

O PAPEL DA OCDE NA GOVERNANÇA DOS INVESTIMENTOS INTERNACIONAIS E A ENTRADA DO BRASIL NA ORGANIZAÇÃO¹

Vivian Daniele Rocha Gabriel

Doutora em direito internacional e comparado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP); mestre pela USP; consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea.
E-mail: vivian.d.rocha@gmail.com; vivian.d.rocha@usp.br.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2953-port>

Em 2017, o Brasil protocolou o pedido de adesão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, em 2022, foi convidado a ser membro pleno. Em junho de 2022, a OCDE entregou ao governo brasileiro o Mapa de Acesso (Accession Roadmap), que estabelece os termos e as condições para o processo de adesão do Brasil à organização. Esse documento discorre, de forma geral, sobre as áreas em que se concentrarão as negociações em nível técnico com o secretariado da organização, por meio dos diversos comitês.

O processo de adesão à OCDE engloba a adesão ao conjunto de documentos normativos da organização, e uma análise das políticas regulatórias adotadas pelo país, de acordo com a métrica própria de avaliação da OCDE, e por meio de um complexo sistema de indicadores desenvolvidos para mensurar o desempenho dos países na liberalização de suas economias.

Uma das temáticas mais importantes e que permanece no centro dos debates sobre a liberalização de investimentos estrangeiros no mundo, incidindo tanto em países desenvolvidos

quanto em desenvolvimento, é a restrição ao livre fluxo de capitais e ao desenvolvimento dos investimentos em território estrangeiro (antes e depois da entrada dos investimentos no Estado receptor de investimentos). Embora o Brasil seja um grande receptor de investimentos, o país, assim como outros Estados, impõe barreiras regulatórias sobre o fluxo transnacional de investimentos estrangeiros. Entre as motivações estão as de manter a sua soberania sobre setores estratégicos da economia, sobre a propriedade de infraestruturas e tecnologias essenciais ou outros ativos domésticos sensíveis. Essas medidas restritivas são extensões motivadas pelo desejo de proteger negócios domésticos sensíveis contra aquisições estrangeiras e têm ocorrido, geralmente, por meio de um viés regulatório, que interfere diretamente na entrada e no estabelecimento do capital estrangeiro de forma geral ou em setores específicos.

Em análise realizada pela OCDE sobre as restrições mais frequentes aos investimentos estrangeiros nos países-membros, a

1. Este trabalho foi desenvolvido em função da parceria entre a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para a análise crítica dos indicadores de investimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) no contexto do processo de adesão do Brasil à organização.

SUMEX

organização dividiu-as em dois grupos (OECD, 2003) : i) restrições formais; e ii) restrições informais. Entre as restrições formais, destacam-se: i) limites ou restrições ao acesso à propriedade estrangeira; ii) triagem (*investment screening*) e procedimentos de aprovação de investimentos estrangeiros; e iii) restrições de pessoal estrangeiro e liberdade operacional (Koyama e Golub, 2006; OECD, 2003).

Com o propósito de discutir e tentar mitigar essas restrições entre seus membros e, também, de modo a criar uma moldura jurídica que possa servir de base para outras nações, a OCDE detém um arcabouço jurídico sobre o tema baseado em boas práticas, recomendações e códigos, como o Código de Liberalização dos Movimentos de Capitais e o Código de Operações Invisíveis, caracterizados como normas de *soft law*, as quais são mais flexíveis que normas mandatórias.

Para garantir sua implementação, os códigos são administrados e monitorados pelo comitê de investimentos da OCDE. Esse processo é acompanhado e supervisionado por revisões por pares (*peer reviews*), realizadas pelos próprios membros da OCDE e aderentes aos instrumentos.

Ademais, outras iniciativas da organização na área dos investimentos são a elaboração da revisão de políticas de investimentos dos países, a realização de estudos e a análise de dados periódicos sobre a abertura em relação aos investimentos estrangeiros diretos (IEDs).

Institucionalmente, o órgão responsável pelo tema dentro da organização é o Comitê de Investimentos, que será o responsável por analisar se as normas brasileiras estão em consonância com o arcabouço da OCDE, bem como com os valores, as boas práticas e os índices da organização, e sugerir ao Brasil mudanças, se for o caso. No entanto, o tema investimentos também poderá ser abordado por outros comitês temáticos quando tratarem-no de forma transversal.

Quanto aos indicadores criados pela OCDE, esses avaliam, por meio da atribuição de valores numéricos, a qualidade e a eficácia de determinadas políticas públicas dos países-membros da OCDE. Em alguns casos, também são considerados os países em processo de acessão.

Em específico na área de investimentos, o principal indicador o Índice de Restritividade Regulatória de Investimentos Estrangeiros Diretos (Foreign Direct Investment Regulatory Restrictiveness Index – FDI Index). Trata-se de indicador composto que analisa diferentes restrições setoriais por país. Esse pode ser usado para avaliar a restitividade das políticas do IEDs nas análises de candidatos à adesão e revisões de políticas de investimento da OCDE.

O FDI Index mede a restitividade das regras de IED observando quatro tipos de restrições (Kalinova, Palerm e Thomsen, 2010): i) limitações de capital estrangeiro (*equity restrictions*); ii) mecanismos de triagem e aprovação (*screening and approval requirements*); iii) restrições ao emprego de estrangeiros como pessoal-chave (*restrictions on foreign key personal*); e iv) restrições operacionais (*other operational restrictions*), como por exemplo, restrições à ramificação (*branching*) e à repatriação de capital ou à propriedade de terras.

A restitividade das medidas analisadas é medida em uma escala de 0 a 1, com 0 representando a total abertura e 1 a proibição total ao IED. Logo, em relação às notas, quanto mais restritiva a medida, mais ela se aproximará de 1, e quanto menos restritiva, mais se aproximará de 0.

As pontuações são baseadas na média simples de 22 setores, que estão inseridos de forma geral nos setores primário, secundário e terciário da economia. Ao final da análise, o FDI Index terá uma nota para cada subsetor, para cada setor macro (primário, secundário e terciário) e uma média da OCDE (*OECD average*) para cada setor e subsetor e o índice geral de restitividade da OCDE é a média das pontuações setoriais.

REFERÊNCIAS

Nessa esteira, o Brasil também será avaliado pelo FDI Index, o que certamente contará para a observância dos itens contidos em seu *roadmap* de acesso. O *roadmap* do Brasil dispõe que o país deverá promover o reforço da abertura comercial e de investimento sob o viés de um mercado aberto, comercial, competitivo, sustentável e transparente e deverá fortalecer um sistema baseado em regras (OECD, 2022). Além disso, será avaliado se há limitação das reservas aos códigos de liberalização, se o regime de investimentos é aberto e transparente em relação às restrições, se não há restrições a pagamentos ou transferências de capitais internacionais em conta corrente e se o Brasil fomenta a liberalização de outros movimentos de capital.

Considerando a atual crise no sistema multilateral do comércio e de os instrumentos jurídicos criados no âmbito do direito internacional dos investimentos versarem mais enfaticamente sobre a proteção aos investidores estrangeiros, a liberalização dos investimentos estrangeiros encontra na OCDE, portanto, um foro propício para discussão e progresso normativo no âmbito multilateral internacional.

A partir da análise realizada sobre a governança da OCDE na temática dos investimentos, seja com suas normas, seja com o FDI Index, bem como a forma que o tema IED está disposto no *roadmap* do Brasil, conclui-se que não basta somente a adesão aos instrumentos jurídicos de *soft law* da OCDE para se cumprir com os critérios estipulados no *roadmap*. É preciso também que o país possua bom desempenho nos indicadores em comparação com a média elaborada pela OCDE, permanecendo sujeito a sugestões de adaptações em suas políticas de investimentos em prol da liberalização da área.

KALINOVA, B.; PALERM, A.; THOMSEN, S. **OECD's FDI Restrictiveness Index**: 2010 update. Paris: OECD, 2010. p. 6. (Working Paper, n. 3). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5km91p02zj-7g-en>. Acesso em: 17 fev. 2023.

KOYAMA, T.; GOLUB, S. S. **OECD's FDI Regulatory Restrictiveness Index**: revision and extension to more economies. Paris: OECD, 2006. (Working Paper, n. 4). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/112474484663>. Acesso em: 20 fev. 2023.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Foreign direct investment restrictions in OECD countries**. Paris: OECD, 2003. Disponível em: https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2003-1-38-en. Acesso em: 2 fev. 2023.

_____. **Roadmap for the OECD accession process of Brazil**. Paris: OECD, 10 June 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/mcm/Roadmap-OECD-Accession-Process-Brazil-EN.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2023.