BEPI

Boletim de Economia e Política Internacional

Número **28**
Set. | **Dez.** 2020

O Brasil na OCDE

ipea

BEPI

Boletim de Economia e Política Internacional

Número **28**
Set. | Dez. 2020

O Brasil na OCDE

ipea

Governo Federal
Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor
André Gustavo de Miranda Pineli Alves

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

Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília: Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.
ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais.

CDD 337.05

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi28

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

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **5**

BRASIL NA OCDE **9**
Marcelo Barros Gomes
Pedro de Abreu e Lima Florêncio
Orlando Cesar de Souza Lima
Sônia Christina Brant Wolff
Renata Rocha Torres Amaral

ACESSÃO DO BRASIL À OCDE E A POLÍTICA FISCAL INTERNACIONAL BRASILEIRA **29**
Sergio André Rocha

A ENTRADA DO BRASIL NA OCDE E SEUS ACORDOS DE INVESTIMENTO: OPORTUNIDADES PARA PROMOÇÃO DE INVESTIMENTO DIRETO DE BAIXO CARBONO **51**
Fabio Costa Morosini
Laura Martins Miller

INCENTIVO TRIBUTÁRIO À INOVAÇÃO NO BRASIL: RECOMENDAÇÕES E MELHORIAS FRENTE ÀS DIRETRIZES DA ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO **69**
Lucimara dos Santos D'Ávila

A ECONOMIA DIGITAL E A APLICABILIDADE DOS ELEMENTOS DE CONEXÃO DA RENDA NA TRIBUTAÇÃO DIRETA INTERNACIONAL **99**
Wagner Patriota Lima da Silva

OCDE E GOVERNANÇA PÚBLICA: O BRASIL ESTÁ APTO A INTEGRAR A ORGANIZAÇÃO? **115**
Maria Isabel da Cunha Mathias

O BRASIL E AS POLÍTICAS DE MENSURAÇÃO DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: O LEVANTAMENTO COBRADI E O MODELO TOSSD **127**
José Alejandro Sebastian Barrios Díaz
Jhonatan do Rosario Ferreira

A ACESSÃO À OCDE PRODUZ ALGUM EFEITO SOBRE O INGRESSO DE INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO? UMA ANÁLISE DO CASO DO CHILE **139**
André Pineli

APRESENTAÇÃO[1]

Em maio de 2017, o governo brasileiro formalizou o pedido de ingresso do país na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entidade que conta atualmente com 37 países-membros. Referida comumente, devido às suas raízes históricas, como o "clube dos países ricos", a OCDE talvez seja melhor definida, contemporaneamente, como o "clube das melhores práticas", o local onde são discutidos e definidos padrões regulatórios e de políticas públicas que são posteriormente seguidos por organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio. Com o pedido, o país se juntou a Argentina, Peru, Bulgária, Croácia e Romênia na disputa pela primazia na fila de adesão à organização. Todavia, enquanto aguarda uma definição por parte da OCDE em relação ao início – assim como os critérios – do processo de acessão, o Brasil tem encadeado um amplo conjunto de ações visando acelerar a convergência em direção aos padrões estabelecidos pela organização nas mais diversas áreas.

Tendo em vista a missão institucional do Ipea de 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, este volume especial do *Boletim de Economia e Política Internacional* traz à discussão os benefícios e desvantagens potenciais da adesão do país à OCDE. Analisa-se o grau de convergência atual das políticas e legislações brasileiras, assim como as mudanças necessárias para a aderência aos instrumentos legais da OCDE em algumas áreas importantes para o desenvolvimento do Brasil.

O primeiro artigo, de autoria de Marcelo Barros Gomes, que ocupa a função de secretário especial da Secretaria de Relacionamento Externo da Casa Civil da Presidência da República (SEREX), juntamente com o secretário especial adjunto Pedro de Abreu e Lima Florêncio e os assessores Orlando Cesar de Souza Lima, Sônia Christina Brant Wolff e Renata Rocha Torres Amaral (todos vinculados atualmente à mesma secretaria), traz um panorama da preparação do Brasil para o início do processo de acessão à OCDE. A SEREX tem estado na linha de frente do relacionamento institucional do país com a OCDE, ampliado nos últimos anos já visando antecipar a convergência regulatória e de políticas públicas do Brasil aos padrões estabelecidos pela entidade. No artigo, os autores abordam os benefícios esperados da filiação à OCDE, apresentam as iniciativas já encaminhadas pelo país e relacionam os passos ainda a percorrer no caminho da acessão.

No segundo artigo, Sergio André Rocha analisa o impacto da entrada na OCDE sobre a política fiscal internacional do Brasil. Conforme o autor, os tratados internacionais tributários dos quais o Brasil é signatário são mais favoráveis ao país, um importador líquido de capitais, do que seria o modelo referendado pela OCDE. Contudo, uma vez que a convenção-modelo da OCDE não é vinculante, não haveria necessidade de alteração na política brasileira de celebração de acordos internacionais tributários. No que tange ao tema dos preços de transferência, o estudo identifica discrepâncias significativas da prática brasileira em relação ao padrão da OCDE, o que demandará

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi28apr

esforços para adequação das regras brasileiras, algumas das quais precisarão ser aprovadas pelo Congresso Nacional.

O terceiro artigo, de autoria de Fabio Costa Morosini e Laura Martins Miller, promove uma interessante conexão entre mudanças climáticas e sustentabilidade ambiental e políticas de promoção e facilitação de investimento direto estrangeiro. Os autores debruçam-se sobre iniciativas recentes da OCDE no âmbito do "crescimento verde" e do "investimento direto estrangeiro verde", identificados como parte do problema transversal das mudanças climáticas, e detectam convergências e divergências entre as diretrizes da organização e a política brasileira relativa ao investimento estrangeiro.

Políticas de incentivo fiscal à inovação são o tema do quarto artigo, assinado por Lucimara dos Santos D'Ávila. A autora avalia a efetividade da legislação em vigor no Brasil, em especial a chamada "Lei do Bem", de 2005, e a compara com os modelos adotados por países-membros da OCDE, com destaque para França e Holanda. A autora conclui que o modelo de incentivo tributário em vigor no Brasil constitui importante instrumento de fomento à inovação, porém poderia ser aprimorado tendo em vista as melhores práticas adotadas por países-membros da OCDE.

O quinto artigo, escrito por Wagner Patriota Lima da Silva, aborda a questão da tributação da renda gerada pela economia digital, tema muito caro à OCDE em anos recentes. Conforme o autor, as regras de tributação da renda em âmbito internacional não acompanharam as transformações ocorridas na economia mundial, particularmente nas atividades econômicas desempenhadas por meio da internet. Critérios como presença física fazem pouco sentido em um mundo no qual a maior parte dos lucros de grandes conglomerados multinacionais provém de ativos intangíveis cuja localização tende a ser manipulada por esquemas de planejamento tributário. O autor conclui que a estrutura atual das convenções para evitar a dupla tributação, alicerçada nos princípios da residência e da fonte, precisa ser reformada para que os modelos de negócios que emergiram com a economia digital sejam devidamente enquadrados, de forma a tornar o sistema mais neutro e eficiente.

O grau de aderência do Brasil aos princípios de governança pública recomendados pela OCDE é o tema do sexto artigo desta edição. Nele, a autora Maria Isabel da Cunha Mathias discorre sobre as relações entre governança pública e Estado democrático de direito e faz um inventário das áreas conexas que devem ser objeto de avaliação por pares durante o processo de acessão do Brasil à organização. Considerando que o país até o momento aderiu a apenas quatro dos dezesseis instrumentos da OCDE concernentes à governança pública, a autora conclui que ainda há um longo caminho a percorrer no processo de convergência das normas e políticas nacionais às melhores práticas referendadas pela OCDE.

O sétimo artigo, assinado por José Alejandro Sebastian Barrios Díaz e Jhonatan do Rosario Ferreira, aborda as políticas de mensuração da cooperação internacional para o desenvolvimento. Os autores apresentam o modelo Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), defendido pela OCDE no âmbito dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030, e o comparam com o sistema da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), modelo *ad hoc* desenvolvido pelo Ipea para o Brasil. Ao fim, o texto indica as prováveis consequências que a adoção do modelo TOSSD traria para a mensuração da cooperação internacional oferecida pelo Brasil.

Os impactos econômicos decorrentes do ingresso na OCDE são objeto do último artigo, de autoria de André Pineli. Usando o método do controle sintético para a construção de um contrafactual verossímil, o autor investiga em que medida os fluxos de investimento direto estrangeiro para o Chile foram afetados pela acessão do país à OCDE, em 2010. Os resultados sugerem um impacto substancial – o investimento excedente (acima do valor esperado) acumulado no período 2008-2015 equivale a cerca de 35% do PIB anual do país.

André Gustavo de Miranda Pineli Alves
Editor
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea

BRASIL NA OCDE[1]

Marcelo Barros Gomes[2]
Pedro de Abreu e Lima Florêncio[3]
Orlando Cesar de Souza Lima[4]
Sônia Christina Brant Wolff[5]
Renata Rocha Torres Amaral[6]

SINOPSE

Este artigo trata do processo de preparação do Brasil para tornar-se membro pleno da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Também aborda o modelo de organização do governo brasileiro para que o caminho do país à OCDE proporcione as transformações necessárias das políticas públicas e instituições na busca de melhores vidas para todos os brasileiros. São abordados, ainda, os principais benefícios para o país, não só pela acessão em si, mas no curso do processo de preparação. O foco é na governança e na organização do processo de acessão.

Palavras-chave: OCDE; acessão; convergência; boas práticas.

ABSTRACT

This article deals with the process of preparing Brazil to become a full member of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). It also addresses the Brazilian government's organizational model so that the country's path to the OECD provides the necessary transformations in public policies and institutions in the search for better lives for all Brazilians. Not only are the main benefits for the countries' accession brought to light, but also the ones in the own course of the preparation. The focus is on governance and the organization of the accession process.

Keywords: OECD; acession; convergece; good practices.

JEL: F53; O19; H83.

Artigo recebido em 2/12/2020.[7]

1 INTRODUÇÃO

Este artigo se propõe a apresentar o processo de preparação do Brasil para tornar-se membro pleno da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e de como o governo brasileiro está se organizando e estruturando suas ações para que o caminho de acessão do país à

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi28art1

2. Secretário especial da Secretaria de Relacionamento Externo da Casa Civil da Presidência da República; auditor federal de controle externo do Tributal de Contas da União (TCU).

3. Secretário-especial adjunto na Secretaria Especial de Relacionamento Externo da Casa Civil da Presidência da República; especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia.

4. Assessor especial da Secretaria de Relacionamento Externo da Casa Civil da Presidência da República; auditor federal de finanças e controle da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

5. Assessora técnica da Secretaria de Relacionamento Externo da Casa Civil da Presidência da República; assistente social do Ministério da Economia.

6. Assessora técnica da Secretaria de Relacionamento Externo da Casa Civil da Presidência da República; especialista em regulação de serviços de transportes terrestres da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

7. Artigo não submetido à revisão por pares por tratar-se de convite a autoridades do governo brasileiro.

OCDE seja eficiente e efetivo, de forma a garantir as transformações para estabelecer políticas públicas melhores para todos os brasileiros.

A governança implementada para preparação para acessão à OCDE será abordada em tópico específico com detalhamento do papel de seus atores principais. Pela sua importância, enfatiza-se o papel do centro de governo e a revisão por pares que está sendo realizada pela OCDE, que certamente traz maior estruturação ao processo de preparação da acessão do Brasil à organização e à implementação de políticas públicas. Entende-se que, para atender de forma plena e eficiente aos complexos e numerosos requisitos para acessão do Brasil como membro pleno da OCDE, tornou-se necessário implantar no governo brasileiro estruturas organizacionais, novos mecanismos de governança, sistemas de informação e processos de trabalho que têm permitido atuação mais integrada e sistêmica de todo o conjunto de órgãos e entidades governamentais para esse objetivo. Além disso, tem-se mobilizado elevado número de atores-chaves em estrutura de governança de rede interinstitucional e multinível, acoplando-se ainda amplo diálogo com o setor privado, mídia, especialistas, organismos internacionais, governos estrangeiros e entes subnacionais.

A geração dos resultados necessários para o atendimento aos referidos instrumentos da OCDE e seus diversos comitês temáticos tem permitido desde já um melhor aproveitamento dos recursos públicos em diversas áreas, alinhando, necessariamente, a perspectiva mais integrada às melhores práticas do conjunto de governo e à visão estratégica que norteia intervenções estatais em um dado contexto social, institucional, ambiental e econômico. Ainda que no contexto de crise, a aproximação com a OCDE tem-se mostrado promissora, tanto para ações de combate direto aos efeitos da pandemia de Covid-19, quanto para a perspectiva de retomada das atividades econômicas dentro de um novo cenário.

Em conjunto, essas perspectivas de uma visão de mais largo horizonte têm permitido alinhavar também os pontos de uma nova agenda para o aperfeiçoamento do aparelho do Estado e das atividades de mercado e maior abertura brasileira, acoplando-se a uma terceira geração de reformas dentro do ciclo democrático. Essa agenda indica garantia de maior segurança na manutenção de legados institucionais dos últimos trinta anos – notadamente, a estabilidade constitucional e a profissionalização pública (primeiro ciclo); e a consolidação da eficiência pública com disciplina fiscal e monetária do Estado (segundo ciclo) –, levando, agora de forma significativa, à criação de uma agenda crível de foco nos resultados e na qualidade do gasto público, com aperfeiçoando significativo dos indicadores de atratividade de investimento, maior abertura econômica e mais previsibilidade e credibilidade do país em benefício de todos os brasileiros.

As reformas de terceiro ciclo, com a aproximação do país às melhores práticas da OCDE, devem englobar as estruturas de governança e, de longo prazo, à inovação, como garantias fundamentais para boa formulação, implementação e entrega de políticas públicas. A constituição de um centro de governo integrado e efetivo apto a lidar com questões trazidas nesse processo de convergência com a OCDE permite a adoção de diretrizes e medidas para cumprimento pleno dessa agenda, como as relacionadas a seguir.

- Construir coletivamente uma estratégia nacional integrada, com indicadores-chave de longo prazo e uma visão coerente de desenvolvimento inclusivo e sustentável.
- Aperfeiçoar a estrutura e os mecanismos de funcionamento dos centros de governo na União e em todos os níveis da federação (unidades de coordenação e eficiência), com melhoria

relevante da capacidade de coordenação, articulação e priorização de temas transversais, apoiando-se em políticas públicas baseadas em evidência e em indicadores-chave legitimados, críveis e mensuráveis.

- Aprimorar as decisões alocativas de recursos públicos, dotar o sistema orçamentário de capacidade para contemplar o planejamento governamental de médio prazo com base em resultados e fortalecer a estrutura de governança fiscal, tendo em vista a sustentabilidade da dívida e do financiamento das políticas públicas em geral.
- Consolidar a capacidade, a governança e a qualidade regulatória do Estado, com a criação de estruturas de análise de impacto regulatório, centrais de projetos robustas e manutenção de entes reguladores com autonomia decisória e financeira, independência e capacidade técnica efetiva.
- Implantar sistemas e estruturas para análise de riscos sistêmicos e avaliação de controles internos, capazes de garantir a eficácia dos resultados e a eficiência dos processos de entregas e regulação estatais.
- Desenvolver capacidade avaliativa consistente das ações, dos programas e das políticas públicas, em todas as estruturas da administração pública, com o objetivo de aprimorar seu sistema decisório, sua transparência, seu aprendizado e a responsabilização governamental.
- Promover ações de transparência e de abertura de dados, visando a participação cidadã efetiva com vistas à melhoria do controle social e da democracia participativa.
- Promover a integração e a coordenação federativa por meio de planos de ação integrados e articulados com estados e municípios.
- Melhorar a qualidade da implementação de políticas públicas descentralizadas, aperfeiçoando os quadros de indicadores e de maturidade de governança que considerem a eficiência das políticas públicas nos territórios, com suas potencialidades, especificidades e ainda as desigualdades entre regiões, microrregiões e pessoas.
- Priorizar diagnósticos de caráter sistêmico transversal e com recorte territorial, pois eles têm o potencial de otimizar a apresentação dos resultados de ações, reduzindo a fragmentação das abordagens de problemas que se repetem em estados com macrocondições físicas e socioeconômicas similares.
- Realizar a agenda de reformas estruturantes com base em princípios, práticas e padrões reconhecidos internacionalmente.
- Convergir as diversas políticas públicas setoriais às melhores práticas internacionais com significativo impacto em sua economicidade, eficiência e efetividade, em benefício da sociedade.

Este texto relata como o governo brasileiro está organizando e estruturando suas ações. Descreve-se o processo de convergência e preparação para a acessão do Brasil à OCDE e a estratégia em busca de melhores políticas públicas alinhadas às melhores práticas internacionais. Em 2019, a prioridade foi identificar a posição dos órgãos setoriais em relação aos instrumentos legais da OCDE, além de realizar diversas parcerias e acordos de cooperação técnica. Já em 2020, as informações foram organizadas, permitindo a estruturação de proposta de modelo por grupos interministeriais temáticos para formação

de planos de ação para superação de *gaps*. Por fim, apresentam-se os principais benefícios que a adesão às melhores práticas da OCDE está trazendo para o país já no curso do processo de preparação.

2 GOVERNANÇA DA PREPARAÇÃO DA ACESSÃO DO BRASIL À OCDE

O Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, firmado em Paris, em 3 de junho de 2015, foi promulgado por meio do Decreto nº 10.109, de 7 de novembro de 2019. O presidente da República estabeleceu como prioridade elevar o Brasil à condição de membro pleno da OCDE em sua mensagem presidencial ao Congresso. Como consequência, o governo como um todo está compromissado com a preparação da acessão do Brasil à organização e, nesse sentido, foi criada uma governança própria para o processo. O Conselho Brasil-OCDE foi instituído por meio do Decreto nº 9.920, de 18 de julho de 2019, órgão colegiado de coordenação política e estratégica para a preparação para o processo de acessão do Brasil à OCDE e também para a coordenação da cooperação Brasil-OCDE até que a acessão seja concluída. O Conselho Brasil-OCDE é coordenado pelo ministro-chefe da Casa Civil e composto pelo ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, ministro-chefe da Secretaria de Governo, ministro da Economia e ministro das Relações Exteriores.

Devido à alta complexidade dos temas tratados no âmbito do Conselho Brasil-OCDE, o decreto também cria um comitê gestor, composto por representantes dos três ministérios correspondentes, para subsidiar o conselho no exercício de suas atribuições. A Secretaria-Executiva do Conselho Brasil-OCDE foi transferida para a Secretaria Especial de Relacionamento Externo (SEREX) da Casa Civil da Presidência da República, que tem o papel de acompanhar e dar efetividade à estratégia de governo. A governança do processo de preparação para acessão à OCDE envolve, ainda, o engajamento efetivo de todos os órgãos e entidades setoriais do governo federal.

2.1 Organização e governança do processo de preparação no Brasil

A partir de 2019, com a finalidade de propiciar melhor governança às ações de preparação ao processo de acessão do Brasil à OCDE, o Brasil, por meio de diversos normativos, vem se organizando e se preparando para sua acessão à organização, conforme demonstrado no quadro 1.

QUADRO 1
Normativos relacionados aos preparativos para o processo de acessão do Brasil à OCDE

Normativo	Síntese
Decreto nº 9.920, de 18 de julho de 2019	Instituiu o Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Acessão da República Federativa do Brasil à OCDE (Conselho Brasil-OCDE), responsável pelas estratégias voltadas à convergência do Brasil às melhores práticas da organização. Criou um Comitê Gestor, composto por representantes da Casa Civil da Presidência da República (coordenação); do Ministério das Relações Exteriores; do Ministério da Economia; da Secretaria Geral da Presidência da República e da Secretaria de Governo da Presidência da República, com a função de subsidiar o colegiado no exercício de suas atribuições.
Decreto nº 10.109, de 7 de novembro de 2019	Promulgou o Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, firmado em Paris, em 3 de junho de 2015.

Elaboração dos autores.

2.2 Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Acessão da República Federativa do Brasil à OCDE (Conselho Brasil-OCDE)

Em razão da transversalidade dos temas tratados no âmbito da OCDE, foi instituído o Conselho Brasil-OCDE, pelo Decreto nº 9.920, de 18 de julho de 2019, para conduzir a preparação e o processo de entrada do Brasil na organização, grupo que reúne as nações mais desenvolvidas em torno de políticas e acordos em favor do crescimento econômico e da defesa da liberdade e da democracia.

O Conselho Brasil-OCDE tem como suas principais competências: i) aprovar a estratégia de governo relativa à preparação e ao acompanhamento do processo de acessão; ii) aprovar a política de comunicação integrada e articulada dos órgãos representados no Conselho Brasil-OCDE nos assuntos relativos à preparação e ao acompanhamento do processo; e iii) orientar o trabalho do seu comitê gestor.

2.3 Comitê Gestor

O Comitê Gestor do Conselho Brasil-OCDE (Comitê Gestor) foi instituído pelo art. 4º do Decreto nº 9.920, de 18 de julho de 2019, e tem como objetivo o apoio às atividades do Conselho Brasil-OCDE no processo de preparação e acompanhamento da acessão do Brasil à organização. O Comitê Gestor é composto pelos seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República, que o coordena; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Economia; Secretaria-Geral da Presidência da República; e Secretaria de Governo da Presidência da República. O Comitê Gestor leva ao Conselho a articulação definida na estratégia de governo com o centro de governo e órgãos setoriais para deliberação da participação brasileira nos foros da OCDE e adesão aos instrumentos, materializando o maior engajamento do Brasil.

2.4 Secretaria Executiva

A Secretaria-Executiva do Conselho Brasil-OCDE é exercida pela SEREX. Ela acompanha a implementação e subsidia a avaliação da estratégia de governo, relativa à preparação e ao acompanhamento do processo de acessão; auxilia com o fornecimento de informações e a execução da política de comunicação integrada e articulada dos órgãos representados no Conselho Brasil-OCDE; e, ainda, promove, acompanha e apresenta relatórios ao Comitê Gestor sobre as discussões ocorridas no âmbito da preparação e do acompanhamento do processo de acessão e suas consequências para as políticas públicas brasileiras.

Resumidamente, em conformidade com a estratégia de governo e deliberações do Comitê Gestor, a SEREX promove a mobilização dos atores e executa a estratégia de governo para preparação da acessão do Brasil à OCDE.

3 O PAPEL DO CENTRO DE GOVERNO NA PREPARAÇÃO PARA ACESSÃO À OCDE

O governo inovou com a estruturação de um Centro de Governo (CdG) para prestar apoio direto e coordenado ao chefe do Executivo, calcado no compromisso de ter as melhores práticas de governança e gestão, com coerência, coesão e foco em entregas efetivas à sociedade. Atualmente, o CdG é composto pela

Presidência da República do Brasil (Secretaria Geral, Gabinete de Segurança Institucional, Casa Civil e Secretaria de Governo), pelo Ministério da Economia e pela Controladoria-Geral da União (CGU).

O governo identificou vários desafios que dificultam sua capacidade de entregar resultados aos cidadãos. Estes incluem a necessidade de melhorar a coordenação dentro do CdG e entre os níveis de governo; eliminar a fragmentação no ciclo de políticas; integrar diferentes planos de governo e instrumentos orçamentários; ampliar a capacidade de planejamento estratégico nacional para alcançar resultados e melhorias para os cidadãos; priorizar coerentemente os objetivos estratégicos do governo; construir estrutura sólida de medição de desempenho para apoiar a tomada de decisão; e fomentar uma cultura de monitoramento e avaliação de políticas; entre outras.

Nesse contexto, o governo federal solicitou o apoio da OCDE para o estabelecimento de um centro integrado e estruturado de governo, a fim de criar ambientes institucionais mais seguros, confiáveis e favoráveis para uma coordenação estratégica, priorização, acompanhamento, avaliação e comunicação de políticas públicas de maneira eficiente e eficaz, visando à obtenção de resultados para a sociedade.

A nova visão do Brasil para seu CdG reflete a tendência atual em que os centros de governo em todo o mundo estão evoluindo: de um papel administrativo para um papel mais estratégico e de liderança. Eles estão sendo instados para liderar processos políticos, gerenciar recursos de forma eficiente, garantir coerência política e envolver-se com uma ampla variedade de partes interessadas com sucesso. Para que isso ocorra, requer o desenvolvimento de capacidades para coordenação, planejamento, priorização, bem como monitoramento e avaliação do desempenho das políticas e comunicação estratégica. O Brasil pretende consolidar seu CdG como um ator estratégico e fortalecer sua capacidade para estabelecer uma visão estratégica de longo prazo para todo o governo, que leve em conta uma abordagem transversal, tanto horizontal (interministerial) quanto com estados e municípios, setor privado, parlamento e sociedade civil.

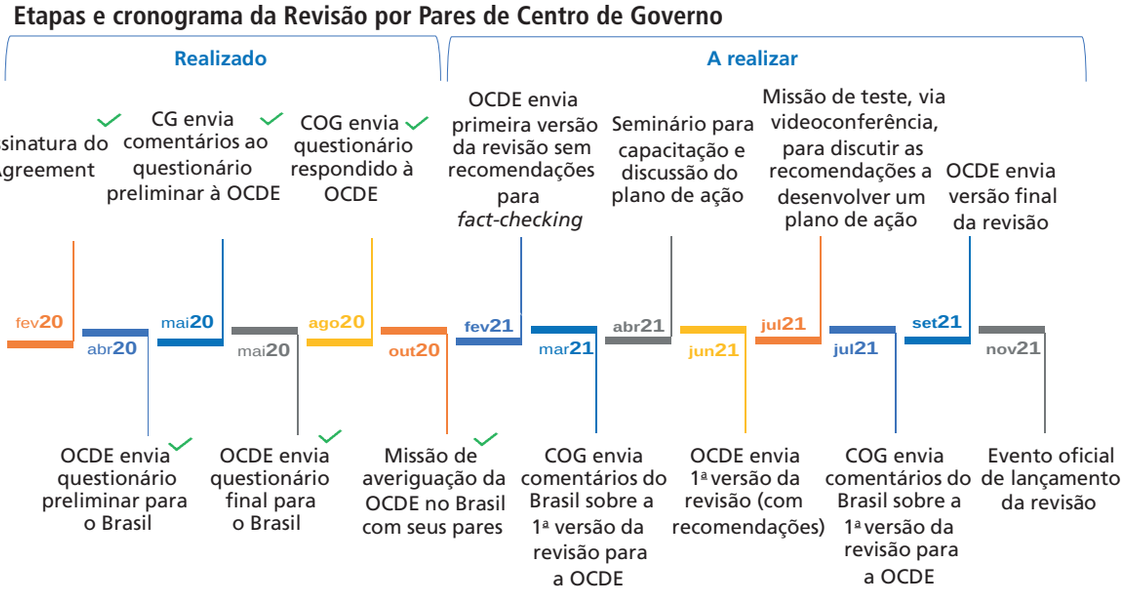
3.1 Revisão por pares de CdG

O governo tem como objetivo desenvolver um CdG capaz de liderar a coordenação de todo o governo para além de silos administrativos: ele deve implementar prioridades transversais; desenvolver capacidades para decisões orçamentárias de alto nível e políticas baseadas em evidências; e assegurar coerência das várias iniciativas propostas pelas prioridades estratégicas de um novo governo, bem como aqueles que foram estabelecidas pelos governos anteriores, abrangendo vários anos. Assim, o governo brasileiro firmou contrato com a OCDE para desenvolver o projeto Rumo a um Centro de Governo Integrado e Estruturado no Governo Federal do Brasil para a Revisão por Pares de Centro de Governo (*Peer Review of Government Center*).

A Revisão por Pares de Centro de Governo é composta de entregas, por parte da OCDE, em duas fases. Na primeira, é entregue a análise de informações do país, compreendendo: i) aplicação de questionário; ii) realização de uma missão; e iii) diagnóstico sobre a estrutura e o funcionamento do CdG no Brasil, publicado em um relatório. Na segunda fase, aborda-se o desenvolvimento de: i) um treinamento no Brasil para ampliação de capacidades; e ii) um plano de ação com recomendações de melhorias específicas para o Brasil.

Estamos na primeira fase. O conjunto de questões, que delimita a Revisão por Pares do Centro de Governo, foi definido com a OCDE e já recebeu as respostas, aportadas pela constelação de atores pertinentes ao processo – os órgãos integrantes do CdG, do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União (TCU). A primeira versão da análise da OCDE, ainda sem as recomendações, será encaminhada ao governo brasileiro para *fact checking* e, após sua conclusão, serão novamente submetidas à OCDE, que procederá às recomendações.

FIGURA 1
Etapas e cronograma da Revisão por Pares de Centro de Governo



Elaboração dos autores.

A primeira missão de apuração de fatos (*fact finding mission*) da OCDE foi realizada entre os dias 26 de outubro e 4 de novembro, durante a qual foram realizadas reuniões bilaterais virtuais com a Casa Civil, Secretaria de Governo, Secretaria-Geral, Ministério da Economia, Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Gabinete de Segurança Institucional e Controladoria Geral da União. Além da equipe da OCDE, os trabalhos tiveram a colaboração de especialistas de Estados Unidos, França, México, Suécia e Reino Unido. O objetivo foi melhor compreender as respostas dos diferentes ministérios ao questionário e perceber os desafios na coordenação interinstitucional. A segunda missão, organizada por tema e função do CdG, consistirá em reuniões virtuais com representantes do CdG e com os demais atores (estados, munícipios, órgãos de controle, setor privado e sociedade civil), que serão realizadas no período de 7 a 15 de dezembro.

A Casa Civil vem realizando, sob a coordenação da SEREX e em total parceria com a Secretaria Especial de Relações Governamentais (SERG), um ciclo de *webinários* temáticos sobre o CdG com a finalidade de, a um só tempo, promover tanto a mobilização dos atores quanto a depuração dos subsídios que precisaremos aportar à OCDE, abrindo debate acerca dos temas componentes de cada um dos quatro capítulos da Revisão por Pares, quais sejam: i) mandatos, funções e capacidade de coordenação; ii) planejamento estratégico e priorização de objetivos; iii) governança orçamentária; e iv) monitoramento e avaliação.

Como resultado da Revisão por Pares, o Brasil pretende consolidar seu CdG como um ator estratégico e fortalecer sua capacidade para estabelecer uma visão, também estratégica, de longo prazo, para todo o governo, que leve em conta uma abordagem transversal, tanto horizontal (interministerial), quanto com estados e municípios, setor privado, parlamento e sociedade civil. Nesse sentido, destacamos que o portfólio de questões do questionário sobre centro de governo, que compõe a primeira etapa da Revisão por Pares da OCDE, corresponde ao trabalho iniciado em 2019, pelo governo federal, sobre cadeia de valor de centro de governo, com o objetivo de preparação da nossa convergência às melhores práticas da OCDE. Assim, o CdG, composto por diversos órgãos, continuará sendo o responsável por coordenação, articulação e monitoramento do governo, atuando no fomento da capacidade e da qualidade do sistema político-administrativo e na prospecção de informações fundamentadas em evidências para subsidiar as decisões do chefe do Executivo. Sua importância é comprovada a partir da experiência da OCDE, que mostra o sucesso dos países que têm claro o papel de centro de governo.

A abordagem transversal é outra inovação a ser perseguida, pois envolve ações que permeiam todos os desafios do governo. Por exemplo, ações transversais e contínuas de educação, saneamento, acesso à água, inclusão tecnológica, entre outras, criam as bases para um país mais competitivo com atração de investimentos, criação de empregos e geração de renda.

A consolidação do CdG é também uma das importantes estratégias para a preparação do processo de acessão, que se coaduna com os principais valores e objetivos que orientam o governo do presidente da República Jair Bolsonaro, como valorização da democracia, estímulo às forças de mercado, segurança jurídica, coerência das políticas governamentais, promoção de governança pública e marcos regulatórios seguros, confiáveis e favoráveis ao desenvolvimento. Não por outra razão, tal consolidação é uma das prioridades do governo federal e faz parte da agenda de política externa para internacionalização da economia. Como um dos maiores países da América Latina, que apresenta dimensões continentais, amplo mercado consumidor e é reconhecido por sua riqueza de recursos, o Brasil ocupa posição estratégica no cenário econômico internacional e possui reais condições de contribuir para as políticas e influenciar os trabalhos desenvolvidos pelas instâncias da OCDE.

Em síntese, o compromisso do governo para 2021 é consolidar a atuação do CdG com visão sistêmica e transversal com vistas à implementação de políticas públicas de forma harmonizada e coerente, para que os cidadãos sejam beneficiados em todas as suas potencialidades.

4 PROCESSO DE CONVERGÊNCIA E PREPARAÇÃO PARA A ACESSÃO DO BRASIL À OCDE

A relação do Brasil com a OCDE remonta à década de 1990, contudo, o processo de convergência e preparação para a acessão é mais recente e adotou a estratégia de seguir, de forma antecipada, o rito do processo de acessão. Nesse sentido, tem-se buscado adoção dos padrões e princípios da OCDE, intensificando adesão a instrumentos legais, realização de revisões por pares e maior participação nos foros da OCDE.

4.1 Relação do Brasil com a OCDE

A OCDE, surgida em 1961, tem origem na reestruturação da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), instituição criada para administrar a ajuda financeira dos Estados

Unidos para a Europa no âmbito do Plano Marshall. A nova organização nasce com o objetivo de: aumentar a cooperação, o diálogo e o intercâmbio de informações entre seus membros; identificar boas práticas e experiências relevantes; produzir e disseminar conhecimentos; e alinhar políticas públicas. Os membros fundadores oficiais da OCDE são os Estados Unidos, o Canadá e mais dezoito países da Europa.

Nos seus primórdios, a instituição era formada, portanto, por países considerados desenvolvidos, com única exceção da Turquia. Nas décadas de 1960 e 1970 ocorre a primeira onda de inclusão de novos países, quais sejam: Japão, Finlândia, Austrália e Nova Zelândia. Os países-membros da OCDE ainda eram, à época, todos considerados desenvolvidos. Era comum haver, naquele momento, certo antagonismo entre os países-membros, considerados ricos e, de outra parte, os que compunham o Grupo dos 77 (G77), agrupamento formado no seio da Organização das Nações Unidas (ONU), composto por países em desenvolvimento.

Após a queda do muro de Berlim, em 1989, e o colapso do comunismo, diversos países do Leste Europeu, como Polônia, República Tcheca e Hungria, passam a integrar a OCDE, juntamente com o México, primeiro país latino-americano a ingressar na instituição, e a Coreia do Sul. Com essa segunda onda de expansão, ocorrida na década de 1990, a OCDE deixa de ser uma organização quase que exclusivamente composta por países desenvolvidos, e o antagonismo entre a OCDE e o G77 perde muito de sua razão de ser.

A terceira onda de expansão ocorre já no século atual, com a inclusão de países do Leste Europeu que são aceitos na União Europeia e aproveitam o processo de convergência para a organização europeia para também aderirem à OCDE. Entra também nesse momento o Chile, segundo país da região latino-americana a aceder à organização. A OCDE conta hoje com 37 países-membros, entre os quais muitos considerados emergentes. Nos dias atuais, portanto, a antiga denominação dada à OCDE de clube dos ricos perde muito sentido e, analogamente, a contraposição entre a OCDE e o G77.

A relevância da OCDE está muito relacionada com a promoção de padrões internacionais para políticas públicas nas mais diversas áreas, desde a econômica, financeira, social, até a ambiental, de governança e anticorrupção. Outros objetivos da organização são: defender os princípios democráticos e de livre mercado para estimular o desenvolvimento econômico dos países; investir em estabilidade financeira; ajudar no crescimento do comércio mundial; e propiciar ambiente institucional legal e de compreensão mútua para os seus membros.

Compõem a estrutura da OCDE: o Conselho da OCDE, órgão diretivo e deliberativo máximo da organização, composto por um representante de cada país-membro e mais um representante da Comissão Europeia; os Comitês Especializados, responsáveis por analisar e desenvolver trabalhos em áreas temáticas; e o Secretariado, que oferece suporte técnico, administrativo e logístico à organização e é dirigido pelo secretário-geral.

O relacionamento do Brasil com a OCDE tem início na década de 1990, com a realização de missão exploratória para avaliar o processo de admissão de novos membros e as vantagens, para o Brasil, de aderir a comitês específicos e à organização. O Brasil torna-se membro do Centro de Desenvolvimento da OCDE em 1994 e do Comitê do Aço em 1996. Em 2007, o Brasil é convidado para ampliar o seu engajamento na organização juntamente com outros países emergentes – China, África do Sul, Índia e Indonésia –, que passaram a ser denominados "parceiros estratégicos" da OCDE.

Em 2015, o governo brasileiro assina um acordo de cooperação durante a reunião do Conselho de Paris, com o objetivo de fortalecer a colaboração entre o Brasil e a organização e elabora um plano de trabalho conjunto para o biênio 2016-2017. Em 2017, o Brasil envia pedido formal de acessão à OCDE como um esforço do governo para consolidar as reformas estruturantes e sinalizar o compromisso com o desenvolvimento sustentável e inclusivo, assim como com a modernização da gestão econômica em convergência com os instrumentos e as melhores práticas da OCDE. Hoje em dia, a OCDE considera o Brasil como um parceiro-chave (*key partner*): mesmo não sendo associado, é possível a sua participação como convidado em todos os fóruns da organização.

Atualmente, o governo brasileiro aguarda o convite formal para iniciar as discussões para o processo de acessão, mas já está trabalhando para melhorar as políticas públicas do país, tendo como referência as recomendações e práticas preconizadas pela OCDE. Assim, o governo brasileiro tem ampliado sua exposição aos padrões e princípios da organização, por meio de: i) adesão a seus instrumentos legais; ii) realização de revisões por pares (*peer reviews*); e iii) participação efetivas nos comitês e grupos da OCDE.

4.2 Processo de acessão à OCDE

O processo de acessão à OCDE é adaptado para cada país-candidato. Inicialmente, é elaborado um documento intitulado Roteiro para Acessão (*Accession Roadmap*), que define os comitês da organização que analisarão tecnicamente a legislação, as políticas e as práticas do país, emitindo parecer final sobre sua convergência com o acervo normativo da OCDE e a capacidade e disposição do governo em realizar eventuais ajustes necessários. Na sequência, o país-candidato deve apresentar documento intitulado Memorando Inicial, em que se posiciona sobre cada instrumento do acervo normativo da OCDE, explicando como deve proceder para se adaptar ao conjunto dos regulamentos.

Nessa fase, é esperado que o país-candidato receba missões técnicas de diferentes instâncias da OCDE, para coletar informações e realizar reuniões com autoridades e equipes técnicas. Desse modo, são avaliados o arcabouço normativo e a efetividade das políticas públicas examinadas. Ao final do processo, cada órgão da OCDE encaminhará seu relatório formal ao Conselho de Ministros. Na sequência, serão efetuadas consultas aos presidentes (*chairs*) dos comitês.

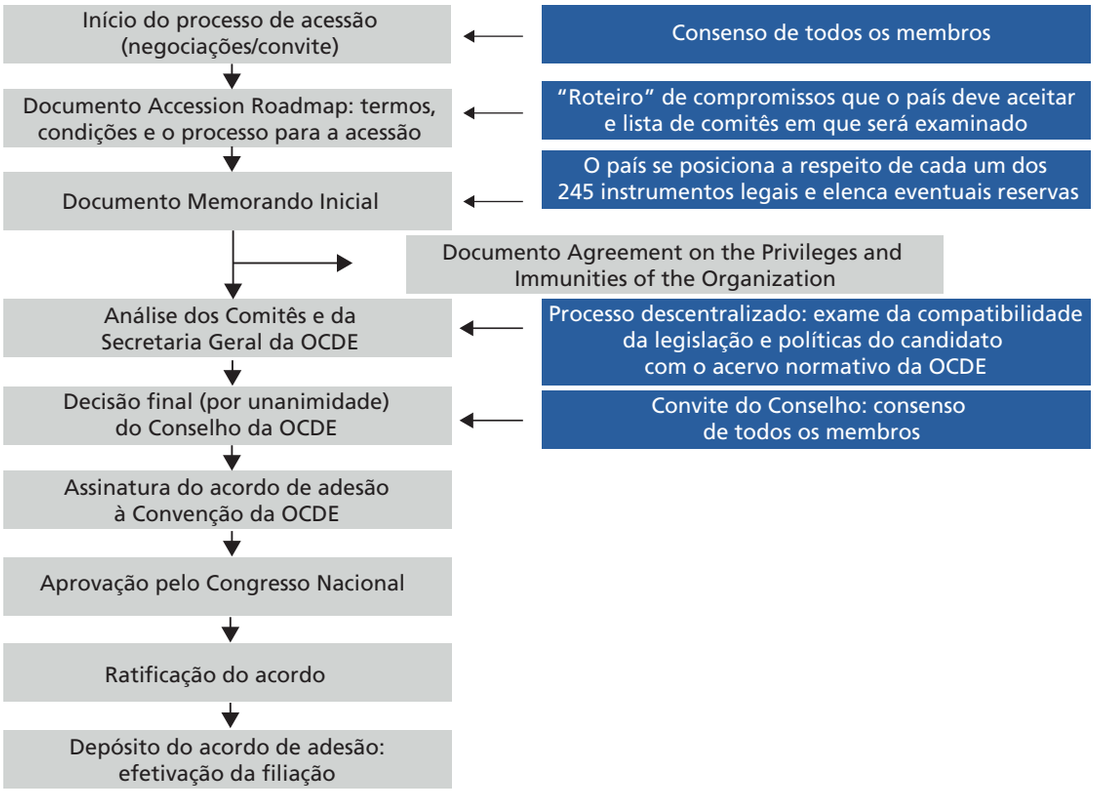
A duração média estimada do processo de acessão é de, aproximadamente, quatro anos. Porém, não há prazo determinado para a sua conclusão, haja vista que isso dependerá da avaliação da capacidade de adaptação do país-candidato aos parâmetros estabelecidos no Roteiro para Acessão, da celeridade em fornecer informações para os comitês, e em responder às recomendações dos órgãos técnicos sobre eventuais mudanças legislativas e boas práticas domésticas.

Ao longo do processo de acessão, espera-se que o país-candidato demonstre disposição para: i) esclarecer às equipes da OCDE as suas políticas públicas e práticas regulatórias; ii) aceitar ser objeto de estudos e revisões por pares (*peer reviews*) em assuntos afetos ao processo de acessão; iii) responder de forma detalhada às solicitações de informação dos comitês e grupos da OCDE; e iv) contribuir para a convergência entre os padrões da OCDE e as práticas, políticas e normas jurídicas internas.

Ao final do processo, o Brasil deverá negociar com a OCDE o documento intitulado Memorando Final (*Final Memorandum*), no qual constará o seu posicionamento final sobre cada um dos instrumentos da organização, inclusive no tocante a eventuais reservas. Aprovado o Memorando Final e os pareceres formais das instâncias que terão avaliado o Brasil, o Conselho deve aprovar por

consenso o efetivo ingresso do país como membro pleno, para que seja realizado o convite à acessão e firmado o protocolo respectivo, que passa, então, por processo de ratificação pelo país acedente. O Brasil está se preparando para receber a carta-convite, logo, estamos no processo que antecede o processo de acessão. Contudo, nossa estratégia inclui antecipação de atendimento aos requisitos que precisam ser atendidos para um país tornar-se membro da organização. Uma síntese das etapas do processo de adesão pode ser visualizada na figura 2.

FIGURA 2
Etapas do processo de acessão: processo individualizado e negociado



Elaboração dos autores.

4.3 Instrumentos legais da OCDE

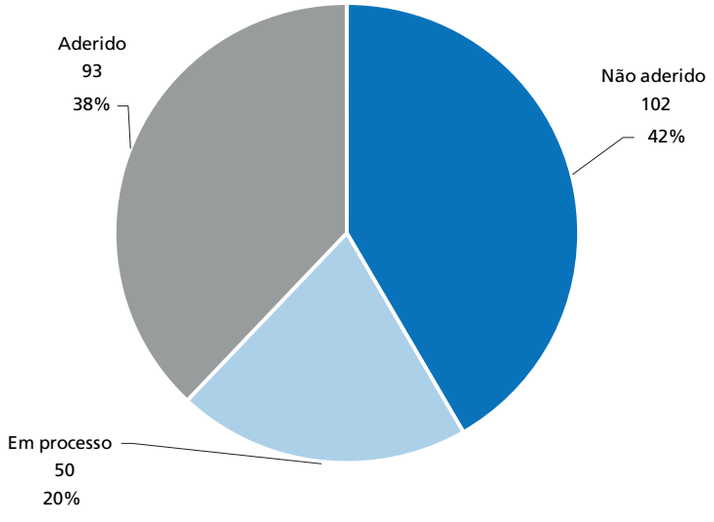
Atualmente, a OCDE possui 245 instrumentos legais em vigor, apresentados em cinco categorias, conforme a seguir.

- Decisões: instrumentos jurídicos da OCDE que são juridicamente vinculativos para todos os membros, exceto aqueles que se abstêm no momento da adoção. Embora não sejam tratados internacionais, eles implicam o mesmo tipo de obrigações legais. Os aderentes são obrigados a implementar decisões e devem tomar as medidas necessárias para tal implementação.
- Acordos internacionais: instrumentos jurídicos da OCDE negociados e concluídos no âmbito da organização. Eles são juridicamente vinculativos para as partes.

- Recomendações: instrumentos legais da OCDE que não são juridicamente vinculativos, mas que possuem uma grande força moral como representação da vontade política dos adeptos. Há uma expectativa de que os aderentes façam o máximo para implementar totalmente uma recomendação. Portanto, os membros que não pretendem fazê-lo geralmente se abstêm quando uma recomendação é adotada, embora isso não seja exigido em termos legais.
- Declarações: instrumentos legais da OCDE que são preparados dentro da organização, geralmente dentro de um órgão subsidiário. Eles geralmente estabelecem princípios gerais ou metas de longo prazo, têm caráter solene e são adotados nas reuniões ministeriais do conselho ou nas comissões da organização. Não são vinculantes.
- Acordo, entendimento e outros: vários instrumentos legais substantivos *ad hoc* foram desenvolvidos no âmbito da OCDE ao longo do tempo, como o Acordo sobre Créditos de Exportação com Apoio Oficial, o Acordo Internacional sobre Princípios de Transporte Marítimo e as recomendações do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD). Não são vinculantes.

Com relação aos instrumentos legais da OCDE, dos 245 instrumentos vigentes, o Brasil já aderiu a 93 e está em processo de adesão a 50 (gráfico 1). Os demais instrumentos então em avaliação ou têm desafios para serem superados.

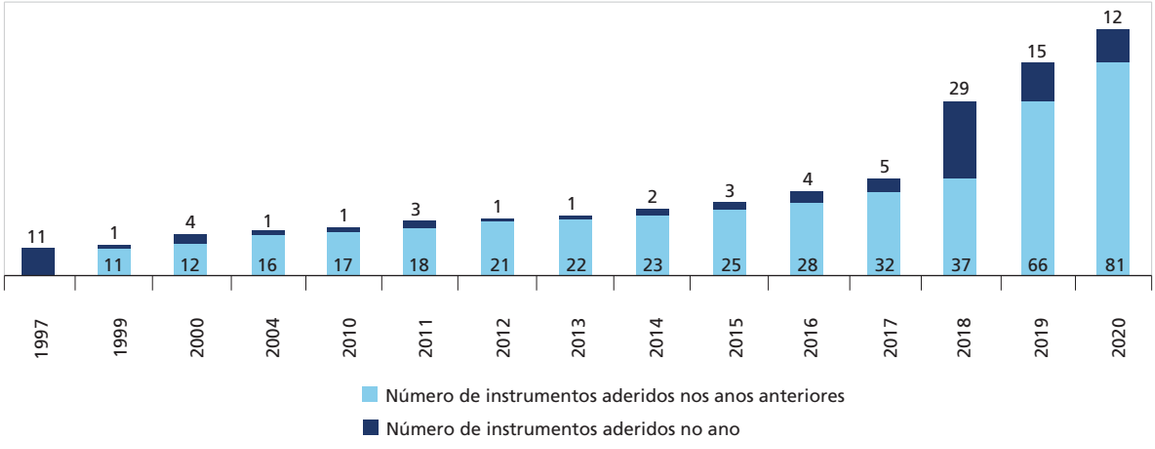
GRÁFICO 1
Situação do Brasil em relação aos instrumentos legais da OCDE (nov./2020)



Elaboração dos autores.

Como observado no gráfico 2, no período de 2018 a 2020, o Brasil aumentou em mais de 200% o número de instrumentos aderidos, passando de 37 (número de instrumentos aderidos até 2017) para 93 instrumentos aderidos (número de instrumentos aderidos até novembro de 2020).

GRÁFICO 2
Evolução do Brasil com relação à adesão aos instrumentos legais da OCDE (nov./2020)



Elaboração dos autores.

Destaca-se que o Brasil encontra-se em processo de adesão a 50 instrumentos da OCDE, sendo 36 da área de meio ambiente. Ademais, o país está em estágio avançado de adesão aos Códigos de Liberalização de Movimentos de Capital e Operações Correntes Invisíveis (OECD/LEGAL/0001 e OECD/LEGAL/0002). Ao aderir aos códigos de liberalização, o Brasil melhorará sua reputação como um agente global responsável, enquanto desfrutará de um melhor acesso aos mercados da OCDE e proteção contra possíveis tratamentos discriminatórios de outros aderentes. Nesse contexto, o Brasil já avançou em diversos aspectos, como a abertura do mercado de aviação, maior abertura do mercado segurador, financeiro, de capitais e serviços. Cabe ainda destacar o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que é um exemplo de êxito dos esforços de convergência às melhores práticas da OCDE pelo Brasil. A agência tem realizado por mais de vinte anos esforços de participação, estudos e convergência de práticas, que a colocou entre as melhores do mundo.

A adesão a instrumentos representa a convergência dos normativos e das políticas públicas brasileiras aos padrões recomendados pela OCDE, promovendo aprimoramento das instituições e regulações em favor da produtividade e do crescimento sustentável, bem como da transparência e eficiência das políticas públicas. A organização oferece ampla gama de estatísticas, indicadores e estudos comparados, que possibilitam aos países adotarem uma estratégia de ações para aprimorar seu desempenho. É o caso, por exemplo, do indicador Product Market Regulation (PMR), que mede a eficiência regulatória desde transportes até serviços. O governo brasileiro vem realizando estudos na busca de oportunidades de reformas que levem à melhoria do arcabouço regulatório, diminuindo burocracias, aumentando eficiência, aumentando segurança jurídica, assim, melhorando o ambiente de negócios e atraindo mais investimentos.

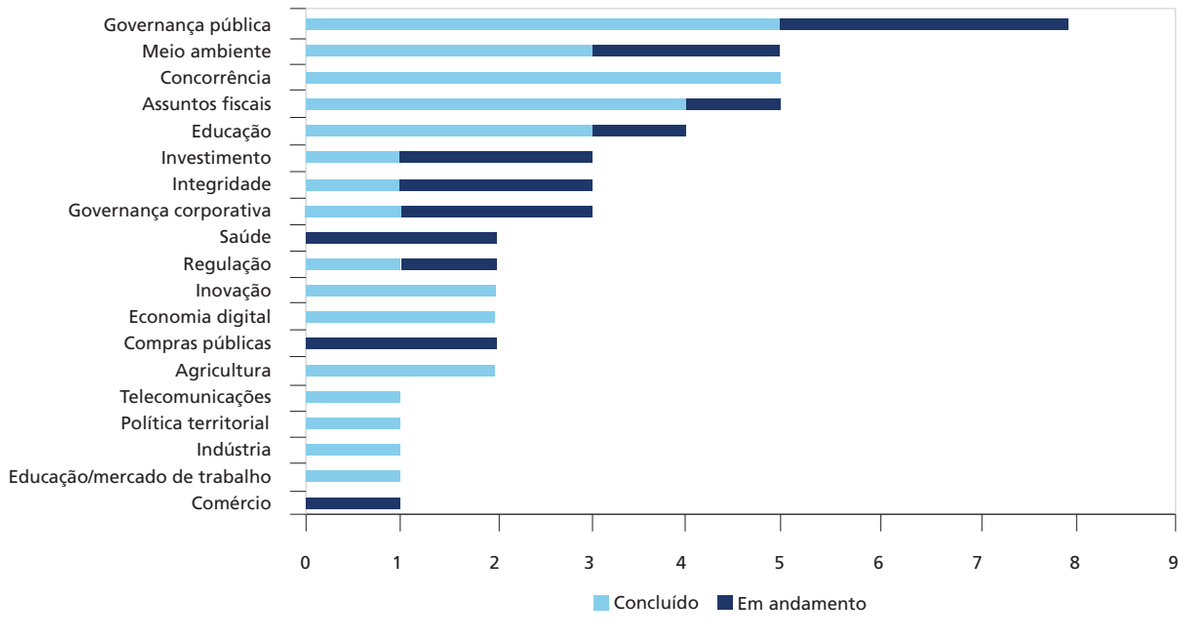
4.4 Estudos e revisões por pares (*peer review*)

As revisões por pares são instrumentos oferecidos pela OCDE que examinam o desempenho de um país em uma área específica, a partir da comparação com melhores práticas identificadas em outros países e com base em instrumentos (recomendações e princípios) aprovados pela OCDE. O estudo auxilia na identificação de progressos, lacunas e dificuldades enfrentadas pelos países e não é feita

apenas por especialistas da OCDE, mas também por servidores públicos de outros países-membros, que participam da revisão incentivando um diálogo aberto que alinha teoria e prática.

Além das revisões por pares realizadas com a OCDE, o Brasil, em parceria com outras instituições, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Embaixada Britânica (por meio do Prosperity Fund), desenvolve estudos para a adesão às melhores práticas e políticas públicas, considerando o arcabouço legal da OCDE. Nesse contexto, o Brasil tem tido ao longo dos anos uma intensa atividade com a organização. Há em andamento em torno de dezoito estudos, e já foram realizados, ao longo dos anos, aproximadamente 34 revisões nas mais diversas áreas de políticas públicas, conforme mostra o gráfico 3. O conjunto de revisões e recomendações da OCDE pode ser considerado um guia de reformas para levar o Brasil a um caminho seguro de transformação para melhores políticas para melhores vidas.

GRÁFICO 3
Estudos realizados ou em andamento relacionados aos temas principais (nov./2020)



Elaboração dos autores.

4.5 Comitês e grupos da OCDE

A OCDE possui mais de duzentos fóruns de discussão, tratando das mais diversas temáticas de políticas públicas. O Brasil é o país não membro que possui a maior participação nos comitês e grupos de trabalho. Atualmente, é membro associado de quatorze fóruns e membro participante de 25 fóruns da organização.

Como membro associado, o Brasil possui direitos e deveres semelhantes aos dos membros plenos, em foros afetos ao combate ao suborno internacional, à cooperação tributária e à avaliação internacional de estudantes, por exemplo. Como membro participante, o país apenas não pode participar das reuniões confidenciais (equivalente a observador regular) em comitês como governança pública, comércio, estatística, agricultura, investimento, defesa do consumidor e governança corporativa, entre outros.

Como é considerado um parceiro-chave da organização, o Brasil pode participar, na modalidade de convidado, de todos os fóruns, proporcionando ao país a troca de experiências com os demais, além de ser uma oportunidade de influenciar nas decisões, bem como apresentar as boas práticas desenvolvidas no país. Destaca-se que, além da participação em reuniões, o Brasil também tem feito parte de estudos e das discussões sobre revisões e criação de novos instrumentos.

5 ESTRATÉGIA BRASIL-OCDE

O Brasil busca melhorar suas políticas públicas alinhando-as às melhores práticas internacionais e convergindo indicadores-chaves para o perfil da OCDE. O país também procura obter mais voz na definição de novos padrões, garantindo os interesses brasileiros; e acesso a ambiente de segurança e confiança para investimentos e prosperidade.

A governança do processo de preparação para acessão do Brasil à OCDE foi organizada; aderimos a 93 de 245 instrumentos; temos participação plena nos comitês do aço, concorrência e GT antissuborno e participação ativa em diversos outros; contabilizamos 39 estudos e revisões, concluídos ou em andamento. Registra-se, ainda, a revisão por pares de centro de governo, que está em curso; a aproximação de todos os ministérios para diagnóstico de convergência e maior engajamento; realização de parcerias com Academia, BID, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Iniciativa Financeira do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (United Nations Environment Programme Finance Initiative – UNEP-FI), Ipea, entre outros; e destaca-se maior aproximação do Brasil à OCDE no contexto da pandemia da Covid-19.

A estratégia de preparação para acessão do Brasil à OCDE engloba três eixos: i) articulação e comunicação; ii) Mais Brasil na OCDE; e iii) alinhamento às melhores práticas. O primeiro eixo, articulação e comunicação, tem foco na campanha Brasil-OCDE para recebimento da carta-convite para início do processo formal de acessão, fechamento de parcerias para angariar apoio externo e capacidade de execução. O segundo, Mais Brasil na OCDE, visa aproximação sucessiva aos comitês temáticos da organização, por meio da priorização e do planejamento de execução de pré-requisitos para associação aos comitês (participação, revisões, instrumentos-chaves e dados). O terceiro eixo, alinhamento às melhores práticas, consiste em tática antecipativa, com mobilização de ministérios para avaliação e elaboração de planos de ação de convergência a instrumentos, execução das revisões da OCDE e aceleração de reformas, para redução do tempo formal de acessão. Esse processo traz ganhos imediatos, pois assim o Brasil já vai se beneficiando da aproximação à organização. Nesse sentido, estamos nos preparando para dialogar com o conjunto dos comitês da OCDE, com estrutura de grupos de trabalho interministeriais espelhando esses mesmos comitês da organização, conforme mostra a figura 3.

FIGURA 3
Áreas temáticas: diálogo com comitês

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Esta figura foi baseada em dados preliminares.

2. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em outras palavras, em observância a valores como governança, coordenação, integração, olhar transversal, gestão de riscos, atuação multinível, formação de lideranças e gestão do conhecimento, caminhamos rumo à OCDE, observando dois ritos: o rito da acessão e o da convergência, sintetizados na figura 4.

FIGURA 4
Ritos da acessão e da convergência

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

6 BENEFÍCIOS DA ACESSÃO À OCDE PARA O BRASIL

O processo de acessão à OCDE é uma oportunidade de o país realizar trocas de experiências e adotar as melhores práticas internacionais em políticas públicas, além de ter um alinhamento com os países mais desenvolvidos e indicadores favoráveis ao crescimento e progresso. Ademais, proporcionará uma maior inserção econômica internacional e melhoria do ambiente de negócios, bem como trará ao Brasil a oportunidade de aprofundar a cooperação e integração regional na América Latina.

Esse processo é uma sinalização aos investidores de que o país segue as melhores práticas internacionais, uma vez que o Brasil terá um selo de qualidade para investimentos sustentáveis e duradouros. Assim, ele será um dos maiores mercados emergentes a ter governança e legislação econômicas compatíveis com os padrões exigentes da organização. Destaca-se ainda que a OCDE é uma fonte de dados comparáveis e de ferramentas de análise e monitoramento que auxiliará o Brasil a identificar e medir as questões econômicas, sociais e ambientais, podendo, assim, evoluir as políticas públicas do país, proporcionando uma melhor qualidade de vida aos brasileiros. A figura 5 sintetiza a missão da OCDE.

FIGURA 5
Missão da OCDE

Elaboração dos autores.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Alguns dos principais benefícios da entrada do Brasil na OCDE são:

- maior atratividade de investimentos internacionais;
- melhoria do ambiente de negócios;
- maior confiança dos agentes econômicos;
- aumento da credibilidade internacional;
- aceleração das reformas estruturais;
- abertura comercial;

- mitigação dos custos de financiamento;
- aperfeiçoamento das políticas públicas, tendo por consequência maior racionalidade e eficiência;
- fortalecimento e modernização institucional;
- oportunidade de discutir melhores práticas de políticas públicas em um contexto multilateral;
- maior transparência; e
- maior confiança dos agentes econômicos.

Ao entrar na OCDE, o Brasil poderá desfrutar de posição estratégica privilegiada na arquitetura financeira internacional, pois será o único país a fazer parte simultaneamente da OCDE, dos BRICS e do G20. Esses grupos recorrentemente formulam posições comuns e influenciam o curso da economia global. Portanto, ser membro pleno da OCDE aproximará o Brasil dos debates internacionais, além de poder ter voz e voto nas decisões globais que ali estão sendo discutidas, ampliar a troca de experiências e divulgar políticas públicas brasileiras bem sucedidas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a expor como o processo de acessão do país à OCDE, coordenado pelo CdG, pode servir como catalisador de políticas públicas mais efetivas e eficientes em prol do cidadão a partir da análise da atual governança pública em prática no Brasil. Conforme ficou claro, houve importantes avanços institucionais no Brasil com relação ao tema de governança pública nos últimos anos. Cita-se, por exemplo, a edição do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe a respeito da política de governança pública e institui o Comitê Interministerial de Governança, e também o Decreto nº 9.920/2019, que cria o Conselho Brasil-OCDE.

Esse conselho vem desempenhando relevantes trabalhos a fim de preparar a acessão do Brasil à OCDE, demonstrando a importância de se ter o CdG na condução de todo o processo. Exemplos ilustrativos são a elaboração da estratégia de governo como elemento preparatório do ingresso na organização e as ações de convergência das políticas públicas nacionais aos altos padrões da organização da maneira mais rápida possível.

É essencial, nesse sentido, a participação coordenada de todo o CdG na estratégia de acessão e na política de governança pública do governo como um todo, assim como a aproximação dessas duas iniciativas. Isso aumentaria as chances de se promover maior institucionalização e assimilação dos efeitos positivos da acessão e maximizaria a chance de êxito. Além disso, conferiria diretriz mais clara às principais políticas públicas nacionais, garantindo maior alinhamento às melhores práticas internacionais. Em suma, sobre a preparação do processo de acessão do Brasil à OCDE, registra-se a situação relacionada a seguir, em 2020.

- Articulação com os ministérios setoriais, objetivando o diagnóstico da compatibilidade do arcabouço normativo da OCDE com a legislação e as políticas públicas nacionais. Houve em torno de quinhentas manifestações recebidas e analisadas.
- Identificação dos principais gargalos e pontos críticos para o processo de acessão.
- Coordenação da revisão por pares de centros de governo (*Peer Review CoG*), contratada com

a OCDE, com o intuito de estabelecer um centro integrado e estruturado de governo a fim de criar ambientes institucionais mais seguros, confiáveis e favoráveis para uma coordenação estratégica, priorização, acompanhamento, avaliação e comunicação de políticas públicas de maneira eficiente e eficaz, visando à obtenção de resultados para a sociedade.

- Mobilização de parceiros externos como ENAP, Ipea, ABDI, BID, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros, para apoiar no processo de acessão e convergência.
- Articulação do processo de acessão com os entes federados para promoção da convergência das políticas locais aos padrões da OCDE, promovendo mais coerência e integração com as políticas públicas federais.
- O Brasil tem o *status* de associado (*full right*) em 14 fóruns da OCDE, e de participante, (*attending non-confidential sessions only*), em 25. Para os demais fóruns, o Brasil possui *status* de convidado, uma vez que é considerado um parceiro-chave pela organização. Destaca-se que a Casa Civil é o representante do Brasil no Comitê de Governança Pública da OCDE.
- Dos 245 instrumentos legais da OCDE, o Brasil já aderiu a 93 (12 adesões em 2020) e 50 estão em processo de adesão junto à organização. Os demais instrumentos (102) estão em avaliação ou têm desafios para serem superados.

Algumas prioridades já se encontram definidas para 2021, como a implementação dos grupos temáticos interministeriais para elaboração e execução do Plano de Ação de Convergência e de Participação nos Fóruns da OCDE; a operacionalização de um painel gerencial de monitoramento da convergência à OCDE; a implementação do plano de ação decorrente da revisão por pares do CdG; e a finalização do projeto de atualização da página OCDE no *site* da Casa Civil. Restam diversos desafios ainda no horizonte, entre os quais se destacam a necessidade de maior integração de outros poderes e da sociedade civil com o processo de acessão. Por fim, para o governo brasileiro, a OCDE é o caminho plenamente seguro para cumprirmos o nosso destino de construir um Brasil plenamente democrático, aberto ao mundo, inclusivo e desenvolvido.

REFERÊNCIAS

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Chile's accession to the OECD. **OECD**, Paris, 7 maio 2010. Disponível em: <https://www.oecd.org/chile/chilesaccessiontotheoecd.htm>. Acesso em: 11 nov. 2020.

_____. Global OECD boosted by decision to open membership talks with Colombia and Latvia with more to follow. **OECD**, Paris, 30 maio 2013. Disponível em: <https://www.oecd.org/mcm/global-oecd-boosted-by-decision-to-open-membership-talks-with-colombia-and-latvia-with-more-to-follow.htm>. Acesso em: 11 nov. 2020.

_____ . Brasil: uma cooperação mutualmente benéfica. **OECD**, Paris, 2019. Disponível em: <http://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/brasil.htm>. Acesso em: 9 nov. 2020.

REUTERS. Brazil is seeking to join the OECD despite its political crisis. **Fortune**, 31 maio 2017. Disponível em: <https://fortune.com/2017/05/30/brazil-oecd-membership-temer/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

ACESSÃO DO BRASIL À OCDE E A POLÍTICA FISCAL INTERNACIONAL BRASILEIRA[1]

Sergio André Rocha[2]

SINOPSE

A acessão do Brasil ao quadro de membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem gerado relevantes debates tributários. O foco deste artigo é analisar quais seriam as potenciais repercussões no campo fiscal, considerando a política fiscal internacional brasileira. Especial atenção foi dedicada à política brasileira de celebração de tratados internacionais, que tem importantes pontos de divergência do padrão estabelecido na Convenção Modelo da OCDE, e às regras de preços de transferência, que atualmente são objeto de revisão em trabalho conjunto da Receita Federal e a OCDE.

Palavras-chave: OCDE; política fiscal internacional brasileira; convenções tributárias; preços de transferência; transparência fiscal.

ABSTRACT

Brazil's accession to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) has triggered relevant tax debates. The purpose of this article is to comment on the potential tax repercussions of Brazil joining the OECD. The analysis will take into account the country's international tax policy. Notably, we took into consideration Brazil's tax treaty policy, which has significant divergencies from the standard established in the OECD Model Convention. We also considered the country's transfer pricing rules, which are currently under review in a joint work carried out by the OECD and Brazil's tax administration (Receita Federal).

Keywords: OECD; Brazil's international tax policy; tax conventions; transfer pricing; tax transparency.

JEL: H25; H26; K34.

Artigo recebido em 16/11/2020 e aprovado em 7/12/2020.

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que, em 2017, o Brasil enviou à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) um pedido para ingresso em seu quadro de países-membros. Embora esta decisão certamente não tenha sido motivada primariamente por objetivos fiscais, desde então debate-se de forma intensa quais seriam as consequências, em termos de política tributária, da entrada brasileira nos quadros da organização.

Essas questões tornam-se ainda mais relevantes tendo em vista os pilares sobre os quais se sustenta a política fiscal internacional do Brasil, que não raro divergem dos padrões e recomendações adotados pela OCDE.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi28art2

2. Professor de direito financeiro e tributário da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); e livre-docente em direito tributário pela Universidade de São Paulo (USP).

Com efeito, historicamente a tributação internacional iniciou-se com os debates a respeito da celebração de tratados internacionais com a finalidade de evitar a dupla ou múltipla tributação da renda por dois ou mais países (Rocha, 2017, p. 51-53). Neste campo, considera-se a *política internacional de celebração de acordos internacionais* adotada pelos países.

O Brasil iniciou a assinatura de tratados contra a dupla tributação da renda na década de 1960. A primeira convenção do país a entrar em vigor foi assinada com o Japão, em 1967.

Como veremos adiante, a política brasileira de celebração de tratados internacionais tributários diverge, em vários aspectos, do padrão adotado pela OCDE em sua Convenção Modelo (Rocha, 2017, p. 21-161), razão pela qual questiona-se a respeito dos potenciais impactos da entrada do Brasil na OCDE em relação a este tema.

Uma área que veio se tornando cada vez mais importante ao longo das últimas décadas, e, de forma ainda mais acentuada, nos últimos dez anos, refere-se ao controle dos chamados preços de transferência, que cuidam, principalmente, da precificação de transações entre partes relacionadas.

Também aqui o Brasil, desde a edição inaugural de suas regras em 1996,[3] adotou uma sistemática que em diversos aspectos se distancia daquela que se extrai das recomendações da OCDE (Rocha, 2017, p. 163-172), como ficou inclusive reconhecido em relatório preparado em conjunto pela Receita Federal do Brasil (RFB) e a OCDE (OECD e RFB, 2019b).

Outro campo relevante da política fiscal internacional brasileira é a tributação dos lucros auferidos por controladas e coligadas de empresas brasileiras no exterior (Rocha, 2016a). Mais uma vez temos um tema em que as regras brasileiras descasam daquelas que são recomendadas pela OCDE (OECD, 2015) e encontradas na legislação interna de seus membros.

A transparência fiscal internacional é também um tópico que se tornou protagonista nos debates internacionais mais recentes. Nesta matéria, ao contrário do que vimos nos casos anteriores, o Brasil se encontra já alinhado às recomendações da OCDE (Rocha, 2015).

Por fim, uma das matérias mais estudadas em tributação internacional nos últimos anos é o combate aos chamados planejamentos tributários agressivos. Aqui também há um alinhamento de princípio entre as práticas brasileiras e os padrões defendidos pela OCDE (Rocha, 2017).

É possível, portanto, estabelecermos cinco grandes temas de política fiscal internacional, relevantes para o Brasil e para os debates de acessão do país ao quadro de membros da OCDE, conforme a seguir:

- celebração de tratados internacionais tributários;
- controle dos preços de transferência;
- tributação de lucros de controladas e coligadas no exterior;
- transparência fiscal internacional; e
- combate ao planejamento tributário agressivo.

3. Lei nº 9.430/1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9430.htm>.

Este artigo comentará apenas o primeiro e o segundo tema (política de celebração de tratados internacionais e preços de transferência, respectivamente). Esta opção se justifica pelo caráter essencialmente doméstico das regras de tributação de lucros de controladas e coligadas no exterior, e pelo fato de, em relação aos temas transparência fiscal e combate ao planejamento fiscal agressivo, já haver um alinhamento de política fiscal entre as posturas brasileiras e as recomendações da OCDE.

2 ENTRADA DO BRASIL NA OCDE E POLÍTICA BRASILEIRA DE CELEBRAÇÃO DE TRATADOS TRIBUTÁRIOS

2.1 Cronologia dos tratados tributários do Brasil

Como mencionamos, o Brasil começou a assinar convenções para dupla tributação na década de 1960. O primeiro tratado do país a entrar em vigor foi com o Japão em 24 de janeiro de 1967. A maioria dos tratados fiscais do país vigentes (21 de 33 tratados) foi assinada quando os Modelos da OCDE de 1963 e 1977 estavam em vigor. Além disso, dez tratados foram firmados antes de o primeiro Modelo da Organização das Nações Unidas (ONU) ser promulgado.

2.2 Impulso inicial da política brasileira de celebração de tratados internacionais: por que o Brasil começou a assinar tratados tributários?

Até a entrada em vigor da Lei nº 9.249/1995, o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) incidia em bases territoriais. O regime de tributação em bases mundiais para pessoas jurídicas foi estabelecido pela primeira vez pelo art. 25 da referida lei, o qual entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 1996. Portanto, como apontado por Andrade (2008, p. 188-189), a maioria dos tratados brasileiros foi assinada quando o Brasil ainda tinha um regime territorial de tributação das rendas corporativas.

Considerando-se o cenário descrito, é apropriado questionar qual seria a motivação do Brasil para começar a assinar tratados tributários antes de 1996, uma vez que eles apenas poderiam limitar a tributação brasileira de fonte, em um período no qual o país não tributava seus residentes – pessoas jurídicas – sobre rendimentos de fonte estrangeira.

Seria possível argumentar que evitar a dupla tributação da renda é apenas um dos objetivos de uma convenção tributária, a qual também objetiva promover a transparência mediante a troca de informações, disponibilizar instrumentos para o combate à evasão fiscal internacional e ao planejamento fiscal "agressivo", evitar a discriminação entre nacionais, entre outros (Rocha, 2009; Vasconcelos, 2005; Baker, 2005). Todavia, poder-se-ia contra-argumentar que estes outros objetivos das convenções tributárias tornaram-se muito mais relevantes recentemente – significativamente mais importantes agora que nos anos 1960, 1970 e 1980.

Luís Eduardo Schoueri aponta esse aparente paradoxo de um país com tributação da renda das pessoas jurídicas de base territorial assinando tratados para evitar a dupla tributação da renda.[4]

4. Na verdade, pode-se questionar a utilidade da celebração de tratados internacionais por países em desenvolvimento em qualquer caso, uma vez que a existência da convenção irá limitar sua tributação de fonte (Miller, 2015, p. 71). É como afirma Ngantung (2014, p. 531): "na prática, é possível observar que países em desenvolvimento continuam a assinar tratados tributários como um 'sinal' de que aquele país dá boas-vindas a investimento estrangeiro".

Em suas palavras,

> a conclusão de um acordo para evitar a bitributação apenas teria razão de ser – na perspectiva reinante da territorialidade pura – caso trouxesse alguma vantagem ao país onde se localizava o investimento. Esses acordos não eram, portanto, vistos consensualmente como mecanismo pelo qual ambos os países aceitavam reduzir suas próprias bases a fim de se evitar a bitributação. Da perspectiva brasileira (territorial), o Brasil seria aquele que acabaria por perder sua legítima base tributária (pois o país de residência não teria legitimidade para aquela tributação) (Schoueri, 2002, p. 268).

Dessa maneira, como corretamente apontado pelo citado autor, o principal motivo para o Brasil celebrar tratados internacionais tributários nesta época era incentivar o investimento estrangeiro direto.[5]

Essa opinião – de que a intenção do Brasil ao assinar tratados tributários foi incentivar o investimento estrangeiro direto – é corroborada por Francisco Dornelles. De acordo com suas palavras, "não se pode garantir que esses acordos vão canalizar maiores investimentos desses países para o Brasil. Mas pode-se afirmar com toda a certeza que, sem os acordos, os residentes desses países não têm condições de investir no Brasil" (Dornelles, 1978, p. 254).[6] A razão para a conclusão de Dornelles era que, àquela época – seu texto é da década de 1970 –, alguns países não possuíam regras domésticas que autorizassem a compensação de créditos de impostos pagos no exterior na ausência de um tratado tributário. Assim sendo, na falta de um tratado haveria dupla tributação, o que, na visão do autor, teria um impacto negativo sobre investimento estrangeiro direto.

Os comentários de Dornelles são um testemunho em primeira mão acerca da história dos tratados celebrados pelo Brasil. Com efeito, ele foi presidente da Comissão de Estudos Tributários Internacionais do Ministério da Fazenda de 1972 a 1980. Ademais, ele foi o negociador chefe dos tratados brasileiros assinados com os seguintes países: Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Japão, Luxemburgo e Noruega.

O principal foco dos tratados brasileiros, portanto, no período da tributação corporativa territorial, era incentivar o investimento estrangeiro direto. Esta é uma das razões para a inclusão de regras de *tax sparing* ou *matching credit* em todos os tratados brasileiros em vigor assinados com países desenvolvidos. Como destaca Dornelles (1978, p. 251),

> os acordos para evitar a dupla tributação da renda entre países desenvolvidos e em desenvolvimento devem, também, conter cláusulas destinadas a incentivar o reinvestimento e a criar condições que levem os países desenvolvidos a permitirem que os rendimentos derivados de um país em desenvolvimento e recebidos por seus residentes tenham uma tributação mais reduzida do que os rendimentos produzidos dentro do seu próprio território. Este objetivo é atingido através da isenção fiscal e do *tax sparing*.

As posições mencionadas de Francisco Dornelles e Luís Eduardo Schoueri são confirmadas pela Exposição de Motivos da convenção celebrada entre Brasil e Japão, encaminhada ao presidente da República pelo ministro das Relações Exteriores em 5 de maio de 1967, da qual os seguintes parágrafos foram extraídos.

> Em consonância com as medidas que o governo vem adotando no sentido de criar no Brasil condições mais favoráveis à atração de investimento estrangeiro e disciplinar a tributação de rendimentos provenientes

5. Para Martel *et al.* (2010, p. 5), de uma maneira geral, a principal razão para países importadores de capital assinarem tratados internacionais – independentemente de seu sistema de tributação ser territorial ou em bases mundiais – é porque "eles acreditam que ao celebrarem tais tratados eles se tornarão uma jurisdição mais atrativa para investimento estrangeiro direto". Ver, também, Ngantung (2014, p. 539), Vogel (1988, p. 487) e Easson (1999, p. 15-19; 2004, p. 52-61).

6. Ver, também, Borges (1992, p. 146), Moreira (2016, p. 217) e Duarte Filho (2016, p. 163).

> de inversões estrangeiras no país, realizaram-se negociações com o governo japonês visando à conclusão de um acordo entre o Brasil e o Japão destinado a evitar a bitributação da renda e do capital.
>
> As convenções para evitar a dupla tributação de rendimentos inserem-se, hoje, entre os instrumentos internacionais de caráter econômico-financeiro de grande importância, pois, conforme reconhecido pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, constituem meio eficaz para o afastamento ou abrandamento das barreiras fiscais que entravam o movimento mundial de investimentos.
>
> Do lado brasileiro, o panorama econômico nacional, já livre das distorções conjunturais dos períodos anteriores, se traduz por condições propícias ao desenvolvimento equilibrado e harmônico da economia do país. *Face a esse quadro, e lançando-se à retomada do desenvolvimento econômico, o governo brasileiro tomou consciência de que, para se obter um volume de investimentos compatível com a necessidade de crescimento, torna-se indispensável a colaboração do capital estrangeiro, público e privado, seja sob a forma do capital propriamente dito, seja sob a forma de "know-how" e assistência técnica*. Conjugaram-se, assim, por via de consequência, o nosso ponto de vista e o do governo japonês sobre a necessidade de examinar os problemas de bitributação no quadro das relações econômico-financeiras dos dois países, e se iniciaram no Brasil as negociações concluídas em Tóquio, no fim do ano passado, das quais resultou a convenção assinada formalmente, em nome do governo brasileiro, por ocasião da visita oficial do embaixador Juracy Magalhães ao Japão (grifo nosso).

A esta altura, vale a pena observar que a política brasileira de celebração de tratados neste período, focada na atração de investimentos estrangeiros diretos, era guiada pela política econômica do regime militar (Schoueri, 2015, p. 43).

O primeiro presidente do regime militar, general Castelo Branco, editou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Um dos objetivos do PAEG era estimular o fluxo de capital estrangeiro, bem como a cooperação técnica e financeira internacional (Brasil, 1964, p. 16).

Entre 1967 e 1974 o Brasil viveu o período conhecido como "milagre econômico", quando o país teve anos de alto crescimento. Um dos pilares deste período era o investimento externo direto, o qual cresceu significativamente (Lago, 2014, p. 233).

Segundo Hermann (2011, p. 67), "a forte expansão econômica em 1968-73 no Brasil refletiu também a forte entrada de capital no país: os investimentos externos diretos (aqueles aplicados diretamente à produção de bens e serviços) e os empréstimos em moeda cresceram continuamente no período (exceto em 1972, no primeiro caso, e em 1973, no segundo)".

Percebe-se claramente que a busca por investimento externo direto por meio da assinatura de convenções tributárias não era um esforço isolado. De fato, esta iniciativa era parte de um objetivo maior para o Brasil.

Tal fato – sem desconsiderar que o país vivia uma ditadura – pode explicar a razão de os primeiros tratados brasileiros terem sido aprovados tão rapidamente. Com efeito, a revisão da cronologia das convenções celebradas pelo Brasil indica que até o final da ditadura militar, em 1985, os tratados tributários normalmente entravam em vigor dentro de um ano após a sua assinatura – situação bastante diferente do que ocorre atualmente, quando os tratados internacionais demoram anos para entrar em vigor (Rocha, 2015, p. 146).

A constatação de que a maioria dos tratados brasileiros foi celebrada antes de o Brasil ter um regime de tributação em bases mundiais para pessoas jurídicas reforça o foco da política fiscal brasileira que busca assegurar maior competência para o país de fonte (Borges, 1992, p. 146). A defesa de maiores poderes para tributação na fonte há muito é feita pelos países importadores de capital (Schindel e

Atchabahian, 2005, p. 25), e é uma tradição em países latino-americanos,[7] a qual foi bem refletida na Convenção Modelo da Sociedade das Nações de 1943.[8]

2.3 Os impactos dos Modelos de Convenção da OCDE e da ONU sobre a política de celebração de tratados do Brasil

2.3.1 Breves comentários sobre a estrutura dos Modelos de Convenção da OCDE e da ONU

Sabe-se que a maior distinção entre o Modelo de Convenção da OCDE e o da ONU é que este último tem como padrão assegurar maiores competências tributárias para os países de fonte, normalmente importadores líquidos de investimentos externos (Pires, 1989, p. 260).[9]

Na introdução do Modelo da ONU está registrado que ele,

> em geral, favorece a chamada competência tributária dos "países de fonte" sob um tratado tributário – o poder tributário do país que recebe o investimento – em comparação àqueles do país de residência do investidor. Há muito tempo este tema tem sido considerado de grande importância para os países em desenvolvimento, embora seja uma posição que alguns países desenvolvidos também busquem em seus tratados bilaterais (United Nations, 2017, p. iii).

Segundo Rohatgi (2005, p. 104), as diferenças entre os Modelos da OCDE e da ONU "são relevantes. A CM ONU coloca mais ênfase na tributação da fonte, em contraste com o Modelo da OCDE, largamente baseado na tributação de residência. Aquele também ressalta o papel dos tratados tributários de promoverem um maior fluxo de investimentos para países em desenvolvimento". A esse respeito, há as seguintes palavras de Tôrres (2001, p. 497-498):

> o Modelo da ONU (*the UN Model*), publicado em 1980, privilegia o princípio da territorialidade, em face do análogo Modelo da OCDE, constituindo, de certa forma, um compromisso de relacionamento congruente entre aquele princípio e o da tributação da renda mundial – o da universalidade. Ou seja, mesmo sendo o da renda mundial (universalidade) o princípio adotado pelos Estados contratantes, as disposições do modelo fazem privilegiar a tributação de base territorial, típica do Estado da fonte dos rendimentos. Por este motivo, apresenta-se como o mais adequado a ser utilizado, não apenas nas relações entre países desenvolvidos e os países em via de desenvolvimento, mas também naquelas relações entre países em vias de desenvolvimento (entre si).

Francisco Dornelles, que foi representante brasileiro no Comitê de Especialistas da ONU que elaborou o modelo desta entidade, foi crítico do resultado final alcançado. Segundo Dornelles (1988, p. 201), "apesar de sua proclamada intenção de favorecer os Estados em desenvolvimento, o Modelo das Nações Unidas não está baseado no princípio da fonte, como seria de esperar, mas no do domicílio, embora admitindo, em muitos pontos, a tributação também no país de origem".[10]

7. Albacete e Juan (2005, p. 467) notam que em diversas ocasiões o Instituto Latino-Americano de Direito Tributário (ILADT) emitiu resoluções defendendo que a reserva de maior competência para os países de fonte deveria ser adotada pelos países latino-americanos. Ver, também, Costa (1970, p. 42-45), Uckmar (2003, p. 104) e Vogel (1998, p. 11).

8. Ver Rohatgi (2005, p. 65).

9. Os comentários de Lennard (2008, p. 25) sobre o tema explicitam bem a questão, quando ele afirma que "as principais diferenças entre os dois modelos se referem à maior renúncia de poderes tributários pelo país de fonte. Tradicionalmente tem-se dito que o Modelo da OCDE é mais um modelo para o 'país de residência' (portanto, reduzindo poderes tributários dos países de fonte e sendo em geral mais favorável aos países exportadores de capital) e o Modelo da ONU é mais um modelo orientado para o 'país de fonte', normalmente preferível para o país que recebe o investimento. Esta ainda é uma análise procedente, embora tenhamos que reconhecer que há uma certa confusão sobre esta distinção, e sobre os interesses e preferências de países desenvolvidos e em desenvolvimento em particular".

10. Ver Duarte Filho (2016, p. 158-159).

É relevante transcrever o testemunho deste autor sobre os bastidores das discussões na ONU na íntegra a seguir.

> Desde o início dos trabalhos, os peritos provenientes de países em desenvolvimento criticaram a estrutura do Modelo de Acordo elaborado pela OCDE, porque este "confere o direito de tributar ao Estado de residência dos investidores e só secundariamente ao Estado no qual o rendimento foi gerado" e também porque ele "exige que o Estado receptor de capitais abra mão de impostos sobre os rendimentos decorrentes dos investimentos em número excessivamente grande de casos". Os mesmos peritos – insistindo na necessidade de mudar os conceitos incluídos no Modelo da OCDE – entendiam que o modelo a ser elaborado pelo grupo deveria consagrar o princípio de tributação exclusiva no país de origem do rendimento (país de fonte) e, consequentemente, a não incidência de imposto no país de residência do beneficiário da renda.
>
> Já os peritos dos países desenvolvidos defenderam o ponto de vista, que prevaleceu, de que o grupo deveria tomar como base para o trabalho o modelo preparado pela OCDE, nele introduzindo modificações destinadas a ampliar o direito de tributar do país em desenvolvimento – importador de capital (Dornelles, 1988, p. 196-197).

Assim, o Modelo da ONU ficou sendo basicamente o Modelo da OCDE, com uma série de modificações tendentes a firmar "prioridade" – não a exclusividade – do princípio da fonte.[11]

Esta visão – de que houve uma influência muito abrangente da Convenção Modelo da OCDE sobre o Modelo da ONU – é corroborada por Philip Baker, que afirma que "o Modelo da ONU de 1980 consiste, em essência, do Modelo da OCDE com 27 adaptações, diversas das quais não foram muito populares com países em desenvolvimento" (Baker, 2005, p. A-7).[12]

De fato, de uma perspectiva meramente estrutural os Modelos da ONU e da OCDE são praticamente idênticos. As maiores diferenças entre eles, em suas versões mais atuais, consistem na ausência do art. 14 (Serviços Pessoais Independentes) no Modelo da OCDE, e, como apontado por Lang (2010, p. 27), em algumas divergências pontuais no "artigo 5 (Estabelecimento Permanente), no artigo 7 (Lucros das Empresas), no artigo 9 (Empresas Associadas), no artigo 10 (Dividendos), no artigo 11 (Juros), no artigo 12 (*Royalties*), no artigo 13 (Ganhos de Capital) e no artigo 21 (Outros Rendimentos)".[13] A partir de 2017 o Modelo da ONU passou a incluir um dispositivo específico sobre a tributação de serviços técnicos, o art. 12-A, que não existe no Modelo da OCDE, e, no ano de 2020, foi proposta a inclusão de um art. 12-B no Modelo da ONU, sobre a tributação de serviços digitais automatizados – enquanto a OCDE segue buscando um modelo tributário para lidar com a digitalização da economia.

Os comentários citados destacam um aspecto relevante quando se pretende comparar os tratados celebrados por um país com os Modelos da OCDE e da ONU: uma vez que este se baseou naquele, suas estruturas básicas são muito próximas, sendo relevantes para análise os dispositivos em que são identificadas diferenças entre os modelos.

Conforme foi destacado, muitas convenções tributárias brasileiras foram assinadas antes da publicação do primeiro Modelo da ONU. Nada obstante, mesmo antes da formalização desta Convenção Modelo ela já se encontrava em discussão, com participação ativa do Brasil. Em outras

11. Ver Dornelles (1979, p. 49-52), Borges (1992, p. 148), Gregorio (2010, p. 466), Leonardos (2001, p. 39) e Yaffar e Lennard (2006, p. 626).
12. Ver, também, Miraulo (1990, p. 161-163).
13. Para uma listagem detalhada das diferenças entre os Modelos de Convenção da OCDE e da ONU, ver Lennard (2008, p. 26).

palavras, mesmo em relação a tratados celebrados antes de 1980 será possível analisar a existência – ou não – da influência da política tributária que orienta o citado modelo de tratado.

2.3.2 Principais diferenças entre as convenções brasileiras e o Modelo da OCDE

A característica principal dos tratados tributários brasileiros é a garantia de maior competência tributária para o país de fonte. Portanto, as diferenças entre a política brasileira de celebração de acordos internacionais e as recomendações e padrões da OCDE estão centradas nas regras distributivas de competência tributária.

O primeiro dispositivo em que encontraremos divergências é o art. 5º, que cuida do chamado estabelecimento permanente, elemento de conexão objetivo que legitima a tributação pelo país de fonte. Uma revisão dos tratados brasileiros evidencia que este artigo em nossos acordos está mais alinhado com o art. 5º do Modelo da ONU, que traz critérios mais amplos de reconhecimento de estabelecimentos permanentes, que com o mesmo artigo do Modelo da OCDE (Rocha, 2017, p. 41-47).

Em seguida encontramos um dos pontos mais típicos da política brasileira de celebração de acordos no tratamento dado ao art. 7º, que distribui a competência para a tributação dos "Lucros das Empresas".

Os arts. 7º das Convenções Modelo da OCDE e da ONU estabelecem a regra geral de que a renda ativa derivada do exercício direto de atividades econômicas no país de fonte – sem a intervenção de um estabelecimento permanente –, por um residente do outro Estado contratante, somente será tributada neste último.[14]

Essa alocação de competência tributária é apresentada como um princípio básico da tributação internacional. Para apreciarmos a importância conferida a esse artigo pela OCDE, vale a pena transcrevermos a seguinte passagem de seus comentários à sua Convenção Modelo.

> Este artigo aloca competências tributárias com relação aos lucros das empresas de um Estado contratante, desde que tais lucros não estejam sujeitos a diferentes regras em outros artigos da Convenção. Ele incorpora o princípio básico de que, a não ser que a empresa de um Estado contratante tenha um estabelecimento permanente situado no outro Estado, os lucros daquela empresa somente poderão ser tributados neste outro Estado, a não ser que esses lucros se enquadrem em categorias de lucro para os quais outros artigos da Convenção atribuam competências tributárias para aquele outro Estado (OECD, 2017, p. 173).

Os comentários falam do "princípio básico" do estabelecimento permanente,[15] como se, de fato, a regra ali prevista fosse um critério universal para a alocação de poder tributário, em vez de ser apenas um modelo que protege certos interesses dos países desenvolvidos (Rocha, 2014, p. 83-87). Görl (1998, p. 280) destacava que, tanto para o Modelo da OCDE quanto da ONU, "a existência do estabelecimento permanente é a condição decisiva para a tributação de atividades empresariais e capital vinculado a tais atividades". Reimer (2015, p. 501) fala do art. 7º como "a pedra fundamental para atribuir poderes tributários no campo da tributação empresarial". Até mesmo autores brasileiros, como é o caso de Catão (2014, p. 241), por exemplo, incorporaram o discurso internacional para afirmar que o art. 7º é um dos pilares das convenções. Em trabalho mais recente, este autor, escrevendo com Raquel de Andrade Vieira Alves, foi ainda mais enfático, afirmando que "não há, salvo exceção

14. Ver Avi-Yonah e Clousing (2008, p. 9) e Arnold (2010, p. 133).

15. Nesse sentido, ver Hemmelrath (1998, p. 399-400), Calderón Carrero (2004, p. 414) e Garbarino (2005, p. 163). Para uma análise do "princípio do estabelecimento permanente" na literatura nacional, ver Xavier (2010, p. 551-552) e Caliendo (2005, p. 83-93).

que desconheçamos, e a começar pelo principal organismo internacional em matéria de tributação internacional (OCDE), doutrina que não afirme ser o artigo 7º dos tratados um dos pilares dos convênios contra a dupla imposição" (Catão e Alves, 2016, p. 459).

Francisco Dornelles descreveu bem a posição dos países em desenvolvimento em relação à regra geral de que a tributação na fonte dos lucros das empresas só tem lugar quando presente um estabelecimento permanente. Em suas palavras:

> o segundo princípio representa uma séria restrição ao princípio da fonte. Tal princípio, quando aceito sem restrições, implica a tributação dos lucros da empresa no Estado em que a atividade lucrativa for desenvolvida, independentemente do caráter permanente ou ocasional da atividade. Adotando-se o princípio da necessidade da existência de estabelecimento permanente para permitir o exercício do poder de tributar do Estado de fonte dos lucros, só é alcançado pelo Estado de fonte o resultado das atividades desenvolvidas com regularidade e com alto grau de integração no referido Estado. É o próprio Grupo de Peritos [da ONU, responsável pelo modelo desta organização] que reconhece:
>
> "O princípio do estabelecimento permanente exime de tributação na fonte não apenas as transações comerciais ocasionais, como também as atividades mercantis continuadas que não impliquem a essência de um estabelecimento permanente no Estado de fonte."
>
> Pode-se a esta altura extrair uma conclusão muito importante: o instituto do "estabelecimento permanente", embora seja geralmente apontado como uma expressão do princípio da fonte, está, na verdade, muito mais vinculado ao princípio do domicílio do que qualquer outro. Com efeito, o instituto em exame constitui uma versão, aplicável às empresas, da regra da residência permanente, que é um dos indicadores do princípio do domicílio no tocante às pessoas físicas (Dornelles, 1988, p. 207-208).

Os arts. 7º dos Modelos da OCDE e da ONU não têm a mesma redação, e as diferenças ficaram maiores após a atualização de 2010 ao Modelo da OCDE, a qual modificou este dispositivo de forma significativa (Bennett, 2011, p. 21-36; Pijil, 2011, p. 37-49). Entretanto, as convenções brasileiras se baseiam no Modelo da OCDE e não no da ONU. Tal fato mostra-se ainda mais inesperado se considerarmos que as diferenças entre os modelos visam assegurar maiores competências tributárias ao país de fonte, o que é um dos objetivos da política fiscal internacional brasileira.

Schoueri e Silva (2012, p. 177) chegaram à mesma conclusão a respeito do art. 7º dos tratados tributários brasileiros. Em suas palavras,

> considerando o artigo 7º do Modelo da OCDE, a maioria dos tratados brasileiros adota sua redação, com a exclusão dos parágrafos 4º e 6º e, conforme expressado nas posições sobre o artigo 7º, sem as palavras "seja no Estado onde o estabelecimento permanente está situado, ou em outro local", encontradas no artigo 7º (3), relacionadas à dedução das despesas na determinação dos lucros do EP [estabelecimento permanente].[16]

Se o art. 7º do Modelo da OCDE inspirou os tratados brasileiros, é importante destacar que o Brasil manifestou posição expressa no sentido de que o país se reserva o direito de usar em suas convenções o art. 7º com a redação anterior à atualização do Modelo de 2010, considerando-se as posições do Brasil a respeito desta versão do Modelo da OCDE (OECD, 2017, p. 625).[17] Ademais, o Brasil também se reserva o direito de continuar incluindo o art. 14 em seus tratados (OECD, 2017, p. 426).

16. No mesmo sentido, ver Torres (2012, p. 70-71).

17. Como aponta Carlos Gutiérrez, dos países referidos como BRICS apenas a Rússia não possui reserva semelhante. Ver Gutiérrez (2013, p. 313).

O cenário descrito levanta a questão de por que o Brasil, que é um país que claramente favorece a tributação de fonte, não seguiu o Modelo da ONU neste caso. Talvez até haja uma questão ainda mais intrigante, que seria por que o Brasil inclui o art. 7º em seus tratados. Com efeito, este artigo é o coração da política que favorece a tributação baseada na residência para lucros auferidos mediante atividades desenvolvidas sem a intermediação de um estabelecimento permanente – na ausência de uma regra mais específica na convenção.

A resposta a essa questão pode ser encontrada em uma análise cuidadosa da política brasileira de celebração de tratados internacionais tributários.

Os arts. 7º dos modelos da OCDE e da ONU, assim como os dispositivos de convenções concretas baseados neles, aplicam-se a qualquer rendimento empresarial que não tenha tratamento específico na convenção, como o oferecimento de uma garantia corporativa. Contudo, é possível que as quatro principais categorias de rendimentos que se encontram sob o escopo deste artigo sejam as seguintes: i) aluguel; ii) prestação de serviços empresariais; iii) seguro e resseguro; e iv) venda de mercadorias.[18]

Com respeito à primeira categoria, as convenções celebradas pelo Brasil seguem o Modelo da ONU, de modo que elas incluem o direito de usar qualquer equipamento industrial, comercial e científico na definição de *royalties* (Rocha, 2016b, p. 373-383). Portanto, de modo geral, pagamentos de aluguéis de equipamentos são tratados como *royalties* e estão fora do escopo do art. 7º.

Em relação à prestação de serviços técnicos, a maioria dos tratados brasileiros tem uma previsão específica em seus protocolos, estabelecendo que tais serviços serão tratados como *royalties*. A exceção fica por conta dos tratados com a Áustria, a Finlândia, a França, o Japão e a Suécia.[19] Uma vez que a legislação tributária brasileira traz uma definição muito abrangente de serviço técnico,[20] na maioria dos casos os pagamentos de serviços serão tratados como *royalties* – pelo menos de acordo com a posição da Secretaria da Receita Federal do Brasil.[21]

No que tange às operações de seguro e resseguro, embora a redação do art. 5º dos tratados brasileiros não seja uniforme, em vários casos estes seguem o Modelo da ONU no que se refere à tributação dessas atividades. Assim sendo, muitos tratados brasileiros reconhecem que o pagamento de prêmios de seguro ou resseguro por um residente no Brasil caracteriza um estabelecimento permanente no país, legitimando sua tributação.

Finalmente, no que se refere à venda de mercadorias, uma vez que ela não sofre a incidência do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) no Brasil, este tipo de transação não é uma preocupação da política fiscal internacional brasileira.

18. Arnold (2010, p. 133) sumariou os tipos de rendimento em relação aos quais aplica-se o art. 7º.

19. O Brasil passa por um processo de renegociação de todas suas convenções para adequá-las aos compromissos assumidos no âmbito do Projeto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting da OCDE. O tratado com a Suécia, por exemplo, já foi renegociado, incluindo-se a regra de equiparação de serviços técnicos a *royalties*, a qual ainda depende de aprovação no Congresso Nacional para entrar em vigor. Isto deve ocorrer com os demais acordos desta lista.

20. Ver o art. 17 da Instrução Normativa nº 1.455/2014, disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=compilado&idAto=50414>. Para uma crítica à definição de serviço técnico nesta Instrução Normativa, ver Duque Estrada e Schioser (2016, p. 283-306) e Xavier (2015, p. 653-655). Para uma análise sobre a distinção entre serviços técnicos e não técnicos, ver Tôrres (2016, p. 258-262).

21. Ver o Ato Declaratório Interpretativo nº 5/2014. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=53416>.

À vista desses comentários, é razoável assumir que a política brasileira de celebração de tratados internacionais tributários limita a abrangência do seu art. 7º, reduzindo, portanto, os efeitos da inclusão do dito "princípio do estabelecimento permanente". Assim, não há um alinhamento entre as convenções brasileiras e a Convenção Modelo da OCDE. Dessa maneira, seguir a redação do art. 7º do Modelo da OCDE, considerando a política brasileira, não significa adotar o seu fundamento, nem aceitar suas consequências.

Na sequência, temos três artigos importantes que cuidam da tributação de rendas passivas: art. 10 (dividendos), art. 11 (juros) e art. 12 (*royalties*), que no Modelo da OCDE restringem, ou até eliminam, no caso dos *royalties*, a tributação na fonte. Em todos esses casos as convenções brasileiras se afastam do Modelo da OCDE e se aproximam dos critérios de tributação do Modelo da ONU.

O artigo que atualmente não encontramos mais no Modelo da OCDE, que foi mantido no Modelo da ONU, e está presente em todas as convenções brasileiras em vigor, é o 14, acerca da tributação de serviços profissionais independentes. Neste caso, é interessante notar que não só o Brasil mantém este artigo em seus tratados, como a sua redação em nossas convenções é ainda mais protetiva da tributação na fonte que o artigo encontrado no Modelo da ONU.

Por fim, também a regra prevista no art. 21, que cuida da tributação de outros rendimentos – ou rendimentos não expressamente mencionados, como aparece em alguns dos tratados brasileiros – tem redação diversa nos tratados brasileiros e no Modelo da OCDE. Mais uma vez nossas convenções se aproximam do Modelo da ONU, prevendo a possibilidade de tributação desses rendimentos na fonte.

2.3.3 Qual o Modelo de Convenção que se reflete nos tratados brasileiros em vigor?

Após afirmar que a Convenção Modelo da OCDE se transformou "na expressão da prática convencional internacionalmente aceita e a principal fonte de direito convencional tributário ao redor do mundo", Pistone (2010, p. 413) assevera que

> a tendência oposta pode ser registrada em relação à Convenção Modelo Tributária da ONU (de agora em diante, ONU CMT). Concebida para refletir as necessidades de política fiscal de países em desenvolvimento, a ONU CMT gradualmente perdeu importância e influência sobre tratados bilaterais ao longo das últimas décadas e atualmente, possivelmente como consequência dos maiores poderes de negociação dos países-membros da OCDE, é raramente utilizada como padrão para tratados bilaterais ao redor do mundo.

Considerando-se o comentário de Dornelles (1988, p. 195-232) antes transcrito, no sentido de que o Modelo da ONU não se distanciou o suficiente do Modelo da OCDE, e ao notarmos que, de fato, o primeiro modelo não é tão distinto do segundo, como aponta Tôrres (2001, p. 547), o comentário de Pasquale Pistone está correto: de modo geral, o Modelo da OCDE tem sido a base de outros modelos e tratados, inclusive do Modelo da ONU.[22]

Nada obstante, ao se considerar a política de celebração de tratados brasileira, deve estar claro a esta altura que os tratados brasileiros usualmente se distanciam significativamente da Convenção Modelo da OCDE em todos os temas que envolvem a distribuição de competências tributárias entre

22. Como notado por Arnold (2011, p. 523), "a despeito de algumas diferenças significativas, o Modelo da ONU e o da OCDE compartilham muitas disposições em comum. De fato, as similaridades entre os dois modelos são mais importantes que as diferenças".

os Estados contratantes. Como afirma Schoueri (2002, p. 280), "o Brasil pode ser considerado um país que foi bem-sucedido na defesa de sua política de acordos de bitributação".[23]

Dessa maneira, não concordamos com a opinião de Baistrocchi (2013, p. 1-34), para quem o Brasil está convergindo para o chamado "regime fiscal internacional". Em verdade, o país tem sua própria agenda no campo da tributação internacional. Não se pode dizer que o Brasil seja alheio às experiências estrangeiras, mas não parece haver qualquer agenda do país em direção à convergência para o regime da OCDE[24] – que é a base do regime fiscal internacional mencionado por Eduardo Baistrocchi.

Está claro que a posição brasileira a respeito da grande maioria das regras distributivas presentes nas convenções do país é muito mais próxima da Convenção Modelo da ONU que do Modelo da OCDE – embora, como notado anteriormente, este fato não signifique que os tratados do Brasil sejam totalmente diferentes do Modelo da OCDE, já que este foi a base do Modelo da ONU.[25]

De fato, é correto afirmar que em muitos artigos a política de tratados brasileira vai além do disposto no Modelo da ONU, favorecendo mais extensamente a tributação pelo país de fonte dos rendimentos.

2.3.4 Novas convenções reforçam o alinhamento com a ONU

Recentemente, o Brasil assinou quatro novas convenções tributárias, que ainda não estão em vigor, com Emirados Árabes Unidos, Singapura, Suíça e Uruguai. A revisão dessas convenções apoia a conclusão alcançada anteriormente no sentido de maior aproximação entre os tratados brasileiros e o Modelo da ONU. Além de manter dispositivos encontrados nos tratados atualmente em vigor, esses novos acordos incluíram o novo art. 12-A, que passou a ser previsto no Modelo da ONU a partir de 2017, reforçando o alinhamento entre a nossa política de celebração de tratados e este modelo.

2.3.5 Política de celebração de tratados e acessão à OCDE

Estabelecida a premissa de que as convenções brasileiras estão muito mais alinhadas ao Modelo da ONU que ao Modelo da OCDE, resta a questão: é necessária uma alteração da política do país de celebração de tratados internacionais para uma eventual entrada do Brasil na OCDE? Ao que tudo indica, não.

---

23. Segundo Galendi Júnior e Galdino (2016, p. 309-310), "O Brasil ostenta política tradicional e independente de negociação de acordos de bitributação (Schoueri, 2008, p. 267; Vita, 2010, p. 303). Desde a celebração dos primeiros acordos no final da década de 1960, seguidos do engajamento da administração tributária brasileira quando da elaboração do Modelo da ONU, nota-se que o Brasil, a exemplo de outros países da América Latina, tem-se recusado a ceder à adoção estrita da CM-OCDE (Dornelles, 1988, p. 197). Como consequência dessa independência, o Brasil demanda em suas negociações cláusulas de *tax sparing* (Schoueri, 2011, p. 203) e a engenhosa equiparação de serviços técnicos a *royalties* (Rothmann, 2002, p. 33). Tais exigências têm o escopo de, respectivamente, contemplar a soberania do Estado da fonte, possibilitando-se que eventuais incentivos concedidos por este não sejam neutralizados pela tributação no Estado de residência, e reconhecer a relevância do mercado para a criação de valor, permitindo-se a adoção da fonte de pagamento como elemento de conexão para a tributação de serviços".

24. Referindo-nos uma vez mais aos comentários de Schoueri (2015, p. 49), registramos sua opinião de que "no que se refere a assuntos de tributação internacional, a influência da OCDE na política fiscal brasileira permanece limitada".

25. Segundo Sengupta (2015, p. 125), isso pode ser dito também da política de celebração de tratados da Índia. Em suas palavras, "o modelo indiano é baseado em um amálgama do Modelo da OCDE e do Modelo da ONU e, considerando que a Convenção Modelo da ONU em si é baseada no Modelo da OCDE, pode-se dizer que a Índia segue o Modelo da OCDE em alguns aspectos. Entretanto, a Índia é ainda um país importador de capital e põe ênfase nos poderes tributários do país de fonte. Como o Modelo da ONU confere mais poderes tributários ao país de fonte, é óbvio que os tratados indianos são mais próximos do Modelo da ONU, em particular aqueles celebrados depois da edição deste modelo".

Desde 2017, *em nenhum momento* foi veiculada qualquer notícia ou manifestação pública da OCDE no sentido de que a entrada do Brasil na organização estaria condicionada a qualquer modificação em sua política de celebração de acordos internacionais, o que faz sentido.

Com efeito, por mais que os últimos anos tenham testemunhado o avanço do multilateralismo no campo da tributação internacional, a definição dos critérios de alocação de competência tributária continua sendo estabelecida em tratados negociados bilateralmente. A Convenção Modelo da OCDE é uma recomendação da organização, a qual não é vinculante nem mesmo para os seus membros, que podem e muitas vezes se distanciam do padrão estabelecido no modelo.

Não há, portanto, nenhuma indicação de que o Brasil deva modificar a sua política de celebração de acordos internacionais tributários para ser aceito pela OCDE, ou em decorrência de uma eventual entrada na organização. Por sua vez, verifica-se que ele foi bem-sucedido em celebrar tratados que são mais favoráveis para um país que continua sendo um importador líquido de capitais. Deste modo, é de todo indicado que o país não altere, unilateralmente, sua política de celebração de acordos como uma maneira de se aproximar dos padrões estabelecidos na Convenção Modelo da OCDE, a qual, reconhecidamente, é enviesada para favorecer países desenvolvidos.

Isso não significa, como já apontamos na introdução deste texto, que não haja uma aproximação entre os nossos tratados e o Modelo da OCDE em áreas não diretamente relacionadas à distribuição de poder tributário.

Com efeito, vimos essa aproximação, inicialmente, na área da transparência internacional (Rocha, 2017, p. 187-202), no alinhamento da política fiscal internacional brasileira com as iniciativas globais de assistência administrativa, notadamente no campo da troca de informações para fins fiscais, o que resultou no início de um processo de modificação do art. 26 das convenções brasileiras e culminou em assinatura, retificação e entrada em vigor no Brasil da Convenção sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Tributária (Decreto nº 8.842/2016).

Mais recentemente, o mesmo se passou em decorrência da participação do Brasil no Projeto BEPS da OCDE. Com efeito, o país integra o chamado "marco inclusivo" (*inclusive framework*) do Projeto BEPS (Rocha, 2017, p. 212-217) e, consequentemente, assumiu o compromisso de adotar as recomendações feitas nas ações 5, 6, 13 e 14 do projeto. Especificamente a implementação da ação 6, que cuida do uso impróprio das convenções tributárias, requer alterações nos tratados bilaterais, as quais já estão sendo implementadas pelo Brasil por meio da renegociação de seus acordos em vigor.

Em resumo, nada indica que a eventual entrada do Brasil na OCDE impactará a política brasileira de celebração de tratados, para além de áreas onde já há convergência entre os objetivos do país e as recomendações da organização.

2.4 Entrada na OCDE e preços de transferência

Logo no início da aproximação do Brasil com a OCDE, ficou muito claro qual seria a questão central, do ponto de vista tributário, no caminho da possível entrada do país na organização: as regras brasileiras de preços de transferência.

Tenho insistido que a globalização de princípios, regras e práticas adotadas pelas economias mais desenvolvidas deve levar sempre em conta as capacidades institucionais dos países, principalmente daqueles

menos desenvolvidos.[26] Não adianta estabelecer, na lei, um modelo sofisticado de controle de transações entre partes vinculadas se o país não tiver a infraestrutura de pessoal e de tecnologia necessária para aplicá-lo.

A Lei nº 9.430, que até hoje estabelece a estrutura básica do controle de preços de transferência no Brasil, é de 1996. Entendo que, naquele momento, o Brasil não possuía infraestrutura para adotar um sistema muito sofisticado e aberto de controle de preços de transferência. Mesmo o regime simplificado que adotamos não foi incorporado à prática das autoridades fiscais durante um bom tempo. Portanto, bastante justificável é a opção por um modelo mais simples, redutor da complexidade para as empresas e para a própria fiscalização, mesmo que gerador de externalidades negativas: bitributação e dupla não tributação.

Atualmente, contudo, a situação é completamente diferente. O estudo da tributação internacional no Brasil deu um enorme salto, quantitativo e qualitativo. Em 1996 podíamos contar os livros acerca da matéria usando os dedos das mãos – talvez os dedos de apenas uma das mãos. Hoje, apenas sobre preços de transferência temos incontáveis livros, artigos, monografias, dissertações e teses.

A compreensão da matéria internacional pelas autoridades fiscais também deu um grande salto qualitativo, para o qual a participação mais intensa nos grupos de trabalho da OCDE teve um papel fundamental. Sem perder contato com os pontos de partida históricos da política fiscal internacional brasileira (Rocha, 2017), percebe-se uma nítida evolução nos(as) auditores(as) da RFB – notadamente naqueles(as) que integram a equipe que representa o Brasil nessas discussões com a OCDE.

Não foi só o estágio dos debates sobre tributação internacional no Brasil que mudou. A economia mudou drasticamente de 1996 para 2020. Durante todo esse período a legislação não foi alterada para se adaptar à digitalização da economia. Pelo contrário, as regras brasileiras que regem transações com intangíveis entre partes vinculadas datam das décadas de 1950 e 1960. A mudança parece inevitável.

Foi nesse contexto que, nos dias 28 de fevereiro e 1º de março de 2018, foi dado início ao trabalho conjunto entre a RFB e a OCDE para a revisão das regras brasileiras de preços de transferência.

Em 11 de julho de 2019, a RFB e a OCDE apresentaram um resultado parcial desse trabalho conjunto. Em verdade, o objetivo do encontro era divulgar conclusões preliminares sobre os *gaps* da legislação brasileira, considerando como pano de fundo os *transfer pricing guidelines* da OCDE. Anunciou-se, em um concorrido evento em Brasília, que havia sido decidida a migração do modelo brasileiro para algo mais próximo do padrão da OCDE.

Talvez a comunicação nesse encontro não tenha sido tão clara, mas a percepção de que o Brasil simplesmente migraria para o padrão da OCDE gerou reações de setores do mercado, da prática e da academia. Em conjunto com os professores Heleno Torres, Luís Eduardo Schoueri e Romero Tavares, publiquei um manifesto em que nos posicionamos contra uma pura e simples adoção do padrão da OCDE, sem levar em conta as possíveis vantagens da utilização da experiência brasileira como ponto de partida.[27]

26. A respeito do tema, ver o artigo *International taxation, epistemologies of the South, and institutional capacities: transfer pricing and the universalization of the OECD standards*, que publiquei no Kluwer International Tax Blog. Disponível em: <http://kluwertaxblog.com/2018/05/07/international-taxation-epistemologies-south-institutional-capacities-transfer-pricing-universalization-oecd-standards/>. Acesso em: 15 nov. 2020.

27. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-25/opiniao-seguranca-juridica-isonomia-relacao-brasil-ocde>. Acesso em: 22 nov. 2019.

A bem da verdade, talvez a expectativa sobre o que seria comunicado em julho de 2019 estivesse equivocada. Esperava-se a apresentação de um novo modelo quando, de fato, só se estava dando satisfação do que tinha sido feito naquele um pouco mais de um ano e qual a diretriz que seria adotada na sequência do projeto.

Em dezembro de 2019 foi lançado em Brasília o relatório Transfer Pricing in Brazil: Towards Convergence with the OECD Standard: A Joint Assessment of the Similarities and Differences between the Brazilian and OECD Frameworks (OECD, 2019). Junto com o relatório completo em inglês, foi disponibilizado um sumário com os principais destaques do estudo conjunto desenvolvido por Brasil e OCDE, do qual extraímos os trechos a seguir, que dão boa ideia acerca do resultado dos trabalhos até então desenvolvidos.

> A análise identificou um número de questões que resultam em lacunas e divergências no sistema brasileiro de preços de transferência quando comparado ao padrão da OCDE.
>
> A avaliação dessas questões no que diz respeito à consecução dos objetivos políticos das regras de preços de transferência revela que existem fragilidades na estrutura brasileira que levam à BEPS e à dupla tributação. A avaliação também reconhece os pontos fortes da abordagem brasileira em termos de simplicidade no cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes e a simplicidade da administração tributária, que também são objetivos importantes. Entretanto, esses objetivos não devem prejudicar a consecução do objetivo duplo das regras de preços de transferência de garantir a base tributária adequada em cada jurisdição e evitar a dupla tributação. Simplicidade e administrabilidade não devem comprometer a proteção da base tributária contra a BEPS, ou criar insegurança jurídica em matéria tributária para transações internacionais por meio da dupla tributação. Facilidade da administração e conformidade tributária são, não obstante, metas importantes para o Brasil e para qualquer sistema de preços de transferência em geral, e elas podem ser alcançadas por meio de medidas que podem ser consistentes com o princípio *arm's length* e prática internacionalmente aceita.
>
> No contexto do alinhamento do sistema do Brasil com o padrão de preços de transferência da OCDE, o objetivo de quaisquer esforços futuros é estabelecer as condições para a implementação de um sistema moderno, simples e eficiente de preços de transferência que esteja alinhado com o padrão da OCDE. Tal sistema deve alcançar o objetivo duplo de garantir a base tributária apropriada ao Brasil e em outras jurisdições envolvidas, além de evitar a dupla tributação, mas que também preserve a simplicidade para as administrações e contribuintes, em um ambiente que promova a segurança jurídica em matéria tributária no âmbito nacional e internacional.
>
> As opções para um maior alinhamento com as diretrizes da OCDE sobre preços de transferência foram exploradas à luz dos resultados da análise técnica e duas opções possíveis de alinhamento foram identificadas – ambas levando ao alinhamento completo com o padrão da OCDE, com uma das opções que contemplam um alinhamento imediato, enquanto a outra opção contempla um processo de alinhamento gradual (OECD, 2019, p. 3).

O relatório, portanto, apresentou uma detalhada radiografia a respeito do padrão brasileiro de controle de preços de transferência, em comparação com os *standards* da OCDE, sendo o ponto de partida para uma nova etapa de trabalho, em que se iniciará a elaboração das novas regras. Os principais problemas apontados pelo relatório estão descritos a seguir.

- Um número grande de lacunas e divergências leva a casos de dupla tributação.
- Um número grande de lacunas cria riscos de BEPS, levando a uma perda de receita tributária.
- O sistema existente favorece algumas categorias de contribuintes em detrimento de outros e oferece oportunidades de planejamento tributário.

- Aspectos da administração tributária e de conformidade tributária do sistema brasileiro geralmente favorecem a administração tributária e o cumprimento das obrigações tributárias.
- A segurança jurídica em matéria tributária é geralmente encontrada apenas sob uma perspectiva doméstica; uma incerteza jurídica significativa é observada no âmbito internacional.
- Mais incertezas tributárias, mesmo no âmbito doméstico, são resultado da ausência de considerações especiais ou orientações muito limitadas para questões relacionadas a transações específicas (OECD e RFB, 2019a, p. 6-7).[28]

Assim sendo, quais serão as linhas mestras desta nova fase do projeto de reforma das regras brasileiras de preços de transferência para lidar com esses problemas?

Não há, por enquanto, caminhos fechados. Há um espaço de construção no qual a participação da RFB, da OCDE, das empresas, da academia e dos profissionais que trabalham no dia a dia com preços de transferência será fundamental. O que se pode dizer, a esta altura, é que o trabalho que está sendo desenvolvido se orienta pelos seguintes pontos de partida.

1) Evitar a dupla tributação e a dupla não tributação

   Uma das características mais marcantes da tributação internacional contemporânea, notadamente no período pós-BEPS, é a consolidação da dupla não tributação como uma questão tão relevante quanto a dupla tributação. Ou seja, da mesma maneira que a bitributação da renda deve ser evitada, o regime fiscal internacional deve ser desenhado de maneira tal que sejam afastados hiatos impositivos não intencionais.

   O modelo brasileiro de controle de preços de transferência tem deficiências nas duas áreas. Com efeito, as margens predeterminadas, a falta de ajustes correspondentes e a incipiente utilização do procedimento amigável acarretam casos de dupla tributação, da mesma maneira que são explorados como instrumentos de planejamento tributário agressivo.

   Portanto, uma das metas que guiam o trabalho de reforma das regras brasileiras é reduzir o espaço para situações de dupla tributação e de dupla não tributação.

2) Um único regime

   Logo no lançamento do projeto conjunto da RFB com a OCDE em 2018, havia uma percepção de que um possível caminho a ser seguido seria a adoção de um sistema dual. Quer dizer, seriam mantidas as regras brasileiras e acrescidas no sistema outras seguindo o padrão da OCDE. Nesse caso, o contribuinte poderia eleger qual regime adotar: o brasileiro ou o inspirado nos *standards* da OCDE.

   Essa alternativa está, atualmente, fora de discussão, decisão que nos parece acertada.

   De fato, uma das virtudes do modelo brasileiro é a dita simplicidade, tanto para o contribuinte quanto para a administração tributária (Rocha, 2017, p. 163-201). Ora, a coexistência de dois conjuntos de normas, com premissas, conceitos, pontos de partida e de chegada diferentes, certamente transformaria o sistema em algo extremamente complexo, principalmente

28. Ver, também, OECD e RFB (2019b, p. 18-19).

para os órgãos de aplicação, mas também para os contribuintes. Mal comparando, vejo um paralelo no que aconteceu com a apuração do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) com a chegada da sistemática não cumulativa de cálculo.

Essa razão – a ultracomplexidade de um sistema dual – já deveria ser, por si só, suficiente para que se abandonasse a ideia de dois regimes. Entretanto, talvez ela nem seja a razão mais relevante.

Com efeito, como mencionamos no item anterior, a premissa da mudança é evitar a dupla tributação, prevenindo, igualmente, a dupla não tributação.

A manutenção de dois regimes teria a seguinte consequência: aqueles contribuintes que sofrem com a dupla tributação, como efeito das margens presumidas brasileiras, migrariam para o sistema baseado nos padrões da OCDE. De outra parte, aqueles contribuintes que conseguem transferir lucros para jurisdições de baixa tributação, também em razão das mesmas margens fixas, provavelmente seguiriam utilizando o modelo atual, gerando uma assimetria no sistema.

Percebe-se, portanto, que não é eficiente, da perspectiva de desenho do sistema tributário, ter dois conjuntos de regras em vigor, razão pela qual não se cogita a implementação de um modelo dual, passível de arbitragem pelo contribuinte, que seria gerador de oportunidades de planejamento tributário agressivo.

3) Inspiração na simplificação do regime brasileiro e para além da experiência nacional

O fato de se descartar um sistema dual, com dois regimes simultaneamente em vigor, não significa que a experiência brasileira será descartada. A utilização de modelos simplificados transcendeu a experiência nacional e encontrou seu espaço nos próprios trabalhos recentes da OCDE. Há, também, regras de simplificação em diversos países, que também podem ser incorporadas no futuro. Dessa maneira, uma das premissas do trabalho concreto que será desenvolvido adiante é que a aplicação do padrão "OCDE *full*" somente deve ter lugar quando efetivamente necessário. Mais uma vez, não se sabe, por enquanto, qual será o desenho das regras de simplificação no novo modelo. Em princípio, não se está cogitando uma mera replicação de algo atualmente existente. Nada obstante, busca-se evitar complexidades desnecessárias, reconhecendo a especificidade de determinados setores, transações e de negócios, que podem vir a ter um tratamento simplificado, em busca de maior segurança jurídica.

4) Capacitação administrativa e mecanismos de solução de disputas são fundamentais

Há uma nítida percepção de que a mudança de regime não pode vir desacompanhada de maciços investimentos em capacitação do pessoal da RFB. Uma mudança de modelo, sem o devido investimento em treinamento e sistemas, terá impactos dramáticos sobre a segurança jurídica dos contribuintes. Especialmente neste período de transição a RFB seja muito rápida na resposta a consultas formuladas pelos contribuintes e se antecipe dando transparência às suas interpretações por meio de pareceres normativos e outros atos administrativos.

Nada obstante, não é só no campo da administração fazendária que investimentos serão necessários. A solução de disputas será uma área fundamental. Desde o evento de lançamento do projeto conjunto RFB/OCDE, venho insistindo que não temos órgãos

julgadores, administrativos ou judiciais, capacitados para rever autos de infração de preços de transferência baseados nos *standards* da OCDE. Um dos pilares da próxima fase do trabalho certamente será o desenho dos mecanismos de solução de disputas, não apenas domésticos, mas também internacionais, os quais serão essenciais para o desenvolvimento do novo modelo em um ambiente de segurança e estabilidade.

O andamento dos trabalhos em 2020 foi, de alguma maneira, impactado negativamente pela pandemia da Covid-19, mas não parou. No segundo semestre a RFB lançou o Convite para Contribuição em Questões de Preços de Transferência Relacionadas ao Desenvolvimento de *Safe Harbours* e Outras Questões de Comparabilidade, cujo objetivo principal era ouvir os diversos setores econômicos a respeito de medidas de simplificação possíveis de serem implementadas.[29] O prazo para manifestações se encerrou em 31 de outubro de 2020 e ainda não foi tornado público qualquer resultado deste questionário.

Não se sabe ainda qual será o resultado do projeto conjunto entre a RFB e a OCDE. Ademais, não se pode desconsiderar que ao final será necessário que o Congresso Nacional aprove a proposta de modificação do sistema brasileiro de controle de preços de transferência. De toda maneira, o que se pode afirmar é que, este campo, controle dos preços de transferência, tende a ser a grande modificação na política fiscal internacional brasileira que se pode vincular, diretamente, ao projeto de acessão do país à OCDE.

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível concluir este breve estudo afirmando o seguinte:

- não há evidências de que a entrada do Brasil na OCDE dependa de mudanças significativas em sua política fiscal internacional, salvo pela necessidade de alteração de suas regras de controle dos preços de transferência;
- em outros campos, ou já há alinhamento entre as políticas brasileiras e os princípios defendidos pela OCDE – como transparência fiscal e combate ao planejamento tributário agressivo –, ou não houve, até o momento, pressão por mudanças – por exemplo, política brasileira de celebração de acordos internacionais;
- por sua vez, em relação aos preços de transferência, o trabalho conjunto da RFB com a equipe da OCDE dá a entender que não há controvérsias em relação à necessidade de mudança das regras brasileiras. Portanto, é mais uma questão de formação de consenso a respeito do desenho do novo sistema;
- não se pode perder de vista que esse tema deve ser disciplinado por lei. Assim sendo, mesmo que as autoridades fiscais brasileiras e os representantes da OCDE cheguem a uma posição comum a respeito das novas regras, estas terão que ser aprovadas pelo Poder Legislativo; e
- dessa forma, e assumindo que a modificação das regras de preços de transferência é uma condição sem a qual a acessão brasileira à OCDE não será possível, é de se esperar um debate importante no Congresso Nacional sobre o tema, uma vez que um projeto tenha sido apresentado para a apreciação dos congressistas.

29. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2020/julho/receita-e-ocde-lancam-pesquisa-sobre-medidas-de-simplificacao-e-ampliacao-da-seguranca-juridica-em-materia-tributaria/ocde-brasil-convite-contribuicao-em-questoes-de-precos-de-transferencia-relacionadas-ao-desenvolvimento-de-safe-harbours.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

REFERÊNCIAS

ALBACETE, Juan; JUAN, Nicolas. Fuente y domicilio: nueva configuración de sus principios. **Revista Tributaria**, Montevideo, n. 187, 2005.

ANDRADE, André Martins. **A tributação universal da renda empresarial**: uma proposta de sistematização e uma alternativa inovadora. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

ARNOLD, Brian. Defining the term "business" for purposes of tax treaties. *In*: BAKER, Philip; BOBBET, Catherine (Coord.). **Tax polymath**: a life in international taxation. The Netherlands: IBFD, 2010.

_____. Tax treaty news: an overview of the UN model. **Bulletin for International Taxation**, Amsterdam, v. 11, n. 60, 2011.

AVI-YONAH, Reuven; CLOUSING, Kimberly. Business profits (article 7 OECD Model Convention). *In*: LANG, Michael *et al.* (Coord.). **Source versus residence**: problems arising from the allocation of taxing rights in tax treaty law and possible alternatives. The Netherlands: Kluwer, 2008.

BAISTROCCHI, Eduardo. The international tax regime and the BRIC world: elements for a theory. **Oxford Journal of Legal Studies**, London, 2013.

BAKER, Philip. **Double taxation conventions**. London: Thompson, 2005.

BENNETT, Mary. Article 7 – new OECD rules for attributing profit to permanent establishments. *In*: WEBER, Dennis; WEEGHEKL, Stef van (Coord.). **The 2010 OECD Updates**. The Netherlands: Kluwer, 2011.

BORGES, Antônio Moura. **Convenções sobre a dupla tributação internacional**. Teresina: EDUFPI, 1992.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG**. 1964.

CALDERÓN CARRERO, José Manuel. Articulo 7. La tributación de los beneficios empresariales. *In*: CALDERÓN CARRERO, José Manuel; RUIZ GARCIA, José Ramón (Coord.). **Comentarios a los convenios para evitar la doble imposición y previnir la evasión fiscal concluidos por España**. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza, 2004.

CALIENDO, Paulo. **Estabelecimentos permanentes em direito tributário internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

CATÃO, Marcos André Vinhas. A tributação da prestação internacional de serviços. *In*: BRITTO, Demes; CASEIRO, Marcos Paulo (Coord.). **Direito Tributário Internacional Teoria e Prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CATÃO, Marcos André Vinhas; ALVES, Raquel de Andrade Vieira. A tributação de serviços e os elementos de conexão no direito tributário internacional. *In*: ROCHA, Sergio André; TORRES, Heleno (Coord.). **Direito Tributário Internacional**: homenagem ao professor Alberto Xavier. São Paulo: Quartier Latin, 2016. p. 459.

COSTA, Ramon Valdes. **Problemas tributários entre paises desarrollados y paises en desarrollo**. Montevideo: Instituto Uruguayo de Derecho Tributario, 1970.

DORNELLES, Francisco. Acordos para eliminar a dupla tributação da renda. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, n. 3, 1978.

_____. **A dupla tributação internacional da renda**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1979.

_____. O Modelo da ONU para eliminar a dupla tributação da renda e os países em desenvolvimento. *In*: TAVOLARO, Agostinho Toffoli *et al.* (Coord.). **Princípios tributários no direito brasileiro**: estudos em homenagem a Gilberto de Ulhôa Canto. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

DUARTE FILHO, Paulo César Teixeira. Acordos para evitar a dupla tributação – considerações sobre as políticas brasileiras. *In*: SAUNDERS, Ana Paula *et al.* (Org.). **Estudos de Tributação Internacional**. Rio de Janeiro: 2016.

DUQUE ESTRADA, Roberto; SCHIOSER, Luna Salame Pantoja. A indevida ampliação do conceito de "serviço técnico" por atos administrativos e a violação das normas de competência exclusiva nos tratados contra dupla tributação. *In*: SAUNDERS, Ana Paula *et al.* (Org.). **Estudos de Tributação Internacional**. Rio de Janeiro: 2016.

EASSON, Alex. **Taxation of foreign direct investiment**: an introduction. The Hage: Kluwer, 1999.

_____. **Tax incentives for foreign direct investment**. The Hage: Kluwer, 2004.

GALENDI JÚNIOR, Ricardo André; GALDINO, Guilherme Silva. Desafios da economia digital: do problema hermenêutico ao desequilíbrio na alocação de jurisdição. *In*: GOMES, Marcus Lívio; SCHOUERI, Luís Eduardo (Coord.). **A tributação internacional na era pós-BEPS**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. v. III.

GARBARINO, Carlo. **Manuale di Tassazione Internazionale**. [S/L]: IPSOA, 2005.

GÖRL, Maximilian. Article 5. Permanent establishment. *In*: VOGEL, Klaus (Coord.). **On double taxation conventions**. Tradução John Marin e Bruce Elvin. 3rd ed. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998.

GREGORIO, Ricardo Marozzi. Um regime para a tributação internacional: perspectivas para o Brasil. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 24, 2010.

GUTIÉRREZ, Carlos. The UN Model and the BRICS countries – another view. *In*: GUTIÉRREZ, Carlos; PERDELWITZ, Andreas (Coord.). **Taxation of business profits in the 21st century**. Amsterdam: IBFD, 2013.

HEMMELRATH, Alexander. Article 7. Business profits. *In*: VOGEL, Klaus (Coord.). **On double taxation conventions**. Tradução John Marin e Bruce Elvin. 3rd ed. The Netherlands: Kluwer Law International, 1998.

HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o 'milagre' econômico. *In*: GIAMBIAGI, Fábio *et al.* (Coord.). **Economia Brasileira Contemporânea**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LAGO, Luiz Aranha Correa do. A retomada do crescimento e as distorções do 'milagre', 1967-1974. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (Coord.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

LANG, Michael. **Introduction to the law of double taxation conventions**. Wien: Linde, 2010.

LENNARD, Michael. The purpose and current status of the United Nations tax work. **Asia-Pacific Tax Bulletin**, Amsterdam, v. 1, n. 14, 2008.

LEONARDOS, Gabriel Francisco. **Tributação da transferência de tecnologia**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MARTEL, Fabien *et al.* The relationship between double taxation treaties and foreign direct investment. *In*: LANG, Michael *et al.* (Coord.). **Tax treaties**: building bridges between law and economics. Amsterdam: IBFD, 2010.

MILLER, Angharad. **Taxing cross-border services**: current worldwide practices and the need for change. Amsterdam: IBFD, 2015.

MIRAULO, Anna. **Doppia imposizione internazionale**. Milano: Giuffrè, 1990.

MOREIRA, Francisco Lisboa. O projeto de combate à erosão das bases tributárias e movimentação de lucros (BEPS) da OCDE e a política tributária internacional brasileira: algumas reflexões. *In*: ROCHA, Sergio André; TORRES, Heleno (Coord.). **Direito Tributário Internacional**: homenagem ao professor Alberto Xavier. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

NGANTUNG, Wangko. Tax treaties and developing countries. *In*: PETRUZZI, Rafaelle; SPIES, Karoline (Coord.). **Tax policy challenges in the 21st century**. Wien: Linde, 2014.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Designing effective controlled foreign company rules, action 3** – 2015 Final Report. OECD: Paris, 2015.

_____. **Model tax convention on income and on capital**. Paris: OECD, 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Preços de transferência no Brasil**: convergência para o padrão OCDE. Brasília: Receita Federal, 2019a.

_____. **Transfer pricing in Brazil**: towards convergence with the OECD standard: a joint assessment of the similarities and differences between the Brazilian and OECD frameworks. Paris: OECD, 2019b.

PIJIL, Hans. The 2010 elimination of article 7-3 (1963). *In*: WEBER, Dennis; WEEGHEKL, Stef van (Coord.). **The 2010 OECD updates**. The Netherlands: Kluwer, 2011.

PIRES, Manuel. **International juridical double taxation of income**. Deventer: Kluwer, 1989.

PISTONE, Pasquale. Tax treaties with developing countries: a plea for new allocation rules and a combined legal and economic approach. *In*: LANG, Michael *et al.* (Coord.). **Tax treaties**: building bridges between law and economics. Amsterdam: IBFD, 2010.

REIMER, Ekkehart. Article 7. Business profits. *In*: REIMER, Ekkehart; RUST, Alexander (Org.). **Klaus Vogel on double taxation conventions**. 4th ed. The Netherlands: Kluwer, 2015. v. I.

ROCHA, Sergio André. **Interpretation of double tax conventions**: general theory and Brazilian perspective. Amsterdam: Kluwer, 2009.

_____. International fiscal imperialism and the "principle" of the permanent establishment. **Bulletin for International Taxation**, Amsterdam, v. 2, n. 68, 2014.

_____. **Troca internacional de informações para fins fiscais**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

_____. **Tributação de lucros auferidos por controladas e coligadas no exterior**. 2 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2016a.

_____. Tributação dos pagamentos pela locação de bens móveis nos tratados tributários celebrados pelo Brasil. *In*: SAUNDERS, Ana Paula *et al.* (Org.). **Estudos de Tributação Internacional**. Rio de Janeiro: 2016b.

_____. **Política fiscal internacional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

_____. International taxation, epistemologies of the south, and institutional capacities: transfer pricing and the universalization of the OECD standards. **Kluwer International Tax Blog**. 2018. Disponível em: <http://kluwertaxblog.com/2018/05/07/international-taxation-epistemologies-south-institutional-capacities-transfer-pricing-universalization-oecd-standards/>. Acesso em: 15 nov. 2020.

_____. Direito internacional tributário: das origens ao contexto atual. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, nov./dez. 2019.

ROHATGI, Roy. **Basic international taxation**. Richmond: Richmond Law and Tax, 2005. v. I.

SCHINDEL, Angel; ATCHABAHIAN, Adolfo. General Report. **Cahiers de droit fiscal international**. Amsterdam: IFA, 2005. v. 90a.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Contribuição à história dos acordos de bitributação: a experiência brasileira. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 22, 2002.

_____. Brazil. *In*: BRAUNER, Yariv; PISTONE, Pasquale (Coord.). **BRICS and the emergence of international tax coordination**. The Netherlands: IBFD, 2015.

SCHOUERI, Luís Eduardo; SILVA, Natalie Matos. Brazil. *In*: LANG, Michel *et al.* (Coord.). **The impact of the OECD and UN Model Conventions on bilateral tax treaties**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SENGUPTA, D. P. India. *In*: BRAUNER, Yariv; PISTONE, Pasquale (Coord.). **BRICS and the emergence of international tax coordination**. The Netherlands: IBFD, 2015.

TÔRRES, Heleno Taveira. **Pluritributação internacional sobre as rendas de empresas**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. A qualificação dos serviços não técnicos como lucros de empresas nas convenções para evitar a dupla tributação. *In*: ROCHA, Sergio André; TORRES, Heleno (Coord.). **Direito tributário internacional**: homenagem ao professor Alberto Xavier. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. **Planejamento tributário**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

UCKMAR, Victor. Los tratados internacionales en materia tributaria. *In*: UCKMAR, Victor (Coord.). **Curso de Derecho Tributario Internacional**. Bogotá: Themis, 2003. v. I.

UNITED NATIONS. **Model double tax convention between developed and developing countries**. New York: United Nations, 2017.

VASCONCELOS, Roberto França de. Aspectos econômicos dos tratados internacionais em matéria tributária. **Revista de Direito Tributário Internacional**. São Paulo, n. 1, 2005.

VOGEL, Klaus. A importância do direito tributário internacional para os países em desenvolvimento. Tradução Brandão Machado. *In*: TAVOLARO, Agostinho Toffoli *et al.* (Coord.). **Princípios tributários no direito brasileiro e comparado**. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

_____. Introduction. *In*: VOGEL, Klaus (Coord.). **On double taxation conventions**. Tradução John Marin e Bruce Elvin. 3rd ed. The Netherlands: Kluwer, 1998.

XAVIER, Alberto. **Direito tributário internacional do Brasil**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

_____. **Direito tributário internacional do Brasil**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

YAFFAR, Armando Lara; LENNARD, Michael. The future of the UN Model. **Bulletin for International Taxation**, Amsterdam, v. 11, n. 60, 2006.

A ENTRADA DO BRASIL NA OCDE E SEUS ACORDOS DE INVESTIMENTO: OPORTUNIDADES PARA PROMOÇÃO DE INVESTIMENTO DIRETO DE BAIXO CARBONO[1,2]

Fabio Costa Morosini[3]
Laura Martins Miller[4]

SINOPSE

Considerando a candidatura brasileira à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), este artigo examina a interação entre mudanças climáticas e investimento estrangeiro direto (IED), conforme os instrumentos legais da organização. Após breve exposição sobre a governança regulatória da OCDE, apresentam-se os seus indicadores e recomendações quanto à conceituação de IED orientada aos objetivos de clima. Por fim, analisam-se convergências e divergências dessa abordagem e de mecanismos de governança de investimentos da OCDE com os acordos de cooperação e facilitação do investimento (ACFIs) brasileiros. Ao final, o estudo sugere que a abordagem da organização na promoção de investimento de baixo carbono oferece uma oportunidade para o Brasil recalibrar sua política de IED de maneira a fomentá-lo.

Palavras-chave: OCDE; investimento estrangeiro direto; mudanças climáticas; acordos de cooperação e facilitação do investimento.

ABSTRACT

Considering the Brazilian candidacy to the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), this article examines the interaction between climate change and foreign direct investment (FDI), according to OECD legal instruments. After a brief presentation on OECD regulatory governance, its indicators and recommendations are presented regarding the conceptualization of FDI oriented to climate objectives. Finally, a comparison of this approach and of OECD's investment governance mechanisms is made with Brazilian agreements on cooperation and facilitation of investment (ACFIs). In the end, the study suggests that the OECD's approach in promoting low-carbon investment offers an opportunity for Brazil to recalibrate its investment policy in order to foster it.

Keywords: OECD; foreign direct investment; climate change; agreements on cooperation and facilitation of investment.

JEL: F21; F23; Q54.

Artigo recebido em 12/11/2020 e aprovado em 23/11/2020.

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi28art3

2. Os autores gostariam de agradecer a Ely Caetano Xavier Junior pelas sugestões dadas neste artigo e aos acadêmicos Diego Fontoura José e Julia Ospina pelo auxílio em pesquisa. Todos os eventuais erros são de responsabilidade dos autores.

3. Professor associado da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde coordena o Centro para Direito, Globalização e Desenvolvimento; doutor em direito internacional pela University of Texas at Austin; e bolsista de produtividade em pesquisa nível 2 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: <fabio.morosini@ufrgs.br>.

4. Procuradora federal na Advocacia-Geral da União (AGU); mestranda em direito internacional pela UFRGS; e especialista em direito ambiental pela UFRGS. *E-mail*: <laura.miller@agu.gov.br>.

1 INTRODUÇÃO

"Nunca houve um problema econômico mundial tão complicado como as alterações climáticas. É seguramente o problema de política pública mais difícil que a humanidade alguma vez teve de enfrentar" (Sachs, 2017, p. 418). A afirmação do influente economista norte-americano Jeffrey Sachs ecoou, pela primeira vez, após quinze edições, no Fórum Econômico Mundial de 2018, realizado em Davos, na Suíça. O relatório oficial revelou que os "principais riscos a longo prazo" no mundo estão ligados à mudança do clima.[5] O mesmo cenário foi repetido na edição do fórum realizada em janeiro de 2020, ocasião em que o enfrentamento da crise climática foi apontado como um imperativo econômico.[6]

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a mudança climática é a questão econômica, social e moral de nosso tempo. Neste momento, estima-se que as alterações climáticas levem até 100 milhões de pessoas à pobreza até 2030 (Hallegatte *et al.*, 2016) e 143 milhões de pessoas a fugir dos seus países (Rigaud *et al.*, 2018). O investimento estrangeiro está no centro dos caminhos em direção à economia de baixo carbono[7]e ao desenvolvimento sustentável como um todo,[8] dado que o investimento público interno não será suficiente para a mitigação e a adaptação climáticas, especialmente nos países em desenvolvimento.

Em 2015, os 193 países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), reunidos na Assembleia Geral, adotaram, por unanimidade, a Resolução nº 70/1, conhecida como Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável,[9] a qual estabeleceu dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) para enfrentar os problemas globais comuns.

Os ODS permeiam grande parte das recomendações, decisões e estudos em geral da OCDE. Esse diálogo com a Agenda 2030 endereça hoje as recomendações de boas práticas de governança pública a praticamente todos os assuntos de interesse da instituição. Entre eles, está a temática das mudanças climáticas, a qual se insere no grande tema da sustentabilidade, para cuja aferição a OCDE possui os chamados "indicadores de crescimento verde". Outro assunto, cuja relação com o desenvolvimento sustentável está cada vez mais estreita nas recomendações da organização, como

5. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/01/21/Como-a-crise-do-clima-entrou-na-pauta-da-elite-econ%C3%B4mica-global>. Acesso em: 16 abr. 2020.

6. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2020/01/climate-change-crisis-what-we-learned-at-davos-2020/>. Acesso em: 16 abr. 2020. Em sua fala, o presidente do Banco Central da Inglaterra, Mark Carney, disse: "se você olhar para o que está acontecendo nas finanças, você tem o centro do sistema financeiro, todos os investidores, querendo informação sobre o quê? Sobre a transição (para fora dos combustíveis fósseis)" (tradução nossa). "*If you look at what's happening in finance, you have the core of the financial system, all the investors, wanting the information about what? About the transition (away from fossil fuels)*".

7. "Economia de baixo carbono" é aqui tratada como sendo "uma configuração propositiva do ambiente de negócios, que favorece novas tecnologias em prol da preservação do meio ambiente e da redução da emissão de gases do efeito estufa (GEE), especialmente o dióxido de carbono (CO2)". Disponível em: <https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/14773/1524251633E-book_CEBDS_4Passos.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

8. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/economics/investing-in-climate-investing-in-growth/policies-for-scaling-up-low-emission-and-resilient-investment_9789264273528-7-en#page1>. Acesso em: 23 out. 2020.

9. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

de resto ficou na Agenda 2030, é o investimento estrangeiro direto (IED), que, segundo a OCDE, precisa ser reorientado para gerar menos emissões de GEE.[10]

A interseção entre mudanças climáticas e IED nos trabalhos da OCDE retrata o ODS 13, que contempla a necessidade de uma "ação para combater as mudanças climáticas", por meio, inclusive, de "fluxos financeiros, incluindo o investimento direto estrangeiro para Estados onde a necessidade é maior" a fim de "adotar e implementar regimes de proteção do investimento para os países menos desenvolvidos".[11]

Qualificada, por vezes, como "clube dos ricos", a OCDE é também referida como "clube de boas práticas", tendo em vista um ciclo de acessões de países de economias de renda média, como o México e o Chile (Cozendey, 2020). O pedido de acessão do Brasil foi formulado em 2017, durante o governo de Michel Temer.[12] Hoje, o Brasil está apto em 96 dos 248 instrumentos de referência da OCDE, ou seja, 38,7% do total (Thorstensen e Arima Junior, 2020). A adesão aos instrumentos é uma prática quando países se candidatam a membro da OCDE. O Brasil ainda não foi aprovado como tal, mas, desde que solicitou a adesão, tornou-se o mais ativo não membro da OCDE em termos de participação em comitês e em instrumentos legais (Mello, 2020), com efetivo endereçamento de reformas internas prioritárias para adequação aos padrões da instituição.

Conforme já detalhado em outra ocasião (Badin, Morosini e Trubek, 2019), o debate público está concentrado nos questionamentos dos custos e das vantagens desse processo de adesão. Independentemente do ingresso ou não, é fato que o pleito de acessão à organização é um dos pilares da emergência de uma nova governança em investimentos no país. Isso inclui reimaginar as políticas do Brasil com relação à regulação do IED, sob dois aspectos. O primeiro reflete a internalização de algumas diretrizes da OCDE no ordenamento jurídico brasileiro. O segundo ponto bastante importante dessas políticas diz respeito aos acordos de cooperação e facilitação de investimentos (ACFIs), um modelo de regulação com características brasileiras que ora se aproxima de regulações tradicionais, ora se distancia (Badin e Morosini, 2017). Menos evidente nesses acordos, como veremos, é sua capacidade de atrair e promover IEDs sustentáveis em direção a uma economia de baixo carbono.

A luta em favor da promoção de uma economia de baixo carbono parece ter ganhado importantes aliados no Brasil. Os maiores bancos privados nacionais e mais de duzentas instituições do setor privado firmaram, recentemente, o documento Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura. Defendem o alinhamento entre negócios e preservação do meio ambiente, de modo a impulsionar investimentos e políticas públicas em bases mais sustentáveis – o que vem sendo chamado pelo setor empresarial de *green new deal* brasileiro (Grossi, 2020).

---

10. Disponível em: <https://www.oecd.org/mcm-2018/documents/C-MIN-2018-12-EN.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020. Em 2015, a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (1992) alcançou um consenso em novo tratado para reduzir as emissões de GEE: o Acordo de Paris. As partes, inclusive o Brasil, estabeleceram precisamente uma meta de manter o aumento da temperatura global bem abaixo dos 2°C em relação aos níveis pré-industriais. Para a concreção de seu objetivo, o acordo previu um papel central ao investimento privado em seu art. 2º (c), qual seja, o de "tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima".

11. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

12. Com o país, também disputam uma vaga: Argentina, Peru, Romênia, Bulgária e Croácia. Todavia, a escolha do primeiro país a ter o pedido de adesão processado ainda não foi finalizada. A União Europeia apoia o ingresso dos seis países. Já os Estados Unidos defendem a entrada de um país apenas por vez, sendo que, em 2019, manifestaram preferência pela Argentina, embora sinalizando apoio ao Brasil em 2020 (Cozendey, 2020).

Nesse cenário, enfrentar o tema amplo da sustentabilidade, e mais especificamente o do investimento alinhado às mudanças climáticas, figura como um dos maiores desafios nesse percurso. Assim, este estudo intenta abordar a visão da OCDE quanto à interação entre mudanças climáticas e IED, analisando a internalização de determinadas diretrizes da OCDE (Declaração da OCDE sobre Investimento e Empresas Multinacionais – o Brasil aderiu em 1997 – e as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, de 2011) ao ordenamento jurídico doméstico, aferindo convergências e divergências com a política pública insculpida nos ACFIs assinados pelo Brasil. Para isso, o texto está dividido em três seções, além desta introdução e da conclusão: estrutura da OCDE e mecanismos regulatórios; suas principais diretrizes quanto ao IED alinhado às mudanças climáticas; e internalização de diretrizes da OCDE, bem como convergências e divergências com os ACFIs.

2 ESTRUTURA BÁSICA DA OCDE E MECANISMOS REGULATÓRIOS

Antes de adentrar em seus *standards* regulatórios, faz-se importante entender alguns aspectos fundamentais da governança interna da OCDE, a partir da qual seus trabalhos são desenvolvidos, e a força normativa de suas regras.

A OCDE é composta de um conselho, um secretariado e muitos comitês temáticos. O Conselho é o órgão de direção e supervisão, sendo constituído de representantes dos Estados-membros e da Comissão Europeia que tomam suas decisões por consenso. Os comitês são os responsáveis pela discussão e implementação das políticas adotadas pela OCDE e das decisões do seu Conselho. Além dos comitês, podem ser criados grupos de trabalho e grupos de especialistas, para tratar de assuntos específicos, figurando atualmente mais de 250 comitês e grupos. Já ao secretariado, equipe de mais de 2.500 profissionais, incumbe executar as tarefas designadas pelo Conselho com a colaboração dos comitês para, ao final, apresentar os relatórios, dados e as *guidelines* (Alle, 2012, p. 39-40).

Por sua vez, os instrumentos legais expedidos pela OCDE[13] (Thorstensen e Faria, 2019, p. 7) reúnem-se em: i) "decisões", as quais possuem força vinculante a todos os membros da OCDE que não façam reservas, se abstenham ou as denunciem no momento de sua aprovação; ii) "recomendações", que não possuem caráter mandatório apesar de sua grande força moral entre os membros, sendo a maioria dos instrumentos legais da organização; iii) "declarações", que são compromissos políticos na forma de princípios e objetivos, sem força mandamental; iv) "acordos internacionais", que são negociados no âmbito da OCDE e juridicamente vinculantes; e v) "acordos, entendimentos e outros", que constituem instrumentos formulados ao longo do tempo no âmbito da organização.

As regulações vinculantes (decisões e acordos internacionais) somam 35, sendo que o Brasil é o parceiro-chave (entre o grupo composto também por África do Sul, Índia, Indonésia e China) mais aderente aos instrumentos.[14]

13. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/>. Acesso em: 24 out. 2020.

14. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/39919/processo_acess%C3%A3o_lima.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 out. 2020.

3 DIRETRIZES DA OCDE QUANTO AO IED ALINHADO AO RISCO CLIMÁTICO

Dentro da estrutura jurídica da OCDE, o desenvolvimento de políticas capazes de orientar os países em direção ao crescimento econômico sustentável passa pelo estudo da contribuição que o IED pode ofertar nesse caminho.

Para começar, é necessário delimitar o que significa IED para a OCDE. Segundo a recomendação do Conselho intitulada OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment, de 22 de maio de 2008, à qual o Brasil não aderiu, que foi alterada em 29 de setembro de 2020,[15] IED é uma categoria de investimento transfronteiriço realizado por um residente em uma economia (o investidor direto) com o objetivo de estabelecer um interesse duradouro em uma empresa (a empresa de investimento direto) pertencente a uma outra economia que não a sua. O interesse duradouro é evidenciado quando o investidor direto detém pelo menos 10% do poder de voto da empresa de investimento direto; e o IED é distinto de outras formas de investimento, tais como fluxos de portfólio ou financeiros, como empréstimos bancários.

De acordo com essa concepção ampla, a OCDE ainda delimita o "IED verde", a partir de uma conceituação bipartite: o IED em mercadorias e serviços ambientais; e o IED em processos de mitigação de prejuízo ambiental, tais como o uso de tecnologias mais limpas e eficientes (Golub, Kauffmann e Yeres, 2011, p. 10). A partir de uma análise casuística, a OCDE delineia que o IED verde inclui investimento em: i) infraestrutura verde; ii) manejo sustentável de recursos naturais e serviços que tais recursos proveem (por exemplo, manejo florestal, turismo sustentável e segurança hídrica); e iii) atividades dentro do setor de serviços e mercadorias ambientais e mediante segmentos inteiros de cadeias de valor verde (fornecedores de insumos para indústrias de energia solar ou eólica) (GreenInvest, 2017, p. 13).

A OCDE, assim, dedica-se a avaliar os benefícios ambientais que o IED pode oferecer aos países. Contudo, apesar de ele ser apontado como agente propulsor do desenvolvimento (sustentável), não há conclusão empírica definitiva neste sentido (Pohl, 2018). É fato que o IED é capaz de promover um aumento da produtividade econômica, gerar novos empregos, aumentar a competitividade entre os setores e ajudar na transferência de tecnologia e conhecimento científico entre os países. Porém, nem sempre os seus efeitos são apenas positivos, uma vez que ele pode, por exemplo, eliminar empresas nacionais, agravar problemas de corrupção e facilitar a evasão de divisas. Os resultados, segundo a OCDE (OECD, 2019a, p. 3), dependem de incentivos do setor privado, bem como de políticas públicas.

Dois são os comitês da OCDE que se ocupam, prioritariamente, de estudar as temáticas do IED e das mudanças climáticas para nortear e avaliar os países-membros e parceiros da organização: o Comitê de Investimentos e o Comitê de Política Ambiental, cujas mais recentes abordagens apontam a interseção entre os dois temas, especialmente enfatizando a contribuição dos negócios para "esverdear a economia e destravar o investimento estrangeiro direto verde" (OECD, 2011).

O Comitê de Política Ambiental possui diversos órgãos subsidiários ou grupos de trabalho sobre temáticas variadas. Para investimento e clima, há o denominado Working Party on Climate, Investment and Development, cuja função, conforme Thorstensen e Mota (2018, p. 18),

15. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0363>. Acesso em: 16 out. 2020.

> trata sobre mudança do clima, sobre investimento comercial, bem como sobre financiamento e políticas de cooperação para o desenvolvimento. A intenção é a de limitar as consequências das mudanças do clima e alcançar a sustentabilidade ambiental. Realiza, portanto, a análise da eficiência econômica e da eficácia ambiental; analisa a promoção e a integração efetiva das questões ambientais nas políticas econômicas; analisa as integrações entre as políticas relativas às alterações climáticas e outros problemas ambientais.

As recomendações desse comitê estão relacionadas ao conceito de "crescimento verde",[16] que, segundo a OCDE, significa "estimular o crescimento econômico e o desenvolvimento, ao mesmo tempo que se impede a degradação ambiental, as mudanças climáticas, a perda de biodiversidade e o uso insustentável dos recursos naturais" (Golub, Kauffmann e Yeres, 2011, p. 10, tradução nossa). Para isso, conforme o relatório OECD Work on Green Growth (OECD, 2019b), de 2019-2020, deve-se catalisar investimento e inovação que apoiem o crescimento sustentado e estimulem novas oportunidades econômicas de maneira inclusiva.

Os indicadores de crescimento verde criados pela organização ajudam a avaliar o progresso dos países na intrincada relação entre crescimento econômico e meio ambiente, destacando-se o indicador "produtividade ambiental e de recursos da economia", no qual se inserem aspectos da transição para a economia de baixo carbono (produtividade de carbono e produtividade energética, entre outros), bem como o indicador "oportunidades econômicas e respostas políticas", eixo no qual as oportunidades econômicas de crescimento verde são analisadas (tecnologia e inovação, fluxos financeiros internacionais e impostos e subsídios, entre outros) (Thorstensen e Mota, 2020, p. 17).

No âmbito do instrumento OECD Policy Framework for Investment (OECD, 2015a), lançado em 2015, há um capítulo intitulado *Investment framework for green growth*. Nesta recomendação, a OCDE, ao mesmo tempo que reconhece que cada país deve desenvolver a sua própria estratégia para o crescimento verde, pretende auxiliar seus membros e parceiros a identificar ações comuns, em políticas públicas, que mobilizem o investimento nessa direção, tais como: i) assegurar um compromisso forte de governo em ambos os níveis, nacional e internacional, para apoiar o crescimento verde e catalisar o investimento privado verde; ii) aprimorar a coerência das medidas de promoção e facilitação do investimento, incluindo alinhar o amplo sistema de incentivos ao investimento e desincentivos e eliminar subsídios aos combustíveis fósseis para apoiar o crescimento verde como um meio para o desenvolvimento sustentável; iii) reformar políticas para encorajar o investimento verde, incluindo a aplicação de princípios de política de investimento, por exemplo, não discriminação, transparência e proteção da propriedade em áreas suscetíveis de atrair o investimento verde, como energia renovável, manejo de recursos hídricos, sistemas de infraestrutura de transportes resilientes ao clima; e iv) estabelecer políticas para encorajar a conduta corporativa ambientalmente responsável.

Dentro dessa perspectiva, o Comitê de Investimento lançou um relatório, em 2017, denominado Investir no Clima, Investir no Crescimento. Este estudo sintetiza, ao final, a importância da cooperação internacional para fazer frente ao risco global comum das mudanças climáticas.

> A cooperação internacional continua a ser fundamental para a gestão dos riscos climáticos. (...) O apoio à ação nos países em desenvolvimento será importante, não apenas em termos de mitigação, como também para melhorar a resistência e a capacidade de adaptação dos países que se confrontam com as alterações climáticas mais acentuadas. Os impactos climáticos vão aumentar, mesmo que alcancemos a meta de Paris no que respeita à temperatura. Precisamos de uma tomada de decisões flexível e voltada para o futuro para aumentar a resiliência face a estes riscos. A gestão das interdependências entre os objetivos

16. Não há uma definição unívoca para "crescimento verde". Interessa-nos, contudo, neste trabalho, o conceito formulado pela OCDE. Para uma ampla discussão, ver Livermore (2013).

> relacionados com o clima, segurança alimentar e biodiversidade vai ser crucial para a concretização dos objetivos de desenvolvimento sustentável e de um crescimento robusto no longo prazo.[17]

Para medir os impactos no desenvolvimento sustentável que o IED provoca nos países receptores, a OCDE, por intermédio de seu Comitê de Investimentos, publicou, em 2019, o relatório cunhado FDI Qualities Indicators: Measuring the Sustainable Development Impacts of Investment (OECD, 2019a). A métrica agrupa cinco indicadores derivados dos dezessete ODS da ONU: i) produtividade e inovação; ii) qualidade de emprego e trabalho; iii) competências; iv) igualdade de gênero; e v) pegada de carbono. Este relatório configura um importante elemento do Plano de Ação da OCDE nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (OECD, 2016) (Declaração do Conselho) e complementa recomendações em vigor do Comitê de Investimentos da OCDE, especificamente a OECD Policy Framework for Investment (OECD, 2015b), que o Brasil ainda não adotou, e a OECD Guidelines for Multinational Enterprises (OECD, 2000), à qual o Brasil aderiu.

A iniciativa ampla denominada FDI Qualities não procura qualquer conclusão normativa ou prescritiva de "investimento sustentável" ou "investimento não sustentável". A questão é avaliar a contribuição do IED para o desenvolvimento sustentável e identificar políticas para maximizar o impacto positivo e minimizar o negativo. A iniciativa compreende quatro pilares: i) *indicators*; ii) *policy toolkit*; iii) *policy dialogue*; e iv) *implementation* (OECD, 2019a, p. 33). O primeiro trabalho da OCDE versou sobre os indicadores de qualidade; a segunda fase (*policy toolkit*) está prevista para conclusão em 2021 e objetiva subsidiar as políticas públicas na área de IED a fim de direcioná-lo para melhorar a produtividade e a inovação; a qualidade do trabalho; e o combate às mudanças climáticas.

Entre as qualidades do IED, a OCDE elenca a "pegada de carbono" (*carbon footprint*),[18] indicador que estuda a contribuição do IED para reduzir as emissões de GEE, contemplando o ODS 13, mediante duas variáveis: a associação do IED com emissões de GEE derivadas da atividade econômica e o IED em energia renovável. Ao avaliar a situação dos países, a OCDE pretende responder às seguintes perguntas: i) o IED está concentrado em atividades que geram maior ou menor emissão de CO_2?; ii) As empresas estrangeiras têm mais eficiência energética? Elas operam em indústrias com mais ou menos intensidade energética em relação às empresas domésticas?; e iii) Até que ponto as empresas estrangeiras investem em recursos de energia renovável mais limpos? (OECD, 2019a, p. 151-152).

As mudanças climáticas também estão entre as principais preocupações da OCDE para estimular a recuperação econômica após a crise derivada da pandemia do coronavírus.[19] Isso porque, conforme a organização, uma combinação de características da crise da Covid-19 ameaça a disseminação do investimento de baixo carbono (OECD, 2020a). Primeiro, a incerteza econômica global atinge níveis recordes, induzindo as empresas a reduzir ou a adiar investimentos e financiamentos, importantes a longo prazo para o setor energético. Segundo, a crise provoca um colapso na demanda por petróleo, cujo preço baixo não estimula o investimento em tecnologias de baixo carbono ou de mais eficiência energética que os combustíveis fósseis. Terceiro, a descarbonização da economia, necessária para atender à meta do Acordo de Paris, requer inovação e aperfeiçoamento tecnológico, para os quais

17. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f86eba1b-pt/index.html?itemId=/content/component/f86eba1b-pt>. Acesso em: 24 out. 2020.

18. Pegada de carbono ou *carbon footprint* é aqui entendida como a quantidade total de GEE produzidos por dada atividade (Bolwing e Gibbon, 2009).

19. Projeções da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) indicam a diminuição do IED no mundo em até 40% em 2020, em consequência da pandemia de coronavírus. Disponível em: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeiainf2020d1_en.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2020.

empresas pequenas tendem a desempenhar relevante papel. Todavia, tais firmas podem ser as mais severamente afetadas, uma vez que elas têm menor acesso ao capital necessário para recuperação. Por fim, a OCDE aponta que a pandemia interrompeu as cadeias globais de suprimentos, incluindo aqueles destinados a projetos de energia renovável (IEA, 2020).

Por isso, a organização lançou, em setembro de 2020, no documento Making the Green Recovery Work for Jobs, Income and Growth, um conjunto de "indicadores para a reconstrução verde", a fim de medir, monitorar e ajudar o progresso dos países na reconstrução verde, ou seja, na superação da crise sem descurar do paradigma do "crescimento verde". Os indicadores estão situados em três grandes grupos: clima, biodiversidade e outras dimensões ambientais. Dentro do grupo clima, os indicadores de resultado são: intensidade de carbono e energia renovável na matriz energética; e os indicadores de política são: precificação do carbono e subsídios a combustíveis fósseis (OECD, 2020b).

Os relatórios específicos mais recentes acerca da situação do Brasil quanto aos indicadores verdes são: i) Relatórios Econômicos da OCDE: Brasil, de 2018 (OECD, 2018); e ii) OCDE Green Growth Studies: Green Growth Indicators 2017 (OECD, 2017a). Neles, em relação às mudanças climáticas, a OCDE diz que o Brasil deve: i) acelerar a implementação de programas setoriais de mudança climática e o desenvolvimento dos sistemas de monitoramento; e ii) garantir o declínio do desmatamento, inclusive por meio da aplicação rígida das leis e da manutenção do *status* de áreas atualmente sob proteção ambiental (Thorstensen e Mota, 2020, p. 70). Nesse ponto, o estudo da OCDE sobre o novo paradigma da bioeconomia (OECD, 2009) (centrado em processos produtivos e industriais de baixo carbono e baixo impacto ambiental) articula a maior racionalidade econômica na preservação da Amazônia do que na sua destruição.

No que toca ao investimento de baixo carbono, a organização avalia que o país não dispõe de políticas para "precificação de carbono", o que é considerado essencial para a descarbonização da economia e para a atração do investimento em tecnologias de baixo carbono (Thorstensen e Mota, 2020, p. 60). As contribuições nacionalmente determinadas (*nationally determined contributions* – NDCs) brasileiras – entregues pelo país à Conferência das Partes do Acordo de Paris – indicam o interesse em utilizar mecanismos de mercado para atingir a meta de Paris, mas não há indicação de sua implementação.

Nesse sentido, as qualidades do IED (desenvolvidas pelo Comitê de Investimento), os indicadores de crescimento verde (estudados pelo Comitê de Política Ambiental) e os recentes indicadores de reconstrução verde (sob responsabilidade da Secretaria Geral da OCDE) objetivam acompanhar a transição dos países, inclusive o Brasil, em direção a uma economia de baixo carbono e de menores impactos social e ambiental.

A interseção entre as três métricas citadas vocaliza as tendências atuais das discussões internacionais sobre política econômica do IED (UNCTAD, 2015; Sauvant e Mann, 2017). Com efeito, o conceito de IED outrora alijado de componentes ambientais e sociais passou, a partir do influxo da Agenda 2030, a ser conformado por qualidades relacionadas a estes elementos. Assim, a OCDE estimulou o IED verde, admitindo que o impacto das mudanças climáticas pode ser economicamente mais danoso para os países do que as políticas para conter as emissões de carbono. O objetivo, ao final, é potencializar os efeitos positivos do IED no denominado crescimento verde dos países.

4 CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE AS DIRETRIZES DA OCDE E A POLÍTICA NACIONAL PARA IED

Da mesma forma que o investimento nem sempre leva ao desenvolvimento sustentável, a firmação de tratados de investimento também pode acarretar consequências não pretendidas no país destinatário dos ativos.[20] Esse cenário foi enfatizado por relatório elaborado pela Secretaria Geral da ONU, em 2018, segundo o qual:

> tratados internacionais de investimentos, os quais foram destinados a apoiar o investimento estrangeiro, frequentemente resultam em consequências não pretendidas, tais como constranger regulações que apoiam o investimento sustentável quando elas impactam os lucros dos investidores. Alguns países têm se tornado vulneráveis a vultosas multas derivadas de painéis de arbitragem realizados para resolver disputas entre investidor e Estado hospedeiro do investimento, impedindo sua habilidade de implementar políticas que apoiem os objetivos de desenvolvimento sustentável.[21]

A esmagadora maioria dos 2.654 acordos de investimento em vigor até o final de 2019 (UNCTAD, 2020, p. 106) permanece atrelada ao paradigma de desenvolvimento puramente econômico, quando os investimentos estrangeiros eram dominados pela exploração massiva de combustíveis fósseis derivada do processo de acelerada industrialização. É que os acordos, em sua gênese, foram forjados para proteger qualquer tipo de investimento, sendo que as cláusulas dos tratados, a sua principiologia e interpretação operam, até os dias atuais, em um ambiente de investimentos tradicionais. Desse modo, a definição do que seja "investimento" e os padrões de cláusulas substantivas como "nação mais favorecida" e "tratamento nacional" continuam a dificultar o tratamento discriminatório entre investimentos. Da mesma forma, cláusulas procedimentais, como a aceitação do sistema de resolução de controvérsias investidor *versus* Estado, permanecem conferindo desequilíbrio interpretativo em prol do investidor.

Acordos de investimento mais recentes, porém, transitam do paradigma da proteção irrestrita do IED para a sua facilitação condicionada ao desenvolvimento sustentável. De fato, há uma ampliação das obrigações em partes relacionadas à governança ambiental, social e corporativa (*environment, social and governance* – ESG), tais como deveres de transparência,[22] de não redução de padrões ambientais,[23] da observância da responsabilidade social corporativa[24] e de combate à corrupção.[25]

A OCDE também reconhece que os tratados internacionais de investimento, como integrantes de políticas públicas, devem priorizar não mais apenas a quantidade de investimento a ser fomentado, mas também a sua qualidade, ou seja, o seu alinhamento com o crescimento verde. Nesse sentido, para avaliar os países quanto ao nível de coerência entre prioridades ambientais e econômicas, a

20. De forma geral, veja St John (2018).

21. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2020-03/N1824548.pdf>. Acesso em: 24 out. 2020 (tradução nossa). "*International investment agreements, which are meant to support foreign investment, often result in unintended consequences, such as constraining regulations that support sustainable development when the regulations impact investor profits. Some countries have become vulnerable to large financial penalties from arbitration panels set up to settle investor-State disputes, impeding their ability to implement policies in support of the Sustainable Development Goals*".

22. Art. 11. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/2380/download>. Acesso em: 24 out. 2020.

23. Art. 5º. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/418/download>. Acesso em: 24 out. 2020.

24. *Preambule*. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/3308/download>. Acesso: em 24 out. 2020.

25. Art. 8º. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/797/download>. Acesso: 24 out. 2020.

organização formula perguntas referentes à cooperação internacional nessa direção, entre as quais se destacam (OECD, 2017b, p. 248-249):

- Existe coerência entre (a implementação nacional de) diferentes marcos e acordos internacionais, incluindo os ODS e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima?
- Quais são os principais objetivos relacionados ao meio ambiente em nível nacional? Por exemplo, compromissos para reduzir as emissões de GEE e eliminar subsídios prejudiciais ao meio ambiente?
- Que medidas estão em vigor (como plano de ação ou marcos legais) para apoiar a conformidade doméstica e a implementação de compromissos internacionais?
- Foi identificada a gama de fontes potenciais de financiamento (públicas, privadas, domésticas e estrangeiras)?
- Existem políticas ou mecanismos para apoiar a coordenação entre instrumentos de financiamento internacionais, regionais e nacionais?

Nessa linha, o Comitê de Investimentos estuda o papel que o investimento internacional possui em apoiar o denominado crescimento verde. O documento Harnessing Freedom of Investment for Green Growth (OECD, 2011), de 2011, aprovado por 37 países-membros e a União Europeia, em mesa-redonda sobre liberdade de investimento, recomenda: i) apoio mútuo entre o direito internacional do meio ambiente e o direito internacional dos investimentos; ii) implementação coerente entre os objetivos de políticas públicas quanto ao meio ambiente e quanto ao investimento internacional, para o que contribui a OECD Guidelines for Multinational Enterprises; iii) monitoramento das práticas dos tratados de investimento quanto ao meio ambiente; iv) revisão pelos governos de novas propostas de medidas ambientais em cumprimento das obrigações do direito dos investimentos, tais como a não discriminação; e v) coerência entre as medidas tomadas para perseguir o crescimento verde e as obrigações derivadas do direito internacional dos investimentos.

Algumas diretrizes da OCDE editadas pelo Comitê de Investimentos já foram observadas pelo Brasil. A decisão do Conselho chamada Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais (OECD Guidelines for Multinational Enterprises), de 27 de junho de 2000, atualizada até 2011,[26] de força obrigatória, já foi internalizada pelo país, de modo que o Brasil assumiu o compromisso de promovê-la e refleti-la na legislação nacional. O documento, que integra a Declaração da OCDE sobre Investimento e Empresas Multinacionais (à qual o Brasil aderiu em 1997), conta com onze capítulos de princípios e padrões voluntários para conduta corporativa responsável de empresas transnacionais em variados temas, como meio ambiente. Nesse assunto, as diretrizes elencam oito deveres das empresas, enfatizando-se:

> 6. Esforçar-se continuamente por melhorar o desempenho ambiental corporativo, no nível da empresa e, quando necessário, de sua cadeia de fornecedores, estimulando a realização de atividades tais como: (...) b) desenvolvimento e fornecimento de bens ou serviços que não tenham impactos indevidos no meio ambiente; cuja utilização para os fins previstos seja segura; que reduzam as emissões de gases de efeito estufa; (...) c) promover níveis mais elevados de conscientização dos consumidores quanto às consequências ambientais da utilização dos bens e serviços da empresa, inclusive, provendo informações

26. Disponível em: <http://mneguidelines.oecd.org/guidelines/>. Acesso em: 24 out. 2020.

precisas sobre seus produtos (por exemplo, sobre emissões de gases de efeito estufa, biodiversidade, eficiência dos recursos ou outras questões ambientais).[27]

Conforme as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, foi criado o Ponto de Contato Nacional, um grupo de trabalho interministerial, sendo suas funções, atualmente, desempenhadas pela Câmara de Comércio Exterior (Camex) (Thorstensen e Faria, 2019, p. 19). O Ponto de Contato Nacional, instituído pelo Decreto nº 9.874/2019 (Brasil, 2019a), tem por missão promover as diretrizes da OCDE, ofertar a mediação em caso de alegações de seu descumprimento e incorporá-las às políticas públicas. Está presente em 37 países-membros da OCDE e 11 países não membros, representando 85% do IED no mundo. As atividades do Ponto de Contato Nacional para a implementação das Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais são supervisionadas pelo Comitê Nacional de Investimento da Camex (*op. cit.*, art. 7º).[28]

Em paralelo a esse movimento diretamente atrelado às diretrizes da OCDE para IED, desde 2015, o Brasil inaugurou um programa próprio de tratados de investimento por meio dos ACFIs, os quais, em grande medida, apresentam-se como uma alternativa aos tratados bilaterais de investimento padrão (Morosini e Xavier Junior, 2015). Em 2015, foram assinados os primeiros seis acordos nesse novo formato (Angola, Moçambique, Chile, Colômbia, Maláui e México), com mais três sendo celebrados em 2018 (Etiópia, Suriname e Guiana), três firmados em 2019 (Emirados Árabes Unidos, Marrocos e Equador) e um em 2020 (Índia).[29] Desses, apenas três tiveram seu processo de internalização concluído: Angola, promulgado pelo Decreto nº 9.167, de 11 de outubro de 2017 (Brasil, 2017); México, promulgado pelo Decreto nº 9.495, de 6 de setembro de 2018 (Brasil, 2018); e o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul, promulgado pelo Decreto nº 10.027, de 25 de setembro de 2019 (Brasil, 2019b).

Uma das principais características dos ACFIs é o foco em prevenção de disputas. Para tanto, os acordos preveem uma estrutura de governança composta por um *ombudsman* e por um comitê conjunto. A figura do *ombudsman*, inspirada na Lei de Investimento de 2010 da Coreia do Sul (Morosini e Badin, 2016), foi, inicialmente, regulamentada pelo Decreto nº 8.863, de 28 de setembro de 2016, e estabelecida no âmbito da Camex.

Em 22 de abril de 2019, o Decreto nº 9.770 (Brasil, 2016), ao modificar o referido decreto de 2016, ampliou a competência do *ombudsman* a fim de abranger também relações com investidores externos não vinculados aos países signatários dos ACFIs. De forma abrangente, o denominado *ombudsman* de investimento direto (OID) divulga oportunidades de investimento no Brasil e centraliza o atendimento aos investidores externos, dirimindo suas consultas e seus questionamentos. As respostas são formuladas em conjunto com a Rede de Pontos Focais, composta por mais de 35 entidades subnacionais e federais, entre órgãos da administração direta (como ministérios, Casa Civil e Advocacia-Geral da União) e instituições da administração pública indireta (autarquias, como Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, Agência

27. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/pcn/diretrizes-da-ocde-para-empresas-multinacionais#section-6>. Acesso em: 18 out. 2020.

28. Até março de 2020, a Camex recebeu 26 alegações de descumprimento das diretrizes, sendo dezessete casos resolvidos até então. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37202>.

29. O acordo com o Chile foi substituído pelo Acordo de Livre Comércio entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, cujo tópico específico sobre investimentos reproduz o conteúdo do ACFI Brasil-Chile. Em 2016, foi assinado o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial entre a República Federativa do Brasil e a República do Peru, cuja seção sobre investimentos está nos moldes do que consta nos ACFIs (Dantas, 2019).

Nacional de Energia Elétrica – Aneel e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, empresas públicas ou fundações públicas federais). A partir do relato de seus trabalhos, as questões sistêmicas baseiam propostas de melhorias administrativas e regulatórias no Comitê Nacional de Investimentos (Brasil, 2020a, arts. 25 e 26).

O Comitê Conjunto, estabelecido nos ACFIs, entretanto, não dispõe de regulamentação nacional. Como instância pertencente a cada ACFI, sua normatização envolve a negociação com cada país signatário do acordo. Ao Comitê Conjunto, que será composto por representantes dos governos das partes, caberá: supervisionar a administração e implementação do acordo, compartilhar e discutir oportunidades de investimento nos respectivos territórios, coordenar a implementação da agenda de cooperação e facilitação de investimentos, agregar a participação do setor privado e da sociedade civil, quando aplicável, e resolver amigavelmente quaisquer questões ou controvérsias sobre os investimentos. Como se vê, o Comitê Conjunto reúne atribuições de outras instituições nacionais já regulamentadas, a exemplo do OID e do Ponto de Contato Nacional, o que poderia ensejar a necessidade de acabar com eventual sobreposição de atribuições, gerando uma desejável simplificação burocrática. Porém, como se trata de entidade criada pelos acordos bilaterais, é a negociação entre os países (e não a regulamentação unilateral) a fonte precípua da estruturação do Comitê Conjunto.

Por sua vez, a responsabilidade social corporativa, prevista nas Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, possui previsão nos ACFIs. A cláusula assume, em linguagem exortatória e não vinculante, variadas redações: ora para cumprir os nominados "princípios e padrões para uma conduta empresarial responsável",[30] ora as partes se comprometem a envidar esforços para seguir as OECD Guidelines for Multinational Enterprises – como é o caso do ACFI com o Chile.[31]

Diante do imperativo de alinhar IED com uma economia de baixo carbono, pelo menos, dois pontos de crítica podem ser formulados quanto à abordagem da responsabilidade social corporativa (RSC) nos ACFIs. Primeiramente, a inserção de apenas uma cláusula no acordo inteiro – por vezes complementada em anexo do acordo[32] – não parece ser suficiente para recalibrar o IED à luz de padrões de sustentabilidade. Neste sentido, as diretrizes da OCDE acerca da transição para economias de baixo carbono analisadas neste artigo poderiam influenciar uma recalibragem dos ACFIs, fazendo com que a preocupação com o investimento verde realmente informe a totalidade das obrigações dos acordos. Em segundo lugar, a formulação da cláusula de RSC em linguagem não vinculante para os investidores gera dúvidas sobre sua real capacidade de criar incentivos suficientes para fomentar IED orientado para uma economia de baixo carbono.[33] Agrega-se aqui o fato de que os ACFIs ainda retiram a possibilidade de eventual descumprimento da cláusula de RSC ser questionado em sede de arbitragem Estado-Estado. Para além de criar estruturas governamentais para exame do cumprimento da RSC (OID, Ponto de Contato Nacional ou Comitê Conjunto dos ACFIs – ainda não regulamentado), é fundamental prever e implementar as consequências da sua inobservância pelos investidores.

30. ACFI Brasil e Equador – art. 14; ACFI Brasil e Índia – art. 12. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/27/brazil>. Acesso em: 24 out. 2020.

31. ACFI Brasil e Chile – art. 15. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/27/brazil>. Acesso em: 24 out. 2020.

32. Veja, por exemplo, ACFI Brasil e Angola – art. 10 e anexo II. Disponivel em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/4720/download>. Acesso em: 8 nov. 2020.

33. Para uma análise sobre a insuficiência dos ACFIs e os mecanismos de governança social corporativa para proteção a direitos humanos, veja Wünsch (2019).

Assim, a governança para investimentos estrangeiros no Brasil possui mecanismos em conformidade com as diretrizes da OCDE, vocacionados à conduta empresarial responsável, à transparência, à resolução rápida de disputas e à prevenção de controvérsias. Esse aparato encontra eco nos ACFIs na parte intitulada Governança Institucional e Prevenção de Controvérsias. Se, por um lado, a governança de investimentos nos ACFIs atua de forma paralela e alinhada às diretrizes da OCDE, por outro, menos evidente é a contribuição dos acordos para atrair e promover investimentos em bases mais sustentáveis e de baixo carbono, na linha do que propõe a organização.

Com efeito, conforme já dito, as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais preconizam uma implementação coerente entre os objetivos de políticas públicas quanto ao meio ambiente e quanto ao investimento internacional. A racionalidade para atingir o predicado de coordenação entre IED e mudanças climáticas reside no tipo de IED que o Brasil pretende facilitar por meio dos seus ACFIs.

Os acordos brasileiros mais recentes adotam a ampla definição de investimento baseada na empresa, ou seja, "na proteção e na liberalização do investimento para a criação de novas sociedades ou para aquisição de ações ou quotas, a partir do qual se obtém o controle de sociedades existentes" (Xavier Junior, 2014, p. 16). Os tratados de investimento, em geral, não são formatados para catalisar certos tipos de investimento e desencorajar outros. Há uma anacrônica proteção igualitária de toda espécie de investimento que pode exacerbar iniquidades e minar políticas públicas internas de proteção ambiental (Baetens, 2019; Tienhaara, 2009; Brauch, 2019).

Nos ACFIs, à concepção ampla de investimento, segue-se uma lista expressiva de exclusões sensíveis pelas partes.[34] Todavia, os acordos não dialogam com uma definição qualificada de investimento, a exemplo da concepção de IED verde da OCDE. A despeito do entendimento da OCDE, os ACFIs tampouco convergem para os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como o Acordo de Paris e as NDCs nele previstas, que se tornaram obrigatórias para o país em 2016.[35]

Nessa tarefa de recalibrar o IED, a organização oferece possibilidades sinérgicas com os ODS, como a "ação para combater as mudanças climáticas" (ODS 13). Como visto, catalisar um investimento revestido de qualidades, entre as quais se destaca a baixa emissão de carbono (FDI Qualities), que capitaneie o denominado crescimento verde (*Investment framework for green growth*), é hoje um eixo central na coordenação entre IED e sustentabilidade. Nesse ponto, a OCDE presta contribuição ao debate acadêmico (Firger e Gerrard, 2012) e institucional (UNCTAD, 2015), talhando um possível diálogo entre IED e mudanças climáticas no âmbito dos ACFIs. Colhe-se, assim, a oportunidade de o significado amplo de investimento ser qualificado pela vinculação do IED à economia de baixo carbono, de modo que os riscos climáticos, já encetados no mercado financeiro,[36] agora entrem no domínio da política de facilitação de investimentos.

34. ACFIs entre Brasil e Índia adotam uma definição de investimento baseada na empresa, com exclusões para clarificar os tipos de IED que as partes pretendem facilitar (Brauch, 2020).

35. O país comprometeu-se a reduzir até 2025 suas emissões de GEE em até 37% (comparados aos níveis emitidos em 2005), estendendo essa meta para 43% até 2030.

36. Em 2020, a maior empresa administradora de ativos do mundo, BlackRock, sediada em Nova Iorque, previu uma realocação significativa de capital em direção a fundos de investimento sustentáveis, para minimizar os riscos que um aquecimento global descontrolado oferece à economia. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/economia/2020011415006864-maior-fundo-de-investimento-do-mundo-diz-que-aquecimento-global-provocara-reformulacao-da-economia/>. Acesso em: 17 abr. 2020.

5 CONCLUSÃO

Em tempos de crises no multilateralismo e na economia, os padrões da OCDE para o IED alinhado às mudanças climáticas, como parte de uma governança plurilateral no tema, intentam direcionar economias à reconstrução resiliente ao risco de uma crise climática mundial.

Nesse contexto, o estudo pretendeu analisar a relação entre IED e mudanças climáticas na perspectiva macro da sustentabilidade para a OCDE. Revelou-se que a OCDE encara o IED como parte do problema transversal das mudanças climáticas e sugere transformações nessa relação em prol dos objetivos mundiais de clima e desenvolvimento. Tal agenda necessariamente deve(rá) ser avaliada pelo Brasil que, atualmente, por meio da Camex, consolida o seu Plano Nacional de Investimento, atento ao processo de acessão à organização.

Para o país,[37] o estudo indicou que o modelo atual de ACFIs, como parte da política de promoção e facilitação do investimento (no Brasil e no exterior), contém convergências (ao menos formais) com as diretrizes da OCDE, notadamente quanto à governança de investimentos e à responsabilidade social corporativa. Porém, não avança nas discussões materiais recentes da organização sobre as qualidades do IED, o IED verde, tampouco sobre o preconizado alinhamento entre tratados de meio ambiente e de investimento.

Nesse sentido, intentou-se jogar novas luzes sobre esse debate, encarando os ACFIs como relevante experimentação institucional que têm sua verve criativa hoje confrontada pelo risco climático. A configuração deste risco dentro do conceito de IED deve ser, inicialmente, bem compreendida e depois explorada como oportunidade para acessar mercados que favoreçam o IED de baixo carbono e contribuam para o país superar dificuldades na atração de investimentos em razão da questão ambiental. Afinal, o recém-publicado decreto (Brasil, 2020b) que institui a "estratégia federal de desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031" aponta o desafio: "implementar políticas, ações e medidas para o enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos, fomentando uma economia resiliente e de baixo carbono".

REFERÊNCIAS

ALLE, S. S. **Linhas diretrizes da OCDE para as empresas multinacionais e sua implementação no Brasil**. 2012. 211 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-15082013-100756/publico/Dissertacao_Linhas_Diretrizes_da_OCDE_Saulo_S_Alle_USP.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BADIN, M. R. S.; MOROSINI, F. Navigating between resistance and conformity with the IIR: the Brazilian Agreement on Cooperation and Facilitation of Investment (ACFIs). *In*: MOROSINI, F.; BADIN, M. R. S. (Ed.). **Reconceptualizing international investment law from the global south**. New York: Cambridge University Press, 2017. p. 244-245.

BADIN, M. R. S.; MOROSINI, F.; TRUBEK, D. M. O Brasil face aos novos padrões de comércio e investimento dos acordos internacionais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, p. 304-332, 2019.

37. No Brasil, houve um aumento do fluxo de IED, que foi da ordem de US$ 60 bilhões em 2018 e cresceu para US$ 75 bilhões em 2019, colocando o país em quarto lugar na atração de investimentos estrangeiros no mundo, atrás de Estados Unidos, China e Singapura. A causa da expansão está relacionada às privatizações, como da empresa Transportadora Associada de Gás (TAG), das regiões Norte e Nordeste do Brasil. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/fluxo-de-investimento-estrangeiro-recua-no-mundo-mas-cresce-26-no-brasil.shtml>. Acesso em: 28 abr. 2020.

BAETENS, F. Combating climate change through the promotion of green investment: from Kyoto to Paris without regime-specific dispute settlement. *In*: MILES, K. (Ed.). **Research handbook on environment and investment law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2019. p. 107-130.

BOLWING, S.; GIBBON, P. **Counting carbon in the marketplace**: part I – overview paper. Paris: OECD, 2009. Disponível em: <https://www.oecd.org/environment/envtrade/42886201.pdf>. Acesso em: 24 out. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.863, de 28 de setembro de 2016. Dispõe sobre a criação, a estrutura e as atribuições do ombudsman de investimentos diretos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 set. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8863.htm>. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. Decreto nº 9.167, de 11 de outubro de 2017. Promulga o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Angola, firmado em Luanda, em 1º de abril de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 out. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9167.htm>. Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. Decreto nº 9.495, de 6 de setembro de 2018. Promulga o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos Mexicanos, Cidade do México, em 26 de maio de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 set. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9495.htm>. Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. Decreto nº 9.874, de 27 de junho de 2019. Institui grupo de trabalho interministerial denominado Ponto de Contato Nacional para a implementação das diretrizes da organização para cooperação e desenvolvimento econômico para as empresas multinacionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jun. 2019a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9874.htm>. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. Decreto nº 10.027, de 25 de setembro de 2019. Promulga o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul, firmado pela República Federativa do Brasil, em Buenos Aires, em 7 de abril de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 set. 2019b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10027.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.027%2C%20DE%2025,7%20de%20abril%20de%202017>. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. Resolução nº 43, de 4 de maio de 2020. Aprova o regimento interno do *ombudsman* de investimentos diretos no âmbito da Câmara de Comércio Exterior. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 maio 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-43-de-4-de-maio-de-2020-255374994?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3FqSearch%3DRESOLU%25C3%2587%25C3%2583O%2520N%25C2%252%E2%80%A6>. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 2020b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10531.htm>. Acesso em: 29 out. 2020.

BRAUCH, M. D. Modernizing the energy charter treaty: a make-or-break moment for sustainable, climate-friendly energy policy. **IISD**, 13 Nov. 2019. Disponível em: <https://www.iisd.org/blog/modernizing-energy-charter-treaty-make-or-break-moment-sustainable-climate-friendly-energy>. Acesso em: 20 abr. 2020.

_____. The best f two worlds? The Brazil-India investment cooperation and facilitation treaty. **Investment Treaty News**, 10 Mar. 2020. Disponível em: <https://www.iisd.org/itn/2020/03/10/the-best-of-two-worlds-the-brazil-india-investment-cooperation-and-facilitation-treaty-martin-dietrich-brauch/>. Acesso em: 17 out. 2020.

COZENDEY, M. C. Acessão à OCDE. *In*: SEMINÁRIO SOBRE COMÉRCIO INTERNACIONAL, 20., 2020, [s. l.]. **Anais**... [s. l.]: Ibrac, 2020.

DANTAS, A. S. **Os acordos de cooperação e facilitação de investimentos**: análise quanto à potencial contribuição de tais instrumentos para a promoção do desenvolvimento nacional. 2019. 155 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

FIRGER, D. M.; GERRARD, M. B. Harmonizing climate change policy and international investment law: threats, challenges and opportunities. *In*: SAUVANT, K. P. (Ed.). **Yearbook on international investment law and policy**: 2010-2011. New York: Oxford University Press, 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1733985>. Acesso em: 25 abr. 2020.

GOLUB, S. S.; KAUFFMANN, C.; YERES, P. **Defining and measuring green FDI**: an exploratory review of existing work and evidence. Paris: OECD, 2011. (Working Paper, n. 2). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg58j1cvcvk-en>. Acesso em: 22 out. 2020.

GREENINVEST. **Green foreign direct investment in developing countries**. Geneva: GreenInvest; UN Environment; CCSI, 2017. Disponível em: <http://ccsi.columbia.edu/files/2017/10/Green_Foreign_Direct_Investment_in_Developing_Countries.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020.

GROSSI, M. O setor empresarial e o "Green New Deal" brasileiro. **Folha de S.Paulo**, 1º nov. 2020. Disponível em: <https://cutt.ly/jjU258i>.

HALLEGATTE, S. *et al.* **Shock waves**: climate change and development series managing the impacts of climate change on poverty. Washington: World Bank, 2016. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22787/9781464806735.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2020.

IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. The Covid-19 crisis is hurting but not halting global growth in renewable power capacity. **IEA**, 20 May 2020. Disponível em: <https://www.iea.org/news/the-covid-19-crisis-is-hurting-but-not-halting-global-growth-in-renewable-power-capacity>. Acesso em: 23 out. 2020.

LIVERMORE, M. A. The meaning of green growth. **Michigan Journal of Enviromental and Administrative Law**, v. 3, n. 1, p. 33, 2013.

MELLO, F. de C. The OECD enlargment in Latin America and the Brazilian candidacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 2, p. 1-17, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292020000200210>. Acesso em: 17 out. 2020.

MOROSINI, F.; BADIN, M. R. S. O Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos: o que está por trás desta inovação regulatória? **Pontes**, v. 12, n. 1, 2016. Disponível em: <https://ictsd.iisd.org/bridges-news/pontes/news/o-acordo-de-coopera%C3%A7%C3%A3o-e-facilita%C3%A7%C3%A3o-de-investimentos-o-que-est%C3%A1-por-tr%C3%A1s>. Acesso em: 9 nov. 2020.

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

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Decision of the council on the OECD guidelines for multinational enterprises**. Paris: OECD, 2000. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/233/233.en.pdf>.

_____. **The bioeconomy to 2030**: designing a policy agenda. Paris: OECD, 2009. Disponível em: <https://www.oecd.org/futures/long-termtechnologicalsocietalchallenges/thebioeconomyto2030designingapolicyagenda.htm>. Acesso em: 25 out. 2020.

_____. **Harnessing freedom of investment for green growth**: freedom of investment roundtable 14. Paris: OECD, 2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/inv/internationalinvestmentagreements/47721398.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

_____. **OECD policy framework for investment**: 2015 edition. Paris: OECD, 2015a. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/policy-framework-for-investment-2015-edition_9789264208667-en#:~:text=The%20objective%20of%20the%20Policy,of%20people%20around%20the%20world>. Acesso em: 10 out. 2020.

_____. **Recommendation of the council on the policy framework for investment**. Paris: OECD, 2015b. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/321/321.en.pdf>. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. **Better policies for 2030**: an OECD action plan on the sustainable development goals. Paris: OECD, 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/Better%20Policies%20for%202030.pdf>. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. **OECD green growth indicators 2017**. Paris: OECD, 2017a. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/environment/green-growth-indicators-2017_9789264268586-en>. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. **Investing in climate, investing in growth**. Paris: OECD, 2017b. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/investing-in-climate-investing-in-growth-9789264273528-en.htm>. Acesso em: 25 out. 2020.

_____. **Relatórios econômicos OCDE**: Brasil. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. **FDI qualities indicators**: measuring the sustainable development impacts of investment. Paris: OECD, 2019a. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/fdi-qualities-indicators.htm>. Acesso em: 10 out. 2020.

_____. **OECD work on green growth**: 2019-20. Paris: OECD, 2019b. Disponível em: <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/gg_brochure_2019_web>. Acesso em: 10 out. 2020.

_____. **Covid-19 and the low-carbon transition**: impacts and possible policy responses. Paris: OECD, 2020a. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134752-qmhlk04mue&title=COVID%E2%80%9319-and-the-low-carbon-transition-Impacts-and-possible-policy-responses>. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. **Making the green recovery work for jobs, income and growth**. Paris: OECD, 2020b. Disponível em: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/making-the-green-recovery-work-for-jobs-income-and-growth-a505f3e7/#section-d1e517>. Acesso em: 22 out. 2020.

POHL, J. **Societal benefits and costs of International Investment Agreements**: a critical review of aspects and available empirical evidence. Paris: OECD, 2018. (Working Paper, n. 1). Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/societal-benefits-and-costs-of-international-investment-agreements_e5f85c3d-en>. Acesso em: 16 out. 2020.

RIGAUD, K. *et al.* **Groundswell**: preparing for internal climate migration. Washington: World Bank, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/29461>. Acesso em: 17 nov. 2020.

SACHS, J. D. **A era do desenvolvimento sustentável**. 1. ed. Lisboa: Actual, 2017.

SAUVANT, K. P.; MANN, H. **Towards an indicative list of FDI sustainability characteristics**. Geneva: ICTSD; WEF, 2017. Disponível em: <https://www.iisd.org/publications/towards-indicative-list-fdi-sustainability-characteristics>. Acesso em: 12 out. 2020.

ST JOHN, T. **The rise of investor-state arbitration**: politics, law, and unintended consequences. New York: Oxford University Press, 2018.

THORSTENSEN, V.; ARIMA JUNIOR, M. K. (Coord.). **O Brasil e o modelo de governança da OCDE**. São Paulo: CCGI, 2020. Disponível em: <https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/2020.2_Brasil_Governanca_Publica_OCDE.pdf>. Acesso em: 9 out. 2020.

THORSTENSEN, V.; FARIA, A. P. **A OCDE e o investimento estrangeiro**. São Paulo: Editora FGV, 2019. (Working Paper, n. 514). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28452>. Acesso em: 15 ago. 2020.

THORSTENSEN, V.; MOTA, C. R. **A governança mundial da sustentabilidade**: o papel da OCDE. São Paulo: Editora FGV, 2018. (Working Paper, n. 486). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24781>. Acesso em: 15 ago. 2020.

_____. **Meio ambiente, crescimento verde e sustentabilidade**. São Paulo: Editora FGV, 2020. (Working Paper, n. 531). Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29302>. Acesso em: 15 ago. 2020.

TIENHAARA, K. **The expropriation of environmental governance**: protecting foreign investors at the expense of public policy. New York: Cambridge University Press, 2009.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Investment policy framework for sustainable development**. [s. l.]: UNCTAD, 2015. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcb2015d5_en.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. **World investment report 2020**: international production beyond the pandemic. Geneva: UN, 2020. Disponível em: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2020_en.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

WÜNSCH, M. S. **Empresas transacionais e direitos humanos**: desafios jurídicos e sociais a partir do direito internacional. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/201163/001100831.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 4 nov. 2020.

XAVIER JUNIOR, E. C. As (in)definições de investimento estrangeiro. *In*: RIBEIRO, M. R. de S. (Org.). **Direito internacional dos investimentos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

INCENTIVO TRIBUTÁRIO À INOVAÇÃO NO BRASIL: RECOMENDAÇÕES E MELHORIAS FRENTE ÀS DIRETRIZES DA ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO[1]

Lucimara dos Santos D'Ávila[2]

SINOPSE

Apesar de a Constituição Federal promulgada em 1988 prever em seus arts. 218 e 219 que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação, há muito ainda a avançar em termos de desenvolvimento tecnológico no Brasil. Portanto, mostra-se necessária uma revisão do modelo existente de incentivo fiscal à inovação, que é regulado pela Lei nº 11.196/2005, levando em consideração as melhores práticas tributárias internacionais e contando com a imperativa atuação do Estado no sentido de estimular maiores investimentos privados nessa área, visando promover um maior desenvolvimento econômico e social no país. Nesse contexto, utilizando-se os métodos de pesquisa indutivo e comparativo, foram analisados os modelos de benefícios concedidos pelos países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), assim como as diretrizes para que a concessão dos referidos benefícios tributários de pesquisa e desenvolvimento (P&D) não se configure como competição tributária danosa. Foram pesquisadas também as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), a fim de se verificar se o incentivo de P&D poderia ser acionado como prática comercial desleal. Como conclusão, comparados os benefícios constantes na lei brasileira com aqueles concedidos por países-membros da OCDE, verifica-se que a lei pátria (e a sua respectiva regulamentação), em muitos aspectos, é mais ampla do que a da maioria dos países que compõem a organização. Ainda assim, a adoção de melhores práticas internacionais é muito bem-vinda, juntamente com o estabelecimento de um canal de negociação aberto e transparente com as autoridades governamentais que regem o benefício.

Palavras-chave: inovação; incentivo tributário; Lei do Bem; P&D; OCDE.

ABSTRACT

Even though the Brazilian Federal Constitution, enacted in 1988, states, in its articles 218 and 219, that the State will promote and encourage scientific development, research, technological training and innovation, much remains to be done in terms of technological development. Thus, it is necessary to review the existing model of Research and Development (R&D) tax incentive, stated in Law nº 11.196/2005, considering the international best practices in taxation and relying on the State's imperative action to stimulate higher private investments in this area, aiming to promote greater economic development and social welfare. In this context, adopting the inductive and comparative research methods, the researcher examined the R&D tax benefit models granted by Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) member countries, as well as the guidelines to prevent the R&D tax benefit being configured as harmful tax competition. It was also researched the World Trade Organization (WTO) rules in order to verify whether the R&D tax incentive could be triggered as unfair commercial practice. As a conclusion, comparing the benefits contained in Brazilian law with those granted by OECD member countries, it turns out that the Brazilian law (and its regulation) is, in many respects, broader than most countries'. However, the adoption of international

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi28art4

2. Advogada; doutora em Direito das Relações Econômicas Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com pós-doutorado em Direito Tributário pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco da Universidade de São Paulo (USP); membro do núcleo jurídico do Observatório de Inovação do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da Universidade de São Paulo (USP).

best practices is still very welcome, along with the establishment of an open and transparent trading channel with government authorities governing the benefit.

Keywords: R&D; innovation; OECD; WTO; tax incentive.

JEL: K34; O38.

Artigo recebido em 11/9/2020 e aprovado em 30/11/2020.

1 INTRODUÇÃO

O atual modelo brasileiro de incentivo fiscal para investimentos em inovação, introduzido no ordenamento jurídico em 2005, pela Lei nº 11.196 (denominada Lei do Bem), representou um avanço na busca da maior autonomia tecnológica do país. Após mais de dez anos de aplicação prática da lei, entretanto, é premente a necessidade da devida interpretação dos benefícios trazidos pela lei e de melhorias no texto legal, para que a adoção do incentivo tributário seja mais ampla, com estímulo ao aumento dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) efetuados pela iniciativa privada e o consequente maior desenvolvimento econômico e social do país.

Nesse cenário, este artigo tem como escopo formular, à luz do quadro legislativo vigente no país, do direito estrangeiro e das orientações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), um novo modelo legal brasileiro de incentivo fiscal à inovação, em linha com as melhores práticas tributárias internacionais. No direito estrangeiro, serão analisados os modelos de legislações concessivas de benefícios similares em países que já apresentam tal prática consolidada, notadamente, os países-membros da OCDE.

A adoção de um novo modelo alinhado às melhores práticas internacionais possibilitará, a despeito da renúncia tributária, o incremento nos investimentos em inovação efetuados pelas pessoas jurídicas no Brasil, trazendo desenvolvimento econômico, aumento de arrecadação tributária e redução das desigualdades sociais.

2 INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Em tempos de globalização, em um mundo conectado pela internet, com consumidores que possuem possibilidades cada vez mais ampliadas de escolha, com um vasto leque de produtos de alta tecnologia, a indústria brasileira busca concorrer com competidores estrangeiros em uma disputa nem sempre igualitária. Apesar de a Constituição Federal brasileira prever, em seus arts. 218 e 219, que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação, pouco se caminhou em termos de desenvolvimento tecnológico no país. É necessária uma revisão do modelo existente de incentivo fiscal à inovação, contando com a imperativa atuação do Estado no sentido de estimular maiores investimentos privados nessa área. A Constituição avaliza a atuação intervencionista do Estado (Bercovici, 2005), que deve direcionar sua atividade financeira para fins desenvolvimentistas (Torres, 2014). No mundo jurídico, esse poder do Estado de intervir na economia, mediante a concessão de incentivo fiscal (Borges, 1998), é regulado pelo direito financeiro, constituindo uma renúncia tributária, ou gasto tributário (Oliveira, 2014), com a finalidade de alcançar um maior desenvolvimento econômico e social do país (Henriques, 2010), por meio da geração de mais riqueza e consequentemente maior arrecadação tributária. É o direito auxiliando o desenvolvimento econômico, buscando soluções para os problemas sociais (Elali, 2016).

Mas qual a relação entre investimento em inovação e o maior desenvolvimento econômico e social? O enorme impulso nos investimentos em P&D durante e após o período da Segunda Guerra Mundial, com a concentração de pesquisadores nos Estados Unidos, embasou a recuperação econômica dos países no pós-guerra (Ferreira, 2006). Reforçando esse vínculo existente entre inovação e crescimento econômico, em pesquisa recente constatou-se que o mero empreendedorismo, sem inovação, não traz desenvolvimento econômico ao país; entretanto, novos negócios atrelados à inovação (o denominado empreendedorismo por oportunidade) impactam positivamente a economia (Gezer e Cardoso, 2015). A OCDE, por sua vez, também destaca a importância do investimento em inovação para o crescimento econômico, principalmente nos países denominados emergentes (OECD, 2012).

No século XXI, a adoção de novas tecnologias resultantes dos investimentos efetuados em inovação tem levado à digitalização da economia, com a proliferação de negócios *on-line*, culminando na denominada transformação digital, a qual abarca todos os setores da economia. Os investimentos em inovação são ainda mais importantes na nova economia global e digital, provocando o correspondente crescimento dos ativos intangíveis (Verlinden e Bakker, 2019) e um crescente impacto na cadeia de valor das empresas (Wipo, 2017) e em seu valor de mercado (Baruch, 2018).

O caminho de busca do crescimento por meio de investimentos em inovação foi percorrido por todos os países que se esforçaram para a mobilização no sistema mundial no século XX (Octaviani, 2008). No século XXI, com a ascensão de novas tecnologias (Brito, 2018), pode-se afirmar que os países que não priorizarem investimentos em inovação, tanto no setor público quanto no privado, poderão ter seu crescimento econômico e social drasticamente afetados, inclusive por perda de arrecadação tributária para países mais inovadores, já que se apresenta atualmente uma nova competição para atração de investimentos em inovação na era da economia digital.

É fato que o Brasil pouco se mobilizou nessa corrida por algumas décadas, mas certamente houve avanços com a publicação da Lei nº 11.196/2005. Como veremos a seguir, no entanto, é necessário estimular o uso do instrumento legal vigente e adotar melhorias *vis-à-vis* às melhores práticas já adotadas por países membro da OCDE, visando a uma nova política de incentivo fiscal à inovação.

3 A RENÚNCIA TRIBUTÁRIA NO BRASIL RELATIVA AO INCENTIVO À INOVAÇÃO TECNOLÓGICA: LEI Nº 11.196/2005

Em 2005, foi editada a Lei nº 11.196, que regula o incentivo à inovação tecnológica no Brasil, popularmente denominada Lei do Bem, a qual se diferenciou por introduzir no ordenamento jurídico brasileiro um incentivo para o desenvolvimento da tecnologia nacional, estimulando também a maior integração entre a pesquisa acadêmica e a atividade empresarial, visando reduzir a dependência do país em relação à importação de soluções tecnológicas. Nos termos do seu art. 17, § 1º, a lei trouxe a definição de inovação tecnológica como sendo "a concepção de novo produto ou processo de fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando maior competitividade no mercado".[3]

Logo, o conceito legal é amplo, sem limitações quanto ao âmbito de aplicação do benefício e sem restrição aos setores econômicos nos quais poderiam ser concebidos projetos inovadores. Para elucidar eventuais dúvidas de elegibilidade de projetos ao benefício de inovação, são utilizados também como

3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm>.

fonte secundária de interpretação os manuais de Frascatti e de Oslo, ambos publicados pela OCDE, sendo que a Lei nº 11.196/2005 aproxima-se sem dúvida ao conceito mais amplo explicitado no *Manual de Oslo*. A lei, no entanto, restringe a aplicação do benefício a produtos (bem ou serviço) e processos inovadores, cujas melhorias e novas funcionalidades trazidas pela inovação impactem inclusive qualidade, produtividade e competitividade dos bens e serviços no mercado. Parece claro, assim, que a lei não abarca as inovações em *marketing* ou em processos organizacionais contidas no conceito de inovação introduzido pelo *Manual de Oslo*. Com relação aos benefícios tributários à inovação instituídos pela Lei nº 11.196/2005, encontram-se as modalidades a seguir.

1) Possibilidade de dedução de dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica classificáveis como despesas operacionais pela legislação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) (art. 17). Os dispêndios e pagamentos somente poderão ser deduzidos se pagos a pessoas físicas ou jurídicas residentes e domiciliadas no país, com exceção de assistência técnica, científica ou assemelhados e de royalties por patentes industriais pagos à pessoa física ou jurídica no exterior, em que a dedutibilidade fica condicionada à observância do disposto nos arts. 52 e 71 da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964.

2) Redução de 50% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como os acessórios sobressalentes e ferramentas que acompanhem esses bens, destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, adquiridos no país ou importados.

3) Super dedução de dispêndios de P&D para fins de incentivo tributário à inovação, aplicável às empresas optantes pelo lucro real. Trata-se de exclusão, nas bases de cálculo do IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), do valor correspondente a 60% até 80% da soma dos dispêndios realizados com P&D no período de apuração, classificáveis como despesa pela legislação do IRPJ.

4) Exclusão do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, do valor correspondente a até 20% da soma dos dispêndios ou pagamentos vinculados à pesquisa tecnológica e ao desenvolvimento de inovação tecnológica objeto de patente concedida ou cultivar registrado.

5) Depreciação integral, no próprio ano da aquisição, de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, novos, destinados à utilização nas atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, para efeito de apuração do IRPJ e da CSLL.

6) Amortização acelerada, mediante dedução como custo ou despesa operacional, no período de apuração em que forem efetuados, dos dispêndios relativos à aquisição de bens intangíveis, vinculados exclusivamente às atividades de pesquisa tecnológica e ao desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis no ativo diferido do beneficiário, para efeito de apuração do IRPJ.

7) Redução a zero da alíquota do imposto de renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e à manutenção de marcas, patentes e cultivares.

8) Depreciação ou amortização integral dos dispêndios incorridos em instalações fixas e na aquisição de aparelhos, máquinas e equipamentos, destinados à utilização em projetos de

P&D tecnológico, metrologia, normalização técnica e avaliação da conformidade, aplicáveis a produtos, processos, sistemas e pessoal, procedimentos de autorização de registros, licenças, homologações e suas formas correlatas, bem como relativos a procedimentos de proteção de propriedade intelectual (PI).

9) Não caracterização como receita, para fins da incidência do IRPJ e da CSLL, das importâncias recebidas por micro e pequenas empresas na execução de projetos de P&D.

10) Super dedução na contratação de Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) para fins de execução de projetos de P&D.

Apesar da amplitude do conceito legal de inovação e dos dispêndios base para o cálculo do benefício, algumas normas infralegais, editadas com a finalidade de trazer maior clareza à sua aplicação, incluíram certas limitações e obrigações não constantes do texto legal que rege o benefício, restringindo e conferindo insegurança jurídica na sua aplicação. Entre as restrições trazidas pela Instrução Normativa (IN) nº 1.187, de 29 de agosto de 2011, estão as que se seguem.

- Restrição do conceito de dispêndios, admitindo como gastos com pesquisadores somente o pagamento de salários e encargos, excluindo qualquer tipo de remuneração indireta, como planos de saúde, previdência, participação nos lucros da empresa etc.

- Reversão do benefício de depreciação integral de máquinas e equipamentos adquiridos para projetos de inovação caso tais bens sejam alienados ou destinados a atividade diversa – determinação esta não prevista na lei, que somente vincula a utilização do benefício à aquisição de bens para utilização nas atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica.

O Decreto nº 5.798/2006, por um lado, trouxe clareza nas definições de quais seriam as pesquisas desenvolvidas no âmbito de um projeto inovador, mas, por outro lado, deu competência ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTIC) para receber e avaliar os projetos de inovação, ainda que a lei não previsse isso (Rocha, 2005). Superado esse fato, por muitos anos a forma de avaliação e aprovação dos projetos gerou incerteza e insegurança jurídica para os contribuintes, pela ausência de normas claras para avaliação e implantação de um processo recursal. Somente em 2017, por meio da Portaria nº 4.349/2017, editada em 4 de agosto, foram estabelecidas duas instâncias de processo recursal em caso de parecer negativo – processo somente estabelecido doze anos após a publicação da lei. O prazo para avaliação dos projetos de inovação pelo MCTIC, no entanto, ainda é muito extenso. Em 13 de maio de 2019, foi publicada no *site* do MCTIC, parte das avaliações relativas aos projetos apresentados pelas empresas em 2015.

3.1 Resultados práticos da aplicação da lei

Como visto, a Lei do Bem instituiu várias modalidades de benefícios tributários federais à inovação no país, embora para a modalidade do art. 19-A não exista ainda a regulamentação. Na prática, no entanto, a adoção do incentivo tem sido limitada no Brasil. Em 2014, somente 1.206 empresas utilizaram a Lei do Bem, frente a 47.693 empresas que fizeram investimentos em inovações naquele ano (IBGE, 2014). Os gastos totais com investimentos em atividades de P&D (Brasil, 2018) registraram o valor bruto de R$ 9,25 bilhões, com usufruto de renúncia fiscal total no valor real de R$ 1,75 bilhão (tabela 1).

TABELA 1

Renúncia fiscal do governo federal segundo as leis de incentivo à pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica (1990-2018)

(Em R$ mil correntes)

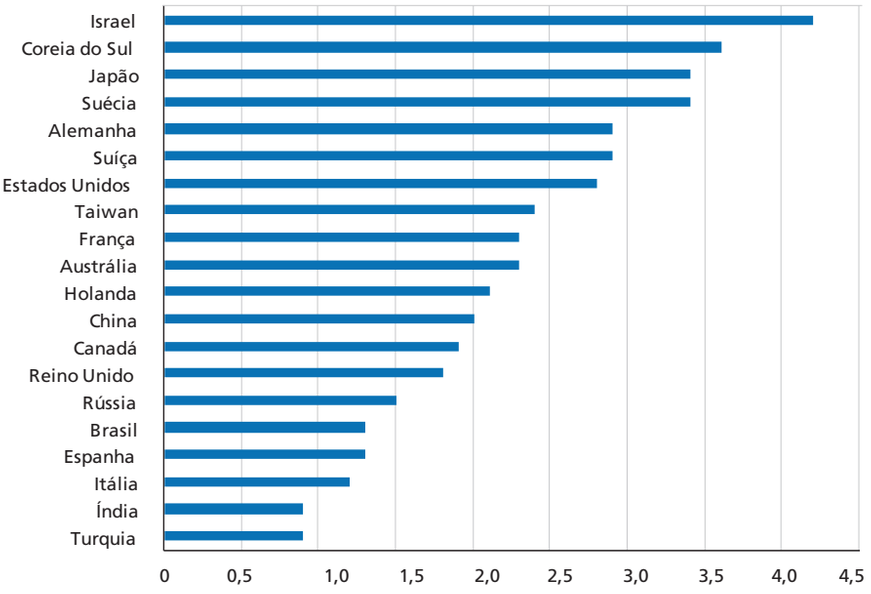
Ano	Lei						Total
	Importação de equipamentos para pesquisa pelo CNPq[1] (nº 8.010/1990)	Isenção ou redução de impostos de importação (nº 8.032/1990)	Lei de Informática (nºs 8.248/1991 e 10.176/2001)	Capacitação tecnológica da ind. e da agropecuária (nºs 8.661/1993 e 9.532/1997)	Lei de Informática Zona Franca (nº 8.387/1991)	Lei do Bem (nº 11.196/2005)	
1990	0,5	0,2	-	-	-	-	**0,6**
1991	5,2	0,5	-	-	-	-	**5,7**
1992	44,0	4,4	-	-	-	-	**48,3**
1993	1.231,0	197,0	5.838,0	-	-	-	**7.266,0**
1994	38.530,0	3.306,0	181.286,0	906,0	-	-	**224.028,0**
1995	59.179,0	9.220,0	255.801,0	9.686,0	-	-	**333.886,0**
1996	57.680,0	8.060,0	405.604,0	11.487,0	61.827,0	-	**544.658,0**
1997	61.330,0	3.410,0	542.605,0	22.840,0	95.490,0	-	**725.675,0**
1998	62.071,0	4.301,0	750.266,0	41.906,0	94.613,0	-	**953.157,0**
1999	78.956,0	4.400,0	1.054.609,0	33.700,0	381.413,0	-	**1.553.078.0**
2000	60.323,3	10.521,6	1.203.659,6	22.288,7	13.374,1	-	**1.310.167,3**
2001	118.417,8	6.342,3	-	22.446,8	62.400,9	-	**209.607,8**
2002	111.861,6	6.516,7	732.900,0	15.220,5	77.630,9	-	**944.129,7**
2003	152.011,2	8.201,4	961.665,5	19.668,1	98.126,6	-	**1.239.672,8**
2004	155.944,3	11.427,7	934.631,6	37.120,4	89.494,3	-	**1.228.618,4**
2005	182.611,3	9.782,0	1.300.836,7	35.314,6	101.804,7	-	**1.630.349,3**
2006	183.435,4	3.801,7	2.038.482,3	102.834,2	106.542,8	227.859,4	**2.662.955,7**
2007	217.295,3	5.727,5	2.755.400,2	2.415,9	81.611,2	868.455,2	**3.930.905,3**
2008	385.516,0	5.077,0	3.261.370,7	1.312,8	128.521,3	1.582.712,9	**5.364.510,8**
2009	395.952,1	2.077,7	3.103.252,0	201,4	99.680,1	1.382.758,0	**4.983.921,2**
2010	390.286,5	1.174,4	3.570.760,0	-	120.654,0	1.727.138,8	**5.810.013,7**
2011	341.906,2	2.008,7	3.771.520,0	-	143.421,7	1.409.983,9	**5.668.840,3**
2012	284.810,4	2.252,9	4.482.200,0	-	176.942,7	1.476.804,1	**6.423.010,0**
2013	337.003,9	4.793,6	4.934.898,6	-	206.056,3	1.636.850,9	**7.119.603,3**
2014	372.757,5	4.055,6	5.207.255,2	-	202.593,8	1.749.177,7	**7.535.839,8**
2015	342.885,7	4.002,6	5.022.390,0	-	197.168,0	1.847.563,3	**7.414.009,5**
2016	211.935,2	176,6	4.735.712,3	-	136.910,5	1.939.173,1	**7.023.907,7**
2017	301.858,2	-	5.034.062,2	-	137.471,9	2.024.802,2	**7.498.194,4**
2018	747.390,6	1.080,6	5.618.793,6	-	140.455,0	2.153.162,5	**8.660.882,3**

Fonte: Brasil (2018).

Nota: [1] CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Em 2018, a renúncia tributária somou R$ 2,15 bilhões, com 1.476 empresas fazendo uso do incentivo. Importante ressaltar que, ainda que com investimentos tímidos em inovação no Brasil, foi confirmada a relação entre investimentos em P&D e os resultados da inovação das empresas incentivadas no país pela renúncia fiscal da Lei do Bem (Memória, 2014; Araújo, 2016; Santana, 2017). Mesmo com os investimentos efetuados sob a égide da Lei nº 11.196/2005, quando analisamos comparativamente os gastos do Brasil em P&D com os demais países (gráfico 1), tanto economias ricas quanto países emergentes, vemos que nossa posição no *ranking* não é privilegiada (Battelle, 2014).

GRÁFICO 1
Gastos com P&D em relação ao produto interno bruto (PIB) 2014
(Em %)



Fonte: Battelle (2014).

Constata-se, assim, que, apesar dos avanços obtidos nas últimas décadas, o país ainda tem um longo caminho a percorrer na busca da sua autonomia tecnológica.

4 OS MODELOS DE INCENTIVO FISCAL À INOVAÇÃO IMPLEMENTADOS PELOS PAÍSES-MEMBROS DA OCDE E A POSIÇÃO DA OCDE E DA OMC PARA COIBIR A COMPETIÇÃO DANOSA NA ÁREA TRIBUTÁRIA E NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

4.1 Principais conceitos e práticas adotados por países-membros da OCDE na concessão de benefício tributário à P&D

Segundo a OCDE, nos próximos anos, tendências como o envelhecimento da população, mudanças climáticas, desafios da saúde e crescente digitalização definirão os rumos dos investimentos em P&D. O crescimento econômico de países emergentes combinado com operações internacionais de empresas multinacionais e a fragmentação das cadeias de valor podem levar a uma maior distribuição global das atividades de ciência, tecnologia e inovação.

Nesse contexto, a OCDE (OECD, 2016) pesquisou o ambiente de inovação em vários países e constatou, no Brasil, um baixo índice de investimentos em P&D realizado por grandes empresas. Esse descompasso entre o Brasil e os países-membros da OCDE pode também ser justificado pela crescente importância que o tema incentivos à inovação tem recebido por parte de alguns governos, atraindo investimentos privados em P&D para seus países. Conforme dados recentes levantados pela organização (OECD, 2017), muitos países têm se esforçado, na última década, para simplificar os trâmites e serem mais generosos na concessão de incentivos à inovação. O incentivo tributário à

inovação é prática usual nos países membros da OCDE. Em 2017, 30 dos 35 países membros da organização o concediam, assim como 21 dos 28 países da União Europeia. Diversos outros países não membros da OCDE também concedem incentivos fiscais relacionados aos gastos com P&D, entre os quais o Brasil (quadro 1).

QUADRO 1

Incentivos tributários à P&D: pesquisa global

País	Créditos de P&D/*tax credit*	Superdedução de P&D/*enhanced allowances*	Regime de patentes/*patent box regime*
Austrália	√		
Áustria	√		
Bélgica	√	√	√
Brasil		√	
Canadá	√		
China		√	
República Tcheca		√	
Dinamarca	√		
França	√		√
Hungria	√	√	√
Índia		√	
Irlanda	√		√
Itália	√		√
Japão	√		
Cazaquistão		√	
Coreia do Sul	√		√
Letônia		√	
Liechtenstein			√
Lituânia		√	
Luxemburgo			√
Malta	√	√	√
Holanda	√		√
Polônia		√	
Portugal	√		√
Romênia		√	
Rússia		√	
Singapura		√	
Eslováquia		√	
África do Sul		√	
Espanha	√		√
Suíça			√
Turquia	√	√	√
Reino Unido	√	√	√
Estados Unidos	√		

Fonte: PwC (2017, p. 6).

Para fins da fruição do benefício, a definição da base de cálculo do incentivo em projetos e iniciativas inovadoras é delimitada, na maioria dos países-membros da OCDE, utilizando-se o conceito de inovação contido no *Manual de Frascatti* da OCDE. Em certos países, também há regras próprias para a elegibilidade, mas, via de regra, observam-se as seguintes principais características na concessão do benefício tributário de P&D nos países-membros da OCDE (Straathof *et al.*, 2014).

1) A maior parte dos incentivos está baseada no IRPJ, apesar de existirem alguns incentivos adicionais sobre tributos incidentes sobre folha de pagamento e contribuições sociais.

2) Alguns países miram categorias/empresas específicas (por exemplo, benefício específico para pequenas e médias empresas e para jovens empresas).

3) A maioria dos países estabelece um teto de benefício e, em algumas hipóteses, o incentivo diminui a depender dos dispêndios efetuados em P&D.

4) A maioria dos países adota o modelo do incentivo baseado no volume de dispêndios incorridos com P&D e não o modelo de concessão de benefício atrelado ao incremento nos dispêndios de P&D, ambos abarcados pelo denominado *input method*. O referido método contempla as seguintes modalidades de incentivos: créditos tributários (valor a ser deduzido do montante de imposto de renda da pessoa jurídica a ser pago); superdedução (dedução adicional dos dispêndios incorridos com P&D, que é concedida geralmente reduzindo a base tributável do Imposto de Renda, como é o caso do Brasil); e depreciação acelerada de bens do ativo fixo destinado às atividades de P&D.

5) Há um crescente aumento na concessão de incentivo tributário sobre o lucro gerado pela inovação (*output method*), haja vista que somente em 2016 Portugal, Irlanda e Itália o adotaram. Contudo, após críticas quanto ao seu uso indiscriminado para práticas de planejamento tributário abusivo, o cálculo para sua fruição em muitos países tornou-se mais restrito, vinculando a utilização do benefício à realização de atividades prévias de P&D, visando conceder, assim, substância econômica para sua utilização, utilizando uma fórmula (nexo) contida em diretiva da OCDE.

6) A maioria dos países concede o benefício para a empresa que assume o ônus financeiro da pesquisa (quem efetua o desembolso, sejam gastos com pessoal interno ou serviços de terceiros). Assim, não são considerados necessariamente somente os gastos com despesas internas (P&D intramuros).

7) Alguns países condicionam a utilização do benefício a um valor de referência para gastos com P&D pré-definido (incentivo comumente descrito como incremental), enquanto outros aplicam o incentivo a todos os dispêndios qualificados de P&D (*volume-based incentive*), como é o caso do Brasil (quadro 2).

QUADRO 2
Tipos de incentivo tributário

Crédito tributário de P&D	
Baseado em volume	Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, França, Islândia, Irlanda, Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia, Noruega, Hungria, Reino Unido
Incremental/híbrido	Itália, Japão, Coreia do Sul, México, Portugal, Espanha, Estados Unidos
Dedução tributária de P&D	
Baseada em volume	Bélgica, Brasil, China, Grécia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia, Rússia, Eslovênia, Eslováquia, África do Sul, Reino Unido
Incremental/híbrido	República Tcheca, Eslováquia, Turquia
Incentivo tributário compensável com tributos sobre folha de pagamentos ou contribuições sociais	Bélgica, França, Hungria, Holanda, Rússia, Espanha, Suécia, Turquia

Fonte: OECD (2017).

1) Muitos países permitem o acúmulo do benefício de P&D mesmo no período em que for apurado prejuízo fiscal, para compensação em anos subsequentes – o que não é o caso do Brasil. Poucos países membros da OCDE oferecem a opção de ressarcimento em caso de prejuízo fiscal. Destes, alguns oferecem a opção do ressarcimento para pequenas e médias empresas (por exemplo, Austrália e Canadá) ou essas empresas gozam de melhores condições do que as empresas maiores (por exemplo, França e Reino Unido). Já os Estados Unidos oferecem especial incentivo para pequenas empresas no sentido de compensar o crédito apurado contra os tributos devidos sobre folha de pagamento (quadro 3).

QUADRO 3
Modalidades de incentivo em períodos de prejuízo

1-5 anos	Bélgica, China, República Tcheca, França, Grécia, Coreia do Sul, Polônia, Eslováquia, Eslovênia, Hungria, Rússia
6-10 anos	Portugal, Romênia, México
11-20 anos	Canadá, Hungria, Espanha, Estados Unidos
Indefinido	Austrália, Bélgica, Chile, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, África do Sul, Turquia, Reino Unido
Opção de restituição	
Pequenas, médias e grandes empresas	Áustria, Bélgica, Dinamarca, Islândia, Irlanda, Nova Zelândia, Noruega, Espanha, Reino Unido
Somente pequenas e médias empresas	Austrália, Canadá, França
Crédito tributário compensável contra a folha de pagamento ou contribuições sociais	
Pequenas, médias e grandes empresas	Bélgica, França, Hungria, Itália, Holanda, Rússia, Espanha, Suécia, Turquia
Somente pequenas e médias empresas	Estados Unidos
Não restituição ou proibição de compensação em anos futuros	Brasil, Japão, Rússia

Fonte: OECD (2017).

2) Em relação à definição do rol de empresas beneficiárias do incentivo, verifica-se que alguns países concedem benefícios específicos para estimular as pequenas e médias empresas (PMEs) e *startups* (quadro 4).

QUADRO 4
Incentivos a PMEs e *startups*

	PMEs	*Startups*
Crédito tributário/dedução tributária	Noruega, Japão, Coreia do Sul, Reino Unido	Holanda, Portugal
Ressarcimento	França	Estados Unidos
Crédito tributário/dedução tributária/ressarcimento	Austrália, Canadá	
Outros benefícios	Espanha, Estados Unidos	Bélgica, França

Fonte: OECD (2017).

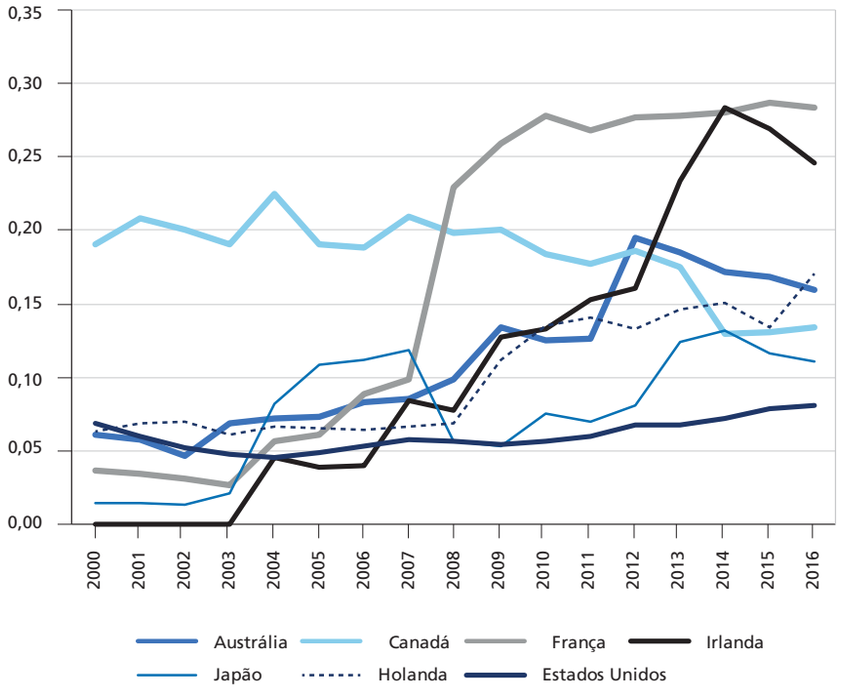
Segundo dados da OCDE, no período 2006-2016, o apoio governamental total às despesas de P&D das empresas, em porcentagem do PIB, aumentou em 27 dos 45 países para os quais existem dados disponíveis, sendo que França, Irlanda e Holanda foram os que mais concederam incentivo tributário em relação ao PIB em 2016 (gráficos 2 e 3).

Também houve, neste período recente, um movimento crescente de mudança de investimento financeiro direto em inovação para o benefício tributário à inovação (OECD, 2018). Entre os países-membros da OCDE, a França ocupa o primeiro lugar na concessão do incentivo tributário à P&D, concedendo, em 2015, o montante de € 6,3 bilhões a esse título (OECD, 2018). Como exposto anteriormente, a França também ocupa o primeiro lugar quando comparado o investimento em relação ao PIB.

GRÁFICO 2

Renúncia tributária governamental total em relação às despesas de P&D (2000-2016)

(Em % do PIB)

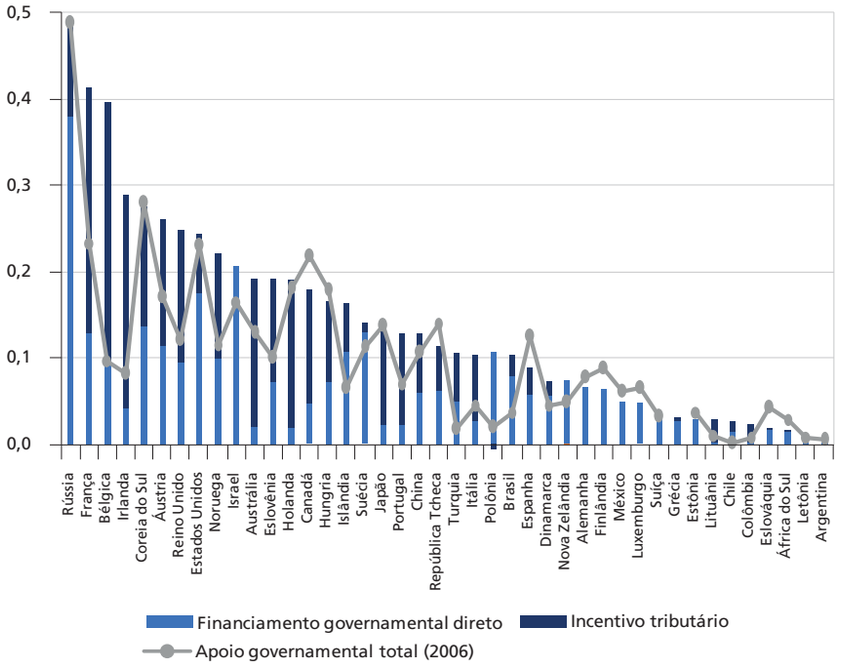


Fonte: OECD [s.d.].

GRÁFICO 3

Financiamento governamental direto e incentivo tributário à P&D (2016)

(Em % do PIB)



Fonte: OECD (2020).

TABELA 2
Gastos tributários governamentais com P&D de empresas (2015-2016)
(Em € milhão)

	2015	2016
Membros da OCDE		
Austrália	1.899	1.895
Áustria	487	528
Bélgica	1.364	1.289
Canadá	1.841	1.859
Chile	19	25
Colômbia	87	55
Coreia do Sul	2.372	1.753
Dinamarca	54	54
Eslováquia	2	4
Eslovênia	47	46
Espanha	308	360
Estados Unidos	12.942	13.626
França	6.307	6.329
Grécia	10	14
Holanda	923	1.208
Hungria	167	104
Irlanda	708	670
Islândia	9	12
Itália	791	1.413
Japão	4.587	4.925
Noruega	332	402
Nova Zelândia	8	9
Polônia	-	9
Portugal	198	210
Reino Unido	5.316	5.358
República Tcheca	93	88
Suécia	53	54
Turquia	374	445
Não membros da OCDE		
África do Sul	15	16
Argentina	4	4
Brasil	486	468
China	6.503	6.656
Rússia	1.201	1.243

Fonte: OECD [s.d.]. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RDTAX>. Acesso em: 28 nov. 2020.

Considerando-se que a maioria dos países da OCDE concede benefícios tributários à inovação, com características muitas vezes comuns, quais fatores específicos podem conduzir à liderança na concessão de tais incentivos? Os dados de França e Holanda – primeira e terceira colocadas, respectivamente, no *ranking* de gastos tributários com P&D – auxiliam na análise dos fatores específicos que podem conduzir à liderança na concessão de incentivos tributários e, consequentemente, atrair maiores investimentos privados em inovação (OECD, 2017; 2018; EY, 2018).

França

- Em 2008, o regime de crédito tributário tornou-se totalmente baseado no volume, o que fez mais que dobrar o valor desembolsado a título de incentivo (de 0,1% do PIB, em 2007 para 0,23% em 2008).
- Em 2009, foi adotada uma medida temporária para dar vazão aos créditos acumulados, com o reembolso imediato (ao invés da espera pelo período habitual de três anos).
- Além disso, os salários dos pesquisadores doutores ou com grau equivalente são considerados duas vezes para efeitos de crédito de P&D durante os primeiros 24 meses após o seu primeiro recrutamento, desde que o contrato de trabalho seja ilimitado e que o número de pesquisadores não seja inferior ao do ano anterior.
- As despesas com P&D subcontratadas são duplicadas se forem contratadas de instituições de pesquisa selecionadas e aprovadas.
- O crédito tributário corresponde a 30% das despesas de P&D elegíveis.
- Empresas com *status* de novas empresas inovadoras (Jeune Entreprise Innovante – JEI) usufruem de benefícios específicos, como isenção total do IRPJ no primeiro ano em que apurar lucro e 50% no segundo ano de apuração de lucro. É explícita a exigência de que a empresa tenha sido constituída nos últimos oito anos, e a renúncia tributária não pode exceder € 200 mil em um período de três anos.
- Isenção por oito anos da contribuição social devida pelo empregador sobre os salários de determinadas categorias de empregados envolvidos em P&D.
- Aplicação da alíquota reduzida de 15% sobre rendimentos auferidos por empresa francesa no licenciamento ou venda de patentes ou direitos patenteáveis (vendas entre partes relacionadas não são elegíveis).
- Os equipamentos e máquinas utilizados principalmente para operações de P&D podem estar sujeitos a uma depreciação acelerada (coeficientes variando entre 1,5 e 2,5). Devem ser principalmente, mas não exclusivamente, utilizados para operações de P&D elegíveis.
- Para usufruir de referidos créditos, a empresa deve depositar formulários específicos junto com a declaração de imposto de renda. Uma consulta pode ser solicitada ao fisco para confirmar a elegibilidade dos dispêndios dos projetos de P&D registrados no ano, mas o pedido deve ser apresentado até seis meses antes do prazo para envio da declaração de imposto de renda, ou seja, até meados de novembro de 2019 para as despesas de P&D incorridas em 2019.
- Existe uma auditoria fiscal automática se um crédito de imposto exceder € 1 milhão. Se o montante do crédito exceder esse montante, a auditoria tende a ser significativamente aprofundada, por exemplo, exigindo documentação de apoio para cada projeto. Os testes de controle realizados pelo governo são em média de 10% a 20% do total dos projetos elegíveis.

Holanda

- Uma das modalidades de concessão de incentivo fiscal se dá por meio de crédito de imposto a ser compensado com a contribuição devida sobre os salários (Wet Bevordering Speur and Ontwikkelingswerk – WBSO).
- O benefício corresponde a um crédito fiscal de 32% sobre os primeiros € 350 mil gastos com salários de pesquisadores e outros custos e despesas de P&D. Sobre os custos de salários e despesas que ultrapassem € 350 mil, a taxa de dedução é de 14%.
- *Startups* são elegíveis para uma dedução aumentada de 40%. Uma entidade qualifica-se como *startup* se tiver sido tributável por menos de cinco anos sem receber um crédito fiscal de P&D durante um período de no mínimo dois anos.
- *Patent box:* o lucro elegível da P&D será tributado a uma alíquota de imposto de renda de 7%, em vez da alíquota corrente de 25%. Incluem-se rendimentos do produto acabado; rendimentos de *royalties* e ganho de capital com a venda da propriedade intelectual. As perdas são dedutíveis à taxa de 25%, mas os lucros futuros serão tributados em 25%. O incentivo é requerido na declaração de imposto de renda, mas recomenda-se que seja negociado previamente com as autoridades fiscais.
- Os intangíveis são totalmente amortizados no momento em que são realizados, em vez da amortização ao longo de todo seu o ciclo de vida.
- O crédito tributário de P&D é aplicável a atividades futuras. Para solicitar o crédito, é necessário que o pedido seja apresentado junto à Netherlands Enterprise Agency (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland – RVO), vinculada aos ministérios da Economia e do Clima. O pedido deve ser apresentado com antecedência, no mais tardar um mês antes do início do período abrangido pelo pedido. Após a concessão do incentivo, o progresso da pesquisa em termos de horas trabalhadas realizadas, custos e investimento tem de ser administrado e arquivado na agência após o término do exercício financeiro.
- O governo enfatiza a importância do P&D e a sua vontade de estimular essas atividades. Esse aspecto é sublinhado pela atitude cooperativa das organizações governamentais que estão envolvidas na implementação dos vários incentivos.

Como visto anteriormente, as características comuns de França e Holanda são:

1) A diversificação dos benefícios (modalidades de crédito tributário, super dedução e regime) para fins de compensação de IRPJ e contribuição social sobre a folha de pagamento.
2) Uma relação de maior cooperação e diálogo entre as empresas e as autoridades governamentais: pré-requisito para utilização do benefício na Holanda e opção na França. Isso garante segurança jurídica em relação ao posicionamento governamental na questão da aprovação dos valores de dispêndios considerados como base para o benefício.
3) Em ambos os países, as autoridades governamentais são consultadas previamente, em um processo célere que elimina incertezas na aplicação da lei.

Esses aspectos não só tornaram as vantagens financeiras atrativas aos contribuintes como também garantiram clareza e segurança à aplicação da lei. Essa proximidade e cooperação na relação entre fisco e contribuintes (Bronzewska e Majdańska, 2019), para a devida aplicação da lei, está na agenda do Grupo dos 20 (G-20) e da OCDE, como veremos a seguir.

4.2 Orientações da OCDE para coibir a competição danosa, do ponto de vista tributário, e para maior cooperação entre fisco e contribuintes

Em um cenário de competição tributária internacional, a OCDE, desde 1998, vem implementando políticas e recomendações a fim de evitar a evasão de divisas e a queda da arrecadação tributária em razão da transferência de lucros, sem propósito negocial, entre países. Essa é uma tarefa bastante árdua, considerando os mais diversos interesses e legislações dos países envolvidos, signatários ou não da OCDE. No entanto, desde 2008, considerando a crise que se abateu principalmente nos Estados Unidos, afetando, por consequência, a economia mundial, o G20, grupo composto pelos 19 países de economia mais relevante no mundo, além da União Europeia, solicitou à OCDE mais efetividade nas políticas de controle da competição tributária internacional, visando reduzir a evasão de divisas e aumentar a arrecadação. Nesse contexto, foram criadas políticas e procedimentos para maior transparência na troca de informações tributárias entre países e, em 2013, sob a orientação do G20, foi produzido um plano de ação englobando quinze temas tributários relevantes – o Base Erosion and Profit Shifting (Beps) – buscando impedir a erosão da base tributária e a transferência de lucros. A preocupação da organização é com a ruptura do nexo entre produção e arrecadação, tendo em vista estratégias de planejamento tributário que aproveitam lacunas existentes entre as regras fiscais de diferentes jurisdições para a eliminação ou transferência de lucros para localidades com pouca ou nenhuma atividade real, onde a tributação é menor, resultando mínimo ou nenhum imposto de renda a ser pago.

O plano de ação nº 5 do Beps (Prevenir mais efetivamente práticas fiscais prejudiciais, levando em conta transparência e substância) reformula o trabalho anterior da OCDE sobre concorrência fiscal prejudicial (Competição Tributária Prejudicial de 1998: um relatório emergente de assunto global). Esse plano, tem por objetivo limitar a erosão da base tributária – conter as práticas fiscais nocivas de forma mais eficaz –, levando em conta a transparência e a substância, e impedir acordos entre empresas do mesmo grupo localizadas em diferentes países, objetivando que certos pagamentos sejam dedutíveis em uma jurisdição – dedução de *royalties*, por exemplo –, mesmo que o rendimento correspondente não seja tributado em outra – receita de *royalties*, por exemplo – (Garcia, 2016). Nesse cenário, o incentivo tributário à inovação na modalidade *patent box* (*output regime*), no qual os benefícios fiscais se concentram na renda derivada dos ativos gerados pelas atividades de P&D – geralmente intangíveis, na forma de patentes e outros ativos de propriedade industrial –, foi revisitado pela OCDE, visando conter a concorrência fiscal prejudicial. A organização ressalta a importância dos referidos incentivos à inovação, desde que acompanhados de atividade econômica que justifique sua concessão. Assim, foi estipulado o requisito de substância (PwC, 2017) para evitar a competição tributária danosa. As atividades substanciais de P&D, portanto, devem ser realizadas pelo próprio contribuinte que solicita os respectivos benefícios fiscais. O nexo proposto pela OCDE para determinar o lucro passível de benefício tem a seguinte fórmula:

$$BT = \frac{GQ}{DT} \times L$$

Em que *BT* é o benefício tributário total, *GQ* são os gastos qualificados incorridos para desenvolver ativos de PI; *DT* são as despesas totais incorridas para desenvolver um ativo de PI; e *L* é o lucro gerado pelo ativo de PI.

Os gastos qualificados incluem salários e vencimentos, custos diretos, custos indiretos, custo de suprimentos e depreciação. Os gastos não qualificados incluem os pagamentos de juros e os custos de construção ou outros custos de capital não separáveis, porque não seria possível identificar uma ligação direta entre as despesas e a atividade de P&D. Os países podem ainda permitir que os contribuintes apliquem um aumento de 30% nas despesas elegíveis (*uplift*), sujeito a um limite máximo igual ao total das despesas do contribuinte. O objetivo da majoração é assegurar que a abordagem de nexo não penalize excessivamente os contribuintes pela aquisição de PI ou pela subcontratação de atividades de P&D de partes relacionadas, já que despesas sob esse título realizadas com empresas do próprio grupo, isto é, partes relacionadas, não são consideradas qualificáveis. Essa limitação impactou sensivelmente os ganhos advindos de planejamento tributário que envolva a movimentação de ativos intangíveis entre empresas do mesmo grupo – atividade regulada no plano de ação nº 8 do Beps (VOS, 2018).

Conforme dados disponibilizados pela OCDE, em 2018 e janeiro de 2019, alguns de seus países-membros tiveram seus incentivos tributários relacionados à propriedade intelectual (*intellectual property* – IP) revisados e a maioria alterou seus regimes para atender aos preceitos de substância econômica determinados pelo plano de ação nº 5 do Beps (quadro 5).

QUADRO 5
Incentivos tributários de P&D pós-Beps

País	Adesão ao Beps 5	Avaliação OCDE
França	Alterado	Não prejudicial
Espanha	Alterado	Não prejudicial
Inglaterra	Alterado	Não prejudicial
Estados Unidos	Sob revisão	-
Luxemburgo	Abolido	-
Irlanda	Novo regime	Não prejudicial
Israel		Não prejudicial
Coreia do Sul		Não prejudicial
Grécia	Sob revisão	-
Lituânia	Sujeito à adoção de nova legislação	Não prejudicial
Hungria	Alterado	Não prejudicial
Itália	Alterado	Não prejudicial, com exceção à extensão aos novos entrantes para *trademark* entre julho de 2016 e 31 de dezembro de 2016, cujo regime foi considerado prejudicial
Holanda	Alterado	-
Portugal	Alterado	Não prejudicial
Suíça (Cantão de Nidwalden)	Alterado	Não prejudicial
Turquia	Alterado	Não prejudicial, com exceção à extensão aos novos entrantes entre 1 de julho de 2016 e 19 de outubro de 2017, cujo regime é considerado prejudicial

Fonte: OECD (2018; 2019).

Mesmo com tais restrições impostas pela OCDE, em 2018 a competição tributária tornou-se mais acirrada em relação à concessão do benefício de P&D, com países adaptando suas legislações às exigências da organização, mas introduzindo novas modalidades de benefícios para atrair novos investimentos (EY, 2018).

Visando dar ainda mais clareza e apoio aos países em desenvolvimento nesse complexo ambiente de proliferação de novas regras para controle e prevenção da competição tributária internacional danosa, em um esforço conjunto da OCDE, do Fundo Monetário Internacional, das Nações Unidas e do Banco Mundial, foi criada, em 2016, a Plataforma de Colaboração Tributária.

Tal plataforma, inserida em um contexto de maior cooperação na relação entre fisco e contribuintes (*cooperative compliance*), tem por fim possibilitar maior orientação para países em desenvolvimento, melhorando o aconselhamento técnico (Bronzewska e Majdańska, 2019). Um dos relatórios contidos nessa plataforma, denominado *Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment: a background paper to the report prepared for the G-20 development working group by the IMF, OECD, UN and World Bank* (World Bank *et al.*, 2015), orientou a boa governança dos incentivos tributários pelos governos e apresentou formas de verificação dos custos e benefícios da adoção de incentivos. O documento apresenta um modelo para avaliar os incentivos fiscais, baseado nas melhores práticas de países de todo o mundo, em quatro dimensões: i) Estado de direito; ii) transparência; iii) administração eficiente; e iv) revisões de incentivos. É importante constatar que algumas práticas relacionadas ao prazo para avaliação e resultado das revisões para recurso em caso de avaliação negativa demandariam melhoria no Brasil, como veremos na seção seguinte.

Sendo assim, para a OCDE, desde que atendidos os requisitos do nexo de substância estabelecido no plano de ação nº 5 do Beps, não haveria impedimento à concessão de benefícios tributários de P&D, por não se enquadrarem como competição tributária danosa. A concessão de incentivos tributários é inclusive orientada pela OCDE mediante melhores práticas contidas na Plataforma de Cooperação Tributária, visando à maior certeza e clareza na aplicação da lei.

4.3 A posição da OMC em relação aos subsídios de P&D

Se, para fins tributários, a OCDE estabelece claramente o que considera danoso em relação à concessão do benefício tributário de P&D, para fins dos limites estabelecidos pela OMC, o assunto não é tão claro. A organização, por meio do documento *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, publicado em 1995, regulou, em seu art. 8º, quais seriam os subsídios que não seriam "acionáveis", isto é, não submetidos a questionamentos mesmo se ferirem as regras de livre comércio internacional instituídas pela organização. Nessa categoria foram incluídos os subsídios à pesquisa e estabelecidos gastos específicos para os incentivos relacionados ao desenvolvimento de P&D (*input method*). Esse dispositivo protetor, no entanto, perdeu sua eficácia em 2000 e, desde então, países que concedam subsídios à P&D, inclusive de caráter tributário, estão sujeitos a questionamentos caso haja suspeita de barreiras e tratamento discriminatório em operações de comércio internacional.

Não há uma restrição para a concessão de benefícios específicos, com exceção aos subsídios à importação e exportação (Micheau, 2014). Entretanto, em relação a alguns países em desenvolvimento, os membros da OMC, em 14 de novembro de 2001, na Conferência Ministerial de Doha, consideraram, no § 10.2 do *Acordo de Doha*, como não acionáveis os subsídios usados para alcançar "objetivos legítimos de desenvolvimento, como o desenvolvimento regional, financiamento da investigação e desenvolvimento tecnológico, diversificação da produção e desenvolvimento e aplicação de métodos de produção sustentáveis" (Lim e Hoang, 2006). Assim, incentivos usados para o desenvolvimento tecnológico dos referidos países, como o incentivo tributário de P&D, enquadram-se nessa exceção.

Em relação ao incentivo sobre o lucro oriundo da inovação (*patent box regime*), como os modelos usados por Estados Unidos e vários países da União Europeia, há entendimento no sentido de que poderia ser questionado como um benefício à exportação, o que feriria as regras da OMC. Esse argumento sustenta-se no fato de que, entre outros motivos, o regime tributário é estabelecido para gerar mais exportação (Fensby, 2018). Assim, como regra geral, é possível o questionamento do incentivo de P&D perante a OMC (Micheau, 2007) – com exceção para alguns países em desenvolvimento, como destacado anteriormente –, mas esse risco é diminuído sensivelmente caso sua finalidade não esteja diretamente relacionada ao aumento de exportações ou à diminuição de importações (Maskus, 2015). Nesse sentido, o incentivo tributário à P&D, tanto nas modalidades *input* ou *output method*, com o objetivo de proporcionar desenvolvimento de pesquisa em áreas fundamentais para a superação de problemas econômicos do país e maior interação com a comunidade científica internacional, estaria menos sujeito a questionamentos perante à OMC.

5 FORMULAÇÃO DE UM NOVO MODELO DE INCENTIVO FISCAL PARA A INOVAÇÃO NO BRASIL: MELHORIAS NA LEI, NOS DISPOSITIVOS INFRALEGAIS, NO PROCESSO RECURSAL E NA COOPERAÇÃO ENTRE GOVERNO E CONTRIBUINTES

Considerando-se as análises da legislação doméstica e das melhores práticas de países-membros da OCDE na concessão do incentivo tributário de P&D, notadamente França e Holanda, mostra-se evidente a necessidade da formulação, no Brasil, de novos dispositivos legais e infralegais que possibilitem melhorias no modelo atual.

Comparados os benefícios constantes na lei brasileira com aqueles concedidos por países-membros da OCDE, verifica-se que a lei pátria e sua respectiva regulamentação, em muitos aspectos, é mais ampla do que a da maioria dos países-membros da OCDE, no que se refere à:

- possibilidade de inclusão, na base de dispêndios elegíveis, de gastos não somente com empregados mas também com serviços de terceiros (empresas, ICTs, universidades e pesquisadores);
- possibilidade de terceirização da pesquisa para ICTs e micro e pequenas empresas e não tributação da receita correspondente, para as optantes pelo lucro presumido;
- super dedução na contratação de ICTs;
- depreciação integral de máquinas e equimentos adquiridos para projetos de P&D;
- possibilidade de dedução adicional para pagamentos vinculados à pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica objeto de patente concedida ou cultivar registrado; e
- possibilidade de dedução, como dispêndios, dos gastos destinados a registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares, ainda que pagos no exterior.

Quando comparamos os modelos francês e holandês com o modelo brasileiro, evidenciam-se esses aspectos positivos da legislação brasileira, mas também se destaca a necessidade de melhoria, como demonstrado no quadro 6.

QUADRO 6

Principais aspectos na apuração do incentivo de P&D

	Brasil	França	Holanda
Conceito amplo, não abrangendo somente P&D mas sim Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I)	Não	Sim	Sim
Conceito inclui P&D em ciências sociais e humanas	Sim	Sim	Não
Possibilidade de compensação de créditos tributários não utilizados no próprio ano	Não	Sim[3]	Sim[4]
Dispêndios com recursos humanos	Sim	Sim[2]	Sim
Dispêndios com serviços importados	Não	Sim	Sim
Dispêndios com contratação de terceiros	Sim	Sim	Não
Benefício concedido via crédito tributário para compensação com imposto sobre lucro	Não	Sim	Sim
Benefício concedido via superdedução na base do IRPJ	Sim	Não	Não
Benefício de superdedução ampliada para contratação de institutos de pesquisa	Sim[1]	Sim	Não
Benefício concedido no regime de patent box	Não	Sim	Sim
Benefício concedido para máquinas e equipamentos em P&D	Sim	Sim	Sim
Incentivo concedido via dedução na contribuição social	Não	Sim	Sim

Elaboração da autora.

Notas: [1] Ainda não aplicável devido à ausência de regulamentação.

[2] Pesquisadores, técnicos, gestores de projetos de P&D, advogados envolvidos nos contratos de proteção da indústria e do ambiente do projeto e o pessoal responsável pelos testes de pré-competição.

[3] Compensável em até três anos, sendo reembolsado ao final se não compensado. Para pequenas e médias empresas, o reembolso é imediato.

[4] Compensável com a contribuição devida sobre folha de pagamento. Não pode exceder o montante de imposto a ser pago sobre a folha de pagamento no ano.

Por certo, não é necessário adotarmos no Brasil um modelo idêntico aos adotados pelos países-membros da OCDE. Assim, não se recomenda, neste artigo, a adoção de nova modalidade de crédito tributário ou compensação com contribuição social sobre a folha de pagamento, contudo a adoção das seguintes boas práticas seria muito bem-vinda:

- ampliação das condições de uso do benefício já existente;
- inserção de nova modalidade de *patent box* na lei; e
- maior cooperação na relação fisco-contribuinte na aplicação da norma.

Como visto, França e Holanda mantêm um canal de negociação aberto e transparente com as autoridades governamentais que regem o benefício. Esse ambiente de cooperação entre governo e contribuintes certamente traz maior segurança jurídica e aumenta a atratividade do uso do incentivo pelas empresas, como os números antes descritos demonstram. Esse caminho da cooperação deveria ser traçado pelo Brasil para que haja maior adesão à utilização do incentivo tributário de inovação. No país, são notórios a ausência de clareza e o caráter limitador dos dispositivos infralegais que deveriam tornar a aplicação da lei mais segura e simples – função parcialmente cumprida pelo Decreto nº 5.798/2006 e pela IN nº 1.187/2011).

Além disso, a adoção pela administração pública de um processo de avaliação dos projetos inovadores mais célere certamente aumentaria a atratividade do incentivo para as empresas brasileiras e, consequentemente, os investimentos privados em inovação.

O quadro 7 reúne um conjunto de recomendações de alterações e de melhorias visando ao aprimoramento do modelo de incentivo tributário à P&D vigente no país. Um novo patamar será alcançado não somente pela mudança da legislação ordinária mas principalmente pela melhoria da eficiência administrativa e pela introdução de normas infralegais que orientem e esclareçam a melhor aplicação da Lei nº 11.196/2005.

QUADRO 7

Recomendações de melhorias e alterações legais visando à formulação de um novo modelo de incentivo tributário às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica

	Lei nº 11.196/2005	Decreto nº 5.798/2006	IN nº 1.187/2011	Recomendações
I - Esclarecimentos das disposições legais via instrumento infralegal (decreto ou IN).				
1) Maior clareza e detalhamento para enquadramento de iniciativa/projeto inovador.	Art. 17, § 1º: considera-se inovação tecnológica a concepção de novo produto ou processo de fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando maior competitividade no mercado.	Mesma redação legal.	Art. 2º, parágrafo único: para efeito desse artigo, não são consideradas como pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, entre outras, as seguintes atividades: i) os trabalhos de coordenação e acompanhamento administrativo e financeiro dos projetos de pesquisa tecnológica e desenvolvimento ou inovação tecnológica nas suas diversas fases; e ii) os gastos com pessoal na prestação de serviços indiretos nos projetos de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, tais como serviços de biblioteca e documentação.	Publicar norma infralegal esclarecendo que não se incluem no conceito de inovação tecnológica os projetos relacionados às áreas de *marketing* e melhoria organizacional (inovação não tecnológica). A mudança organizacional só é considerada mudança tecnológica quando há uma mudança mensurável nos resultados de uma empresa, seja em termos de produção ou de vendas.
2) Dispêndios: eliminação de limitações não introduzidas pela lei em relação a gastos com folha de pagamento.	Art. 19: a pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, o valor correspondente a até 60% da soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis como despesa pela legislação do IRPJ, na forma do inciso I do *caput* do art. 17 desta lei.	Mesma redação legal.	Para fins do disposto no art. 4º, poderão ser considerados os seguintes dispêndios: I – os salários e os encargos sociais e trabalhistas de pesquisadores e de pessoal de prestação de serviço de apoio técnico de que tratam a alínea e do inciso II e o inciso III do art. 2º; II – a capacitação de pesquisadores e de pessoal de prestação de serviços de apoio técnico de que tratam a alínea e do inciso II e o inciso III do art. 2º, § 1º: para fins deste artigo, poderão ser considerados como dispêndios os custos com pesquisadores contratados pela pessoa jurídica, sem dedicação exclusiva, desde que: I – conste expressamente em seu contrato de trabalho o desempenho como pesquisador em atividades de inovação tecnológica desenvolvida pelo empregador; II – a empresa possua, para o projeto incentivado, controle das atividades desenvolvidas e respectivas horas trabalhadas. § 2º: na hipótese do § 1º, só poderão ser computadas como dispêndios na forma do *caput* do art. 4º as horas efetivamente trabalhadas no projeto incentivado. § 3º: não serão considerados para fins do incentivo previsto neste capítulo: I – os valores pagos a título de remuneração indireta; II – os gastos com pessoal de segurança, limpeza, manutenção, aluguel e refeitórios, auxiliares, ainda que relacionados com as atividades de inovação tecnológica, inclusive as despesas dos departamentos de gestão administrativa e financeira.	Publicar norma infralegal, substituindo a IN nº 1.187, e, em consonância com o texto da lei, esclarecer que se consideram como dispêndios os gastos classificáveis como despesas pela legislação do IRPJ, tais como: remuneração de empregados (salários, encargos e demais benefícios indiretos); serviços, materiais de consumo e quaisquer outros gastos diretamente relacionados com a execução das atividades de pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica.
3) Gastos com P&D capitalizados: esclarecer a possibilidade de dedução integral, como dispêndios, dos gastos capitalizados, no ano em que forem incorridos, e inclusão na base do benefício.	Art. 17: I – dedução, para efeito de apuração do lucro líquido, de valor correspondente à soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica classificáveis como despesas operacionais pela legislação do IRPJ ou como pagamento na forma prevista no § 2º deste artigo.	Mesma redação legal.	Mesma redação legal.	Publicar norma infralegal para esclarecer a possibilidade de dedução dos dispêndios de gastos com P&D capitalizados no ano em que incorridos (art. 359, Regulamento do Imposto sobre a Renda/2018). Distinguir essa dedução daquela referente à depreciação e amortização de máquinas, equipamentos e intangíveis.

(Continua)

(Continuação)

	Lei nº 11.196/2005	Decreto nº 5.798/2006	IN nº 1.187/2011	Recomendações
4) Dispêndios: esclarecer a possibilidade de inclusão de pagamentos a médias e grandes empresas na base de dispêndios.	Art. 19: a pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, o valor correspondente a até 60% da soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis como despesa pela legislação do IRPJ, na forma do inciso I do *caput* do art. 17 desta lei.	Mesma redação legal.	Mesma redação legal.	Publicar norma infralegal esclarecendo que o conceito de dispêndios inclui os gastos com contratação de serviços de médias e grandes empresas, desde que a concepção técnica, o gerenciamento e o risco tecnológico sejam de responsabilidade da empresa contratante.
5) Dispêndios: esclarecer a possibilidade de terceirização da pesquisa para micro e pequenas empresas.	Art. 18: poderão ser deduzidas como despesas operacionais, na forma do inciso I do *caput* do art. 17 desta lei e de seu § 6º, as importâncias transferidas a microempresas e empresas de pequeno porte de que trata a Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999, destinadas à execução de pesquisa tecnológica e de desenvolvimento de inovação tecnológica de interesse e por conta e ordem da pessoa jurídica que promoveu a transferência, ainda que a pessoa jurídica recebedora dessas importâncias venha a ter participação no resultado econômico do produto resultante.	Mesma redação legal.	Mesma redação legal, acrescida de art. 4º, § 9º: salvo o disposto nos §§ 1º e 3º, não é permitido o uso dos incentivos previstos nesta IN em relação às importâncias empregadas ou transferidas a outra pessoa jurídica para execução de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica sob encomenda ou contratadas.	Considerando que a IN já enfatiza a possibilidade de terceirização para instituto de pesquisa, universidades, inventor independente e micro e pequenas empresas, recomenda-se um posicionamento formal do MCTIC, via *Manual Prático de Aplicação da Lei*, reiterando a possibilidade e exemplificando possíveis modelos de contratação.
6) Equipamentos: eliminação de limitações não trazidas pela lei para a manutenção do benefício de depreciação integral utilizados em projeto de P&D.	Art. 17: III – depreciação integral, no próprio ano da aquisição, de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, novos, destinados à utilização nas atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, para efeito de apuração do IRPJ e da CSLL; IV – amortização acelerada, mediante dedução como custo ou despesa operacional, no período de apuração em que forem efetuados, dos dispêndios relativos à aquisição de bens intangíveis, vinculados exclusivamente às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis no ativo diferido do beneficiário, para efeito de apuração do IRPJ.	Mesma redação legal, acrescida do art. 6º, § 5º: caso a pessoa jurídica não tenha registrado a amortização acelerada incentivada diretamente na contabilidade, conforme § 4º, poderá excluir o valor correspondente aos dispêndios relativos à aquisição de bens intangíveis do lucro líquido para fins de determinação do lucro real.	Mesma redação legal, acrescida do art. 80, § 4º: na hipótese de os bens de que trata o *caput* serem alienados ou destinados para atividade diversa, o saldo controlado no Livro de Apuração do Lucro Real (Lalur) deverá ser adicionado ao lucro líquido para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL.	Publicar norma infralegal esclarecendo que a alocação do bem em operação, após a conclusão do projeto inovador, não se caracteriza como destinação para atividade diversa, podendo, assim, ser mantido o benefício.
7) Esclarecer o uso do incentivo a micro e pequenas empresas: maior orientação para uso do benefício pelas empresas no lucro presumido.	Art. 18, § 2º: não constituem receita das microempresas e empresas de pequeno porte, nem rendimento do inventor independente, as importâncias recebidas na forma do *caput* deste artigo, desde que utilizadas integralmente na realização da pesquisa ou desenvolvimento de inovação tecnológica.	Mesma redação legal.	Mesma redação legal, acrescida de art 4º, § 6º: o disposto no § 5º não se aplica às microempresas e as empresas de pequeno porte optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) de que trata a Lei Complementar no 123, de 2006.	Considerando que a lei e as normas infralegais já permitem a não tributação, recomenda-se um posicionamento formal do MCTIC, via *Manual Prático de Aplicação da Lei*, reiterando a possibilidade e exemplificando possíveis operações não tributadas.

(Continua)

(Continuação)

	Lei nº 11.196/2005	Decreto nº 5.798/2006	IN nº 1.187/2011	Recomendações
8) Regulamentação da superdedução na aquisição de pesquisa de ICTs.	Art. 19-A: a pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, para efeito de apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL, os dispêndios efetivados em projeto de pesquisa científica e tecnológica e de inovação tecnológica a ser executado por ICT, a que se refere o inciso V do *caput* do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, ou por entidades científicas e tecnológicas privadas, sem fins lucrativos, conforme regulamento.	Não existente.	Mesma redação legal. Não houve regulamentação específica para estabelecer critérios de aprovação em projetos contratados junto a ICTs privadas.	Publicar decreto presidencial regulamentando a superdedução no caso da contratação de ICTs privadas.
II - Eficiência administrativa – melhorias introduzidas via decreto ou portaria.				
1) Submissão de projetos ao MCTIC: incluir possibilidade de consulta formal prévia para discussão de características de projeto inovador. Desenvolvimento de ferramenta tecnológica, com inteligência artificial, para facilitar a pré-avaliação.	Art. 17, § 7º: a pessoa jurídica beneficiária dos incentivos de que trata este artigo fica obrigada a prestar, em meio eletrônico, informações sobre os programas de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação, na forma estabelecida em regulamento.	Art. 14: a pessoa jurídica beneficiária dos incentivos de que trata este decreto fica obrigada a prestar ao Ministério da Ciência e Tecnologia, em meio eletrônico, conforme instruções por este estabelecidas, informações sobre seus programas de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, até 31 de julho de cada ano. § 1º: a documentação relativa à utilização dos incentivos de que trata este decreto deverá ser mantida pela pessoa jurídica beneficiária à disposição da fiscalização da Secretaria da Receita Federal, durante o prazo prescricional. § 2º: o Ministério da Ciência e Tecnologia remeterá à Secretaria da Receita Federal as informações relativas aos incentivos fiscais.	Não existente.	Possibilitar ao contribuinte uma consulta formal prévia sobre o caráter inovador do projeto a ser submetido, permitindo a solução de dúvidas e melhor enquadramento, com agendamento e respostas céleres. Como suporte a essa atividade, desenvolvimento de ferramenta tecnológica, com o uso de inteligência artificial, no site do MCTIC e/ou da Receita Federal do Brasil (RFB) que permita uma autoavaliação prévia por parte do contribuinte acerca das características inovadoras do projeto. Uma vez obtida a qualificação, essa pré-avaliação ajudaria inclusive o MCTIC a conceder um tratamento privilegiado a esse contribuinte quando da avaliação final.
2) Estabelecimento de prazo para revisão técnica ou homologação tácita dos projetos por órgão competente.	Não existente.	Não existente.	Não existente.	Publicar norma infralegal que estabeleça um calendário de avaliação por parte do MCTIC quanto à elegibilidade dos projetos inovadores (prazo que não exceda seis meses). Possibilidade inclusive de submeter previamente à entrega da declaração do IRPJ – nesse caso, submeter até novembro do ano anterior à entrega da declaração.

(Continua)

(Continuação)

	Lei nº 11.196/2005	Decreto nº 5.798/2006	IN nº 1.187/2011	Recomendações
III - Introdução/melhorias de benefícios – alteração legal.				
1) Introdução de estímulo a *startups* nos primeiros anos de operação.	Não existente.	Não existente.	Não existente.	Estabelecer hipótese de não incidência do IRPJ e CSLL sobre as receitas de vendas de *startups* de base tecnológica nos dois primeiros anos de operação (contados do registro do ato societário na Junta Comercial), desde que estejam no lucro presumido e que mantenham certidões de regularidade fiscal em relação aos demais tributos federais.
2) Dispêndios: permissão para inclusão de serviços importados na base de dispêndios.	Art. 22: os dispêndios e pagamentos de que tratam os arts. 17 a 20 desta lei: II – somente poderão ser deduzidos se pagos a pessoas físicas ou jurídicas residentes e domiciliadas no país, ressalvados os mencionados nos incisos V e VI do *caput* do art. 17 desta lei.	Mesma redação legal.	Mesma redação legal.	Alterar o art. 22 da lei, permitindo a importação de serviços de institutos de pesquisa, universidades, inventores independentes e empresas domiciliados no exterior, na hipótese de atuarem apoiando o desenvolvimento de projetos inovadores no país, assumindo a contratante brasileira a concepção técnica, gerenciamento e risco tecnológico do projeto.
3) Permitir o acúmulo de prejuízo para compensação com lucros futuros.	Art. 19, § 5º: a exclusão de que trata este artigo fica limitada ao valor do lucro real e da base de cálculo da CSLL antes da própria exclusão, vedado o aproveitamento de eventual excesso em período de apuração posterior.	Mesma redação legal.	Mesma redação legal.	Alterar o art. 19, permitindo o acúmulo do excesso para compensação com lucros a serem apurados em até cinco anos.
4) Introdução de regime de *patent box*, em linha com plano de ação no 5 do Beps.	Não existente.	Não existente.	Não existente.	Introduzir um regime de *patent box*, com os requisitos de substância previstos no plano de ação nº 5 do Beps, e vinculando também a concessão do benefício ao requerimento de patente/registro de código fonte da solução inovadora no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi) (a utilização do benefício pode se dar no depósito, mas, em caso de negativa futura, a empresa deverá recolher o tributo com multa e juros).

(Continua)

(Continuação)

	Lei nº 11.196/2005	Decreto nº 5.798/2006	IN nº 1.187/2011	Recomendações
5) Introduzir competência legal para órgão técnico avaliar e aprovar ou não projetos de P&D.	Art. 17, § 7º: a pessoa jurídica beneficiária dos incentivos de que trata este artigo fica obrigada a prestar, em meio eletrônico, informações sobre os programas de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação, na forma estabelecida em regulamento.	Art. 14: a pessoa jurídica beneficiária dos incentivos de que trata este decreto fica obrigada a prestar ao Ministério da Ciência e Tecnologia, em meio eletrônico, conforme instruções por este estabelecidas, informações sobre seus programas de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, até 31 de julho de cada ano. § 1º: a documentação relativa à utilização dos incentivos de que trata este decreto deverá ser mantida pela pessoa jurídica beneficiária à disposição da fiscalização da Secretaria da Receita Federal, durante o prazo prescricional. § 2º: o Ministério da Ciência e Tecnologia remeterá à Secretaria da Receita Federal as informações relativas aos incentivos fiscais.	Não existente	Introduzir norma legal que explicite a competência para receber informações, avaliar e aprovar os projetos de inovação ao órgão técnico competente (MCTIC ou RFB), determinando prazos de envio pelo contribuinte e prazos de avaliação pelo órgão competente, assim como como os critérios de revisão a serem adotados.
6) Retirar a necessidade de conta contábil específica para controle dos dispêndios de inovação.	Art. 22: os dispêndios e pagamentos de que tratam os arts. 17 a 20 desta lei: I - serão controlados contabilmente em contas específicas.	Mesma redação legal.	Mesma redação legal.	Alterar a norma legal para constar a exigência de controles gerenciais específicos dos projetos de inovação, que amparem o registro contábil dos gastos com P&D.

Elaboração da autora.

6 CONCLUSÃO

O incentivo tributário estabelecido pela Lei nº 11.196/2005 consolidou-se como importante instrumento de fomento à inovação no país, mas, como discutido neste artigo, carece de melhorias quando comparado às melhores práticas tributárias de países-membros da OCDE. Destaca-se o fato de, nesses países:

- haver um crescente aumento na concessão de incentivo tributário sobre o lucro da inovação/*output method – patent box regime*–, mediante a adoção da equação de substância estabelecida pela OCDE (no plano de ação nº 5 do Beps) e vinculando a utilização do benefício à realização de atividades prévias de P&D (visando evitar a competição tributária danosa e conceder assim substância econômica para sua utilização); e
- haver a existência de uma relação de maior cooperação e diálogo com as autoridades governamentais (pré-requisito para utilização do benefício na Holanda e opção na França), o que garante segurança jurídica em relação ao posicionamento governamental quanto à aprovação dos valores de dispêndios considerados como base para o benefício.

Sendo assim, para a OCDE, desde que atendidos os requisitos do nexo de substância estabelecido no plano de ação nº 5 do Beps, não haveria impedimento à concessão de benefícios tributários de P&D, por não se enquadrarem como competição tributária danosa. A concessão de incentivos tributários é inclusive orientada pela OCDE por meio de melhores práticas contidas na Plataforma de Cooperação Tributária, visando à maior certeza e clareza na aplicação da lei.

Já perante a OMC, é possível o questionamento do incentivo de P&D – com exceção para alguns países em desenvolvimento –, mas esse risco é diminuído sensivelmente caso sua finalidade não esteja diretamente relacionada ao aumento de exportações ou à diminuição de importações. Caso o incentivo tributário à P&D, tanto nas modalidades de *input* quanto *output method*, objetive o desenvolvimento de pesquisa em áreas fundamentais para a superação de problemas econômicos do país e maior interação com a comunidade científica internacional, há menos risco de questionamentos perante a organização.

É notória, no Brasil, a ausência de clareza e o caráter limitador dos dispositivos infralegais que deveriam tornar a aplicação da lei mais segura e simples – função parcialmente cumprida pelo Decreto nº 5.798/2006 e pela IN nº 1.187/2011. Além disso, a adoção pela administração pública de um processo de avaliação dos projetos inovadores mais célere e de melhorias ainda não contempladas pela nossa lei, certamente aumentaria a atratividade do incentivo para as empresas brasileiras e, consequentemente, estimulariam investimentos privados em inovação, trazendo maior desenvolvimento econômico e social ao país. As recomendações de alterações na lei e nas normas infralegais contidas neste artigo refletem esse entendimento e visam colaborar para a consolidação de um ambiente de apoio tributário à inovação seguro e eficaz no país.

REFERÊNCIAS

BARUCH, L. **Intangibles**. Nova York: New York University Press, July 2018. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3218586>. Acesso em: set. 2018.

BATTELLE. **2014 global R&D funding forecast**. [s.l.]: Battelle, 2014. Disponível em: <http://www.battelle.org/docs/tpp/2014_global_rd_funding_forecast.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.

BERCOVICI, G. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BORGES, J. S. M. **Introdução ao direito financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Indicadores nacionais de ciência, tecnologia e inovação**. Brasília: MCTIC, 2018. Disponível em: <https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/indicadores/arquivos/Indicadores_CTI_2018.pdf>. Acesso em: 24 maio 2019.

BRITO, E. **Automação e sociedade**: quarta revolução industrial, um olhar para o Brasil. São Paulo: Brasport, 2018.

BRONŻEWSKA, K.; MAJDAŃSKA, A. The new wave of cooperative compliance programmes and the impact of new technology. **European Taxation**, v. 59, n. 2/3, 2019. Disponível em: <https://www.ibfd.org/IBFD-Products/Journal-Articles/European-Taxation/collections/et/html/et_2019_02_at_1.html>. Acesso em: 27 maio 2019.

ELALI, A. **Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico**: a questão da redução das desigualdades regionais e sociais. [s.l.]: [s.n.], 2016. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/070807.pdf>. Acesso em: 8 set. 2016.

EY – ERNST AND YOUNG GLOBAL LIMITED. **Worldwide R&D incentives reference guide**. [s.l.]: EY, 2018. Disponível em: <https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-worldwide-rd-incentives-reference-guide-2018/$FILE/ey-worldwide-rd-incentives-reference-guide-2018.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2019.

FENSBY, T. Do patent boxes violate the wto's subsidy agreement? Tax notes international. **Falls Church**, v. 90, n. 11, p. 1154-1156, 4 jun. 2018. Disponível em: <https://library.ibfd.org/client/en_GB/ibfdlibrary/search/results?qu=patent+box+wto&rm= LIBRARY+COLLEC0%7C%7C%7C1%7C%7C%7C0%7C%7C%7Ctrue&te=ILS&lm=LIB_CATALOG&rt=false%7C%7C%7CIBFD_ALL_FIELDS_SRCH%7C%7C%7CAll+Fields>. Acesso em: 22 maio 2019.

FERREIRA, N. S. **Proteção jurídica da inovação tecnológica no comércio internacional e no direito comparado**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2006.

GARCIA, E. G. The effect of anti-avoidance provisions regarding the promotion of innovation: considerations from a tax policy perspective. **Bulletin for International Taxation**, v. 70, n. 10, 2016.

GEZER, I.; CARDOSO, S. P. Empreendedorismo e suas implicações na inovação e desenvolvimento: uma análise multivariada com indicadores socioeconômicos. **Journal Globalization, Competitiveness and Governability**, v. 9, n. 2, p. 57, maio/ago. 2015.

HENRIQUES, E. F. **Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de inovação**: Pintec. [s.l.]: IBGE, 2014. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/ciencia-tecnologia-e-inovacao/9141-pesquisa-de-inovacao.html?edicao=9142&t=destaques>. Acesso em: 25 set. 2020.

LIM, E.; HOANG, A.-L. N. T. Tax incentives and international trade. **Asia-Pacific Tax Bulletin**, p. 170, maio/jun. 2006. Disponível em: <https://research.ibfd.org/collections/aptb/pdf/aptb030601.pdf#aptb030601>. Acesso em: 22 maio 2019.

MASKUS, K. **The E15 initiative**: strengthening the global trade system – research and development subsidies: a need for wto disciplines? Geneva: ICTSD, 2015. Disponível em: <https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/E15_Subsidies_Maskus_final.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

MEMÓRIA, C. V. **Incentivos para inovação tecnológica**: um estudo da política pública de renúncia fiscal no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. p. 65.

MICHEAU, C. WTO law and tax subsidies: towards establishing jurisprudential standards. **Bulletin for International Taxation**, dez. 2007.

_____. **State aid, subsidy and tax incentives under EU and WTO law**. Holanda: Wolters Kluwer Law and Business, 2014.

OCTAVIANI, A. S. L. **Recursos genéticos e desenvolvimento**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Innovation for development**. [s.l.]: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <http://www.oecd.org/innovation/inno/50586251.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2016.

_____. **Science, technology and innovation outlook**. [s.l.]: OECD Publishing, 2016. p. 19. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-2016_sti_in_outlook-2016-en# 2016>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. **Review of national R&D tax incentives and estimates of R&D tax subsidy rates**. [s.l.]: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-design-subsidy.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2018.

_____. **Harmful tax practices**: peer review results on preferential regimes. [s.l.]: OECD Publishing, nov. 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/tax/beps/update-harmful-tax-practices-2017-progress-report-on-preferential-regimes.pdf>. Acesso em: fev. 2019.

_____. **Harmful tax practices**: peer review results on preferential regimes. [s.l.]: OECD Publishing, jan. 2019. Disponível em: <http://www.oecd.org/tax/beps/harmful-tax-practices-peer-review-results-on-preferential-regimes.pdf>. Acesso em: fev. 2019.

_____. **Measuring tax support for R&D and innovation**: indicators. [s.l.]: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/sti/rd-tax-incentive-indicators.htm>. Acesso em: 8 maio 2019.

_____. **R&D tax expenditure and direct government funding of BERD**. [s.l.]: OECD Publishing, [s.d.]. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RDTAX>. Acesso em: 9 maio 2019.

OLIVEIRA, R. F. de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PWC. **International tax services**: a world of coverage, a wealth of experience. [s.l.]: PWC, 2017. p. 6. Disponível em: <https://www.pwc.com/gx/en/tax/pdf/pwc-global-r-and-d-brochure-april-2017.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2018.

ROCHA, S. A. Aplicação dos incentivos à inovação tecnológica previstos na Lei nº 11.196/2005. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 171, p. 132-142, 2005.

SANTANA, B. G. **Retorno do P&D e incentivos fiscais**: uma análise para o caso brasileiro. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-23082017-143614/publico/BrunaGSantana_Original.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

STRAATHOF, B. *et al.* **A study on R&D tax incentives**. Bruxelas: European Commission, 2014. (Taxation and Customs Union Working Paper, n. 52). Disponível em: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/8032/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

TORRES, H. T. **Direito constitucional financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

VERLINDEN, I.; BAKKER, A. **Mastering the IP life cycle from a legal, tax and accounting perspective**: grasping the intangible. [s.l.]: IBFD, 2019. Disponível em: <https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/mip_head#mip_head_editor>. Acesso em: 24 abr. 2019.

VOS, S. **Fiscal treatment of IP in a post-Beps world**: analysis of the implementation of the Beps reports on intellectual property in the EU, EEA and Switzerland. Tilburg: University Press, June 2018. Disponível em: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=146958>. Acesso em: 25 abr. 2019.

WIPO – WORLD INTELLECTUAL PROPERTY. **World Intellectual Property Report 2017**: intangible capital in global value chains. [s.l.]: Wipo, 2017.

WORLD BANK *et al.* **Options for low income countries' effective and efficient use of tax incentives for investment**: a background paper to the report prepared for the G-20 development working group by the IMF, OECD, UN and World Bank. [s.l.]: World Bank, 2015. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/983001468000901391/pdf/100757-Tax-Incentives-Background-paper-PUBLIC.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BORGES, J. S. M. **Teoria geral da isenção tributária**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Mais empresas de ciência e tecnologia aderem à Lei do Bem**. [s.l.]: MCTIC, 2013. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2013/12/mais-de-mil-empresas-de-ciencia-e-tecnologia-aderem-a-lei-do-bem>. Acesso em: fev. 2019.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Relatório anual de atividades de P&D 2014**. [s.l.]: MCTIC, 2014. Disponível em: <http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/incentivo_desenvolvimento/lei_bem/arquivos/Relatorio-Anual-Lei-11196-05-Ano-Base-2014.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2018.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. [s.l.]: OECD Publishing, 1997. p. 61. Disponível em: <https://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

_____. **Countering harmful practices more effectively, taking into account transparency and substance**: action 5 – 2014 deliverable. [s.l.]: OECD Publishing, 2014. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/countering-harmful-tax-practices-more-effectively-taking-into-account-transparency-and-substance_9789264218970-en#>. Acesso em: fev. 2019.

_____. **Action 5**: agreement on modified nexus approach for ip regimes. [s.l.]: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/ctp/beps-action-5-agreement-on-modified-nexus-approach-for-ip-regimes.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

_____. **Manual Frascati**. [s.l.]: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/4639.html>. Acesso em: 26 maio 2019.

_____. **OECD time-series estimates of government tax relief for business R&D**. [s.l.]: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-tax-expenditures.pdf>. Acesso em: 10 maio 2019.

_____. **Action plan on base erosion and profit shifting**. [s.l.]: OECD Publishing, [s.d.]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. **Innovation Policy Platform**: statistical portal for science, technology and innovation indicators. [s.l.]: OECD Publishing, [s.d.]. Disponível em: <https://www.innovationpolicyplatform.org/content/brazil>. Acesso em: 27 jul. 2018.

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Agreement on subsidies and countervailing measures**. [s.l.]: OMC, [s.d.]. Disponível em: <https://www.wto.org/English/docs_e/legal_e/24-scm.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2019.

PWC. **Global research and development incentives group**. [s.l.]: PwC, 2016. p. 6. Disponível em: <http://www.pwc.com/gx/en/tax/pdf/pwc-global-r-and-d-brochure-feb-2016.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2019.

ROCHA, S. A. Aplicação dos incentivos à inovação tecnológica previstos na Lei nº 11.196/2005. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 171, p. 132-142, 2005.

SANZ-GOMEZ, R. **The OECD's nexus approach to IP boxes**: a European Union law perspective. [s.l.]: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/308985040_The_OECD's_Nexus_Approach_to_IP_Boxes_A_European_Union_Law_Perspective>. Acesso em: 26 nov. 2018.

A ECONOMIA DIGITAL E A APLICABILIDADE DOS ELEMENTOS DE CONEXÃO DA RENDA NA TRIBUTAÇÃO DIRETA INTERNACIONAL[1]

Wagner Patriota Lima da Silva[2]

SINOPSE

A economia digital é um dos temas de maior repercussão atualmente no cenário internacional. O processo contínuo de desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação possibilitou às empresas a mobilidade no exercício das funções empresariais, além da capacidade de acessarem, de forma remota, em transações transfronteiriças, o mercado consumidor de outros Estados, sem a necessidade de estarem fisicamente lá instaladas. Nesse contexto, este artigo se propõe a analisar se é possível aplicar a essa nova economia os elementos de conexão previstos para a tributação da renda auferida pelas empresas nas transações comerciais com o exterior.

Palavras-chave: economia digital; sistema tributário internacional; tributação da renda; estado da residência; estado da fonte; estabelecimento permanente.

ABSTRACT

The digital economy is currently one of the topics of greatest repercussion currently on the international scene. The continuous process of development of information and communication technologies has enabled companies to be mobile in the exercise of their business functions, as well as the ability to remotely access the consumer market in other states in cross-border transactions with no need to have a physical presence. In this context, this article proposes to analyze whether it is possible to apply to this new economy the nexus elements provided for the taxation of income earned by companies in commercial transactions abroad.

Keywords: digital economy; income taxation; international tax system; residence state; source state; permanent establishment.

JEL: H25.

Artigo recebido em 30/10/2020 e aprovado em 7/12/2020.

1 INTRODUÇÃO

A economia digital é um dos temas de maior repercussão atualmente no cenário internacional. O processo contínuo de evolução das tecnologias de informação e comunicação (*information and communication technology* – ICTs) trouxe facilidades e bem-estar para a sociedade como um todo e provocou mudanças de natureza disruptiva em vários segmentos empresariais, mas também produziu vários desafios a serem enfrentados pelos países, especialmente nas questões relativas à tributação.

No passado, era comum os grandes conglomerados empresariais multinacionais estabelecerem uma subsidiária em cada país como forma de organizar a sua atuação no exterior (Galendi Júnior e Galdino, 2016). O próprio sistema tributário internacional, em sua rede de tratados bilaterais, foi construído a partir dessa premissa, caracterizada pela exigência de presença física e por transações comerciais simples, com o predomínio de mercadorias e bens tangíveis.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi28art5

2. Especialista em direito tributário pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Entretanto, a popularização da internet e a sua utilização pelas empresas com o foco direcionado para o aumento da produtividade fizeram surgir uma "nova economia" de dentro da "velha economia" (Castells, 2001). Na busca pela inovação, as empresas passaram a investir cada vez mais: i) no desenvolvimento de ativos intangíveis; ii) no uso de dados dos clientes para subsidiar o planejamento estratégico e a tomada de decisões; e iii) na automação de processos de trabalho, visando a redução de custos e a obtenção de ganhos de escala nas operações.

Nesse contexto, o atual cenário do comércio internacional é bastante diferente daquele para o qual as regras de tributação da renda foram inicialmente concebidas. Hoje em dia, várias empresas se tornaram capazes de explorar o mercado consumidor de outros Estados, em transações transfronteiriças, sem a necessidade de lá se instalarem fisicamente. Além disso, o avanço nas telecomunicações tornou possível o gerenciamento de grandes empresas a longas distâncias.

Tais fatos têm provocado graves distorções nas normas relacionadas à taxação internacional da renda, sobretudo quanto aos critérios fixados para a repartição dos direitos de tributação entre os países. Notícias relacionadas a casos de dupla não tributação ou de tributação ínfima sobre os lucros de grandes corporações, principalmente no caso de empresas ligadas ao setor de tecnologia, têm preocupado líderes políticos e a sociedade civil, exigindo respostas de várias administrações tributárias ao redor do mundo.

Diante desse cenário, este artigo se propõe a analisar se é possível aplicar a essa nova economia os elementos de conexão previstos para a tributação da renda auferida pelas empresas nas transações comerciais com o exterior. Para atingir esse objetivo, serão apresentadas considerações sobre a economia digital; a estrutura da tributação da renda em âmbito internacional; e os desafios que os novos modelos de negócios e as novas transações comerciais da era digital impõem ao sistema tributário vigente, principalmente na aplicação dos princípios da residência e da fonte, que são os critérios estabelecidos nos tratados internacionais para a divisão da competência tributária entre os países.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para Rocha e Castro (2018, p. 17), embora a globalização e a concorrência fiscal prejudicial entre os países tivessem colocado em xeque o imposto de renda no século XX, a digitalização da economia criou, no tocante à tributação direta, desafios de qualificação, locação e conexão nunca antes vividos. De acordo com pronunciamento da Comissão Europeia, os formuladores de políticas têm buscado soluções que assegurem uma tributação justa e efetiva à medida que a transformação digital da economia se acelera (European Comission, 2017). Na visão do referido órgão consultivo,

> existem fraquezas nas regras fiscais internacionais, uma vez que foram originalmente concebidas para empresas 'físicas e tradicionais' e se tornaram obsoletas. As atuais regras tributárias não se encaixam mais no contexto moderno, em que as empresas dependem fortemente de ativos intangíveis de difícil valoração, dados e automação, que facilitam o comércio on-line além das fronteiras, sem presença física. Essas questões não se limitam à economia digital e afetam potencialmente todos os negócios. Como resultado, algumas empresas estão presentes em alguns países onde oferecem serviços aos consumidores e celebram contratos com eles, aproveitando ao máximo a infraestrutura e as instituições garantidoras

> do estado de direito disponíveis, embora não sejam consideradas presentes para fins fiscais[3] (European Comission, 2017, p. 3, tradução nossa).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tratou do tema da economia digital no âmbito do projeto Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), iniciativa que contou com o apoio do G20[4] e que teve por objetivo a formulação de políticas e estratégias para combater a erosão das bases tributárias dos países participantes. Na Ação 1 do BEPS, buscou-se identificar soluções para uma série de questões relativas à economia digital, entre elas, a possibilidade de uma companhia ter presença digital significativa na economia de outro país sem sofrer tributação, devido à falta de vínculo (conexão) pelas regras internacionais (OECD, 2013).

Porém, conforme argumentam Galendi Júnior e Galdino (2016, p. 313), "os principais estudos contemporâneos sobre a economia digital relatam o estranhamento em se encarar a questão da economia digital como um problema de erosão da base tributável e da transferência de lucros". Na visão dos referidos autores, "a solução das questões advindas da economia digital passa, necessariamente, pela revisão da decisão fundamental acerca da alocação de jurisdição tributária prevista na CM-OCDE" (*idem*, *ibidem*).

De acordo com Greco (2018, p. 782), ao se analisar as mudanças produzidas pelo avanço da tecnologia, é possível constatar que "a informatização levou à desterritorialização das atividades". O território deixou de ser um referencial na prática do comércio, gerando consequências "não só no plano da identificação do local em que se considera ocorrido certo evento, como de seu consequente que é a determinação da entidade cuja legislação será aplicada àquela atividade" (Greco, 2018, p. 783). Para o referido autor,

> isto implica comprometimento de conceitos de apoio utilizados pela legislação tributária que foram construídos paulatinamente. Tal é o caso, no âmbito da tributação internacional, do conceito de estabelecimento permanente que, nas Convenções para evitar a dupla tributação da renda, tem como elemento inicial o seu caráter "fixo" (Greco, 2018, p. 783).

Basu (2017, p. 7, tradução nossa) argumenta que "o comércio eletrônico elimina a necessária e clara ligação que deve existir entre território e comércio e torna este tipo de informação mais difícil de obter, complicando assim a tarefa de tributar o rendimento com base na 'fonte ou residência'".[5]

Hongler e Pistone (2015), preocupados com a perda de arrecadação por parte dos Estados da fonte nas transações internacionais praticadas na era da economia digital, propuseram o desenvolvimento de um novo nexo a ser inserido na Convenção-Modelo da OCDE, baseado no conceito de presença digital significativa. Para os referidos autores, tal iniciativa "na verdade não é um instrumento para combater o BEPS, mas reflete uma revisão estrutural dos critérios de alocação de direitos de tributação

3. "There are weaknesses in the international tax rules as they were originally designed for "brick and mortar" businesses and have now become outdated. The current tax rules no longer fit the modern context where businesses rely heavily on hard-to-value intangible assets, data and automation, which facilitate online trading across borders with no physical presence. These issues are not confined to the digital economy and potentially impact all businesses. As a result, some businesses are present in some countries where they offer services to consumers and conclude contracts with them, taking full advantage of the infrastructure and rule of law institutions available while they are not considered present for tax purposes".

4. Grupo formado pelos chefes de Estado, ministros de finanças e presidentes dos bancos centrais de dezenove países, mais a União Europeia. Promove o debate sobre assuntos-chave relacionados à estabilidade econômica global. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/rex/g20/port/mencaog20.asp?frame=1>. Acesso em: 30 out. 2020.

5. "E-commerce breaks down the necessary and clear connection between territory and commerce and makes this type of information more difficult to obtain, thus complicating the task of taxing income based on 'source or residence'".

sobre as receitas de negócios transfronteiriços na era da economia digital"[6] (Hongler e Pistone, 2015, p. 63, tradução nossa).

Lee (2004, p. 21, tradução nossa) é enfático ao afirmar que "a tecnologia digital destrói completamente a base econômica e legal para as regras existentes de tributação internacional, implicando a necessidade de uma revisão completa".[7] Brauner (2014, p. 70, tradução nossa) argumenta, na mesma linha de raciocínio, que "as atuais regras tributárias internacionais não foram delineadas para a nova economia digital",[8] o que gera a necessidade de

> identificar as principais dificuldades que a economia digital representa para a aplicação das regras fiscais internacionais existentes e desenvolver opções detalhadas para abordar essas dificuldades, adotando uma abordagem holística e considerando tanto a tributação direta quanto a indireta. Questões a serem examinadas são incluídas, mas não estão limitadas à capacidade de uma empresa de ter uma presença digital significativa na economia de outro país sem estar sujeita à tributação devido à falta de nexo sob as regras internacionais atuais (Brauner, 2014, p. 70, tradução nossa).[9]

Nesse contexto, concordamos com as opiniões de que os desafios criados pela economia digital demandam o estabelecimento de novas regras e critérios para a alocação dos direitos de tributação entre os países, especialmente na questão dos elementos de conexão que legitimam a tributação direta da renda nas transações de comércio exterior.

3 ECONOMIA DIGITAL: CONSIDERAÇÕES E DESAFIOS CRIADOS PARA A TRIBUTAÇÃO INTERNACIONAL DA RENDA

Embora seja difícil estabelecer um conceito para um fenômeno tão recente e ainda em desenvolvimento, a economia digital atualmente pode ser entendida como uma rede mundial de atividades econômicas, transações comerciais e interações profissionais realizadas através da internet.[10] Na economia digital, diversas operações comerciais são desenvolvidas inteiramente através da rede mundial de computadores, e o fornecimento de muitos bens e serviços ocorre exclusivamente em ambiente virtual (Santos, 2018).

De acordo com a OCDE, a utilização cada vez maior, por parte dos agentes econômicos, das ICTs propiciou o surgimento e a expansão da economia digital (OECD, 2015). Geralmente, o termo ICT é utilizado para tratar tanto dos componentes quanto da infraestrutura responsável pela computação moderna, abrangendo todas as tecnologias de comunicação: internet, redes sem fio, telefones celulares, computadores, *software*, videoconferência, redes sociais, além de outros aplicativos e serviços de mídia que permitem aos usuários acessar, recuperar, armazenar, transmitir e manipular informações em um formato digital.[11]

---

6. "… is in fact not an instrument to counter BEPS, but reflects a structural revision of the criteria for allocating taxing rights on cross-border business income in the era of the digital economy".

7. "… the digital technology completely destroys the economic and legal basis for the existing rules of international taxation, implying the necessity of a complete overhaul".

8. "… the current international tax rules were not designed for the new digital economy".

9. "Identify the main difficulties that the digital economy poses for the application of existing international tax rules and develop detailed options to address these difficulties, taking a holistic approach and considering both direct and indirect taxation. Issues to be examined include, but are not limited to, the ability of a company to have a significant digital presence in the economy of another country without being liable to taxation due to the lack of nexus under current international rules […]."

10. Disponível em: <https://searchcio.techtarget.com/definition/digital-economy>. Acesso em: 21 jun. 2019.

11. Disponível em: <http://aims.fao.org/es/information-and-communication-technologies-ict>. Acesso em: 29 jun. 2019.

Em alguns casos, a adoção das ICT's por parte das empresas propiciou a modernização de formatos tradicionais de negócios, a exemplo do comércio de bens, que, em sua versão digital (*e-commerce*), ganhou alcance mundial. Vale dizer que, no comércio eletrônico, os negócios e transações financeiras são realizados via dispositivos e plataformas eletrônicas, como computadores, *tablets* e *smartphones*.[12] Essas operações podem ser efetivadas entre pessoas jurídicas – *business-to-business* (B2B) –, entre uma pessoa jurídica e uma pessoa física – *business-to-consumer* (B2C) – ou entre pessoas físicas – *consumer-to-consumer* (C2C).

Em outros casos, a adoção das ICT's por parte das empresas possibilitou o surgimento de novos modelos de negócios, antes impensados. É possível citar, como exemplo, os provedores especializados – aplicações *over-the-to* (OTT) – que oferecem aos seus clientes, integralmente pela internet, bens, serviços e conteúdo (Santos, 2018). Enquadram-se nessa classificação serviços como Netflix, YouTube, Spotify, iTunes etc. Também surgiram novos modelos de negócios nas áreas de publicidade *on-line* (Google Ads), armazenamento de dados em nuvem (Dropbox e Google Drive), serviços de pagamentos (PayPal), compartilhamento de bens e serviços (Uber e Airbnb), plataformas participativas em rede (Facebook e Instagram) etc.

De maneira geral, as inovações decorrentes da digitalização das atividades econômicas impulsionaram uma série de mudanças no ambiente de negócios em praticamente todo o mundo. Algumas peculiaridades advindas desse fenômeno representam um grande desafio para a aplicação das atuais regras de tributação da renda, sobretudo quando auferida em transações empresariais de âmbito internacional, conforme será descrito a seguir.

Na economia digital, as empresas apresentam, como uma de suas principais características, a organização de seu negócio no formato de plataforma multilateral (ou *two-sided*, em inglês). Amazon, Google, Uber, Facebook e Youtube, por exemplo, adotam essa configuração. Esse é o modelo que busca conectar diferentes grupos de pessoas (ou diferentes redes)[13] para permitir a troca de benefícios mútuos entre elas,[14] ou seja, busca atender grupos distintos, que criam valor quando interagem entre si.

> As plataformas, de forma sintética, podem ser exemplificadas por estruturas que facilitam o encontro da demanda com a oferta. Pense em supermercado. Um exemplo típico de uma plataforma existente há muito tempo. Um espaço onde produtores e consumidores se encontram gerando negócios e valor mútuo.
>
> Contudo, esta plataforma tradicional tem limitantes como horário de funcionamento, localização geográfica, estoque, variedade, inexistência de avaliação dos produtos e compartilhamento com os demais pares, baixa participação dos atores da cadeia na compreensão geral da jornada do usuário, entre muitos outros fatores.
>
> As novas plataformas, impulsionadas pela tecnologia digital, ampliam exponencialmente o alcance, a velocidade, a interação, a conveniência e a eficiência na geração de negócios e *inputs* para novas oportunidades de criação de valor.[15]

12. Disponível em: <https://www.bertholdo.com.br/blog/o-que-e-e-commerce/>. Acesso em: 18 out. 2020.

13. O termo genérico rede define um conjunto de entidades (objetos, pessoas etc.) interligados uns aos outros. Disponível em: <https://br.ccm.net/contents/254-o-conceito-de-rede>. Acesso em: 14 jul. 2019.

14. Disponível em: <https://analistamodelosdenegocios.com.br/modelo-plataforma-multilateral/>. Acesso em: 29 jun. 2019.

15. Disponível em: <https://transformacaodigital.com/crescimento-das-plataformas-digitais/>. Acesso em: 30 jun. 2019.

Nesse contexto, as interações realizadas pelos usuários das plataformas digitais geram dados que, na economia digital, com o uso de inteligência artificial e de técnicas de *big data*,[16] podem se tornar ativos importantes, passíveis de monetização, inclusive. O dono da plataforma, ao reunir informações sobre todos os usuários, é capaz, por exemplo, de identificar padrões e hábitos de comportamento das pessoas, algo muito valioso para empresas de publicidade. Fornecedores passam a saber mais sobre a preferência dos seus clientes e, assim, podem direcionar produtos e serviços cada vez mais "sob medida". Consumidores passam a se utilizar da avaliação de outros usuários da plataforma para definir qual produto adquirir. Por isso, na economia digital, cada vez mais o valor criado pela empresa deixa de estar focado apenas no produto em si, ampliando-se para a inteligência gerada em torno das interações que são realizadas no ecossistema de negócios.[17]

Vale ressaltar que o modelo plataforma proporciona às empresas a obtenção do chamado efeito de rede, ou seja, o resultado que a quantidade de usuários tem sobre o valor de um bem ou serviço. Quando o efeito de rede está presente, o benefício de um produto ou serviço aumenta, conforme o número de usuários também se expande. Por isso, empresas como Facebook e Airbnb são muito valiosas, pois têm grande quantidade de usuários. Esse fato também explica por que na economia digital algumas empresas, em estágio inicial, costumam "pagar" para que as pessoas utilizem suas aplicações, na tentativa de gerar o efeito de rede em sua plataforma.

A adoção das ICT's permitiu também às companhias implementar mudanças na maneira como as funções empresariais eram desempenhadas. Hoje em dia, atividades complexas podem ser organizadas e coordenadas a longas distâncias, sem impacto significativo nos custos, graças a melhorias nas telecomunicações, nos *software* de gerenciamento de informação e na computação pessoal (OECD, 2015). Com isso, as companhias têm atualmente a capacidade de acessar vários mercados internacionais, sem a necessidade de uma presença significativa de pessoal ou de recursos nesses países, já que se tornou factível espalhar as atividades entre diferentes locais no mundo, mesmo que esses locais estejam distantes uns dos outros e da localização física de seus clientes finais.

Nas empresas da economia digital, é grande a quantidade de recursos empregada no desenvolvimento de ativos intangíveis, com o intuito sobretudo de agregar novas funções aos seus serviços (Risolia, 2016). Essa atividade se tornou central no processo de criação de valor para várias delas, pois, em muitos modelos de negócios, a expansão e a manutenção da competitividade advêm desses investimentos. Além disso, empresas digitais, de maneira geral, dependem muito da utilização de *software* para desenvolver suas atividades, como, por exemplo: sistemas para gerenciar o controle de estoque e a logística de entrega de produtos; algoritmos para processar e analisar dados coletados de clientes e com isso fazer novas recomendações de compras; sistema para gerenciar a distribuição e a reprodução de música ou vídeos em provedores de *streaming* etc.

Em suma, a incorporação das ICTs nas operações das empresas permitiu a elas inovar, desenvolver novos modelos de negócios, aumentar a produtividade, reduzir custos operacionais e alcançar, de forma remota, outros mercados consumidores que antes eram inviáveis pelas vias até então disponíveis (OECD, 2015). Nesse contexto, uma pergunta de natureza tributária emergiu e se tornou crucial: é possível aplicar a essa nova economia os elementos de conexão previstos para a tributação da renda auferida pelas empresas nas transações comerciais com o exterior? Para enfrentar essa questão, serão

16. O termo *big* data pode ser entendido como um conjunto de técnicas capazes de proporcionar a análise de grandes quantidades de dados, sejam eles estruturados ou não.

17. Disponível em: <https://economiadeservicos.com/tag/efeito-rede/>. Acesso em: 30 jun. 2019.

apresentadas, na próxima seção, as principais características da estrutura atual da tributação da renda em âmbito internacional.

4 ESTRUTURA ATUAL DA TRIBUTAÇÃO DA RENDA EM ÂMBITO INTERNACIONAL

4.1 Visão geral

Os Estados são soberanos para tributar de forma integral todas as atividades econômicas que possuam um elemento de conexão – ou vínculo – com o seu território (Przepiorka *et al.*, 2018). De acordo com Xavier (2015, p. 214),

> os elementos de conexão consistem nas relações ou ligações existentes entre as pessoas, os objetos e os fatos com os ordenamentos tributários, distinguindo-se em subjetivos, se se reportam às pessoas (como a nacionalidade ou a residência), ou objetivos, se se reportam às coisas e aos fatos (como a fonte de produção ou pagamento da renda, o lugar do exercício da atividade, o lugar da situação dos bens, o lugar do estabelecimento permanente, o lugar de celebração de um contrato).

Os Estados costumam utilizar uma combinação desses elementos de conexão para definir o seu poder de tributar. Em relação à extensão desse poder, os países, normalmente, impõem aos seus residentes uma tributação sobre a totalidade dos rendimentos (universalidade), mesmo se auferidos no exterior, "ampliando" assim o alcance da lei para além do seu território (Xavier, 2015). Já em relação aos não residentes, os Estados, em regra, tributam todos os rendimentos auferidos em seu território (territorialidade). Vale dizer que alguns sistemas tributários também aplicam o critério da territorialidade aos seus residentes, abrindo mão de tributar a renda por eles auferida no exterior.

Nesse contexto, no início do século XX, quando a troca de bens e serviços através de fronteiras territoriais se tornou mais intensa e ganhou relevância, surgiu a necessidade de se delimitar a competência tributária dos países envolvidos, para que a dupla tributação da renda à qual os agentes econômicos poderiam estar submetidos, dada a diversidade de elementos de conexão adotados pelos Estados (Xavier, 2015), não se tornasse um obstáculo ao desenvolvimento do comércio internacional. De acordo com Bianco e Silva (2018, p. 16), a dupla tributação internacional "ocorre quando dois Estados manifestam a pretensão de tributar a mesma renda, auferida pelo mesmo contribuinte, durante o mesmo período de tempo".

Atualmente, o sistema tributário internacional está estruturado em torno de uma vasta rede de tratados bilaterais para evitar a dupla tributação, cujos textos tomam como base a Convenção-Modelo elaborada pela OCDE (CM-OCDE) e/ou a Convenção-Modelo elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU) (CM-ONU). O objetivo principal desses acordos é estabelecer critérios para a divisão dos direitos de tributação entre os países signatários e, assim, suavizar a carga fiscal das empresas dedicadas ao mercado transnacional (Gomes *et al.*, 2018). Em razão disso, na visão de Pereira (2017, p. 5), "operações econômicas realizadas entre pessoas situadas em países diferentes ensejam análises quanto ao poder de tributar das soberanias envolvidas".

As convenções para evitar a dupla tributação são derivadas diretamente do modelo estabelecido em 1928 pela antiga Liga das Nações (OECD, 2015). A sistemática que motivou a definição desse padrão pouco se alterou desde então, mesmo com todas as mudanças observadas ao longo dos anos,

tanto na economia quanto no comércio mundial. Embora possa haver alguma variação entre os textos, as convenções possuem geralmente a seguinte estrutura básica (OECD, 2015): i) artigos que tratam do âmbito e da aplicação do tratado tributário; ii) artigos que abordam o conflito da jurisdição tributária; iii) artigos que preveem dupla tributação; iv) artigos relativos à prevenção da elisão e da evasão fiscal; e v) artigos que tratam de questões diversas (por exemplo, assistência administrativa).

Nos modelos de convenção, cada tipo de rendimento é classificado em uma regra que define como será a repartição do direito de tributação. A competência é atribuída de forma exclusiva ora ao Estado no qual o destinatário da renda é residente, denominado Estado da residência, ora ao Estado do qual deriva a renda, denominado Estado da fonte. Entretanto, na maior parte das situações, essa competência exclusiva atribuída a um dos Estados pode sofrer limitações, tornando-se cumulativa[18] entre eles, desde que verificada a ocorrência de determinadas condições (Xavier, 2015).

No caso do lucro das empresas, por exemplo, a regra geral, prevista no art. 7º da CM-OCDE, atribui ao Estado da residência o direito exclusivo de tributar tais rendimentos, independentemente do local onde eles tenham sido auferidos. Entretanto, se uma empresa exercer suas atividades em outro território mediante a instalação de um estabelecimento permanente (EP), o Estado da fonte passa a ter o direito de tributar a renda atribuída a esse centro de negócios. De acordo com Pereira (2017, p. 17), a caracterização de um estabelecimento permanente "surge, pois, como uma derrogação à referida regra geral, consagrando uma competência cumulativa do Estado da fonte".

Nessa situação, vale dizer que o valor passível de tributação pelo Estado da fonte sofre uma limitação, alcançando somente os lucros atribuíveis diretamente ao estabelecimento permanente localizado em seu território. Na abordagem da OCDE, considera-se lucro de um estabelecimento permanente os ganhos que ele poderia obter caso fosse uma empresa distinta e separada, praticando as mesmas atividades ou atividades semelhantes, em condições também idênticas ou semelhantes, e lidando de forma totalmente independente com a empresa da qual faz parte (Russo, 2005).

Tendo em vista que, nas convenções-modelo, no tocante à tributação da renda, os critérios para a divisão da competência tributária entre os países foram fixados com base nos princípios da residência e da fonte, serão exploradas, a seguir, as principais características desses dois elementos de conexão. Posteriormente, avaliaremos se eles ainda são compatíveis com o novo cenário do comércio mundial, que emergiu com o desenvolvimento da economia digital.

4.2 Elementos de conexão na tributação internacional

4.2.1 A residência

Em várias situações previstas nos tratados, o direito de tributar é atribuído ao Estado no qual o destinatário da renda é residente. Entretanto, não há, no texto das convenções, seja no modelo da OCDE, seja no modelo da ONU, uma definição para o termo residência. O art. 4º, parágrafo 1º, da CM-OCDE apenas estabelece que:[19]

18. Quando, em função de uma limitação, a competência atribuída ao Estado da residência torna-se cumulativa, cabe a este promover o alívio na dupla tributação, seja pela concessão de isenção sobre o rendimento já tributado na fonte, seja pela concessão de crédito em relação ao imposto pago no outro país.

19. O texto da convenção modelo da ONU não diverge do modelo da OCDE nesse quesito.

> para os fins da presente Convenção, a expressão "residente de um Estado Contratante" designa qualquer pessoa que, em virtude da legislação desse Estado, está aí sujeita a imposto em razão de seu domicílio, residência, sede de direção ou de qualquer outro critério de natureza similar.

Nesse sentido, os Estados signatários de um acordo é que definem, em seus ordenamentos jurídicos, os critérios para o enquadramento de uma pessoa, física ou jurídica, na condição de residente em seu território. Não há uma regra pré-determinada. De maneira geral, o enquadramento na condição de residente em um território observa: i) critérios objetivos, nos quais basta a presença física por um determinado número de dias ou período de tempo; e/ou ii) critérios subjetivos, nos quais, além da presença física, é necessária a manifestação de vontade de ali permanecer (Pzerpiorka *et al.*, 2018).

Em relação às pessoas físicas, os sistemas jurídicos costumam atribuir a condição de residente em um território a quem lá fixe o seu domicílio, que é caracterizado pela presença física duradoura, além da vontade de ali permanecer. Também há situações nas quais a permanência do indivíduo no território de um Estado por um determinado número de dias, no mesmo ano fiscal ou não, faz com que ele seja automaticamente considerado residente.

Já em relação às pessoas jurídicas, os principais critérios utilizados para caracterizar a residência são: o lugar de administração efetiva da empresa, o local de incorporação e a nacionalidade do investidor ou dos investidores que detêm o controle da companhia. Muitos autores questionam a utilidade de se estabelecer um conceito de residência para empresas, pois, em se tratando de uma ficção jurídica, suas funções podem ser desempenhadas em lugares diferentes, fazendo com que a sua localização possa ser facilmente alterada, inclusive por questões estritamente fiscais (CUI, s.d. *apud* Pzepiorka *et al.*, 2018, p. 74). Isso ocorre no caso de arranjos societários implementados unicamente com a finalidade de se atribuir a residência a países com baixa ou nenhuma tributação da renda.

Além disso, de acordo com Bianco e Silva (2018, p. 17), há vários questionamentos se esse elemento de conexão ainda se sustenta diante do atual cenário econômico – globalizado e desmaterializado –, "no qual empresas multinacionais exercem poucas atividades no Estado da residência, mas acessam, substancialmente, o mercado consumidor do Estado-fonte".

4.2.2 A fonte

Uma das premissas que embasam a tributação pelo Estado da fonte (do qual deriva a renda) é a teoria do benefício, segundo a qual os direitos de tributação deveriam ser alocados levando-se em consideração os benefícios disponibilizados ao não residente (Pzerpiorka *et al.*, 2018). Nesse sentido, o Estado da fonte muitas vezes oferece serviços essenciais para a produção da renda, como, por exemplo, a garantia do direito à propriedade, a infraestrutura logística, o sistema de pagamentos, o acesso à justiça, leis de proteção a patentes e a direitos autorais, entre outros, o que tornaria legítima a cobrança de tributos pelos lucros gerados em seu território.

De acordo com Xavier (2015, 267, grifo do autor), no tocante ao imposto de renda, "o elemento de conexão fundamental é o lugar da situação da *fonte* de rendimentos". O mesmo autor afirma ainda que "a localização da fonte no território nacional delimita o âmbito da obrigação dos não residentes" (*idem*, *ibidem*). Na doutrina, a expressão fonte do rendimento é conceituada sob dois pontos de vista: fonte de produção (pela ótica econômica) e fonte de pagamento (pela ótica financeira).

Pela ótica econômica, a fonte de produção pode ser entendida como o capital (no sentido amplo da palavra) de onde brotou a renda a ser tributada, "de modo que esta se localiza no lugar em que é

exercida a atividade, em que são utilizados os fatores de produção ou em que se situam os bens ou direitos de que provêm" (Xavier, 2015, p. 267). É o local onde os rendimentos foram efetivamente gerados (Pzepiorka *et al.*, 2018).

Por outro lado, segundo Santos (*apud* Pzepiorka *et al.*, 2018, p. 78), a fonte de pagamento está relacionada à identificação do território de onde

> provêm os recursos financeiros utilizados para o pagamento do rendimento. Como os recursos necessários para o pagamento do rendimento devem ser extraídos do patrimônio de um titular, esse critério estabelece a conexão entre o rendimento e o Estado competente para a sua tributação a partir da localização da fonte de pagamento.

Na sistemática das convenções-modelo, a atribuição da competência ao Estado da fonte para tributar resultados auferidos em seu território é definida com base na teoria da pertença econômica (*economic allegiance*), segundo a qual é necessário identificar uma relação de pertinência ou integração da riqueza produzida com a economia de um país. Então, para "medir", com base em critérios objetivos, esse grau de inserção de uma empresa na economia de outro Estado, desenvolveu-se o conceito de estabelecimento permanente, que é baseado fundamentalmente na ideia de presença física do não residente no território (Bianco e Silva, 2018).

De acordo com o art. 5º da CM-OCDE, estabelecimento permanente é "uma instalação fixa de negócio em que a empresa exerça toda ou parte de sua atividade" (OECD, 2019, p. M-19, tradução nossa). Caracteriza-se também como estabelecimento permanente, nos termos do art. 5º da referida convenção, a pessoa que "agir em um Estado contratante em nome de uma empresa de outro Estado contratante", desde que com poderes para celebrar contratos em nome dessa empresa. Bianco e Silva (2018, p. 20) apontam que,

> na Convenção Modelo da OCDE, encontram-se dois tipos de estabelecimento permanentes, a saber: (a) o *estabelecimento permanente material*, em que o exercício no exterior de uma atividade empresarial é realizado por meio de meios materiais organizados diretamente pelo agente econômico; e (b) o *estabelecimento permanente pessoal*, em que a presença no exterior do empreendedor, para a realização de sua atividade empresarial, não é feita de forma direta, mas por intermédio de um agente ou representante.

Em relação ao conceito de estabelecimento permanente material,[20] verifica-se que, pelo texto da CM-OCDE, sua principal característica é o espaço físico determinado, para acomodação, de forma fixa ou estável, de máquinas e equipamentos a serem empregados no desempenho das atividades que constituam o objeto social da empresa. Já em relação ao estabelecimento permanente pessoal, a sua principal característica é a existência de um vínculo contratual estável entre a empresa e o seu representante, amplo o suficiente para dispensar a presença física da pessoa jurídica no território estrangeiro (Bianco e Silva, 2018).

Nesse sentido, vale ressaltar que, na elaboração do conceito de estabelecimento permanente, a CM-OCDE atribuiu grande peso à caracterização da presença física, já que o referido princípio pressupõe a realização de atividade econômica no território do Estado da fonte mediante uma instalação de negócio de caráter estável (Xavier, 2015). Entretanto, no texto da convenção-modelo, há exemplos de empreendimentos que, muito embora fixos, não se caracterizam como estabelecimento permanente, por desempenharem funções de caráter meramente preparatório ou auxiliar em relação

20. Uma empresa não será considerada estabelecimento permanente de outra apenas se figurar na posição de controladora/controlada ou coligada.

à atividade da empresa, como ocorre, por exemplo, no caso de instalações utilizadas unicamente para armazenagem ou entrega de mercadorias (Gomes *et al.*, 2018).

Vale ressaltar, ainda, que nas convenções-modelo da ONU e da OCDE "existem divergências quanto à extensão do conceito de estabelecimento permanente" (Gomes *et al.*, 2018, p. 109). Na convenção-modelo da ONU, o conceito de estabelecimento permanente tende a favorecer mais os Estados da fonte, enquanto que, no modelo da OCDE, os interesses dos Estados da residência são predominantemente representados.

Feitas essas considerações em relação à tributação direta da renda em operações internacionais, passaremos à análise sobre a adequação, como elementos de conexão, dos conceitos de residência e de estabelecimento permanente para definir a alocação da competência tributária entre os países, nas transações transnacionais realizadas na economia digital. Eles ainda são aplicáveis no atual contexto do comércio exterior? Essa questão será respondida na próxima seção.

5 APLICABILIDADE DOS ELEMENTOS DE CONEXÃO DA RENDA NA TRIBUTAÇÃO INTERNACIONAL ÀS OPERAÇÕES EMPRESARIAIS REALIZADAS NA ECONOMIA DIGITAL: ANÁLISE CRÍTICA

Como se pode constatar, as bases do sistema tributário internacional hoje vigente, no tocante à tributação da renda, foram construídas no início do século XX, para lidar com os tradicionais negócios de venda de mercadorias e serviços, "vinculados fisicamente ao território de um país" (Silveira, 2018, p. 923). Na época em que tais regras foram concebidas, muitas das transações comerciais observadas atualmente na economia digital eram apenas um sonho distante. Galendi Júnior e Galdino (2016, p. 288) exemplificam essa questão da seguinte forma:

> imagine-se o exemplo da venda de um livro qualquer, um *best-seller*. Se antes se pensava a alienação de um livro como a venda de um bem material tangível, hoje se tem a percepção de que a entrega de um livro é somente uma das formas de se transferir ao recipiente as informações nele contidas. [...] O mesmo se pode dizer em relação a músicas, vídeos e *softwares*, que passaram pelo mesmo processo de desmaterialização, porquanto mídias físicas (e, por conseguinte, "venda de mercadorias") não são mais necessárias.

Diante disso, conforme estudo publicado pela OECD (2015), os novos modelos de negócios da economia digital possuem características peculiares, que afetam as atuais regras do sistema tributário internacional previstas para a tributação da renda. Juntos, esses fatores transformaram a aplicação dos princípios estabelecidos para a alocação de receitas entre os países (residência *versus* fonte) em um grande desafio, levando muitos estudiosos a se questionarem se eles ainda fazem sentido no atual contexto da economia e do comércio mundial.

Na realidade, as empresas têm hoje em dia a possibilidade de escolher, de acordo com os seus interesses, o local onde querem fixar a sua residência, já que, na economia digital, é plenamente possível para elas manipular os critérios que regem esse elemento de conexão. Atualmente, a utilização de ICTs permite que atividades empresariais sejam plenamente organizadas e coordenadas a longas distâncias, tornando factível, assim, a atribuição da sede de incorporação ou de constituição de uma companhia a praticamente qualquer jurisdição no mundo, até mesmo em lugar diferente do local de sua efetiva administração, se for necessário. Ademais, em alguns casos, uma entidade possui apenas

um *website* como estabelecimento em determinada localidade, o que impossibilita até mesmo a sua responsabilização por qualquer dívida tributária (Pzerpiorka *et al.*, 2018).

Vale destacar que a aplicação do critério da sede de administração para se definir a residência de uma empresa tornou-se, particularmente, problemático na era da economia digital. Atualmente, por força do progresso dos dispositivos de comunicação, como videoconferências e aplicativos de mensagem, é praticamente impossível definir o local onde as decisões de uma companhia são efetivamente tomadas ou onde as reuniões do conselho de administração de uma empresa são de fato realizadas. Tal situação é agravada quando se considera a viabilidade de utilização de redes de Virtual Private Network (VPN) para mascarar o local em que se deu, por exemplo, o efetivo acesso virtual aos sistemas gerenciais e de comunicação de uma empresa (Pzerpiorka *et al.*, 2018).

Da mesma forma, a reformulação de vários modelos tradicionais de negócios e o surgimento de novos formatos de operações causaram grande impacto na estrutura atual das convenções-modelo no que diz respeito aos direitos de tributação dos Estados da fonte. De acordo com a OCDE, a grande questão a ser enfrentada, nesse caso, está relacionada com a definição de estabelecimento permanente (OECD, 2015).

Conforme observado por Bianco e Silva (2018, p. 20), "a construção do conceito de estabelecimento permanente desenhada pela OCDE, em grande parte, tem a *tangibilidade* como pressuposto, estando assentada em critérios como *presença física* e *permanência temporal*". Tais elementos, entretanto, são incompatíveis com grande parte das transações realizadas na economia digital, que são baseadas primordialmente no uso de dados e de bens intangíveis.

Outrossim, atividades que, pelo texto dos acordos, eram consideradas apenas preparatórias ou auxiliares e que, por esse motivo, não configuravam um estabelecimento permanente foram alçadas à categoria de imprescindíveis na operação de várias empresas digitais. É o caso, por exemplo, da manutenção, em outro país, de um armazém para a estocagem e entrega de produtos próprios, da manutenção de uma instalação fixa de negócios para promover publicidade e/ou a coleta de informações etc.

Com isso, várias companhias que realizam a venda internacional de mercadorias pela internet conseguem, por exemplo, alcançar de forma relevante o mercado consumidor de outros países, mas sem incidir nas regras que caracterizam um estabelecimento permanente, já que são capazes de operar em outros territórios mantendo uma presença física mínima, muitas vezes representada apenas por um ponto de estocagem e/ou entrega de produtos. A situação é mais complexa no caso das plataformas digitais, a exemplo de Netflix, Airbnb e YouTube, que conseguem entregar serviços e conteúdos exclusivamente pela internet, sem precisar de qualquer presença física no Estado da fonte para realizar suas operações.

Um caso que se tornou público e no qual é possível observar tal situação é a operação do Google na França (Foz e Canen, 2018). A instalação do Google localizada no território francês era apenas um escritório que prestava serviços de suporte (atividades administrativas e de *marketing*) para o Google na Irlanda, que era quem detinha o poder de fechar os contratos de publicidade com os anunciantes franceses, de maneira que o lucro da operação era reconhecido e tributado na Irlanda. Na França, era reconhecida somente a receita referente aos serviços de suporte prestados para a Irlanda. As autoridades francesas questionaram essa situação, descontentes com o fato de que as receitas obtidas com os anúncios eram reconhecidas somente na Irlanda. Entretanto, a Corte francesa

entendeu que o Google não possuía um estabelecimento permanente no país, já que a instalação estabelecida em seu território não tinha poder para concluir os contratos.

Mesmo nos casos em que seja possível configurar um estabelecimento permanente, vale dizer que, no contexto da economia digital, há muitas dúvidas sobre qual parcela dos lucros deve ser atribuída a esse centro de negócios. Embora sejam aplicáveis as regras de preços de transferência[21] da OCDE em tal atribuição de resultados, as novas diretrizes relativas a essa matéria deram "especial atenção para a relevância da alocação de lucro com base na criação de valor" (Borges e Brandão, 2018, p. 195). A grande questão é que, pelas suas características (organização das empresas no modelo de plataformas; efeitos de rede; coleta e monetização dos dados dos usuários; e utilização de ativos intangíveis), a economia digital alterou vários aspectos da cadeia de valor dos grupos multinacionais, tornando um desafio identificar em qual jurisdição ocorre a criação de valor para um negócio digital.

No relatório final da Ação 1 do projeto BEPS, uma das conclusões apresentadas é que as novas formas de estruturação de negócios levantam questões acerca da adequação dos elementos de conexão atualmente estabelecidos e, por conseguinte, da alocação de jurisdição veiculada pela CM-OCDE (OECD, 2015). Conforme destacam Galendi Júnior e Galdino (2016, p. 306), nesse relatório "tem-se o expresso reconhecimento de que a reduzida necessidade de presença física permite questionar se as regras que nela se baseiam remanescem adequadas".

O quadro 1 apresenta de forma resumida o resultado da análise crítica realizada neste texto, no tocante à aplicabilidade dos elementos de conexão previstos para a tributação da renda auferida pelas empresas às transações comerciais internacionais efetivadas na economia digital.

QUADRO 1

Elementos de conexão da tributação direta internacional e a sua aplicabilidade na economia digital

Elemento de conexão	Principais critérios para enquadramento	Aplicável à economia digital?	Motivo da não aplicação
Residência	Lugar de administração efetiva	Não	Com o progresso dos dispositivos de comunicação (videoconferências e aplicativos de mensagem), é praticamente impossível definir o local onde as decisões dos gestores de uma empresa são efetivamente tomadas ou onde as reuniões do conselho de administração são de fato realizadas. A utilização de redes VPN pode inclusive mascarar o local em que se deu o efetivo acesso virtual aos sistemas gerenciais e de comunicação de uma empresa.
	Local de incorporação	Não	Pode ser escolhido de acordo com os interesses das corporações, já que a utilização das ICTs permite que as atividades empresariais sejam plenamente organizadas e coordenadas a longas distâncias.
	Nacionalidade do controlador	É possível	Arranjos empresariais podem ser implementados para dificultar a identificação do controlador, mas a aplicação do critério ainda é possível.
Fonte	Estabelecimento permanente material: local fixo de negócios	Não	Empresas são capazes de entregar serviços e conteúdos exclusivamente pela internet, sem a necessidade de qualquer presença física no Estado da fonte dos rendimentos para realizar suas operações. Também é possível ter uma presença física mínima no Estado da fonte, mas sem incidir nos requisitos que caracterizam um estabelecimento permanente.
	Presença física através de agente/ representante		

Elaboração do autor.

21. De acordo com Abrantes (2017, p. 497), "entende-se por preço de transferência o valor atribuído a transações internacionais entre empresas relacionadas que envolvam a transferência de bens, serviços e direitos entre elas".

6 CONCLUSÃO

O desenvolvimento deste trabalho possibilitou realizar uma análise crítica a respeito da aplicabilidade, na era da economia digital, dos atuais elementos de conexão previstos para a tributação da renda auferida pelas empresas nas transações comerciais com o exterior.

Conforme demonstrado neste estudo, a utilização das ICTs permite que as empresas sejam plenamente organizadas e coordenadas a longas distâncias, com decisões podendo ser tomadas de qualquer parte do planeta, mediante o uso de aplicativos de mensagens ou videoconferências. No cenário atual, quase todos os critérios utilizados para definir o enquadramento de uma pessoa jurídica como residente em um Estado são passíveis de manipulação, conforme demonstrado no quadro 1.

Além disso, a utilização das ICTs dá às empresas a capacidade de entregar serviços e conteúdos exclusivamente pela internet, sem a necessidade de qualquer presença física no Estado da fonte dos rendimentos, fato que pode ocasionar até mesmo situações de dupla não tributação. Vale ressaltar que também é possível às empresas da economia digital ter uma presença física mínima no Estado da fonte dos rendimentos, mas sem incidir nos requisitos que caracterizam atualmente um estabelecimento permanente, provocando, da mesma maneira, um efeito fiscal danoso na estrutura tributária internacional. Na visão de Galendi Júnior e Galdino (2016, p. 289), "tornou-se verdadeiro anacronismo exigir a presença física para que se possa falar em jurisdição tributária".

Em nossa opinião, é preciso reconhecer que as atuais regras da tributação da renda em âmbito internacional, principalmente com relação à definição dos elementos de conexão, se tornaram obsoletas para serem aplicadas às transações realizadas na economia digital, em um cenário no qual as empresas são cada vez mais dependentes do desenvolvimento de ativos intangíveis, da utilização de dados fornecidos pelos usuários de suas plataformas, da automação de processos de trabalho e do uso da internet para a entrega de conteúdo e serviços.

Embora haja evidências de que a implementação de medidas do projeto BEPS apresentaram impacto positivo na resolução de problemas de dupla não tributação exacerbados pela digitalização da economia (OECD, 2018), as ações propostas no referido plano não são suficientes para enfrentar as questões relacionadas à aplicabilidade das regras de alocação de lucros previstas para a tributação da renda em âmbito internacional, quando se trata dos novos modelos de negócios que surgiram com o uso intensivo de tecnologia. Na tentativa de evitar ações descoordenadas por parte das nações, entre outras preocupações, a OCDE tem buscado uma solução baseada em consenso para enfrentar os desafios provocados pela economia digital, na qual um dos pilares trata exatamente das discussões relacionadas à reforma das regras de alocação e nexo aplicáveis aos lucros das empresas, buscando expandir os direitos tributários das jurisdições de mercado (OECD, 2020).

Desse modo, pensamos ser necessária uma reforma na atual estrutura das convenções para evitar a dupla tributação, a fim de que as peculiaridades dos novos modelos de negócios que emergiram com o desenvolvimento da economia digital recebam o tratamento adequado dentro do sistema normativo, observando os princípios da neutralidade, da eficiência e da segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, E. G. Preços de transferência sobre operações com intangíveis: igualdade, capacidade contributiva e os limites do *arm's lenght*. *In*: SAUNDERS, A. P. *et al.* (Coord.). **Estudos de tributação internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 495-522.

BASU, S. International direct taxation and e-commerce: a catalyst for reform? **NUJS Law Review**. University of Leeds, February, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/312593669_International_Direct_Taxation_and_E-Commerce_A_Catalyst_for_Reform>. Acesso em: 14 ago. 2019.

BIANCO, J. F.; SILVA, F. C. A. F. da. Estabelecimento permanente: legislação tributária brasileira e desafios na economia digital. *In*: FARIA, R. V.; SILVEIRA, R. M. da; MONTEIRO, A. L. M. do R. (Coord.). **Tributação da economia digital**: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. p. 16-36.

BORGES, A. S.; BRANDÃO, I. S. Preços de transferência e a criação de valor: distribuição de *software* no Brasil. *In*: FARIA, R. V.; SILVEIRA, R. M. da; MONTEIRO, A. L. M. do R. (Coord.). **Tributação da economia digital**: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. p. 193-204.

BRAUNER, Y. What the BEPS, 16 Fla. **Tax Rev**, n. 55, 2014. Disponível em: <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/642>. Acesso em: 09 ago. 2019.

CASTELLS, M. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

EUROPEAN COMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament and the council, a fair and efficient tax system in the European Union for the digital single market. **COM**, n. 547 final, p. 3, 2017.

FOZ, R.; CANEN, D. O conceito de estabelecimento permanente e a presença digital relevante: *websites* como sujeitos passivos. *In*: PISCITELLI, T. (Org.). **Tributação da nuvem**: conceitos tecnológicos, desafios internos e internacionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 75-89.

GALENDI JÚNIOR, R. A.; GALDINO, G. S. Desafios da economia digital: do problema hermenêutico ao desequilíbrio na alocação da jurisdição. *In*: GOMES, M. L.; SCHOUERI, L. E. (Coord.). **A tributação internacional na era Pós-BEPS**: soluções globais e peculiaridades de países em desenvolvimento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. v. 3. p. 285-317.

GODOI, M. S. de. Comentários acerca do imposto sobre transações digitais incluído na proposta de diretiva da União Europeia 2018/0073. *In*: PISCITELLI, T. (Org.). **Tributação da nuvem**: conceitos tecnológicos, desafios internos e internacionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 60-74.

GOMES, D. de P. *et al.* Os desafios impostos pela economia digital e o plano de Ação 1 do Projeto Beps da OCDE. *In*: PISCITELLI, T. (Org.). **Tributação da nuvem**: conceitos tecnológicos, desafios internos e internacionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 43-66.

GOMES, D. de P.; GOMES, E. de P.; BOSSA, G. B. Tributação direta dos rendimentos provenientes da computação na nuvem: estabelecimento permanente. *In*: PISCITELLI, T. (Org.). **Tributação da nuvem**: conceitos tecnológicos, desafios internos e internacionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 99-127.

GRECO, M. A. Poderes da administração tributária no âmbito da internet. *In*: GRECO, M. A.; MARTINS, I. G. da S. (Coord.). **Direito e internet**: relações jurídicas na sociedade informatizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 163-186.

_____. Tributação e novas tecnologias: reformular as incidências ou o modo de arrecadar? um "Simples" informático. *In*: FARIA, R. V.; SILVEIRA, R. M. da; MONTEIRO, A. L. M. do R. (Coord.). **Tributação da economia digital**: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. p. 780-790.

HONGLER, P.; PISTONE, P. Blueprints for a new PE Nexus to Tax business income in the era of the digital economy. **IBFD White Papers**, Amsterdam, p. 63, 2015.

LEE, C. H. Impact of e-commerce on alocation of tax revenue between developed and developing countries. **Journal of Korean Law**, v. 4, n. 1, 2004. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=658103>. Acesso em: 09 ago. 2019.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting**. Paris: OECD, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>. Acesso em: 09 ago. 2019.

_____. **Addressing the tax challenges of the digital economy, Action 1**: 2015 Final Report. Paris: OECD, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241046-en>. Acesso em: 09 ago. 2019.

_____. **Tax challenges arising from digitalization**: interim report 2018: inclusive framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264293083-en>. Acesso em: 09 ago. 2019.

_____. **Model tax convention on income and on capital 2017**. Paris; OECD Publishing, 2019.

_____. **Tax challenges arising from digitalization**: report on pillar one blueprint: inclusive framework on BEPS,OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/beba0634-en>. Acesso em: 01 dez. 2020.

PEREIRA, M. C. Fundamentos do Direito Tributário Internacional. *In*: SAUNDERS, A. P. *et al.* (Org.). **Estudos de Tributação Internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 1-18.

PRZEPIORKA, M. *et al.* Tributação direta dos rendimentos provenientes da computação na nuvem: alguns pressupostos. *In*: PISCITELLI, T. (Org.). **Tributação da nuvem**: conceitos tecnológicos, desafios internos e internacionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 67-98.

RISOLIA, R. C. dos S. Economia digital e estabelecimento permanente virtual: considerações sobre a Ação 1. *In*: GOMES, M. L.; SCHOUERI, L. E. (Coord.). **A tributação internacional na era Pós-BEPS**: soluções globais e peculiaridades de países em desenvolvimento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. v. 2. p. 319-338.

ROCHA, S. A.; CASTRO, D. R. P. de. Plano de Ação 1 do BEPS e as diretrizes gerais da OCDE. *In*: PISCITELLI, T. (Org.). **Tributação da nuvem**: conceitos tecnológicos, desafios internos e internacionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 15-38.

RUSSO, R. The attribution of profits to permanent establishments. **IBFD Publications BV**, 2005.

SANTOS, R. A. A. dos. Tributação das aplicações Over-The-Top no Brasil: visão geral e análise das atividades de transmissão de conteúdo audiovisual, envio de mensagens e realização de chamadas de voz por meio da internet. *In*: FARIA, R. V.; SILVEIRA, R. M. da; MONTEIRO, A. L. M. do R. (Coord.). **Tributação da economia digital**: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. p. 692-710.

SILVEIRA, R. M. da. Economia digital, a Ação 1 do Beps e a Visão da ONU: proposições e críticas. *In*: FARIA, R. V.; SILVEIRA, R. M. da; MONTEIRO, A. L. M. do R. (Coord.). **Tributação da economia digital**: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. p. 922-943.

XAVIER, A. **Direito Tributário Internacional do Brasil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OCDE E GOVERNANÇA PÚBLICA: O BRASIL ESTÁ APTO A INTEGRAR A ORGANIZAÇÃO?[1]

Maria Isabel da Cunha Mathias[2]

SINOPSE

Considerando a formalização do pedido de acessão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) pelo governo brasileiro em maio de 2017, o país deve dar início a uma série de ajustes em suas políticas públicas, legislações e boas práticas com o fim de alinhar-se aos padrões e recomendações da organização. Entre os diversos aspectos que serão avaliados no processo de acessão, a partir da aceitação da candidatura do Brasil pelo Conselho da OCDE, destacamos o tema da governança pública. O quão preparado o Brasil está no que se refere a esse quesito, em comparação com os parâmetros estabelecidos pela OCDE, é o objeto da breve análise deste artigo.

Palavras-chave: OCDE; processo de acessão; governança pública.

ABSTRACT

Considering Brazil's government formal request for accession to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in May 2017, several policy, legislations and good practices adjustments must begin to be made by the Country in order to align to the Organization' standards and guidelines. Amongst the aspects to be assessed during the accession process, as of the acceptance of Brazil as a prospect candidate to membership by OECD Council, Public Governance is an outstanding issue. How ready Brazil is regarding such issue as compared to OECD's benchmarks is the scope of this article's brief analysis.

Keywords: OECD; accession process; public governance.

JEL: H83.

Artigo recebido em 16/10/2020 e aprovado em 8/12/2020.

1 INTRODUÇÃO

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que tem sua origem no período pós-Segunda Guerra Mundial, é atualmente uma organização internacional composta por 37 países-membros[3] e 5 países-parceiros[4] – entre os quais figura o Brasil – e tem por escopo desempenhar o papel de foro internacional de debates e trocas de experiências sobre políticas públicas, visando ao incentivo à cooperação entre países e à adoção de boas práticas globais a fim de promover o desenvolvimento e bem-estar econômico e social (Thorstensen e Gullo, 2018).

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi28art6

2. Advogada; doutoranda em Direito das Relações Econômicas Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); membro da equipe de pesquisadores do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (CCGI-EESP-FGV).

3. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>.

4. Os parceiros-chave (*key partners*) são Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul.

O Brasil formalizou a solicitação de acessão à organização em 2017 e aguarda uma definição do conselho sobre seu ingresso na qualidade de membro integral. A partir de uma eventual decisão positiva, o Brasil será submetido a um rigoroso e detalhado processo de avaliação e revisão por pares para verificar o grau de adaptação do país às práticas e orientações da organização. Este exame implicará o comprometimento do Brasil na realização de reformas necessárias para o alinhamento do país às políticas públicas adotadas pelos países-membros.

Entre os temas que serão avaliados pela OCDE no processo de acessão do Brasil, destacamos a governança pública que, na visão da organização, é de fundamental importância, pois os governos vêm enfrentando diversos desafios na elaboração de políticas públicas em um contexto de aumento de complexidade e incertezas. Esses desafios vão desde o impacto da revolução digital na economia, robótica e outras tecnologias disruptivas, passando por mudanças climáticas, fluxo de refugiados e imigrantes, aumento da desigualdade, perda de confiança nos governos, erosão da base tributária, envelhecimento da população, entre outros. Para enfrentar tais desafios, a OCDE instituiu um programa de trabalho para avaliar as implicações, examinar as evidências e implementar governança pública necessária para o enfrentamento adequado de tais desafios.

Após o processo de acessão, que terá início com a aceitação do pedido formulado pelo Brasil, o país passará a integrar o programa de governança pública da organização. Quais aspectos serão objeto de avaliação e quão preparados estamos, nesse tema, para aderir às diretrizes da OCDE é o que abordaremos no presente artigo.

2 GOVERNANÇA E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Em que pese o sentido *stricto* de governança ser relativamente hodierno, o juízo popular em face dos atos de seus governantes remete à compreensão do desenvolvimento da própria história da humanidade. Basta retornamos aos postulados da democracia grega, bem como aos contornos jurídicos romanos, que, com a valoração de seu tempo, já simbolizavam a sensível relação entre governantes e governados.

Assim, antes mesmo da pulverização dos desejos democráticos do período moderno, já em Maquiavel vemos como o "Estado" se valeu de estratégias políticas para a manutenção do poder, em meio à expansão de vozes em sentido contrário. Nos atos públicos, então executados pelo príncipe-conquistador, em face dos barões-conquistados, víamos a alimentação de instrumentos de liderança, que "não poderiam nem contentá-los, nem aniquilá-los" (Maquiavel, 2003, p. 53). Ora, ainda que sob uma estrutura absolutista, é nítido que os atos públicos, principalmente quando não controlados, transportam mecanismos e interesses políticos, nem sempre convergentes às expectativas sociais.

Desde o contratualismo, pensa-se no Estado como propulsor de "igualdade entre o produto ou poder do governo, tomado em si mesmo, e o produto ou poder dos cidadãos, que de um lado são soberanos e do outro, vassalos" (Rousseau, 2009, p. 60). Justamente nessa busca por equilíbrio, entre os desejos majoritários e os resultados dos atos dos governantes, urge o brado da Declaração de Direitos do Homem e Cidadão de 1789, cujo preâmbulo traz a avaliação burguesa quanto "à ignorância, ao esquecimento ou ao desprezo dos direitos do homem como únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos".[5]

5. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>.

Aliás, não foi por outro motivo, senão a instrumentalização de maior participação popular, em detrimento da diminuição de concentração de poder, que se promoveu, inclusive, o modelo federalista, enquanto meio de se assegurar, ao menos em tese, maior pluralidade nas decisões públicas de enfrentamento dos desafios sociais e econômicos. A corroborar com essa garantia, temos a maior adesão aos ideais republicanos, em reforço à transparência e responsabilidade dos governantes – "o que quer dizer que ele deve prestar contas de sua orientação política" (Dallari, 2001, p. 229).

No entanto, nem a legislação escrita tampouco a adoção do federalismo ou da República foram capazes de, no plano substancial, constranger o Estado de Direito a implementar os melhores programas, sob o ponto de vista da sociedade, notadamente aqueles de evidente pluralismo e heterogeneidade na gestão pública, como o Brasil.

Em razão disso, a premência do Estado Democrático de Direito, para além da finalidade pública e impessoal de seus atos, permite maior participação, monitoramento, avaliação e controle social desses atos. Adjetivá-lo, afinal, por democrático faz reluzir um "princípio contemporâneo, mediante o qual se confere legitimidade a todas as formas possíveis de convivência", transformada em direito fundamental, como bem sintetiza Paulo Bonavides (2001, p. 350). É, pois, a democracia o maior elemento substantivo do Estado de Direito.

A democracia constitui-se, portanto, substrato do próprio conceito de governança, ou seja, como elemento material intrínseco às escolhas de gestão pautadas pelo Estado (e não só pelos governos), de modo a impossibilitar sua atuação de forma discricionária, mitigadora ou contrária ao fortalecimento e atendimento aos paradigmas constitucionais de obrigatório enfrentamento, como as problemáticas advindas da seara socioeconômica e socioambiental, à luz dos direitos humanos.

Isso significa que a administração pública deve se socorrer dos melhores instrumentos para a consecução de seus fins, seja se valendo da moderna tecnologia, seja se valendo dos mais modernos e eficazes métodos no desempenho de suas funções. Torna-se, desse modo, "necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impele toda a atividade administrativa" (Carvalho Filho, 2019, p. 32), reafirmando, conquanto, a democracia e os interesses legítimos de seus cidadãos. Daí a importância de se utilizar modelos de análise e mensuração detalhada por indicadores que tenham como substrato os princípios da governança pública – isso representa uma inovação no sentido de ser um mecanismo eficaz de conhecimento do grau de governança praticada pela União, pelo Distrito Federal e pelos estados, permitindo-se, inclusive, o acompanhamento de sua evolução (Oliveira e Pisa, 2015, p. 1265).

Logo, a busca por referências, no afã de controlar a eficiência democrática do funcionamento da própria administração pública, deve ter por base evidências e políticas inovadoras, a exemplo do referencial para avaliação da governança do centro de governo (conjunto de estruturas que dão apoio ao chefe de governo), utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), entre 2013 e 2016. Para avaliar o aperfeiçoamento da administração, o TCU buscou cooperação com a OCDE, "com o objetivo de realização de um estudo internacional para identificar e disseminar boas práticas de governança de políticas públicas" (Brasil, 2016, p. 11).

Em síntese, é mister que a administração aperfeiçoe seus mecanismos de autotutela, bem como favoreça instrumentos de controle externo, em obediência ao regime democrático que deve irradiar para toda decisão pública. Além disso, o compromisso constitucional com a democracia torna o aperfeiçoamento das potencialidades das políticas destinadas à coletividade meta de constante

desenvolvimento, cujo fornecimento da melhor governança deve passar pelo crivo das melhores escolhas quanto aos meios que evidenciam a maior satisfação de cumprimento de seus amplos deveres constitucionais.

A finalidade pública exige, em síntese, o fortalecimento das habilidades públicas na distribuição de efetividade das mazelas postas ao seu cuidado, no afã de salvaguardar os interesses da coletividade, o que só será possível através de um olhar estruturado e especializado das estratégias de sua governança, para que não se repitam as arbitrariedades administrativas, consolidadoras de um regime autoritário.

3 OCDE E SUA RELAÇÃO COM O BRASIL: DO COMITÊ DO AÇO AO PEDIDO DE ACESSÃO

A relação do Brasil com a OCDE não é recente. Remonta ao início dos anos 1990,[6] durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando passou a integrar o Comitê do Aço na qualidade de país-associado (OECD, 2018, p. 4). Desde então, a cooperação entre o Brasil e a organização veio se intensificando, tornando-se um dos parceiros mais ativos junto à OCDE. Em maio de 2007, o Conselho da OCDE aprovou uma resolução que estabeleceu a condição de parceiro-chave aos países com maior cooperação com a organização – Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul –, que passaram a poder participar de órgãos, comitês e grupos de trabalho como parceiros, a aderir aos seus instrumentos legais, a participar dos relatórios estatísticos e sistemas de informações, e revisões por pares em setores específicos. Desde 1999, o Brasil tem sido convidado a participar de reuniões ministeriais da OCDE, contribuindo para o trabalho de comitês e participando em igualdade de condições com membros da OCDE em diversos órgãos e projetos.[7]

O Brasil formalizou o pedido de acessão à OCDE em 29 de maio de 2017, durante o governo do presidente Michel Temer (Paraguassu e Soto, 2017). O país que mais recentemente passou a integrar a OCDE é a Colômbia, que em 2020 tornou-se o 37º membro.[8] A Costa Rica, cuja candidatura foi aprovada em 2015, está em processo de adesão e provavelmente será o 38º membro. Os países que estão aguardando a apreciação do conselho quanto à sua solicitação de acesso são: Argentina, Bulgária, Croácia, Peru e Romênia. O Brasil solicitou sua acessão por último entre os países citados (Fernandes, 2018). A partir do momento em que o Conselho da OCDE aceitar a solicitação, o Brasil passará então a negociar os termos da acessão. Essa negociação envolve o desenho da estrutura para a consideração de potenciais membros (OECD, 2017), adotado pelo Conselho Ministerial da OCDE desde junho de 2017, em que o país candidato a membro deve demonstrar o quão preparado está para integrar a organização e quais apectos da governança dependem da adoção de medidas para adequação às orientações e *standards* da OCDE. Estima-se que esse processo deva levar de três a quatro anos para ser concluído (Thorstensen; Gullo, 2018, p. 3).

6. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/#:~:text=As%20a%20Key%20Partner%2C%20Brazil,at%20Ministerial%20level%20since%201999>.

7. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/#:~:text=As%20a%20Key%20Partner%2C%20Brazil,at%20Ministerial%20level%20since%201999>.

8. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>.

A avaliação a que o Brasil estará sujeito como candidato a membro levará em consideração os critérios estabelecidos no *Noboru Report*,[9] que em 2004 definiu que o ingresso de novos membros passaria a ficar condicionado à verificação dos seguintes requisitos: i) sintonia com mentalidade da OCDE; ii) participação significativa junto à organização; iii) benefício mútuo; e iv) considerações globais.

Compete ao Conselho da OCDE a prerrogativa de decidir sobre a adesão de novos membros que, em última análise, controla todos os aspectos do processo de acessão. Uma vez que o conselho esteja a favor da candidatura de um novo membro (que é a decisão que o Brasil está aguardando), então se inicia o roteiro para a acessão (*accession roadmap*), elaborado pelo secretário-geral. Quando esse processo estiver concluído, o conselho então convidará o país a se tornar membro. Contudo, o conselho tem a faculdade de suspender o processo de acessão a qualquer tempo.

A sequência e o ritmo dos convites a potenciais candidatos a membros para entrarem nas discussões sobre acessão são determinados pelo conselho, de acordo com a ordem e com base em exame caso a caso, segundo o quadro para consideração de potenciais membros (OECD, 2017, p. 8), entre outros critérios. O quadro estabelece a seguinte ordem de análise: i) Estado de preparação; ii) comprometimento do país com os valores da OCDE e obrigação dos membros; iii) quadro institucional – características principais; iv) indicadores econômicos principais; e v) relações com a OCDE. Além disso, o potencial membro deve aderir a instrumentos legais e padrões da OCDE (*acquis*). Segundo informação divulgada pelo governo brasileiro, "o país já cumpriu, até o momento, 94 dos 245 instrumentos exigidos para a entrada na instituição, ou seja, 38% do total dos requisitos. O Brasil é, atualmente, o país que atende ao maior número de requisitos para a entrada na organização internacional, em comparação às nações que pleiteiam uma vaga".[10]

3.1 O que acontece a partir da aceitação do Brasil como candidato?

Como acontece em qualquer processo de acessão, a análise das políticas, práticas e legislações brasileiras pelos comitês da OCDE ressaltará os pontos em que o Brasil precisará empreender maiores esforços de adaptação. Isso deixará em evidência seus pontos sensíveis; contudo, servirá como incentivo para que o país procure equiparar suas práticas às dos países mais desenvolvidos.

A acessão brasileira à OCDE significa a inserção do Brasil no centro dos grandes debates internacionais que acabam influenciando e delimitando as negociações e decisões das demais organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – mas, principalmente, o G-20. A acessão obrigará o país a modernizar suas políticas públicas e suas legislações, tendo por base as experiências e práticas consolidadas de outros países. Uma vez membro, passará a ter direito a voz e voto, participando diretamente da construção da agenda global e influenciando a definição de prioridades e ações da organização (Thorstensen e Gullo, 2018, p. 26).

Contudo, tornar-se membro da OCDE significa assumir um compromisso maior de envolvimento e participação em seus diversos órgãos, além de realizar a implementação e harmonização dos

9. Seiichiro Noboru, embaixador do Japão na OCDE, presidiu o Grupo de Trabalho 4, que tinha como objetivo elaborar a estratégia para ampliação e extensão da OCDE. O trabalho do grupo culminou no conhecido *Noboru Report*, que estabeleceu parâmetros para a ampliação da OCDE e o fortalecimento do programa de extensão aos não membros. Disponível em: <http://www.oecd.org/mena/governance/35568920.pdf>.

10. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/12/pais-recebe-aprovacao-em-mais-um-instrumento-legal-para-aderir-ao-grupo>.

instrumentos legais negociados e desenvolvidos pela organização – como decisões, recomendações e outros instrumentos – com a legislação e as políticas públicas brasileiras, de forma a ampliar o crescimento econômico e bem-estar social.

4 GOVERNANÇA PÚBLICA COMO PARÂMETRO DE BEM PÚBLICO NA OCDE

Entre os diversos temas discutidos e avaliados pelos membros da OCDE na persecução de seus objetivos institucionais, governança pública constitui um dos assuntos da mais alta relevância na pauta da organização, posto que confiança no governo e eficiência da administração pública são os alicerces sobre os quais se fundamentam o Estado Democrático de Direito moderno.

O trabalho da OCDE em governança pública teve início no final de 1990. Contudo, o termo ainda não havia sido dilapidado na época e era adotado adotado geralmente em referência à gestão pública. Conforme esclarecem Martins *et al.* (2018, p. 226),

> os estudos sobre transparência, *accountability* e governança pública assumiram importância no Brasil e no mundo, especialmente motivados pelos movimentos reformistas das últimas décadas do século XX. Sobretudo, se renovam e ganham força no início deste século quando se vê em voga a luta pela superação de *deficits* democráticos, retrocessos no estado do bem-estar social, crises econômicas, elevação de taxas de desemprego, redução da confiança nas instituições e nos políticos e sucessivos escândalos de corrupção.

Por oportuno, cumpre esclarecer, também, que governo, governabilidade e governança são institutos distintos mas "indissociáveis e complementares" (Paludo, 2013, p. 114). Assim, governo "pode ser definido como a condução política dos negócios públicos (...), diferentemente do conceito de Administração, que em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos de governo e, em sentido material, é o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos".[11] Governabilidade diz respeito à capacidade política do Estado, isto é, "poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil" (Paludo, 2013). Já governança, de acordo com o Banco Mundial, é o modo pelo qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país, para o seu desenvolvimento. Boa governança, ainda segundo o Banco Mundial, é sinônimo de gestão adequada para o desenvolvimento (World Bank, 1992).

O Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP) define governança pública como "o sistema que compreende os mecanismos institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas que garantam que os resultados desejados pelos Cidadãos, e demais entes da vida pública, sejam definidos e alcançados".[12]

Accountability, termo sem tradução precisa para o português brasileiro, corresponde à responsabilização dos agentes da administração pública para com a sociedade, isto é, um dever de prestação de contas dos políticos para com os cidadãos (Paludo, 2013).

Em estudo desenvolvido pela OCDE sobre os governos de países da América Latina, foram destacados aspectos que devem ser levados em consideração na avaliação da qualidade de governança aplicada nesses países, tais como confiança no governo, integridade e percepção de nível de corrupção,

11. Disponível em: <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/105844/existe-diferenca-entre-governo-e-administracao-ariane-fucci-wady?ref=feed>.

12. Disponível em: <https://forum.ibgp.net.br/wp-content/uploads/2017/05/Princ%C3%ADpios-do-IBGP-para-Governan%C3%A7a-P%C3%BAblica.pdf>.

investimento em pesquisa e tecnologia, educação, investimento em infraestrutura e *accountability* social, conforme discorremos a seguir (OECD, 2020, p. 26).

Confiança é um dos fundamentos mais importantes sobre o qual são construídos a legitimidade e sustentabilidade do regime democrático; é a base para assegurar a observância do Estado de Direito. A confiança no governo é essencial para a coesão social e o bem-estar, refletindo na redução da desigualdade, já que tem influência na habilidade do governo de implementar reformas. De acordo com o Gallup World Poll, em média, o nível de confiança nos governos de países da América Latina e Caribe chegou a 33,9% em 2018, 4 pontos percentuais (p.p.) mais baixo que no ano anterior e abaixo da média da OCDE, que é de 45%. Em média, gerações mais jovens revelam ter menos confiança no governo do que pessoas mais velhas, sendo 33,1% entre pessoas com idade na faixa de 15 a 29 anos e 40,1% entre pessoas com 50 anos ou mais. Pesquisas mostram que a confiança é influenciada por muitos fatores, incluindo aprovação de liderança, abertura do governo, qualidade dos serviços e percepção de seriedade (OECD, 2020).

Integridade pública e percepção de nível de corrupção são determinantes cruciais da confiança no governo, segundo estudos da OCDE. Embora corrupção não seja um fenômeno exclusivo da América Latina, realizações resultantes de ações dos governos na luta contra a pobreza, desigualdade e outras áreas têm sido ofuscadas por escândalos de corrupção, gerando resultados socioeconômicos negativos e descontentamento geral. A corrupção distorce a tomada de decisões tanto na esfera pública quanto na privada e prejudica a produtividade, que na América Latina e no Caribe é também fortemente abalada por um alto grau de informalidade, baixa competitividade e inovação.

De acordo com a OCDE, as despesas dos governos na América Latina e Caribe representavam, em média, 31,2% do produto interno bruto (PIB) em 2018, consideravelmente menos do que em países-membros da OCDE, que registraram, em média, 40,4% do PIB. E, ainda, as despesas desagregadas demonstram enormes diferenças no modo como o dinheiro é gasto. A diferença mais notável refere-se às despesas com benefícios sociais. Os governos dos países-membros da OCDE gastam o equivalente a 16,5% do PIB em benefícios sociais, comparado com 10,3% nos países da América Latina e do Caribe. Desagregando ainda mais as despesas governamentais, observa-se que, em média, 39% das despesas dos países da América Latina e Caribe são destinadas a despesas com o próprio governo, ou seja, folha de pagamento e compras de bens e serviços, em comparação com 37% nos países da OCDE. Essas transações representam um alto risco de ser cooptadas por interesses particulares, seja pelo estabelecimento de clientelismo, seja pelo procedimento de aquisição de tais bens e serviços (OCDE, 2020).

A confiança no governo e a proteção do interesse público são essenciais para que os cidadãos se comprometam com a participação na vida pública e no processo político. Políticas essenciais que garantam a publicidade da tomada de decisões em nome do interesse público em todos os níveis da administração pública dão impulso à integridade e transparência no financiamento de campanhas políticas, na instituição de regras que legitimem a participação e o *lobby* na elaboração de políticas públicas, promovendo o *accountability* social por meio de transparência, abertura e acesso à informação, bem como mecanismos de participação para os cidadãos que inibem o tráfico de influências.

O *accountability* social constitui mecanismo que dá voz às pessoas e possibilita que governantes sejam responsabilizados por seu desempenho e conduta. É um ingrediente essencial para a recuperação da confiança nos governantes. Para tanto, uma primeira condição que se estabelece é a promoção da

transparência e o acesso à informação. A transparência pode ser útil também no ganho de eficiência na alocação de recursos públicos em setores específicos, tais como educação, justiça, indústrias extrativas, e em funções tais como elaboração de orçamentos públicos, execução e monitoramento de financiamento de campanhas políticas, entre outros. Ao disponibilizar informações e dados, tornam-se possíveis o incentivo ao diálogo, o engajamento público e a formulação de consenso, além do auxílio na avaliação da integridade, por meio do uso de novas tecnologias, tais como a inteligência artificial, ensino digital e *big data* (OECD, 2020).

Ainda segundo o estudo da OCDE (2020), os cidadãos da América Latina e do Caribe, em geral, não confiam no processo político ou simplesmente não sabem como se envolver e obter informação relevante e confiável. Além disso, as informações obtidas podem não ser facilmente compreendidas, apresentando-se muito complexas ou técnicas, frustrando a participação da população. Transparência é fundamental, porém não é suficiente para assegurar boa governança e coibir a corrupção. Em casos em que a confiança no governo é muito baixa, a transparência pode ter efeito inverso e levar à resignação em vez de à indignação. Para que a disponibilidade de informação possa se traduzir em participação e envolvimento da via política, as políticas de transparência devem ser complementadas com outras políticas, como as que promovem a utilização de novas tecnologias.

Uma segunda condição para o *accountability* social é a consulta ativa e o envolvimento da sociedade civil, como o fornecimento de dados sob solicitação. A disponibilização de dados permite que entidades governamentais, academia e sociedade civil possam interagir, criando oportunidades para a sustentabilidade de longo prazo de políticas públicas.

Por fim, a boa governança implica, ainda, gestão pública adequada para a efetiva implementação das políticas. Enquanto países devem continuar a envidar esforços na elaboração de políticas elaboradas em conformidade com necessidades e interesses de seus cidadãos, também devem garantir que as políticas sejam efetiva e justamente implementadas.

5 BRASIL: AVALIAÇÕES E AJUSTES NOS QUESITOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NECESSÁRIOS PARA A ACESSÃO

Uma vez que o pedido de acessão à organização seja aprovado, o Brasil será submetido à avaliação institucional da OCDE no que se refere à governança pública praticada no país, entre outros temas que compõem o arcabouço do programa da organização. Os critérios de escrutínio e procedimentos de avaliação aos quais o Brasil irá se submeter serão definidos no roteiro para a acessão, desenhado em conformidade com as peculiaridades do país. Na estrutura da OCDE, o tema governança pública compete à Diretoria de Governança Pública (Directorate for Public Governance) e ao Comitê de Governança Pública (Public Governance Committee),[13] do qual o Brasil é participante.

O mandato do Comitê de Governança Pública da OCDE tem por objetivo assistir seus membros e parceiros no desenvolvimento e implementação de políticas inovadoras, com base em evidências que fortaleçam instituições do setor público, desenvolvam a habilidade de promover mudanças sistêmicas capazes de responder a desafios econômicos, sociais e ambientais e, por consequência, melhorar os resultados para os cidadãos e fortalecer a democracia.

13. Disponível em: <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ShowBodyView.aspx?BodyID=863>.

O tema da governança pública é bastante abrangente e envolve assuntos de base do Estado Democrático e, por isso, extremamente importante. Os demais temas que a integram, segundo o programa da OCDE, e que, por sua vez, também contribuem, direta ou indiretamente, para a concretização da governança pública são:

- reconstrução da confiança no governo;
- objetivos de desenvolvimento sustentável;
- mulheres no governo;
- acesso à justiça;
- emprego público;
- solidez das finanças públicas;
- governo digital;
- compras públicas;
- regulações melhores;
- infraestrutura de governança e parcerias público-privadas (PPP);
- gestão de risco;
- avaliação da governança pública;
- apoio à melhoria na governança e gestão;
- governo aberto;
- integridade do setor público;
- combate ao comércio ilícito; e
- inovação do setor público.

A OCDE conta com dezesseis instrumentos legais em vigor em matéria de governança pública, que integram o *acquis regulatoire* da organização, sendo que o Brasil aderiu a quatro. Na tabela 1 constam os instrumentos legais de competência do comitê.

O Brasil tem sido bastante atuante na organização. A ativa participação do país tem reflexos importantes nas relações internacionais e sinaliza seu comprometimento com o modo de pensar da OCDE no que se refere à elaboração e implementação das melhores políticas públicas com vistas ao desenvolvimento.

A acessão à OCDE tem o condão de acelerar reformas necessárias para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil e estimular a adoção de melhores práticas, demonstrar seu comprometimento com o estabelecimento de parcerias comerciais, e, enfim, posicionar o país em lugar de destaque no cenário internacional.

TABELA 1
Instrumentos legais da OCDE emitidos pelo Comitê de Governança Pública

#	Código	Título do instrumento	Data de adoção	*Status* de vigência	Houve adesão do Brasil?	Adesão de não membros
1	OECD/LEGAL/0460	Recommendation of the Council on the Governance of Infrastructure	17/7/2020	Em vigor	Não	Não
2	OECD/LEGAL/0454	Recommendation of the Council on Countering Illicit Trade: Enhancing Transparency in Free Trade	21/10/2019	Em vigor	Não	-
3	OECD/LEGAL/0450	Declaration on Public Sector Innovation	22/5/2019	Em vigor	Sim (21/5/2019)	Argentina, Costa Rica, Indonésia, Peru e Romênia
4	OECD/LEGAL/0445	Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability	17/1/2019	Em vigor	Não	-
5	OECD/LEGAL/0438	Recommendation of the Council on Open Government	14/12/2017	Em vigor	Sim (11/2/2019)	Argentina, Marrocos, Romênia e Tunísia
6	OECD/LEGAL/0435	Recommendation of the Council on Public Integrity	26/1/2017	Em vigor	Não	Argentina e Peru
7	OECD/LEGAL/0418	Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life	14/12/2015	Em vigor	Não	-
8	OECD/LEGAL/0410	Recommendation of the Council on Budgetary Governance	18/2/2015	Em vigor	Sim (2/3/2020)	Cazaquistão
9	OECD/LEGAL/0411	Recommendation of the Council on Public Procurement	18/2/2015	Em vigor	Não	-
10	OECD/LEGAL/0406	Recommendation of the Council on Digital Government Strategies	15/7/2014	Em vigor	Sim (11/2/2019)	Argentina, Cazaquistão, Costa Rica, Egito, Marrocos, Panamá, Peru e Rússia
11.1	OECD/LEGAL/0405	Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks	6/5/2014	Em vigor	Não	Cazaquistão, Costa Rica, Marrocos e Tunísia
12	OECD/LEGAL/0401	Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions	13/2/2014	Em vigor	Não	-
13.1	OECD/LEGAL/0392	Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships	4/5/2012	Em vigor	Não	Cazaquistão e Peru
14	OECD/LEGAL/0381	Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development	29/4/2010 (10/12/2019)	Em vigor	Não	-
15	OECD/LEGAL/0379	Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying	18/2/2010	Em vigor	Não	Peru
16	OECD/LEGAL/0316	Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service	27/5/2003	Em vigor	Não	Peru
17	OECD/LEGAL/0369	Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement	16/10/2008	Revogada	-	-
18	OECD/LEGAL/0298	Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service	23/4/1998	Revogada	-	-

Fonte: OCDE legal instruments, disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=advanced&themeIds=9&dateType=adoption>.
Elaboração da autora.

De acordo com Godinho (2018, p. 199), países-membros da OCDE, e alguns não membros, vêm manifestando avaliações positivas sobre a participação brasileira, identificando benefícios mútuos, abertura a uma maior aproximação com a organização, e revisão de princípios e paradigmas para uma melhor adaptação ao cenário internacional, importância específica do trabalho realizado pela OCDE como *think tank*, em contraponto à sua atuação na definição de padrões internacionais (os quais podem apresentar desafios aos países que não participam de sua elaboração).

Conforme apontam Thorstensen e Gullo (2018, p. 21),

> como resultado da aproximação Brasil-OCDE, foi criado, inclusive, um espaço específico para o Brasil no site da organização, com possibilidade de acesso em língua portuguesa, destinado à divulgação de relatórios econômicos periódicos (o primeiro foi divulgado em 2001), estatísticas e documentos sobre o Brasil, o qual pode ser acessado em: <http://www.oecd.org/brazil>.

Nota-se que, no que se refere à participação ativa do Brasil na OCDE, a atuação na qualidade de parceiro-chave da organização abriu caminhos para a intensificação de diálogos e maior aproximação com a OCDE. A qualidade do relacionamento diplomático entre o Brasil e a OCDE é, sem dúvida, uma grande conquista na direção da aceitação do pedido de acessão. Contudo, a questão que se propõe é que, uma vez aceito o pedido, o Brasil será submetido à avaliação dos países-membros para verificação da adesão do país às boas práticas da organização. A governança pública do Brasil está entre os principais aspectos a ser avaliados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A entrada na OCDE é um passo relevante na construção de um caminho rumo à projeção internacional do Brasil. Contudo, há opiniões a favor e contra a acessão do país à organização. Por um lado, os críticos à integração do país à OCDE argumentam que a ingerência de organismos internacionais nos países leva à perda de soberania; que a partir do momento em que o Brasil passar a integrar a OCDE, sua posição de líder do grupo de países em desenvolvimento (G-77) poderá ser questionada; que na qualidade de membro integral da organização, o Brasil terá que arcar com os custos da afiliação, quando pode permanecer apenas como parceiro-chave; entre outras críticas de cunho político e ideológico (Thorstensen e Gullo, 2018, p. 4).

Por outro lado, os que são a favor da acessão argumentam que a adoção de diretrizes de boas práticas corresponde à obtenção de um selo de qualidade para o mercado internacional, algo muito positivo para o ambiente de negócios e promove o desenvolvimento socioeconômico. Porém, a elaboração de políticas públicas adequadas aos interesses e peculiaridades do Brasil deve estar no foco dos governantes para que o Brasil não perca de vista suas prioridades.

A melhoria da governança pública deve ser o norte para as reformas necessárias à modernização do Estado brasileiro e fortalecimento do Estado Democrático de Direito. A acessão à OCDE pode trazer grandes benefícios, pois o Brasil passará a ter voz ativa no debate travado entre os países-membros, que representam cerca de 80% do comércio e investimento mundial, e terá oportunidade de se beneficiar da *expertise* e do aconselhamento dos especialistas da OCDE. Além disso, o atual protagonismo da OCDE como formuladora de políticas públicas globais acarreta na assunção de uma posição estratégica global na disseminação de padrões, entendimentos jurídicos e aconselhamento na implementação de políticas públicas.

Os temas descritos na seção 5, que serão objeto de avaliação da OCDE no processo de acessão, e que integram o tema da governança pública, são aspectos que – em sua maioria – necessitam de profundas reformas para que o Brasil possa se alinhar com as práticas dos países mais desenvolvidos. O Brasil tem um longo caminho a percorrer para alcançar as melhores práticas de governança pública recomendadas pela OCDE, contudo, os primeiros passos poderão ser dados em breve, com a aceitação do pedido formulado pelo Brasil para aceder à organização.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, P. **Teoria do estado**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília: TCU; Secretaria de Controle Externo da Aministração Pública do Estado, 2016.

CARVALHO FILHO, J. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2019.

DALLARI, D. **Elementos de teoria geral do estado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERNANDES, D. Por que o Brasil ainda não conseguiu entrar na OCDE, o clube dos países ricos. **BBC News**, 5 jun. 2018. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2018/06/05/por-que-o-brasil-ainda-nao-conseguiu-entrar-na-ocde-o-clube-dos-paises-ricos.htm>.

GODINHO, R. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional**: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a organização. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. São Paulo: Cultrix, 2003.

MARTINS, S. *et al.* Transparência, *accountability* e governança pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 226-227, 2018.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Report of the chair of the working group on the future size and membership of the organisation to council**: framework for the consideration of prospective members. Paris: OECD, 2017.

_____. **Active with Brazil**. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/Active-with-Brazil.pdf>.

_____. **Government at a glance**: Latin America and the Caribbean 2020. Paris: OECD, 2020.

OLIVEIRA, A.; PISA, B. IGovP: índice de avaliação de governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01263.pdf>.

PALUDO, A. **Administração pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PARAGUASSU, L.; SOTO, A. Brasil apresenta pedido formal para aderir à OCDE. **Época Negócios**, 30 maio 2017. Disponível em: <https://outline.com/Rt8VEr>.

ROUSSEAU, J.-J. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

THORSTENSEN, V.; GULLO, M. **O Brasil na OCDE**: membro pleno ou mero espectador? São Paulo: Fundação Getulio Vargas, Escola de Economia de São Paulo, 2018. (Working Paper, n. 479).

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, DC: World Bank, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COZENDEY, C. O pedido de acessão do Brasil à OCDE: aceder a quê? Aceder por quê? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 132, p. 26-32, 2017. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/RBCE132_CarlosMCozendey.pdf>.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Brazil**: strengthening governance for growth. Paris: OECD, 2008. (OECD Reviews of Regulatory Reform). Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecdreviewsofregulatoryreform-brazilstrengtheninggovernanceforgrowth.htm>.

_____. **The governance of regulators**. Paris: OECD, 2014. (OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy) Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-of-regulators.htm>.

_____. **Indicators of regulatory policy and governance, Latin America 2016**: Brazil. Paris: OECD, 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Brazil-regulatory-policy-ireg-2016.pdf>.

_____. **Skills for a high performing civil service**. Paris: OECD, 2017. (OECD Public Governance Reviews). Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pem/Skills-Highlights.pdf>.

O BRASIL E AS POLÍTICAS DE MENSURAÇÃO DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: O LEVANTAMENTO COBRADI E O MODELO TOSSD[1]

José Alejandro Sebastian Barrios Díaz[2]
Jhonatan do Rosario Ferreira[3]

SINOPSE

A produção de dados, informações e estatísticas sobre o campo cada vez mais complexo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) é chave para que os países em desenvolvimento sejam capazes de usar os recursos financeiros, materiais e humanos eficientemente. Este artigo analisa dois métodos de dimensionamento de gastos em atividades de cooperação internacional: o Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o método desenvolvido no âmbito do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional* (Cobradi) do Ipea, identificando pontos de convergência e divergência. O objetivo do texto é examinar os efeitos da adoção do modelo TOSSD pelo governo brasileiro no registro dos gastos com a CID.

Palavras-chave: CID; gastos públicos; TOSSD; Brasil.

ABSTRACT

The production of data, information and statistics on the increasingly complex field of international development cooperation is key for developing countries to be able to use resources efficiently. This article examines two methods of quantifying international cooperation for development: the Organisation for Economic Co-Operation and Development – OECD's Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) and the method developed by Ipea within the scope of the Brazilian Cooperation for International Development (Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional – Cobradi) report, identifying points of agreement and divergence. The aim of the text is to examine the effects of the adoption of the TOSSD model by the Brazilian government in reporting the costs of international cooperation for development.

Keywords: development cooperation; public expenditure; TOSSD; Brazil.

JEL: F55.

Artigo recebido em 26/10/2020 e aprovado em 27/11/2020.

1 INTRODUÇÃO

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) é um dos campos mais destacados do cenário internacional que se formou a partir de 1945 e, atualmente, é chave para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da *Agenda 2030*. Sendo um campo complexo, demanda aproximação pluridimensional das dinâmicas da política internacional e uma visão de conjunto, articulada em pilares que considerem seus aspectos políticos, sociais, geopolíticos, econômicos, jurídicos, entre outros.

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi28art7

2. Doutor em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB); e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

3. Pesquisador do PNPD na Dinte/Ipea.

Uma das questões contemporâneas emergentes no âmbito da CID é o tema das políticas de mensuração dos recursos executados por governos soberanos. O tema é central para a política de governança da administração pública e transparência dos gastos públicos ao mesmo tempo em que é uma ferramenta para promover a inserção internacional de um governo.

O contexto político que fundamenta as discussões sobre modelos de mensuração da CID é resultado da inserção de países emergentes na qualidade de doadores internacionais. Segundo Cooper e Flemes (2013), a política externa de potências emergentes tem sido moldada pelo desenvolvimento de forças globais e por diferentes práticas de gestão dos assuntos internacionais, inclusive com relação às atividades de CID. No caso do Brasil, os primeiros exercícios de mensuração foram iniciados em 2010, no contexto do reconhecimento do país como um ator emergente (Ipea, 2010).

A produção de dados, informações e estatísticas sobre o campo cada vez mais complexo da cooperação internacional é chave para os países em desenvolvimento usarem os recursos eficientemente. Assim, convém ter presente o fato de que o processo de dimensionamento de gastos é dinâmico, varia em função dos contextos históricos e políticos dos Estados e, principalmente, das interpretações sobre o conceito de cooperação internacional. Registra-se, a propósito, o fato de que a definição do conceito de cooperação e daquilo que deve ser medido é um exercício eminentemente político.

Tradicionalmente, a prática de mensuração dos gastos com cooperação internacional é realizada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A OCDE atua na harmonização de definições, instrumentos e modelos, compartilhados entre os países-membros. Mais recentemente, esforços de mensuração dos gastos em cooperação internacional podem ser identificados em uma série de países em desenvolvimento, como México,[4] Costa Rica,[5] Brasil, um grupo de membros da União Africana[6] e pela Secretaria-Geral Ibero-Americana.[7]

No caso particular do Brasil, desde 2010, o Ipea publica um documento pioneiro sobre os gastos do governo federal na cooperação internacional. O levantamento considera os aspectos particulares da execução orçamentária nacional e valoriza as práticas e concepções de cooperação internacional de cada instituição, cumprindo a função de medir os gastos do governo federal no âmbito da CID. Vale assinalar que, em junho de 2017, o governo brasileiro pediu acessão à OCDE, o que foi considerado pela organização um sinal de que o país está pronto para consolidar ainda mais sua agenda de reformas.[8]

Um desafio subjacente do campo das políticas de cooperação para o desenvolvimento é a falta de arcabouço estatístico comum de quantificação e padrões compartilhados, no sentido de criar sistemas estatísticos da Cooperação Sul-Sul (CSS). Assim, a proposta do Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) da OCDE foi formulada para registrar gastos dos doadores tradicionais e dos países que operam no campo da CSS.

4. Ver o informe de 2017, disponível em: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2017/index.html>.

5. O país criou um guia para determinar o valor de seus gastos em cooperação internacional. Disponível em: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/qgxofhWgQAeKYWMeofYBvQ>.

6. Parte dos países da União Africana criou o *First African South-South Cooperation Report* em 2019. Mais informações estão disponíveis em: <https://www.africa.undp.org/content/rba/en/home/library/reports/first-african-south-south-cooperation-report.html>.

7. Ver o *Relatório da Cooperação Sul-Sul em Ibero-América 2018*, disponível em: <https://www.segib.org/pt-br/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2018>.

8. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/Active-with-Brazil-Port.pdf>.

Em 2017, o Brasil formalizou o pedido de abertura de processo de adesão à OCDE. A discussões acerca do programa de entrada do país na instituição se tornaram um campo de debate intenso entre os formuladores de políticas, pesquisadores, analistas etc. É importante destacar que o ingresso do Brasil na OCDE será um grande desafio, mas poderá gerar efeitos positivos, principalmente no que tange à modernização das políticas públicas em diferentes áreas, uma vez que o país deverá buscar as melhoras práticas de gestão que foram consolidadas em outros países, com vistas a melhorar os seus indicadores sociais e econômicos. Há também o argumento que entende a adoção do TOSSD como uma possibilidade de aperfeiçoamento das estatísticas brasileiras, pois, ao seguir os padrões definidos pela OCDE, há uma tendência em aumentar a confiabilidade dos dados que são produzidos sobre o país.[9]

Este artigo apresenta a análise de dois métodos de dimensionamento de gastos em atividades de cooperação internacional: o TOSSD, da OCDE, e o método desenvolvido no âmbito do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional* (Cobradi), do Ipea, identificando pontos de convergência e aproximação. O objetivo do texto é examinar os efeitos da adoção do modelo TOSSD pelo governo brasileiro no registro dos gastos com a CID.

Para isso, a discussão se inicia com a apresentação da política de mensuração de gastos da OCDE no geral e do TOSSD em particular. Em seguida, parte-se para considerar a experiência do levantamento Cobradi e a noção de gastos, horas técnicas e outros elementos que integram essa agenda de pesquisa. Finalizando o artigo, apresenta-se a análise dos efeitos da adoção da metodologia TOSSD no processo de mensuração de cooperação internacional brasileira.

2 A OCDE E O MODELO TOSSD

A OCDE foi estabelecida em 1961 e esteve no centro do processo de institucionalização da cooperação internacional, mobilizando os governos dos países-membros e outros atores internacionais para harmonizar conceitos, práticas e coordenar as políticas oferecidas (OECD, 1960). No primeiro artigo da convenção, assinada em Paris, em 14 de dezembro de 1960, e que entrou em vigor em 30 de setembro de 1961, estabeleceram-se os seguintes objetivos.

- Alcançar o mais alto crescimento econômico sustentável e de emprego e um padrão de vida crescente nos países-membros, mantendo a estabilidade financeira, e assim contribuir para o desenvolvimento da economia mundial.
- Contribuir para uma sólida expansão econômica nos países-membros e não membros no processo de desenvolvimento econômico.
- Contribuir para a expansão do comércio mundial em uma base multilateral e não discriminatória, de acordo com as obrigações internacionais (OECD, 1960).

É forçoso observar que, do ponto de vista histórico, a OCDE tem raízes mais antigas porque sua antecessora, a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (Organisation for European

9. A OCDE conta atualmente com 248 instrumentos legais de diretrizes e padrões de políticas públicas que formam o acervo de normas da instituição. As decisões são atos juridicamente vinculantes, e, nesse sentido, todos os países-membros são obrigados a implementá-las. As recomendações são atos que apesar de não serem juridicamente vinculantes representam a vontade política dos países-membros, o que, de certa forma, representa um forte incentivo para serem implementadas, sendo que os membros que não as adotarem podem ser constrangidos nas instâncias da OCDE. As declarações, por sua vez, são atos que estabelecem compromissos políticos, mas não possuem caráter vinculante.

Economic Co-operation – OEEC), foi criada em 1948, na esteira da reorganização do sistema internacional do pós-Segunda Guerra Mundial. Essa organização foi criada para coordenar as políticas de cooperação do *European Recovery Program*, também conhecido como Plano Marshall.[10] Vale registrar que a OEEC cumpriu papel no contexto mais amplo da integração econômica europeia ao promover a liberalização do comércio entre os membros e a criação de uniões aduaneiras.

De fato, o interesse na mensuração dos fluxos de recursos provenientes de cooperação internacional não é novo. Segundo OECD (1997), as políticas de mensuração têm origem ainda na antiga OEEC, sendo que as primeiras instruções para levantar essas estatísticas foram formuladas em 1962, sob os auspícios do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE.

Nessa esteira e evidenciando preocupação com o tema em âmbito internacional, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou, em 1967, a *Resolução XXI*,[11] sobre a saída de capital dos países em desenvolvimento e a medição do fluxo de recursos para os países em desenvolvimento. O documento identifica a necessidade de definir os componentes das políticas de mensuração dos fluxos de cooperação aos países em desenvolvimento e sugere que o secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU) apresente anualmente relatórios com a mensuração dos fluxos e os principais problemas metodológicos.

Os membros originais dos países da OCDE eram: Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Espanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos. As adesões posteriores podem ser acessadas no *site* da organização.[12]

Em termos de estrutura organizacional, a OCDE é composta de um conselho,[13] ocupado por embaixadores e representantes dos países-membros. Essa é a principal instância para a tomada de decisões (que são baseadas no consenso. É formado por um secretariado,[14] liderado pelo secretário-geral, composto por outras unidades; os comitês;[15] e mais de trezentos grupos de trabalho.

Os governos que figuram na lista de doadores do CAD da OCDE têm uma única definição para a cooperação, conhecida como Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD). De acordo com a organização, a AOD é definida em termos de

> fluxos de recursos para países e territórios incluídos na lista de recipiendários (países em desenvolvimento) de AOD do CAD e para agências multilaterais, que sejam: (a) realizadas pelo setor oficial; (b) sendo o objetivo principal a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar; (c) concessionais. Além dos fluxos financeiros, a cooperação técnica está incluída na AOD. Doações, empréstimos e créditos para fins militares e transações que tenham objetivos principalmente comerciais estão excluídos. Pagamentos

10. Mais informações disponíveis em: <https://www.oecd.org/general/organisationforeuropeaneconomicco-operation.htm>.

11. Para mais informações ver a *United Nations Digital Library*. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/202893>.

12. Disponível em: <https://www.oecd.org/fr/juridique/procedure-adhesion.htm>.

13. Informações disponíveis em: <https://www.oecd.org/about/structure/>.

14. Informações disponíveis em: <http://www.oecd.org/about/document/list-of-departments-and-special-bodies.htm>.

15. Informações disponíveis em: <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ListByNameView.aspx>.

> de transferência para pessoas físicas (por exemplo, pensões, reparações ou pagamentos de seguros) em geral não são registrados.[16]

Convém assinalar a importância do CAD para definir as atividades registradas como AOD entre os países-membros. Atualmente, o comitê é composto por trinta governos de países desenvolvidos,[17] que compartilham estratégias, políticas e modelos institucionais nas atividades que figuram como AOD.[18] A lista de receptores apresenta governos de mais de 120 países,[19] que constituem os destinos para os fluxos de AOD.

Tendo ressaltado a importância da trajetória histórica da OCDE, vale registrar que a promoção de um modelo estatístico internacional para além do CAD é relativamente nova. Nesse sentido, foi estabelecido um marco para as políticas de mensuração pela *Addis Ababa Action Agenda*[20] de 2015. O art. 55 chama pela modernização da mensuração da AOD e lança a ideia de TOSSD, cujo conceito foi definido posteriormente pela OCDE. Ademais, a agenda de Addis Ababa reconhece a importância da CSS, seus princípios e características próprias, que lhe conferem complementariedade à cooperação tradicional, ou Norte-Sul.

Naquele mesmo ano, os ODS[21] foram eleitos como instrumento de formulação de políticas pública em nível internacional. As metas globais estabelecidas pela *Agenda 2030* e adotadas pelos governos membros das Nações Unidas em 2015 são constituídas por dezessete objetivos, que são integrados ao TOSSD no processo de coleta dos dados para identificar como determinada atividade de cooperação internacional se relaciona com os ODS.

Nesse sentido, o TOSSD foi apresentado pela OCDE como resposta aos pactos globais de 2015. De fato, trata-se de modelo de mensuração de gastos, de recursos públicos e privados, a favor dos ODS e, portanto, articulados à *Agenda 2030*. Esse arcabouço tem o objetivo de "fornecer um quadro global abrangente dos fluxos globais de recursos, oficiais e oficialmente apoiados, fornecidos para promover o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento"[22] (OECD, 2020, tradução nossa).

---

16. "*Resource flows to countries and territories on the DAC list of ODA recipients (developing countries) and to multilateral agencies which are: (a) undertaken by the official sector; (b) with promotion of economic development and welfare as the main objective; (c) at concessional financial terms. In addition to financial flows, technical co-operation is included in aid. Grants, loans and credits for military purposes and transactions that have primarily commercial objectives are excluded. Transfer payments to private individuals (e.g. pensions, reparations or insurance payouts) are in general not counted*". Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA>.

17. Informações disponíveis em: <http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>.

18. Ver conceito disponível em: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>.

19. Lista disponível em: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2018-and-2019-flows.pdf>.

20. A Agenda de Ação de Adis Abeba foi o resultado da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em 2015, em Adis Abeba, na Etiópia. Mais informações em: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2051&menu=35>.

21. Em setembro de 2015, os dezessete ODS foram aprovados no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas com o lema de *no one will be left behind* (Ninguém será deixado para trás), estabelecendo a ambiciosa *Agenda 2030*. Eles estabelecem 169 metas "integradas" e "indivisíveis" e indicadores globais para acompanhamento e avaliação. Os ODS podem ser considerados uma das iniciativas mais abrangentes para incorporar metas de combate à desigualdade na agenda do desenvolvimento internacional.

22. "*Provide a comprehensive global picture of global, official and officially supported resources flows provided to promote sustainable development in developing countries*".

Continuando com a definição do TOSSD, entende-se que o instrumento é "projetado para fornecer um sistema coerente, comparável e unificado para rastrear recursos para o desenvolvimento sustentável, que pode informar o planejamento estratégico, identificar lacunas emergentes e prioridades"[23] (OECD, 2020, tradução nossa).

A arquitetura de medição do TOSSD está centrada em dois pilares, que registram as "intervenções oficiais" em um determinado ano a partir de: i) fluxos transfronteiriços (*cross-border flows*) para os países em desenvolvimento; e ii) financiamento de atividades do desenvolvimento no âmbito regional e global (OECD, 2020). Os receptores são identificados em cada pilar, incluindo as instituições internacionais. Ambos os pilares registram fundos, transações financeiras, fluxos oficiais em geral e recursos mobilizados pelo setor privado, por meio de intervenções oficiais.

Ao observar mais detidamente o processo de formulação de TOSSD, é importante registrar o critério de elegibilidade, que define uma atividade como apoio ao desenvolvimento sustentável a partir de sua articulação com ao menos uma das metas dos ODS, identificadas em uma lista pela United Nations Statistical Commission (UNSC).[24]

Para registrar os gastos no TOSSD, é necessário preencher um formulário com as atividades realizadas no ano, os gastos, as agências envolvidas, entre outros elementos, entre os quais vale registrar o denominado SDG *focus*, isto é, os códigos que identificam as metas dos ODS.[25]

Com vistas a se tornar um modelo internacional, a novidade do TOSSD é registrar gastos de países que operam no âmbito da CSS, cooperação triangular e finanças mobilizadas pelo setor privado. Para isso formularam-se, no âmbito da OCDE, estudos de viabilidade dessa metodologia em países em desenvolvimento. Cinco países fizeram exercícios avaliando a ferramenta, a saber: Filipinas e Senegal em 2018; e Burkina Faso, Costa Rica e Nigéria em 2019.[26]

Particularmente, para os países em desenvolvimento, o TOSSD pode representar uma oportunidade para testar uma metodologia de medição de CSS fundamentada em marco comum. É forçoso observar que o modelo inclui os gastos que encontram ressonância na experiência brasileira, como o uso de oficiais públicos, seus salários e horas técnicas (indicadores-chave na experiência da Cobradi, a serem analisados na próxima seção), diárias, passagens e outros gastos.

O Brasil tem a possibilidade, ainda, de contribuir com esse modelo de medição de cooperação internacional ao compartilhar sua experiência em dimensionamento de gastos e tornar o TOSSD mais adaptado à realidade dos países em desenvolvimento e sua execução orçamentária. Vale ressaltar que, em termos de gastos, a medição da cooperação internacional é chave no processo de dar maior transparência aos gastos dos governos.

23. "*Designed to provide a coherent, comparable and unified system for tracking resources for sustainable development that can inform strategic planning, identify emerging gaps and priorities*".

24. Mais informações estão disponíveis em: <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/2020-comprev/UNSC-proposal/>.

25. Mais informações estão disponíveis em: <http://www.oecd.org/dac/tossd/TOSSD-data-collection-explanatory-notes.pdf>.

26. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/tossd/tossd-country-pilot-studies.htm>.

3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NO LEVANTAMENTO COBRADI

A quantificação da cooperação internacional do governo federal do Brasil compõe a agenda de pesquisa do Ipea desde 2010. Em 2009, a Presidência da República determinou que o Ministério das Relações Exteriores, por meio da Agência Brasileira de Cooperação, junto com o Ipea, estabelecesse uma metodologia para mensurar os recursos do governo federal investidos em ações de cooperação internacional. O instituto, por meio de sua Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte), divulga o levantamento de gastos em cooperação internacional e reforça a missão original do Ipea, de subsidiar o aperfeiçoamento das políticas públicas do país.

Após breve contextualização da cooperação brasileira, esta seção apresenta as linhas gerais da pesquisa Cobradi e os conceitos-chave do dimensionamento de gastos do governo federal.

Em largos traços, a cooperação internacional do Brasil é um instrumento de política exterior, a qual, por sua vez, é responsável por conferir a direção, a intensidade e os objetivos estratégicos para as atividades de cooperação. O interesse do governo brasileiro em medir a cooperação internacional não ocorre, portanto, em um vácuo político, mas em um contexto de ampliação dos gastos federais com cooperação desde o início do século XXI.

Essa ampliação de gastos foi verificada no âmbito do primeiro levantamento realizado em 2010, para o período 2005-2009. Os gastos em cooperação internacional somavam US$ 150 milhões em 2005, sendo que, em 2010, o país já gastava US$ 923 milhões. Esse aumento demonstra uma mudança significativa na inserção internacional brasileira, de tal modo que a mensuração da cooperação internacional se torna necessária.

Nesse sentido, o Ipea publicou cinco relatórios Cobradi: período 2005-2009 em 2010; 2010 em 2013; 2011-2013 em 2017; 2014-2016 em 2018; e 2017-2018 em 2020.[27] Essa periodização não corresponde ao exercício anual postulado pelo TOSSD, mas, do ponto de vista da coleta de dados, a Cobradi também adota o ano como uma unidade de tempo para a pesquisa.

O relatório tem buscado: i) capturar as particularidades da cooperação brasileira e examinar a atuação internacional das instituições do governo federal; ii) a difusão dos conhecimentos científicos e tecnológicos; iii) apresentar a série histórica e a alocação total de recursos para o desenvolvimento internacional; iv) a classificação das atividades em termos de modalidades, setores, destinos; v) a distribuição geográfica da cooperação brasileira; e, em particular, vi) o dimensionamento de gastos da União para o financiamento dessas atividades, bem como a descrição de práticas reconhecidas no âmbito internacional.

Cumpre ainda registrar que o Brasil não é um doador líquido de capitais, não formula uma política de cooperação internacional com marco jurídico e não constitui prioridade em termos de gastos, detalhes que implicam grandes desafios à pesquisa Cobradi. De acordo com Lima e Pereira Júnior (2020, p. 19),

> a evolução do estudo abandonou definições preconcebidas e alheias à realidade brasileira, e, mantendo-se no âmbito do balizamento estabelecido na arquitetura internacional para o tema, demarcou três objetivos: i) desenvolver metodologia para o dimensionamento do gasto público; ii) caracterizar e sistematizar as

27. Todas as publicações, exceto o quinto relatório, que acabou de ser lançado, estão disponíveis em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32420&Itemid=343>.

> práticas da cooperação fundadas no repertório de conhecimentos técnicos e científicos desenvolvidos pelos entes públicos que atuam na cooperação internacional; e iii) analisar a efetividade da Cobradi.

Convém considerar que a operacionalização do levantamento Cobradi depende da coleta de dados, da adesão e do compromisso das instituições com o processo de mensuração de gastos, etapa que constitui o principal desafio do levantamento. Atualmente, o processo de coleta de dados é fundamentado na adesão facultativa das instituições, na qual se estabelece um ponto focal para viabilizar o levantamento dos gastos do governo federal.

O que a experiência do Ipea em dez anos de pesquisas indica é que a leitura de gastos da Cobradi considera a realidade da execução orçamentária federal e privilegia a atuação internacional das instituições brasileiras. De acordo com o entendimento na Cobradi,

> a noção de atuação internacional que intitula este capítulo 2 refere-se às ações que buscam compartilhar repertórios ligados ao campo das políticas públicas como conhecimentos, técnicas, pesquisas, tecnologias e experiências que foram criadas, testadas ou adotadas pelo Brasil e que possibilitem resolver, minimizar ou catalisar ações relacionadas a solução de problemas comuns enfrentados pelos países da comunidade internacional com os quais o Brasil mantém acordos de cooperação internacional (Ipea, 2020b).

O entendimento de gastos com cooperação internacional na Cobradi é diferente do TOSSD, uma vez que o Brasil não realiza cooperação em espécie, nem faz doação ou subvenção de recursos, nem investimentos. Desse modo, os elementos que compõem a noção de gastos no levantamento Cobradi são, nomeadamente: diárias, passagens, transferências, apoio à realização de eventos, contribuições aos organismos internacionais, bolsas de estudo, recursos gastos com refugiados no Brasil e outros gastos em programas internacionais do país.

Entre as variáveis verificadas pela Cobradi, a noção de hora técnica é chave para o valor gasto total, porque captura a particularidade da cooperação brasileira, realizada por servidores públicos e colaboradores, e porque encontra ressonância no TOSSD, que aceita esse tipo de variável para registrar gastos em cooperação internacional.

Recentemente, o Ipea publicou um estudo com abordagem comparativa entre o TOSSD e a Cobradi com a seguinte conclusão sobre aquilo que o TOSSD postula e faz sentido para o Brasil.

> É com base nisso que, como país com experiência própria na quantificação da cooperação para o desenvolvimento, o Brasil está preparado para reportar no TOSSD os seguintes tópicos: i) contribuições para organizações multilaterais; ii) projetos e programas de cooperação técnica; iii) contribuições para operações de manutenção da paz; iv) contribuições para migrantes e refugiados no Brasil; v) cooperação humanitária; vi) bolsas de estudo, treinamento e cursos (2020a, p. 8, tradução nossa).[28]

Cabe referir por último que, na falta de um marco legal para a coleta, análise e publicação de estatísticas de cooperação internacional, o Ipea atua sem mandato claro, embora realize trabalho pioneiro nesse setor. De fato, a falta de institucionalidade impacta a estratégia de coleta de dados, considerado o maior desafio para a realização do levantamento Cobradi.

Tendo ressaltado a importância de marco legal, chave para o aperfeiçoamento do processo de coleta de dados, outro aspecto-chave do levantamento é definir as responsabilidades das instituições, sobretudo no fornecimento de dados. Em termos de cobertura estimada do relatório Cobradi das

28. "*It is on this basis that, as a country with its own experience in quantifying development cooperation, Brazil is prepared to report under TOSSD the following topics: 1. Contributions to multilateral organizations; 2. Technical cooperation projects and programs; 3. Contributions to Peacekeeping Operations; 4. Contributions for migrants and refugees in Brazil; 5. Humanitarian cooperation 6. Scholarships, training and courses*".

instituições, é possível identificar dezoito órgãos que forneceram dados para o relatório 2017-2018, de um total de 37 instituições contadas, enquanto 64 reportaram seus gastos no relatório anterior, de 2014-2016. Isso implica grandes desafios para operacionalizar o relatório.

4 QUAIS OS EFEITOS DO TOSSD NA MENSURAÇÃO DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA?

Os modelos de mensuração da cooperação internacional definidos pela OCDE e o modelo brasileiro elaborado pelo Ipea (Cobradi) têm como foco de dimensionamento as mais diversas modalidades de cooperação internacional, como a cooperação técnica, a cooperação humanitária, as contribuições aos organismos internacionais, as bolsas de estudos, as operações de manutenção da paz, entre outras. A Cobradi, no entanto, se diferencia do modelo da OCDE em alguns pontos, como a não vinculação dos projetos de cooperação internacional com as metas e objetivos da *Agenda 2030* das Nações Unidas. Além disso, não mapeia a cooperação internacional conduzida pelas instituições privadas e os entes subnacionais, como os estados e municípios.

Vale destacar que diferentemente do padrão de cooperação da OCDE, a cooperação brasileira não é operacionalizada por meio da transferência de recursos financeiros, mas sim por meio da participação dos colaboradores e servidores públicos que compartilham as suas *expertises* em treinamentos e cursos em diferentes áreas de atuação. Outro ponto que a Cobradi não dimensiona diz respeito aos créditos concessionais dos bancos públicos, uma vez que esses bancos oferecem linhas de créditos subsidiadas para a execução de projetos de infraestrutura e desenvolvimento em diversos países. No caso do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é a instituição que operacionaliza essas transações. Ademais, outra variável não mensurada no relatório Cobradi é o perdão de dívida externa.

O relatório brasileiro conduzido pelo Ipea em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação está em processo de ajustes metodológicos para avaliar as possibilidades de convergência de sua mensuração de cooperação internacional em relação aos padrões internacionais. A adesão do Brasil aos moldes de mensuração da OCDE seria um avanço importante, pois possibilitaria ao país internacionalizar os seus dados, uma vez que padronizaria a metodologia de dimensionamento. Desse modo, seria possível comparar com mais confiabilidade os dados da cooperação brasileira com os dados dos países-membros da OCDE.

Entre os benefícios que o Brasil teria ao adotar o padrão TOSSD, destacam-se a visibilidade internacional do país e de suas instituições públicas, que há anos vem ganhando destaque no cenário internacional, com projetos de cooperação conduzidos em diversas partes do mundo nas mais variadas agendas, como agricultura, saúde, meio ambiente, entre outras.

É importante observar que o desafio de implementação do padrão TOSSD no Brasil representa um movimento de adaptação, em que os recursos mobilizados devem ser muito bem planejados para o que o objetivo seja alcançado. Como a cooperação brasileira é conduzida por meio dos colaboradores do serviço público em diversas pastas ministeriais, seria de suma importância que a implementação da nova metodologia de levantamento fosse entendida por todos os atores envolvidos na cooperação brasileira. Dessa forma, o conhecimento da metodologia chegaria até a base dos executores dos projetos de cooperação, que depois disponibilizariam com mais facilidade os dados das suas atividades internacionais.

O processo de levantamento da cooperação brasileira atualmente conduzido pelo Ipea consiste basicamente no esforço coletivo por parte dos pesquisadores do instituto de buscar informações periódicas sobre as atividades internacionais que foram executadas pelos órgãos do governo federal. Como no Brasil ainda não há nenhum normativo que institucionalize o fornecimento de informações da cooperação internacional, muitas dessas informações acabam ficando nos relatórios de gestão anual das instituições implementadoras, não sendo, portanto, divulgados. O desafio que é enfrentado nesse sentido passa pela fase de mobilização das instituições públicas que executaram projetos de cooperação internacional, sendo que até hoje não se conseguiu mobilizar todos os órgãos do governo para mensurar a cooperação brasileira.

Acredita-se que quando o Brasil padronizar os seus dados aos modelos do TOSSD poderá gerar um esforço maior de mobilização dos dados referentes à cooperação internacional. Ao seguir um modelo que é reconhecido internacionalmente, os dados do Brasil poderão ser comparados ao modelo de cooperação de outros países, sobretudo os países da América Latina que têm uma realidade econômica, política e social igual à do Brasil.

5 OBSERVAÇÕES FINAIS

O grande desafio subjacente ao processo de mensurar é definir o que é cooperação internacional. Neste artigo foram abordados dois modelos de mensuração de gastos em cooperação para o desenvolvimento, o TOSSD formulado no âmbito da OCDE como uma proposta global; e a Cobradi, produto da experiência de um ator em desenvolvimento e emergente no campo da CID.

Existe uma série de elementos que devem ser acrescentados à Cobradi em função do TOSSD, como a leitura das atividades a partir dos ODS, o perdão da dívida externa e o crédito às exportações do BNDES. Existem, ainda, elementos que o TOSSD postula, mas não fazem sentido para a Cobradi, como a transferência direta de recursos financeiros, ou cooperação em espécie, porque o Brasil não opera nesses termos e não é um doador líquido de capitais. O crédito às exportações, por sua vez, tem sido entendido como apoio a empresas brasileiras no processo de internacionalização.

A experiência brasileira no dimensionamento da CID considera, para além dos gastos, as práticas difundidas pelas instituições nacionais, identificando grande acervo de saberes, conhecimentos, políticas públicas e soluções criadas no Brasil. Esse espaço é importante para evidenciar a multiplicidade de setores e temas em que o Brasil coopera.

O governo brasileiro dispõe de importante experiência na medição da CID, e o modelo estatístico não deve ser entendido apenas como procedimental, mas como resultado de uma questão subjacente ao tema, que é a definição do conceito de cooperação internacional. Cumpre ainda registrar que a adoção de modelos estatísticos internacionais impõe pensar as particularidades nacionais de cada governo. A entrada do Brasil na OCDE poderia ser um elemento-chave para avançar na qualidade da mensuração de cooperação internacional, uma vez que, ao adotar os padrões internacionais de mensuração da CID, os dados que são coletados pelas instituições brasileiras ganhariam confiabilidade e poderiam ser objeto de comparações internacionais. Ao aprender com as melhores práticas internacionais, o país avança em diversas áreas e aprimora seus instrumentos de levantamento e dimensionamento da cooperação internacional oferecida.

REFERÊNCIAS

COOPER, A. F.; FLEMES, D. Foreign policy strategies of emerging powers in a multipolar world: an introductory review. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 6, p. 943-962, 2013. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2013.802501>. Acesso em: 23 out. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: 2005-2009. Brasília: Ipea, 2010.

_____. **TOSSD from a Brazilian perspective**. Brasília: Ipea, 2020a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/201008_ri_tossd_web.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

_____. **Dimensionamento de gastos das instituições da administração pública federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: Cobradi 2017-2018. Brasília: Ipea, 2020b.

LIMA J. B. B.; PEREIRA JÚNIOR, J. R. Novos rumos da pesquisa Cobradi: subsídios ao dimensionamento dos gastos. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Rio de Janeiro, n. 26, 2020.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development**. Paris: OECD, 1960. Disponível em: <https://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>.

_____. **Explorations in OEEC history**. Paris: OECD, 1997. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/explorations-in-oeec-history-9789264067974-en.htm>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. **TOSSD reporting instructions**. Paris: OECD, Feb. 2020. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/tossd/>. Acesso em: 10 out. 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BESHERATI, N. A.; MACFEELY, S. **Defining and quantifying South-South cooperation**. [s.l.]: United Nations, 2019. (Research Paper, n. 30). Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d2_en.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: 2010. Brasília: Ipea, 2013.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: 2011-2013. Brasília: Ipea, 2017.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: 2014-2016. Brasília: Ipea, 2018.

THORSTENSEN, V.; GULLO, M. F. **O Brasil na OCDE**: membro pleno ou mero espectador? São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/23926>. Acesso em: 26 out. 2020.

A ACESSÃO À OCDE PRODUZ ALGUM EFEITO SOBRE O INGRESSO DE INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO? UMA ANÁLISE DO CASO DO CHILE[1]

André Pineli[2]

SINOPSE

Este artigo debruça-se sobre o caso do Chile para investigar a hipótese de que a acessão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) eleva a confiança de investidores nas políticas e instituições do país e, dessa forma, contribui para aumentar os fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE). Para a construção de um contrafactual verossímil, utiliza-se o método do controle sintético (MCS). Os resultados indicam um impacto expressivo da acessão sobre os fluxos de IDE – algo próximo a 35% do produto interno bruto (PIB) chileno no acumulado de oito anos após o início do processo de acessão, sendo a maior parte após a conclusão deste processo.

Palavras-chave: investimento direto estrangeiro; acessão à OCDE; Chile; método do controle sintético.

ABSTRACT

This article looks at the case of Chile to investigate the hypothesis that accession to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) raises investor confidence in a country´s policies and institutions and, thus, contributes to increase foreign direct investment (FDI) flows. To construct a credible counterfactual, the synthetic control method (SCM) is employed. The results indicate a substantial impact of accession on FDI flows – nearly 35% of Chile's gross domestic product (GDP) over the eight years after the accession process started (accumulated), most of which after the conclusion of this process.

Keywords: foreign direct investment; OECD accession; Chile; synthetic control method.

JEL: F21; O43.

Artigo recebido em 8/11/2020 e aprovado em 24/11/2020.

1 INTRODUÇÃO

Em maio de 2017, durante o governo Michel Temer, o Brasil submeteu oficialmente solicitação de adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A candidatura ganhou tração em 2019, já no governo Jair Bolsonaro, quando o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, anunciou apoio à entrada do Brasil na organização (Brasil, 2019).[3] Com isso, o país juntou-se a outras economias sul-americanas que têm expressado intenção de ingressar na organização – como a Argentina e o Peru – ou que entraram recentemente – caso da Colômbia, que em 2020 tornou-se o segundo membro da OCDE no subcontinente (o primeiro foi o Chile, em

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi28art8

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail*: <andre.pineli@ipea.gov.br>.

3. Conforme Cozendey (2019), os Estados Unidos eram, até então, o único membro que não havia sinalizado apoio ao início do processo de acessão do Brasil à OCDE.

2010).[4] Cabe salientar, entretanto, que a eleição do democrata Joe Biden introduz incertezas sobre a manutenção do apoio – e sob quais condições – dos Estados Unidos à entrada do Brasil na organização.[5]

Embora a OCDE seja muitas vezes chamada de clube dos países ricos,[6] uma melhor definição seria clube das melhores práticas, cujo foco é estabelecer padrões e promover convergência regulatória nas mais diversas áreas, com o fim de acelerar o crescimento econômico. Entre os potenciais benefícios de pertencer à organização está a possibilidade de trocar experiências acerca do desenho, implementação e avaliação de políticas públicas.[7]

O impacto econômico da acessão à OCDE, contudo, não é claro. Embora se acredite que melhorias institucionais e aprimoramento de políticas públicas impactem a atividade econômica tanto de forma direta como indireta,[8] é fato que uma parte significativa desses avanços tende a ocorrer antes mesmo do início das negociações entre a entidade e o país candidato, pois é improvável que um convite seja endereçado a um país muito distante dos padrões da OCDE.[9] De fato, diversos países – entre eles o Brasil – participam de comitês temáticos da OCDE e adotam suas recomendações mesmo não sendo membros formais.[10] De todo modo, é comum encontrar nos discursos de autoridades – assim como em manifestações públicas de entidades empresariais, *think tanks* e consultorias econômicas – a afirmação de que a filiação à OCDE representa uma espécie de selo de qualidade, uma vez que os candidatos são compelidos a convergir seus marcos regulatórios, políticas e instrumentos de governança aos padrões estabelecidos pela organização, o que tenderia a tornar o ambiente de negócios mais favorável e a economia mais eficiente e competitiva, atraindo o interesse de investidores estrangeiros.[11]

O objetivo deste artigo é analisar em que medida os fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE) para um país são afetados por sua entrada na OCDE. Essa não é uma tarefa trivial, pois, como notado, é difícil distinguir os impactos decorrentes das melhorias institucionais ocorridas na fase preparatória do impacto da acessão per se. Além disso, não há um contrafactual, ou seja, não

4. Além do Brasil, Argentina, Bulgária, Croácia, Peru e Romênia pleiteiam atualmente entrada na organização.

5. Este artigo foi finalizado em 8 de novembro de 2020, antes da posse de Joe Biden na presidência dos Estados Unidos.

6. Essa alcunha acompanha a organização desde sua criação, em 1961, apesar da presença da Turquia entre seus membros-fundadores.

7. Está fora do escopo deste artigo analisar a evolução histórica da OCDE. Sobre o tema, ver Clifton e Díaz-Fuentes (2011). A respeito das transformações recentes, incluindo o processo de incorporação de novos membros e o maior engajamento de economias emergentes na condição de parceiros-chave, ver Godinho (2018).

8. Admitindo-se, por exemplo, um modelo de crescimento à la Solow (1956), um aprimoramento institucional poderia ter impacto tanto sobre a taxa de investimento como sobre o nível de eficiência que compõe a parte não explicada pelo modelo. Uma vasta literatura sobre a relação (causal) entre instituições e crescimento econômico se acumulou ao longo das últimas décadas – ver, por exemplo, Acemoglu, Johnson e Robinson (2005). Contudo, devido às imperfeições dos indicadores de qualidade institucional comumente utilizados, muitos achados empíricos permanecem sob questionamento (Glaeser *et al.*, 2004).

9. Mello (2020) enfatiza que, com o lançamento do Framework for the Consideration of Prospective Members (OECD, 2017), documento que, entre outras coisas, define os instrumentos mais importantes da organização, parte substancial da convergência regulatória é requerida antes mesmo da solicitação de adesão pelo país candidato. Contudo, uma vez membro, o país passa a ter "direito a voz e voto, participando diretamente da construção da agenda global e influenciando a definição de prioridades e ações da organização" (Thorstensen e Gullo, 2018, p. 26).

10. Até 8 de novembro de 2020, o Brasil havia aderido a 93 instrumentos legais da OCDE (disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/stats>), número que já reflete os esforços relativos à acessão, dado que em 2016 eram apenas 30 instrumentos (Godinho, 2018).

11. "Em Brasília, espera-se que o processo de adesão e futuramente o selo de sócio da OCDE apaziguem aflições de potenciais investidores no país e contribuam para o aumento da competitividade dos vários setores da economia brasileira e para sua integração mais rápida e profunda às cadeias globais. A curto prazo, a negociação de acesso, por si só, pode alavancar investimentos em projetos de infraestrutura e energia acalentados pela equipe econômica para a retomada do crescimento" (Marin e Irajá, 2020). Em 2018, o então presidente do Banco Central do Brasil, Ilan Goldfajn, afirmou que a adesão do Brasil à OCDE "aumentaria a confiança internacional no país, o que atrairia mais negócios, 'repercutindo positivamente no crescimento'" (Carneiro, 2018). Conforme a gerente de política comercial da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Constanza Negri, "a participação na OCDE traria muitos benefícios para a melhoria do ambiente de negócios, pois o Brasil se comprometeria a dar um upgrade no arcabouço normativo e de políticas para dar segurança jurídica aos investidores (Brasil a caminho..., 2020).

se sabe qual teria sido a evolução do IDE caso o país não tivesse ingressado na organização. Estudos sobre as antigas economias socialistas da Europa sugerem uma associação direta entre melhoria institucional e ingresso de IDE (Campos e Kinoshita, 2003; Bevan, Estrin e Meyer, 2004),[12] porém não há indicação sobre o efeito de eventos singulares tais como o ingresso na OCDE.

Neste estudo, analisa-se o caso do Chile que, em 2010, tornou-se o primeiro membro sul-americano da OCDE e passou por um surto de IDE nos anos subsequentes à acessão. O simples aumento nos fluxos de IDE, contudo, não é suficiente para estabelecer uma relação causal, uma vez que outros fatores podem ter contribuído para a mudança – por exemplo, um choque favorável nos termos de troca. Para construir um contrafactual verossímil, assim como permitir a detecção de possíveis efeitos de antecipação, uma vez que o pedido de acessão à organização ocorreu em 2007, emprega-se o método do controle sintético (MCS), ferramenta que vem se tornando popular em anos recentes para a avaliação de impacto quando apenas uma unidade (neste caso, um país) é afetada por algum evento específico.

Os resultados sugerem uma relação causal entre a entrada na OCDE e os fluxos de IDE para o Chile. Relativamente ao melhor grupo de comparação possível, o país recebeu um volume de investimentos significativamente superior nos primeiros anos após a acessão, mas tal diferencial desaparece a partir do sexto ano. É possível que os investidores tenham se antecipado à confirmação da acessão do país à OCDE, mas os resultados pré-2010 não são estatisticamente robustos e o efeito, se existiu, foi pequeno comparativamente ao verificado pós-acessão.

O artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção discorre brevemente sobre o processo de acessão do Chile à OCDE. O MCS é apresentado na terceira seção. Na quarta seção, é construído um contrafactual do Chile membro da OCDE, que é utilizado para se avaliar, na seção seguinte, o impacto da acessão sobre os fluxos de IDE. Finalmente, a última seção traz as conclusões do trabalho.

2 A ENTRADA DO CHILE NA OCDE

O Chile foi o primeiro país sul-americano – e o segundo da América Latina, após o México, em 1994 – a ingressar na OCDE. Seu processo de acessão teve início em 16 de maio de 2007, data em que o país recebeu – juntamente com Eslovênia, Estônia, Israel e Rússia – convite do Conselho Ministerial da OCDE para ingressar na organização. Em 30 de novembro do mesmo ano, o conselho aprovou o roteiro de acessão (*accesion roadmap*) do Chile à Convenção da OCDE, documento que estabeleceu os termos, condições e o processo para acessão. A partir dessa data, as políticas chilenas foram avaliadas por vinte comitês de pares da OCDE.

Após avaliar positivamente a posição chilena a respeito dos instrumentos, padrões e *benchmarks* da organização, a OCDE convidou o país a se tornar membro em 15 de dezembro de 2009. Um acordo de acessão foi assinado pela presidente do Chile, Michelle Bachelet, e pelo secretário-geral da OCDE, Angel Gurría, em 11 de janeiro de 2010. A última etapa fui cumprida em 7 de maio do mesmo ano, quando o Chile assinou a Convenção da OCDE.

12. Este grupo de países constitui um bom laboratório para se avaliar a influência de fatores institucionais sobre a capacidade de atração de IDE, pois embora todos tenham iniciado seus processos de transição com estoques ínfimos de IDE os fluxos de novos investimentos variaram consideravelmente entre as economias, da mesma forma que as reformas econômicas e institucionais divergiram em abrangência, profundidade e velocidade entre os países.

O processo de acessão do Chile foi relativamente rápido – no caso da Colômbia, por exemplo, passaram-se quase cinco anos entre a aprovação do roteiro de acessão e a emissão do convite de entrada na OCDE. Quando o processo deslanchou, o Chile já possuía um elevado grau de adesão aos padrões da OCDE, de tal forma que foram exigidas do país apenas quatro alterações legais essenciais, envolvendo as seguintes matérias: i) responsabilidade legal das empresas por atos de suborno a servidores públicos; b) troca de informações sobre contas bancárias entre órgãos de administração tributária dos países-membros; iii) reforma da governança corporativa da estatal de cobre Codelco; e iv) reforma da governança corporativa de empresa privadas (Saez, 2010).[13]

3 O MCS

Proposto por Abadie e Gardeazabal (2003) e refinado por Abadie, Diamond e Hainmueller (2010), o MCS foi uma alternativa para a construção de contrafactuais. Como se sabe, uma das grandes dificuldades ao se analisar o impacto de eventos singulares, como é o caso da acessão à OCDE, é esboçar qual teria sido a evolução da variável de interesse – fluxos de IDE, no caso deste estudo – se a intervenção não tivesse ocorrido. Como o se é inescrutável, o contrafactual é comumente obtido recorrendo-se a grupos de controle arbitrários, formados, por exemplo, por países de uma mesma região ou rotulados de "economias emergentes". O problema desse tipo de abordagem é que os membros do grupo de comparação podem não ser suficientemente similares ao país em estudo, de tal modo que discrepâncias verificadas no período pós-intervenção podem simplesmente refletir as disparidades existentes no período pré-intervenção. O MCS seleciona as unidades que compõem o grupo de comparação a partir dos próprios dados usados na pesquisa. Com os dados do período pré-intervenção, obtém-se o grupo de controle sintético, que nada mais é do que a média ponderada de todas as unidades comparáveis que mais bem reproduz as características da unidade de interesse. Portanto, em vez de comparar o Chile com seus vizinhos sul-americanos ou algum outro grupo de países arbitrariamente definido, variáveis consideradas determinantes importantes do IDE são utilizadas para construir o grupo de controle sintético que será usado, no período pós-intervenção, como o contrafactual para o Chile real. A diferença entre os números do Chile real e de sua versão sintética é a estimativa do efeito da intervenção.

O MCS identifica, a partir dos dados disponíveis, o grupo de controle que minimiza a distância em relação à unidade que sofre a intervenção. Em termos formais, parte-se de um vetor X_1 com as características pré-intervenção da unidade tratada – que devem incluir alguns determinantes exógenos da variável de interesse assim como algumas observações ou combinações (por exemplo, médias) da própria variável de interesse – e uma matriz X_0 com as mesmas variáveis para o grupo de controle. O MCS busca um vetor de pesos não negativos P, cuja soma totalize um, e que minimize:

$$(X_1 - X_0 P)' V (X_1 - X_0 P) \quad (1)$$

Em que V é uma matriz diagonal que reflete a importância relativa das variáveis incluídas no modelo e é escolhida de forma a minimizar a raiz do erro de previsão quadrático médio (*root mean squared prediction error* – RMSPE) dos valores observados no período pré-intervenção. Quanto menor for o RMSPE no período pré-intervenção, melhor é o ajuste do controle sintético aos

13. As reformas realizadas durante o processo de acessão, contudo, não ficaram restritas a essas áreas, envolvendo também o sistema de pensões e a legislação sobre concorrência, entre outras.

dados observados para a unidade de interesse nesse período.[14] Com os pesos atribuídos, o efeito da intervenção é estimado por:

$$(Y_1 - Y_0 P) \quad (2)$$

O MCS possui algumas vantagens importantes em relação a métodos de avaliação de impacto baseados em análise de regressão. A mais evidente é que o MCS leva em consideração apenas as unidades com características mais próximas às da unidade em questão, enquanto a regressão computa todas as unidades na estimação do efeito (Abadie, Diamond e Hainmueller, 2015). Outra vantagem é que o MCS é transparente em relação ao peso atribuído a cada unidade, enquanto métodos convencionais não o são, a despeito de implicitamente atribuírem pesos a cada observação (Abadie, Diamond e Hainmueller, 2010). Por conta dessas vantagens, o MCS tem sido crescentemente utilizado para realizar inferência causal e estimar o impacto de eventos singulares, como: i) episódios de liberalização sobre o desempenho econômico dos países afetados (Billmeier e Nannicini, 2013); ii) o processo de unificação alemã (1990) sobre a economia da ex-Alemanha Ocidental (Abadie, Diamond e Hainmueller, 2015); iii) a adesão à União Europeia (EU) sobre as economias ingressantes (Campos, Coricelli e Moretti, 2019); iv) a adoção do euro sobre a economia da Eslováquia (Žúdel e Melioris, 2016); e v) a constituição de união aduaneira com a UE sobre a economia da Turquia (Aytuğ *et al.*, 2017).

4 CONSTRUINDO UMA VERSÃO SINTÉTICA DO CHILE

Construir uma versão sintética do Chile pré-acessão à OCDE é uma tarefa razoavelmente complicada porque os indicadores do país são, em sua maioria, melhores do que os de seus pares mais óbvios. Como o método veda a participação de unidades que passaram por intervenção similar, todos os países-membros da OCDE, incluindo aqueles que ingressaram em 2010 (ano de acessão do Chile),[15] devem ser previamente excluídos do grupo de controle sintético. Adicionalmente, do grupo de potenciais candidatos, foram excluídos os países com menos de um milhão de habitantes em 2007,[16] assim como países com PIB *per capita* muito inferior ou muito superior ao do Chile em 2007.[17] Ao fim, o grupo de controle sintético foi estimado com dados de quarenta países.[18]

O MCS também impõe restrições à escolha de variáveis. Deve-se evitar a inclusão daquelas que possam antecipar os efeitos da intervenção (Aytuğ *et al.*, 2017). Isso significa, por exemplo, que variáveis que medem a qualidade institucional dos países devem ser desconsideradas em um estudo sobre o impacto da acessão à OCDE. A introdução de variáveis redundantes também é desnecessária uma vez que pouco afetam os pesos atribuídos a cada unidade. Por conta disso, os fluxos de IDE para o Chile sintético foram estimados a partir de um modelo parcimonioso.

14. Para que não ocorra sobreajuste (*overfitting*), observações da variável de interesse devem ser incluídas de forma parcimoniosa, sendo complementadas por variáveis exógenas que tenham algum poder preditivo sobre a variável de interesse.

15. A Rússia, que foi convidada a ingressar na OCDE na mesma rodada de expansão que incluiu o Chile, foi mantida no grupo de controle, uma vez que seu processo de acessão foi abortado em 2014. Contudo, os resultados não são afetados por sua exclusão, uma vez que lhe foi atribuído peso zero no grupo de controle sintético.

16. Exceto a Guiana.

17. Foram excluídos os países de baixa renda (*low-income countries*, na definição usada pelo Banco Mundial) e os de alta renda (*high-income countries*), majoritariamente exportadores de petróleo.

18. Alguns países que não se encaixam nos critérios citados foram excluídos por falta de dados.

Tomando por base a literatura cross-country sobre os determinantes do IDE agregado em países em desenvolvimento (Nunnenkamp e Spatz, 2002; Campos e Kinoshita, 2003; Blonigen, 2005; Nonnenberg e Mendonça, 2005; Amal, Tomio e Raboch, 2010; Mottaleb e Kalirajan, 2010), os seguintes preditores dos fluxos de IDE foram selecionados: PIB *per capita* (em paridade do poder de compra – PPC); crescimento do PIB; grau de abertura comercial (soma de exportações e importações como proporção do PIB); e rendas de recursos naturais (como proporção do PIB).[19] Espera-se que os dois primeiros fatores influenciem principalmente o IDE horizontal, que mira o acesso ao mercado do país receptor do investimento, enquanto os dois últimos devem influenciar especialmente o IDE vertical, que busca elevar a eficiência nas cadeias de valor por meio do acesso a insumos e fatores de produção de menor custo. É provável, também, que as rendas de recursos naturais capturem parte do efeito dos termos de troca sobre a atração de IDE. Como é comum em estudos que utilizam o MCS, o modelo básico também inclui a variável de interesse – fluxo de IDE como proporção do PIB – em dois momentos do período pré-intervenção – em 1997 e 2003.[20]

Para que seja possível obter um grupo de controle que mimetize de forma satisfatória a unidade de interesse, é necessário um número razoável de períodos. No caso deste estudo, regride-se até 1995. Contudo, na definição do ano de corte do período pré-intervenção, optou-se por 2007, ano do início do processo de acessão à OCDE, em vez de 2010, ano da conclusão, pois é possível que parte dos efeitos seja antecipada. De fato, o desejo político de embarcar no processo de acessão já provê um sinal favorável aos investidores estrangeiros, ao passo que uma parcela dos ganhos decorrentes das reformas requeridas pela OCDE pode ser sentida antes mesmo da conclusão do processo. Considerando-se todas essas questões, espera-se que o Chile sintético, construído com dados observados no período 1995-2006, reproduza os fluxos de IDE que o Chile real teria recebido caso não tivesse ingressado na OCDE.

Os pesos atribuídos a cada um dos quarenta países na construção do Chile sintético são mostrados na tabela 1. A maior parte dos países recebeu peso zero, o que é comum em estudos desse tipo. A melhor aproximação dos fluxos de IDE (como proporção do PIB) para o Chile no período pré-intervenção é obtida por meio da combinação de apenas cinco países (pesos entre parênteses): Argentina (0,272), Bolívia (0,048), Cazaquistão (0,365), Letônia (0,222) e Líbano (0,093).

A tabela 2 mostra o grau de semelhança entre os indicadores econômicos do Chile e os de sua versão sintética. Entre 1995 e 2006, a economia chilena era um pouco mais rica e cresceu um pouco mais que sua versão sintética. Também era um pouco mais fechada ao comércio internacional e as rendas de recursos naturais representavam uma fração um pouco maior do PIB. Já os fluxos de IDE/PIB foram praticamente idênticos em 1997 e 2003.

19. Estimaram-se também modelos com a participação da indústria de transformação no emprego total e com o índice de capital humano (extraído da base de dados Penn World Table 9.0). A introdução dessa variável praticamente não altera os resultados obtidos com o modelo básico. Já a inclusão daquela piora sensivelmente a qualidade do ajuste no período pré-intervenção. Por esses motivos, ambas as variáveis acabaram excluídas do modelo básico. Contudo, sua inclusão na estimação não altera substancialmente as conclusões a respeito do período pós-intervenção.

20. Todas as variáveis foram extraídas do World Development Indicators, do Banco Mundial, disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

TABELA 1
Peso atribuído a cada país na construção do Chile sintético

País	Peso	País	Peso
África do Sul	0	Índia	0
Argélia	0	Indonésia	0
Argentina	0,272	Jamaica	0
Belarus	0	Jordânia	0
Bolívia	0,048	Letônia	0,222
Botsuana	0	Líbano	0,093
Brasil	0	Lituânia	0
Bulgária	0	Malásia	0
Cazaquistão	0,365	Marrocos	0
China	0	Maurício	0
Colômbia	0	Namíbia	0
Costa Rica	0	Nicarágua	0
Croácia	0	Paraguai	0
Egito	0	Peru	0
El Salvador	0	Romênia	0
Equador	0	Rússia	0
Filipinas	0	Tailândia	0
Guatemala	0	Tunísia	0
Guiana	0	Ucrânia	0
Honduras	0	Uruguai	0

Elaboração do autor.

TABELA 2
Valores observados das variáveis no período pré-intervenção (1995-2006)

Variável	Chile	Chile sintético	Média simples dos quarenta países	Média simples dos países da América do Sul
Fluxo de IDE/PIB (1997)	6,205	6,150	3,283	3,974
Fluxo de IDE/PIB (2003)	5,323	5,333	3,057	2,048
Rendas de recursos naturais/PIB	8,868	8,310	4,266	5,308
Grau de abertura	61,747	68,102	78,571	61,924
Crescimento do PIB	5,181	4,834	4,044	2,743
PIB *per capita* (PPC)	15.563	14.138	9.679	9.769

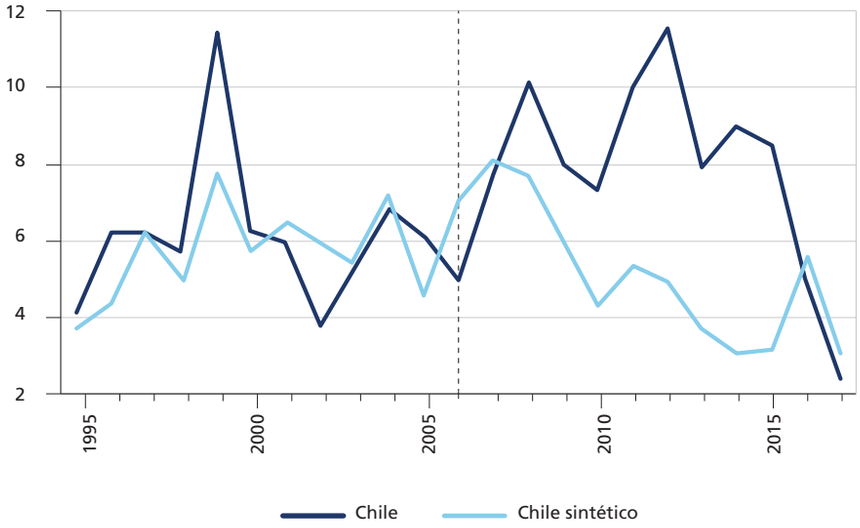
Fonte: World Development Indicators.
Elaboração do autor.
Obs.: Os valores apresentados são médias do período, exceto no caso do fluxo de IDE/PIB, que se referem aos anos indicados.

As vantagens de se utilizar o MCS para a obtenção de um contrafactual ficam evidentes quando se compara o Chile sintético com os dois grupos de controle *ad hoc* apresentados nas duas colunas à direita na tabela 2. No caso dos países da América do Sul, a única variável na qual o Chile sintético é menos similar ao Chile real é o grau de abertura. Nas demais, o Chile real é muito mais parecido com o Chile sintético do que com seus vizinhos do subcontinente. O mesmo padrão se repete no caso da média simples dos quarenta países considerados no estudo.

5 O IMPACTO DA ENTRADA DA OCDE SOBRE OS FLUXOS DE IDE

Uma vez encontrado o melhor grupo de comparação possível, passa-se à análise do impacto da acessão à OCDE sobre os fluxos de IDE para o Chile. O gráfico 1 mostra a evolução dos fluxos de IDE (como proporção do PIB) para o Chile e para a sua versão sintética entre 1995 e 2017. Alguns fatores chamam atenção. Primeiramente, a distância entre as duas linhas é claramente menor no período que antecede o início do processo de acessão, o que significa que o Chile sintético apresenta desempenho mais próximo ao do Chile real no período pré-intervenção do que no período posterior. Além disso, as linhas se cruzam com maior frequência no primeiro período, o que sugere que desempenhos chilenos excepcionais, quando comparados aos de seus pares, tendiam a ser compensados em anos subsequentes. Já no período 2008-2015, os fluxos de IDE para o Chile foram superiores em todos os anos. Esse é um claro indício de relação causal entre a entrada na OCDE e um aumento nos fluxos de IDE para o Chile. A distância entre as duas linhas, contudo, se amplia a partir de 2011, mantendo-se quase inalterada até 2015. Isso sugere que foi a partir da efetiva entrada do país na organização que os efeitos se tornaram mais intensos, embora alguma antecipação possa ter ocorrido durante o processo de acessão, iniciado em meados de 2007. O gráfico também traz alguma evidência, que precisa ser corroborada por uma série mais longa, de que os efeitos são temporários – e não permanentes –, uma vez que as duas linhas voltam a se aproximar no biênio 2016-2017. Contudo, não se deve descartar a hipótese de que essa convergência esteja refletindo certo esgotamento das oportunidades de investimento no Chile, após um ciclo de forte ingresso de capitais estrangeiros.

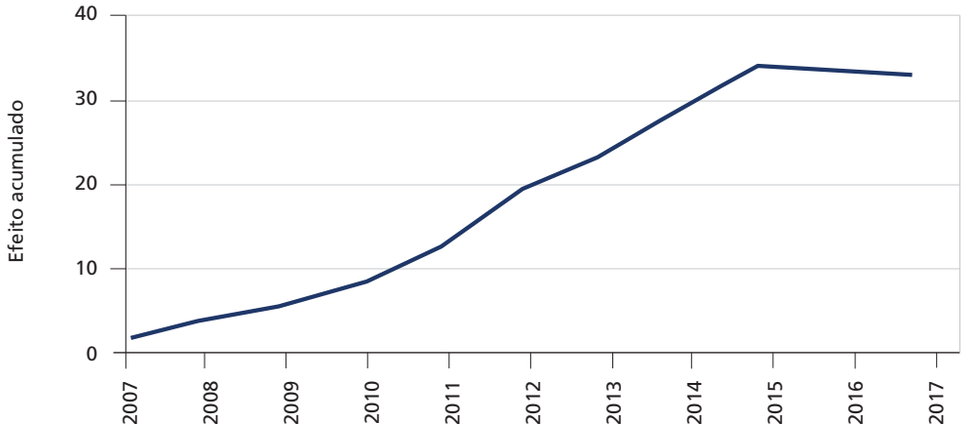
GRÁFICO 1
Fluxo de investimento direto estrangeiro para o Chile e para o Chile sintético (1995-2017)
(Em % do PIB)



Fonte: World Development Indicators.
Elaboração do autor.

O impacto total da adesão à OCDE sobre a entrada de IDE pode ser visualizado no gráfico 2. Assumindo que toda a diferença em relação ao contrafactual tenha essa causa, o excedente de IDE acumulado pelo Chile até 2015 equivale a 35% do PIB, sendo 28% do PIB apenas no período 2011-2015.

GRÁFICO 2
Impacto acumulado da adesão à OCDE sobre o fluxo de investimento direto estrangeiro para o Chile (2007-2017)
(Em % do PIB)



Fonte: World Development Indicators.
Elaboração do autor.

5.1 Robustez dos resultados

O pequeno tamanho das amostras, que caracteriza estudos deste tipo, torna difícil o emprego de testes estatísticos convencionais (Abadie, Diamond e Hainmueller, 2015). A robustez dos resultados pode, no entanto, ser averiguada por meio dos chamados testes de placebo. De fato, uma forma de se avaliar quão crível é o impacto estimado é verificar se efeitos de magnitude semelhante são obtidos quando o método é aplicado em casos nos quais a intervenção sabidamente não ocorreu.

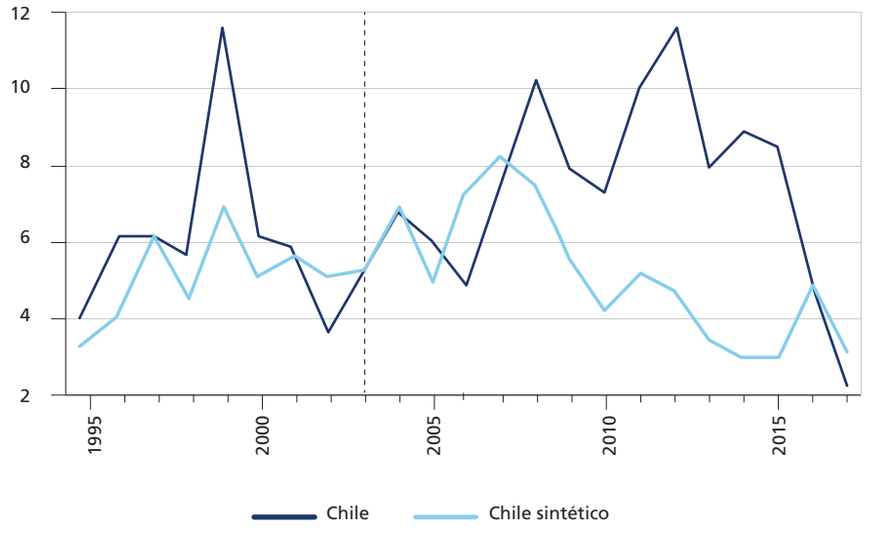
Um dos possíveis testes de placebo é alterar o momento da intervenção para uma data fictícia. Se forem encontrados efeitos similares aos estimados no caso da intervenção real, configura-se um forte indício de que o efeito atribuído à intervenção não é confiável. Outro teste de placebo é considerar que a intervenção ocorreu na mesma data, porém em outra unidade, que sabidamente não sofreu tal intervenção. Se o efeito estimado for similar, a relação de causalidade torna-se consideravelmente menos crível, pois aumenta a chance de que algum outro fator esteja afetando ambas as unidades ou então que os resultados encontrados para a unidade de interesse se devem basicamente ao acaso.

O gráfico 3 apresenta o teste de placebo temporal, que desloca o ano de início do processo de acessão para 2004, o que implica recalcular os pesos do Chile sintético com dados do período 1995-2003. Quase não há diferença em relação ao gráfico 1, o que sugere que, de fato, algo ocorreu a partir de 2008 que fez com que o desempenho do Chile se descolasse do de sua versão sintética.

Quando o Chile negociava a sua acessão à OCDE, eclodiu a crise financeira global, cujo ápice ocorreu entre os últimos meses de 2008 e os primeiros de 2009, com efeitos bastante heterogêneos sobre a atividade econômica dos diferentes países em termos de intensidade e persistência. Também nesse período ocorreu o pico do *boom* de *commodities* iniciado por volta de 2002, ao qual se seguiram períodos de declínio dos preços dessas mercadorias. Como a coincidência temporal desses eventos pode confundir a análise de causalidade a respeito do ingresso na OCDE, deve-se perguntar com que frequência se obteriam resultados similares se algum outro país fosse escolhido ao acaso em vez

do Chile. Se o efeito estimado para países que não ingressaram na OCDE for similar àquele obtido para o Chile, pode-se concluir que o estudo não provê evidência suficiente de um efeito causal sobre o fluxo de IDE.

GRÁFICO 3
Teste de placebo temporal (*in time*): fluxo de investimento direto estrangeiro (2004)
(Em % do PIB)



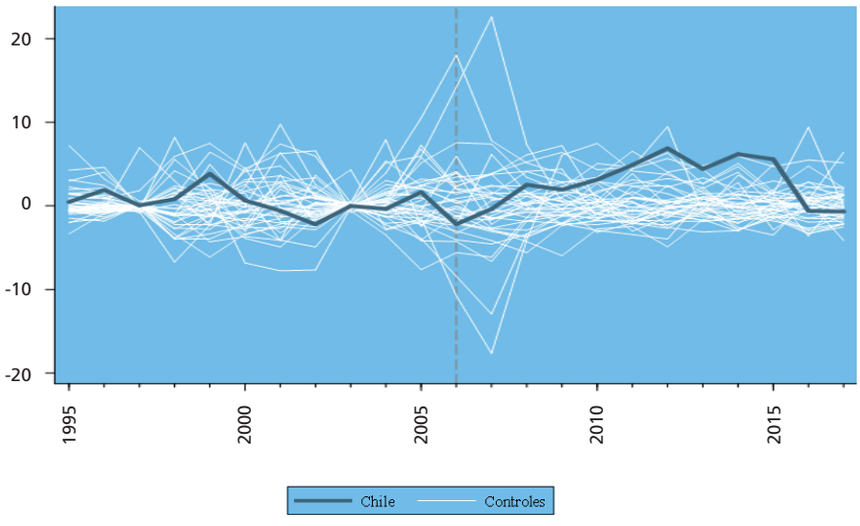
Fonte: World Development Indicators.
Elaboração do autor.

O gráfico 4 apresenta os resultados desse teste de placebo. Para cada um dos quarenta países incluídos no estudo, estimou-se um grupo de controle sintético com dados do período 1995-2006, usado para calcular o efeito da acessão à OCDE – ou de algum outro evento que possa ter ocorrido nessa época – a partir de 2007. O gráfico 4 apresenta os desvios do fluxo efetivo de IDE – que, no período pós-2006, capturaria o impacto da acessão à OCDE – em relação ao seu respectivo contrafactual. O caso do Chile é representado pela linha azul-escuro, enquanto os dos demais países são representados pelas linhas brancas. Percebe-se que, com poucas exceções, o desempenho do Chile não é particularmente notável antes de 2007. A partir de 2008, impactos superiores aos estimados para o Chile se tornam menos frequentes, vindo a se tornar bastante raros a partir de 2011 até 2015. Pode-se concluir, a partir do gráfico 4, que a probabilidade de se obter os mesmos resultados, em termos de impacto, calculados para o Chile é muito baixa nos cinco primeiros anos após o efetivo ingresso do país na OCDE. Também parece improvável que algum outro evento singular seja a causa principal do aumento do fluxo de IDE para o país no período.

GRÁFICO 4

Teste de placebo espacial (*in space*): desvio, em relação ao respectivo grupo de controle, do fluxo de investimento direto estrangeiro

(Em % do PIB)



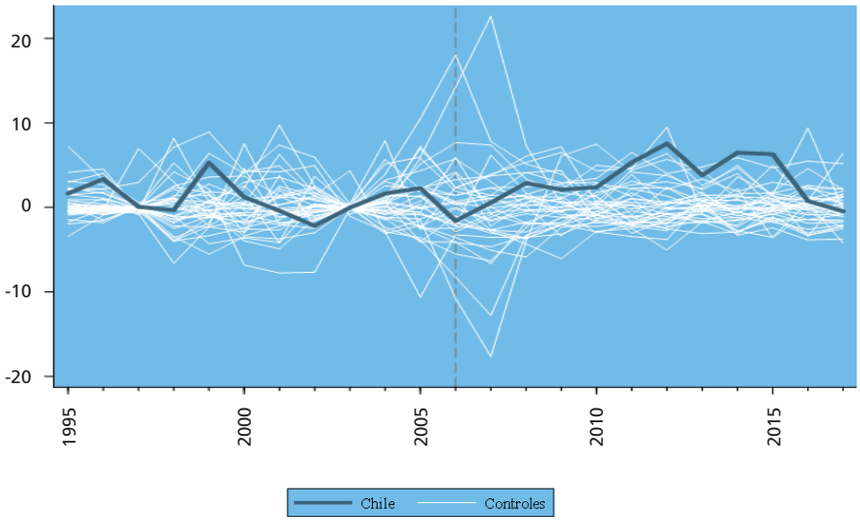
Fonte: World Development Indicators.

Elaboração do autor.

Por fim, um último teste envolve os países aos quais foram atribuídos pesos positivos pelo MCS. O grupo de controle usado na estimativa básica inclui dois países que talvez não devessem estar lá: Letônia, pelo fato de ter ingressado na OCDE em 2014; e Argentina, que pode ter sido afetada por efeitos de transbordamento da acessão chilena. Todavia, os vieses, se existiram, devem ter tomado direções opostas: a inclusão da Letônia levou, provavelmente, a uma subestimação do efeito do ingresso do Chile na OCDE, supondo-se que a adesão à organização exerce um efeito positivo sobre os fluxos de IDE. Por sua vez, a inclusão da Argentina pode ter conduzido a uma superestimação do impacto da acessão chilena dado que muitos investidores consideram ambos os países quando decidem sobre a localização de seus empreendimentos no exterior, e a opção por um país frequentemente implica a desistência do outro. Como forma de verificar se a inclusão desses países afetou substancialmente os resultados, o Chile sintético foi reestimado, sem a presença de ambos.[21] O gráfico 5 apresenta o teste de placebo espacial correspondente. Não se percebe uma diferença muito significativa em relação ao mostrado no gráfico 4. Mesmo com um novo contrafactual, o impacto estimado no caso do Chile permanece bastante superior ao calculado para os demais países, de tal forma que se pode concluir ser improvável que seja fruto do acaso.

21. No novo grupo de controle sintético, os países que receberam peso diferente de zero foram: Bolívia (0,229), Cazaquistão (0,152), Líbano (0,203), Lituânia (0,125) e Rússia (0,292).

GRÁFICO 5
Teste de placebo espacial (*in space*) com grupo de controle alternativo: desvio, em relação ao respectivo grupo de controle, do fluxo de investimento direto estrangeiro
(Em % do PIB)



Fonte: World Development Indicators.
Elaboração do autor.

6 CONCLUSÃO

Considerando-se as expectativas de que a acessão à OCDE possa contribuir para um aumento no fluxo de IDE para o Brasil, este estudo buscou medir o impacto ocorrido no Chile, o primeiro país sul-americano a ingressar na entidade. Para a construção de um contrafactual verossímil, utilizou-se o MCS. Os resultados indicam um impacto expressivo da acessão sobre os fluxos de IDE – algo próximo a 35% do PIB no acumulado do período 2008-2015 –, sendo que a maior parte do efeito ocorreu após a conclusão do processo de acessão. Testes de placebo sugerem ser pouco provável que o efeito encontrado se deva a algum outro fator que não o ingresso na OCDE ou simplesmente ao acaso.

Cabe salientar que, embora possa servir para testar a hipótese de que o ingresso na OCDE contribui para elevar os fluxos de IDE, este estudo refere-se especificamente à experiência do Chile, o que significa que seus achados não devem ser automaticamente extrapolados para outros países. É possível, por exemplo, que a expansão da organização, com o aumento da heterogeneidade entre seus membros, venha a ressignificar o tal selo de qualidade conferido à filiação à OCDE.

REFERÊNCIAS

ABADIE, A.; DIAMOND, A.; HAINMUELLER, J. Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California's tobacco control program. **Journal of the American Statistical Association**, v. 105, n. 490, p. 493-505, 2010.

_____. Comparative politics and the synthetic control method. **American Journal of Political Science**, v. 59, n. 2, p. 495-510, 2015.

ABADIE, A.; GARDEAZABAL, J. The economic costs of conflict: a case study of the Basque Country. **American Economic Review**, v. 93, n. 1, p. 112-132, 2003.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *In*: AGHION, P.; DURLAUF, S. (Eds.) **Handbook of economic growth**. Amsterdam: North-Holland, 2005. v. I.

AMAL, M.; TOMIO, B.; RABOCH, H. Determinants of foreign direct investment in Latin America. **Globalization, Competitiveness & Governability**, v. 4, n. 3, p. 116-133, 2010.

AYTUĞ, H. *et al.* Twenty years of the EU-Turkey customs union: a synthetic control method analysis. **Journal of Common Market Studies**, v. 55, n. 3, p. 419-431, 2017.

BEVAN, A.; ESTRIN, S.; MEYER, K. Foreign investment location and institutional development in transition economies. **International Business Review**, v. 13, 1, p. 43-64, 2004.

BILLMEIER, A.; NANNICINI, T. Assessing economic liberalization episodes: a synthetic control approach. **The Review of Economics and Statistics**, v. 95, n. 3, p. 983-1001, 2013.

BLONIGEN, B. A review of the empirical literature on FDI determinants. **Atlantic Economic Journal**, n. 33, p. 383-403, 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comunicado conjunto do presidente Jair Bolsonaro e do presidente Donald J. Trump. **Itamaraty, Notas à Imprensa**, 19 mar. 2019. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20186-comunicado-conjunto-do-presidente-donald-j-trump-e-do-presidentejair-bolsonaro-19-de-marco-de-2019>.

BRASIL a caminho da OCDE. **Agência CNI de Notícias**, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/brasil-a-caminho-da-ocde>.

CAMPOS, N.; CORICELLI, F.; MORETTI, L. Institutional integration and economic growth in Europe. **Journal of Monetary Economics**, n. 103, p. 88-104, 2019.

CAMPOS, N.; KINOSHITA, Y. **Why does FDI go where it goes?** New evidence from the transition economies. Washington, DC: International Monetary Fund, 2003. (Working Paper n. 3/228).

CARNEIRO, Mariana. Adesão à OCDE pode baixar juros da dívida brasileira, diz BC. **Folha de S. Paulo**, 28 fev. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/02/adesao-a-ocde-pode-baixar-juros-da-divida-brasileira-diz-bc.shtml>.

CLIFTON, J.; DÍAZ-FUENTES, D. The OECD and phases in the international political economy, 1961-2011. **Review of International Political Economy**, v. 18, n. 5, p. 552-569, 2011.

COZENDEY, C. O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos. **Cadernos de Política Exterior**, n. 8, p. 49-75, 2019.

GLAESER, E. *et al.* Do institutions cause growth? **Journal of Economic Growth**, n. 9, p. 271-303, 2004.

GODINHO, R. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional**: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a organização. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

MARIN, D.; IRAJÁ, V. Os benefícios para o Brasil da eventual entrada na OCDE. **Veja**, 17 jan. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/os-beneficios-para-o-brasil-da-eventual-entrada-na-ocde>.

MELLO, F. The OECD enlargement in Latin America and the Brazilian candidacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 2, p. 1-17, 2020.

MOTTALEB, K.; KALIRAJAN, K. Determinants of foreign direct investment in developing countries: a comparative analysis. **Margin**: The Journal of Applied Economic Research, v. 4, n. 4, p. 369-404, 2010.

NONNENBERG, M.; MENDONÇA, M. Determinantes dos investimentos diretos externos em países em desenvolvimento. **Estudos Econômicos**, v. 35, p. 4, p. 631-655, 2005.

NUNNENKAMP, P.; SPATZ, J. Determinants of FDI in developing countries: has globalization changed the rules of the game? **Transnational Corporations**, v. 11, n. 2, p. 1-34, 2002.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Report of the chair of the working group on the future size and membership of the organisation to council**: framework for the consideration of prospective members. Paris: OECD, 2017.

SÁEZ, R. La OCDE y el ingreso de Chile. **Estudios Internacionales**, n. 166, p. 93-112, 2010.

SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.

THORSTENSEN, V.; GULLO, M. **O Brasil na OCDE**: membro pleno ou mero espectador? São Paulo: FGV, 2018. (Working Paper n. 479).

ŽÚDEL, B.; MELIORIS, L. **Five years in a balloon**: estimating the effects of euro adoption in Slovakia using the synthetic control method. Paris: OECD, 2016. (OECD Economics Department Working Papers n. 1317).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos

Capa
Herllyson da Silva Souza

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
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. O Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI) tem como missão promover o debate sobre as relações internacionais do Brasil e o papel do país no mundo. A ênfase é em estudos de análise e avaliação da política externa brasileira, especialmente nas áreas de comércio exterior, cooperação internacional, governança global, integração regional, meio ambiente, relações bilaterais, relações com organizações internacionais e segurança internacional. Seu público-alvo são acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em espanhol, inglês ou português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a pelo menos um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema double-blind peer review, ou seja, os autores e os pareceristas não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter até 8 mil palavras, incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar, em página separada: *i)* título do trabalho em português e inglês, em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* resumo de até duzentas palavras, com a respectiva tradução para o inglês (abstract); *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, instituição(ões) de vinculação, endereço e e-mail. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. As submissões deverão ser feitas online pelo *e-mail*: bepi@ipea.gov.br

ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Ipea, com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

Composto em Adobe Garamond Pro 12 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

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.

APRESENTAÇÃO

BRASIL NA OCDE
Marcelo Barros Gomes
Pedro de Abreu e Lima Florêncio
Orlando Cesar de Souza Lima
Sônia Christina Brant Wolff
Renata Rocha Torres Amaral

ACESSÃO DO BRASIL À OCDE E A POLÍTICA FISCAL INTERNACIONAL BRASILEIRA
Sergio André Rocha

A ENTRADA DO BRASIL NA OCDE E SEUS ACORDOS DE INVESTIMENTO: OPORTUNIDADES PARA PROMOÇÃO DE INVESTIMENTO DIRETO DE BAIXO CARBONO
Fabio Costa Morosini
Laura Martins Miller

INCENTIVO TRIBUTÁRIO À INOVAÇÃO NO BRASIL: RECOMENDAÇÕES E MELHORIAS FRENTE ÀS DIRETRIZES DA ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO
Lucimara dos Santos D'Ávila

A ECONOMIA DIGITAL E A APLICABILIDADE DOS ELEMENTOS DE CONEXÃO DA RENDA NA TRIBUTAÇÃO DIRETA INTERNACIONAL
Wagner Patriota Lima da Silva

OCDE E GOVERNANÇA PÚBLICA: O BRASIL ESTÁ APTO A INTEGRAR A ORGANIZAÇÃO?
Maria Isabel da Cunha Mathias

O BRASIL E AS POLÍTICAS DE MENSURAÇÃO DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: O LEVANTAMENTO COBRADI E O MODELO TOSSD
José Alejandro Sebastian Barrios Díaz
Jhonatan do Rosario Ferreira

A ACESSÃO À OCDE PRODUZ ALGUM EFEITO SOBRE O INGRESSO DE INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO? UMA ANÁLISE DO CASO DO CHILE
André Pineli

ISSN 2176-9915

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA