

A nova POLÍTICA COMERCIAL do Brasil

Reflexões sobre o acordo
MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA

Sobre aceder a
OCDE

Integração birregional
com o acordo
MERCOSUL-EFTA

Subsídios agrícolas:
UMA TAREFA
INCONCLUSA NA OMC



2 Editorial

A nova política comercial do Brasil

Ricardo Markwald

4 Acordo Mercosul-EFTA

A nova política comercial do Brasil. Um olhar preliminar sobre tarifas

Fernando Coppe Alcaraz

12 Brasil na OCDE

Sobre aceder à OCDE

Carlos Márcio Cozendey

20 Subsídios Agrícolas na OMC

Subsídios Agrícolas: uma tarefa inconclusa da OMC

Alexandre Peña Ghisleni

28 Acordo Mercosul-União Europeia

Análise preliminar do acordo Mercosul-União Europeia

Marcelo José Braga Nonnenberg e Fernando José Ribeiro

40 Acordo Mercosul-União Europeia: reflexões a partir da perspectiva do Brasil

Lia Baker Valls Pereira

50 Acordo Mercosul-EFTA

Acordo Mercosul-EFTA: Completando a integração birregional

Jesica De Angelis, Belisario de Azevedo, Kathia Michalczewsky e Verónica Toscani

60 Investimento Externo

A propósito de investimentos

Renato Baumann

A nova política comercial do Brasil

A Reforma da Previdência e a Reforma Tributária são duas iniciativas que concentram os esforços do novo governo e, também, a atenção do público. No entanto, passos importantes têm sido dados em outras áreas de política como evidenciado pelos avanços examinados nos diversos artigos que compõem a presente edição da RBCE, com foco na política comercial e de negociações externas.

O fim das negociações para o estabelecimento de acordos entre o Mercosul e os países da União Europeia, assim como com os países da Associação Europeia de Livre Comércio não podem ser atribuídos à atual administração, haja vista os esforços realizados por governos anteriores, notadamente o governo Temer, e pelos demais parceiros do Mercosul. Em mais de uma ocasião as negociações, principalmente com a União Europeia, tinham chegado a seu termo sem que fosse possível dar o arremate final. A concretização de ambos os acordos com o anúncio do fim das negociações é, portanto, mérito da atual administração, embora subsistam fundamentadas dúvidas sobre a efetiva assinatura de tais acordos em virtude de anunciadas e previsíveis resistências tanto de parceiros europeus como do Mercosul. Os três artigos incluídos nesta edição da RBCE, com foco em tais acordos, descrevem o escopo daquilo que foi acordado, comentam os compromissos assumidos nas diversas disciplinas e apontam potenciais ganhos e eventuais desafios para o Brasil e o Mercosul, com base nas informações divulgadas pelos governos, ainda que pouco detalhadas. Os autores evitam, contudo, tecer considerações sobre a “economia política” da assinatura dos acordos, processo que demandará no mínimo dois anos.

A política tarifária é outra área da política comercial em que há novidades. O artigo de Fernando Alcaraz descreve as mudanças promovidas em alguns instrumentos de proteção tarifária e enfatiza a nova orientação de política promovida pelo atual governo. O objetivo explícito da política comercial brasileira passou a ser o de reduzir e normalizar a Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, de forma gradual e concomitante com outras reformas, notadamente a tributária, objetivando minimizar custos para consumidores e empresas e contribuir para o aumento da produtividade. Em uma primeira etapa, o Brasil começa a explorar as margens de liberdade disponíveis no âmbito do Mercosul promovendo alterações tarifárias pontuais. Assim, no caso da lista brasileira de exceções à TEC, o governo tem promovido a redução de cerca de vinte itens tarifários. A flexibilidade concedida ao Brasil para efetivar reduções tarifárias por motivos de abastecimento também tem sido utilizada com o mesmo objetivo, assim como a ampliação do mecanismo de concessão de ex-tarifários que aponta reduzir o custo de importação de bens de capital e bens de informática e telecomunicações. A essas mudanças pontuais, embora com impacto não desprezível para a redução de custos das empresas, o Brasil, atualmente em exercício na presidência *pro tempore* do Mercosul, deverá adicionar mais uma iniciativa: apresentar e negociar com seus parceiros uma proposta gradual de redução e racionalização da TEC. O resultado dessa negociação é incerto, mas é inegável que o processo de abertura da economia começa a avançar. *Eppur si muove!*

O processo de acesso à OECD não é uma negociação comercial, mas representa, sem dúvida, um instrumento muito valioso a contribuir com a inserção internacional do Brasil. De fato, como salientado no artigo do embaixador Carlos Márcio Cozendey, haveria benefícios tangíveis para o país com a sua entrada no organismo: influência na elaboração de normas; participação na sua gestão e no secretariado; cobertura do país nos estudos e inclusão nas bases de dados que permitam comparações de políticas com os demais membros; participação em esquemas de reconhecimento mútuo e consolidação de um ambiente favorável aos negócios, comparável aos dos países mais desenvolvidos.

A recente indicação da Romênia e da Argentina e a não indicação do Brasil para a mais recente leva de países escolhidos para iniciar o processo formal de acesso à OECD tem levantado dúvidas sobre o apoio norte-americano à candidatura do Brasil. O artigo publicado nesta RBCE foi redigido antes de tal indicação ter sido anunciada. Contudo, ele explica em detalhe os interesses contrapostos envolvidos no processo de indicação, contribuindo para relativizar a frustração gerada pelo adiamento do processo de acesso do Brasil.

A presente edição da RBCE inclui ainda dois artigos de interesse: o primeiro faz um exame da agenda inconclusa de liberalização do comércio agrícola na OMC, com foco no apoio doméstico brindado aos produtores agrícolas nos principais países que ainda fazem extenso uso de subsídios nessa área; e o segundo, uma descrição de novos mecanismos destinados a facilitar o processo de atração de fluxos de investimentos externos para o Brasil.

Boa leitura!

Ricardo Markwald

Diretor geral da Funcex



Sobre aceder à OCDE



Carlos Márcio
Cozendey

Carlos Márcio Cozendey
é delegado do Brasil junto às Organizações
Internacionais Econômicas sediadas em Paris

Em artigo recente,¹ descrevi a situação atual do pedido brasileiro de acesso à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apresentado em 2017, e discuti brevemente o engajamento do Brasil com a organização, que vem dos anos 1990, as vantagens desse engajamento e as razões para tornar-se membro. Sem retomar toda a descrição e histórico, resumo a seguir onde estamos nesse processo, antes de discutir a questão das vantagens da acesso com exemplos concretos.

O pedido de acesso do Brasil está inserido no que pode ser considerado o terceiro grupo de acessões² (ou terceira onda para os que preferam metáforas dinâmicas). Este grupo envolve as acessões deflagradas a partir de 2007, em decorrência da pressão da União Europeia (UE) pela entrada na OCDE de todos os países que passaram a fazer parte da UE a partir de 2004 e ainda não eram membros da organização. A objeção de vários membros da OCDE ao automatismo dessa pretensão levou à definição de critérios gerais para futuras acessões, recolhidos no chamado Relatório Noboru, nome do presidente do grupo de trabalho que conduziu a reflexão.³ O relatório, de 2004, expressa a necessidade de que a OCDE equilibre o objetivo de “fortalecer sua competência e influência global” com o de “minimizar e controlar possíveis efeitos negativos que uma membresia mais ampla pode causar”. Ao mesmo tempo, estabelece que os candidatos que interessariam à organização são países que: (a) tenham visão de mundo similar (*like-mindedness*); (b) sejam atores significativos (*significant player*); (c) tragam benefício mútuo (*mutual benefit*) e (d) promovam diversidade geográfica e de experiências (*global considerations*) – na prática, exigência considerada, naquele momento pelos não europeus, de equilíbrio entre candidaturas europeias e candidaturas de outras regiões.

Após três anos adicionais de discussão, os membros da OCDE iniciaram o terceiro grupo de acessões e aceitaram as seguintes candidaturas (ano da conclusão do processo de acesso entre parênteses):

2007 – União Europeia: Eslovênia (2010) e Estônia (2010)

Europa: Rússia (suspensão em 2014)

Não europeus: Chile (2010) e Israel (2010)

.....
Nota: As opiniões emitidas neste artigo não são necessariamente as do Ministério das Relações Exteriores.

¹ Cozendey, C. M. 2019. O pedido de acesso do Brasil à OCDE: onde estamos. **Cadernos de Política Exterior**, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Brasília, DF: FUNAG, v. 5, nº 8, p. 49-78, ago.

² *Ibidem*.

³ OECD. 2004. *A Strategy for Enlargement and Outreach*. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/15/37434513.pdf>. Acesso em: 03/07/2019.



2013 – União Europeia: Letônia (2016)

Não europeu: Colômbia
(2018 – protocolo ainda não ratificado)

2015 – União Europeia: Lituânia (2018)

Não europeu: Costa Rica (em curso)

Ao mesmo tempo, em 2007, a OCDE convidou África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia a um engajamento ampliado com a organização,⁴ redimensionado como parcerias-chave (*key partners*) em 2012.⁵

Como se vê, os países aceitos com posterioridade ao Relatório Noboru são bastante variados se analisados à luz dos critérios ali definidos. A única constante é que para cada membro da UE que foi aceito como candidato, abriu-se um processo de acessão para um não europeu, numa aplicação estrita do critério de equilíbrio geográfico. A Rússia entra nessa equação em via paralela, na medida em que a aceitação de sua candidatura acompanhava a tentativa de atração do país, consubstanciada na

extensão do G7 em G8. O processo já enfrentava dificuldades quando foi suspenso em 2014 pela reação dos membros à anexação da Crimeia.

O grupo de acessões iniciado em 2007, além disso, seguiu regras sistematizadas,⁶ que codificaram um procedimento mais estrito do que o das acessões do grupo precedente, com exame de um escopo mais amplo de políticas dos países candidatos. O procedimento básico de acessão envolve o exame das políticas e legislação do país candidato por 20 a 25 diferentes comitês, conforme definido em um *roadmap* acordado entre os membros no momento do início do processo de acessão. Em cada um desses comitês é avaliada a conformidade das políticas e práticas do país candidato com os princípios que orientam os trabalhos dos referidos comitês e com o previsto nas hoje 253 recomendações, decisões, declarações, tratados e entendimentos que compõem o patrimônio normativo da organização (o chamado *acquis*). Em função desse exame, os comitês podem fazer, eventualmente, demandas de modificação de legislação ou ajuste de políticas. Somente, portanto, após o início do processo de acessão é possível saber se, na opinião dos membros, são necessárias modificações na legislação e políticas do país candidato e de que tipo, para que se considere que há convergência com o *acquis* da OCDE. Não procede, assim, que já exista uma lista definida e extensa de demandas de modificação legislativa como condição para acessão do Brasil à OCDE. Ao contrário, ao menos na análise dos órgãos brasileiros, existe um elevado grau de convergência entre a legislação e políticas brasileiras e o patrimônio normativo da OCDE.

Antes de solicitar acessão à OCDE, o governo brasileiro conduziu em 2017 uma análise do *acquis* em que, para cada instrumento normativo da organização, os ministérios e agências pertinentes identificaram se havia incompatibilidade com a legislação brasileira vigente ou se encontravam dificuldades no conteúdo da norma à luz das políticas que o órgão aplicava ou considerava adequado aplicar. Em 2018, os instrumentos nos quais haviam sido encontradas maiores dificuldades foram objeto de um novo exame e se buscou compatibilizar as

⁴ OECD. 2007. *Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement* – C/MIN(2007)4/FINAL. Disponível em: <https://www.oecd.org/legal/41462458.pdf> [www.oecd.org/legal/C\(2013\)58-FINAL-ENG.pdf](http://www.oecd.org/legal/C(2013)58-FINAL-ENG.pdf). Acesso em: 03/07/2019.

⁵ OECD. 2012. *The OECD's Relations with its Key Partners*. Disponível em: <http://www.oecd.org/general/50452501.pdf>. Acesso em: 30/09/2019.

OECD. C/MIN(2012)10/FINAL. *2012 Ministerial Council Statement*. 2012. Disponível em: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=c/min\(2012\)10/final&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=c/min(2012)10/final&doclanguage=en). Acesso em: 30/09/2019.

⁶ OECD. 2007. *A General Procedure for Future Accessions* – C(2007)31/FINAL. Disponível em: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=C\(2007\)31/Final](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=C(2007)31/Final). Acesso em: 03/07/2019.

posições dos diferentes órgãos internos com competência na matéria quando havia divergência de avaliação. À luz dessa análise, identificou-se que o Brasil converge com a OCDE em 87% dos instrumentos, enquanto em outros 3% há concordância com o conteúdo, mas seriam necessárias alterações normativas em algum nível. Em apenas 10% dos instrumentos, portanto, será necessário um esforço maior de negociação ou alteração de políticas ou instrumentos legais.

Naturalmente, os membros da OCDE podem não concordar com a avaliação brasileira, ou podem realizar demandas que não sejam previsíveis diretamente da letra dos instrumentos normativos, já que o exame vai além da compatibilidade da legislação. O alcance preciso desses ajustes só será conhecido, contudo, após o início do processo. Ao longo do tempo, além disso, os *roadmaps* estabelecidos para cada acessão têm agregado novas exigências e ampliação de cobertura de políticas a serem examinadas. Igualmente, tem-se procurado reduzir o espaço para ajustes pós-acessão, aumentando a pressão por efetivação das modificações antes da conclusão do processo.

Assim, além de uma coordenação ampla no interior do Executivo, o processo de acessão à OCDE exigirá também que o Legislativo se interesse pelo processo, não apenas para aprovação do protocolo de acessão, mas para eventual necessidade de modernização das legislações durante o processo. O processo de acessão é uma revisão geral das políticas públicas do país candidato e permite que este compare suas práticas com as melhores práticas dos membros da OCDE, facilitando a identificação de legislação e práticas ultrapassadas e o aperfeiçoamento das políticas nacionais. Nesse processo não há imposições, no sentido de que a OCDE ou seus membros obriguem um país a realizar modificações de legislação e políticas, já que a organização não possui poder de sanção nem em relação aos membros, muito menos em relação aos que ainda não o são. Em todos os casos, será o processo democrático interno que comandará a decisão sobre as modificações a efetuar.

O limite das modificações de política e legislação que resultará do processo de acessão será dado pelo balanço entre, de um lado, o desejo do país candidato em tornar-se membro (relacionado às vantagens identificadas na acessão) e, de outro, as demandas de modificações que considere inadequadas. Cabe retirar deste cálculo as modificações que sejam desejadas e se beneficiem da

utilização do processo de acessão como uma meta motivadora para a modernização e reforma de políticas.

No outro sentido, as demandas dos membros terão limite no seu interesse com relação à entrada do Brasil na OCDE. Afinal, é preciso estar consciente de que o seu ingresso traz benefícios para a organização e seus membros, aí incluídos os decorrentes do alinhamento de políticas com as práticas dos membros, que abrem oportunidades de cooperação, comércio e investimentos, mas também os decorrentes do fortalecimento da influência global da OCDE. Com efeito, o Brasil é um dos países que melhor atende aos critérios do Relatório Noboru, em especial os de ator significativo e de benefício mútuo. Demandas excessivas que terminariam por afastar o Brasil da OCDE se fariam em prejuízo dos próprios membros e da organização.

Entretanto, como se pode ver pelo atual impasse em torno do início do processo de acessão, nem sempre o que pareceria lógico prevalece. Quando o Brasil solicitou iniciar o processo de acessão, em maio de 2017, já havia cinco outras candidaturas em exame: Argentina, Bulgária, Croácia, Peru e Romênia, compondo assim um conjunto de três países da UE e três não europeus. No exame destas candidaturas, contrapõem-se duas visões principais sobre a estratégia que a organização deve seguir. Um bom número de países entende que a organização, mesmo não tendo o objetivo de expansão universal, dever-se-ia expandir, sempre respeitando os critérios técnicos de convergência de políticas, de modo a manter a relevância global e o alcance amplo dos padrões que produz. Tem sido, na discussão recente, a posição da UE, que, até mesmo para assegurar as candidaturas de seus membros, defende o início dos seis processos de acessão em discussão. Um outro grupo de países, cuja maior expressão são os Estados Unidos, defende uma expansão mais gradual e controlada, já que privilegia a homogeneidade dos membros, que favoreceria a obtenção de consensos sobre as políticas públicas discutidas.

As tensões entre essas duas visões levaram os membros a preceder à discussão dessas candidaturas específicas pela definição, em 2017, de um novo *framework* de pré-requisitos técnicos, expressos em termos de recomendações e decisões do *acquis* com as quais os pré-candidatos deveriam se comprometer antes mesmo de ter sua pré-candidatura examinada.⁷ Isso de pouco adiantou para avançar uma decisão, já que as avaliações realizadas

⁷ OECD. 2017. *Framework for the Consideration of Prospective Members* – C-MIN-2017-13-EN. Disponível em: <https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-13-EN.pdf>. Acesso em: 04/07/2019.

indicaram que os seis países, em graus variados, teriam já bom cumprimento dos critérios do *framework*. A discussão permaneceu, portanto, no plano político da obtenção do consenso entre os membros necessário para a tomada de decisão.

Depois de idas e vindas, hoje o Brasil tem o apoio declarado de todos os países para iniciar o processo de acesso, mas os membros não alcançaram consenso sobre que países seriam convidados a iniciar o processo e em que datas. As últimas discussões, de setembro de 2019, indicam que os Estados Unidos seguem defendendo uma expansão muito gradual, com um primeiro passo modesto, envolvendo o início do processo de acesso da Argentina, como originalmente proposto, e, como concessão à paridade não europeus/europeus, o da Romênia. A posição norte-americana continua a enfrentar resistência da UE, que defende que haja indicação clara de que a discussão das outras candidaturas não será interrompida. Na prática, não houve ainda qualquer decisão sobre início de novos processos de acesso.

Nesse cenário, enquanto a via dos procedimentos formais segue fechada, o Brasil tem procurado atuar na substância da aproximação com a OCDE. Isto significa, por um lado, densificar e intensificar a participação nas instâncias da OCDE. O Brasil participa de atividades na OCDE desde os anos 1990, quando entrou como membro (o que se denomina *associate*) do comitê do aço. Hoje, o Brasil já participa formalmente como *participant* (observador) ou *associate* de 30 comitês e grupos de trabalho e seus órgãos subsidiários. Tem acompanhado como *invitee* (convidado) todos os demais comitês e muitos dos grupos de trabalho. Por outro lado, tendo em vista a identificação da elevada convergência já existente com os instrumentos normativos da OCDE mencionada acima, optou-se por intensificar as demandas de adesão a instrumentos específicos, selecionando aqueles que a análise interna apontou como já sendo integralmente cumpridos e a adesão imediata aos quais, portanto, não demandaria nenhuma ação ou ato normativo adicional aos correntes. Como resultado dessa estratégia, o Brasil passou de 34 adesões a instrumentos da OCDE no momento do pedido de acesso, em maio de 2017, a 81 instrumentos, ou seja, 32% do total das normas da OCDE.

Isso não significa que a OCDE já tenha realizado, em todos os casos, um exame da conformidade da legislação e práticas brasileiras com o previsto nos instrumentos, mas apenas que os membros reconhecem o interesse do Brasil em manter o alinhamento já identificado com es-

ses instrumentos. A adesão formal ao instrumento, por outro lado, sinaliza aos membros dos comitês a extensão em que consideramos já coincidir com as práticas da organização.

Em alguns casos, no entanto, a adesão aos instrumentos, ou a mudança de *status* nos comitês, implicou um exame mais aprofundado das políticas brasileiras por meio da realização de estudo ou revisão pelos pares (*peer review*). Em 2018, por exemplo, o processo de elevação da participação do Brasil no Comitê de Política da Concorrência para *associate*, implicou a realização de *peer review* da política, legislação e institucionalidade brasileiras nessa área e levou também ao reconhecimento da adesão aos instrumentos correlatos aos quais o Brasil ainda não tinha aderido.

A questão que se coloca com frequência nesse contexto é por que, se o Brasil tem essa possibilidade de participar ativamente dos trabalhos da OCDE sem ser membro, é relevante buscar o *status* adicional de membro pleno da organização e passar por todo o processo de acesso?

Como assinei no artigo já mencionado,⁸

Se o engajamento nas atividades da OCDE *per se* traz vantagens, em praticamente todas as áreas indicadas acima há um benefício adicional na participação como membro pleno. Tendo em vista o papel da OCDE como um dos centros de gestão da economia internacional e como *agenda setter*, há um benefício global em aumentar significativamente o peso do país na definição das prioridades e linhas de ação da Organização.

O artigo identifica, igualmente, de maneira não exaustiva, uma série de benefícios específicos que vale listar aqui novamente:

- a) influência ampliada na elaboração de normas;
- b) participação da gestão da OCDE via conselho, orçamento e participação no secretariado;
- c) cobertura automática pelos estudos da OCDE e inclusão sistemática nas bases de dados que permitem comparações de políticas e resultados com outros países;
- d) participação em esquemas de reconhecimento mútuo;

⁸ Cozendey, C. M. 2019. O pedido de acesso do Brasil à OCDE: onde estamos. **Cadernos de Política Exterior**. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Brasília, DF: FUNAG, v. 5, n. 8, p. 49-78, ago.

e) possibilidade de tornar-se membro da Agência Internacional de Energia;

f) consolidação de um ambiente favorável aos negócios comparável aos dos países mais desenvolvidos.

A lista mistura elementos de distintos graus de importância e alcance. Os dois primeiros são a chave simples, mas de amplo alcance, da diferença entre ser membro ou não da organização, já que ligados diretamente às suas funções de criação de padrões e regimes de aplicação global e de proposição e definição de agendas internacionais (*agenda setter*). O terceiro refere-se ao campo do aperfeiçoamento contínuo de políticas que a participação na OCDE favorece, em função da cobertura sistemática do país membro nos estudos e evidências comparadas da OCDE. O quarto tem um efeito prático sobre fluxos de comércio e investimento, enquanto o quinto tem interesse elevado, mas setorial. O último item é praticamente um resultado do processo de acesso em si, mais do que da condição futura de membro, na medida em que o processo de acesso implica um grande exercício de *benchmarking* e reflexão sobre as políticas públicas e a legislação subjacente.

As vantagens em ser membro pleno da OCDE também podem ser demonstradas por meio de exemplos concretos, como os três mencionados a seguir, que ilustram claramente a diferença entre sê-lo ou não:

1. O Foro Global sobre Transparência e Troca de Informações Tributárias

Quase todos os comitês da OCDE organizam anualmente um “Foro Global” sobre sua temática. Em geral, trata-se de uma reunião ao estilo seminário, da qual participam além dos membros da OCDE, representantes de países convidados para a ocasião, da academia, do setor privado, da sociedade civil. A pauta se articula em torno dos principais temas que estão sendo tratados no respectivo comitê e é normal que sejam apresentados estudos concluídos ou em elaboração pelo secretariado da OCDE e em discussão no comitê, ao lado de trabalhos, apresentações e comentários dos demais convidados. Trata-se, em geral, de uma lógica de transparência, interação com atores externos a OCDE e, sobretudo, *outreach*, ou seja, divulgar os estudos e padrões da organização aos não membros, naturalmente com a intenção de que sejam conhecidos e, conforme o caso, adotados.

Desde o início dos anos 2000 foi organizado um Foro Global sobre Transparência e Troca de Informações Tributárias, que logo passou a ter características diferentes das descritas acima e mais similares a um foro regular de cooperação intergovernamental entre países membros e não membros da OCDE. Em 2009, no contexto da crise econômica global, o G20 impulsionou a reestruturação do Foro para uma atuação mais incisiva no combate a fraude e evasão fiscais. A mecânica principal para isso foi a realização de *peer reviews* dos participantes para avaliar se sua legislação e práticas eram suficientes para uma troca de informações tributárias adequada, que permitisse aos demais países evitar que as pessoas físicas e jurídicas sob sua jurisdição enviassem ao país examinado recursos em segredo, colocando-os fora do alcance do controle tributário. Esses exames avaliam a disponibilidade de informação, o acesso à informação e o grau de troca de informações efetivo de cada país. Com base nessas avaliações, passou a ser identificado (hoje por meio de *rankings*) o grau de conformidade de cada país com as normas de troca de informações estabelecidas pela OCDE.

Embora, como se saiba, a OCDE não seja uma organização de alcance universal quanto a seus membros, a avaliação é realizada utilizando como referência o que o Foro denomina *international standard* sobre troca de informação tributária. Inicialmente, tratava-se do padrão para a troca de informação tributária sob demanda estabelecido na 2002 OECD’s Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters e seu respectivo comentário e no Art. 26 da OECD Model Tax Convention on Income and on Capital e seu comentário atualizado em 2012. Por sua vez, a troca automática de informações tem como padrão os *Common Reporting Standards* aprovados pelo Conselho da OCDE em 2014. Sob a impulsão do G20, o Foro realizou exames de *peer review* dos seus membros, e também de não membros, quanto à conformidade com o padrão de troca de informação tributária sob demanda e, a partir de 2020, fará o mesmo com a troca automática de informações tributárias. Esses exames não só avaliam legislação e prática dos países, mas também realizam recomendações de aperfeiçoamento e mudança de legislação para alcançar a conformidade total com o padrão.

Repare-se que as normas de base para os exames são normas da OCDE, aprovadas pelo Conselho da OCDE,⁹ e não tratados internacionais aceitos formalmente por

⁹ Por exemplo: *Declaration on Automatic Exchange of Information in Tax Matters*. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0404>. Acesso em: 29/09/2019 e *Recommendation of the Council on the Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0407>. Acesso em: 29/09/2019.

todos os membros do Foro, que hoje são 157. Embora mais recentemente haja tendência de maior discussão das normas pelo foro, elas surgem de um processo de discussão nos comitês e grupos de trabalho da OCDE. Com a absorção dessas normas pelo G20, houve um processo de maior incorporação às discussões dos países do G20 que não são membros da OCDE, mas, formalmente, a última palavra segue sendo dos membros da OCDE. E também a primeira palavra: os membros da OCDE retiveram a capacidade de definir a direção e o alcance das discussões, pois as propostas de normas surgem do trabalho do secretariado da OCDE sob orientação e mandato de seus membros, refletindo seus interesses e preocupações. Seguem esse mesmo processo de gestação os comentários, termos de referência e manuais para guiar a interpretação e aplicação dos padrões e definir a mecânica dos *peer reviews*.¹⁰ Assim, seja ao início do processo, definindo os temas e tarefas que serão desenvolvidas pelo secretariado, seja ao final, na aprovação dos instrumentos e documentos auxiliares, os membros da OCDE possuem nítida vantagem em termos de influência sobre processo e conteúdo.

A influência do foro vai muito além dos países da OCDE, e países não membros acabaram por se submeter aos *peer reviews*, por aceitar serem examinados segundo regras não criadas por eles e ainda por modificar suas respectivas legislações e procedimentos para adequar-se. Isto decorre, naturalmente, do peso econômico e político dos membros da OCDE, aqui reforçados pelos membros do G20, e, nesse caso específico, da força destes países como centros financeiros, que permite a suas autoridades de supervisão um alcance muito além de suas jurisdições. Estar numa lista de desconformidade no foro de troca de informações tributárias hoje, praticamente inviabiliza a atuação internacional de bancos e outras empresas do mercado financeiro sediadas no país desconforme, além de trazer prejuízo reputacional que afasta investidores. Assim, pouco a pouco, os centros financeiros internacionais cujo modelo estivesse em parte baseado no segredo bancário foram modificando sua legislação e práticas, sob pressão da OCDE e do G20. A modificação de postura dos países do G20, por sua vez, decorreu da pressão fiscal gerada pela crise de 2008, que

os obrigou a elevar a intensidade da luta contra a fraude e a evasão fiscal. As normas de base, contudo, ou já existiam, tal como definidas pelos membros da OCDE, ou foram produzidas e aprovadas sob controle dos membros da OCDE. Em qualquer caso, como não membro da OCDE, a influência do Brasil no processo decisório do conjunto de regras que tendem a pautar o sistema de tributação internacional é muito mais reduzida.

2. A Recomendação do Conselho sobre Inteligência Artificial¹¹

Um dos pontos altos da reunião ministerial do Conselho da OCDE de maio de 2019 foi a aprovação da recomendação sobre inteligência artificial. O texto estabelece definições básicas sobre o tema e princípios para *responsible stewardship of trustworthy AI*: inclusividade, valores centrados no humano, transparência e explicabilidade, robustez e segurança, prestação de contas (*accountability*). Em sua seção 2, oferece princípios que deveriam ser seguidos na elaboração de políticas nacionais sobre o tema. Os próximos passos na OCDE certamente levarão a um detalhamento dos princípios, estabelecimento de diretrizes para sua aplicação etc. A intenção da OCDE é que esses princípios guiem a elaboração das políticas nacionais na matéria e sejam tão influentes como foi a seu tempo a Recomendação sobre Proteção da Privacidade e Fluxo Transfronteiriço de Dados Pessoais,¹² de 1980, que está na origem das legislações de proteção de dados dos países da OCDE. A tendência é que os princípios definidos pela OCDE, que foram em seguida avalizados pelo G20, pautem as discussões internacionais sobre o assunto.

Temos aqui, portanto, a OCDE liderando uma discussão intergovernamental sobre tema contemporâneo de grande importância, na fronteira das políticas públicas. Tratando-se de uma área em que estratégias e iniciativas de promoção ainda estão em desenho ou são recém-adotadas e em que a discussão sobre o que, se e de que forma regular são recentes, os princípios da OCDE podem ter impacto na forma como esta tecnologia se desenvolverá e como se integrará a outros campos de políticas públicas. Adotados pelos países que possuem atividades relevantes no desenvolvimento da inteligência artificial, os

¹⁰ OECD. 2016. *Exchange of Information on Request: Handbook for Peer Reviews 2016-2020*. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-handbook-2016.pdf>. Acesso em: 30/09/2019.

OECD. 2016. *2016 Terms of Reference to Monitor and Review Progress towards Transparency and Exchange of Information on Request for Tax Purposes*. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/publications/terms-of-reference.pdf>. Acesso em: 30/09/2019.

OECD. 2018. *The framework for the full AEOI reviews: the Terms of Reference*. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-terms-of-reference.pdf>. Acesso em: 30/09/2019.

¹¹ Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>. Acesso em: 29/09/2019.

¹² Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0188>. Acesso em: 29/09/2019.

princípios tendem a enquadrar o que será considerado legítimo ou não nesse campo. A relevância de participar do exercício e de seus desdobramentos, portanto, parece inquestionável.

Por isso, o Brasil procurou participar ativamente do exercício, esteve representado no grupo de peritos que ajudou a elaborar a recomendação, aderiu à recomendação desde sua aprovação e teve posição de destaque na cerimônia de adoção, em “representação” sem mandato dos países não membros da OCDE. Na qualidade de não membro, contudo, o Brasil, embora tenha sido ouvido, não teria como bloquear qualquer decisão sobre um ponto específico da recomendação, já que as decisões na OCDE são tomadas por consenso, mas consenso entre os membros. Como não membro, o país não tem como assegurar que seus interesses sejam plenamente contemplados nas negociações de um instrumento da OCDE. A depender do interesse dos membros na adesão do Brasil, enquanto não membro, a uma recomendação ou decisão, haverá, naturalmente, maior poder de barganha para contemplar as propostas e recusas brasileiras. Mas, no frígido dos ovos, o Brasil será contornado e ignorado se buscar obstaculizar uma decisão de interesse dos membros, em especial dos mais poderosos.

A diferença entre membros e não membros no caso da OCDE é acentuada ainda pela dinâmica de trabalho da organização. A negociação de uma norma na OCDE não costuma passar por um processo de negociação detalhada em sala de um texto palavra a palavra, como em outros processos internacionais. O processo é altamente concentrado no presidente e no *bureau* (comitê diretor) dos comitês, posições reservadas, via de regra, aos membros da organização. Em geral, a proposta em si de produzir uma norma surge da interação entre *bureau* e secretariado, sendo depois testada no plenário dos comitês com pouca chance de rejeição, mesmo quando uma ou outra delegação manifesta dúvidas sobre a oportunidade do exercício. Em seguida, em muitos casos, o secretariado convoca um grupo de peritos, intergovernamental, governamental ou misto. Aqui também, o normal é que os egressos de países membros sejam privilegiados em relação aos não membros que porventura participem do exercício. Com base na interação entre grupo de peritos e secretariado, ou diretamente entre secretariado e *bureau*, é então formulada uma primeira versão do projeto de recomendação ou decisão. O projeto é, então, submetido a comentários em plenária e por escrito nos grupos de trabalho ou comitês, e esses comentários são processados pelo secretariado e levados ao *bureau* sob a forma de novas propostas. Seguem-se duas

ou três rodadas como esta a partir dos textos reformulados à luz dos comentários recebidos, sempre precedidos pela consulta com o *bureau*.

Como resultado, embora tenha hoje, como *Key partner*, possibilidade de contribuir com discussões e de participar dos *bureaux* de comitês em que somos *associate* (Comitê do Aço, Comitê de Política de Concorrência, por exemplo), o Brasil tem, na maioria dos casos, pouca influência nas fases decisivas de elaboração de recomendações e decisões que se tornarão padrões internacionais *de facto*. Como membro, o Brasil passaria a ser elegível para a presidência e para os *bureaux* de todos os comitês e grupos de trabalho e, nesse sentido, a ter maior participação na busca de um consenso que preserve interesses em jogo.

Em termos concretos, embora o Brasil tenha sido ouvido no processo de elaboração da Recomendação sobre Inteligência Artificial, teve pouca participação em seu desenho e no núcleo do processo decisório. O interesse dos membros e do secretariado na participação do Brasil, inclusive para facilitar sua posterior adoção pelo G20, e a própria natureza do instrumento (mais genérico e orientador) permitiu, nesse caso, que o país participasse naturalmente e sem maiores dificuldades da construção do consenso, sem maior dificuldade, o que está longe de garantido em todos os casos.

3. A base de dados sobre restrições à exportação

O Comitê de Comércio da OCDE, no qual o Brasil é há muitos anos *participant*, é um dos mais tradicionais da OCDE, mas não é a origem de número relevante de instrumentos normativos. Com efeito, os temas debatidos e estudados no comitê eram tradicionalmente deslocados para negociação no GATT, hoje OMC, onde se transformavam em compromissos. O Comitê teve sempre um papel, por meio de seus estudos e discussões, de definição de agenda, amadurecimento de conceitos, levantamento de dados e avaliação pré-negociação, mas não de negociações comerciais. Não há na OCDE negociação de liberalização comercial, redução de tarifas, compromissos de serviços ou normas sobre defesa comercial.

O que o foro permite então é o estudo e discussão dos temas da vanguarda dos acontecimentos na área do comércio internacional, o debate não negociador de temas novos e ainda a discussão ou estudo de temas não necessariamente novos, mas que não encontram espaço na agenda da OMC.

É nesse contexto que a OCDE vem desenvolvendo sua base de dados e iniciou um projeto para mapear e detalhar as restrições comerciais impostas pelos países às

suas exportações. O trabalho reflete a preocupação tradicional de grandes importadores de recursos naturais, como os países europeus, que adquiriu atenção renovada em face de certas restrições enfrentadas por materiais de interesse industrial estratégico, como terras raras, mas cujo disciplinamento nunca avançou no GATT/OMC.

A intenção da OCDE é que a base de dados contemple países não membros com participação importante no comércio internacional, como o Brasil. Para a obtenção dos dados primários, o secretariado da OCDE estabeleceu os parâmetros e solicitou aos países membros que lhe encaminhassem os dados com as informações sobre as restrições comerciais que aplicam a suas exportações. No caso de países não membros, porém, a OCDE contratou consultores para prepararem os dados.

Ora, como o Brasil participa das discussões no Comitê de Comércio e em seu grupo de trabalho técnico, quando o tema foi apresentado, questionei, à frente da delegação brasileira, por que um país que participava regularmente das atividades do comitê, como o Brasil, não tinha sido solicitado também a fornecer os próprios dados, e indiquei nossa disponibilidade para fazê-lo. O secretariado, com beneplácito do presidente do comitê, limitou-se a indicar que o procedimento já estava em curso e que os dados fornecidos pelo consultor seriam apresentados ao Brasil para verificação. Com efeito, recebemos recentemente os dados para revisão, o que foi feito pelo Ministério da Economia junto com a equipe em Paris. As informações em si foram consideradas corretas, porém, verificamos que os consultores incluíram, nos dados sobre o Brasil, medidas consideradas fora do escopo do exercício e que não foram incluídas pelos membros, tais como medidas adotadas por razão de segurança nacional ou relativas a material de indústria nuclear. Como a base de dados será certamente utilizada para análises comparativas ou elaboração de índices de restritividade, do que adviriam resultados distorcidos contra o Brasil, estamos solicitando sua correção, mas nada garante que o secretariado efetuará os ajustes necessários.

O secretariado justifica o recurso a consultores nesses casos pelo fato de que não há um exame e um conhecimento regular das fontes de dados nos não membros, pelo que poderiam ser menos confiáveis, além de não haver em muitos casos colaboração do não membro. Justificado ou não, o fato é que nesse, como em outros casos, há uma diferenciação de tratamento de membros e não membros, totalmente sob controle dos membros. Como se viu, mesmo quando há participação nos comitês, as observações e opiniões dos não membros podem não ser levadas em conta sem que se possa fazer muita coisa.

O tema não é menor. Os resultados dos exames, índices, estudos, comparações, realizados pela OCDE nas mais diversas áreas, são parte da formação da opinião e da imagem internacional sobre o Brasil, com alcance junto a outras organizações, governos, academia e imprensa. Assim, distorções resultantes do tratamento diferente de não membros quanto a dados, discussão de metodologias e outros aspectos podem ter um impacto negativo efetivo.

CONCLUSÃO

Ciente da importância de ampliar o alcance de suas normas e parâmetros para além do círculo fechado de seus membros, a OCDE foi encontrando, ao longo do tempo, formas de acomodar distintos patamares de colaboração com não membros. Na qualidade de *key partner*, o Brasil tem aproveitado esta flexibilidade e procurado tanto beneficiar-se dos trabalhos da organização, quanto contribuir com suas discussões. Embora seja possível desenvolver distintos modelos de cooperação com a organização como não membro, a condição de membro pleno traz vantagens adicionais significativas, uma vez que se reconheça o papel da OCDE na formação e gestão de padrões e regimes internacionais. Tendo em vista que o poder econômico e político de seus membros, em muitos casos, assegura a vigência desses padrões e regimes em nível global, o interesse na acessão à OCDE fica claro.

O processo de acessão além disso, como assinalado, é um grande exercício de avaliação de políticas públicas e um objetivo mobilizador para aperfeiçoá-las. O esforço de mudança necessário será maior ou menor dependendo da área, mas os exemplos mencionados e a experiência de outros países de acessão recente não deixam dúvidas de que o processo resultará em melhores políticas e aumento da influência internacional do Brasil. Apesar dos avanços já realizados, se olharmos as comparações de dados em que a OCDE já inclui o Brasil, veremos que na maioria dos casos estamos no terço inferior dos indicadores, demonstrando bastante espaço para avançar. A OCDE, por sua vez, encontra nesse momento no Brasil um governo comprometido com o processo de acessão e receptivo a tudo que auxilie as reformas que deseja fazer nas políticas públicas. É tempo de caminhar.