferentes quanto à sua capacidade de atração de investimentos, mas também os setores econômicos são diferentes entre si.

A política de investimentos, portanto, deve ser transparente e previsível, com formas de se fazer valer os contratos (*enforcement*) e com um sistema de solução de litígios eficiente – por isso, o reforço da necessidade de negociação de acordos de investimentos internacionais. Para isso, a OCDE considera como componentes do estudo dos investimentos estrangeiros a análise de crescimento verde, de governança pública, de infraestrutura, de desenvolvimento de capital humano, de políticas de responsabilidade empresarial e conduta, de governança corporativa e anticorrupção, de política tributária, concorrencial, de comércio e, por fim, de promoção e facilitação de investimentos (OECD, 2015).

3.3 Atuação do setor privado e da sociedade civil

A atuação do setor privado nas reuniões da OCDE pode ser avaliada pela representação nos órgãos Biac e Tuac. As associações de classe participantes representam, respectivamente, a indústria doméstica e os sindicatos de trabalhadores.

No caso brasileiro, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) participa do Biac, e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) participa do Tuac.

Não estão disponíveis informações das posições desses representantes em reuniões ou documentos assinados por esses órgãos em contribuição para os debates da OCDE e respectivos comitês.

3.3.1 O Biac

O Biac é uma rede que conta com a participação de cerca de 7 milhões de empresas e contribui para as discussões da OCDE há cerca de 50 anos. Os membros do Biac são associações empresariais de países que também sejam membros da OCDE. No caso do Brasil, a CNI é o órgão que participa do Biac como observador.

As principais atividades do Biac são consultas anuais com os embaixadores e participação nas reuniões ministeriais da OCDE e no Diálogo B20, que consiste em reuniões entre empresas pertencentes ao G20 – grupo das vinte maiores economias do mundo. Além disso, o Biac possui grupos de discussão, sendo um deles dedicado a comércio e investimentos.



A última força-tarefa do B20 ocorreu em 2017, segundo o sítio na internet do Biac, e contou com um documento sobre comércio e investimentos que o grupo recomendou.

TABELA 3
Recomendações da Força-Tarefa B20 para investimentos (2017)

Recomendação	Ações
1. Fortalecer um sistema de comércio aberto e inclusivo	Melhorar a comunicação e a inclusão; implementar mecanismos para paralisar e reverter (<i>standstill and rollback</i>) políticas protecionistas; e avançar na agenda de liberalização da OMC.
2. Utilizar o potencial do comércio digital	Aumentar a capacitação (<i>capacity building</i>); garantir políticas sólidas de <i>e-commerce</i> ; e adaptar as regras de comércio para a era digital.
3. Incentivar a facilitação de investimentos	Fortalecer um ambiente jurídico confiável; apoiar medidas de facilitação de investimentos sustentáveis, para atingir também os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU ¹ ; e explorar o potencial de um Arranjo Multilateral de Investimentos (<i>Multilateral Investment Framework</i>), incentivando que o G20 encomendasse da OCDE, Unctad, Uncitral ² e OMC um estudo sobre benefícios, desafios e outros elementos para esta iniciativa multilateral.

Fonte: B20 Taskforce (2017).

Notas: ¹ ONU – Organização das Nações Unidas.

² Uncitral – Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional.

A participação do Biac na reunião anual com embaixadores e secretariado da OCDE tem por finalidade apresentar a agenda que será prioritária tanto para o setor privado quanto para os governos. Para isso, lideranças das empresas discutem temas relevantes com o secretariado e os embaixadores, representando um momento de defesa ativa de interesses (*active advocacy*) das empresas.

Na reunião anual de 2017 com os embaixadores, o Biac manifestou-se quanto a questões de investimentos estrangeiros. O ponto central do discurso foi a questão dos Estados Unidos decorrente de políticas nacionalistas aplicadas pelo início do governo Trump. A discussão procurou responder às críticas à globalização econômica e à necessidade de a OCDE comunicar-se melhor com a sociedade, a fim de informar os benefícios de maior integração de cadeias de valor, com investimentos e geração de emprego. A constatação final foi de que políticas pró-investimento são indissociáveis de padrões adequados de governança pública. O Biac recomendou aos países da OCDE:

- » incluir comércio e investimentos como objetivos de prioridade estratégica e apoiar a comunicação ao público em geral sobre os benefícios de mercados abertos;
- » analisar a importância da abertura do comércio e investimentos para aumentar a produtividade e o emprego;
- » identificar e relatar medidas protecionistas que são negativas à abertura dos mercados e do comércio internacional;
- » aprofundar a análise do comércio em serviços e o fluxo de dados transfronteiras;
- » implementar a PFI como prioridade e guiar os decisores a adotarem uma abordagem geral envolvendo os diferentes níveis de governo; e
- » promover as Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais em nível global (Biac, 2017).



O Biac sugeriu que as Diretrizes para empresas multinacionais da OCDE fossem recomendadas para o mundo todo, e não apenas para os países que já são membros da OCDE. Este também abordou a necessidade de se rever o ambiente tributário para torná-lo mais adequado para investimentos estrangeiros, especialmente em apoio à iniciativa da OCDE denominada Iniciativa Beps (*Base Enhance and Profit Shifting*) na diminuição das incertezas jurídicas quanto ao pagamento de tributos e ao desenvolvimento de mecanismos de cooperação e de conformidade legal (*compliance*), como forma de se criar um ambiente tributário favorável de longo prazo.

O Biac reforçou, ainda, a necessidade de um ambiente que buscasse respeitar a diversidade, que reduzisse a burocracia administrativa, especialmente para migrantes, que explorasse as parcerias público-privadas e os programas de bem-estar do trabalhador no ambiente de trabalho, bem como salientou a necessidade de que a OCDE auxiliasse na adoção de políticas ambientais que fossem coerentes e que tivessem bom custo-benefício (Biac, 2017).

Em 2018, o Biac também defendeu a necessidade de se analisar medidas restritivas aos investimentos, no contexto das cadeias globais de valor (Biac, 2018, p. 3), assim como a manutenção da Mesa-Redonda sobre Liberdade de Investimentos (*Freedom of Investment Roundtable*), reforçando, ainda, os Códigos de Liberalização de Capitais da OCDE:

As empresas tomam a OCDE como referência para continuar seu apoio a ambientes de investimento mais abertos, condutas mais responsáveis e de não discriminação tanto pelo governo quanto pelas empresas. Nesse contexto, instrumentos próprios da OCDE, como a Estrutura de Política de Investimento (*Policy Framework for Investment – PFI*), permanecem bastante relevantes para as empresas e conduzem a melhorias reais, quando implementadas eficazmente. Em realidade, a implementação da PFI será um teste decisivo para os governos fornecerem a previsibilidade que as empresas precisam nos mercados internacionais.

Na implementação das conclusões do G20 de 2017, houve maior atenção dada aos Códigos de Liberalização da OCDE. Estamos particularmente animados com o fato de muitos países não membros terem se candidatado a aderir aos códigos e salientamos a importância dos instrumentos de investimento da OCDE para as discussões de adesão (Biac, 2018, p. 3, tradução nossa).

Em 2019, o Biac reforçou as conexões entre comércio, investimentos e cadeias globais de valor, especialmente no contexto de transformação digital (Biac, 2019a, p. 12). Em 2020, por sua vez, o Biac considerou que um ambiente livre para investimentos reduziria a pobreza, aumentaria a renda e as condições de trabalho, criaria empregos e facilitaria o acesso a bens e serviços para pessoas de baixa renda (Biac, 2020a, p. 3). Ainda segundo o Biac, a defesa da liberalização de investimentos estrangeiros seria benéfica para os países em desenvolvimento, ao promover infraestrutura e conhecimento. Para isso, é necessário um ambiente de negócios que seja previsível, transparente, eficiente e não discriminatório em relação às condições de investimento e de comércio (Biac, 2020a, p. 3). Um bom sistema para solução de litígios seria importante tanto quanto um sistema tributário claro, estável e transparente, o que reforça a necessidade de implementar e de incentivar a Iniciativa Beps.

O Biac sugere, entre outras propostas, que a OCDE melhore sua presença em mercados relevantes como África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia, especialmente para promoção e facilitação de investimentos (Biac, 2020a, p. 5).



O engajamento do Biac se mantém nas reuniões ministeriais da OCDE. Em outubro de 2020, por exemplo, o tema de investimentos foi amplamente utilizado para identificar mecanismos para fortalecer as economias afetadas pela pandemia de Covid-19. As propostas do Biac nesse fórum são semelhantes às aquelas defendidas nos encontros anuais (Biac, 2020b).

Em situação anterior à pandemia, o Biac adotou a seguinte perspectiva quanto aos investimentos:

Mercados abertos, livre comércio e previsibilidade no campo de atuação são elementos cruciais para os negócios. A digitalização diminuiu significativamente os custos de se envolver no comércio internacional, facilitou a coordenação das cadeias globais de valor (CGVs), ajudou a difundir ideias e tecnologias, aumentou a competição e conectou um maior número de empresas e consumidores em escala global. Sem a abertura dos mercados, é pouco provável que os benefícios da tecnologia digital fossem compartilhados entre os países. Na verdade, as restrições nacionais ao acesso de dados causam divisões maiores, bem como reduzem a competitividade entre países com graus variados de sofisticação digital (Biac, 2019b, p. 3, tradução nossa).

A Iniciativa Biac adota, assim, posturas amplamente favoráveis à abertura do mercado de capitais e entende que o livre fluxo de investimentos é o ideal a ser atingido, a partir de medidas de governança pública, de tributação clara, sustentável e considerando o contexto da transformação digital da economia e do comércio.

No âmbito dos comitês internos do Biac, há um comitê sobre comércio e investimentos cujas deliberações são consideradas relevantes para discussões nos seguintes órgãos da OCDE: i) Comitê de Investimentos da OCDE; ii) Mesa-Redonda da Liberdade de Investimentos da OCDE; iii) Fórum Global da OCDE sobre Investimentos Internacionais; e iv) Diálogos da OCDE para Tratados de Investimentos Internacionais.

As prioridades para 2020 foram as seguintes:

- » apoiar uma comunicação eficiente sobre a importância de mercados abertos;
- » remover barreiras aos investimentos estrangeiros e domésticos;
- » reforçar a importância dos acordos de investimentos bilaterais e internacionais, incluindo forte e eficiente proteção ao investimento;
- » apoiar a implementação efetiva da PFI;
- » enfatizar as qualidades do investimento para os países investidores e para os tomadores de investimentos;
- » contribuir para a discussão do exame prévio do investimento (*investment screening*) e da segurança nacional;
- » contribuir para o trabalho das empresas estatais e reforçar um ambiente competitivo (*a level playing field*); e
- » reforçar as práticas de investimentos que constam do *Investment-Responsible Business Conduct* (RBC) (Biac, 2020c, p. 27).



3.3.2 O Tuac

O Tuac é a iniciativa que faz a conexão entre a OCDE e os sindicatos de trabalhadores. Pelo Brasil, está presente como membro associado, com status de observador, a CUT.

A atuação do Tuac nos comitês e conferências ministeriais da OCDE está ligada à noção de sustentabilidade para investimentos e para a ideia de proteção dos direitos dos trabalhadores, garantindo-se melhoria da qualidade de trabalho e uma redefinição da política de concorrência. O Tuac defende, por exemplo, que os trabalhadores possam opinar sobre as políticas de investimento sustentável das empresas, para que não se formem “cartéis verdes” (Tuac, 2020b, p. 3).

Em 2018, o Tuac questionou o Comitê de Investimentos da OCDE, por exemplo, indagando do comitê se existia alguma análise para investigar se os investimentos eram conectados com a economia real ou se eram especulativos (Tuac, 2018, p. 2) – neste caso, colocando a importância de uso da Iniciativa Beps. Defendeu que os investimentos estrangeiros diretos poderiam gerar efeitos negativos para os empreendedores domésticos, quando houvesse redução de acesso ao crédito e a trabalhadores qualificados.

Para o Tuac, também não faria sentido reduzir os custos trabalhistas por meio de flexibilização das leis trabalhistas, como forma de se evitar o desinvestimento, pois isso geraria redução de salários e de segurança dos empregos. Dessa forma, os sindicatos apenas apoiariam políticas de investimento se estas estivessem ligadas à potencial melhora dos padrões de vida e de trabalho, uma vez que, do contrário, “não faria sentido algum para os sindicatos” (Tuac, 2018, p. 2). As propostas do Tuac incluíam:

- Sempre avaliar se as novas formas de investimento estão vinculadas à economia real. Ativos intangíveis, direitos de propriedade intelectual e conexões entre empresas são tratados de forma bastante sintética nos documentos atuais da OCDE. A OCDE deveria ser mais clara sobre as distorções do investimento estrangeiro devido à Erosão de Base e às estratégias de desvio dos lucros de impostos corporativos. A Tuac recomenda que políticas de comércio e investimento sejam elaboradas em conjunto com os comitês responsáveis pelas discussões da iniciativa Beps (*Base Erosion and Profit Shifting*).
- Sempre conectar políticas de investimento e comércio a condutas responsáveis de negócios (*responsible business conduct* – RBC). Os sindicatos por muito tempo fizeram campanha por políticas de comércio e investimentos e por instrumentos para serem usados como meios para alavancar melhorias nos padrões de direitos humanos e sociais. Os governos devem integrar as expectativas de diligências devidas (*due diligence*) nas RBC por meio de políticas e estratégias de comércio e investimento, assim como introduzir cláusulas vinculativas de diligências devidas em acordos comerciais de investimento (Tuac, 2018, p. 2, tradução nossa).

Em 2019, as recomendações do Tuac incluíram: considerar obrigação do investidor promover o trabalho decente; e estabelecer que, para que os acordos de investimentos internacionais se sobrepusessem à legislação doméstica, haveria a condição de que tais acordos tratassem de responsabilidade social corporativa – e, mesmo assim, ainda seria necessário ter legislação vinculante para tratar das práticas de multinacionais quanto aos direitos trabalhistas.



Em relação aos acordos de investimentos internacionais, o Tuac considerou que deveria haver as seguintes alterações: i) cláusulas trabalhistas com referências a padrões internacionais relevantes; ii) remoção de tratamento preferencial para investidores estrangeiros; iii) alternativas ao sistema de solução de controvérsias investidor-Estado; e iv) exclusão de formas especulativas de investimentos da cobertura desses acordos (investimentos sem ligação com a economia real) (Tuac, 2019, p. 2).

Em abril de 2020, o Tuac também submeteu sua contribuição para o Comitê de Investimentos da OCDE. Em relação à Iniciativa sobre a Qualidade dos Investimentos Estrangeiros Diretos (*FDI Qualities Initiative*), o Tuac considerou que não foi demonstrado que esses investimentos ajudaram a gerar empregos melhores e salários maiores para todos os trabalhadores. Ademais, o órgão observou que os benefícios de inovação e de produtividade não foram compartilhados entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Desse modo, o Tuac sugeriu, então, a inclusão do tema do crescimento dos salários e da proteção aos direitos fundamentais dos trabalhadores em geral, além de desenvolver uma revisão sobre como as cadeias globais de valor deveriam ser organizadas:

Há urgência em redesenhar a forma com que as políticas de investimento influenciam a organização das cadeias globais de valor. A reflexão é necessária sobre o tipo de IED que os países deveriam atrair para garantir continuidade, bem como para se posicionar em níveis mais elevados das cadeias globais de valor e assegurar sua posição em setores de alto valor agregado. Intervenções públicas sob a forma de políticas industriais fortes serão postas em prática por muitos governos, com repercussões importantes na habilidade de outros países de atrair o IED. A elaboração de políticas industriais não deve ser restrita nem limitada a níveis nacionais. Uma reflexão global é, portanto, necessária, e a fase 2 do projeto de qualidades de IED pode pavimentar esse caminho (Tuac, 2020a, p. 3, tradução nossa).

O Tuac também considera que os países devem ser lembrados sobre seus deveres de regular e que os investidores estrangeiros devem observar práticas de responsabilidade social corporativa, especialmente nas Diretrizes da OCDE para empresas multinacionais, em toda a extensão de sua cadeia produtiva, para que possam se beneficiar de dispositivos de um acordo de investimentos internacionais. Não há, também, simpatia por políticas de incentivo fiscal, uma vez que, em geral, o Tuac acredita que essas políticas resultavam em competição tributária. Por fim, o órgão sugere que todos os acordos internacionais tenham cláusulas vinculantes sobre o respeito aos direitos sociais fundamentais (Tuac, 2020a, p. 3).

4 INSTRUMENTOS LEGAIS DA OCDE NA ÁREA DE INVESTIMENTOS

4.1 Instrumentos legais

Desde sua criação em 1961, a OCDE desenvolveu um total de 480 instrumentos legais substantivos dentro de seu quadro político (OECD, 2020). Entre eles, há os atos da OCDE, como as decisões e recomendações adotadas pelo conselho da organização, conforme sua convenção, e outros instrumentos legais, como as declarações e acordos internacionais.



Os instrumentos legais da OCDE podem ser classificados como (OECD, 2020):

- » decisões: as decisões são instrumentos legais legalmente vinculantes para todos os membros, com exceção daqueles que se abstêm no momento da adoção. Embora não sejam tratados internacionais, tais instrumentos contêm o mesmo tipo de obrigação legal. Os aderentes são obrigados a implementar as decisões e devem tomar as medidas necessárias para essa implementação;
- » recomendações: tais instrumentos legais não são legalmente vinculantes, mas a prática lhes confere força moral como representante da vontade política dos aderentes. Há uma expectativa de que os aderentes implementem totalmente uma recomendação, ou pelo menos façam o maior esforço possível. Dessa forma, se um membro não tem a intenção de cumprir uma recomendação, geralmente se abstém quando esta é adotada, embora isso não seja exigido, em termos estritamente legais;
- » declarações: não são juridicamente vinculantes e são geralmente preparadas dentro de um órgão subsidiário da OCDE. Usualmente estabelecem princípios gerais ou metas de longo prazo e são costumeiramente adotadas em reuniões ministeriais do conselho ou dos comitês da OCDE, possuindo também caráter solene;
- » acordos internacionais: são instrumentos legais concluídos no âmbito da OCDE. São juridicamente vinculantes às partes; e
- » arranjo, entendimento e outros: trata-se de diversos instrumentos jurídicos *ad hoc* desenvolvidos no âmbito da OCDE. Como exemplos, têm-se: o Arranjo sobre créditos de exportação; o Entendimento internacional sobre princípios de transporte marítimo; e as Recomendações do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (*Development Assistance Committee – DAC*).

Em relação aos instrumentos legais relacionados a investimentos, a OCDE possui sete dispositivos que tratam do tema, sendo cinco recomendações e duas decisões no âmbito do comitê de investimento. Importante destacar um instrumento legal precursor: a decisão do conselho adotando o Código de Liberalização do Movimento de Capitais de 1961, quando o movimento de capitais ainda enfrentava muitas barreiras. Por mais de sessenta anos, o Código de Liberalização do Movimento de Capitais fornece um quadro equilibrado para os países de forma a remover progressivamente as barreiras ao movimento de capitais, ao mesmo tempo provendo flexibilidade para lidar com situações de instabilidade econômica e financeira.

O código, ainda não adotado pelo Brasil, reconhece que o controle de capitais pode ser uma ferramenta útil em circunstâncias específicas, mas estipula compromissos entre os países aderentes de forma a garantir a transparência, não discriminação, proporcionalidade e prestação de contas (*accountability*) aos interessados, para guiar a restrição ao movimento de capitais.

Todos os membros da OCDE devem aderir a esse instrumento, e desde 2012 o código também está aberto à adesão de países não membros. No entanto, até agora, nenhum país fora da OCDE aderiu ao código.

O quadro 1 traz os instrumentos legais sobre investimento em vigor na OCDE.

QUADRO 1

Instrumentos legais sobre investimento no âmbito da OCDE

Título	Data de adoção	Brasil adotou
Recomendação do conselho sobre Quadro de Política Pública para Investimentos	13 maio 2015	Não
Recomendação do conselho sobre investimento público efetivo entre os níveis de governo	12 mar. 2014	Sim – 6 nov. 2018

(Continua)



(Continuação)

Título	Data de adoção	Brasil adotou
Recomendação do conselho sobre diretrizes para políticas de investimento do país receptor em relação à segurança nacional	25 maio 2009	Não
Recomendação do conselho sobre a definição de referência da OCDE sobre Investimento Estrangeiro Direto	22 maio 2008	Não
Recomendação do conselho a respeito das exceções dos países-membros ao tratamento nacional e às medidas relacionadas ao tratamento nacional relativas ao investimento por empresas estabelecidas sob controle estrangeiro	10 jul. 1987	Sim – 13 nov. 1997
Decisão do conselho de incentivos e desincentivos para investimentos internacionais	17 maio 1984	Sim – 13 nov. 1997
Declaração sobre investimentos estrangeiros e empresas multinacionais	21 jun. 1976	Sim – 13 nov. 1997

Fonte: OCDE (2020).

4.2 Instrumentos legais adotados pelo Brasil

4.2.1 Recomendação do conselho sobre investimento público efetivo entre os diferentes níveis de governo³

Essa recomendação foi adotada pelo Conselho da OCDE em 12 de março de 2014, no âmbito da proposta do Comitê de Política de Desenvolvimento Regional, tendo o Brasil aderido a ela em 6 de novembro de 2018. A recomendação é o primeiro instrumento da OCDE na área de política regional e governança multinível. Tem como objetivo auxiliar os aderentes, em vários níveis de governo, a avaliar pontos fracos e fortes de sua capacidade de investimento público, visto que é uma responsabilidade compartilhada entre níveis de governo, de forma a definir prioridades para melhorias. A recomendação enfatiza também as contribuições relevantes que podem ser feitas para o desenvolvimento nacional e para o crescimento a longo prazo e que têm potencial de ser feitas em todos os níveis de governo.

Conforme aponta a recomendação, os membros devem implementar os seguintes princípios para fortalecer a efetividade do investimento público por meio de todos os níveis de governo.

3. *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*. Disponível em: <<https://bit.ly/3llvTCt>>. Acesso em: 25 nov. 2020.



- 1) Investir, usando uma estratégia integrada sob medida para diferentes locais, desenhando e implementando estratégias de investimento baseadas em características regionais, vantagens comparativas, crescimento, inovação e criação de empregos, além de considerações de equidade e sustentabilidade ambiental. As estratégias de investimento devem ser orientadas em termos dos resultados, com claros objetivos de política. Ademais, tais estratégias devem buscar complementaridades e reduzir conflitos entre as diferentes abordagens setoriais, além de encorajar a produção de dados no nível subnacional para formular as estratégias de investimento e produzir evidências para a tomada de decisões. Tais dados devem ser coletados por agências estatísticas e também a partir de bancos de armazenamento administrativos e dos próprios cidadãos.
- 2) Adotar instrumentos efetivos para a coordenação entre os níveis de governo nacional e subnacional para fortalecer a eficiência e efetividade do investimento público. A coordenação é necessária para identificar as oportunidades de investimento e os gargalos para administrar competências de política pública conjuntamente, com finalidade de minimizar o potencial de os investimentos funcionarem em propósitos cruzados, a fim de garantir os recursos adequados e capacidade para empreender investimentos e criar confiança entre os atores nos diferentes níveis de governo.
- 3) Várias ferramentas podem ser usadas quando a coerência do investimento entre os níveis de governo é requisito, como: arranjos de cofinanciamento; contratos entre os diversos níveis de governo; processos formais de consulta; agências nacionais ou representantes trabalhando em níveis subnacionais, ou outras formas de diálogo intergovernamental.
- 4) Coordenar horizontalmente entre os governos subnacionais para investir em uma escala relevante, ou seja, prover incentivos e procurar oportunidades para coordenação regional ou entre governos para ligar o investimento público à área geográfica. A coordenação horizontal é essencial para aumentar a eficiência por meio de economias de escala e para aumentar a sinergia entre as políticas de governos subnacionais. Os modos de coordenação incluem contratos, plataformas para o diálogo e cooperação, parcerias de investimento público e autoridades.
- 5) Avaliar antecipadamente os impactos e riscos de longo prazo do investimento público, por meio de avaliações abrangentes para seleção dos investimentos, além da análise dos diferentes tipos de risco das e incertezas associadas ao gasto governamental, como os impactos de longo prazo.
- 6) Envolver-se com as partes interessadas em todo o ciclo de investimento. Informações sobre investimentos públicos, despesas e resultados devem ser expostas a algum grau de escrutínio público para promover a transparência e a *accountability*.
- 7) Mobilizar atores privados e instituições de financiamento para diversificar diferentes fontes de financiamento e fortalecer as capacidades. Combinar os investimentos privados com as necessidades de investimento e a capacidade governamental, particularmente no nível subnacional, e analisar o que elas envolvem em termos de risco e capacidade financeira e administrativa. As decisões relacionadas às parcerias público-privadas devem ser coordenadas com um processo orçamentário.
- 8) Reforçar a experiência dos oficiais públicos e instituições envolvidas em investimentos públicos. Fortalecer a capacidade dos funcionários e instituições associadas ao investimento público.
- 9) Focar os resultados e promover o aprendizado pela experiência. Clarificar os resultados conquistados por meio de investimentos públicos e perseguir mecanismos para consegui-los. Tais mecanismos podem incluir estratégias de investimento orientadas para resultados.



- 10) Desenvolver um quadro fiscal adaptado para os objetivos de investimento, empregando um quadro adaptado aos diferentes objetivos de política de investimento. O cofinanciamento também pode aumentar o comprometimento dos diferentes participantes no sucesso de um projeto, assim como encorajar o agrupamento de recursos entre os níveis de governo subnacionais.
- 11) Requerer uma gestão financeira sólida e transparente em todos os níveis de governo, adotando boas práticas para realização de orçamentos e prestação de contas como o custeamento preciso de planos de investimento público, de forma a refletir nas estratégias orçamentárias e nos processos de alocação.
- 12) Promover transparência e uso estratégico de compras governamentais em todos os níveis de governo. Maximizar a transparência em todos os estágios do ciclo de compras governamentais, promover a profissionalização da função das compras e estabelecer claros mecanismos de *accountability* e de controle. Além disso, usar as compras governamentais para garantir a realização dos serviços públicos efetivos ao perseguir objetivos estratégicos em diferentes níveis de governo.
- 13) Lutar pela qualidade e consistência em sistemas regulatórios entre os diversos níveis de governo. Buscar regulação de alta qualidade e coerente em todos os níveis de governo, avaliando a estrutura regulatória ao estabelecer prioridades e programas de investimentos. Por fim, usar mecanismos de coordenação para desenvolver regulamentação coerente entre setores e níveis de governo, garantindo consistência em sua aplicação.

4.2.2 Decisão do conselho sobre incentivos e desincentivos para investimentos internacionais⁴

Foi adotada pelo Conselho da OCDE em 17 de maio de 1984 a partir da proposta do Comitê sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais, tendo o Brasil aderido a ela em 13 de novembro de 1997. A decisão é um dos complementos procedimentais da declaração de 1976 sobre investimento internacional e empresas multinacionais. Ela reconhece que os países aderentes podem ser afetados por esse tipo de medida e enfatiza a necessidade de fortalecer a cooperação internacional nessa área. Inicialmente, encoraja-os a tornar as medidas cada vez mais transparentes. O instrumento também prevê mecanismos de consulta e de revisão para estimular a cooperação entre os países aderentes mais efetiva.

A decisão salienta a existência do mecanismo de consultas que ocorre no âmbito do Comitê sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais. Tal mecanismo é ativado sob a requisição do país-membro que considere que seus interesses tenham sido adversamente afetados pelo impacto do fluxo de investimentos estrangeiros diretos, bem como pelas medidas tomadas por outro país-membro que proveja incentivos oficiais significativos e desincentivos para o investimento estrangeiro direto. O objetivo das consultas é reduzir efeitos do impacto dos fluxos de IED, levando em conta os objetivos nacionais do país e as desigualdades regionais dos países.

4. *Decision of the Council on Internacional Investment Incentives and Disincentives*. Disponível em: <<https://bit.ly/38NhyCR>>. Acesso em: 25 nov. 2020.



4.2.3 Recomendação do conselho em relação às exceções a países-membros para o tratamento nacional em relação às medidas relacionadas a tratamento nacional concernentes a investimento por empresas estabelecidas controladas por estrangeiros⁵

A recomendação foi adotada pelo Conselho da OCDE em 10 de julho de 1987 e é um dos cinco instrumentos da OCDE que procuram encorajar a imposição de restrições sobre tratamento nacional em áreas específicas nas quais um uso amplo das exceções foi identificado. O Brasil adotou a recomendação em 13 de novembro de 1997.

Esse instrumento legal recomenda aos aderentes que reconsiderem a totalidade de suas exceções ao tratamento nacional e as medidas relacionadas de tratamento nacional, adotando meios alternativos para a consecução de seus objetivos de maneira consistente com o Princípio do Tratamento Nacional – em particular, limitando o escopo da aplicação das exceções relacionadas a empresas controladas por estrangeiros a áreas de especial importância para o país. A OCDE recomenda ainda o esforço para garantir que a aplicação das recomendações ocorra também no nível subnacional.

4.2.4 Declaração sobre investimentos estrangeiros e empresas multinacionais⁶

A declaração estabelece diretrizes para empresas multinacionais, ratificando o princípio do tratamento nacional para os governos dos países aderentes, cooperando com a visão de minimizar ou evitar a imposição de requerimentos conflitantes para empresas multinacionais, reconhecendo também a necessidade de fortalecer a cooperação no campo do investimento direto estrangeiro. A declaração foi adotada em 21 de junho de 1976 na ocasião do encontro do conselho no nível ministerial. O Brasil adotou a declaração em 13 de novembro de 1997.

Entre os inúmeros pontos importantes presentes na declaração, podem-se citar os descritos a seguir.

- 1) O objetivo de conseguir um ambiente transparente e aberto para o investimento internacional, adotando as Diretrizes da OCDE para empresas multinacionais, contando também com os compromissos dos governos de prover o tratamento nacional para empresas controladas por estrangeiros. Além disso, a declaração estipula que as partes aderentes devem cooperar com a visão de minimizar ou impedir a imposição de requerimentos em conflito para as empresas multinacionais, além de reconhecer a força da cooperação no campo do investimento estrangeiro direto, reconhecendo a necessidade de dar o peso devido aos interesses dos governos aderentes afetados por leis específicas,

5. *Recommendation of the council concerning member country exceptions to National Treatment and National Treatment related measures concerning investment by established foreign-controlled enterprises*. Disponível em: <<https://bit.ly/3vvnEZ4>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

6. *Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*. Disponível em: <<https://bit.ly/3vyBjPl>>. Acesso em: 25 nov. 2020.



regulações e práticas administrativas nesse campo, provendo aos governos os incentivos e desincentivos para o investimento estrangeiro direto de forma transparente.

- 2) Consoante a declaração, os governos aderentes devem, em consonância com a necessidade de manter a ordem pública, proteger os interesses essenciais de segurança nacional e cumprir compromissos relacionados a paz e segurança, conforme o funcionamento das empresas controladas ou de inteira propriedade de estrangeiros.
- 3) A declaração esclarece que as diretrizes da OCDE não são um substituto para a legislação e regulação doméstica. Em casos em que as diretrizes entram em conflito com as leis e regulações internas de um país, as empresas devem cumpri-las apenas na medida em que obedecem à legislação interna. Além disso, o uso de mecanismos apropriados de solução de controvérsias, incluindo arbitragem, é encorajado como meio de facilitar a resolução de problemas legais que emergem entre empresas e o governo do país receptor.
- 4) A declaração também propõe que as empresas multinacionais devem contribuir para o progresso econômico, ambiental e social, com a visão de obter o desenvolvimento sustentável, respeitar os direitos humanos, encorajar a capacidade local de construção por meio da cooperação próxima com a comunidade local, incluindo interesses de negócio. A OCDE também enfatiza que as empresas devem encorajar a formação de capital humano, em particular ao criar oportunidades e facilitar o treinamento de empregados. Ademais, a declaração reforça a necessidade de se respeitar o direito dos trabalhadores empregados pelas empresas multinacionais para formar sindicatos ou participar de organizações de trabalhadores de sua própria escolha.
- 5) Em relação ao meio ambiente, a declaração ressalta que as empresas devem levar em conta a proteção ambiental, a saúde pública e a segurança, de forma a conduzir suas atividades considerando o desenvolvimento sustentável. Além disso, a empresa deve trabalhar para o desenvolvimento de uma consciência ambiental no país em que opera. A declaração também enfatiza a necessidade de desenvolvimento de produtos sem grande passivo ambiental e que sejam seguros para o uso, além da redução das emissões de gases de efeito estufa e da eficiência no consumo de energia e de recursos naturais.

4.3 Instrumentos legais ainda não adotados pelo Brasil

4.3.1 Recomendação do conselho sobre o Quadro de Política Pública para Investimentos (PPI)⁷

A recomendação foi adotada pelo Conselho da OCDE em 13 de maio de 2015. Nesta, a OCDE propõe que os membros e os não membros aderentes ao instrumento usem o Quadro de PPI para facilitar a coerência entre todos os níveis de governo, de forma a obter melhor formulação de política e implementação.

7. *Recommendation of the Council on the Policy Framework for Investment*. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmrZsS>>. Acesso em: 25 nov. 2020.



Além de programas de cooperação e diálogo, a recomendação utiliza discussões multilaterais sobre políticas relacionadas a investimentos como uma fonte de boas práticas internacionais sobre mudanças no ambiente para incentivar os investimentos. A OCDE recomenda que os aderentes também promovam o Quadro de PPI como uma ferramenta para o desenvolvimento de programas de cooperação e diálogo de política que estimulem o investimento e o desenvolvimento do setor privado.

A recomendação foi desenvolvida no contexto de um processo de atualização do Quadro de PPI e recomenda aos aderentes usá-la, em especial, para facilitar a coerência em todos os níveis de governo, com intuito de promover a melhor formulação e implementação de política, além de representar também uma ferramenta de autoavaliação.

O Quadro de PPI foi adotado inicialmente pelo conselho em 2006. A atualização, feita pelo conselho em 2012, melhorou o desenvolvimento da PPI, incorporando um tratamento mais atencioso para as pequenas e médias empresas, para o setor informal, de governança nacional, de cadeias globais de valor e de assuntos relacionados a gênero. Os capítulos dedicados a infraestrutura e políticas para promover o investimento verde também aumentaram a amplitude da PPI.

4.3.2 Recomendação do conselho sobre as Diretrizes para as políticas de investimento do país receptor relacionadas à segurança nacional⁸

Por meio dessa recomendação, adotada pelo Conselho da OCDE em 25 de maio de 2009, o Comitê de Investimento recomenda que, se os governos considerarem ou introduzirem políticas de investimento, incluindo medidas desenhadas para salvaguardar a segurança nacional, estes devem estar guiados pelos princípios da não discriminação, transparência das políticas públicas e previsibilidade dos resultados, proporcionalidade das medidas e prestação de contas das atividades de implementação pelas autoridades.

A recomendação provê diretrizes para ajudar governos a manter um tratamento leal aos investidores internacionais, ao mesmo tempo que o país satisfaz suas necessidades de segurança nacional.

Os procedimentos de transparência devem ter como prioridade manter a confidencialidade de informações sensíveis, objetivos regulatórios e práticas. Estas devem ser tornadas transparentes o máximo possível para aumentar a previsibilidade dos resultados. A seguir, têm-se os principais mecanismos listados no instrumento para garantir a transparência e previsibilidade.

- 1) Codificação e publicação: leis primárias e subordinadas devem ser codificadas e disponibilizadas para o público de forma conveniente (como em um registro público e por meio da internet). Em particular, os critérios de avaliação devem ser disponibilizados.
- 2) Notificação prévia: governos devem mobilizar-se para notificar as partes interessadas sobre planos para mudar as políticas de investimento.

8. *Recommendation of the Council on Guidelines for Recipient Country Investment Policies relating to National Security*. Disponível em: <<https://bit.ly/30Lq8oe>>. Acesso em: 25 nov. 2020.



- 3) Consultas: governos devem procurar as visões das partes interessadas quando estão considerando mudar suas políticas de investimento.
- 4) Justiça processual e previsibilidade: limites temporais estritos devem ser aplicados para revisar procedimentos para investimentos estrangeiros. Informações sensíveis do ponto de vista comercial, fornecidas por investidores, devem ser protegidas. Quando possível, regras determinando a aprovação de transações caso uma ação não seja tomada devem ser consideradas.
- 5) A divulgação de ações de política de investimento é o primeiro passo para se garantir a responsabilização dos envolvidos. Os governos devem garantir a divulgação adequada de ações de política de investimento (por meio, por exemplo, de comunicados à imprensa, relatórios anuais ou relatórios ao parlamento), ao mesmo tempo que protegem informações confidenciais e do mercado.

Também, a proporcionalidade regulatória deve ser observada, e as restrições ao investimento ou condições de transação não devem ser maiores que o necessário para proteger a segurança nacional. A recomendação aponta que as preocupações essenciais sobre segurança nacional são autojulgáveis e reconhece que cada país tem o direito de determinar o que é necessário para proteger sua segurança nacional. A relação entre as restrições de investimento e os riscos de segurança nacional identificados deve ser clara.

O foco para as restrições de investimento quando relacionadas à segurança nacional deve ser bastante estrito, conforme aponta a OCDE. Além disso, as medidas relacionadas à segurança nacional devem ser elaboradas de modo que se beneficiem de conhecimentos especializados para pesar as implicações de ações relacionadas aos benefícios das políticas de investimento aberto e o impacto das restrições dos investimentos.

As respostas devem ser mensuradas conforme os riscos específicos apresentados pelas propostas de investimento – isso inclui prover medidas para mitigação de risco em relação a questões de segurança, sem bloquear investimentos. Por fim, as medidas restritivas de investimento devem ser medidas de último recurso e só devem ser usadas quando outras medidas como licenciamento setorial, política de competição e regulações do mercado financeiro não possam ser usadas para mitigar as preocupações relacionadas à segurança nacional.

Os procedimentos de prestação de contas (*accountability*) concernem a mecanismos de supervisão governamental, parlamentar e judicial, além de avaliações periódicas dos impactos regulatórios e requerimentos para que decisões importantes sejam tomadas em altos níveis de governo de forma a garantir maior prestação de contas das autoridades.

Nesse sentido, as autoridades responsáveis por medidas restritivas de investimentos devem ser responsáveis por quais medidas são tomadas. Medidas com objetivo de melhorar a *accountability* pelas autoridades implementadoras devem ser consideradas, como um comitê parlamentar de implementação de política e envio de relatórios ao parlamento, também com objetivo de proteger informações confidenciais.

Além disso, todos os países compartilham um interesse em manter políticas de investimento internacional que são abertas, legítimas e justas. Por meio de diversas normas técnicas, os governos reconhecem esse interesse coletivo e concordam em participar em mecanismos internacionais de prestação de contas, como a notificação da OCDE e as obrigações de revisões por pares (*peer reviews*) em relação às políticas restritivas de investimento. Em particular, esses mecanismos ajudam a conter as pressões políticas domésticas em relação às políticas restritivas e discriminatórias de investimento. Governos receptores de investimento devem participar nesses mecanismos e apoiá-los.



Entre os mecanismos de prestação de contas, há também o recurso a investidores estrangeiros. A possibilidade desses investidores de procurar a revisão de decisões para restrição de investimentos por meio de procedimentos administrativos ou perante cortes judiciais ou administrativos pode aumentar a *accountability*.

Procedimentos judiciais e administrativos podem ser custosos e vagarosos tanto para os países receptores de investimentos quanto para os investidores, e, dessa forma, é importante haver mecanismos para garantir a efetividade, integridade e objetividade das decisões, de forma que o recurso a tais procedimentos seja raro. A possibilidade de buscar reparação não deve impedir o Poder Executivo de cumprir sua responsabilidade de proteger a segurança nacional.

A recomendação destaca também que a autoridade final para decisões importantes, como o bloqueio de investimentos estrangeiros, deve residir em um alto nível político. Tais decisões requerem um envolvimento de alto nível porque podem restringir a livre expressão dos direitos de propriedade, um aspecto basilar das economias de mercado. Por causa disso, frequentemente é exigida a coordenação entre as numerosas funções governamentais. A decisão final de proibir ou bloquear um investimento deve ser tomada nos níveis de chefia de Estado ou de ministros.

A gestão efetiva do setor público também é um dos mecanismos de *accountability*. A gestão mais ampla do setor público ajuda a garantir que os funcionários no nível político e os servidores públicos responsáveis por políticas de investimentos relacionadas encontrem incentivos apropriados e sejam submetidos a controles, de forma a garantir que tenham cuidado adequado ao exercer suas responsabilidades e não sejam envolvidos em corrupção, influências indevidas e conflitos de interesse.

Essas diretrizes foram adotadas pela OCDE para ajudar os governos a manter um tratamento justo para os investidores internacionais, atendendo às necessidades de segurança de seus países. Elas orientam a formulação de políticas em uma área que foi criada a partir das disciplinas consagradas na OCDE e em muitos instrumentos não pertencentes à organização sobre investimento internacional. Os padrões definidos nas orientações também servem como quadro de referência para a revisão por pares contínua nessa área.

4.3.3 Recomendação do conselho sobre a definição da OCDE de Investimento Estrangeiro Direto, adotada em 22 de maio de 2008⁹

Esse instrumento legal recomenda que os membros e não membros continuem a tomar medidas para uniformizar sua metodologia estatística com o referencial da OCDE para Investimento Estrangeiro Direto, de forma a prover uma base confiável para os usuários de tais estatísticas. Além disso, a recomendação instrui o Comitê de Investimento, por meio de seu Grupo de Trabalho sobre Estatísticas de Investimentos Internacionais, a continuar a coordenar, no âmbito da OCDE, a coleta de informações sobre IED e empresas multinacionais.

A recomendação instrui também a coletar e publicar, em intervalos regulares, dados de estoque e fluxo de entrada e saída de investimento estrangeiro direto, além de elaborar notas metodológicas de acompanhamento, bem como documentar áreas nas quais a metodologia usada pelos aderentes difere da definição de referência (*benchmark*) da OCDE.

9. *Recommendation of the Council on the OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*. Disponível em: <<https://bit.ly/3rTPxTj>>. Acesso em: 25 nov. 2020.



Por fim, a OCDE aponta a necessidade de tomar medidas para a harmonização e integração das estatísticas de IED e das estatísticas sobre as atividades das empresas multinacionais para responder às necessidades de análise da economia global. A organização ressalta ainda a necessidade de manter-se atualizada sobre os novos desenvolvimentos com impacto nas metodologias estatísticas.

Além disso, a recomendação instrui os aderentes a alinhar sua metodologia com a 4ª edição da Definição de Referência de Investimento Estrangeiro Direto (*Benchmark Definition of Foreign Direct Investment – BMD*) da OCDE. Esse documento provê um guia operacional sobre como os dados de IED devem ser compatibilizados com normas técnicas internacionalmente acordadas.

Por meio do BMD, a OCDE faz recomendações estatísticas de IED, como um único ponto de referência para usuários de estatísticas de IED, bem como dá uma orientação clara para países individuais que compilam estatísticas de investimento à medida que desenvolvem ou alteram seus sistemas estatísticos. O BMD fornece uma base objetiva para medir as diferenças metodológicas que podem existir entre as estatísticas nacionais de investimento.

4.4 Mecanismos de acompanhamento¹⁰

Em relação à Recomendação do Conselho sobre investimento público efetivo entre os níveis de governo, o instrumento instrui o Comitê de Política de Desenvolvimento Territorial para monitorar a implementação da recomendação e reportar ao conselho em até três anos depois da adoção pelo país, em consulta conjunta com outros comitês da OCDE.

Em relação à Declaração sobre investimentos estrangeiros e empresas multinacionais, os mecanismos de acompanhamento incluem: consultas entre os aderentes sobre os assuntos da declaração; e uma revisão periódica com objetivo de melhorar a efetividade da cooperação econômica internacional entre os governos aderentes no que se refere a assuntos relacionados a investimento internacional e empresas multinacionais.

A decisão do conselho sobre incentivos e desincentivos a investimentos internacionais estipula que os aderentes devem fornecer, dentro dos procedimentos de consulta, todas as informações possíveis em relação a qualquer medida que está sendo objeto de consulta. Além disso, o comitê deve periodicamente convidar o Biac e o Tuac para expressar suas visões sobre assuntos relacionados a incentivos e desincentivos internacionais e deverá levar em conta essas visões em seus relatórios periódicos ao conselho. A decisão deve ser revisada de seis em seis anos.

Para a Recomendação do Conselho sobre o Quadro de Política Pública para Investimento, a OCDE instrui o Comitê de Investimento, em cooperação com o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento, a avaliar a implementação da recomendação, notavelmente por meio do Grupo de Aconselhamento sobre Investimento e Desenvolvimento, e a reportar sobre o assunto ao conselho até cinco anos depois de sua adoção.

10. No que concerne à recomendação do conselho a respeito das exceções dos países-membros ao tratamento nacional e às medidas relacionadas ao tratamento nacional relativas ao investimento por empresas estabelecidas sob controle estrangeiro, as medidas de acompanhamento não são explicitamente listadas no instrumento.



Na Recomendação do conselho sobre as Diretrizes para políticas de investimento do país receptor de investimentos em relação à segurança nacional, a recomendação instrui o Comitê de Investimentos a assegurar o necessário seguimento do instrumento legal, incluindo o acompanhamento entre os pares dentro do contexto das mesas de discussão sobre “Liberdade de investimento, segurança nacional e indústrias estratégicas”, trabalhando também com os não membros.

Para a Recomendação do Conselho da OCDE sobre a definição referencial da OCDE sobre investimento, todos os aderentes relatam suas estatísticas de IED à organização de acordo com a recomendação e com os modelos e prazos acordados. A OCDE aponta que o resultado de uma pesquisa de metadados de 2016 mostrou que os aderentes entrevistados haviam implementado amplamente a recomendação.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na OCDE, o tema dos investimentos é discutido no âmbito do Comitê de Investimentos, criado em 2004, após fusão entre o Comitê de Investimento Estrangeiro e Empresas Multinacionais e o Comitê sobre Movimentos de Capitais e Transações Invisíveis. O Comitê de Investimentos tem o objetivo de discutir, elaborar e propor políticas que auxiliem seus membros a encontrar formas de usufruir dos benefícios de fluxos livres de investimento internacional, mediante adoção de regras transparentes e não discriminatórias, que também garantam a segurança nacional e o interesse público.

O Brasil não possui nenhum acordo de investimento internacional nos termos daqueles apresentados pela OCDE, pois o país optou por firmar acordos que propiciem a solução de controvérsias amigável e diplomática, evitando a solução por arbitragens vinculantes. A adesão do Brasil à OCDE poderá implicar a rediscussão sobre modelos de acordos de investimentos internacionais e o Brasil poderá expor sua proposta de regulação de investimentos estrangeiros.

Em termos de restrição aos investimentos, indicador importante para a organização, o Brasil tem índice superior à média da OCDE, com exceção de alguns setores como pesca, mineração, eletricidade e transporte, serviços de contabilidade e de auditoria, além do imobiliário. Apesar disso, as restrições brasileiras são inferiores às de países emergentes como China, Índia e Indonésia. São também menores que as de membros da OCDE como Coreia do Sul, Israel e Nova Zelândia.

Embora tenha natureza intergovernamental, a OCDE é dotada de canais de participação de atores privados e da sociedade civil. A atuação desses setores nas reuniões da OCDE pode ser avaliada pela atividade do Biac e do Tuac, ambos atuantes em diversos comitês da OCDE, inclusive no Comitê de Investimentos. As associações de classe participantes do Biac e do Tuac representam, respectivamente, a indústria doméstica e os sindicatos de trabalhadores no âmbito dos dois organismos. No caso brasileiro, a CNI participa do Biac, e a CUT participa do Tuac.

Em um primeiro momento de aproximação do padrão da OCDE de disciplina dos investimentos, o Brasil, na década de 1990, adotou a *Decisão do conselho de incentivos e desincentivos para investimentos internacionais*, a *Declaração sobre investimentos estrangeiros e empresas multinacionais* e a *Recomendação do conselho a respeito das exceções dos países membros ao tratamento nacional e às medidas relacionadas ao tratamento nacional relativas ao investimento por empresas estabelecidas sob controle estrangeiro*. Em 2018, formalizado o pedido de acessão à OCDE, o país adotou a *Recomendação do conselho sobre investimento* público efetivo entre os níveis



de governo. A tendência é que outros instrumentos sejam adotados, conforme o avanço do processo de acesso do Brasil. Dos instrumentos ainda não adotados, destaca-se a *Recomendação do conselho sobre a definição da OCDE de Investimento Estrangeiro Direto*, que poderá ter impactos sobre a interpretação de regras jurídicas nacionais sobre investimento estrangeiro.

A acesso do Brasil à OCDE tem reflexos sobre a forma de disciplinar juridicamente e de elaborar políticas públicas. A busca por transparência e por não discriminação são dois pilares que perpassam os temas de interesse da OCDE, inclusive o tema dos investimentos. Os atores públicos e privados devem compreender que a convergência com os modelos regulatórios da OCDE, a despeito de implicarem mudanças de regras e de práticas consolidadas, pode acarretar maior inserção internacional do país e, por consequência, pode gerar benefícios de longo prazo para vários setores da economia brasileira.

REFERÊNCIAS

B20 TASKFORCE. **Creating benefits for all: driving inclusive growth through trade and investment**. Berlim: B20 Trade and Investment Taskforce, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3bVFfRN>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

BIAC – BUSINESS AND INDUSTRY ADVISORY COMMITTEE. **International investment. Business at OECD**, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3cNiXl8>>. Acesso em: 1º dez. 2020.

_____. A world open for trade, investment and innovation. **Business at OECD (Biac) – Statement to Annual Consultation with OECD Ambassadors**, Paris, 30 jan. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3qWS4jt>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

_____. Business priorities for OECD action: a call for growth and prosperity. **Business at OECD (Biac) – Statement to Annual Consultation with OECD Ambassadors and Secretary General**, Paris, 19 jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2NqjWie>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

_____. Expanding digital opportunities: agreeing priority actions. **Business at OECD (BIAC) – Statement to Ambassadors and OECD Leadership**, Paris, 15 jan. 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/30UM0gN>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

_____. Top 10 business priorities: maximizing digital tools to benefit society. **Statement to OECD Ministerial Council Meeting**, Paris, maio 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/2OB95CY>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

_____. Role of business in lifelong opportunities – people first policies to bridge divides. **Business at OECD (BIAC) – Statement to Ambassador and OECD Leadership**, Paris, 13 jan. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3bUeFc8>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

_____. Strengthening international coordination to overcome Covid-19: business recommendations for the recovery. *In*: OECD MINISTERIAL COUNCIL MEETING, 2020, [s.l.]. **Anais...** [s.l.]: Biac, out. 2020b. Disponível em <<https://bit.ly/38RVNbr>>. Acesso em: 8 dez. 2020.



_____. **Business at OECD**: 2020 policy group profiles. Paris: Biac, 2020c. Disponível em: <<https://bit.ly/3tuKLkP>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. *Ombudsman* de Investimentos Diretos – OID. **OID**, [s.d.].a. Disponível em: <<https://bit.ly/38QPJ3j>>. Acesso em: 1º dez. 2020.

_____. Ministério da Economia. Câmara de Comércio Exterior. Ponto de contato nacional das Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais. **Camex**, [s.d.].b. Disponível em: <<https://bit.ly/3cJPyId>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

KALINOVA, B; PALERM, A; THOMSEN, S. **OECD's FDI Restrictiveness Index**: 2010 update. Paris: OECD, 2010. (OECD Working Papers on International Investment, n. 2010/03). Disponível em: <<https://bit.ly/3lq4LCa>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Investment Committee. **OECD**, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3vBw6pS>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

_____. Preventing investment protectionism. **OECD Investment Newsletter**, Paris, n. 2, out. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3vyCP3L>>. Acesso em: 27 nov. 2020.

_____. **OECD benchmark definition of foreign direct investment**. Paris: OECD, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3wcpygx>>. Acesso em: 9 abr. 2021.

_____. **Policy framework for investment**: 2015 edition. Paris: OECD, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3txaTeK>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

_____. **Freedom of Investment Roundtable 30**: summary of discussion. Paris: OECD, 6 nov. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3ttz0Lq>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

_____. **FDI in figures**. [s.l.]: OECD, out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3lqxx5O>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

THORSTENSEN, V. H.; CORTELLINI, A. C. N.; GULLO, M. F. **A OCDE como fórum de governança das empresas multinacionais**. São Paulo: FGV, 2018. (Working Paper, n. 488). Disponível em: <<https://bit.ly/3tw2Y1j>>.

THORSTENSEN, V. H.; FARIA, A. P. **A OCDE e o investimento estrangeiro**. São Paulo: FGV, 2019. (Working Paper, n. 514). Disponível em: <<https://bit.ly/38ScLa3>>.

THORSTENSEN, V. H.; GULLO, M. F. **OCDE e os códigos de capitais e intangíveis**: Código de Liberalização de Movimento de Capitais e Código de Operações Correntes Intangíveis. São Paulo: FGV, 2019. (Working Paper, n. 499). Disponível em: <<https://bit.ly/3cHndSZ>>.

TUAC – TRADE UNION ADVISORY COMMITTEE. **OECD “Investment Week”**: TUAC Comments. Paris: Tuac, 22 out. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3qXcHMr>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

_____. **OECD “Investment week”**: Tuac contribution. Paris: Tuac, 11 mar. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/30VHnmG>>. Acesso em: 16 nov. 2020.



_____. **Submission to the investment committee.** Paris: Tuac, 17 abr. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3tCh6GB>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

_____. **Competition policy: time for a reset?** TUAC Contribution to the OECD Global Forum on Competition. Paris: Tuac, 7 dez. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/2OIb9Je>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Anderson Silva Reis

*The 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

Tel.: (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.



NAÇÕES UNIDAS



ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL