

INDICADORES
QUANTITATIVOS DA

OCDE E O BRASIL



Coordenação: Renato Baumann

Reformas Estruturais e Crescimento Inclusivo

Autores

Renato Baumann
Gilberto Libânio
Hugo Iasco-Pereira
Fábio Vêras Soares
Karen Codazzi Pereira
Walter A. Desiderá Neto

Volume I



INDICADORES
QUANTITATIVOS DA

OCDE E O BRASIL

Coordenação: Renato Baumann

Reformas Estruturais e Crescimento Inclusivo

Autores

Renato Baumann

Gilberto Libânio

Hugo Iasco-Pereira

Fábio Vêras Soares

Karen Codazzi Pereira

Walter A. Desiderá Neto

Volume I



CEPAL



Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, 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.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

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

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

INDICADORES
QUANTITATIVOS DA

OCDE E O BRASIL

Coordenação: Renato Baumann

Reformas Estruturais e Crescimento Inclusivo

Autores

Renato Baumann
Gilberto Libânio
Hugo lasco-Pereira
Fábio Vêras Soares
Karen Codazzi Pereira
Walter A. Desiderá Neto

Volume I



CEPAL



Rio de Janeiro, 2024

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

© Nações Unidas 2024

LC/BRS/TS.2024/5

Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil : reformas estruturais e crescimento inclusivo / coordenação : Renato Baumann. – Rio de Janeiro : Ipea : CEPAL, 2024.

v. 1 (226 p.) : il.

Inclui referências bibliográficas.

ISBN: 978-65-5635-078-3

1. Desempenho Econômico. 2. Cooperação Internacional. 3. OCDE.
4. Reforma Econômica. 5. Brasil. I. Título. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. CEPAL.

CDD 338.9

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

Como citar:

BAUMANN, Renato (coord.). **Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil**: reformas estruturais e crescimento inclusivo. Rio de Janeiro: Ipea: CEPAL, 2024. v. 1. ISBN: 978-65-5635-078-3. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350783>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/> e <https://www.cepal.org/es/publications>.

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 do Planejamento e Orçamento e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou as dos países que representa.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas. Os Estados-membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir este estudo sem autorização prévia. É solicitado, apenas, que mencionem a fonte e informem à CEPAL sobre essa reprodução.

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

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 7

Renato Baumann

Karen Codazzi Pereira

Gilberto Libânio

Hugo Iasco-Pereira

Fábio Vêras Soares

Walter A. Desiderá Neto

CAPÍTULO 1

VISÃO GERAL DO PROJETO 17

Renato Baumann

CAPÍTULO 2

REFORMAS ESTRUTURAIS PARA A ACESSÃO BRASILEIRA À OCDE 41

Gilberto Libânio

Hugo Iasco-Pereira

CAPÍTULO 3

INDICADORES DE CRESCIMENTO INCLUSIVO DA OCDE:

COMPARAÇÃO BRASIL-OCDE 139

Karen Codazzi Pereira

Fábio Vêras Soares

CAPÍTULO 4

ASPECTOS PROCEDIMENTAIS NA CONDUÇÃO DO

PROJETO: DECISÕES E APRENDIZADOS 207

Walter A. Desiderá Neto

INTRODUÇÃO

Renato Baumann¹
Karen Codazzi Pereira²
Gilberto Libânio³
Hugo Iasco-Pereira⁴
Fábio Vêras Soares⁵
Walter A. Desiderá Neto⁶

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma instituição multilateral voltada à promoção de melhores práticas regulatórias e políticas econômicas. Supõe-se algum grau de convergência de seus países-membros para o que é considerado uma boa prática bem como reformas que promovam tal convergência.

O Brasil protocolou pedido de acesso à OCDE em 2017. As discussões sobre a acesso do país foram iniciadas em janeiro de 2022 pelo Conselho de Administração. Em junho do mesmo ano, foi formalmente entregue ao governo brasileiro o roteiro de acesso, que estabelece os termos e condições para o processo de acesso do Brasil à organização.

Com o objetivo de apoiar o Brasil no processo de negociação no contexto de uma possível acesso à OCDE, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desenvolveu um amplo projeto de análise detalhada dos indicadores quantitativos empregados pela organização. O objetivo foi avaliar cada indicador, tendo em vista as características da economia e da sociedade brasileira.

No processo de acesso do Brasil à OCDE, o tópico de reformas estruturais é um dos mais amplos e multifacetados, na medida em que engloba discussões

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutor em economia pela Universidade de Oxford. *E-mail*: renato.baumann@ipea.gov.br.

2. Consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e doutoranda em administração pública na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). *E-mail*: karen.pereira.ipc@outlook.com.

3. Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e doutor em economia pela Universidade de Notre Dame. *E-mail*: gilberto@cedeplar.ufmg.br.

4. Consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR); e doutor em economia pela UFMG. *E-mail*: hugo.carcanholo@gmail.com.

5. Diretor da Dinte/Ipea; e doutor em economia pela University College of London. *E-mail*: fabio.soares@ipea.gov.br.

6. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea; e doutor em ciência política e relações internacionais pela Universidade Complutense de Madri. *E-mail*: walter.desidera@ipea.gov.br.

sobre diversos temas, como empresas e governança pública, política fiscal, regulação, instituições econômicas e intervenções do Estado na economia, ambiente de negócios, comércio internacional, investimento estrangeiro direto (IED), entre outros.

Em linhas gerais, a temática de reformas estruturais voltadas ao favorecimento de um ambiente amigável de negócios, da maior inserção internacional da economia, alterações e avaliações de marcos regulatórios, liberalização das várias instâncias decisórias, entre outros aspectos, está sempre presente nos relatórios e recomendações da OCDE.

Existem algumas variáveis-chave utilizadas pela OCDE para sintetizar a complexidade do assunto e, com isso, fornecer informações mensuráveis para subsidiar a discussão sobre reformas estruturais em uma perspectiva comparada entre países. A principal delas se refere ao indicador de Regulação do Mercado de Produtos (Product Market Regulation – PMR). Trata-se de um indicador composto, calculado pela própria OCDE a partir da agregação de diversos indicadores primários. Mede aspectos como barreiras regulatórias à entrada de firmas e competição em serviços e setores-chave da economia, envolvimento do Estado, grau de abertura comercial, entre outros.

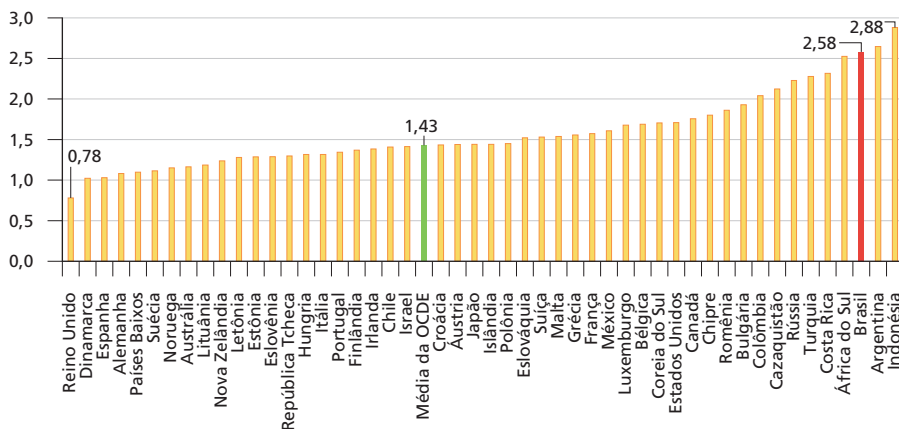
Mais especificamente, PMR é um indicador que sintetiza um conjunto de informações contidas em aproximadamente 1 mil questões feitas pela OCDE e respondidas pelos países. O seu valor compreende o intervalo entre 0 e 6. Quanto mais próximo de 0, mais adequado seria o arcabouço institucional e o ambiente de negócios do país. Ao se aproximar de 6, pior a avaliação do país, portanto maior a necessidade de reformas estruturais.

O gráfico 1 apresenta o índice PMR para os 49 países da amostra. Os dados mostram que, em termos agregados, o arcabouço institucional brasileiro é pouco aderente às métricas da OCDE. O valor da PMR para o Brasil foi de 2,58, um dos mais altos entre os países analisados, estando abaixo apenas de Argentina e Indonésia, e bem acima da média da OCDE (1,43).

Entretanto, a PMR é, por natureza, um índice altamente agregado, o que dificulta a análise pormenorizada das reformas estruturais necessárias para a acessão brasileira à OCDE. Isso implica a necessidade de uma análise desagregada desse índice, isto é, um estudo dos indicadores primários que o compõem.

A análise desagregada da PMR indica que para o alinhamento com as práticas recomendadas pela OCDE existe a necessidade de reformas estruturais em várias áreas da economia brasileira. Ao mesmo tempo, contudo, em diversas áreas já existe certa convergência com o *benchmark* de boas práticas representado pela média da PMR dos países da OCDE.

GRÁFICO 1
PMR: indicador geral



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>; e <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Foram identificadas áreas em que as instituições e o arcabouço legal brasileiros atuais já podem ser considerados alinhados em relação aos países da OCDE e não deveriam ser, portanto, prioritárias para o delineamento de reformas. Os temas em que a avaliação dos indicadores primários para o Brasil se encontra mais próxima das recomendações da OCDE são, usando a nomenclatura adotada pela instituição: escopo das empresas estatais, envolvimento do governo nos setores de rede, controles e regulamentação de preços de varejo, regulação de comando e controle, barreiras nos setores de serviços, barreiras ao IED e tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros. O governo brasileiro não deveria despender recursos e esforços nestas áreas, já que elas mostram considerável convergência com as boas práticas da OCDE.

Em contraste, existe um grupo de áreas em que a avaliação do caso brasileiro é menos favorável, segundo as métricas da OCDE, e que deveriam ser consideradas prioridades para o desenho de reformas estruturais: compras públicas; avaliação do impacto sobre a concorrência; interação com grupos de interesse; requisitos administrativos para sociedades anônimas e empresas individuais; barreiras tarifárias; e barreiras à facilitação de comércio. De um modo geral, essas são as áreas que implicariam maior esforço e recursos do governo brasileiro para a adequação de instituições e do arcabouço legal do país ao que é praticado nas economias da OCDE.

Complementarmente, há um segundo grupo de áreas que, embora estejam comparativamente menos distantes em relação à média da OCDE, também devem ser consideradas para a adoção de reformas, a saber: controle direto sobre empresas, governança das empresas estatais, complexidade dos procedimentos regulatórios, licenças e autorizações, e barreiras nos setores de rede.

A partir dessas informações, é possível elencar um conjunto de reformas estruturais que o Brasil deve efetuar para que suas instituições se aproximem das práticas recomendadas pela OCDE. Em termos da metodologia de cálculo da PMR, isso significa que tais reformas levariam à redução dos valores de alguns dos indicadores primários que compõem a PMR agregada, melhorando a posição relativa do Brasil entre o conjunto de países presentes no gráfico 1.

Algumas dessas reformas são listadas sumariamente a seguir. Mais detalhes são apresentados no capítulo 2.

- Adotar medidas que conduzam a avaliações tanto sobre novas leis primárias quanto sobre o desenvolvimento de novos regulamentos, tais como a análise do impacto de novas leis e regulações sobre a competição da economia.
- Formular guia formal para a avaliação do impacto regulatório, provido pelas autoridades públicas na ocasião de novas leis e regulações.
- Regular explicitamente o *lobby* de grupos de interesse.
- Simplificar o processo burocrático, no sentido de reduzir o número de intermediários (privados e públicos) e certificação em cartório para a abertura de novas empresas.
- Criar *one-stop shops* para que todo o processo de abertura (autorizações, permissões, licenças e notificações) de empresas seja feito de uma vez.
- Sobre o setor de telecomunicações: permitir o mercado secundário de sinal da internet, e melhorar a medição do poder de mercado das empresas do setor.
- Sobre o setor elétrico: separar verticalmente a geração, importação, venda no varejo dos setores de transmissão e distribuição de energia; e permitir que os consumidores (domésticos e não domésticos) escolham o fornecedor de energia elétrica.
- Sobre o setor de gás natural: eliminar barreiras legais que restrinjam o número de empresas que podem atuar nos setores de varejo; separar verticalmente o setor em relação aos setores de transmissão e distribuição; e possibilitar que consumidores escolham o fornecedor de gás.

- Sobre o setor de transporte ferroviário: eliminar barreiras legais que restrinjam o número de empresas no setor, eliminando monopólios locais; prover maior competição na provisão de passagens; prover um administrador independente do sistema ferroviário para prevenir qualquer tipo de discriminação entre os diferentes operadores.
- Sobre o setor de transporte rodoviário: liberalizar o transporte rodoviário de cargas sem a necessidade de condições especiais, e promover o relaxamento da duração das licenças e autorização para operação no setor.
- Sobre o setor de transporte rodoviário de ônibus: liberalizar o transporte de passageiros de longa duração.
- Sobre o setor de água: permitir que a captação de águas subterrâneas e/ou superficiais seja negociada, arrendada ou transferida.
- Sobre o setor de transporte marítimo: separar os setores de autoridades portuárias e os operadores de terminais que oferecem serviços comerciais, e liberar a abertura de novas empresas no setor de transporte marítimo, costeiro e fluvial de passageiros.
- Reduzir o grau de proteção tarifária e não tarifária aplicada pelo governo ao comércio internacional, para níveis consistentes com aqueles praticados pela OCDE.
- Aumentar a participação e a disponibilidade de informações sobre o comércio internacional; melhorar a estrutura legal buscando clarificar os processos legais relacionados com comércio internacional; e ampliar o uso de procedimentos digitalizados e automatizados.

Essa listagem não se pretende exaustiva, mas indica um conjunto suficientemente amplo de medidas alinhadas às recomendações da OCDE no campo das reformas estruturais. Mais sugestões são apresentadas no capítulo 2. Em linhas gerais, tais políticas apontam para a melhoria da eficiência e a facilitação ao ambiente de negócios, ao mesmo tempo que reduzem a margem de manobra para a adoção de políticas discricionárias de cunho fiscal, de proteção comercial ou de política industrial.

Cabe destacar que, embora tais reformas sejam relevantes para aproximar o arcabouço institucional brasileiro do modelo defendido pela OCDE, não se trata de uma imposição institucional, uma vez que no processo negociador para acesso caberá ao Brasil demarcar os limites tidos como aceitáveis pelo país.

Outro tema considerado é o crescimento inclusivo. Os indicadores correspondentes abordam temas que perpassam várias áreas de política para as quais o Conselho de Ministros da OCDE solicita revisões técnicas sobre a situação do

país candidato a se tornar membro da organização, de acordo com o documento *Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil*⁷ (Roteiro para o Processo de Adesão do Brasil à OCDE, em tradução livre). As áreas de emprego, trabalho, saúde, educação, garantia de livre mercado e assuntos sociais, por exemplo, abordam questões de garantia de acesso a todos, além de igualdade de oportunidades.

O conceito de crescimento inclusivo foi abordado pela primeira vez no âmbito da organização no Conselho Ministerial da OCDE de 2017. Os ministros dos países-membros da OCDE declararam que o crescimento deve ser forte, sustentável, equilibrado e inclusivo. A partir dessa recomendação, a OCDE trabalhou na elaboração de um arcabouço, ou quadro de referência (*framework*, em inglês), para ação política sobre crescimento inclusivo. O quadro de referência tem como objetivo ajudar os governos a sustentar e compartilhar melhor os benefícios do crescimento econômico.⁸

O documento analisou as desigualdades de renda e oportunidades por meio de um estudo abrangente baseado em evidências, e destacou três principais blocos de construção da ação política para sustentar e compartilhar mais equitativamente os ganhos do crescimento econômico, conforme exposto a seguir.

- 1) Investimento em pessoas e lugares que ficaram para trás: investir em pessoas e regiões desfavorecidas é essencial para combater as desigualdades que afetam a mobilidade social, e requer a promoção da aprendizagem ao longo da vida, educação de qualidade desde a infância e acesso igualitário a serviços de saúde e cuidados infantis. Além disso, os governos devem implementar políticas de requalificação profissional e sistemas de proteção social que se adaptem às mudanças do mercado de trabalho, melhorar a mobilidade social, reduzir a segregação espacial e promover o apoio ao emprego e ao acesso equitativo a cuidados de saúde e seguro social.
- 2) Apoio à dinâmica empresarial e mercados de trabalho inclusivos: para impulsionar mercados de trabalho inclusivos, é fundamental fornecer suporte às empresas e adotar políticas que aumentem a produtividade, melhorem a governança corporativa e fortaleçam a parceria social, e garantir que a transformação digital dos mercados de trabalho seja acompanhada por treinamento em habilidades digitais e coordenação de políticas para estimular a dinâmica empresarial.

7. OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development. *Roadmap for the OECD accession process of Brazil*. [s.l.]: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

8. OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development. *Opportunities for all: a framework for policy action on inclusive growth*. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/opportunities-for-all-9789264301665-en.htm>. Acesso em: 26 jul. 2023.

- 3) Construção de governos eficientes e responsivos: para construir governos eficientes e responsivos é fundamental envolver os cidadãos no processo de elaboração de políticas, garantir a inclusão de diversas perspectivas e proteger a integridade do processo.

Os indicadores de crescimento inclusivo aqui considerados abordam os temas relacionados aos três pilares de políticas para promoção de maior inclusão e foram divididos em quatro grupos de indicadores. No arcabouço para políticas de crescimento inclusivo, para prover uma análise da situação dos países referente a esse tema, foram apresentados dados de 2016 e 2017, dependendo do indicador, mas esses indicadores encontram-se mais atualizados nas bases de dados da OECD.Stats.⁹ O Brasil possui dados disponíveis para 19 dos 24 indicadores de crescimento inclusivo apresentados no relatório *Opportunities for All: a framework for policy action on inclusive growth*.

Os indicadores selecionados permitem uma análise abrangente do crescimento inclusivo para o Brasil, uma vez que compreendem informações para os principais temas relacionados ao crescimento inclusivo analisado pela organização. É importante ressaltar que a consolidação dos indicadores de crescimento inclusivo é recente na OCDE, havendo apenas uma publicação que os aborda. Assim, mesmo entre os seus países-membros, esses indicadores ainda não estão totalmente consolidados: alguns países da OCDE, como Costa Rica, Colômbia, Turquia, México, Islândia, entre outros, também não possuem informações disponíveis para a análise de algum desses indicadores (tanto alguns para os quais o Brasil possui dados como aqueles poucos para os quais o país não possui informação).

TABELA 1
Brasil e OCDE: indicadores de crescimento inclusivo

Grupo de indicadores	Indicador	Unidade de medida	Média da OCDE	Brasil
Crescimento e garantia de partilha equitativa dos benefícios do crescimento	PIB <i>per capita</i>	US\$ <i>per capita</i>	41.694,00	13.485,00
	Mediana da renda	US\$	24.070,60	6.941,70
	S20/S80	Razão do rendimento dos 20% mais ricos e 80% restantes	5,5	14,5
	Taxa de pobreza	Porcentagem da população com menos de 50% da renda mediana	0,1	0,2
	Mortalidade por poluição do ar	Mortes por milhão de habitantes	275,2	206,6
	Expectativa de vida	Anos	80,6	76,1

(Continua)

9. Disponível em: <https://stats.oecd.org/>. Acesso em: 26 jul. 2023.

(Continuação)

Grupo de indicadores	Indicador	Unidade de medida	Média da OCDE	Brasil
Mercados inclusivos e funcionais	Produtividade do trabalho	US\$/trabalhador	99.799,00	32.372,30
	Taxa de emprego	Razão de empregados sobre população	67,8	59,0
	Dispersão de ganhos	Razão do salário dos 10% mais ricos em relação aos 10% mais pobres	3,3	4,6
	Diferencial de gênero	Diferencial percentual de renda	11,9	6,3
	Acesso digital	Porcentagem de empresas	44,6	62,2
	Porcentagem do empréstimo para PMEs	Porcentagem dos empréstimos	49,0	41,7
Oportunidades iguais e fundamentos da prosperidade futura	Variação no desempenho escolar explicada pelo <i>status</i> socioeconômico	Porcentagem do desempenho	12,0	14,0
	Taxa de inscrição em creches	Porcentagem das crianças entre 0 e 2 anos na creche	36,5	21,0
	Jovens não empregados que não estudam	Porcentagem dos jovens entre 16 e 24 anos	6,7	13,1
	Alunos resilientes	Porcentagem de alunos	11,3	10,0
Governança	Confiança no governo	Porcentagem da população que confia no governo	50,7	36,0
	Participação eleitoral	Porcentagem da população com idade para votar	69,0	79,0
	Participação feminina na política	Porcentagem dos políticos	33,8	17,7

Fonte: OCDE.

Elaboração dos autores.

Obs.: PMEs – pequenas e médias empresas.

Esse estudo acerca do crescimento inclusivo constatou que o Brasil já possui dados adaptados para a maioria desses indicadores, permitindo comparações com outros países da OCDE. No entanto, alguns indicadores ainda carecem de dados disponíveis. Embora o país tenha um desempenho inferior à média da OCDE em vários indicadores, é importante ressaltar que outros países também enfrentam desafios semelhantes. Portanto, é crucial monitorar e avaliar continuamente políticas para promover a inclusão e a igualdade entre os países-membros da OCDE e seus parceiros.

A análise dos indicadores revela que o Brasil possui uma das maiores disparidades de renda e rendimentos em comparação com os países mais desenvolvidos da OCDE. O país apresentou um desempenho inferior à média da OCDE na maioria dos indicadores, como desigualdade de renda, produtividade do trabalho e taxa de pobreza. No entanto, o Brasil se destaca positivamente na inclusão e funcionalidade do mercado para empresas, além de ter uma baixa desigualdade

de gênero. Apesar dos desafios enfrentados, tanto pelo Brasil como por outros países da OCDE, é essencial continuar trabalhando em políticas que promovam a inclusão e a igualdade de oportunidades, visando alcançar um crescimento mais inclusivo e equitativo.

Com base no diagnóstico do país e na revisão dos documentos sobre crescimento inclusivo da OCDE, são apresentadas recomendações de políticas para abordar as questões no Brasil. A princípio, é importante expandir os dados de renda, incluindo informações sobre tributos e contribuições pagas pelas famílias, a fim de melhorar as estimativas da renda disponível no país e permitir uma análise mais precisa dos indicadores de crescimento inclusivo. Depois, sugere-se a inclusão de uma pergunta sobre o motivo do emprego em meio período na pesquisa de amostra domiciliar, possibilitando a análise do percentual de emprego involuntário nessa modalidade.

Outra recomendação é realizar novas estimativas utilizando dados existentes. Por exemplo, a diferença na expectativa de vida por região pode ser estimada com base nas informações do Sistema Único de Saúde (SUS) sobre nascimentos e óbitos em cada região. Além disso, os dados da Receita Federal e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) podem ser utilizados para estimar a parcela de riqueza dos 40% mais pobres e dos 10% mais ricos. Reduzir as disparidades de renda é considerado crucial, devido ao alto nível de desigualdade no Brasil. Para isso, recomenda-se implementar políticas de redistribuição de renda e programas de transferência de renda para os mais vulneráveis, e adotar políticas tributárias menos regressivas, com maior tributação de renda e menor tributação indireta.

Ademais, é necessário fortalecer a participação feminina na política, por meio de medidas que promovam a igualdade de gênero na representação política. O aumento da produtividade é um desafio significativo, sendo necessário investir em educação, capacitação profissional, inovação tecnológica e melhoria do ambiente de negócios. O fortalecimento da educação e da igualdade de oportunidades também é fundamental, exigindo investimentos na qualidade da educação, redução das disparidades educacionais relacionadas ao *status* socioeconômico e acesso equitativo desde a primeira infância. Por fim, é importante promover transparência, prestação de contas e participação cidadã para fortalecer a confiança no governo.

Essas recomendações visam alcançar um crescimento inclusivo, reduzir as desigualdades e garantir igualdade de oportunidades para todos os cidadãos brasileiros. É crucial que essas políticas sejam implementadas de forma contínua e acompanhadas por um monitoramento e avaliação rigorosos para garantir que estejam produzindo os resultados desejados.

Por último, mas não menos importante, este volume traz um texto específico sobre questões metodológicas envolvidas no processo de elaboração da pesquisa. Há, aí, descrição dos diversos passos seguidos, assim como comentários sobre a disponibilidade de informações na página da OCDE na internet.

VISÃO GERAL DO PROJETO

Renato Baumann¹

1 INTRODUÇÃO

Criada em 1961, como sucessora da estrutura criada para a execução do Plano Marshall na Europa, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é hoje uma instituição com 38 países-membros, incluindo um número crescente das chamadas economias em transição da Europa Central e do Leste Europeu, assim como uns poucos países latino-americanos.

A OCDE tem como objetivo geral, conforme arts. 1º e 2º de sua convenção constitutiva,² promover o crescimento e o desenvolvimento econômicos e a elevação dos padrões de vida. Inicialmente, atuava como um *think tank* de países desenvolvidos, quando ganhou a alcunha de “clube dos ricos”. Foi gradualmente passando a ter um papel crescente no estabelecimento de padrões internacionais para coordenação na área tributária, no combate à corrupção, nas políticas de investimentos estrangeiros, na cooperação internacional e em múltiplos outros temas, ao mesmo tempo que aumentou o seu número de países-membros, com a inclusão de economias de renda média.

Houve uma ampliação contínua do conjunto de políticas públicas tratadas na organização. Hoje a OCDE discute praticamente todas as políticas públicas de alguma forma, e tem se convertido crescentemente numa das instituições multilaterais mais vocais em suas proposições.

É uma instituição que se destaca no conjunto de organismos multilaterais, dada sua característica de discutir e avaliar as políticas públicas de seus membros, da concepção à implementação, oferecendo-lhes espaço para troca de experiências e análise periódica da governança regulatória de cada um, mas ao mesmo tempo mantendo foco no monitoramento de tendências globais, na análise e na previsão da evolução econômica e no estudo das mudanças em várias áreas de atuação do Estado.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutor em economia pela Universidade de Oxford. *E-mail*: renato.baumann@ipea.gov.br.

2. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/document/oecd-convention.htm#Text>.

A acessão de novos membros tem ocorrido em movimentos com características distintas (Clifton e Díaz-Fuentes, 2014; Davis, 2016; Godinho, 2018). Entre 1964 e 1973 ingressaram países de renda elevada: Japão, Finlândia, Austrália e Nova Zelândia. Entre 1994 e 2000 ingressaram a Coreia do Sul e países em processo de integração econômica com países-membros: o México, parceiro de Estados Unidos e Canadá no Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (North American Free Trade Agreement – Nafta), e a República Tcheca, Hungria, Polônia e Eslováquia, que se tornariam membros da União Europeia.

Candidaturas adicionais demandaram o estabelecimento de regras para a análise de cada caso. Em 2004, foram divulgados critérios para a acessão de novos membros: compartilhar a mentalidade da OCDE, ter peso na conjuntura global e aportar benefícios mútuos para o país e para a OCDE, entre outras considerações (OECD, 2007).

Em 2007, o Conselho da OCDE determinou a elaboração de roteiro para novas acessões, indicando os comitês a serem consultados, as áreas a serem examinadas, os passos formais para a conclusão do processo de acessão e os recursos necessários. Em 2017, esse mesmo conselho estabeleceu critérios adicionais para ingresso: i) grau de adesão a normas e participação em órgãos da OCDE; ii) capacidade de engajamento com a OCDE, medida por: habilidade para sustentar o processo de acessão e as obrigações correspondentes; participação em comitês da OCDE; e produção de dados, análises e políticas comparáveis a outros países na OCDE; e iii) participação em organizações e instituições internacionais alinhadas com os objetivos da OCDE e habilidade para contribuir para o envolvimento da OCDE na governança global (OECD, 2017).

A organização tem desenvolvido trabalhos pioneiros com respeito a novos temas, como a economia digital, questões ambientais e o combate à erosão da base tributária e à transferência de lucros, a exemplo do Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), com propostas de regras plurilaterais que visam coibir práticas tributárias de empresas multinacionais para evitar o pagamento de impostos.

Além disso, a OCDE tem se constituído num espaço informal para negociações prévias de normas e padrões que são depois institucionalizados em processos negociadores formais em outras instituições. Essa prática tem levado a uma seleção gradual dos temas que compõem a agenda internacional de governança. De fato, a OCDE tem desempenhado o papel de secretariado informal das reuniões do Grupo dos Vinte (G20), desde a crise financeira de 2018.

No que se refere à relação do Brasil com a OCDE, esta tem início na década de 1990 e apresenta características peculiares. Inicialmente ela se dá com a participação do país no Centro de Desenvolvimento da OCDE, em 1994, e,

posteriormente, em 1996, com a sua participação no Comitê do Aço. No ano seguinte, o Brasil aderiu às Diretrizes de Conduta Empresarial Responsável das Multinacionais (Guidelines for Multinationals Enterprises) da OCDE. Em 2000, se tornou signatário da Convenção Antissuborno (Anti-Bribery Convention and Recommendation of the Council against Hard Core Cartels) e, em 2007, foi convidado a participar do evento como um dos países selecionados para engajamento ampliado, posteriormente considerados parceiros-chave (*key partners*), juntamente com China, Índia, Indonésia e África do Sul. A relação atingiu novo nível em 2015, quando o Brasil e a OCDE assinaram um acordo de cooperação abrangente, posicionando o país como um dos não membros mais próximos da organização.

O processo de aproximação entre o Brasil e a OCDE, especialmente desde o final da década de 1990, faz parte também de uma estratégia da organização para se aproximar de países não membros, sobretudo daqueles considerados economias emergentes.

Ao longo do tempo, o Brasil foi ampliando o número de comitês da OCDE de que é membro, em condições variadas, a ponto de ser o país não membro que participa do maior número de comitês. As negociações mais recentes foram para a adesão ao Código de Liberalização do Movimento de Capitais da OCDE e ao Código de Liberalização de Operações Correntes Intangíveis. Da mesma forma, é considerado que o país já aderiu a um percentual expressivo do total de instrumentos jurídicos da OCDE. Finalmente, o Brasil apresentou formalmente em 2017 sua candidatura para se tornar membro da organização.

O fato de não participar formalmente da OCDE nunca impediu que o Brasil buscasse cooperar e mesmo adotar práticas de políticas públicas sugeridas pela organização. Por exemplo, em 2003, o Ministério da Fazenda criou o Ponto de Contato Nacional para aplicação das Diretrizes de Conduta Empresarial Responsável das Multinacionais, que viria a funcionar como um grupo de trabalho interministerial. Há mesmo, de parte de alguns analistas, a percepção de que a intensidade de relacionamento do país com a OCDE – que compreende sua participação em número elevado de comitês, apesar de não ser país-membro, assim como o entendimento de que a maior parte da legislação e dos procedimentos adotados no Brasil já corresponde aos ditames daquela organização – deveria facilitar o processo de aceitação da candidatura brasileira.

A apresentação do pedido formal para se tornar membro pleno tem sido objeto de dois conjuntos de percepções antagônicas.³ De um lado, alguns analistas consideram a OCDE um clube de países ricos que utilizam a instituição

3. Para uma apresentação de argumentos favoráveis e críticos da membresia plena na OCDE, podem-se consultar diversos artigos em Ipea (2021).

para consolidar seus interesses. Aderir representaria, portanto, aceitar as regras impostas por meio de uma relação de poder, e muito provavelmente as decisões não corresponderiam aos interesses brasileiros, focados na promoção do desenvolvimento econômico e social. Isso levaria ao comprometimento da independência do país no desenho de políticas, assim como afetaria a eventual liderança brasileira em áreas de interesse de países em desenvolvimento, como aquelas tratadas no Grupo dos 77 (G77) e em negociações multilaterais de comércio, e passaria a ser uma incógnita sua relação com o BRICS,⁴ dado que o Brasil é o único dos cinco países com esse tipo de candidatura.

Além disso, a afinidade do Brasil com a maioria dos países-membros da OCDE não é total, de um ponto de vista econômico e social, ou em termos de interesses estratégicos, haja vista a aparente contradição entre participar do BRICS, grupo constituído com o objetivo central de alterar a governança global, e ao mesmo tempo postular ser membro pleno da OCDE, hoje a instituição mais vocal das condições de preservação do *status quo*.

De outro lado, os que veem a participação na instituição sob uma ótica positiva enfatizam as expectativas de quem associa a organização com um “selo de qualidade” que poderá facilitar a captação de recursos externos a custos mais baixos, assim como induzir à adoção das “melhores práticas”. Tais medidas favoreceriam o aumento de produtividade na economia brasileira, com ganhos em termos de crescimento econômico e de maiores possibilidades de melhoria do desenvolvimento social.

Ainda que o acesso às recomendações de melhores práticas possa ser feito por meio das diversas publicações da OCDE, sem que seja preciso, para tanto, tornar-se país-membro, o fato de ser país-membro permite não apenas se beneficiar da qualidade técnica da instituição, como também influenciar as análises aí realizadas, contribuindo com informações sobre a realidade de países – como as economias em desenvolvimento – que têm características distintas das economias dos primeiros membros da organização. Como a OCDE é instituição geradora de frequentes recomendações de política e conta com capacidade de análise reconhecida, com acesso a informações de diversos países, os membros podem se beneficiar desse acervo e do apoio técnico institucional.

Em suma, não apenas no Brasil, mas na maior parte dos países – sobretudo os de renda média –, falar de OCDE sempre desperta animosidade, seja no sentido de rejeição *a priori*, seja no de expectativas extrapolativas quanto aos impactos positivos. Como é mais frequente, o mais sensato é algo intermediário, reconhecendo os aspectos positivos e tendo presentes os custos envolvidos no processo de

4. Acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

acessão. Para tanto, é preciso reconhecer que de um modo geral é baixo o grau de conhecimento efetivo sobre o que é a OCDE, como ela opera, como é o seu processo decisório, quais os graus de liberdade dos seus membros etc. A partir dessa percepção e procurando contribuir para ampliar o conhecimento da instituição por parte dos agentes econômicos no Brasil, foi desenhado este projeto sobre os indicadores quantitativos empregados pela OCDE e sua aplicabilidade à realidade brasileira.

2 O PROJETO DOS INDICADORES DA OCDE⁵

Uma das características da OCDE é que – diferentemente de outros organismos, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) – ela opera com pouquíssimas condições impositivas, basicamente regras de funcionamento. Seu principal instrumento é a persuasão.

Os países são informados sobre as melhores práticas – identificadas a partir da análise comparada das experiências nacionais numa diversidade de situações – e para cada país é mostrado como está sua situação quanto ao desempenho de um determinado indicador ou em relação à adoção de medidas de política, em comparação com um grupo de outros países. Esse grupo naturalmente compreende os países-membros da OCDE, mas para algumas variáveis são considerados também os países não membros e a média para o conjunto da OCDE. Isso é feito com base em indicadores quantitativos, de tipos variados, e comparações de normas adotadas em países distintos em relação a temas específicos. Com efeito, em alguns casos, mesmo o fato de não existirem indicadores quantitativos abre margem para um razoável grau de discricionariedade na avaliação das políticas de determinado país.

Há indicadores “universais”, do tipo produto nacional bruto, que correspondem a metodologia padronizada, definida em outros âmbitos, que são estimados por cada país e informados à OCDE. Não há o que discutir nesses casos.

Há indicadores que são processados pelas equipes técnicas da OCDE a partir de dados selecionados nos diversos países. Como exemplos, pode-se listar o número de empresas com página na internet, o tratamento de resíduos urbanos, as exportações por tamanho de empresa, o volume de empréstimo de curto prazo a pequenas e médias empresas, a população por faixa etária, o número de acidentes de trânsito, o número de indivíduos com sobrepeso e centenas de outros indicadores semelhantes. Estes indicadores nós chamamos, no projeto, de indicadores primários, porque são diretamente coletados de fontes primárias.

5. Para a execução deste projeto, o Ipea pôde contar mais uma vez com o apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), por meio do acordo de cooperação entre as duas instituições, o que possibilitou a participação de alguns técnicos externos.

Outro conjunto de indicadores é o que compreende os indicadores compostos. Estes utilizam um conjunto dos indicadores primários, agregados de forma ponderada segundo algum critério. Os critérios de ponderação frequentemente derivam de questionários preenchidos por especialistas em cada tema. São indicadores que procuram dar uma ideia geral da situação no país em relação, por exemplo, ao grau de restrição ao comércio de serviços, ou a mudanças estruturais ocorridas.

Como é possível prever, o número de indicadores empregados pela OCDE é realmente muito grande, e esse é um processo dinâmico: com frequência são criados novos indicadores, em áreas variadas. A questão que se coloca é – dada essa variedade de indicadores – por que dedicar tempo e esforço a analisar cada um deles.

O que levou à concepção deste projeto, cujos resultados são apresentados neste e em outros quatro volumes, foi considerar que, tendo em vista a frequência do uso dessa ferramenta por parte da instituição, é muito provável que no processo negociador para a eventual aceitação do Brasil como membro pleno da OCDE diversos desses indicadores sejam apresentados, como forma de mostrar a posição do país em termos comparativos e eventualmente motivar compromissos para a adoção de medidas de política que alterem situações específicas. Cabe, portanto, avaliar até que ponto esses indicadores correspondem ao que pode ser esperado, dadas as características da economia brasileira.

Um motivo adicional foi reconhecer que o uso desse tipo de enfoque pode servir também como guia para o desenho de políticas públicas nacionais, a partir do reconhecimento de situações em que o desempenho do país quanto a algum item específico fique a desejar, em relação a outros países considerados relevantes para referência de análise.

Do ponto de vista da OCDE, um dos motivos que levou ao início do processo de ampliação dos países-membros com a inclusão de economias de renda média foi – além dos interesses geopolíticos com relação a alguns países – precisamente reconhecer que a participação desses novos membros poderia aportar novas dimensões de análise, com o que a OCDE gradualmente deixaria de ser apenas um “clube de ricos”. Esse processo compreende hoje a membresia de quatro países latino-americanos – México, Chile, Costa Rica e Colômbia.

Nessa linha de raciocínio, a eventual membresia plena do Brasil certamente aportaria à OCDE novas dimensões, em proporções significativas, dadas algumas das características da economia nacional. Entre muitas outras, o fato de ser de dimensões continentais, com uma estrutura federativa, de nível de renda médio, com sérios problemas de concentração de renda e riqueza, com clima tropical, um setor produtivo agrícola competitivo, um produto interno bruto (PIB) entre os maiores do planeta, sendo importante fonte de provisão de alimentos e, não

menos importante, membro do BRICS. É razoável imaginar a necessidade de ajustes nas prescrições a serem feitas pela instituição, ao ter de contemplar esse novo conjunto de determinantes.

Sendo assim, parece sensato esperar que boa parte dos indicadores empregados atualmente pela OCDE em suas análises não seja totalmente adequada à realidade brasileira, em vista de suas peculiaridades. Ao se confirmar essa suspeita, esse desencontro pode ter efeitos não desprezíveis no processo negociador. Cabe, então, avaliar os diversos indicadores em relação ao que se conhece da realidade brasileira.

Para alguns indicadores, a posição do Brasil em comparação com outros países não é boa, portanto a recomendação seria no sentido de proceder a ajustes de medidas de política interna. No entanto, é fundamental tecerem-se algumas considerações. Em primeiro lugar, os tipos de variáveis consideradas – portanto as sugestões de política que derivam de alguns indicadores – são propostas da OCDE, segundo seu modelo ideal, que por sua vez é desenhado a partir de referencial de economias de níveis de renda mais elevados que a economia brasileira. Não há uma imposição formal. Os governos dos países são autônomos para adotar as medidas que pareçam politicamente sensíveis segundo suas realidades e de acordo com seus objetivos, e corresponde a seus pares na OCDE considerar se são aceitáveis eventuais desvios em relação aos modelos “ideais”. De fato, nem todos os países-membros cumprem com a totalidade das recomendações feitas pela instituição. Em segundo lugar, boa parte dos temas suscitados pelos resultados obtidos aqui será objeto de negociações durante o processo de acessão. Como em todo processo negociador, é nesse momento que o país candidato explicita o que é possível aceitar, entre as demandas feitas pela instituição, e o que extrapola suas condições internas.

Uma primeira dificuldade deste projeto foi definir o critério para identificação de quais indicadores deveriam ser objeto de análise. Para resolver essa questão, foi usado instrumento fornecido pela própria OCDE.

Como etapa natural da formalização do processo negociador, a OCDE apresentou ao governo brasileiro um documento intitulado *Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil* (OECD, 2022). Esse documento detalha os passos do processo de acessão, assim como especifica como se dará a negociação, por quais comitês, e indica que a negociação será focada em sete áreas: reformas estruturais, abertura ao comércio e investimento, crescimento inclusivo, governança, meio ambiente, biodiversidade e clima, digitalização e infraestrutura.

Dado que a negociação partirá dessas sete áreas, isso permitiu decidir que a análise dos indicadores deveria se concentrar naqueles relativos a essas áreas. Para tanto, foram constituídos sete grupos, formados por técnicos do Ipea e consultores

externos, alguns dos quais com participação viabilizada pelo acordo do Ipea com a CEPAL, responsáveis pelos trabalhos em cada uma dessas áreas. O passo seguinte foi identificar os indicadores nessas áreas.

Há situações distintas, mesmo entre os indicadores primários. Alguns indicadores basicamente apresentam dados oficiais estimados em cada país segundo metodologia acordada em fóruns multilaterais, como já mencionado. São exemplos os dados das Contas Nacionais e as estatísticas de comércio exterior, entre outros. Nesses casos não há por que os incluir neste projeto. Há também indicadores que trazem dados para diversos países, mas não incluem o Brasil. Estes são candidatos naturais a serem incluídos na análise, de maneira a complementá-los com dados brasileiros. Outros indicadores trazem dados sobre o Brasil, mas defasados no tempo, o que os torna igualmente candidatos a um tratamento mais detalhado, com informações mais recentes. Por fim, há outro tipo de indicador com dados brasileiros, mas para o qual as fontes nacionais de onde foram tiradas as informações não são consideradas as mais adequadas. Este é, igualmente, incluído na análise.

Como já mencionado, além dos indicadores primários há os indicadores que chamamos de compostos. Para estes foi preciso reconstituir o processo de construção, estimando os componentes primários e verificando os critérios de ponderação. Há indicadores compostos em que o Brasil apresenta desempenho ruim em comparação com outros países. No entanto, ao se decompor os componentes a um nível mais desagregado é possível mostrar que em diversos dos indicadores primários considerados o país está em boa posição em termos relativos a outros países, ficando em situação comprometida apenas em relação a alguns outros componentes, uma situação que o uso apenas do indicador composto não permite visualizar.

Nesse processo foi possível, ademais, identificar a estrutura de ponderações usada na elaboração de indicadores compostos. Em geral, são estruturas de ponderação que correspondem a percepções por parte de consultores ou especialistas em temas específicos. Essas estruturas permitiram refazer as estimativas de alguns indicadores compostos com informações alternativas e desenvolver sensibilidade com relação às áreas em que o Brasil deveria melhorar seu desempenho, assim como foi possível identificar critérios de ponderação que não pareceriam ser aqueles tecnicamente mais adequados. Para alguns indicadores compostos também foram feitas simulações, visando identificar os resultados na hipótese de uso de indicadores primários distintos daqueles empregados pela OCDE.

O desafio seguinte foi identificar todos os indicadores que seriam objeto de análise, considerando-se esse enfoque acordado. Foi feito extenso levantamento das publicações da OCDE, em cada uma das áreas. Além disso, foi construída uma ferramenta computacional a partir da interface de programação de aplicativo

existente na página da instituição na internet, com base na qual foi possível identificar e extrair (usando o aplicativo Power BI) as informações – a partir das 1.635 bases de dados da OCDE acessáveis *online* – de todos os indicadores existentes, e a partir daí selecionar aqueles que se tornariam objeto de análise. No total, são mais de 30 mil indicadores disponíveis nessas bases. Este projeto trabalhou com 3.700 deles, a partir dos critérios de seleção descritos anteriormente.

Em conversas com o *staff* técnico da OCDE, o nível de conhecimento acumulado neste projeto causou surpresa, até pelo fato de que os indicadores são gerados de forma relativamente autônoma por comitês distintos, o que dificulta o conhecimento, por parte do corpo técnico da organização, do conjunto dos indicadores em sua totalidade. É comum, por exemplo, que exista mais de um indicador com o mesmo nome, mas correspondendo a temas distintos.

O processo de análise mais detalhada mostrou que no caso do Brasil há informações defasadas, alguns dados equivocados e ponderação de algumas variáveis de modo contraintuitivo para quem conhece a realidade local. Há, ainda, indicadores construídos de forma tecnicamente questionável, e esses aspectos são explicitados nos relatórios correspondentes.

A análise realizada suscitou algumas reticências em relação à maneira como alguns questionários são preenchidos por especialistas, questionários estes que servem de base para a definição dos critérios de ponderação das variáveis específicas. Também ficaram claros alguns vieses implícitos na metodologia de construção de alguns dos questionários: por exemplo, um espaço não preenchido pode determinar os resultados de forma automática para o conjunto das questões.

Os textos divulgados nos cinco volumes que resultaram da análise dos indicadores quantitativos adotados pela OCDE mostram algumas dessas inadequações. Esperamos que esse esforço seja útil para a informação dos negociadores brasileiros, que passam a dispor de um conjunto de análises e qualificações dos indicadores usados pela OCDE. Entendemos que estas informações sistematizadas permitirão qualificar várias das críticas que poderiam vir a ser feitas à situação do Brasil em comparação a outros países, assim como possibilitarão esclarecer diversos aspectos do desconhecimento existente em relação àquela instituição.

Pelas informações que obtivemos, verificamos que esse tipo de instrumental para apoio ao processo negociador com a OCDE não tem sido comum nos casos dos países hoje membros plenos da instituição, e é possível afirmar que, sem dúvida, os trabalhos ora divulgados esgotaram a análise de todos os indicadores quantitativos em cada uma das sete áreas explicitadas no documento com as regras para a acessão do Brasil.

Este projeto foi definido a partir do entendimento de que o processo negociador do Brasil com a OCDE avançará ao nível técnico. Entendemos também que, mesmo que a decisão política seja no sentido de reduzir o ritmo negociador, ou mesmo de não dar seguimento a ele, o esforço feito aqui será útil enquanto sinalizador de situações específicas nas quais o Brasil não apresenta bons resultados em comparação com outros países. Isso deveria ser uma ferramenta relevante no processo de desenho de novas políticas públicas.

De um modo geral, com base nos resultados obtidos na análise dessa multiplicidade de indicadores, é possível afirmar com alguma confiança que há, de fato, diversos indicadores que mostram que a posição brasileira é ou próxima da média dos indicadores dos atuais países-membros ou, em alguns casos, até mesmo melhor que a encontrada na maior parte desses países. Isso significa que, a julgar pelos resultados reportados aqui, o custo a ser incorrido pelo Brasil para se aproximar da situação média dos atuais países-membros da OCDE talvez não seja tão alto quanto se poderia temer. Em tese, o Brasil encontra-se em situação bastante próxima à média da OCDE em relação a muitos dos indicadores empregados por essa instituição como unidade de medida.

Como já mencionado, a leitura dos resultados apresentados neste projeto – sobretudo no que se refere aos indicadores nos quais a posição do Brasil em comparação com outros países não é muito favorável, o que sugeriria a necessidade de mudanças de política – deve ser feita com alguma cautela, mais especificamente nos casos dos indicadores em que para melhorar a posição relativa do país seria necessário adotar medidas politicamente sensíveis. Em vários casos o que pareceria ideal reflete a posição da OCDE, e é sugestivo de que seria recomendável algum ajuste. Não se trata, porém, de imposição, e em boa parte dos casos são objetivos de política definidos a partir de realidades distintas da brasileira. Os governos preservam boa parte dos seus graus de liberdade para atuar conforme seus objetivos e as condições internas. É certamente factível tratar desses temas sensíveis no processo negociador, explicitando os limites do possível.

Um subproduto deste projeto foi constatar que a equipe técnica da OCDE não consiste – ao contrário de algumas suspeitas – em bloco monolítico, ideologizado e fechado a considerações externas. A experiência, tanto em contatos para tirar dúvidas pontuais, quanto com base em episódios vividos por alguns dos técnicos envolvidos no projeto, é de que argumentos apresentados de maneira convincente, tecnicamente consistente, podem levar a ajustes nos procedimentos e nas análises e recomendações feitas pela equipe técnica.

Outra dimensão de análise a ser considerada é que a OCDE é, hoje, possivelmente a instituição mais vocal na proposição de medidas de política, mas sempre em consonância com o *status quo* do sistema internacional existente. Ora, entre

outras características do período pós-pandemia e pós-início da guerra entre Rússia e Ucrânia, destaca-se a aceleração de iniciativas que tendem a amadurecer e consolidar percepções que já vinham de antes, relacionadas com o desejo, de parte de alguns países, de alterar o processo de governança global.

O questionamento explícito do peso relativo do conjunto de economias industrializadas na produção global, portanto seu “direito” de impor regras e propor recomendações de medidas de política, os esforços para amadurecer mercados internacionais para moedas alternativas àquelas hoje mais utilizadas nas transações comerciais, a existência de barreiras específicas a transações comerciais e a projetos de investimento, as tentativas de criar novos instrumentos para transações interbancárias, para não falar em elevação de gastos militares e outras várias características, tornam a identificação do cenário internacional hoje menos nítida do que foi nas últimas sete décadas, e é ainda menos clara sua projeção de futuro.

Esse cenário mutante requer que uma instituição como a OCDE passe a ter presentes, em suas análises, as novas relações de expressividade econômica e os novos conjuntos de possibilidades, preservando sua vantagem comparativa na qualidade das análises técnicas. A inclusão de países-membros adicionais, com certas características, poderia ser um reforço para as análises aí realizadas, ao terem de levar em consideração novos elementos determinantes.

Iniciativas de divulgação, junto com o corpo técnico da OCDE, de resultados como os aqui apresentados, de desconexão aparente entre as medidas adotadas hoje pela instituição e a realidade de uma economia como a brasileira, supõe-se que possam ser de utilidade no processo de formulação de recomendações de políticas públicas. É importante registrar que este projeto é parcela de um esforço institucional maior, por parte do Ipea, com o apoio da CEPAL, no sentido de apoiar as reflexões sobre a OCDE no Brasil e, eventualmente, colaborar com informações sistematizadas que possam contribuir para o processo negociador.

Nesse sentido, além do projeto desenvolvido e aqui abordado, estão disponibilizados na página do Ipea na internet diversos estudos relacionados a vários aspectos da forma como atua a OCDE e dos impactos potenciais sobre o Brasil, caso se concretize sua aceitação como membro pleno. Aí são tratados os possíveis efeitos agregados sobre a economia, a julgar pela experiência de outras economias em desenvolvimento que se tornaram membros plenos, assim como questões pontuais, como o tratamento de investimentos externos, compras públicas, diversas dimensões do desenvolvimento sustentável, tributação, política de digitalização, medidas ambientais e comércio externo, entre outras.

Os resultados deste projeto específico sobre os indicadores são agora disponibilizados nesta coletânea, em cinco volumes. O leitor verá que a contribuição deste projeto não se esgota na avaliação comparativa de indicadores e eventuais

medidas restritivas por parte de outros países. Ao final dos capítulos desta coletânea, é apresentada listagem de sugestões de medidas de política referentes aos temas considerados, que acreditamos ser útil para negociadores nesses temas.

O primeiro volume traz – além deste texto introdutório – avaliação exaustiva e detalhada de diversos aspectos relacionados com as reformas estruturais, tema vasto por definição, assim como a análise do tratamento das condições de crescimento inclusivo por parte da OCDE e sua adequação à realidade brasileira. Traz, ainda, um quarto capítulo com indicações técnicas sobre como evoluíram as estratégias de identificação dos indicadores a serem trabalhados. Ai são descritos os diversos passos para se chegar ao universo de indicadores efetivamente relevantes para o tipo de análise pretendida, assim como as ferramentas tecnológicas empregadas. O capítulo traz, também, considerações de ordem geral sobre a disponibilidade de dados da OCDE via internet.

O capítulo 2, sobre reformas estruturais, trabalha de forma detalhada com um dos indicadores mais empregados pela OCDE, o de Regulação do Mercado de Produtos (Product Market Regulation – PMR). A estimativa desse indicador coloca o Brasil numa das piores situações, em comparação com outros países. No entanto, ao se desagregar a composição desse índice, a posição brasileira fica mais próxima do recomendado pela OCDE em vários dos seus componentes, como o âmbito de atuação de empresas públicas, controle e regulação de preços, barreiras a certos serviços, tratamento diferenciado a fornecedores externos e outros. O peso negativo nessa composição, no comparativo com outros países, corresponde a outras áreas, que demandariam maior atenção, como processos de compras públicas, interação com grupos de interesse, barreiras comerciais externas, governança de empresas públicas, entre outras.

Uma contribuição importante desse capítulo é, precisamente, o tratamento detalhado de diversas áreas que demandariam medidas de política. Em alguns casos, as medidas requeridas têm componente político sensível, e é pouco provável que todos os requisitos propugnados pela OCDE venham a ser aceitos pela parte brasileira no processo negociador. Em relação a outras medidas, o exercício realizado mostra que a posição brasileira já é suficientemente “aceitável” segundo os parâmetros da OCDE, portanto, não deveriam demandar grandes esforços negociadores.

Outra contribuição do capítulo é alertar para a forma de tratamento, por aquela instituição, dedicado a algumas variáveis. Por exemplo, um dos aspectos mostrados é que a situação no Brasil em relação aos investimentos externos é mais complexa do que na média dos países-membros da OCDE. Contudo, esses dados escondem o fato de que em boa parte desses países existem mecanismos – agências específicas ou comitês interministeriais – com poder de negar a instalação de

alguns projetos, a partir de critérios específicos. No caso do Brasil, na ausência de tal mecanismo, a relativa complexidade burocrática funciona como um filtro, nesse sentido. Cabe notar ainda que a existência desses mecanismos nos países-membros não é computada pela OCDE como barreira aos investimentos, o que certamente alteraria os resultados mostrados aqui. Esse exemplo sugere que boa parte dos indicadores precisaria ser repensada, para acomodar alguns desses dados da realidade.

O capítulo 2, como os demais nesta coletânea, traz ao final um conjunto de apreciações sobre a posição brasileira e os indicadores da OCDE, assim como sugestões de políticas específicas, em cada caso. Essas avaliações, assim como as recomendações de política, são inteiramente de iniciativa dos autores respectivos, em cada tema considerado. Elas não refletem necessariamente a posição conjunta, uniforme, do grupo de pesquisadores participantes do projeto, e muito menos a posição institucional do Ipea ou da CEPAL.

O capítulo 3, sobre crescimento inclusivo, remete ao contexto da discussão na literatura sobre desenvolvimento econômico e desenvolvimento pró-pobre, associado à preocupação em garantir que os processos de crescimento beneficiem as pessoas de menor poder aquisitivo, levando em conta as implicações distributivas desses processos. Como o crescimento econômico não é, em si, favorável aos mais pobres, é necessário ajustá-lo para que haja um crescimento pró-pobre. Esta visão é, contudo, focada na dimensão distributiva da renda. O conceito de crescimento inclusivo enfatiza também a participação e a absorção de benefícios por parte das diversas pessoas no processo de crescimento.

Os indicadores de crescimento inclusivo adotados pela OCDE compreendem quatro áreas, cada uma com um conjunto de indicadores específicos: crescimento e compartilhamento equitativo dos benefícios do crescimento; mercados inclusivos e funcionais; igualdade de oportunidades e fundamentos da prosperidade futura; e governança. Não há, neste tema, indicador composto, como no caso da PMR, discutida no capítulo 2. A seleção dos indicadores para a análise do caso brasileiro baseou-se na disponibilidade de dados comparáveis para o Brasil, resultando em 27 indicadores. O texto discute em detalhe a correspondência entre os dados disponíveis para o Brasil e os critérios usados pela OCDE, para cada um dos indicadores selecionados.

O capítulo ressalta, entre as conclusões, que o Brasil já disponibiliza os principais indicadores de crescimento inclusivo utilizados pela OCDE. De fato, o país possui uma gama de dados mais abrangente do que alguns países que ingressaram mais recentemente na organização, como Costa Rica, Colômbia, Turquia, México e Islândia. No entanto, revelou-se a carência de informações relativas aos tributos e taxas pagos pelas famílias, além dos rendimentos, para aprimorar as

estimativas da renda disponível, um dado fundamental para a construção de vários indicadores de crescimento inclusivo.

Outros resultados preocupantes são o grau reconhecidamente elevado de concentração de renda e riqueza, bem acima dos níveis encontrados entre os países-membros da OCDE; a baixa produtividade do trabalho, que se reflete nos rendimentos médios; e o percentual de jovens sem emprego e sem atividade educacional.

O Brasil apresenta bom desempenho comparado em alguns aspectos, como no nível de digitalização empresarial e no acesso ao crédito por parte de empresas de menor porte, assim como no diferencial de gênero e no índice de mortalidade por qualidade do ar.

O quarto capítulo é basicamente técnico. São apresentadas as estratégias inicialmente definidas para a seleção dos indicadores em cada área. Além disso, expõe-se a preocupação em evitar duplicidade de esforços, isto é, que o grupo de técnicos a cargo de um tema despendesse esforço na análise de um indicador quando esse trabalho já tivesse sido feito por outro grupo, e mostram-se as estratégias técnicas usadas nesse sentido. O capítulo contribui com a descrição detalhada dos processos de captura de informações a partir dos dados disponibilizados pela OCDE na internet e traz considerações de ordem geral em relação à própria disponibilidade de dados.

O segundo volume, centrado nos temas de comércio e investimento, é repartido em cinco capítulos, em vista da multiplicidade de indicadores considerados. Os quatro primeiros tratam dos Indicadores de Facilitação de Comércio, do Índice de Restrição ao Comércio de Serviços, dos inventários de apoio aos combustíveis fósseis e de restrições às exportações de matérias-primas. O quinto capítulo discute o índice de restrição aos investimentos. O número de indicadores primários analisados é, portanto, bastante expressivo, uma vez que cada um desses capítulos compreende uma família desses indicadores.

No capítulo 1, é verificado que o desempenho brasileiro é próximo ao postulado pela OCDE em termos de facilitação de comércio, sobretudo graças às iniciativas recentes relativas à disponibilidade de informações, ao envolvimento da comunidade comercial, à automação e outras, mas ainda deixa a desejar no que se refere à adoção de melhores práticas.

No tocante às restrições ao comércio de serviços, a análise de 22 setores selecionados mostra que o Brasil tem desempenho melhor ou próximo à média dos países-membros, na maior parte desses setores. O capítulo 2 traz, como contribuição adicional, diversas qualificações ao processo de construção do índice composto utilizado pela OCDE.

O terceiro capítulo do segundo volume traz um inventário das medidas de apoio aos combustíveis, plataforma constituída pela OCDE com dados de 51 países com o objetivo de auxiliar os governos na identificação e na avaliação dos recursos orçamentários que são priorizados e alocados em prol dos combustíveis fósseis. Fica claro que a OCDE não computa várias das medidas de apoio que o Brasil disponibiliza aos combustíveis fósseis. Na avaliação geral foi constatado, além da falta de transparência nos dados sobre subsídios e medidas de apoio aos combustíveis fósseis, que não há, no Brasil, uma avaliação oficial dos subsídios a esses combustíveis e às fontes renováveis, assim como das renúncias tributárias correspondentes.

O quarto capítulo trata do Inventário de Restrições à Exportação de Matérias-Primas Industriais, ferramenta voltada para melhorar a transparência do uso dessas restrições aplicadas pelos governos. Assim como no capítulo anterior, e diferentemente dos índices, nos casos dos inventários não são atribuídas notas ao desempenho dos países. Trata-se basicamente de listagens de medidas, que possibilitam a análise comparativa. Isso não torna possível, contudo, a realização de comparações precisas entre os países quanto ao grau de restrição das exportações. Em geral, tanto países desenvolvidos como economias em desenvolvimento impõem algum tipo de restrição às exportações de certas matérias-primas, mas a avaliação das informações disponíveis permite afirmar que o Brasil, a Austrália e o México fazem uso apenas de um tipo de restrição (licenças) e não recorrem a medidas restritivas mais graves, como proibições e quotas.

O último capítulo do segundo volume desta coletânea trata das restrições ao investimento externo. O índice usado pela OCDE considera as medidas incidentes sobre 22 setores, em 38 países-membros da organização e 46 não membros. Os dados relativos ao Brasil mostram uma redução, ao longo do tempo, dos tipos de restrições consideradas pela OCDE, sobretudo no tocante à participação do capital estrangeiro. O setor mais aberto, sob esses critérios, é o de transporte aéreo. Telefonia móvel e seguros também reduziram bastante as restrições existentes. As maiores restrições, em comparação com a média da OCDE, são encontradas na agricultura, nas indústrias de alimentos, refino de combustível e produtos químicos, material elétrico e eletrônico, construção e outros.

O terceiro volume discute questões de governança pública em sete áreas: i) governança orçamentária e finanças públicas; ii) compras públicas; iii) política e governança regulatória; iv) governança dos reguladores econômicos; v) governança da infraestrutura, vi) governo digital; e vii) anticorrupção e integridade pública.

O primeiro capítulo traz indicações de que as conexões do orçamento público com o planejamento de médio e longo prazo no Brasil deixam a desejar, em vista da ênfase em investimentos em capital, e não tanto nas necessidades de um

processo de desenvolvimento. Em que pese essa limitação, contudo, o país corresponde bem às recomendações da OCDE quanto à orçamentação por gênero e pela dimensão ambiental.

O Brasil tem posição comparativa bastante superior à média da OCDE no que se refere à dimensão participativa na elaboração do orçamento e quanto à transparência orçamentária, mas não tão boa em relação à participação popular no processo. O país se destaca ainda mais no tocante à atuação de uma instituição fiscal independente, superando a média da OCDE. Ao mesmo tempo, contudo, a revisão dos gastos carece de institucionalidade específica.

Uma contribuição desse capítulo é ressaltar que o modelo brasileiro de governança orçamentária implica disputa entre diferentes órgãos no nível federal (tanto na administração direta como na indireta), assim como entre entes federativos, o que não é captado pela metodologia empregada pela OCDE.

O segundo capítulo discute o tema das compras públicas. A OCDE faz levantamentos essencialmente qualitativos sobre o tema, nos diversos países. Não há indicadores quantitativos. Fica clara a existência de uma diversidade de práticas entre países distintos. Mais recentemente observa-se destaque crescente para compras estratégicas para lidar com as mudanças climáticas. O Brasil corresponde ao padrão de informação requerido.

O capítulo 3 versa sobre melhoria regulatória nos processos de tomada de decisão governamental. A OCDE trata do tema com base em questionários respondidos por agentes direta ou indiretamente envolvidos com esse tema. O Brasil se posiciona de forma comparável à média da OCDE, e acima da média da região.

O quarto capítulo do terceiro volume trata da governança dos reguladores econômicos. Estes se referem a órgãos de natureza independente, responsáveis por promover a competição em mercados regulados, possuindo características de governança distintas das de outros órgãos do Poder Executivo. A análise comparativa dos indicadores empregados pela OCDE confirma uma posição forte dos reguladores brasileiros, com destaques para a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

O quinto capítulo discorre sobre os temas de infraestrutura. Os Princípios de Investimento em Infraestrutura de Qualidade baseiam-se no consenso de que a infraestrutura é um importante impulsionador da prosperidade econômica e que uma infraestrutura bem construída e sustentável maximiza os impactos positivos desses investimentos de alto custo. Na comparação com a média dos países da OCDE o Brasil se encontra ligeiramente melhor no tocante à visão estratégica de longo prazo para a infraestrutura e ligeiramente abaixo da média no que se refere à sustentabilidade fiscal, acessibilidade e retorno socioeconômico e à aquisição

pública eficiente e efetiva, o que sugere que suas práticas de governança de infraestrutura estão evoluindo na direção das recomendações do G20 e da OCDE.

O capítulo 6 trata dos indicadores de governo digital. O índice de governo digital da Organização das Nações Unidas (ONU) e a iniciativa da União Europeia são esforços consolidados de mensuração na área, mas não conseguiram avançar em avaliações do potencial do governo digital para a transformação da administração pública e da governança pública. Os indicadores tradicionais se concentram mais no potencial do governo digital de facilitar o acesso a dados e serviços pelos usuários. O Brasil tem uma estratégia centralizada de governo digital reconhecida pela OCDE. O ponto mais forte está nas iniciativas digitais de transparência. No âmbito da governança digital, a OCDE avalia que o país precisa definir melhor uma liderança e valorizar mais as carreiras governamentais na área digital, assim como definir um planejamento orçamentário e aperfeiçoar a capacidade de compras públicas na área.

O sétimo capítulo do terceiro volume discorre sobre o sensível tema de corrupção, que tem se tornado prioritário na agenda da OCDE. Os indicadores são construídos basicamente a partir de enquetes feitas com agentes públicos e privados. O Brasil possui níveis ruins de percepção da corrupção, vista como um problema central no país. No entanto, os indicadores de experiências de corrupção não estão muito distantes dos de alguns países com nível de desenvolvimento superior.

Os indicadores de medidas anticorrupção e promoção da integridade pública são mais recentes. Quanto a estes, a agenda brasileira está muito próxima à da OCDE em função, em grande medida, da cooperação entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e a OCDE.

No que se refere à governança pública, portanto, ao se compararem os dados do Brasil com os dos países-membros da OCDE e com as suas recomendações, observa-se que o país está na maior parte dos casos em situação próxima ou superior à média desses países-membros. Consequentemente, os custos adicionais para o Brasil ingressar na OCDE são provavelmente baixos na área de governança pública e governança da infraestrutura.

O quarto volume trata da economia digital em vários capítulos, apresentando análises separadas do projeto Going Digital, principal iniciativa da OCDE no tema, do governo digital, da discussão do índice composto chamado Índice de Restrição ao Comércio de Serviços Digitais (Digital Services Trade Restrictiveness Index – Digital STRI) e do Inventário de Comércio Digital.

O projeto Going Digital foi elaborado pela OCDE para melhor compreender a transformação digital, seus desafios e o desenvolvimento de políticas públicas que permitam a constituição de um ambiente digital confiável, seguro e que possa

proporcionar benefícios para todos, a partir de um conjunto de indicadores. Na avaliação comparada da situação brasileira, o país encontra-se abaixo da média para os países da OCDE no que se refere ao número de assinaturas de banda larga por cem habitantes, à quantidade de usuários da internet como parcela dos indivíduos que utilizam a internet, à proporção de indivíduos que utilizam a internet para interagir com autoridades públicas, à parcela de internautas que compraram pela internet em 2022, ao número de empresas com presença na *web*, ao número de novos graduados do ensino superior em ciência, tecnologia, engenharia e matemática como uma parcela dos recém-formados e em outras variáveis. No entanto, o país está acima da média da OCDE quanto ao número de empresas iniciantes na indústria de informação como uma parcela de todos os negócios.

Na análise do governo digital, o Brasil se encontra na média dos países da OCDE no índice de governo digital, sobretudo na categoria denominada setor público orientado por dados. O país deixa a desejar, no entanto, no que se refere à qualidade do governo como plataforma. Na avaliação de quanto o governo utiliza tecnologias digitais para repensar e projetar novamente processos públicos, o Brasil está bem próximo da média dos países da OCDE, e supera essa média no que se refere à abertura e disponibilização de dados ao público, bem como na orientação das políticas públicas aos seus destinatários.

No capítulo relativo à análise do Digital STRI, um índice composto por vários componentes, fica evidenciado que o Brasil apresenta mais restrições do que a maioria dos países da OCDE. As áreas que determinaram o desempenho inferior do país foram infraestrutura, propriedade intelectual e transações eletrônicas.

Por último, o volume trata do Inventário de Comércio Digital, que considera temas de comércio internacional e identifica instrumentos (inclusive de alcance regional) atrelados a essas questões em doze áreas distintas. Trata-se de ferramenta disponibilizada para que os governos possam se familiarizar com as principais regras, princípios e normas existentes atualmente para regular o comércio digital.

Da análise efetuada, conclui-se que o Brasil adota apenas alguns dos instrumentos internacionais concernentes ao comércio digital. É especialmente relevante a não adoção, pelo Brasil, dos instrumentos da United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), da Convenção da ONU, sobre comunicações eletrônicas e do Acordo sobre Tecnologia da Informação. O Brasil tem adotado, contudo, os instrumentos legais da OCDE relativos ao comércio digital.

O quinto volume traz seis capítulos relacionados com mudança do clima, qualidade do ar, recursos hídricos, resíduos, biodiversidade e oceanos, cada um deles discutindo diversos indicadores utilizados pela OCDE.

Da análise apresentada no primeiro capítulo, verifica-se que o Brasil tem perfil diferente da maioria dos países da OCDE em relação a emissões de gases de efeito estufa, pois há maior participação de emissões do setor uso da terra, mudança de uso da terra e florestas, sobretudo em função do desmatamento. O país tem vantagem comparativa em relação à maioria dos países da OCDE em emissões de CO₂ no uso da energia, em razão da matriz energética brasileira. No entanto, embora a matriz energética brasileira seja baseada em fontes renováveis em sua maior parte, persiste uma forte estrutura de subsídios aos combustíveis fósseis destinados tanto à produção quanto ao consumo de petróleo, gás natural e carvão mineral. Por sua vez, a receita fiscal relacionada a meio ambiente em relação ao PIB é baixa no Brasil em comparação com a média da OCDE, e é concentrada em atividades do setor de transportes.

O segundo capítulo avalia a qualidade do ar. Da análise comparativa pôde-se constatar que, em relação aos indicadores sobre emissões de poluentes, o Brasil tem moldura regulatória desenvolvida, mas a cobertura de monitoramento é muito desigual entre as Unidades da Federação, e muitas monitoram poucos poluentes. O Brasil também está na média dos países da OCDE em relação à exposição da população à poluição do ar. Em comparação com os países da OCDE, o Brasil faz pouco uso de políticas econômicas para abater a poluição do ar, e os instrumentos utilizados concentram-se no setor de transportes.

O terceiro capítulo trata dos recursos hídricos. No Brasil a abundância de recursos hídricos é uma vantagem, mas requer gestão eficiente e sustentável. A agricultura desempenha um papel importante na economia, mas é fundamental equilibrar a demanda por água com a preservação dos ecossistemas e o acesso à água para outras atividades e a população em geral. Da análise comparativa, fica claro que a posição do Brasil em termos de captação de água em relação à disponibilidade hídrica é menor que a dos países da OCDE. O Brasil enfrenta desafios relacionados à disponibilidade de água, devido ao aumento da demanda decorrente do desenvolvimento econômico e do crescimento da população. A gestão sustentável dos recursos hídricos é fundamental. Embora o país tenha mostrado avanços no tratamento de águas residuais ao longo do tempo, ainda há desafios a serem enfrentados. É necessário aumentar os investimentos na infraestrutura de tratamento para garantir que um maior percentual da população esteja conectado a estações de tratamento de águas residuais.

No quarto capítulo é apresentado o tema da economia circular, abordagem que busca maximizar a eficiência dos recursos, minimizando a extração de matérias-primas e o desperdício, por meio da reutilização, reciclagem e regeneração de produtos e materiais. A demanda por matérias-primas tem aumentado, tanto no Brasil quanto nos países da OCDE, impulsionada pelo crescimento econômico e

pelo desenvolvimento tecnológico. Prevê-se que essa demanda continue a crescer nas próximas décadas, o que representa um desafio em termos de sustentabilidade e impactos ambientais. O consumo doméstico de materiais no Brasil é elevado, especialmente devido à dependência do país de recursos naturais em setores como agricultura, mineração e energia. Além disso, o Brasil apresenta uma baixa agregação de valor econômico aos materiais consumidos internamente em suas atividades produtivas. Enquanto a maioria dos países da OCDE experimentou melhorias na produtividade material desde 2000, o Brasil apresenta uma tendência de estabilidade nesse indicador.

O quinto capítulo trata das questões associadas à biodiversidade. O Brasil possui uma das maiores biodiversidades do mundo. Um dos problemas encontrados é que nos bancos de dados da OCDE não estão disponíveis dados para o Brasil, por exemplo, em relação às paisagens de florestas intactas. Isso indica uma lacuna na disponibilidade de informações detalhadas sobre a cobertura da terra no Brasil, em comparação com os países da OCDE. Tampouco estão disponíveis dados para o Brasil no banco de dados da organização para indicadores como esgotamento e crescimento dos recursos florestais em termos de volume e florestas com planos de manejo de longo prazo, o que dificulta a análise comparada com outros países.

A OCDE utiliza o Índice da Lista Vermelha (Red List Index) para medir o risco agregado de extinção de espécies dentro de um país ou região. O Brasil apresenta uma tendência próxima da estabilidade nesse índice, enquanto outros países da OCDE, como Nova Zelândia, Chile, México e Japão, têm tendências crescentes de agravamento.

Em relação aos indicadores sobre impostos relevantes para a biodiversidade, no Brasil não há uma definição na legislação sobre o que é considerado como um tributo ambiental. A OCDE observa que, além do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Ecológico, não são conhecidos outros impostos ou tributos com fins estritamente ambientais no Brasil. No entanto, destaca que há discussões em andamento no Congresso Nacional sobre reforma tributária, incluindo propostas relacionadas à taxaço do carbono, tratamento diferenciado para setores menos poluentes e incentivos fiscais à reciclagem e adaptação às mudanças climáticas.

O sexto capítulo trata das questões associadas aos oceanos, organizadas em: i) capital natural do oceano; ii) dimensão ambiental do bem-estar e resiliência; iii) produtividade ambiental e de recursos; iv) oportunidades econômicas de buscar a sustentabilidade dos oceanos; v) respostas políticas direcionadas à sustentabilidade dos oceanos; e vi) contexto socioeconômico, que apresenta informações

sobre a população e sobre as atividades econômicas que estão indiretamente relacionadas aos oceanos. Cada um desses itens tem um conjunto de indicadores.

Foi concluído que o Brasil dispõe de legislação consolidada e informes estatísticos sobre unidades de conservação relacionados aos oceanos, inclusive com dados sobre efetividade no alcance de objetivos, o que é uma vantagem se comparado com a OCDE, que apenas localiza áreas marinhas protegidas, sem possuir dados sobre efetividade.

O Brasil também tem dados que ajudam na compreensão do capital natural relacionado aos oceanos, o que é igualmente uma vantagem em relação à OCDE, que considera basicamente área construída, estoques pesqueiros e espécies marinhas ameaçadas. Tanto o país como a OCDE dispõem de informes estatísticos do Brasil sobre o número de espécies marinhas ameaçadas; o Brasil aparece no banco de dados estatísticos da organização como o país que mais possui tais espécies. Já no que se refere ao indicador de área construída a 1 km da costa, a área construída no Brasil é inferior à de grande parte dos países-membros da OCDE.

Ao considerar o tema da combustão de combustível e seu impacto sobre a vida marinha, com as emissões totais de CO₂, verifica-se que no Brasil houve queda significativa dessas emissões decorrentes do uso de *bunkers* marítimos. Em comparação com os dados de emissões dos países da OCDE, o Brasil está aquém dos países que mais emitem CO₂.

Os investimentos brasileiros em pesquisa e desenvolvimento para o setor de energia estão acima da média dos países da OCDE, situação oposta à dos investimentos em energia *offshore*, praticamente inexistentes. O desempenho brasileiro também se destaca no tocante ao número de invenções que relacionam mudanças climáticas e atividades de pesca e aquicultura, assim como para combate à poluição marinha. O número de patentes, contudo, é irrisório.

Houve aumento significativo recente das áreas marinhas protegidas no Brasil. O país destaca-se, quando comparado com outros membros da OCDE, por ser um dos que mais possuem extensão dessas áreas. Destaca-se também na proteção da zona costeira e marinha. No entanto, o país não adota de maneira suficiente instrumentos econômicos em prol de políticas ambientais relacionadas aos oceanos, como o fazem outros países da OCDE, apesar de estar acima da média da organização na utilização de tributos relacionados à economia oceânica sustentável.

O Brasil tem reduzido de forma significativa a quantidade de medidas de apoio aos produtores de combustíveis fósseis. Apesar disso, ainda está entre os países que mais possuem tais medidas, se comparado com outros países-membros da OCDE.

Por fim, o Brasil não tem uma produção na aquicultura marinha tão expressiva quanto os países da OCDE, apesar do aumento observado no período recente, mas está entre os países que mais empregam nas atividades de pesca e na aquicultura marinha, embora não seja um importador ou exportador expressivo de produtos da pesca, se comparado com a média dos países da OCDE.

Esperamos que este esforço de vários meses, envolvendo duas dezenas de técnicos, tanto do Ipea quanto consultores externos, seja útil para embasar posições mais consistentes e consubstanciadas por parte dos negociadores brasileiros, bem como para identificar a necessidade de medidas de política pública em determinadas áreas. A apresentação sistematizada de como alguns temas sensíveis a políticas públicas se encontram no país, em comparação com um conjunto de países de referência, certamente fornece um norte para o planejamento de políticas a médio prazo. Seria recomendável que o tipo de exercício mostrado nestes cinco volumes pudesse ser atualizado com alguma frequência, como um dos instrumentos de identificação, a partir de comparações internacionais, de objetivos norteadores de políticas públicas.

Além disso, espera-se que este esforço contribua, igualmente, para que algumas das observações aqui feitas em termos metodológicos a alguns dos indicadores da OCDE possam ser levadas em consideração pelo corpo técnico da instituição, ocasionando a redução de algumas das distorções existentes e o aprimoramento dos instrumentos de análise.

REFERÊNCIAS

CLIFTON, Judith Clifton; DÍAZ-FUENTES, Daniel. The OECD and “the rest”: analyzing the limits of policy transfer. **Journal of Comparative Policy Analysis: research and practice**, v. 16, n. 3, p. 249-265, 2014.

DAVIS, Christina. **More than a rich country club: membership conditionality and institutional reform in the OECD**. Princeton: Princeton University, 2016.

GODINHO, Rodrigo de Oliveira. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a organização**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Revista tempo do mundo, nº 25**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/issue/view/25/30>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **A general procedure for future accessions**. Paris: OECD, 2007. 4 p.

_____. **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, June 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-13-EN.pdf>.

_____. **Roadmap for the OECD accession process of Brazil.** [s.l.]: OECD, June 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf>.

REFORMAS ESTRUTURAIS PARA A ACESSÃO BRASILEIRA À OCDE

Gilberto Libânio¹
Hugo Iasco-Pereira²

1 INTRODUÇÃO

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma instituição multilateral internacional voltada à promoção e à disseminação de instituições, aparatos regulatórios e políticas econômicas entre seus membros. Espera-se algum grau de convergência de seus países-membros para o que é estabelecido como uma boa prática, bem como reformas que promovam tal convergência.

O Brasil, mesmo não sendo membro da OCDE de fato, participa da instituição na condição de parceiro-chave – assim como a China, a Índia e a Indonésia –, com atuação em diversos comitês e grupos de trabalho. Após pedido formal de adesão do Brasil em 2017, a OCDE abriu discussões sobre a acesso do país como membro em janeiro de 2022, seguindo roteiro próprio da instituição. Em junho do mesmo ano, foi formalmente entregue ao governo brasileiro o roteiro de acesso, que estabelece os termos e as condições para o processo de ingresso do Brasil na organização.

Neste contexto, reformas estruturais constituem um dos temas mais amplos com os quais o Brasil se deparará no seu processo de acesso à OCDE. O assunto adquire natureza complexa, por estar associado a uma ampla gama de instituições econômicas com que os agentes lidam no funcionamento habitual de economias de mercado, sejam estes agentes as empresas (nacionais e estrangeiras), nas suas atividades produtivas; sejam os trabalhadores, no funcionamento do mercado de trabalho; seja o setor público, no que concerne às atividades estatais. A temática de reformas estruturais voltadas ao favorecimento de um ambiente amigável de negócios está sempre presente nos relatórios da OCDE, em especial para a recuperação econômica após a crise da covid-19 (OECD, 2021), e para o desenho de políticas associadas com o aumento da produtividade do trabalho da economia brasileira (Arnold e Grundke, 2021). Estas reformas abrangem a maior inserção

1. Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e doutor em economia pela Universidade de Notre Dame. *E-mail*: gilberto@cedeplar.ufmg.br.

2. Consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR); e doutor em economia pela UFMG. *E-mail*: hugo.carcanholo@gmail.com.

internacional da economia – por meio do comércio e de investimentos estrangeiros diretos (IEDs) –, alterações e avaliações de marcos regulatórios, liberalização das economias em várias instâncias, entre outros aspectos.

O presente texto se propõe a discutir o entendimento e a mensuração por parte da OCDE sobre o tema reformas estruturais, com vistas a subsidiar o debate brasileiro acerca de quais são as reformas estruturais necessárias para a acessão brasileira à organização. Muito se fala no debate público a respeito do tema, mas pouco se sabe de fato sobre quais são as reformas estruturais que o país precisaria realizar para se alinhar aos padrões de referência da OCDE. O foco deste estudo reside nesta contribuição original.

O texto possui outras cinco seções, além desta introdução. A segunda apresenta o entendimento da OCDE sobre reformas estruturais. A discussão gira em torno do principal indicador da temática, o da Regulação do Mercado de Produtos (Product Market Regulation – PMR). A terceira seção introduz aspectos metodológicos sobre a construção da PMR. A quarta seção, por sua vez, discute a PMR para a economia brasileira, buscando mapear quais são as áreas prioritárias de reformas estruturais para o Brasil a partir de uma análise desagregada desse indicador. Diante do mapeamento estratégico realizado, a quinta seção busca discutir criticamente quais são as reformas estruturais, a partir das informações da PMR, para a convergência institucional com as boas práticas dos países da OCDE. As considerações finais sintetizam as reformas estruturais necessárias para a convergência das instituições brasileiras em direção à OCDE.

2 REFORMAS ESTRUTURAIS PARA A OCDE

Dentro do processo de acessão do Brasil à OCDE, o tópico de reformas estruturais é um dos mais amplos e multifacetados, na medida em que engloba discussões sobre diversos temas, como empresas e governança pública, política fiscal, regulação, instituições econômicas e intervenções do Estado na economia (em suas mais diversas formas), ambiente de negócios, comércio internacional, IEDs, entre outros. Isso implica uma significativa dificuldade em mensurar o tema por meio de variáveis econômicas apropriadas, o que se torna mais flagrante em um contexto em que se demanda perfeita comparabilidade das informações entre distintos países (membros e não membros da OCDE), seja para avaliar o grau de convergência destes em relação ao padrão de referência internacional, representado pelas práticas adotadas pelos países-membros da OCDE, seja para delinear reformas estruturais, no sentido de se gerar convergência das instituições econômicas em direção às práticas dos países da OCDE.

Em face da dificuldade exposta, existem algumas variáveis-chave utilizadas pela OCDE para sintetizar a complexidade do assunto e, com isso, fornecer informações consistentes e objetivas para subsidiar a discussão sobre reformas estruturais em uma perspectiva comparada entre países. A principal delas é representada pela PMR.³ O indicador PMR, calculado e disponibilizado pela própria OCDE, mensura as barreiras regulatórias à entrada de firmas e à competição em serviços e setores-chave da economia, bem como afere a evolução de reformas estruturais dos países (Vitale, Moiso e Wanner, 2020). A PMR é utilizada como uma variável representativa e orientadora de reformas estruturais em estudos empíricos de pesquisadores da OCDE, de diversos governos e de instituições internacionais, como a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Vitale, Moiso e Wanner, 2020).

A utilização da PMR é ampla na literatura empírica sobre a mensuração dos efeitos de reformas estruturais.⁴ Égert e Gal (2016), ambos pesquisadores do departamento de economia da OCDE, buscaram quantificar os efeitos de reformas estruturais na renda *per capita* de países da OCDE. Para tanto, a PMR foi usada em suas regressões econométricas como a variável representativa de reformas estruturais. Égert (2017), por sua vez, investigou se regulações econômicas voltadas à promoção da competição geram crescimento – o que foi quantificado com o emprego da PMR, em países-membros e não membros da OCDE. Silva, Givone e Sonderman (2017), pesquisadores do Banco Central Europeu, examinaram elementos instigadores de reformas estruturais para quarenta países da OCDE e da União Europeia. As variáveis utilizadas pelos autores para mensurar reformas estruturais foram: i) indicadores da OCDE para legislação de proteção ao emprego; ii) PMR; iii) indicador de ambiente de negócios (calculado pelo Banco Mundial); e iv) indicadores da OCDE para barreiras ao investimento estrangeiro direto. Em recente relatório (OECD, 2019), a OCDE ressaltou a importância de se perseguirem reformas estruturais como uma estratégia de crescimento e desenvolvimento para economias do Grupo dos Vinte (G20). A variável central do referido estudo foi a PMR, com ênfase em reformas estruturais que promovam crescimento econômico inclusivo, reformas no mercado de trabalho, abertura comercial e de investimentos estrangeiros, reformas fiscais, promoção da competição e do

3. Existem algumas variáveis usuais utilizadas em estudos da OCDE para avaliar e recomendar reformas estruturais, além de um conjunto de variáveis específico à realidade de cada país. De um modo geral, tem-se o PMR amplo e o PMR setorial. Ambos os indicadores são calculados adotando as mesmas informações (um conjunto amplo de perguntas respondido pelos governos nacionais e referendado pelos técnicos da OCDE). A diferença é que o PMR amplo diz respeito a um conjunto mais abrangente de informação, ao passo que *sector PMR* está associado apenas a informações setoriais. Outro indicador usual são os indicadores de proteção ao emprego, também calculados pela OCDE. Dada a amplitude de todos esses indicadores, neste estudo, quando mencionarmos o PMR, estamos nos referindo ao PMR amplo.

4. Essa breve discussão da literatura sobre reformas estruturais não buscou esgotar todas as possibilidades, ou mesmo discutir em profundidade os trabalhos. Existem diversos trabalhos que não foram citados por questão de espaço e recorte da pesquisa. Pretendeu-se, com essa revisão da literatura mais recente, embasar de maneira sólida a nossa escolha de empregar a PMR como métrica de reformas estruturais.

ambiente de negócios, melhorias e investimentos em infraestrutura, e crescimento com sustentabilidade ambiental. Botev, Égert e Turner (2022), pesquisadores do departamento de economia da OCDE, investigaram os efeitos de reformas estruturais na renda familiar disponível em relação aos seus impactos no produto interno bruto (PIB). Os autores mensuraram reformas estruturais por meio do uso de duas variáveis: a legislação de proteção ao emprego da OCDE e a PMR. Portanto, fica evidente a importância da PMR para a discussão sobre reformas estruturais.

Existem poucos estudos a respeito da temática de reformas estruturais para o Brasil, alinhadas com as boas práticas indicadas pela OCDE. Dentro do amplo espaço que existe para melhor compreender a temática, Arnold e Grundke (2021) discutiram uma agenda de reformas estruturais para alavancar o crescimento da produtividade do trabalho da economia brasileira. A PMR agregada e seus índices mais desagregados ocupam a maior parte da discussão dos autores, que é complementada com informações específicas sobre o Brasil. As principais recomendações de Arnold e Grundke (2021) são amplas e passam pela simplificação do aparato legal para abrir ou fechar novas empresas; pela redução de barreiras tarifárias e não tarifárias; pela simplificação tributária sobre consumo; e por uma reforma no sistema judiciário.

Em um estudo recente, Vitale *et al.* (2022) examinam um conjunto de mercados de produtos, serviços e indústrias de rede no Brasil, com base nos resultados dos indicadores PMR, e identificam áreas em que as regulamentações do país podem ser modificadas com o objetivo de se aproximarem das melhores práticas internacionais. Isso inclui a governança de empresas estatais, interação entre formuladores de políticas e grupos de interesse, e serviços profissionais, entre outros.

O trabalho mais abrangente da OCDE sobre reformas do aparato regulatório no Brasil também foi publicado recentemente (OECD, 2022). Este estudo parte de resultados da PMR para a economia brasileira como um todo, bem como de alguns indicadores setoriais da PMR, para avaliar a presença de barreiras regulatórias à competição. Em seguida, examina a configuração institucional e legal para a política regulatória no Brasil, incluindo aspectos da regulação em nível subnacional. Por fim, apresenta estudos de caso de reformas regulatórias nos setores de gás natural e de saneamento.

Em síntese, o indicador PMR é uma variável-chave na discussão a respeito de reformas estruturais, sobretudo para a compreensão e a proposição das necessárias alterações institucionais na economia brasileira diante do processo de acesso à OCDE. Com isso em mente, a próxima seção busca apresentar e discutir a PMR em termos metodológicos.

3 PMR: O INDICADOR DA OCDE SOBRE REFORMAS ESTRUTURAIS

A PMR é um indicador que sintetiza um conjunto de informações contidas em aproximadamente 1 mil questões feitas pela OCDE e respondidas pelos países.⁵ O seu valor compreende o intervalo entre zero e seis. Quanto mais próximo de zero, melhor o arcabouço institucional e o ambiente de negócios do país. Quanto mais próximo de seis, pior a avaliação do país segundo os critérios da OCDE e, por conseguinte, maior a necessidade de reformas estruturais.

O quadro 1 apresenta a estrutura da PMR, partindo do índice mais agregado (nível de um dígito), para níveis mais desagregados, isto é, primeiro nível (de dois dígitos), segundo nível (de três dígitos) e terceiro nível (de quatro dígitos), com os respectivos pesos⁶ de cada subíndice na composição da PMR e seus valores para o Brasil. O índice é calculado a partir das respostas dos países ao questionário da PMR. Inicialmente, a OCDE computa dezoito índices (de quatro dígitos). Esse cálculo é feito a partir de uma parametrização específica de pesos para cada pergunta, que é uniforme para todos os países, mas que pode não ser uniforme para todas as perguntas que compõem um subíndice. Os dezoito índices, por sua vez, são transformados em seis índices mais agregados. O peso usado neste processo é calculado como uma média aritmética simples.⁷ Por fim, os seis índices são agregados em dois índices (de dois dígitos), e sua média aritmética simples resulta na PMR. Assim, fica clara a natureza altamente agregadora das informações contidas na PMR.

5. A amostra é composta pelos 38 países da OCDE – Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia do Sul, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos; e onze países não membros da OCDE – Argentina, Brasil, Bulgária, Croácia, Chipre, Indonésia, Cazaquistão, Malta, Romênia, Rússia e África do Sul.

6. O peso dos subíndices na composição da PMR, bem como o peso das respostas dos países para o cálculo dos índices de terceiro nível (quatro dígitos), é absolutamente uniforme para todos os países.

7. Especificamente, o peso é 100% dividido pelo número de índices de quatro dígitos que compõem o índice de três dígitos. Isso é válido para todas as agregações de índices de maior número de dígitos para índices com menor número de dígitos.

QUADRO 1
Estrutura da PMR

(1) PMR Valor: 2,58					
(1.1) Distorções induzidas pelo envolvimento do Estado Peso: 50% Valor: 2,79			(1.2) Barreiras à entrada nacional e estrangeira Peso: 50% Valor: 2,37		
(1.1.1) Propriedade pública Peso: 33,3% Valor: 2,36	(1.1.2) Envolvimento em operações comerciais Peso: 33,3% Valor: 2,18	(1.1.3) Simplificação e avaliação de regulamentos Peso: 33,3% Valor: 3,84	(1.2.1) Carga administrativa em <i>start-ups</i> Peso: 33,3% Valor: 2,88	(1.2.2) Barreiras nos setores de serviços e redes Peso: 33,3% Valor: 2,25	(1.2.3) Barreiras ao comércio e ao investimento Peso: 33,3% Valor: 1,98
(1.1.1.1) Escopo das empresas estatais Peso: 25% Valor: 2,95	(1.1.2.1) Controles e regulamentação de preços de varejo Peso: 33% Valor: 1,58	(1.1.3.1) Avaliação do impacto na competição Peso: 33% Valor: 3,75	(1.2.1.1) Requisitos administrativos para sociedades de responsabilidade limitada e empresas de propriedade pessoal Peso: 50% Valor: 1,75	(1.2.2.1) Barreiras nos setores de serviços Peso: 50% Valor: 2,35	(1.2.3.1) Barreiras ao IED Peso: 25% Valor: 0,55
(1.1.1.2) Envolvimento do governo em setores Peso: 25% Valor: 1,54	(1.1.2.2) Regulação de comando e controle Peso: 33% Valor: 1,19	(1.1.3.2) Interação com grupos de interesse Peso: 33% Valor: 5,18			(1.2.3.2) Barreiras tarifárias Peso: 25% Valor: 4
(1.1.1.3) Controle direto sobre empresas Peso: 25% Valor: 1,79	(1.1.2.3) Compras públicas Peso: 33% Valor: 3,75	(1.1.3.3) Complexidade do processo regulatório Peso: 33% Valor: 2,59	(1.2.1.2) Licenças e autorizações Peso: 50% Valor: 4,00	(1.2.2.2) Barreiras nos setores de rede Peso: 50% Valor: 2,14	(1.2.3.3) Tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros Peso: 25% Valor: 1,71
(1.1.1.4) Governança de empresas públicas Peso: 25% Valor: 3,15					(1.2.3.4) Barreiras à facilitação do comércio Peso: 25% Valor: 1,64

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A quantidade de dígitos dos números entre parênteses indica o nível de desagregação, variando de um dígito (mais agregado) a quatro dígitos (menos agregado).

Conforme as informações apresentadas no quadro 1, a PMR é subdividida em dois subíndices no nível de dois dígitos. O primeiro, distorções induzidas pelo envolvimento do Estado (1.1), mensura as possíveis distorções causadas pela atuação estatal na economia por meio de empresas públicas e do controle de empresas; os custos impostos ao setor privado; a forma como as regulações existentes são avaliadas para minimizar seus efeitos sobre a competição da economia; e o estágio de desenvolvimento do arcabouço legal estatal sobre compras públicas (Vitale, Moiso e Wanner, 2020). Esse índice se subdivide em outros subíndices de três dígitos, apresentados a seguir juntamente com o seu significado.

- Propriedade pública (1.1.1): medida da presença de empresas públicas na economia e do quão desenvolvida é a sua governança (Vitale, Moiso e Wanner, 2020).
- Envolvimento em operações comerciais (1.1.2): índice sobre controle e obrigação impostas a empresas privadas, o que inclui a mensuração sobre o arcabouço legal e a legislação sobre compras públicas (Vitale, Moiso e Wanner, 2020).
- Simplificação e avaliação de regulamentos (1.1.3): dimensão sobre a avaliação de regulações com o fim de minimizar seus impactos negativos na competição da economia, com medidas sobre a interação de diferentes grupos de interesse entre setores públicos e privados. Esse subíndice também mensura o grau de simplificação dos procedimentos burocráticos do setor público (Vitale, Moiso e Wanner, 2020).

Os índices de três dígitos acima se subdividem em outros dez subíndices de quatro dígitos, a saber:

- escopo das empresas estatais (1.1.1.1);
- envolvimento do governo em setores (1.1.1.2);
- controle direto sobre empresas (1.1.1.3);
- governança de empresas públicas (1.1.1.4);
- controles e regulamentação de preços de varejo (1.1.2.1);
- regulação de comando e controle (1.1.2.2);
- compras públicas (1.1.2.3);
- avaliação do impacto na competição (1.1.3.1);
- interação com grupos de interesse (1.1.3.2); e
- complexidade do processo regulatório (1.1.3.3).⁸

O segundo subíndice no nível de dois dígitos, barreiras à entrada nacional e estrangeira (1.2), por sua vez, sintetiza informações sobre barreiras a entradas de novas empresas (nacionais ou estrangeiras) em setores-chave do mercado doméstico, considerando inclusive questões sobre o grau de abertura comercial e de fluxos internacionais de IEDs. Esse índice se subdivide em outros subíndices de três dígitos, apresentados abaixo juntamente com o seu significado:

8. Por questão de organização, optou-se por apresentar o significado de cada subíndice de quatro dígitos ao longo do restante do texto, já que cada um terá uma seção específica.

- carga administrativa em *start-ups* (1.2.1): medida do custo com que novas empresas se deparam para entrar em operação (Vitale, Moiso e Wanner, 2020);
- barreiras nos setores de serviços e redes (1.2.2): síntese sobre barreiras qualitativas e quantitativas com que empresas se deparam em setores-chave da economia (Vitale, Moiso e Wanner, 2020); e
- barreiras ao comércio e ao investimento (1.2.3): barreiras que limitam o mercado doméstico à entrada de empresas estrangeiras e o comércio internacional (Vitale, Moiso e Wanner, 2020).

Esses índices de três dígitos se subdividem em outros oito subíndices de quatro dígitos:

- requisitos administrativos para sociedades de responsabilidade limitada e empresas de propriedade pessoal (1.2.1.1);
- licenças e autorizações (1.2.1.2);
- barreiras nos setores de serviços (1.2.2.1);
- barreiras nos setores de rede (1.2.2.2);
- barreiras ao investimento estrangeiro direto (1.2.3.1);
- barreiras tarifárias (1.2.3.2);
- tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros (1.2.3.3); e
- barreiras à facilitação do comércio (1.2.3.4).

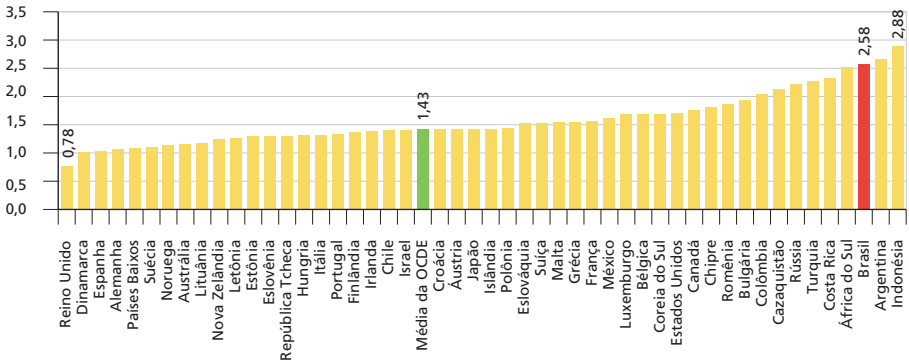
Em resumo, a PMR é um índice que mensura o grau de desenvolvimento das instituições econômicas e do arcabouço legal voltado à instigação, ou à difusão, da competição entre os diferentes agentes econômicos. Acontece, no entanto, que a PMR, por natureza, é um índice altamente agregado, o que dificulta a análise pormenorizada das reformas estruturais necessárias para a acessão brasileira à OCDE. Isso implica a necessidade de uma análise desagregada da PMR, isto é, um estudo com base nos indicadores de quatro dígitos.

A próxima seção busca entender a real situação brasileira, nestes termos, ressaltando os pontos críticos (e, portanto, onde se demandam mais esforços de reformas estruturais), bem como os aspectos positivos (e, portanto, onde se demandam menos esforços de reformas estruturais) dos resultados da PMR para o Brasil em relação aos países da OCDE.

4 PONTOS CRÍTICOS DO BRASIL EM RELAÇÃO ÀS REFORMAS ESTRUTURAIS NECESSÁRIAS PARA A ACESSÃO À OCDE

O gráfico 1 apresenta o índice PMR para os 49 países da amostra.⁹ Os dados mostram que, em termos agregados, o arcabouço institucional brasileiro é pouco compatível com as métricas da OCDE. O valor da PMR para o Brasil foi de 2,58, um dos valores mais altos entre os países da amostra, estando abaixo apenas de Argentina e Indonésia.

GRÁFICO 1
PMR: índice amplo
(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

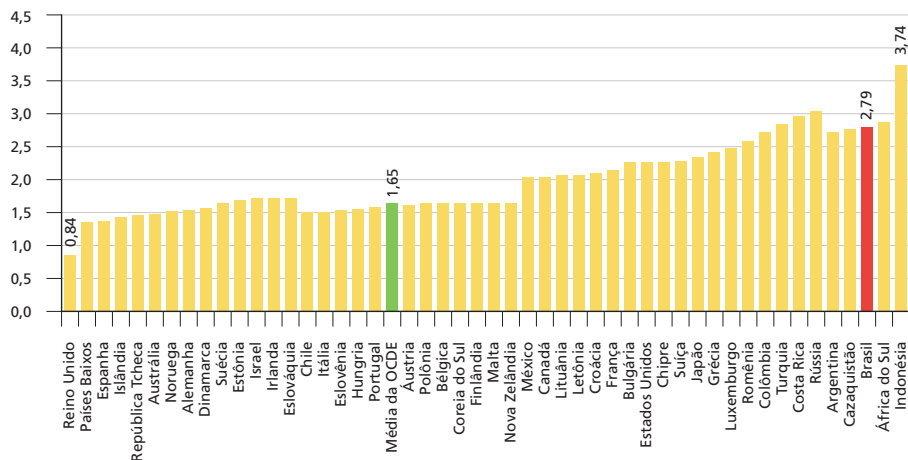
A média para os países da OCDE foi 1,43 – ou seja, a PMR brasileira, em termos absolutos, é 1,15 maior que a média da OCDE. O país com melhor PMR, por sua vez, é o Reino Unido, com 0,78. Comparativamente, tal resultado indica a necessidade de uma ampla agenda de reformas estruturais para a economia brasileira. Contudo, a natureza agregada das informações não permite identificar as áreas críticas, que demandam maior esforço de reformas. Em outras palavras, necessita-se de uma análise desagregada da PMR.

Em vista disso, os gráficos 2 e 3 apresentam os subíndices de primeiro nível (dois dígitos) distorções induzidas pelo envolvimento do Estado (1.1) e barreiras à entrada nacional e estrangeira (1.2). Em ambos os casos, a situação brasileira se mostra pouco alinhada com a perspectiva da OCDE. Os valores dos índices, consideravelmente acima da média dos países da organização, colocam o Brasil como o terceiro mais alto valor do primeiro subíndice (abaixo apenas da Indonésia

9. Os índices apresentados neste capítulo foram calculados pela OCDE para anos distintos para cada país.

e da África do Sul) e como o segundo mais elevado no caso do segundo subíndice (abaixo apenas da Argentina).

GRÁFICO 2

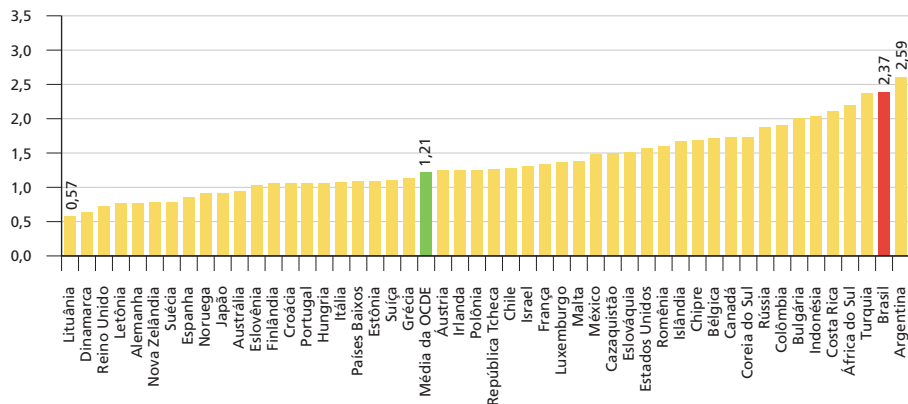
Distorções induzidas pelo envolvimento do Estado(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

GRÁFICO 3

Barreiras à entrada nacional e estrangeira(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹

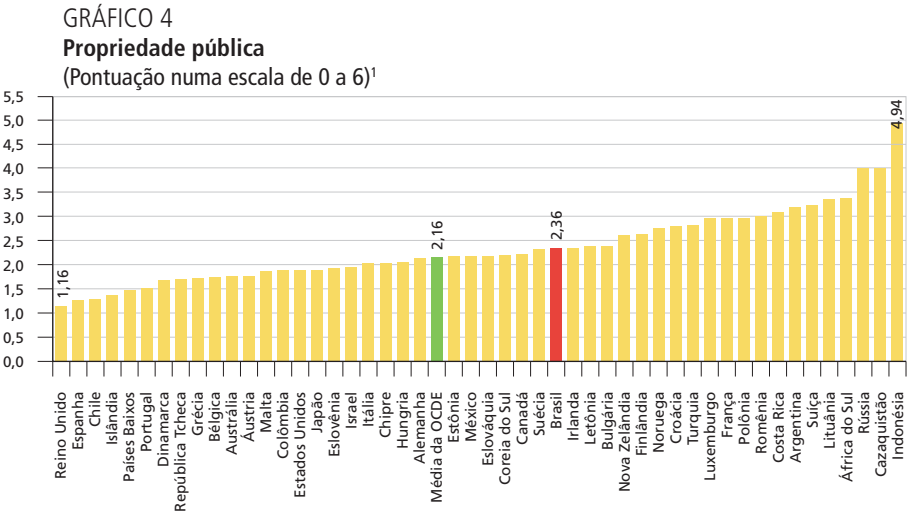
Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

Uma simples inspeção dos gráficos 2 e 3 – ainda bastante agregada – implica que a economia brasileira, para se aproximar das práticas definidas pela OCDE, necessitaria de reformas estruturais associadas tanto com o envolvimento do Estado na economia quanto com a redução de barreiras à entrada de novas empresas (domésticas e estrangeiras) e à maior inserção internacional, seja via comércio, seja via atração de IEDs. Não obstante, esses resultados ainda apresentam um grau elevado de generalidade em relação às áreas críticas que demandam maiores esforços no delineamento de reformas estruturais.

Deste modo, faz-se necessário desagregar ainda mais a análise da PMR para o caso brasileiro. No que se segue, apresenta-se uma avaliação dos seis indicadores de segundo nível (três dígitos) com este intuito. O gráfico 4 ilustra a variável propriedade pública (1.1.1).



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

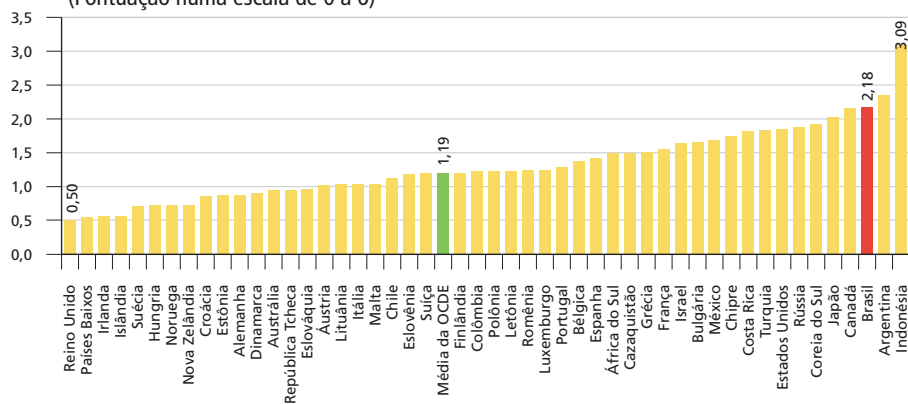
Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

As informações apresentadas no gráfico 4 indicam que o valor deste subíndice para o Brasil (2,36) está bastante próximo do valor da média da OCDE (2,16). Isso sugere que, ao desagregar a análise sobre a PMR, há evidências de que a presença de empresas públicas, bem como sua governança, não é um ponto crítico sujeito a maior esforço de reformas estruturais.

O gráfico 5 apresenta informações sobre o subíndice envolvimento em operações comerciais (1.1.2). Os dados, alinhados com as informações agregadas da PMR, indicam uma situação comparativamente desfavorável da economia

brasileira, visto que o valor deste subíndice (2,18) está consideravelmente maior que a média da OCDE (1,19). Em termos absolutos, nota-se uma diferença de 0,99 entre o valor da variável para o Brasil e a média da OCDE, o que coloca o Brasil com o terceiro mais alto índice entre os países da amostra, abaixo apenas da Indonésia e da Argentina.

GRÁFICO 5

Envolvimento em operações comerciais(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

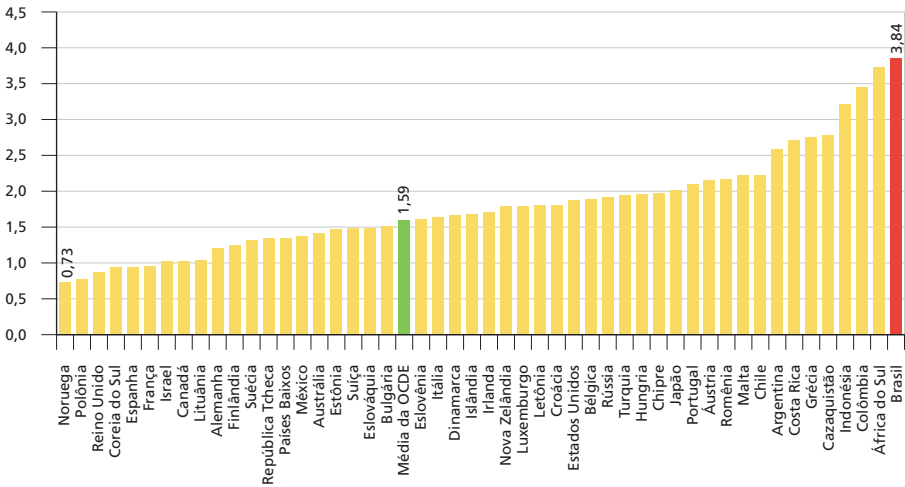
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

O gráfico 6 exibe os valores para o subíndice simplificação e avaliação de regulamentos (1.1.3). Neste caso, o Brasil atinge o valor mais alto entre os países da amostra. A média desta variável para os países da OCDE é 1,59. Esse subíndice assume o valor de 3,84 para o Brasil – mais que o dobro, ou uma diferença de 2,25 em termos absolutos, em relação à média da OCDE. Este resultado sugere a necessidade de reformas estruturais no sentido de melhorar as variáveis que compõem este índice, caso o objetivo seja aproximar o Brasil das recomendações da OCDE.

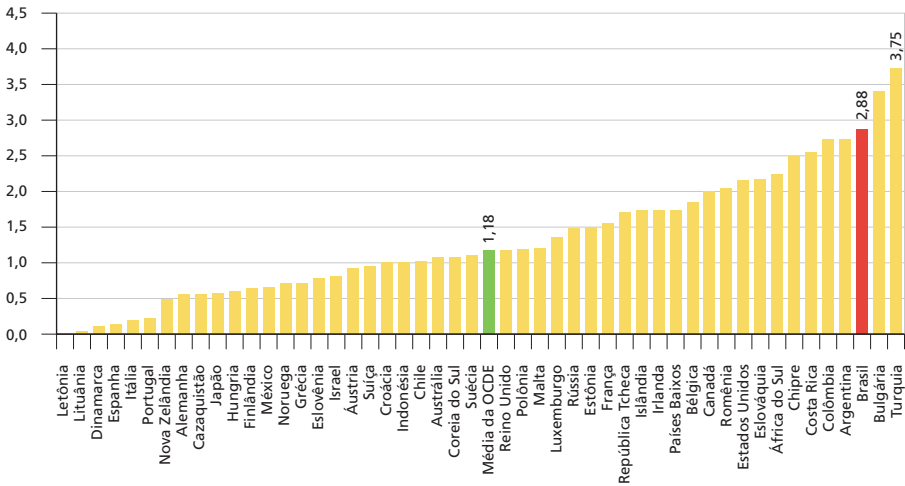
O gráfico 7 apresenta os dados sobre o subíndice carga administrativa em *start-ups* (1.2.1). O valor deste índice para o Brasil é 2,88, o terceiro mais alto entre os países da amostra, abaixo apenas da Turquia e da Bulgária. A média da OCDE para esta variável foi 1,18. Isto é, o valor deste subíndice é 1,7 maior que a média da OCDE em termos absolutos, ou mais que o dobro que a média da OCDE. Isso sugere a carência por reformas estruturais nesta área, em direção à redução dos custos com os quais novas empresas se deparam para entrar em operação, alinhando o Brasil ao padrão de referência internacional.

GRÁFICO 6
Simplificação e avaliação de regulamentos
(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

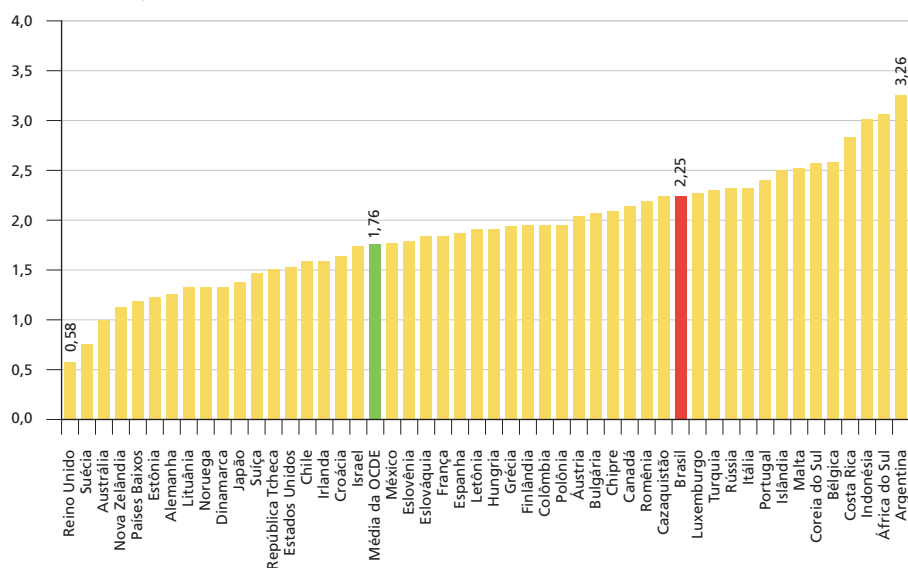
GRÁFICO 7
Carga administrativa em *start-ups*
(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

O gráfico 8, por sua vez, ilustra as informações sobre o subíndice barreiras nos setores de serviços e redes (1.2.2). Neste caso, o Brasil também se situa acima da média da OCDE, mas não está entre os valores mais altos da amostra. Enquanto a média desta variável para a OCDE é 1,76, o seu valor é 2,25 para o Brasil. Isso implica uma diferença de 0,49 e, conseqüentemente, uma situação comparativamente melhor em relação à situação brasileira nos outros subíndices de três dígitos.

GRÁFICO 8

Barreiras nos setores de serviços e redes(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹

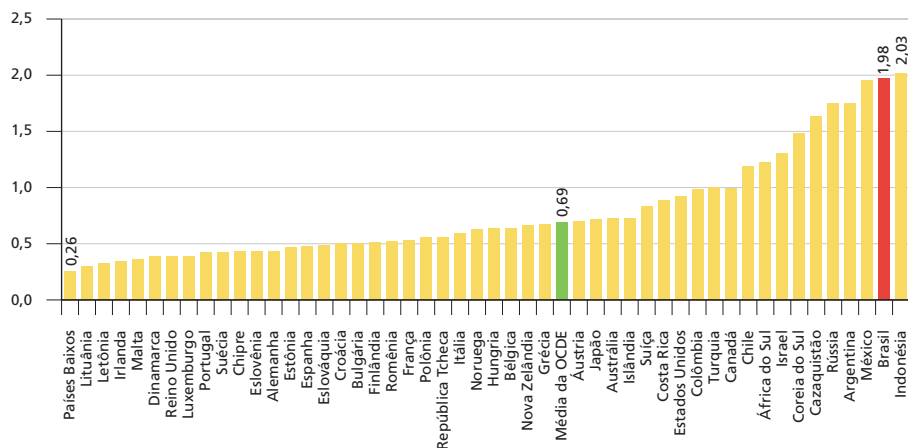
Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

O gráfico 9 apresenta os valores do subíndice barreiras ao comércio e ao investimento (1.2.3). Pode-se notar a existência de consideráveis barreiras para a integração do mercado doméstico brasileiro à entrada de empresas estrangeiras e ao comércio internacional. Com um valor de 1,98 – muito acima da média dos países da OCDE (0,69) –, o subíndice para o Brasil é o segundo mais alto da amostra, estando abaixo apenas da Indonésia, cujo valor neste subíndice (2,03) está muito próximo do valor para o Brasil. Em linhas gerais, esta área se mostra como um ponto crítico, passível de reformas estruturais, segundo a perspectiva da OCDE.

GRÁFICO 9

Barreiras ao comércio e ao investimento(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

Em suma, numa análise mais desagregada da PMR, no nível dos seis subíndices de três dígitos, é possível notar nuances em áreas de reformas estruturais. Existem áreas em que o Brasil está comparativamente mais distante das métricas da OCDE e que demandam maior esforço de reformas estruturais, como é o caso de envolvimento em operações comerciais (1.1.2); simplificação e avaliação de regulamentos (1.1.3); carga administrativa em *start-ups* (1.2.1); barreiras nos setores de serviços e redes (1.2.2); e barreiras ao comércio e ao investimento (1.2.3). Em contraste, percebeu-se que o Brasil está comparativamente melhor em propriedade pública (1.1.1), o que sugere menor esforço de reformas estruturais nesta área. A seguir, busca-se discutir reformas estruturais utilizando um nível ainda mais desagregado da PMR, com base nos dezoito índices (de quatro dígitos) que o compõem. Essa tentativa de impor uma análise “microscópica” sobre o tema se mostra fundamental para o melhor entendimento de quais reformas estruturais são prioritárias, ou não, para a acesso brasileira à OCDE.

4.1 Propriedade pública

O tópico propriedade pública está basicamente associado à existência de empresas estatais e a outras formas de envolvimento direto do Estado na economia. Este item se divide em quatro subítemos, que contribuem com pesos iguais (25% cada) para o cálculo do indicador, apresentados a seguir, conforme Vitale, Moiso e Wanner (2020).

- 1) Escopo das empresas estatais: esta variável mensura o grau de controle estatal sobre empresas de setores-chave da economia.
- 2) Envolvimento do governo em setores: medida da participação do governo nas maiores empresas de setores-chave da economia.
- 3) Controle direto sobre empresas: esta variável quantifica a existência de votos especiais do governo em empresas do setor privado, bem como se existem restrições sobre a venda da participação estatal nestas empresas.
- 4) Governança de empresas públicas: métrica sobre o grau de interferência do governo na administração de empresas públicas.

Os valores da PMR para cada um desses subitens são apresentados nos gráficos 10 a 13. Como havia sido mencionado anteriormente, o tópico propriedade pública não representa um ponto crítico para a economia brasileira, quando comparada aos países da OCDE. Conforme sugerem os gráficos 10 a 13, os indicadores relativos aos subitens que compõem esse tópico também não representam um foco de atenção no que se refere à necessidade de reformas estruturais.

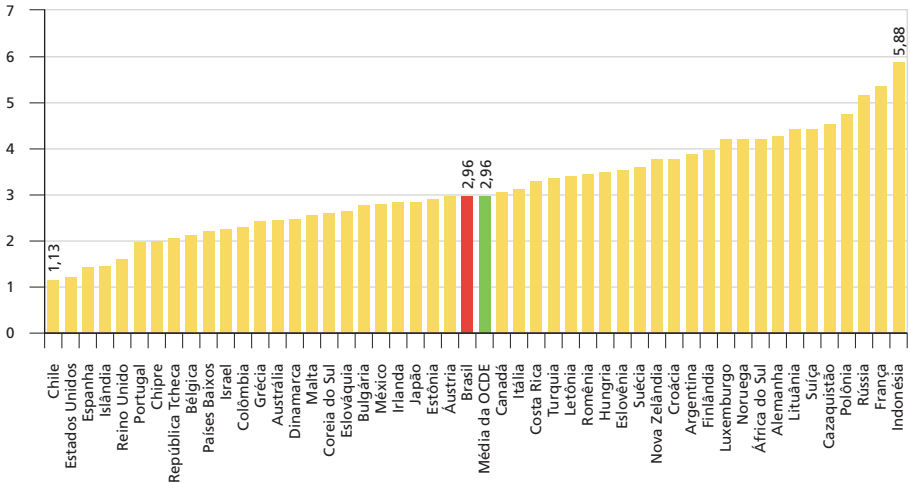
O gráfico 10 dispõe os indicadores relativos ao escopo das empresas estatais. Neste caso, o Brasil se encontra exatamente na média dos países da OCDE, com um índice (2,96) próximo à metade do valor máximo deste quesito (5,88), pertencente à Indonésia.

O gráfico 11, por sua vez, diz respeito ao indicador envolvimento do governo em setores. Aqui, o Brasil se encontra em situação particularmente confortável em relação aos países da OCDE, com um indicador (1,54) bem abaixo da média da OCDE, e ocupando a 13ª posição entre os cinquenta países avaliados.

O indicador controle direto sobre empresas é apresentado no gráfico 12. Neste caso, o Brasil (1,8) se encontra um pouco acima da média da OCDE, mas ainda muito abaixo de países que apresentam os valores mais altos desse indicador, como a Indonésia (5,56).

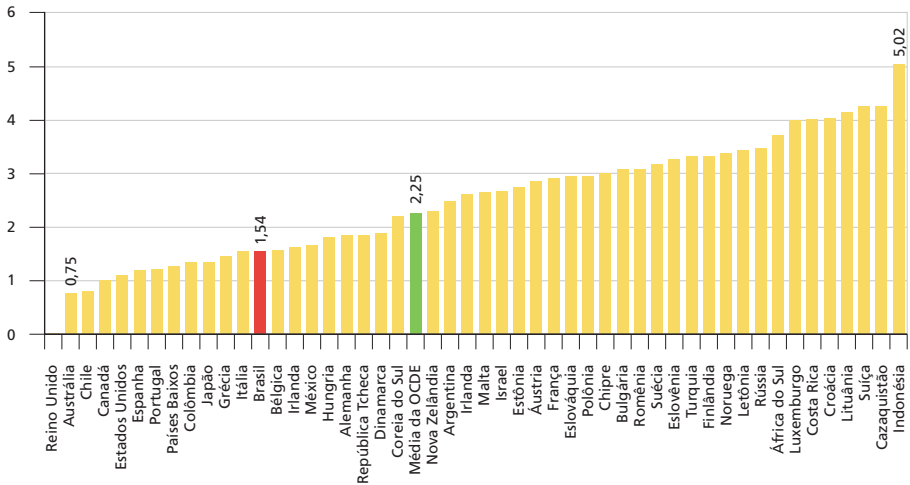
Para completar os subitens que compõem propriedade pública, o gráfico 13 mostra os indicadores relativos à governança de empresas estatais, associada particularmente à ingerência política no comando das empresas. Entre os quatro subitens apresentados nesta subseção, trata-se do indicador mais crítico para a economia brasileira, em comparação aos demais países da amostra, com uma pontuação (3,2) significativamente maior que a média da OCDE (2,2). Neste caso, a OCDE sugere que a governança das empresas estatais pode ser aprimorada, com vistas a aumentar sua eficiência.

GRÁFICO 10
Escopo das empresas estatais
(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



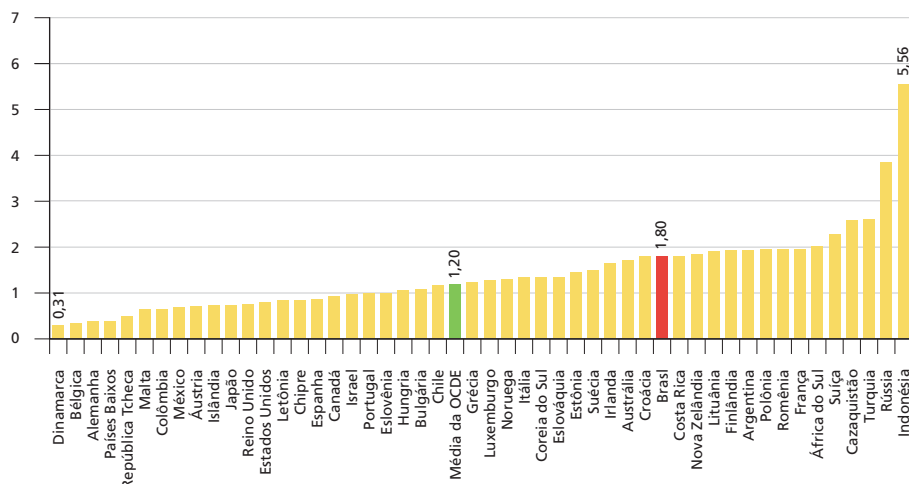
Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

GRÁFICO 11
Envolvimento do governo em setores
(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

GRÁFICO 12
Controle direto sobre empresas
 (Pontuação numa escala de 0 a 6)¹

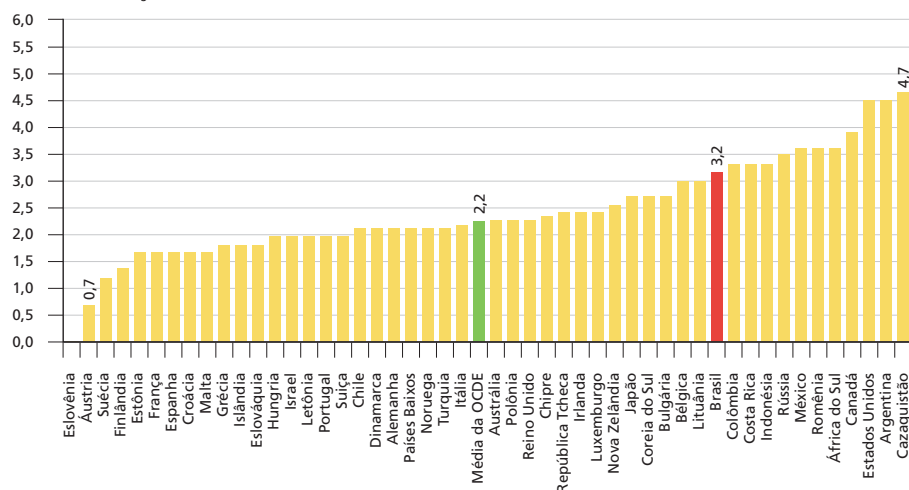


Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

GRÁFICO 13
Governança de empresas públicas
 (Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

4.2 Envolvimento em operações comerciais

O tópico envolvimento em operações comerciais se refere, em linhas gerais, a mecanismos de interferência do Estado na economia, por meio de controles, regulações e práticas afins. Este tópico se divide em três subitens, que contribuem com pesos iguais (33,3% cada) para o cálculo do indicador envolvimento em operações comerciais. Os subitens são apresentados a seguir conforme Vitale *et al.* (2020).

- 1) Controles e regulamentação de preços de varejo: este indicador é uma medida da intensidade e do tipo de controle de preços no setor varejista e em setores de serviço.
- 2) Regulação de comando e controle: métrica de o quanto o governo usa regulações coercitivas em setores-chave e de serviços.
- 3) Compras públicas: indicador do grau com que leis sobre compras públicas garantem isonomia no processo de compras e contratos públicos para o fornecimento de bens, serviços e obras para o setor público.

Os valores da PMR para cada um desses subitens são apresentados nos gráficos 14, 15 e 16. Como mencionado anteriormente, o indicador de envolvimento em operações comerciais para o Brasil se encontra muito acima da média da OCDE. O exame dos indicadores em nível mais desagregado permite uma melhor avaliação desse cenário.

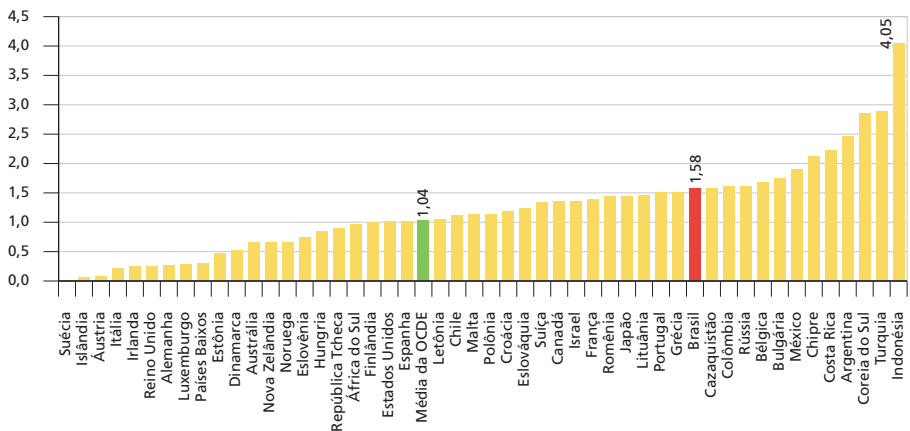
O gráfico 14 apresenta os indicadores relativos ao tema controles e regulamentação de preços de varejo. Neste caso, o indicador para o Brasil (1,58) supera a média da OCDE (1,04), mas ainda se encontra relativamente distante dos países em que esse índice é mais crítico, como a Indonésia.

Os indicadores referentes a regulação de comando e controle são apresentados no gráfico 15. Aqui, o Brasil praticamente iguala a média da OCDE, o que sugere que a existência de regulações coercitivas não parece ser um problema particularmente relevante para a economia brasileira.

O gráfico 16, por sua vez, apresenta o indicador referente a compras públicas, sendo este o principal responsável pelo valor elevado para o tópico envolvimento em operações comerciais, tal como havia sido descrito no gráfico 5. Como definido, o indicador de compras públicas mede o grau em que as regras de licitação garantem condições equitativas no acesso a contratos públicos para o fornecimento de bens, serviços e obras públicas (Vitale, Moiso e Wanner, 2020). Como observado no gráfico 16, seu valor para o Brasil (3,75) é o mais alto entre todos os países avaliados, e corresponde a quase o triplo da média dos países da OCDE. Por um lado, isso evidencia que esse indicador é responsável pelo resultado insatisfatório do Brasil no índice agregado envolvimento em operações comerciais, na medida em que ofusca o bom desempenho brasileiro nos índices controles e regulamentação de

preços de varejo e regulação de comando e controle. Por outro lado, este resultado sugere que, pelos critérios da OCDE, a área de compras públicas é uma das áreas mais importantes para a aplicação de reformas estruturais.

GRÁFICO 14

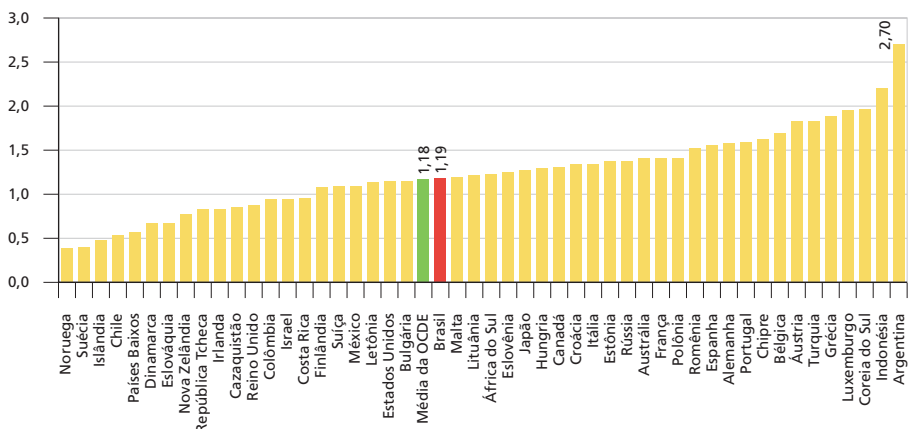
Controles e regulamentação de preços de varejo(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

GRÁFICO 15

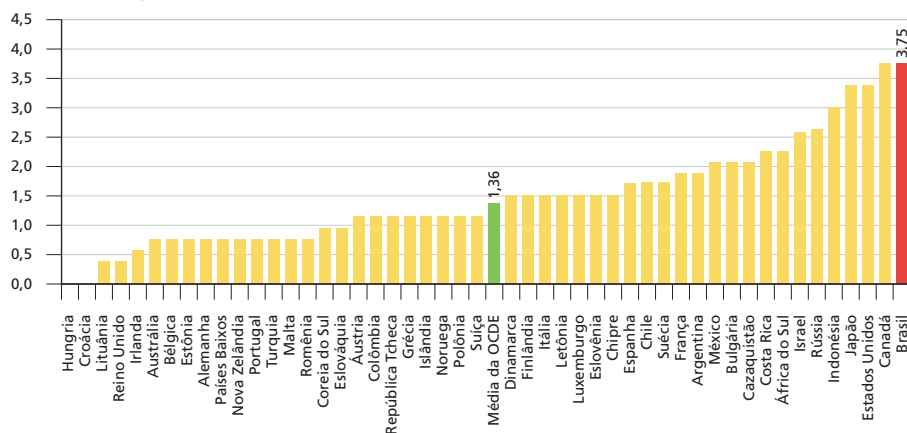
Regulação de comando e controle(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

GRÁFICO 16
Compras públicas
 (Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

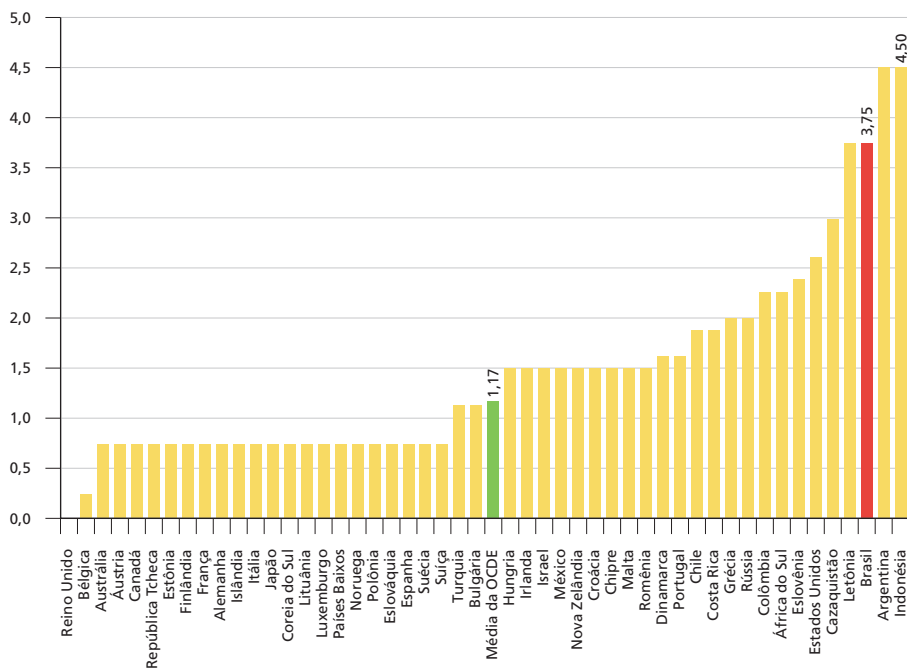
4.3 Simplificação e avaliação de regulamentos

O terceiro subgrupo de indicadores associados às distorções causadas pelo envolvimento do Estado é simplificação e avaliação de regulamentos. Este tópico se refere a: regras em vigor para avaliar regulamentações a fim de minimizar impactos negativos sobre a concorrência; regulamentação da interação entre grupos de interesse e formuladores de políticas; e esforços para simplificar a carga administrativa das empresas na interação com o governo (Vitale, Moiso e Wanner, 2020). Como explicitado no gráfico 8, o Brasil obtém o valor mais elevado deste indicador entre todos os países da amostra (3,84), sendo mais que o dobro da média dos países da OCDE. O cálculo do indicador é feito pela média aritmética simples de três subitens – com pesos iguais (33,3%), conforme a seguir descrito.

- 1) Avaliação do impacto na competição: indica o nível de avaliação do impacto de regulações em proposição ou já em vigor no grau de competição da economia com vistas a reduzir possíveis distorções (Vitale, Moiso e Wanner, 2020).
- 2) Interação com grupos de interesse: esta variável é uma métrica do grau de transparência de atividades de *lobby* (Vitale, Moiso e Wanner, 2020).
- 3) Complexidade do processo regulatório: este indicador é uma medida sobre os esforços estatais para reduzir e simplificar os custos do setor privado ao interagir com o setor público (Vitale, Moiso e Wanner, 2020).

O gráfico 17 apresenta o indicador avaliação do impacto na competição. Neste caso, o indicador para a economia brasileira é o terceiro mais alto da amostra (3,75), atrás apenas de Argentina e Indonésia, e mais que o triplo da média da OCDE. O tópico interação com grupos de interesse é apresentado no gráfico 18. Neste subitem, o Brasil obtém o valor mais elevado entre todos os países da amostra (2,59), sugerindo a necessidade de reformas estruturais relacionadas à participação de grupos de interesse no desenho das regulações e à transparência nas atividades de *lobby*. O gráfico 19 apresenta o indicador relativo à complexidade do processo regulatório. Também neste caso, o resultado para a economia brasileira (2,60) se situa bem acima da média da OCDE, atrás apenas da África do Sul e da Colômbia. É notória, portanto, a necessidade de reformas estruturais na economia brasileira nestas áreas, com vistas a fazer convergirem as práticas brasileiras para o padrão de referência da OCDE no que concerne aos elementos contidos no indicador simplificação e avaliação de regulamentos.

GRÁFICO 17

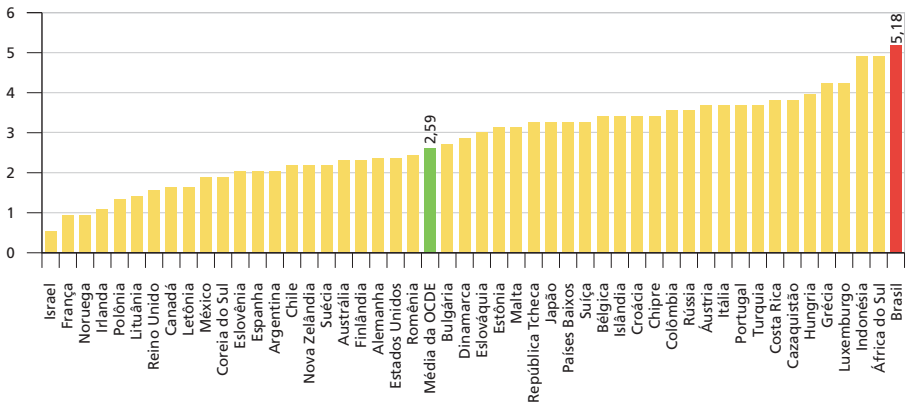
Avaliação do impacto na competição(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

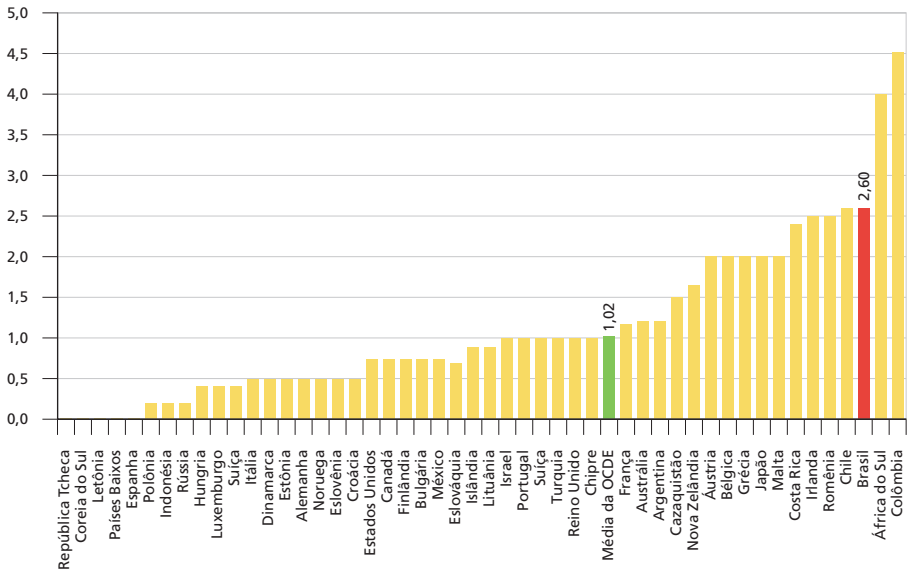
Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

GRÁFICO 18
Interação com grupos de interesse
(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

GRÁFICO 19
Complexidade do processo regulatório
(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

4.4 Carga administrativa em *start-ups*

O tópico carga administrativa em *start-ups* faz parte da seção da PMR associada à barreiras à entrada nacional e estrangeira (1.2) no mercado doméstico. Esse tópico se divide em dois subitens, mencionados a seguir, que contribuem com pesos iguais (50% cada) para o cálculo do indicador:

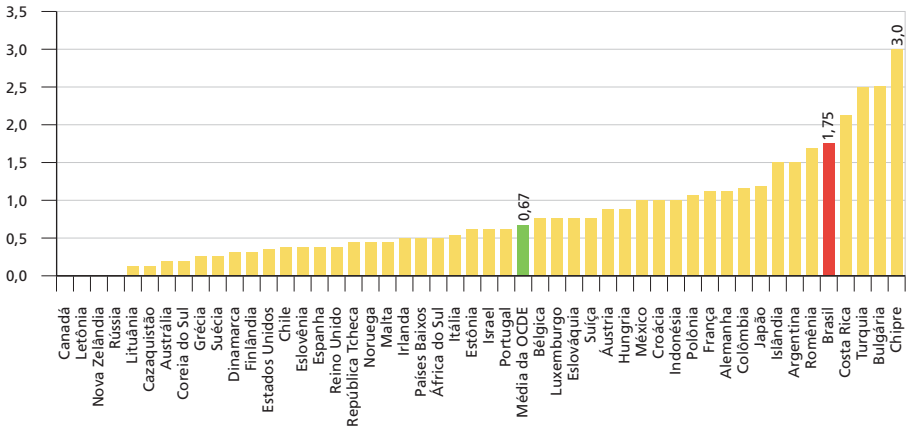
- requisitos administrativos para sociedades de responsabilidade limitada e empresas de propriedade pessoal: este indicador quantifica os requerimentos administrativos necessários para a abertura de novas empresas (Vitale, Moiso e Wanner, 2020); e
- licenças e autorizações: medida sobre a existência de iniciativas para simplificar procedimentos burocráticos associados à licença para novos negócios (Vitale, Moiso e Wanner, 2020).

Os valores da PMR para esses subitens são dispostos nos gráficos 20 e 21. Como apresentado anteriormente, o indicador de carga administrativa em *start-ups* para a economia brasileira (2,88) se encontra muito acima da média da OCDE, e coloca o Brasil entre os maiores valores entre países da amostra, abaixo apenas da Bulgária e da Turquia.

O gráfico 20 apresenta os valores do indicador requisitos administrativos para sociedades de responsabilidade limitada e empresas de propriedade pessoal. Neste caso, o valor observado para o Brasil é 1,75, bem acima da média da OCDE (0,67), o que reflete maior carga de procedimentos administrativos necessários para a operação de firmas de capital fechado.

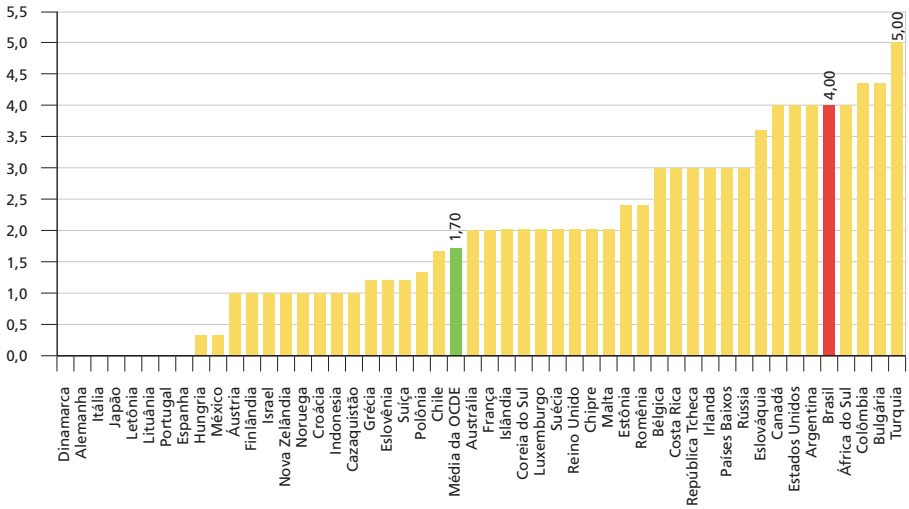
O subitem licenças e autorizações, por sua vez, representado no gráfico 21, pode ser considerado o principal responsável pelo elevado valor do indicador no tópico de carga administrativa em *start-ups*. Trata-se, aqui, principalmente da simplificação de procedimentos de licenciamento. Para a economia brasileira, o valor desse subitem atinge 4,00, um dos mais altos da amostra e mais que o dobro da média da OCDE. De modo geral, os indicadores verificados nesse tópico sugerem a necessidade de reformas estruturais no sentido de simplificar os procedimentos administrativos para abertura, operação e fechamento de firmas de sociedade limitada.

GRÁFICO 20
Requisitos administrativos para sociedades de responsabilidade limitada e empresas de propriedade pessoal
(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

GRÁFICO 21
Licenças e autorizações
(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

4.5 Barreiras nos setores de serviços e redes

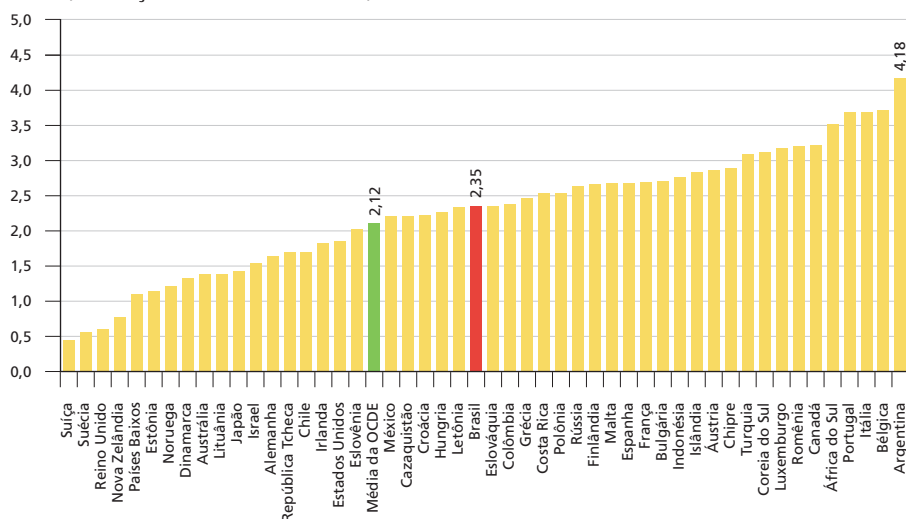
O próximo tópico associado a barreiras diz respeito especificamente a barreiras quantitativas e qualitativas para a entrada e a operação de firmas em setores particulares, considerados essenciais para a economia, como os setores de serviços e os setores de serviços em rede, como telecomunicações. Conforme verificado anteriormente, a posição brasileira neste quesito não é particularmente ruim, sendo o indicador relativamente próximo da média da OCDE. O cálculo desse indicador é feito a partir da média aritmética simples de dois subíndices:

- barreiras nos setores de serviços: esta é uma medida (qualitativa e quantitativa) de o quanto as barreiras à competição surgem da regulação existente (Vitale, Moiso e Wanner, 2020); e
- barreiras nos setores de rede: esta é uma medida (qualitativa e quantitativa) de o quanto as barreiras à competição, no setor de serviços em rede, surgem da regulação existente (Vitale, Moiso e Wanner, 2020).

O gráfico 22 apresenta os indicadores relativos a barreiras em setores de serviços. Neste caso, a posição brasileira é confortável (indicador 2,35), bastante próxima da média da OCDE (2,12), e distante dos países que apresentam indicadores elevados nesse quesito.

GRÁFICO 22

Barreiras nos setores de serviços
(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



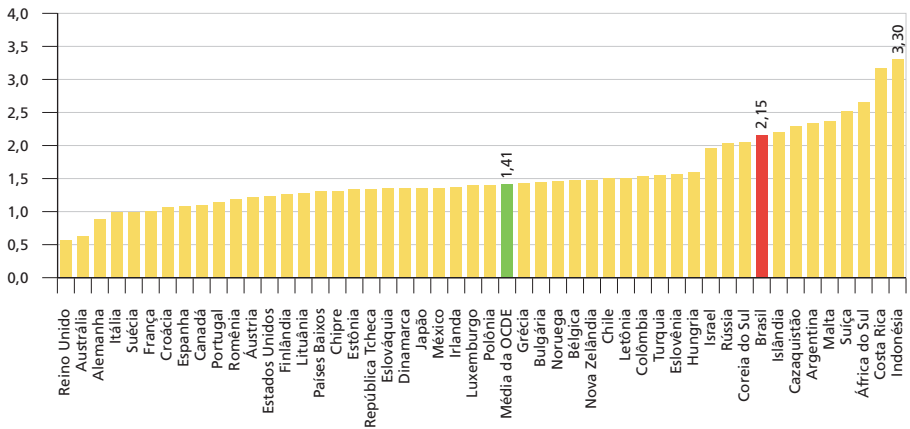
Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

Os indicadores referentes a barreiras em serviços em rede, por sua vez, podem ser visualizados no gráfico 23. A posição brasileira, aqui, não é tão favorável quanto no subitem anterior, mas tampouco é muito preocupante. O indicador do Brasil é 2,15, enquanto a média da OCDE é dada por 1,41. Ademais, existem ainda oito países da amostra cuja situação é pior que a brasileira nesse quesito.

GRÁFICO 23
Barreiras nos setores de rede
(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

4.6 Barreiras ao comércio e ao investimento

Este tópico diz respeito a possíveis barreiras ao acesso a mercados domésticos por parte de firmas e investidores estrangeiros. Esse tópico se divide em quatro subitens, que contribuem com pesos iguais (25% cada) para o cálculo do indicador, a saber:

- barreiras ao IED: medida do grau de restrição ao investimento estrangeiro direto (IED) em 22 setores (Vitale, Moiso e Wanner, 2020);
- barreiras tarifárias: grau de proteção aplicada no comércio internacional (Vitale, Moiso e Wanner, 2020);
- tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros: este indicador mensura a discriminação que firmas estrangeiras sofrem ao participar do processo de venda de bens e serviços ao setor público, e discriminação associada à entrada em setores-chave da economia (Vitale, Moiso e Wanner, 2020); e

- barreiras à facilitação do comércio: grau de complexidade do processo técnico e legal para o comércio internacional (Vitale, Moiso e Wanner, 2020).

Os valores da PMR para cada um desses subitens são apresentados nos gráficos 24 a 27. Como apresentado no gráfico 9, o indicador de barreiras ao comércio e aos investimentos para o Brasil se encontra muito acima da média da OCDE, sendo o segundo valor mais elevado entre os países da amostra. O exame dos indicadores em nível mais desagregado permite uma melhor visualização dos pontos críticos nesse tópico.

O gráfico 24 exhibe os indicadores relativos a barreiras ao IED. Neste subitem, o indicador para o Brasil é apenas um pouco superior à média da OCDE (respectivamente, 0,55 e 0,38). Tal resultado sugere que a economia brasileira já é relativamente aberta no que se refere à entrada de IED, em termos de limitações de capital estrangeiro, mecanismos de triagem ou aprovação a investimentos, restrições ao emprego de estrangeiros e restrições operacionais. Na amostra analisada, há onze países cujos indicadores de barreiras a IED são mais elevados do que o observado para o Brasil.

O indicador de barreiras tarifárias, apresentado no gráfico 25, constitui um dos subitens mais críticos no que se refere aos critérios para acesso à OCDE. Neste caso, o Brasil aparece como o país com maior nível de barreiras tarifárias, e seu indicador (4,00) é mais de vinte vezes maior que a média da OCDE.

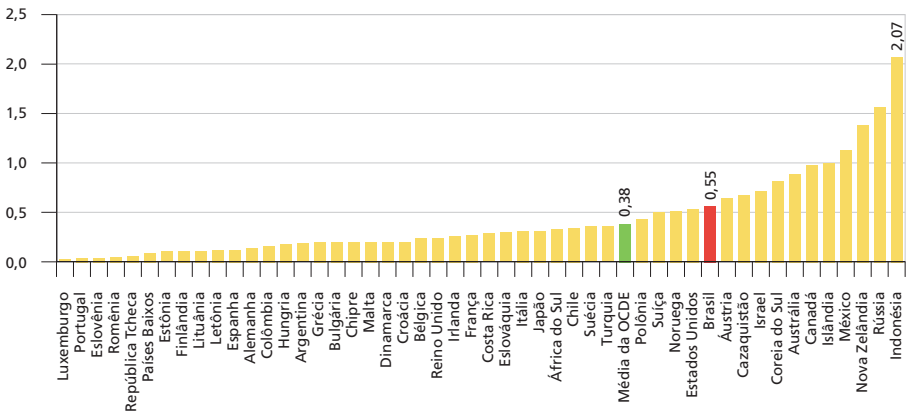
O gráfico 26, por sua vez, apresenta o indicador de tratamento diferencial a fornecedores estrangeiros, que mede o nível de discriminação que as empresas estrangeiras podem experimentar ao participarem de processos de licitação pública e as barreiras à entrada que as empresas estrangeiras podem enfrentar em relação às empresas nacionais nos principais setores de rede e serviços. Neste subitem, há treze países da amostra cujos indicadores são mais elevados que o do Brasil. O valor verificado para a economia brasileira (1,71) é ligeiramente superior à média da OCDE (1,23).

O gráfico 27 se refere a barreiras à facilitação do comércio, associadas ao nível de complexidade dos procedimentos técnicos e legais para o comércio internacional, desde os procedimentos de fronteira até a simplificação e a harmonização de documentos comerciais. A situação do Brasil neste subitem também merece atenção, pois o país ocupa uma das últimas posições na amostra, à frente apenas do México e do Cazaquistão. O valor do indicador para a economia brasileira é 1,65, ao passo que a média da OCDE é 0,96.

Em resumo, no que se refere às barreiras ao comércio e ao IED, a situação brasileira requer cuidados, principalmente no que tange a barreiras tarifárias e a barreiras à facilitação do comércio. Neste sentido, as informações nesta subseção

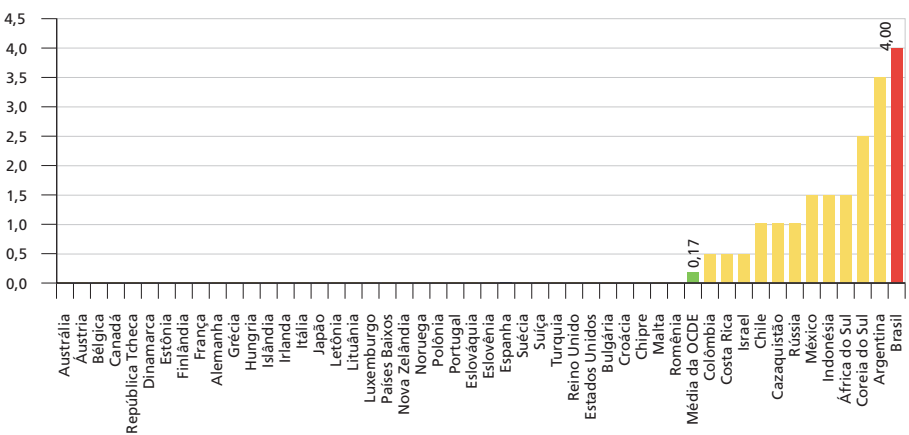
sugerem que a convergência do Brasil com as práticas adotadas pelos países da OCDE está associada a reformas estruturais em favor da redução de barreiras tarifárias e da facilitação do comércio internacional.

GRÁFICO 24
Barreiras ao IED
(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



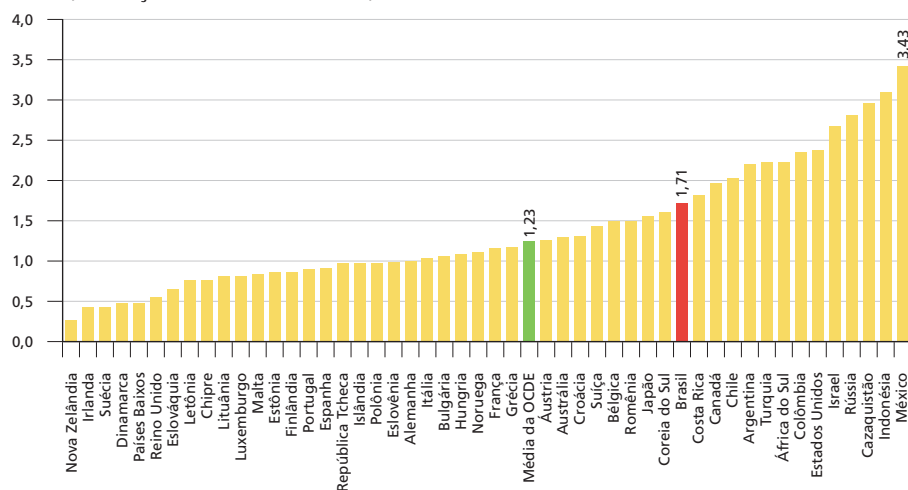
Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

GRÁFICO 25
Barreiras tarifárias
(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

GRÁFICO 26

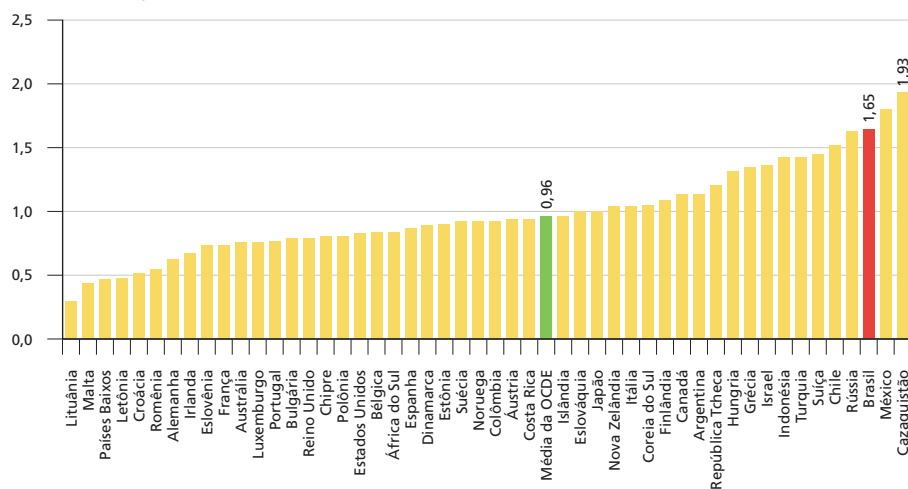
Tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

GRÁFICO 27

Barreiras à facilitação do comércio(Pontuação numa escala de 0 a 6)¹

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Quanto mais próximo de 0, mais adequado está o país em relação às recomendações da OCDE.

4.7 Síntese dos indicadores sobre reformas estruturais para o Brasil

A discussão anterior, sobre a real necessidade de reformas estruturais a partir da PMR, mostrou que a situação brasileira é bastante heterogênea ao longo dos diversos tópicos que o assunto abarca. Isso ficou mais evidente a depender do grau de agregação empregado na análise. Algumas áreas se mostraram mais críticas do que outras, requerendo maior esforço de adequação das instituições e do arcabouço legal do país para convergir com as boas práticas dos países da OCDE. Cabe ressaltar, no entanto, que a simples análise gráfica conduzida nas subseções anteriores precisa atender a algum critério mais objetivo de análise para ser robusta. Considerando isso, esta subseção busca sintetizar as informações apresentadas com a finalidade de mapear áreas críticas que demandam maior esforço de reformas estruturais.

A tabela 1 apresenta os valores da PMR e de todos os indicadores que a compõem para a economia brasileira e para a média dos países da OCDE. Foram utilizados dois indicadores para classificar se a área abrangida pelo indicador é prioritária para o delineamento de reformas estruturais:

- o número de desvios-padrão em que o indicador do Brasil está distante em relação à média da OCDE utilizando a amostra completa de países, composta pelos 38 países-membros e por mais onze países não membros da OCDE, conforme explicado no início da seção 3; e
- o número de desvios-padrão em que o indicador do Brasil está distante em relação à média da OCDE utilizando apenas os países-membros da OCDE.

Naturalmente, a primeira métrica de desvio-padrão tende a ser menos restritiva, em virtude de abarcar países mais heterogêneos, enquanto a segunda métrica considera países mais homogêneos, membros da OCDE.

Índices brasileiros com valores abaixo da média da OCDE, em azul na tabela 1, foram classificados como absolutamente adequados. Por seu turno, índices do Brasil com valores até um desvio-padrão acima da média da OCDE, em verde na tabela 1, foram classificados como adequados. Argumenta-se que as áreas classificadas como absolutamente adequadas e adequadas não são áreas críticas para a consecução de reformas estruturais na economia brasileira. Em contraste, áreas com valores entre um e dois desvios-padrão acima da média da OCDE, em amarelo na tabela 1, foram classificadas como críticas, ao passo que aquelas com valores dois desvios-padrão acima da média da OCDE, em vermelho na tabela 1, foram classificadas como absolutamente críticas. Argumenta-se que as áreas classificadas como críticas e, especialmente, absolutamente críticas possuem um caráter emergencial para o delineamento de reformas estruturais no sentido de convergir para a média da OCDE.

TABELA 1

Síntese comparativa do Brasil em relação à média dos países da OCDE, conforme o indicador PMR: valores para o Brasil, média da OCDE e distância do Brasil em relação à média dos países da OCDE

Indicador	Brasil ¹	Média dos países-membros da OCDE ¹	Desvio-padrão do Brasil	
			Em relação à média da amostra completa da OCDE	Em relação aos países-membros da OCDE
PMR amplo	2,58	1,43	2,49	3,59
2 Indicadores de nível alto				
(1) Distorções induzidas pelo envolvimento do Estado	2,79	1,65	2,21	3,58
(2) Barreiras à entrada nacional e estrangeira	2,37	1,21	2,36	2,81
6 Indicadores de nível médio				
(1.1) Propriedade pública	2,36	2,16	0,26	0,35
(1.2) Envolvimento em operações comerciais	1,85	1,19	1,85	2,21
(1.3) Simplificação e avaliação de regulamentos	3,84	1,59	3,09	3,88
(2.1) Carga administrativa em <i>start-ups</i>	2,88	1,18	1,92	2,09
(2.2) Barreiras nos setores de serviços e redes	2,25	1,76	0,84	0,93
(2.3) Barreiras ao comércio e ao investimento	1,98	0,69	2,68	3,63
18 Indicadores de nível baixo				
(1.1.1.1) Escopo das empresas estatais	2,95	2,96	-0,005	-0,006
(1.1.1.2) Envolvimento do governo em setores	1,54	2,25	-0,63	-0,69
(1.1.1.3) Controle direto sobre empresas	1,80	1,20	0,65	1,03
(1.1.1.4) Governança de empresas públicas	3,15	2,2	0,99	1,23
(1.1.2.1) Controles e regulamentação de preços de varejo	1,58	1,04	0,68	0,78
(1.1.2.2) Regulação de comando e controle	1,19	1,18	0,02	0,02
(1.1.2.3) Compras públicas	3,75	1,36	2,66	2,95
(1.1.3.1) Avaliação do impacto na competição	3,75	1,17	2,54	3,59
(1.1.3.2) Interação com grupos de interesse	5,18	2,59	2,39	2,56
(1.1.3.3) Complexidade do processo regulatório	2,60	1,02	1,59	1,69
(1.2.1.1) Requisitos administrativos para sociedades de responsabilidade limitada e empresas de propriedade pessoal	1,75	0,67	1,58	2,00
(1.2.1.2) Licenças e autorizações	4,00	1,70	1,63	1,65
(1.2.2.1) Barreiras nos setores de serviços	2,35	2,12	0,26	0,26
(1.2.2.2) Barreiras nos setores de rede	2,15	1,41	1,28	1,56
(1.2.3.1) Barreiras ao IED	0,55	0,38	0,40	0,52
(1.2.3.2) Barreiras tarifárias	4,00	0,17	4,37	7,70

(Continua)

(Continuação)

Indicador	Brasil ¹	Média dos países-membros da OCDE ¹	Desvio-padrão do Brasil	
			Em relação à média da amostra completa da OCDE	Em relação aos países-membros da OCDE
(1.2.3.3) Tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros	1,71	1,23	0,62	0,69
(1.2.3.4) Barreiras à facilitação do comércio	1,65	0,96	1,91	2,23

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Pontuação numa escala de 0 a 6.

Obs.: 1. A cor azul da célula indica as áreas em que o Brasil está *absolutamente adequado* ao padrão da OCDE; e a cor verde, *adequado*. A cor amarela classifica a área como *crítica* para a adequação do Brasil ao padrão da OCDE; e a vermelha, *absolutamente crítica*.

2. Os países-membros da OCDE são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia, Suíça e Turquia. A amostra completa é composta desses 38 países mais onze países não membros da OCDE: África do Sul, Argentina, Brasil, Bulgária, Cazaquistão, Chipre, Croácia, Indonésia, Malta, Romênia e Rússia.

As informações apresentadas na tabela 1 indicam um fato já notado anteriormente. A situação brasileira é absolutamente crítica quando se considera a PMR agregada, seja quando se usa o desvio-padrão calculado a partir da amostra completa, seja quando se usa o desvio-padrão calculado com a amostra de países da OCDE. O mesmo se aplica para os índices: i) distorções induzidas pelo envolvimento do Estado (1); e ii) barreiras à entrada nacional e estrangeira (2). À medida que índices mais desagregados são considerados, a situação real do Brasil se mostra mais heterogênea. As informações sobre indicadores de dois dígitos sugerem que apenas duas grandes áreas não são consideradas críticas ou absolutamente críticas: propriedade pública (1.1) e barreiras nos setores de serviços e redes (2.2).

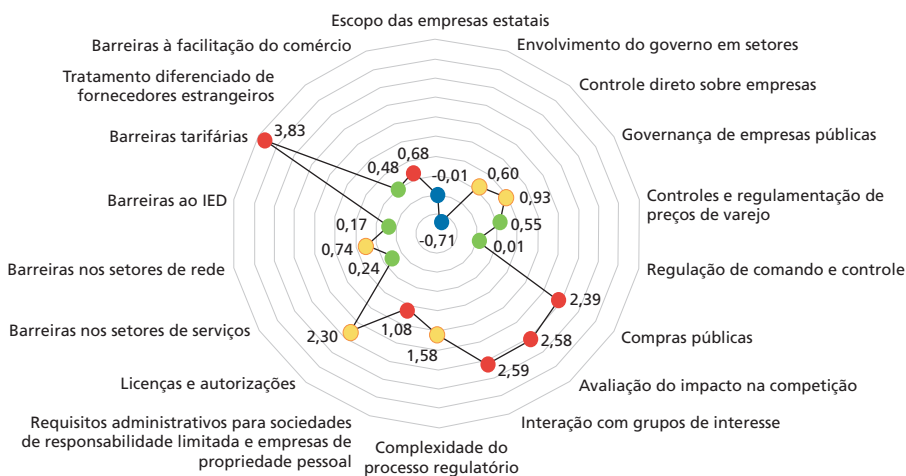
Informações mais detalhadas da tabela 1, com indicadores de quatro dígitos, indicam certa heterogeneidade quanto à necessidade de uma agenda de reformas estruturais para o Brasil se adequar ao padrão de referência da OCDE. Sete áreas foram classificadas como absolutamente adequadas ou adequadas, a saber: i) escopo das empresas estatais (1.1.1.1); ii) envolvimento do governo em setores (1.1.1.2); iii) controles e regulamentação de preços de varejo (1.1.2.1); iv) regulação de comando e controle (1.1.2.2); v) barreiras nos setores de serviços (1.2.2.1); vi) barreiras ao IED (1.2.3.1); e vii) tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros (1.2.3.3). Argumenta-se que o governo brasileiro não deve despender recursos e esforços nestas áreas, visto que estas demonstraram considerável convergência com as boas práticas da OCDE.

Em contraste, seis áreas foram classificadas como absolutamente críticas, a saber: i) compras públicas (1.1.2.3); ii) avaliação do impacto na competição (1.1.3.1); iii) interação com grupos de interesse (1.1.3.2); iv) requisitos administrativos para sociedades de responsabilidade limitada e empresas de propriedade pessoal (1.2.1.1); v) barreiras tarifárias (1.2.3.2); e vi) barreiras à facilitação do comércio (1.2.3.4). Entende-se que estas áreas são as que mais destoam das instituições e dos arcabouços legais considerados como adequados – a média dos países da OCDE. Por isso, entende-se que os esforços e os recursos brasileiros devem se concentrar em reformas estruturais que tomem estas áreas como prioridades. Em um segundo grupo de prioridades se encontram áreas classificadas como críticas: i) controle direto sobre empresas (1.1.1.3); ii) governança de empresas públicas (1.1.1.4); iii) complexidade do processo regulatório (1.1.3.3); iv) licenças e autorizações (1.2.1.2); e v) barreiras nos setores de rede (1.2.2.2). Estas áreas também demandam especial atenção no delineamento de reformas.

A partir de informações da tabela 1, o gráfico 28 permite uma visualização mais fácil das áreas em que o Brasil está distante da média das economias da OCDE. Quanto mais distante do centro, mais longe da média da OCDE se encontra a área e, por conseguinte, maior é a necessidade de se concentrarem esforços no desenho de reformas estruturais.

GRÁFICO 28

Indicadores desagregados¹ da PMR: diferença entre os valores do Brasil e a média dos países-membros da OCDE



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Subíndices de quatro dígitos da PMR.

Obs.: A cor azul indica as áreas em que o Brasil está absolutamente adequado ao padrão da OCDE; e a cor verde, adequado. A cor amarela classifica a área para a adequação do Brasil ao padrão da OCDE; e a vermelha, absolutamente crítica.

5 REFORMAS ESTRUTURAIS EM ÁREAS CRÍTICAS PARA A ACESSÃO BRASILEIRA À OCDE

Este estudo identificou as áreas críticas da economia brasileira no tocante à necessidade de reformas estruturais ante os países da OCDE. Buscou-se argumentar que nem todas as áreas devem ser consideradas como prioritárias para a alocação de recursos e o delineamento de reformas estruturais a fim de gerar convergência das instituições e do arcabouço legal do Brasil em direção ao padrão de referência das economias da OCDE, uma vez que o Brasil se encontra em situação similar àquela dos países-membros da OCDE em diversas áreas. Esta é a situação de áreas como escopo das empresas estatais, envolvimento do governo em setores, controles e regulamentação de preços de varejo, regulação de comando e controle, barreiras nos setores de serviços, barreiras ao IED e tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros. Em contraste, a situação brasileira é crítica em relação aos países da OCDE em onze áreas, que, portanto, devem ser consideradas como prioridades para o desenho de reformas estruturais, a saber: compras públicas, avaliação do impacto na competição, interação com grupos de interesse, requisitos administrativos para sociedades de responsabilidade limitada e empresas de propriedade pessoal, barreiras tarifárias, barreiras à facilitação do comércio, controle direto sobre empresas, governança de empresas públicas, complexidade do processo regulatório, licenças e autorizações, e barreiras nos setores de rede.

Considerando este mapeamento, esta seção busca identificar quais são as reformas estruturais necessárias em cada uma destas onze áreas para que haja convergência das instituições e do arcabouço legal do Brasil em direção ao padrão de referência das economias da OCDE. Para este propósito, buscou-se simular os valores da PMR, calculados pela OCDE, para o Brasil, a partir das respostas do país ao questionário da instituição. A análise se dá no nível analítico mais microeconômico possível. Isso é fundamental para o processo de acesso brasileira à instituição, seja porque permite identificar de fato uma agenda de reformas estruturais para o Brasil a partir do padrão de referência dos países da OCDE, seja porque sinaliza qual o tamanho do real esforço necessário de reformas estruturais às autoridades brasileiras.

O procedimento metodológico consistiu em calcular a PMR a partir da estrutura de pesos e ponderações consideradas pela OCDE para o cômputo dos índices apresentados na tabela 1 diante das respostas do governo brasileiro aos questionários da organização. De outro modo, efetuou-se uma simulação da PMR, conectando as respostas brasileiras às questões feitas pela OCDE com a parametrização e os pesos atribuídos pela instituição para cada questão no cálculo

do índice em que elas são consideradas.¹⁰ Buscou-se identificar possíveis inconsistências metodológicas no cálculo da PMR para o Brasil, bem como entender criticamente a estrutura de ponderação empregada pela OCDE. Neste sentido, cabe enfatizar o que segue.

- 1) Não foram encontradas inconsistências no cálculo da PMR. Todas as informações (dados de outras instituições utilizados pela OCDE, estrutura de ponderação, respostas brasileiras etc.) foram revisadas, de modo a confirmar a robustez dos resultados para o Brasil.
- 2) A avaliação crítica das ponderações de cada questão da PMR indicou que a ponderação das respostas brasileiras não é uma fonte de distorção no cálculo do índice, visto que, por um lado, os procedimentos metodológicos da OCDE implicam, na grande maioria dos casos, pesos distribuídos uniformemente entre as questões e, por outro, pesos uniformes para todos os países.

No que segue ao longo desta seção, são apresentadas e discutidas as respostas brasileiras ao questionário da PMR à luz da simulação da PMR conduzida neste estudo para as onze áreas de reformas estruturais identificadas como críticas. As respostas brasileiras serão comparadas com o que seria adequado, segundo a notas que a OCDE fornece às respostas. A noção de adequabilidade está relacionada com a nota da resposta do Brasil de acordo com os parâmetros da OCDE. Isto é, quanto mais próximo de seis, mais distante é a posição brasileira das referências adotadas pela OCDE e, por conseguinte, maior a necessidade de reformas estruturais no ponto abordado pela questão. Em contraste, quanto mais próximo de zero, melhor é a situação brasileira e, por conseguinte, menor a necessidade de reformas estruturais no ponto abordado pela questão.

5.1 Controle direto sobre empresas

Como já indicado, o conjunto de questões associado com o índice controle direto sobre empresas busca mensurar a existência de votos especiais do governo em empresas do setor privado, bem como a existência de restrições sobre a venda da participação estatal nestas empresas. O questionário consiste nas duas perguntas a seguir.

- Pergunta A: se os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais controlam pelo menos uma empresa em cada um dos seguintes setores, é necessária uma ação legislativa para que o governo venda sua participação nessas empresas parcial ou totalmente?

10. As questões aplicadas pela OCDE, os pesos e as ponderações aplicados a cada questão, bem como as respostas de cada país, podem ser acessados na página da organização. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>.

- Pergunta B: os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais têm direitos especiais de voto (por exemplo, *golden share*) em pelo menos uma empresa nos seguintes setores?

As perguntas foram aplicadas para os setores da economia brasileira listados a seguir.

- 1) Gás natural: produção de gás; importação de gás; exportação de gás; armazenamento de gás; e fornecimento de gás a varejo.
- 2) Eletricidade: produção de eletricidade; importação de eletricidade; exportação de eletricidade; comercialização de eletricidade a varejo; produção de eletricidade; importação de eletricidade; exportação de eletricidade; e comercialização de eletricidade a varejo.
- 3) Água.
- 4) Telecomunicações: redes de telefonia fixa; serviços de telefonia fixa varejista (voz, vídeo e dados); redes móveis; e serviços móveis a varejo (voz, vídeo e dados).
- 5) Transporte hidroviário: marítimo, costeiro e terrestre de passageiros; marítimo, costeiro e terrestre de carga; e operação de terminais (como portos e píeres).
- 6) Transporte ferroviário: transporte de passageiros; e transporte de mercadorias.
- 7) Transporte aéreo: transporte nacional de passageiros; transporte internacional de passageiros; e exploração de aeroportos.
- 8) Transporte rodoviário de cargas.
- 9) Transporte em ônibus.
- 10) Outros setores: fabricação de produtos de tabaco; fabricação de derivados de petróleo refinados; fabricação de metais básicos; fabricação de produtos metálicos; máquinas e equipamentos; construção e reparação de navios e embarcações; fabricação de locomotivas e bondes ferroviários, e material circulante; fabricação de aeronaves e veículos espaciais; construção; comércio por atacado, inclusive de veículos automotores; atividades de alojamento; restauração e bebidas; outros transportes urbanos, suburbanos e interurbanos de passageiros; atividades de serviços financeiros, exceto banco central; seguros e fundos de pensão; distribuição e projeção cinematográfica; fabricação de produtos farmacêuticos, químicos medicinais e botânicos; fabricação de produtos químicos; fabricação de produtos de informática, eletrônicos e ópticos; fabricação de veículos automotores e suas partes e acessórios; e atividades de jogos e apostas.

As respostas às perguntas podem ser *sim* (neste caso, a nota atribuída é seis e, logo, há necessidade de adequação institucional) ou *não* (neste caso, a nota atribuída é zero e, logo, não há necessidade de adequação institucional). Isso significa que, no entendimento da OCDE, quanto maior o envolvimento do Estado na participação em empresas, maior o valor do indicador. A redução desse subíndice está associada a reformas estruturais no sentido de: i) reduzir a participação do Estado brasileiro no controle de empresas dos setores descritos; ii) alterar o arcabouço legal e jurídico para permitir ou flexibilizar a venda da participação estatal nessas empresas; e iii) eliminar o direito de votos especiais do Estado nessas empresas.

O quadro 2 apresenta as respostas brasileiras às perguntas A e B aplicadas ao setor de gás natural. As informações indicam a resposta sim apenas para a pergunta A e, em específico, para os setores de produção, importação e venda de gás a varejo. A resposta para a pergunta B foi negativa para todos os subsetores que compõem o setor de gás natural.

QUADRO 2

Situação brasileira na área crítica controle direto sobre empresas: gás natural

Pergunta A: se os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais controlam pelo menos uma empresa em cada um dos seguintes setores, é necessária uma ação legislativa para que o governo venda sua participação nessas empresas parcial ou totalmente?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Produção de gás	Sim (6)	Sim
Importação de gás	Sim (6)	Sim
Exportação de gás	Setor não existe	Não se aplica
Armazenamento de gás	Setor não existe	Não se aplica
Fornecimento de gás no varejo	Sim (6)	Sim
Pergunta B: os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais têm direitos especiais de voto (por exemplo, <i>golden share</i>) em pelo menos uma empresa nos seguintes setores?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Produção de gás	Não (0)	Não
Importação de gás	Não (0)	Não
Exportação de gás	Setor não existe	Não se aplica
Armazenamento de gás	Setor não existe	Não se aplica
Fornecimento de gás no varejo	Não (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

O quadro 3 apresenta as respostas brasileiras às perguntas A e B aplicadas ao setor eletricidade. A pergunta A obteve resposta positiva para os setores geração de eletricidade, importação de eletricidade e oferta de eletricidade no varejo. Por sua vez, a pergunta B obteve resposta negativa para todos os setores em questão.

QUADRO 3
Situação brasileira na área crítica controle direto sobre empresas: eletricidade

Pergunta A: se os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais controlam pelo menos uma empresa em cada um dos seguintes setores, é necessária uma ação legislativa para que o governo venda sua participação nessas empresas parcial ou totalmente?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Geração da eletricidade	Sim (6)	Sim
Importação de eletricidade	Sim (6)	Sim
Exportação de eletricidade	Setor não existe	Não se aplica
Fornecimento de eletricidade no varejo	Sim (6)	Sim
Pergunta B: os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais têm direitos especiais de voto (por exemplo, <i>golden share</i>) em pelo menos uma empresa nos seguintes setores?		
Setor	Resposta	Reforma estrutural?
Geração da eletricidade	Não (0)	Não
Importação de eletricidade	Não (0)	Não
Exportação de eletricidade	Setor não existe	Não se aplica
Fornecimento de eletricidade no varejo	Não (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).
² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

O quadro 4 apresenta as respostas do Brasil para as perguntas A e B no que concerne ao setor água. Os dados indicam uma resposta positiva para a pergunta A e negativa para a pergunta B. Ou seja, há participação estatal em empresas neste setor, bem como existe um mecanismo institucional que não permite a venda dessa participação sem a consulta ao Poder Legislativo. Isso, no entendimento da OCDE, deve ser objeto de reformas estruturais no sentido de reduzir a participação estatal e de permitir a venda dessa participação.

O quadro 5 organiza as respostas do Brasil para as perguntas A e B para o setor de telecomunicações. As informações demonstram que há ampla convergência do Brasil em relação às práticas da OCDE em todos os subsetores que o compõem, a saber, redes de telefonia fixa, serviços de telefonia fixa a varejo (voz, vídeo e dados), redes móveis e serviços de telefonia móvel a varejo (voz, vídeo e dados), em que todas as respostas foram negativas.

QUADRO 4

Situação brasileira na área crítica controle direto sobre empresas: água

Pergunta A: se os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais controlam pelo menos uma empresa neste setor, é necessária uma ação legislativa para que o governo venda sua participação nessas empresas parcial ou totalmente?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Água	Sim (6)	Sim
Os governos nacional, estaduais, regionais, provinciais ou municipais (locais) controlam pelo menos uma empresa do setor?	Sim (6)	Sim
Pergunta B: os governos nacional, estaduais, regionais, provinciais ou locais têm direitos especiais de voto (por exemplo, <i>golden share</i>) em pelo menos uma empresa do setor?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Água	Não (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

QUADRO 5

Situação brasileira na área crítica controle direto sobre empresas: telecomunicações

Pergunta A: se os governos nacional, estaduais ou regionais controlam pelo menos uma empresa nos seguintes setores, é necessária uma ação legislativa para que o governo venda sua participação nessas empresas parcial ou totalmente?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
<i>E-communications</i> – redes fixas	Não aplicável	Não aplicável
<i>E-communications</i> – serviços varejistas de telefonia fixa – voz, vídeo e dados	Não aplicável	Não aplicável
<i>E-communications</i> – redes móveis	Não aplicável	Não aplicável
<i>E-communications</i> – serviços móveis a varejo – voz, vídeo e dados	Não aplicável	Não aplicável
Pergunta B: os governos nacionais, estaduais, regionais ou provinciais têm direitos especiais de voto (por exemplo, <i>golden share</i>) em pelo menos uma empresa nos seguintes setores?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
<i>E-communications</i> – redes fixas	Não (0)	Não
<i>E-communications</i> – serviços varejistas de telefonia fixa – voz, vídeo e dados	Não (0)	Não
<i>E-communications</i> – redes móveis	Não (0)	Não
<i>E-communications</i> – serviços móveis a varejo – voz, vídeo e dados	Não (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

O quadro 6 apresenta as informações para o setor transporte marítimo. As respostas brasileiras indicaram respostas positivas apenas para a pergunta A, especificamente para o setor de transporte hidroviário marítimo, costeiro e terrestre de carga, e para o setor de operação de instalações terminais (como portos e píeres). Não houve resposta positiva para a pergunta B em nenhum dos três subsetores que compõem o setor de transporte marítimo.

QUADRO 6
Situação brasileira na área crítica controle direto sobre empresas: transporte marítimo

Pergunta A: se os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais controlam pelo menos uma empresa do setor, é necessária uma ação legislativa para que o governo venda sua participação nessas empresas parcial ou totalmente?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Transporte marítimo, costeiro e fluvial de passageiros	Não aplicável	Não aplicável
Transporte aquaviário marítimo, costeiro e terrestre de carga	Sim (6)	Sim
Operação de instalações terminais (como portos e píeres)	Sim (6)	Sim
Pergunta B: Os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais têm direitos especiais de voto em pelo menos uma empresa em cada um dos seguintes setores?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Transporte marítimo, costeiro e fluvial de passageiros	Não (0)	Não
Transporte aquaviário marítimo, costeiro e terrestre de carga	Não (0)	Não
Operação de instalações terminais (como portos e píeres)	Não (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

O quadro 7 sintetiza as respostas do Brasil para dois subsetores que compõem o setor transporte ferroviário: transporte de passageiros e transporte de mercadorias. A pergunta A obteve resposta positiva apenas para o setor transporte de mercadorias, enquanto a pergunta B não obteve resposta positiva para nenhum dos setores.

O quadro 8 sintetiza as respostas que dizem respeito ao setor transporte aéreo. Os resultados apontam que apenas o subsetor de operação de aeroportos obteve resposta positiva, tanto para a pergunta A quanto para a B. As respostas foram negativas para ambas as perguntas nos subsetores transporte aéreo nacional de passageiros e transporte aéreo internacional de passageiros.

QUADRO 7

Situação brasileira na área crítica controle direto sobre empresas: transporte ferroviário

Pergunta A: se os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais controlam pelo menos uma empresa do setor, é necessária uma ação legislativa para que o governo venda sua participação nessas empresas parcial ou totalmente?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Transporte ferroviário de passageiros	Não aplicável	Não aplicável
Transporte ferroviário de mercadorias	Sim (6)	Sim
Pergunta B: os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais têm direitos especiais de voto em pelo menos uma empresa em cada um dos seguintes setores?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Transporte ferroviário de passageiros	Não (0)	Não
Transporte ferroviário de mercadorias	Não (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

QUADRO 8

Situação brasileira na área crítica controle direto sobre empresas: transporte aéreo

Pergunta A: se os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais controlam pelo menos uma empresa nos seguintes setores, é necessária uma ação legislativa para que o governo venda sua participação nessas empresas parcial ou totalmente?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Transporte aéreo nacional de passageiros	Não aplicável	Não aplicável
Transporte aéreo internacional de passageiros	Não aplicável	Não aplicável
Operação de aeroportos	Sim (6)	Sim
Pergunta B: os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais têm direitos especiais de voto em pelo menos uma empresa em cada um dos seguintes setores?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Transporte aéreo doméstico de passageiros	Não (0)	Não
Transporte aéreo internacional de passageiros	Não (0)	Não
Operação de aeroportos	Sim (6)	Sim

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

Os quadros 9 e 10 ilustram a situação brasileira para os setores transporte rodoviário de cargas e transporte de ônibus, respectivamente. As respostas brasileiras indicam a plena convergência com os parâmetros da OCDE em relação à pergunta B, dado que as respostas do país foram negativas. Por sua vez, a pergunta A não se mostrou aplicável à experiência brasileira.

QUADRO 9
Situação brasileira na área crítica controle direto sobre empresas: transporte rodoviário de cargas

Pergunta A: se os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais controlam pelo menos uma empresa do setor, é necessária uma ação legislativa para que o governo venda sua participação nessas empresas parcial ou totalmente?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural ²
Transporte rodoviário de carga	Não aplicável	Não aplicável
Pergunta B: os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais têm direitos especiais de voto em pelo menos uma empresa do setor?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural ²
Transporte rodoviário de carga	Não (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).
² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

QUADRO 10
Situação brasileira na área crítica controle direto sobre empresas: transporte de ônibus

Pergunta A: se os governos nacional, estadual, regional ou provincial controlam pelo menos uma empresa do setor, é necessária uma ação legislativa para que o governo venda sua participação nessas empresas parcial ou totalmente?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural ²
Transporte de ônibus	Não aplicável	Não aplicável
Pergunta B: os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais têm direitos especiais de voto em pelo menos uma empresa do setor?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural ²
Transporte de ônibus	Não (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.
Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).
² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

O quadro 11 apresenta as informações relativas às perguntas A e B para a categoria outros setores. Em relação às respostas brasileiras para a pergunta A, todos os setores para os quais houve aplicabilidade apresentam respostas positivas. São eles: fabricação de produtos petrolíferos refinados; construção e reparação de navios e embarcações; outros transportes urbanos, suburbanos e interurbanos de passageiros; atividades de serviços financeiros, exceto seguros e fundos de pensões; fabricação de produtos farmacêuticos, químicos medicinais e botânicos; fabricação de produtos químicos e produtos químicos; fabricação de produtos de informática, eletrônicos e ópticos; e atividades de jogos e apostas. Por um lado,

isso significa que há participação estatal em empresas destes setores, e que existem mecanismos institucionais que exigem ações com o Legislativo para a venda desta participação. Por outro lado, a acessão à OCDE implica a adoção de reformas estruturais para a venda da participação estatal nos referidos setores. Quanto às respostas à pergunta B, as informações do quadro 11 indicam que existem mecanismos institucionais que garantem direito a voto especial ao Estado brasileiro em poucos setores, como fabricação de metais básicos e fabricação de aeronaves e naves espaciais.

QUADRO 11

Situação brasileira na área crítica controle direto sobre empresas: outros setores

Pergunta A: se os governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais controlam pelo menos uma empresa nos seguintes setores, é necessária uma ação legislativa para que o governo venda sua participação nessas empresas parcial ou totalmente?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Fabricação de produtos de tabaco	Não aplicável	Não aplicável
Fabricação de derivados de petróleo refinados	Sim (6)	Sim
Fabricação de metais básicos	Não aplicável	Não aplicável
Fabricação de produtos metálicos, máquinas e equipamentos	Não aplicável	Não aplicável
Construção e reparação de navios e embarcações	Sim (6)	Sim
Fabricação de locomotivas e bondes ferroviários, e material circulante	Não aplicável	Não aplicável
Fabricação de aeronaves e naves espaciais	Não aplicável	Não aplicável
Construção	Não aplicável	Não aplicável
Comércio varejista, incluindo de veículos motorizados	Não aplicável	Não aplicável
Atividades de alojamento, restauração e bebidas	Não aplicável	Não aplicável
Outros transportes urbanos, suburbanos e interurbanos de passageiros	Sim (6)	Sim
Atividades de serviços financeiros, exceto banco central, seguros e fundos de pensões	Sim (6)	Sim
Distribuição e projeção de filmes	Não aplicável	Não aplicável
Fabricação de produtos farmacêuticos, químicos medicinais e botânicos	Sim (6)	Sim
Fabricação de produtos químicos e produtos químicos	Sim (6)	Sim
Fabricação de produtos de informática, eletrônicos e ópticos	Sim (6)	Sim
Fabricação de veículos automotores e suas partes e acessórios	Não aplicável	Não aplicável
Atividades de jogos de azar e apostas	Sim (6)	Sim
Pergunta B: os governos nacional, estaduais ou provinciais têm direitos especiais de voto (por exemplo, <i>golden share</i>) em pelo menos uma empresa nos seguintes setores?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Fabricação de produtos de tabaco	Não (0)	Não
Fabricação de derivados de petróleo refinados	Não (0)	Não
Fabricação de metais básicos	Sim (6)	Sim
Fabricação de produtos metálicos, máquinas e equipamentos	Não (0)	Não

(Continua)

(Continuação)

Pergunta B: os governos nacional, estaduais ou provinciais têm direitos especiais de voto (por exemplo, <i>golden share</i>) em pelo menos uma empresa nos seguintes setores?		
Setor	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Construção e reparação de navios e embarcações	Não (0)	Não
Fabricação de locomotivas e bondes ferroviários, e material circulante	Não (0)	Não
Fabricação de aeronaves e naves espaciais	Sim (6)	Sim
Construção	Não (0)	Não
Comércio varejista, incluindo de veículos motorizados	Não (0)	Não
Atividades de alojamento, restauração e bebidas	Não (0)	Não
Outros transportes urbanos, suburbanos e interurbanos de passageiros	Não (0)	Não
Atividades de serviços financeiros, exceto banco central, seguros e fundos de pensão	Não (0)	Não
Distribuição e projeção de filmes	Não (0)	Não
Fabricação de produtos farmacêuticos, químicos medicinais e botânicos	Não (0)	Não
Fabricação de produtos químicos	Não (0)	Não
Fabricação de produtos de informática, eletrônicos e ópticos	Não (0)	Não
Fabricação de veículos automotores e suas partes e acessórios	Não (0)	Não
Atividades de jogos de azar e apostas	Não (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

Em síntese, os dados apresentados nesta seção indicam que há ampla necessidade de reformas estruturais no sentido de reduzir o controle direto de empresas por parte do Estado brasileiro. A acesso brasileira à OCDE implicará um esforço de promover a redução da participação estatal em diversas empresas dos seguintes setores:

- produção de gás;
- importação de gás;
- fornecimento a varejo de gás;
- geração de eletricidade;
- importação de eletricidade;
- comercialização de eletricidade a varejo;
- água;
- transporte hidroviário de carga marítima, costeira e terrestre;

- operação das instalações do terminal (como portos e píeres);
- fabricação de produtos petrolíferos refinados;
- construção e reparação de navios e embarcações;
- ferrovias (transporte de carga);
- transporte aéreo (operação de aeroportos);
- outros transportes urbanos, suburbanos e interurbanos de passageiros;
- atividades de serviços financeiros, exceto seguros e fundos de pensões;
- fabricação de produtos farmacêuticos, químicos medicinais e botânicos;
- fabricação de produtos químicos e produtos químicos;
- fabricação de produtos de informática, eletrônicos e ópticos; e
- atividades de jogos de azar e apostas.

Para maior alinhamento com as práticas defendidas pela OCDE, as reformas estruturais deveriam ir além e buscar modificar o arcabouço jurídico para que seja possível o Estado vender a sua participação em empresas nos setores citados sem que haja mecanismos que envolvam o Poder Legislativo. Complementarmente, se não for eliminada a participação estatal em empresas destes setores, as reformas devem extinguir qualquer tipo de direitos especiais do Estado no processo decisório destas empresas.

5.2 Governança de empresas públicas

O índice governança de empresas públicas busca mensurar o grau de interferência, direta ou indireta, do governo brasileiro na administração de empresas públicas. As dez perguntas que o compõem são apresentadas no quadro 12. Destas, apenas cinco apresentaram resposta positiva e, portanto, devem ser consideradas objeto de reformas.

QUADRO 12

Situação brasileira na área crítica governança de empresas públicas

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
A – Quem exerce os direitos de propriedade nas empresas estatais?	Ministérios setoriais coordenados por uma agência especializada (4)	Sim
B – O órgão público que exerce os direitos de propriedade nas empresas estatais é diferente do órgão ou órgãos públicos que regulam o setor em que a empresa atua?	Não (6)	Sim

(Continua)

(Continuação)

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
C – Quem nomeia o diretor-executivo (<i>chief executive officer</i> – CEO) nas empresas estatais?	Combinação de conselho e autoridades públicas (3)	Sim
D – Existem empresas estatais que não estão incorporadas em sociedades de responsabilidade limitada?	Não	Não
D.1 – Se você respondeu sim à pergunta acima, essas empresas estatais estão sujeitas à legislação societária privada?	Não aplicável (0)	-
E – As fusões, as emissões de ações ou os planos de reestruturação de quaisquer empresas estatais precisam ser revisados ou autorizados com antecedência pelos governos nacional, estaduais, regionais ou provinciais?	Sim (6)	Sim
F – As estatais estão isentas da aplicação de pelo menos algumas leis e regulamentos específicos (excluindo a lei de concorrência) que se aplicam a empresas privadas?	Sim, em todos os setores (6)	Sim
G – As empresas estatais estão sujeitas a uma exclusão ou isenção, total ou parcial, da aplicação da lei de concorrência em setores específicos, dos quais as empresas privadas não se beneficiam, quando realizam atividades comerciais em concorrência ou potencialmente em concorrência com empresas privadas?	Não (0)	Não
H – As estatais podem ter acesso a financiamento em condições melhores do que as disponíveis para empresas privadas?	Não (0)	Não
I – As estatais podem se beneficiar de outros tratamentos favoráveis não disponíveis para empresas privadas?	Não (0)	Não
J – Se uma empresa estatal realiza uma ou mais atividades não competitivas e uma ou mais atividades potencialmente competitivas, há uma exigência para que esta empresa separe as atividades não competitivas das potencialmente competitivas?	Não (6)	Sim

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

A primeira pergunta, entre as cinco com resposta positiva, “Quem exerce os direitos de propriedade nas empresas estatais?” possui cinco respostas possíveis, com notas entre zero e seis. Quanto mais próximo de seis, mais distante das recomendações da OCDE e, logo, maior a ênfase no delineamento de reformas estruturais nestas áreas. As respostas possíveis e suas respectivas notas são:

- órgão especializado que opera à distância do governo (0);
- agência especializada que não opera à distância do governo (2);
- Ministério da Fazenda ou da Economia (4);
- ministérios setoriais, mas sujeitos à coordenação de um órgão ou agência especializada (4); e
- ministérios (6).

Verifica-se que a noção de adequabilidade da OCDE a respeito dos direitos de propriedade sobre as empresas estatais está associada a certo distanciamento do papel ativo do Estado neste contexto. Quanto mais associados os direitos de propriedade das empresas estatais a agências independentes do governo, mais adequado às boas práticas da OCDE o país se encontra – isto é, a nota está mais próxima de zero. De outro modo, quanto mais alinhadas ao governo, em especial, aos ministros de Estado, menos adequadas estão as instituições desta área do país (isto é, a nota está mais próxima de seis). Portanto, as reformas estruturais associadas com esta pergunta implicam alterar o arcabouço legal e jurídico do país de modo a tornar as empresas estatais independentes de interferências do governo. Considerando isso, os dados do quadro 12 mostram que a resposta do Brasil foi “ministérios setoriais coordenados por uma agência especializada”, com uma nota igual a quatro. Com isso, tem-se a necessidade de desenhos de reformas estruturais que impliquem uma associação dos direitos de propriedades das empresas estatais em direção a agências especializadas que operam de modo independente do governo.

A segunda pergunta, “O órgão público que exerce os direitos de propriedade nas empresas estatais é diferente do órgão ou órgãos públicos que regulam o setor em que a empresa atua?”, possui três possíveis respostas:

- sim (0);
- sim, mas não em todos os setores (3); e
- não (6).

A resposta brasileira indica que não há diferença entre o órgão público que exerce os direitos de propriedade nas empresas estatais e os órgãos públicos que regulam o setor em que a empresa atua, situação não recomendada segundo os parâmetros da OCDE. Resultaria disso a necessidade de conduzir uma reforma estrutural, para de fato diferir os órgãos públicos na economia brasileira como um todo (nota zero) ou em alguns setores (nota três).

A terceira pergunta com resposta que leva à necessidade de reforma estrutural, apresentada no quadro 12, “Quem nomeia o CEO nas empresas estatais?”, possui três possibilidades de resposta:

- diretoria da empresa (0);
- uma combinação do conselho e de autoridades nacionais, estaduais, regionais ou provinciais (3); e
- autoridades nacionais, estaduais, regionais ou provinciais (6).

Percebe-se que permeia a noção, no entendimento da OCDE, de que um CEO indicado pelo governo é a possibilidade menos recomendada pela organização

(com o indicador mais alto, seis), ao passo que uma combinação de indicação feita pelo governo e pelo conselho da empresa é uma solução intermediária (com nota três). O melhor aparato institucional e legal é aquele que garante que o CEO seja indicado pelo conselho da empresa (nota zero), de forma independente do governo. A resposta brasileira a esta pergunta sugere a existência de um conjunto de instituições que levam à escolha do CEO a partir da combinação do conselho e de autoridades nacionais, estaduais, regionais ou provinciais. Neste contexto, fica evidente que o alinhamento à OCDE demandará uma reforma que desvincule totalmente a escolha dos CEOs das empresas estatais da decisão governamental.

A quarta pergunta, por sua vez, “As estatais estão isentas da aplicação de pelo menos algumas leis e regulamentos específicos (excluindo a lei de concorrência) que se aplicam a empresas privadas?”, possui apenas duas possibilidades de resposta: sim, com nota seis, e não, com nota zero. A resposta brasileira foi sim, o que demonstra que as empresas estatais não estão submetidas às mesmas leis e regulações que o setor privado. Embora os dados da OCDE não permitam identificar com exatidão de qual empresa, setor ou lei se está falando, fica claro a premente necessidade de o governo se alinhar às boas práticas da instituição, no caso de adesão à OCDE, aplicando as mesmas leis e regulações às empresas públicas que se aplicam às empresas privadas.

Por fim, a quinta pergunta do questionário da PMR, daquelas que apontaram necessidade de reformas estruturais, “Se uma empresa estatal realiza uma ou mais atividades não competitivas e uma ou mais atividades potencialmente competitivas, há uma exigência para que esta empresa separe as atividades não competitivas das potencialmente competitivas?”, possui três possíveis respostas:

- não (6);
- sim, mas somente em alguns setores (3); e
- sim, em todos os setores (0).

A resposta brasileira indica que não há separação entre as atividades não competitivas e as competitivas das empresas estatais. Conforme as possíveis respostas, e suas respectivas notas, espera-se que a convergência do Brasil com as instituições preconizadas pela OCDE englobe reformas estruturais que façam tal separação nas atividades das empresas públicas.

Em síntese, a discussão desta seção mostrou que a acesso brasileira à OCDE implica a busca de reformas estruturais para melhorar os valores brasileiros na área crítica governança de empresas públicas. Isso engloba reformas que vão no sentido a seguir descrito.

- 1) Associar os direitos de propriedades das empresas estatais a agências especializadas que operam de forma independente do governo.
- 2) Diferir o órgão público que exerce os direitos de propriedade nas empresas estatais dos órgãos públicos que regulam o setor em que a empresa atua.
- 3) Desvincular a escolha dos CEOs das empresas estatais de decisões governamentais.
- 4) Aplicar as mesmas leis e regulações do setor privado às empresas públicas.
- 5) Fazer a separação entre as atividades não competitivas e as competitivas das empresas estatais.

5.3 Compras públicas

O subíndice com informações a respeito de compras públicas busca mensurar o grau em que as leis sobre compras públicas garantem a isonomia no processo de compras e contratos públicos para o fornecimento de bens, serviços e obras para o setor público. O índice é composto por duas grandes áreas, a saber: contratação pública de bens e serviços, e aquisições públicas de bens públicos. É importante notar que as oito perguntas aplicadas pela OCDE são as mesmas para as duas áreas; o que difere de fato é apenas o escopo aplicável delas. Enquanto a primeira área diz respeito a compras públicas de bens e serviços, a segunda está associada com a compra de bens públicos. De um modo geral, as respostas brasileiras em uma área também se aplicam a outra área, como se verá. O quadro 13 apresenta as questões do subíndice, bem como as respostas brasileiras.

QUADRO 13

Situação brasileira na área crítica compras públicas

Setor: contratação pública de bens e serviços		
Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
A.1 – De acordo com a estrutura regulatória de compras públicas de seu país, as licitações são o método que deve ser usado para conduzir a aquisição de bens e serviços?	Sim, em todos ou na maioria dos setores (0)	Não
B.1 – De acordo com o quadro regulamentar de contratos públicos do seu país, é um requisito obrigatório para uma entidade adjudicante recolher e reunir informações sobre os bens e serviços que planeja adquirir antes de decidir o seu procedimento de aquisição e elaborar um concurso?	Sim, em todos ou na maioria dos setores (0)	Não
C.1 – Quando uma licitação é realizada, a estrutura regulatória de licitações públicas em seu país facilita a participação de licitantes ao exigir que os requisitos de entrada sejam proporcionais ao tamanho ou valor da licitação?	Não (6)	Sim
D.1 – Quando uma licitação é realizada, a estrutura regulatória de compras públicas em seu país facilita a participação dos licitantes ao determinar que o tempo alocado aos licitantes para apresentar suas propostas seja proporcional ao tamanho e complexidade da licitação?	Não (6)	Sim

(Continua)

(Continuação)

Setor: contratação pública de bens e serviços		
Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
E.1 – Quando uma licitação é realizada, a estrutura regulatória de licitações em seu país facilita a participação dos licitantes exigindo que todos os documentos da licitação sejam publicados <i>online</i> ?	Não (6)	Sim
F.1 – Quando uma licitação é realizada, a estrutura regulatória de compras públicas em seu país facilita a participação dos licitantes exigindo que as propostas possam ser enviadas <i>online</i> ?	Não (6)	Sim
G.1 – Quando uma licitação é realizada, a estrutura regulatória de licitações públicas em seu país facilita a participação dos licitantes ao exigir que os documentos da licitação sejam disponibilizados gratuitamente?	Sim, em todos ou na maioria dos setores (0)	Não
H.1 – Quando uma licitação é realizada, a autoridade contratante fornece um preço de referência na documentação da licitação para os bens e serviços que ela requer?	Sim, é requerido prover um preço referência (6)	Sim
Setor: aquisições públicas de bens públicos		
Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
A.2 – De acordo com o quadro regulamentar de contratos públicos do seu país, os concursos são o método que deve ser utilizado para a realização de contratos de obras públicas?	Sim, em todos ou na maioria dos setores (0)	Não
B.2 – De acordo com o quadro regulamentar de contratos públicos do seu país, é um requisito obrigatório para uma entidade adjudicante recolher e reunir informações sobre a obra pública que planeja adquirir antes de decidir a sua estratégia de contratos e elaborar um concurso?	Sim, em todos ou na maioria dos setores (0)	Não
C.2 – Quando uma licitação é realizada, a estrutura regulatória de licitações públicas em seu país facilita a participação de licitantes ao exigir que os requisitos de entrada sejam proporcionais ao tamanho ou valor da licitação?	Não (6)	Sim
D.2 – Quando uma licitação é realizada, a estrutura regulatória de licitações em seu país facilita a participação dos licitantes ao determinar que o tempo alocado para os licitantes apresentarem suas propostas seja proporcional ao tamanho e complexidade da licitação?	Não (6)	Sim
E.2 – Quando uma licitação é realizada, a estrutura regulatória de licitações em seu país facilita a participação dos licitantes exigindo que todos os documentos da licitação sejam publicados <i>online</i> ?	Não (6)	Sim
F.2 – Quando uma licitação é realizada, a estrutura regulatória de compras públicas em seu país facilita a participação dos licitantes exigindo que as propostas possam ser enviadas <i>online</i> ?	Não (6)	Sim
G.2 – Quando uma licitação é realizada, a estrutura regulatória de licitações públicas em seu país facilita a participação dos licitantes ao exigir que os documentos da licitação sejam disponibilizados gratuitamente?	Sim, em todos ou na maioria dos setores (0)	Não
H.2 – Quando da realização de um concurso, a entidade adjudicante fornece na documentação do concurso um preço de referência para as obras públicas que exige?	Sim, é requerido prover um preço referência (6)	Sim

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

A primeira pergunta do índice, “De acordo com a estrutura regulatória de compras públicas de seu país, as licitações são o método que deve ser usado para conduzir a aquisição de bens e serviços?”, que equivale às perguntas A.1 e A.2 do quadro 13, possui as seguintes possibilidades de resposta:

- sim, em todos os setores (0);
- sim, mas não em todos os setores (3); e
- não (6).

As respostas demonstram que, no entendimento da OCDE, o uso amplo e disseminado de licitações na condução de compras públicas é a melhor prática a ser estabelecida. Neste sentido, as respostas brasileiras, em ambas as áreas, indicam que existe plena convergência das instituições brasileiras com as boas práticas da OCDE, já que elas foram “Sim (em todos, ou na maioria dos setores)”. De outro modo, as compras públicas já são conduzidas com o uso de licitações por parte das autoridades públicas, como enfatizado pela instituição. A segunda pergunta do índice, “De acordo com o quadro regulamentar de contratos públicos do seu país, é um requisito obrigatório para uma entidade adjudicante recolher e reunir informações sobre a obra pública que planeja adquirir antes de decidir a sua estratégia de contratos e elaborar um concurso?”, que equivale às perguntas B.1 e B.2 do quadro 13, possui três possíveis respostas:

- sim, em todos ou na maioria dos setores (0);
- sim, mas apenas em alguns setores (3); e
- não (6).

A resposta brasileira foi “Sim, em todos ou na maioria dos setores (0)” em ambas as áreas do índice. Ou seja, é obrigatória a coleta de dados sobre as obras públicas associadas às compras públicas. Há, portanto, aderência das instituições brasileiras às boas práticas da OCDE neste quesito.

A pergunta “Quando uma licitação é realizada, a estrutura regulatória de licitações públicas em seu país facilita a participação dos licitantes?”, por sua vez, desdobra-se em cinco recomendações sobre compras públicas, a saber: i) os requisitos de entrada devem ser proporcionais ao tamanho ou valor da proposta; ii) o tempo alocado aos licitantes para apresentação de suas propostas deve ser proporcional ao tamanho e complexidade da licitação; iii) todos os documentos do concurso devem ser publicados *online*; iv) lances podem ser enviados *online*; e v) os documentos do concurso devem ser disponibilizados gratuitamente. Para cada um destes itens – correspondentes às questões C.1, C.2, D.1, D.2, E.1, E.2, F.1, F.2, G.1 e G.2 do quadro 13 – existem três possibilidades de respostas:

- sim, em todos ou na maioria dos setores (0);
- sim, mas apenas em alguns setores (3); e
- não (6).

De acordo com as respostas oferecidas no esquema analítico da OCDE, as melhores instituições associadas com compras públicas são aquelas que agem conforme a seguir descrito.

- 1) Discriminam os requisitos de entrada dos participantes das licitações públicas segundo o valor destas, de modo que o processo seja menos rigoroso, e mais simplificado, portanto, para licitações com valores menos expressivos, e vice-versa.
- 2) Diferenciam o tempo e o esforço alocado pelas empresas nos processos licitatórios de acordo com o grau de complexidade da licitação.
- 3) Permitam que os documentos sejam publicados *online*, bem como as propostas de licitação, e sem custos.

Em ambas as áreas, as respostas brasileiras foram “não” para quatro das cinco questões sobre o tema. A exceção foi a dimensão associada com os custos de se participar do processo licitatório, que obteve resposta “sim”. Isso significa a adoção de reformas estruturais que promovam a discriminação de empresas nos processos licitatórios e os simplifiquem, conforme os valores das licitações; e permitam que o processo seja promovido de forma *online*, seja para a divulgação dos documentos, seja para o processo de licitação de fato. Tais reformas contribuiriam para melhorar a nota do Brasil nesse item.

A última pergunta do questionário da OCDE sobre compras públicas é: “Quando uma licitação é realizada, a autoridade contratante fornece um preço de referência na documentação da licitação para os bens e serviços que ela requer?”. As possíveis respostas são:

- não, pois não é permitido ou não é necessário (0);
- sim, provê um preço de referência, mas apenas em alguns setores (3); e
- sim, provê um preço de referência em todos os setores (6).

Com base nestas respostas e as respectivas notas, percebe-se que a melhor prática neste quesito, para a OCDE, é um processo licitatório sem a existência de preços de referência. Considerando que a resposta brasileira, em ambas as áreas, foi “sim, é necessário fornecer um preço de referência”, eliminar preços de referência também seria uma medida alinhada com as práticas recomendadas pela OCDE, no contexto de acessão brasileira à organização.

Em suma, a discussão sobre as reformas estruturais necessárias na área de compras públicas, conduzida nesta seção, indicou que o Brasil deve buscar reformas estruturais no sentido a seguir descrito.

- 1) Discriminar os requisitos de entrada dos participantes das licitações públicas conforme o valor das licitações, de modo que o processo seja menos rigoroso, e mais simplificado, portanto, para licitações com valores menos expressivos, e vice-versa.
- 2) Diferenciar o tempo e o esforço alocado pelas empresas nos processos licitatórios de acordo com o grau de complexidade da licitação.
- 3) Permitir que os documentos sejam publicados *online*, bem como as propostas de licitação, e sem custos.
- 4) Eliminar a existência de preços de referência no processo licitatório.

5.4 Avaliação do impacto na competição

Como já indicado, o índice avaliação do impacto na competição – área crítica que deve ser objeto de reformas estruturais da economia brasileira, segundo as informações da OCDE – busca mensurar o nível de avaliação do impacto de regulações em proposição ou já em vigor no grau de competição da economia com vistas a reduzir possíveis distorções. O índice é composto por oito questões, apresentadas no quadro 14.

QUADRO 14

Situação brasileira na área crítica avaliação do impacto na competição

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
A.1 – Ao desenvolverem a regulamentação, os reguladores devem identificar e avaliar os impactos da opção regulatória preferida.	Sim (0)	Não
A.2 – Ao desenvolverem a regulamentação, os reguladores são obrigados a identificar e avaliar os impactos da opção de linha de base ou “não fazer nada”.	Sim (0)	Não
A.3 – Ao desenvolverem a regulamentação, os reguladores devem identificar e avaliar os impactos de opções regulatórias alternativas.	Sim (0)	Não
B.1 – Existe um requisito para conduzir uma avaliação de impacto regulatório para informar o desenvolvimento de novas leis primárias?	Não (6)	Sim
B.2 – Existe um requisito para conduzir uma avaliação de impacto regulatório para informar o desenvolvimento de novos regulamentos subordinados?	Não (6)	Sim
C.1 – Ao desenvolverem uma avaliação de impacto regulatório, os reguladores são obrigados a incluir a avaliação do impacto (ou seja, custos e benefícios) de uma nova lei primária sobre a concorrência?	Não (6)	Sim
C.2 – Ao desenvolverem uma avaliação de impacto regulatório, os reguladores são obrigados a incluir a avaliação do impacto (ou seja, custos e benefícios) dos novos regulamentos subordinados sobre a concorrência?	Não (6)	Sim
D – É fornecida uma orientação por escrito sobre a preparação da avaliação de impacto regulamentar?	Não (6)	Sim
E – Um órgão governamental – fora do ministério que patrocina a regulamentação – é responsável por revisar a qualidade da avaliação de impacto regulatório?	Não (6)	Sim
F – Existe um órgão independente em sua jurisdição que possa defender a concorrência no nível do governo central e local?	Sim (0)	Não
G – Estudos de mercado ou setoriais podem ser realizados em sua jurisdição?	Sim, por um organismo público independente (0)	Não
G.1 – Se sim, quando um estudo de mercado ou setorial identifica um obstáculo ou restrição à concorrência causado por uma lei ou regulamento existente, que tipo de recomendações o estudo pode incluir?	Recomendações não vinculativas às quais o governo não é obrigado a responder publicamente (6)	Sim

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

Entre todas as respostas brasileiras que indicaram a necessidade de reformas estruturais, a primeira e a segunda questões são bastante associadas: B.1 – “Existe um requisito para conduzir uma avaliação de impacto regulatório para informar o desenvolvimento de novas leis primárias?”; e B.2 – “Existe um requisito para conduzir uma avaliação de impacto regulatório para informar o desenvolvimento de novos regulamentos subordinados?”. Elas possuem as mesmas duas possibilidades de respostas:

- sim (0); e
- não (6).

As respostas brasileiras foram “não” para ambas as questões. Ou seja, no entendimento da OCDE, a acessão brasileira à instituição implicará a adoção de medidas que conduzam a avaliações tanto sobre o provimento de informações sobre novas leis primárias quanto sobre o desenvolvimento de novos regulamentos subordinados. Por sua vez, as perguntas C.1 – “Ao desenvolverem uma avaliação de impacto regulatório, os reguladores são obrigados a incluir a avaliação do impacto (ou seja, custos e benefícios) de uma nova lei primária sobre concorrência?” – e C.2 – “Ao desenvolverem uma avaliação de impacto regulatório, os reguladores são obrigados a incluir a avaliação do impacto (ou seja, custos e benefícios) dos novos regulamentos subordinados sobre a concorrência?” – possuem duas respostas possíveis:

- sim (0);
- não (6).

Pelas respostas às perguntas, e seus pesos, fica nítido que a OCDE considera uma boa prática que os reguladores incluam uma avaliação de impacto sobre a competição a partir da criação de novas leis e regulações. A resposta brasileira, “não”, para ambas as perguntas, demonstra desalinhamento com tal entendimento. Deste modo, espera-se certo alinhamento brasileiro à referida prática, com reformas estruturais que promovam a avaliação do impacto de novas leis e regulações sobre a competição na economia.

A quinta pergunta em que a resposta brasileira sugeriu a necessidade de reformas estruturais foi a questão D – “É fornecida uma orientação por escrito sobre a preparação da avaliação de impacto regulatório?” –, com duas possíveis respostas:

- sim (0); e
- não (6).

É possível notar que a existência de um guia formal e escrito para a preparação da avaliação do impacto regulatório é uma boa prática, segundo a OCDE, que deve ser seguida pelos seus países-membros. A resposta brasileira, “não”, sugere que o país está em desacordo com o entendimento da instituição. Seria, portanto, necessário que o referido guia formal e escrito para a preparação da avaliação do impacto regulatório fosse provido pelas autoridades públicas. De maneira complementar, a sexta pergunta em que a resposta brasileira foi sugestiva de reformas estruturais foi a questão E – “Um órgão governamental, fora do ministério que patrocina a regulamentação, é responsável por revisar a qualidade da avaliação de impacto regulatório?”. As possíveis respostas para ela são:

- sim (0); e
- não (6).

A resposta brasileira sugere que não há um corpo independente do governo responsável por revisar a qualidade da avaliação do impacto regulatório, indicando, com isso, a necessidade de implementar tal referida organização independente.

Na área crítica avaliação do impacto na competição, a última questão em que a resposta brasileira mostrou desalinhamento em relação à OCDE se refere às questões G e G.1. Há que notar que a resposta da questão G.1 é condicionada a uma resposta positiva na questão G, que de fato foi verificada. A pergunta G.1, por sua vez, foi “Se sim, quando um estudo de mercado ou setorial identifica um obstáculo ou restrição à concorrência causado por uma lei ou regulamento existente, que tipo de recomendações o estudo pode incluir?”. As respostas possíveis no questionário são:

- recomendações vinculativas (0);
- recomendações não vinculativas às quais o governo é obrigado a responder publicamente (3); e
- recomendações não vinculativas às quais o governo não é obrigado a responder publicamente (6).

A resposta brasileira foi a que gera o indicador mais elevado, isto é, as recomendações não são vinculativas e o governo não é obrigado a responder publicamente a elas. Portanto, fica claro que, aos olhos da OCDE, existe a demanda de uma reforma estrutural, de modo que, caso um estudo identifique obstáculos ou restrições à competição causados pela existência de lei e regulação, as suas recomendações devem ser vinculativas, e o governo deve responder publicamente sobre o tema.

Esta seção demonstrou as reformas estruturais necessárias, do ponto de vista da OCDE, na área avaliação do impacto na competição, que foi considerada como crítica. Existe uma agenda ampla de reformas estruturais que deve ser implementada, conforme a seguir descrito.

- 1) Adoção de medidas que conduzam avaliações tanto sobre o provimento de informações sobre novas leis primárias quanto sobre o desenvolvimento de novos regulamentos subordinados.
- 2) Promoção de avaliação do impacto de novas leis e regulações sobre a competição da economia.
- 3) Formulação de um guia formal e escrito para a preparação da avaliação do impacto regulatório, provido pelas autoridades públicas na ocasião de novas leis e regulações.

- 4) Criação de corpo independente do governo responsável por revisar a qualidade da avaliação do impacto regulatório.
- 5) Atribuição de caráter vinculativo a recomendações de estudos de impacto regulatório que identifiquem obstáculos ou restrições à competição causados pela existência de lei ou regulação, devendo o governo responder publicamente sobre o tema.

5.5 Interação com grupos de interesse

Como já indicado, o índice interação com grupos de interesse é uma área crítica no contexto da possível acessão brasileira à OCDE, que deve ser objeto de reformas estruturais. Esse índice busca mensurar o grau de transparência de atividades de *lobby* no país. Como todos os índices discutidos, quanto mais próximo de seis, pior a situação do Brasil. Todas as questões formam duas grandes áreas: i) regulação do *lobby*; e ii) envolvimento de todas as partes interessadas. Elas são apresentadas no quadro 15.

QUADRO 15

Situação brasileira na área crítica interação com grupos de interesse

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
1) Regulação do <i>lobby</i>		
A.1 – A interação legítima de consultorias profissionais com agentes públicos no processo regulatório é regulamentada?	Não (6)	Sim
A.2 – A interação legítima de escritórios de advocacia com agentes públicos no processo regulatório é regulamentada?	Não (6)	Sim
A.3 – A interação legítima de empresas com agentes públicos no processo regulatório é regulamentada?	Não (6)	Sim
A.4 – A interação legítima de consultores autônomos com agentes públicos no processo regulatório é regulamentada?	Não (6)	Sim
A.5 – A interação legítima de associações comerciais e empresariais com agentes públicos no processo regulatório é regulamentada?	Não (6)	Sim
A.6 – A interação legítima de sindicatos e associações profissionais com agentes públicos no processo regulatório é regulamentada?	Não (6)	Sim
A.7 – A interação legítima de organizações não governamentais (ONGs) com agentes públicos no processo regulatório é regulamentada?	Não (6)	Sim
A.8 – A interação legítima de <i>think tanks</i> com agentes públicos no processo regulatório é regulamentada?	Não (6)	Sim
B – Com relação à interação legítima entre grupos de interesse e agentes públicos no processo regulatório, os grupos de interesse, ou pelo menos alguns deles, são obrigados a fazer um registro público?	Não (6)	Sim
B.1 – Se você respondeu sim à pergunta B, há sanções caso o requisito não seja cumprido?	Não aplicável (6)	Não aplicável
C – Com relação à interação legítima entre grupos de interesse e agentes públicos no processo regulatório, os agentes públicos envolvidos em processos regulatórios são obrigados a disponibilizar proativamente suas agendas ao público?	Não (6)	Sim

(Continua)

(Continuação)

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
1) Regulação do <i>lobby</i>		
D – Existe a exigência de que a identidade dos grupos de interesse consultados em cada processo regulatório seja disponibilizada ao público?	Não (6)	Sim
E – Relativamente aos órgãos consultivos permanentes envolvidos em processos regulatórios em nível nacional, é exigida a divulgação pública dos nomes dos membros desses órgãos?	Não (6)	Sim
F.1 – Existe uma regulamentação nacional que trate especificamente de conflitos de interesse relativos aos membros de órgãos legislativos?	Não (6)	Sim
F.2 – Existe uma regulamentação nacional que trate especificamente de conflitos de interesse relativos aos ministros ou membros do gabinete ministerial?	Sim (0)	Não
F.3 – Existe uma regulamentação nacional que trate especificamente de conflitos de interesse relativos aos agentes públicos nomeados (por exemplo, conselheiros políticos e nomeados)?	Sim (0)	Não
F.4 – Existe uma regulamentação nacional que trate especificamente de conflitos de interesse relativos aos agentes públicos de alto escalão (não eleitos)?	Sim (0)	Não
G.1 – Existe uma regulamentação nacional que estabeleça um período de reflexão após a saída do cargo que se aplique aos membros de órgãos legislativos?	Não (6)	Sim
G.2 – Existe uma regulamentação nacional que estabeleça um período de reflexão após a saída do cargo que se aplique aos membros do gabinete ministerial?	Sim (0)	Não
G.3 – Existe uma regulamentação nacional que estabeleça um período de reflexão após a saída do cargo que se aplique aos agentes públicos nomeados (por exemplo, conselheiros políticos e nomeados)?	Sim (0)	Não
G.4 – Existe uma regulamentação nacional que estabeleça um período de reflexão após a saída do cargo que se aplique aos agentes públicos de alto escalão (não eleitos)?	Sim (0)	Não
Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
2) Envolvimento de todas as partes interessadas		
H.1 – Existe um requisito para conduzir o engajamento das partes interessadas para informar o desenvolvimento de leis primárias?	Não (6)	Sim
H.2 – Existe um requisito para conduzir o engajamento das partes interessadas para informar o desenvolvimento de regulamentos subordinados?	Não (6)	Sim
J.1 – Há orientação por escrito disponível sobre como conduzir o engajamento das partes interessadas em leis primárias?	Não (6)	Sim
J.2 – Há orientação por escrito disponível sobre como conduzir o engajamento das partes interessadas em regulamentos subordinados?	Não (6)	Sim
K.1 – Os reguladores são formalmente obrigados a considerar os comentários de consulta recebidos das partes interessadas ao desenvolver a lei primária final?	Não (6)	Sim
K.2 – Os reguladores são formalmente obrigados a considerar os comentários de consulta recebidos das partes interessadas ao desenvolver o regulamento subordinado final?	Não (6)	Sim
L – Existem mecanismos contínuos pelos quais o público pode fazer recomendações para modificar, fornecer <i>feedback</i> ou contestar leis e regulamentos específicos existentes?	Não (6)	Sim

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

Em relação ao primeiro grupo de questões (regulação do *lobby*), a primeira pergunta do índice, “A interação legítima de grupos de interesse com agentes públicos no processo regulatório é regulamentada?”, é aplicada para oito grupos de interesse: i) consultorias profissionais; ii) escritórios de advocacia; iii) empresas; iv) consultores autônomos; v) associações comerciais e empresariais; vi) sindicatos e associações profissionais; vii) ONGs; e viii) *think tanks*. As possíveis respostas para esta pergunta são:

- sim (0); e
- não (6).

Isso significa que idealmente para a OCDE a interação entre agentes públicos e privados para as oito categorias mencionadas deve ser regulada com leis e regras específicas, já que a resposta “sim” possui a melhor nota, zero. As respostas brasileiras, por sua vez, foram “não” para todos os oito grupos de interesse. Ou seja, não há regulação da relação público-privado. É notória, portanto, a necessidade da criação de um aparato jurídico e legal que regule a interação entre os interesses dos referidos grupos privados e os do Estado brasileiro, no entendimento da OCDE.

A segunda pergunta do questionário desta área crítica é “Com relação à interação legítima entre grupos de interesse e agentes públicos no processo regulatório, os grupos de interesse, ou pelo menos alguns deles, são obrigados a fazer um registro público?”. As possíveis respostas para a pergunta são:

- sim, é necessário;
- sim, é obrigatório, mas apenas para alguns agentes;
- não é obrigatório, mas existe um registro voluntário; e
- não.

A resposta brasileira foi “não”. A nota desta pergunta está condicionada à resposta à seguinte pergunta: “Se você respondeu sim à pergunta acima, há sanções caso o requisito não seja cumprido?”, a resposta brasileira para esta pergunta foi “não aplicável”, o que lhe proporciona a nota seis, a pior possível. Por seu turno, a terceira pergunta do questionário é: “Em relação à interação legítima entre grupos de interesse e agentes públicos no processo regulatório, os agentes públicos envolvidos em processos regulatórios são obrigados a disponibilizar proativamente suas agendas ao público?”. Existem duas possibilidades de resposta para a pergunta:

- sim (0); e
- não (6).

A resposta do Brasil foi que não existe um procedimento regulatório que demande que os agentes públicos divulguem suas agendas para a sociedade, proporcionando a nota seis. Neste sentido, aos olhos da OCDE, existe a necessidade de adequação institucional do Brasil por meio de reformas estruturais que promovam uma melhor publicização das relações legítimas entre agentes públicos e os diferentes grupos de interesse.

As quarta e quinta perguntas do questionário aplicado pela OCDE para o cômputo da PMR são: “Existe a exigência de que seja disponibilizada ao público a identidade dos grupos de interesse consultados em cada processo regulatório?” e “No que diz respeito aos órgãos consultivos permanentes envolvidos nos processos regulatórios em nível nacional, é exigida a divulgação pública da nomes dos membros desses órgãos?”. Existem duas possíveis respostas para estas questões:

- sim (0); e
- não (6).

É notório que a OCDE entende que as melhores práticas, neste contexto, consistem na existência de mecanismos que permitam identificar os grupos de interesse consultados em cada processo regulatório e que promovam a divulgação dos nomes dos membros consultivos permanentes no processo regulatório em nível nacional. As respostas brasileiras foram bastante desfavoráveis, ao indicarem que estes mecanismos não existem no Brasil. Isso implica um esforço para a promoção destas instituições.

A sexta pergunta do questionário da PMR é: “Existe uma regulamentação nacional que trate especificamente de conflitos de interesse relativos a determinados grupos de agentes públicos?”. Ela é aplicada aos seguintes grupos de agentes públicos:

- membros dos órgãos legislativos;
- ministros ou membros de gabinete ministerial;
- agentes públicos nomeados (por exemplo, conselheiros políticos e nomeados); e
- agentes públicos de alto escalão (não eleitos).

A questão se refere basicamente à existência, ou não, de regulação específica sobre a existência de conflito de interesses de agentes públicos nas respectivas relações com o setor privado (*lobby*). As respostas destas perguntas são:

- sim (0); e
- não (6).

Ou seja, a existência de regulação específica de conflito de interesses é o padrão de referência dos países da OCDE, que, em alguma medida, deve ser seguido pelo Brasil. As respostas brasileiras foram positivas para todos os agentes públicos, exceto para o caso dos membros de órgãos legislativos. Assim, a adequação institucional brasileira à OCDE demanda a criação de uma regulação para lidar com conflito de interesses para este caso específico.

Por seu turno, a sétima pergunta, “Existe uma regulamentação nacional que estabeleça um período de reflexão após a saída do cargo que se aplique a determinados agentes públicos?”, foi formulada para quatro grupos:

- membros dos órgãos legislativos;
- membros do gabinete ministerial;
- agentes públicos nomeados (por exemplo, conselheiros políticos e nomeados); e
- agentes públicos de alto escalão (não eleitos).

As repostas para esta pergunta são:

- sim (0);
- não (6).

Fica claro o entendimento da OCDE de que a existência de mecanismos que garantam um intervalo entre o emprego no setor público e no privado para evitar conflito de interesses é uma boa prática a ser adotada pelos países. As respostas brasileiras indicaram certa convergência com essa boa prática, na medida que foram positivas em todos os casos, exceto para o caso membros do gabinete. Ou seja, há que se ampliar o esforço aplicado às outras categorias para este caso.

O segundo grupo de questões (envolvimento de todas as partes interessadas) pode ser subdividido em dois, um sobre leis primárias e outro sobre regulações subordinadas. No primeiro caso, há três questões, a seguir reproduzidas.

- Existe a necessidade de conduzir o engajamento das partes interessadas para informar o desenvolvimento de leis primárias?
- Há orientação por escrito disponível sobre como conduzir o engajamento das partes interessadas em leis primárias?
- Os reguladores são obrigados a considerar os comentários recebidos da consulta das partes interessadas ao desenvolver a lei primária final?

No segundo caso, há outras três questões, apresentadas a seguir.

- Existe a necessidade de conduzir o engajamento das partes interessadas para informar o desenvolvimento de regulamentos subordinados?

- Existe orientação por escrito sobre como conduzir o engajamento das partes interessadas em regulamentos subordinados?
- Os reguladores são obrigados a considerar os comentários recebidos da consulta das partes interessadas ao desenvolver o regulamento subordinado final?

Existem duas possíveis respostas para todas estas perguntas:

- sim (0); e
- não (6).

As respostas brasileiras indicaram forte divergência do que é considerado uma boa prática pela OCDE, visto que todas elas foram “não”, implicando o indicador mais elevado para o Brasil, seis. Por conseguinte, há forte necessidade de direcionamento de esforços para a promoção de reformas estruturais no sentido de gerar convergência institucional do Brasil rumo ao padrão de referência da instituição nestas áreas específicas.

Para a última pergunta deste questionário, “Existem mecanismos contínuos pelos quais o público pode fazer recomendações para modificar, fornecer *feedback* ou contestar leis e regulamentos específicos existentes?”, existem duas possíveis respostas:

- sim (0); e
- não (6)

A resposta brasileira sugeriu a não existência deste mecanismo, o que resulta na necessidade de uma reforma da instituição que promova convergência para o padrão de referência da OCDE, no contexto de acesso do Brasil à organização.

Em síntese, a discussão das respostas brasileiras para o cômputo do índice interação com grupos de interesse mostrou que há uma expressiva necessidade de direcionamento de recursos para a promoção de reformas institucionais nesta área crítica brasileira, que devem ser conduzidas no sentido apontado a seguir.

1) Regular o *lobby* dos seguintes grupos de interesse:

- a) consultorias profissionais;
- b) escritórios de advocacia;
- c) empresas;
- d) consultores autônomos;
- e) associações comerciais e empresariais;

- f) sindicatos e associações profissionais;
 - g) ONGs; e
 - h) *think tanks*.
- 2) Publicizar relações legítimas de *lobby* entre agentes públicos e os diferentes grupos de interesse.
 - 3) Criar mecanismos que permitam identificar os grupos de interesse consultados em cada processo regulatório e promovam a divulgação dos nomes dos membros consultivos permanentes no processo regulatório em nível nacional.
 - 4) Instituir regulação para lidar com conflito de interesses para membros de órgãos legislativos.
 - 5) Garantir mecanismos que garantam um intervalo entre o emprego no setor público e no privado para membros do gabinete.
 - 6) Criar instituições que permitam a participação da população nas recomendações de modificação em leis e regulações.

5.6 Complexidade do processo regulatório

O quadro 16 apresenta as questões aplicadas pela OCDE para o cálculo do índice complexidade do processo regulatório, área crítica para a acessão brasileira à OCDE. O índice busca quantificar os esforços estatais para reduzir e simplificar os custos do setor privado ao interagir com o setor público. As perguntas se dividem em duas grandes áreas: comunicação (quadro 16A) e simplificação (quadro 16B).

QUADRO 16

Situação brasileira na área crítica complexidade do processo regulatório

16A – Comunicação

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Existe um banco de dados <i>online</i> com todas as leis primárias atualmente em vigor disponível gratuitamente ao público em um formato pesquisável?	Sim (0)	Não
Se sim, está atualizado?	Sim (0)	Não
Um banco de dados <i>online</i> com todos os regulamentos subordinados atualmente em vigor está disponível gratuitamente ao público em um formato pesquisável?	Não (6)	Sim
Existe uma política geral que exige a elaboração de regulamentos em linguagem simples?	Sim (0)	Não
O governo publica <i>online</i> uma lista de leis primárias a serem preparadas, modificadas, reformadas ou revogadas nos próximos seis meses ou mais?	Não (6)	Sim
O governo publica <i>online</i> uma lista de regulamentos subordinados a serem preparados, modificados, reformados ou revogados nos próximos seis meses ou mais?	Não (6)	Sim
As partes afetadas têm o direito de apelar contra decisões regulatórias adversas em casos individuais?	Sim (0)	Não

16B – Simplificação

Existe um programa explícito para reduzir os custos de conformidade e os encargos administrativos impostos pelo governo nacional às empresas? Se sim, quais das estratégias a seguir são usadas?		
Estratégia	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Inventário e avaliações dos custos impostos ao negócio pela regulamentação em vigor.	Não (6)	Sim
Utilização de novas tecnologias para a administração regulatória (<i>e-government</i>).	Sim (0)	Não
Realocação de poderes e responsabilidades entre departamentos de governo ou entre níveis de governo.	Não (6)	Sim
Revisões <i>ex post</i> dos regulamentos existentes (em toda a economia ou em setores específicos) para identificar os regulamentos que podem ser removidos ou simplificados.	Não (6)	Sim
Obtenção de <i>feedback</i> das partes interessadas sobre regulamentos obsoletos ou redundantes, ou que possam ser simplificados, e revisão.	Sim (0)	Não
Outro: especifique na coluna comentários.	Não aplicável	Não aplicável

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

No primeiro grupo de questões, comunicação, composto por sete questões, apenas três sugeriram a necessidade de esforços de reformas estruturais na economia brasileira, conforme a seguir descrito.

- 1) Existe um banco de dados *online* completo de todos os regulamentos subordinados atualmente em vigor disponíveis gratuitamente ao público em um formato pesquisável?
- 2) O governo publica *online* uma lista de leis primárias a serem elaboradas, modificadas, reformadas ou revogadas nos próximos seis meses ou mais?
- 3) O governo publica *online* uma lista de regulamentos subordinados a serem elaborados, modificados, reformados ou revogados nos próximos seis meses ou mais?

Estas perguntas possuem duas possibilidades de respostas:

- não (6); e
- sim (0).

As respostas e suas respectivas notas indicam que a OCDE entende que boas práticas neste campo – em específico nas perguntas em que as respostas brasileiras indicaram a necessidade de reformas estruturais – são: i) disponibilização *online* de leis e regramentos aos quais o setor privado está subordinado em formato *online* e pesquisável; e ii) publicização de leis primárias e regulamentos que serão alterados em futuro próximo. Como as respostas brasileiras para estas perguntas

foram todas negativas, existe certa divergência institucional das práticas do país em relação à OCDE que demandam reformas estruturais.

No segundo grupo de questões, simplificação, preveem-se seis estratégias de simplificação e redução de custos e encargos impostos pelo governo nacional às empresas. Três dessas estratégias, enumeradas a seguir, não são utilizadas pelo governo brasileiro e, portanto, constituem áreas que requerem esforços de reformas estruturais na economia brasileira.

- 1) Inventário e avaliação dos custos impostos às empresas pela regulamentação em vigor.
- 2) Realocação de poderes e responsabilidades entre órgãos governamentais ou entre níveis de governo.
- 3) Revisões *ex post* dos regulamentos existentes (em toda a economia ou em setores específicos) para identificar os regulamentos que podem ser removidos ou simplificados.

Entre as possibilidades de respostas para as perguntas acima, sim (0) e não (6), as respostas brasileiras foram todas não. Isso leva ao resultado segundo o qual se devem concentrar esforços para melhor delinear o programa de redução de custos impostos pelo setor público às empresas, no sentido de: i) melhor quantificar os custos das regulações existentes ao setor privado; ii) alocar poderes entre departamentos governamentais e entre diferentes níveis de governo com vistas a reduzir o custo do setor público sobre o privado; e iii) revisar sistematicamente as regulações existentes para eliminar aquelas que podem ser removidas, ou simplificadas.

Sumariamente, as reformas estruturais necessárias para a convergência brasileira com as boas práticas da OCDE, nesta área crítica, são as descritas adiante.

- 1) Facilitação do acesso à informação sobre leis e regulações aos quais as empresas estão subordinadas, por meio de disponibilização *online*, grátis e em formato público e pesquisável.
- 2) Publicização de leis e regulações que serão alteradas no futuro próximo.
- 3) Adequação de programas de redução de custos do setor público sobre as empresas privadas mediante avaliação sistemática destes custos, realocação de poderes e responsabilidades entre departamentos estatais, bem como entre diferentes níveis de governo.
- 4) Avaliação e revisão *ex post* de regulações e leis para identificar aquelas que devem ser removidas ou simplificadas.

5.7 Requisitos administrativos para sociedades de responsabilidade limitada e empresas de propriedade pessoal

As perguntas desta área crítica, que diz respeito aos requerimentos administrativos necessários para a abertura de novas empresas, são apresentadas nos quadros 17 e 18. As perguntas são aplicadas para três classes de empresas: i) empresa de propriedade pessoal sem funcionários ou com até nove funcionários (quadro 17); e ii) sociedade de responsabilidade limitada (quadro 18). De um modo geral, o índice representa os desafios burocráticos para se abrirem novas empresas no Brasil, de modo que, quanto mais próximo de zero, menor a burocracia para se abrir uma empresa no país e, portanto, menos custoso é o processo. Inversamente, quanto mais próximo de seis, mais burocrático e custoso é o processo. Existem três possíveis respostas para estas perguntas: i) sim (com nota seis); ii) sim, com indicação de que o processo burocrático pode ser feito de maneira *online* (com nota três); e iii) não (com zero). O quadro 17 apresenta os dados para empresa de propriedade pessoal sem funcionários (quadro 17A) e com até nove funcionários (quadro 17B).

QUADRO 17

Situação brasileira na área crítica empresas de propriedade pessoal

17A – Empresa de propriedade pessoal sem funcionários

Ao iniciar uma empresa desse tipo, o empresário deve cumprir quais dos seguintes procedimentos?		
Procedimento	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Concluir a aprovação formal do nome proposto.	Não (0)	Não
Confirmar habilidades e qualificações com as autoridades.	Não (0)	Não
Obter certificado de idoneidade.	Não (0)	Não
Obter licença geral para conduzir atividade econômica.	Não (0)	Não
Preencher o registro de domicílio da empresa.	Sim, mas pode ser feito <i>online</i> em vários sites (3)	Sim, parcial
Concluir a validação formal das assinaturas dos representantes da empresa.	Sim (6)	Sim
Fazer com que um advogado ou notário lavre (ou confirme) escritura formal de constituição, contrato de sociedade ou escritura de registro.	Não (0)	Não
Realizar abertura de conta bancária e depósito de capital.	Não (0)	Não
Obter certificado bancário de capital depositado.	Não (0)	Não
Obter certificação, por advogado ou notário, de documentos para apresentação às autoridades de registro.	Sim (6)	Sim
Preparar um dossiê para as autoridades de registro.	Sim (6)	Sim
Certificar todos os encargos sociais pagos.	Não (0)	Não
Obter o seguro obrigatório de acidentes.	Não (0)	Não
Buscar aprovação de vara cível, juízo de primeira instância ou equivalente.	Não (0)	Não

(Continua)

(Continuação)

Ao iniciar uma empresa desse tipo, o empresário deve cumprir quais dos seguintes procedimentos?		
Procedimento	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Buscar a aprovação da agência de empresas ou equivalente.	Não (0)	Não
Buscar aprovação para registro das autoridades locais ou municipais.	Sim (6)	Sim
Buscar aprovação para registro do governo central.	Não (0)	Não
Obter a aprovação do nome pela agência oficial.	Sim, mas pode ser feito num balcão único (3)	Sim
Providenciar registro ou notificação em vara cível, junta comercial, agência de empresas ou equivalente.	Sim (6)	Sim
Proceder ao registro na associação comercial ou câmara de comércio.	Não (0)	Não
Submeter os livros de contabilidade da empresa à certificação por repartição de finanças ou equivalente.	Não (0)	Não
Publicar o registro em Diário Oficial ou equivalente.	Não (0)	Não
Solicitar número de identificação fiscal.	Sim, mas pode ser feito num balcão único (3)	Sim
Solicitar licença de abertura das autoridades locais ou municipais.	Sim (6)	Sim
Obter seguro de pensão obrigatório.	Não (0)	Não
Obter seguro civil obrigatório; por exemplo, de responsabilidade dos empregadores.	Não (0)	Não
Notificar a administração fiscal de todos os impostos.	Não (0)	Não
Notificar ao gabinete de segurança social ou caixa de seguros.	Sim, mas pode ser feito num balcão único (3)	Sim, parcial
Notificar o gabinete do Value-Added Tax.	Sim, mas pode ser feito num balcão único (3)	Sim, parcial
Notificar a repartição fiscal responsável pelas empresas.	Não (0)	Não
Notificar o instituto nacional de estatística.	Não (0)	Não
Notificar o Ministério do Trabalho.	Não (0)	Não
Notificar as autoridades fiscais locais ou municipais.	Sim (6)	Sim
Notificar outras autoridades locais ou municipais de registro.	Não (0)	Não
Solicitar à administração fiscal a verificação do domicílio empresarial.	Não (0)	Não
Outro: especifique na coluna comentários.	Sim (6)	Sim
Número de procedimentos obrigatórios necessários para registrar uma empresa pessoal sem funcionários.	8,5 (2)	Não
Qual é o custo monetário total típico (na moeda local) para concluir todos os procedimentos obrigatórios para iniciar uma empresa pessoal sem funcionários?	233,63 (0)	Não
Quantos órgãos públicos e privados geralmente precisam ser contatados para iniciar uma empresa pessoal sem funcionários?	7 (4)	Sim
Qual é o capital integralizado mínimo obrigatório (na moeda local) necessário para iniciar uma empresa pessoal sem funcionários?	0 (0)	Não

17B – Empresa de propriedade pessoal com até nove funcionários

Ao iniciar uma empresa desse tipo, o empresário deve cumprir quais dos seguintes procedimentos?		
Procedimento	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Concluir a aprovação formal do nome proposto.	Não (0)	Não
Confirmar habilidades e qualificações com as autoridades.	Não (0)	Não
Obter certificado de idoneidade.	Não (0)	Não
Obter licença geral para conduzir atividade econômica.	Não (0)	Não
Preencher o registro de domicílio da empresa.	Sim, mas pode ser feito <i>online</i> em vários sites (3)	Sim, parcial
Concluir a validação formal das assinaturas dos representantes da empresa.	Sim (6)	Sim
Fazer com que um advogado ou notário lave (ou confirme) escritura formal de constituição, contrato de sociedade ou escritura de registro.	Não (0)	Não
Realizar abertura de conta bancária e depósito de capital.	Não (0)	Não
Obter certificado de bancário de capital depositado.	Não (0)	Não
Obter certificação, por advogado ou notário, de documentos para apresentação às autoridades de registro.	Sim (6)	Sim
Preparar um dossiê para as autoridades de registro.	Sim (6)	Sim
Certificar todos os encargos sociais pagos.	Não (0)	Não
Obter o seguro obrigatório de acidentes.	Não (0)	Não
Buscar aprovação de vara cível, juízo de primeira instância ou equivalente.	Não (0)	Não
Buscar a aprovação da agência de empresas ou equivalente.	Não (0)	Não
Buscar aprovação para registro das autoridades locais ou municipais.	Sim (6)	Sim
Buscar aprovação para registro do governo central.	Não (0)	Não
Obter a aprovação do nome pela agência oficial.	Sim, mas pode ser feito num balcão único (3)	Sim, parcial
Providenciar registro ou notificação em vara cível, junta comercial, agência de empresas ou equivalente.	Sim (6)	Sim
Proceder ao registro na associação comercial ou câmara de comércio.	Não (0)	Não
Submeter os livros de contabilidade da empresa à certificação por repartição de finanças ou equivalente.	Não (0)	Não
Publicar o registro em Diário Oficial ou equivalente.	Não (0)	Não
Solicitar número de identificação fiscal.	Sim, mas pode ser feito num balcão único (3)	Sim, parcial
Solicitar licença de abertura das autoridades locais ou municipais.	Sim (6)	Sim
Obter seguro de pensão obrigatório.	Não (0)	Não
Obter seguro civil obrigatório; por exemplo, de responsabilidade dos empregadores.	Não (0)	Não
Notificar a administração fiscal de todos os impostos.	Não (0)	Não
Notificar a ao gabinete de segurança social ou caixa de seguros.	Sim, mas pode ser feito num balcão único (3)	Sim, parcial
Notificar o gabinete do Value-Added Tax.	Sim, mas pode ser feito num balcão único (3)	Sim, parcial

(Continua)

(Continuação)

Ao iniciar uma empresa desse tipo, o empresário deve cumprir quais dos seguintes procedimentos?		
Procedimento	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Notificar a repartição fiscal responsável pelas empresas.	Não (0)	Não
Notificar o instituto nacional de estatística.	Não (0)	Não
Notificar o Ministério do Trabalho.	Sim, mas pode ser feito <i>online</i> em vários sites (3)	Sim, parcial
Notificar as autoridades fiscais locais ou municipais.	Sim (6)	Sim
Notificar outras autoridades locais ou municipais de registro.	Não (0)	Não
Solicitar à administração fiscal a verificação do domicílio empresarial.	Não (0)	Não
Outro: especifique na coluna comentários.	Sim (6)	Sim
Número de procedimentos obrigatórios necessários para registrar uma empresa pessoal com até nove funcionários.	8 (2)	Não
Qual é o custo monetário total típico (na moeda local) para concluir todos os procedimentos obrigatórios para iniciar uma empresa pessoal com até nove funcionários?	386,09 (1)	Não
Quanto órgãos públicos e privados normalmente precisam ser contatados para iniciar uma empresa pessoal com até nove funcionários?	8 (5)	Sim
Qual é o capital integralizado mínimo obrigatório (na moeda local) necessário para iniciar uma empresa pessoal com até nove funcionários?	0 (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

As respostas brasileiras apresentadas no quadro 17 indicam a necessidade de reformas estruturais, aos olhos da OCDE, para a desburocratização de novos negócios no Brasil, no caso de empresas de propriedade pessoal com até nove funcionários, conforme descrito adiante.

- 1) Digitalizar o processo de registro de domicílio da empresa para a abertura, ou eliminar essa exigência.
- 2) Digitalizar a validação formal e completa das assinaturas dos representantes do negócio para a abertura da empresa, ou eliminar essa exigência.
- 3) Extinguir a obrigatoriedade de um advogado, ou de certificação de cartório, para a abertura de empresas.
- 4) Eliminar, ou simplificar, a necessidade de apresentar um conjunto de documentos às autoridades legais para fins de abertura de empresas.

- 5) Tornar desnecessária a aprovação de registro de autoridades locais, bem como a licença de abertura, ou a aprovação de nome da empresa por parte do Estado. Aplicação para número de identificação para pagamento de impostos.
- 6) Eliminar a necessidade de notificação à autoridade de seguridade social, ao Ministério do Trabalho e à autoridade fiscal (local e federal).

As respostas brasileiras em relação às sociedades de responsabilidade limitada, por sua vez, são apresentadas no quadro 18. As necessidades de reforma estrutural nesta área são muito similares às das empresas de propriedade pessoal (sem funcionários e até nove funcionários), sendo as mesmas apresentadas acima.

QUADRO 18

Situação brasileira na área crítica sociedade de responsabilidade limitada

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Ao iniciar uma sociedade de responsabilidade limitada, o empresário deve concluir quais dos seguintes procedimentos?		
Aprovação formal do nome proposto.	Não (0)	Não
Confirmação de habilidades ou qualificações com as autoridades.	Não (0)	Não
Obtenção de certificado de idoneidade.	Não (0)	Não
Obtenção de licença geral para conduzir atividade econômica.	Não (0)	Não
Preenchimento do registro de domicílio da empresa.	Sim, mas pode ser feito num balcão único (3)	Sim, parcial
Validação formal das assinaturas dos representantes da empresa.	Sim (6)	Sim
Lavatura ou confirmação, por notário ou advogado, de escritura formal de constituição, contrato de sociedade ou escritura de registro.	Não (0)	Não
Fazer com que os fundadores lavrem escritura formal de constituição, contrato de parceria ou escritura de registro.	Sim (6)	Sim
Nomeação de membros do conselho ou gerente.	Sim (6)	Sim
Abertura de conta bancária e depósito de capital.	Não (0)	Não
Obtenção de certificado bancário de capital depositado.	Não (0)	Não
Auditoria de relatório sobre a escritura de constituição, fundação ou equivalente.	Não (0)	Não
Criação de um plano financeiro para mostrar a viabilidade do negócio.	Não (0)	Não
Realização de assembleias estatutárias com acionistas e subscritores, e aprovação de relatório pelo conselho.	Sim (6)	Sim
Ações oferecidas para subscrição.	Não (0)	Não
Certificação, por advogado ou notário, de documentos para apresentação às autoridades de registro.	Sim (6)	Sim
Preparação de um dossiê para as autoridades de registro.	Sim (6)	Sim
Certificação de todos os encargos sociais pagos.	Não (0)	Não
Certificação de todos os cuidados de saúde obrigatórios pagos.	Não (0)	Não

(Continua)

(Continuação)

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Ao iniciar uma sociedade de responsabilidade limitada, o empresário deve concluir quais dos seguintes procedimentos?		
Obtenção de seguro obrigatório de acidentes.	Não (0)	Não
Realização de anúncio legal nos jornais.	Não (0)	Não
Aprovação para registro de vara cível ou juízo de primeira instância.	Não (0)	Não
Aprovação da agência de empresas ou equivalente.	Não (0)	Não
Aprovação para registro das autoridades locais ou municipais.	Sim (6)	Sim
Aprovação para registro do governo central.	Não (0)	Não
Aprovação do nome pela agência oficial.	Sim, mas pode ser feito num balcão único (3)	Sim, parcial
Registro (notificação) em vara cível, junta comercial, agência de empresas ou equivalente.	Sim (6)	Sim
Registro na associação comercial ou câmara de comércio.	Não (0)	Não
Certificação dos livros de contabilidade da empresa por repartição de finanças ou equivalente.	Não (0)	Não
Publicação do registro em Diário Oficial ou equivalente.	Não (0)	Não
Solicitação de número de identificação fiscal.	Sim, mas pode ser feito num balcão único (3)	Sim, parcial
Solicitação de licença de abertura das autoridades locais ou municipais.	Sim (6)	Sim
Obtenção de seguro de pensão obrigatório.	Não (0)	Não
Obtenção de seguro civil obrigatório; por exemplo, de responsabilidade dos empregadores.	Não (0)	Não
Notificação à administração fiscal de todos os impostos.	Não (0)	Não
Notificação ao gabinete de segurança social ou caixa de seguros.	Sim, mas pode ser feito num balcão único (3)	Sim, parcial
Notificação ao gabinete do Value-Added Tax.	Sim (mas pode ser feito através de um balcão único) (3)	Sim, parcial
Notificação à repartição fiscal responsável pelas empresas.	Não (0)	Não
Notificação ao instituto nacional de estatística.	Não (0)	Não
Notificação ao Ministério do Trabalho.	Sim, mas pode ser feito num balcão único (3)	Sim, parcial
Notificação às autoridades fiscais locais ou municipais.	Sim (6)	Sim
Notificação a outras autoridades locais ou municipais de registro.	Não (0)	Não
Verificação do domicílio empresarial pela administração fiscal.	Não (0)	Não
Outros: especifique na coluna comentários.	Sim (6)	Sim
Número de procedimentos obrigatórios necessários para registrar uma sociedade de responsabilidade limitada.	11 (2)	Não
Quais são os custos monetários totais típicos (na moeda local) para concluir todos os procedimentos obrigatórios para iniciar uma empresa de responsabilidade limitada?	916 (1)	Não
Quantos órgãos públicos e privados normalmente precisam ser contactados para iniciar uma sociedade de responsabilidade limitada?	8 (4)	Sim

(Continua)

(Continuação)

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Ao iniciar uma sociedade de responsabilidade limitada, o empresário deve concluir quais dos seguintes procedimentos?		
Qual é o capital integralizado mínimo obrigatório (na moeda local) necessário para iniciar uma sociedade de responsabilidade limitada?	0 (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

Adicionalmente, informações complementares e comuns a todos os três tipos de empresas, apresentadas no último quadrante, dos quadros 17 e 18, indicam a necessidade de simplificação do processo burocrático para a abertura de empresas no sentido de reduzir o número de intermediários (privados e públicos).

5.8 Licenças e autorizações

As perguntas da área crítica licenças e autorizações, que diz respeito à existência de iniciativas para simplificar procedimentos burocráticos associados à licença para novos negócios, são apresentadas no quadro 19. As respostas a todas as perguntas (quando aplicáveis) deste índice possuem duas possibilidades: sim (melhor resposta possível, com nota zero) e não (pior resposta possível, com nota seis).

QUADRO 19
Situação brasileira na área crítica licenças e autorizações

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
É um procedimento-padrão usar a regra “quem cala consente” para emitir as autorizações e as licenças necessárias para abrir um negócio?	Não (6)	Sim
Existem balcões únicos para obter informações sobre todas as notificações, autorizações e licenças necessárias para abrir um negócio (exceto notificações e licenças específicas do setor, inclusive ambientais)?	Não (6)	Sim
Se houver tais balcões únicos, esta política foi implementada em nível local (ou seja, tais balcões únicos existem pelo menos nas três maiores cidades)?	Não aplicável	Não aplicável
As informações sobre todas as notificações, autorizações e licenças estão disponíveis em um único <i>site</i> (ou seja, existe um balcão único <i>online</i>)?	Não aplicável	Não aplicável
Existem balcões únicos para a emissão de todas as autorizações, permissões e licenças, ou para a aceitação de todas as notificações, permissões e licenças necessárias para a abertura de um negócio (exceto notificações e licenças específicas do setor, inclusive ambientais)?	Não (6)	Sim
Se houver tais balcões únicos, esta política foi implementada em nível local (ou seja, tais balcões únicos existem pelo menos nas três maiores cidades)?	Não aplicável	Não aplicável
Todas as notificações, autorizações e licenças podem ser emitidas ou aceitas em um único <i>site</i> (ou seja, existe um balcão único <i>online</i>)?	Não aplicável	Não aplicável

(Continua)

(Continuação)

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
O governo nacional (todos os ministérios e agências governamentais) tem uma lista completa do número de autorizações e licenças necessárias?	Não (6)	Sim
Um ou mais programas foram implementados para revisar e reduzir o número de licenças e autorizações exigidas pelo governo nacional?	Sim (0)	Não
Um ou mais programas foram implementados para revisar e reduzir o número de licenças e autorizações exigidas por governos subnacionais?	Sim (0)	Não
Existe um programa em andamento para revisar e reduzir o número de autorizações e licenças exigidas pelo governo nacional?	Sim (0)	Não
Existe um programa em andamento para revisar e reduzir o número de licenças e autorizações nos níveis subnacionais de governo?	Sim (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

Das doze questões que compõem este índice, apenas quatro apresentaram a resposta sim e, portanto, a necessidade de reformas estruturais específicas, conforme descrito adiante.

- 1) É procedimento-padrão a utilização da regra “quem cala consente” para a emissão de alvarás e licenças necessárias para a abertura de empresa?
- 2) Existem balcões únicos para obter informações sobre todas as notificações, autorizações e licenças necessárias para abrir um negócio (exceto notificações e licenças específicas do setor, inclusive ambientais)?
- 3) Existem balcões únicos para a emissão de todas as autorizações, permissões e licenças, ou para a aceitação de todas as notificações, permissões e licenças necessárias para a abertura de um negócio (exceto para notificações e licenças específicas do setor, inclusive ambientais)?
- 4) O governo nacional (todos os ministérios e agências governamentais) tem uma lista completa do número de autorizações e licenças necessárias?

Considerando-se os resultados para o Brasil, as reformas estruturais necessárias para a convergência brasileira com as boas práticas da OCDE, nesta área crítica, são as descritas a seguir.

- 1) Adotar a regra segundo a qual “quem cala consente”: as licenças para abrir um negócio são feitas automaticamente se o órgão competente não se manifestar em trinta dias.

- 2) Criar balcões únicos para que todo o processo de abertura (autorizações, permissões, licenças e notificações) associado com a abertura de empresas seja feito de uma vez.
- 3) Manifestação clara por parte do governo federal de todas as licenças e permissões requeridas para a abertura do negócio.

5.9 Barreiras nos setores de rede

O índice barreiras nos setores de rede, área crítica da economia brasileira, busca mensurar quantas barreiras à competição em setores-chave da economia surgem a partir da regulação existente. O índice é composto por 125 questões aplicadas a nove setores-chave, a saber:

- transporte aéreo;
- telecomunicações;
- eletricidade;
- gás natural;
- transporte ferroviário;
- transporte rodoviário de cargas;
- transporte em autocarro;
- água; e
- transporte aquático.

As perguntas e respostas, específicas a cada setor, são apresentadas nos quadros 20 a 28. O quadro 20 apresenta todas as três perguntas aplicadas ao setor transporte aéreo. Cabe destacar que as respostas brasileiras – a partir das notas de cada uma segundo a metodologia da PMR – não indicam a necessidade de reformas estruturais neste setor. De outro modo, a regulação existente neste setor está alinhada ao que é considerado uma boa prática pela OCDE.¹¹

11. Este resultado é coerente com o indicado no capítulo 2 do volume 2 desta obra, sobre Índice de Restrição ao Comércio de Serviços (Service Trade Restrictiveness Index – STRI), de autoria de Nonnemberg *et al.*

QUADRO 20

Situação brasileira na área crítica barreiras nos setores de rede: transporte aéreo

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
As leis ou regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a operar um negócio (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de operadores) na prestação de serviços domésticos de transporte aéreo de passageiros?	Não – mercado aberto à competição (0)	Não
Os representantes da indústria ou empresas individuais estão envolvidos na aplicação da regulamentação de entrada na prestação de serviços domésticos de transporte aéreo de passageiros?	Não (0)	Não
Os aeroportos do seu país estão sujeitos a alguma forma de supervisão regulatória <i>ex ante</i> ou <i>ex post</i> no nível de suas taxas ou receitas por um órgão público independente?	Sim (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

O quadro 21 apresenta todas as perguntas aplicadas ao setor de telecomunicações e seus subsetores (no atacado): atacado de acesso local fixo, atacado de circuitos alugados, atacado de serviços de originação de chamadas fixas, atacado de serviços de terminação fixa de chamadas, atacado de originação de chamadas móveis e mercado de prestação de serviços de terminação de chamadas móveis. O setor, como um todo, se mostrou bastante aberto à competição, na medida em que as respostas brasileiras indicam que não existem restrições legais ao número de empresas permitidas a operar no setor. No geral, o setor de telecomunicações apresentou boa aderência às boas práticas da OCDE. São poucas as reformas regulatórias necessárias, que consistem basicamente em:

- permitir o mercado secundário de sinal de internet; e
- mensurar a existência de poder de mercado das empresas no setor de atacado de serviços de originação de chamadas fixas.

QUADRO 21

Situação brasileira na área crítica barreiras nos setores de rede: telecomunicações

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de redes fixas (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de operadores)?	Não – mercado aberto à competição (0)	Não
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de serviços varejistas de telefonia fixa – voz, vídeo e dados (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de operadores) nos seguintes setores?	Não – mercado aberto à competição (0)	Não

(Continua)

(Continuação)

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural ²
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de redes móveis (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de operadores)?	Não – mercado aberto à competição (0)	Não
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de serviços móveis a varejo – voz, vídeo e dados (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou um número limitado de operadores)?	Não – mercado aberto à competição (0)	Não
O comércio secundário de espectro é permitido?	Não (6)	Sim
Atacado de acesso local fixo		
Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural ²
Existe um operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial no mercado de oferta por atacado de acesso local fixo?	Sim	-
Se houver um operador (ou grupo de operadores) que tenha poder de mercado significativo ou substancial, é necessário que esse operador (ou grupo de operadores) introduza alguma forma de separação entre o seu negócio de acesso local e as suas atividades varejistas?	Não (6)	Sim
Caso exista um operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial, este operador (ou grupo de operadores) é obrigado a fornecer pelo menos um dos seguintes itens: acesso a um produto de atacado (como <i>bit stream</i>); acesso a um produto desagregado (como lacetes locais desagregados); ou acesso à infraestrutura (como dutos e postes).	Sim (0)	Não
Se a resposta à pergunta acima for sim, os preços do(s) produto(s) requerido(s) são regulados direta ou indiretamente?	Sim (0)	Não
Se a resposta à questão anterior for sim, este operador (ou grupo de operadores) é obrigado a publicar uma oferta de referência e a atualizá-la regularmente?	Sim (0)	Não
Caso nenhum operador (ou grupo de operadores) tenha poder de mercado significativo ou substancial no mercado atacado de acesso local fixo, existe a obrigatoriedade de algum operador separar o seu negócio de acesso local das suas atividades retalhistas?	Não aplicável	Não aplicável
Se nenhum operador (ou grupo de operadores) tiver poder de mercado significativo ou substancial, algum operador é obrigado a fornecer pelo menos um dos seguintes.	Não aplicável	Não aplicável
Se a resposta à pergunta acima for sim, os preços do produto necessário são regulados direta ou indiretamente (por exemplo, proibindo uma redução nas margens do varejo)?	Não aplicável	Não aplicável
Atacado de circuitos alugados		
Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural ²
Existe um operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial no mercado de oferta varejista de circuitos alugados?	Sim	-
Se existir um operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial, este operador (ou grupo de operadores) é obrigado a fornecer um produto atacado de circuitos alugados?	Sim (0)	Não
Se a resposta à pergunta acima for sim, os preços do produto obrigatório de linha alugada por atacado são regulados direta ou indiretamente?	Sim (0)	Não
Se a resposta à questão anterior for sim, existe alguma obrigatoriedade de este operador (ou grupo de operadores) publicar uma oferta de referência e atualizá-la regularmente?	Sim (0)	Não

(Continua)

(Continuação)

Atacado de circuitos alugados		
Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Se nenhum operador (ou grupo de operadores) tiver poder de mercado significativo ou substancial, algum operador é obrigado a fornecer um produto atacado de circuitos alugados?	Não aplicável	Não aplicável
Se a resposta à pergunta acima for sim, os preços do produto de linha alugada por atacado são regulados direta ou indiretamente?	Não aplicável	Não aplicável
Atacado de serviços de originação de chamadas fixas		
Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Existe um operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial no mercado de prestação no atacado de serviços de originação de chamadas fixas?	Grau de poder de mercado detido pelos operadores não foi avaliado (6)	Sim
Caso exista um operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial, este operador (ou grupo de operadores) é obrigado a prestar serviços no atacado de originação de chamadas fixas?	Não aplicável	Não aplicável
Se a resposta para a pergunta acima for sim, os preços desses serviços obrigatórios são regulamentados?	Não aplicável	Não aplicável
Se a resposta à questão anterior for sim, este operador (ou grupo de operadores) é obrigado a publicar uma oferta de referência e a atualizá-la regularmente?	Não aplicável	Não aplicável
Caso não exista nenhum operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial, algum operador é obrigado a prestar serviços no atacado de originação de chamadas fixas?	Não aplicável	Não aplicável
Se a resposta à pergunta acima for sim, os preços do produto de linhas alugadas no atacado exigido são regulamentados?	Não aplicável	Não aplicável
Atacado de serviços de terminação fixa de chamadas		
Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Existe algum operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial no mercado de prestação no atacado de serviços de terminação fixa de chamadas?	Sim	-
Caso exista um operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial, este operador (ou grupo de operadores) é obrigado a prestar serviços no atacado de terminação de chamadas fixas?	Sim (0)	Não
Se a resposta para a pergunta acima for sim, os preços desses serviços obrigatórios são regulamentados?	Sim (0)	Não
Se a resposta à questão anterior for sim, este operador (ou grupo de operadores) é obrigado a publicar uma oferta de referência e a atualizá-la regularmente?	Sim (0)	Não
Caso não exista nenhum operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial, algum operador é obrigado a prestar serviços de terminação de chamadas fixas?	Não aplicável	Não aplicável
Se a resposta para a pergunta acima for sim, os preços desses serviços obrigatórios são regulamentados?	Não aplicável	Não aplicável

(Continua)

(Continuação)

Atacado de originação de chamadas móveis		
Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural ²
Existe um operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial no mercado de prestação no atacado de serviços de originação de chamadas móveis?	Não	-
Se existir um operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial, este operador (ou grupo de operadores) é obrigado a prestar serviços no atacado de originação de chamadas móveis?	Não aplicável	Não aplicável
Se a resposta à pergunta acima for sim, os preços dos serviços requeridos são regulados direta ou indiretamente?	Não aplicável	Não aplicável
Se a resposta à questão anterior for sim, este operador (ou grupo de operadores) é obrigado a publicar uma oferta de referência e a atualizá-la regularmente?	Não aplicável	Não aplicável
Caso não exista um operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial no mercado de originação de chamadas móveis, existe a obrigatoriedade de algum operador prestar serviços no atacado de originação de chamadas móveis?	Não (0)	Não
Se a resposta à pergunta acima for sim, os preços dos serviços requeridos são regulados direta ou indiretamente?	Não aplicável	Não aplicável
Mercado de prestação de serviços de terminação de chamadas móveis		
Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural ²
Existe um operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial no mercado de prestação de serviços de terminação de chamadas móveis?	Sim	-
Caso exista um operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial, este operador (ou grupo de operadores) é obrigado a prestar serviços no atacado de terminação de chamadas móveis?	Sim (0)	Não
Se a resposta à pergunta acima for sim, os preços dos serviços requeridos são regulados direta ou indiretamente?	Sim (0)	Não
Se a resposta à questão anterior for sim, este operador (ou grupo de operadores), é obrigado a publicar uma oferta de referência e a atualizá-la regularmente?	Sim (0)	Não
Caso não exista nenhum operador (ou grupo de operadores) com poder de mercado significativo ou substancial no mercado no atacado de terminação móvel de chamadas, existe a obrigatoriedade de algum operador prestar serviços no atacado de terminação móvel de chamadas?	Não aplicável	Não aplicável
Se a resposta à pergunta acima for sim, os preços dos serviços requeridos são regulados direta ou indiretamente?	Não aplicável	Não aplicável

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

O quadro 22 apresenta todas as perguntas aplicadas ao setor eletricidade e seus subsetores: geração de eletricidade, importação de eletricidade, exportação de eletricidade e venda no varejo de eletricidade. De um modo geral, o setor se mostrou bastante aberto à competição, uma vez que as respostas brasileiras indicam não existirem restrições legais ao número de empresas autorizadas a operar nele.

QUADRO 22

Situação brasileira na área crítica barreiras nos setores de rede: eletricidade

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de geração da eletricidade (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de operadores)?	Não – mercado aberto à competição (0)	Não
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de importação de eletricidade (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou um número limitado de operadores)?	Não – mercado aberto à competição (0)	Não
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de exportação de eletricidade (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de operadores)?	Setor não existe	Não se aplica
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de fornecimento de eletricidade no varejo (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de operadores)?	Não – mercado aberto à competição (0)	Não
No setor de transmissão de eletricidade, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de geração de eletricidade?	Separação contábil (4)	Sim
No setor de transmissão de eletricidade, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de importação de eletricidade?	Sem separação (6)	Sim
No setor de transmissão de eletricidade, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de fornecimento de eletricidade no varejo?	Separação contábil (4)	Sim
No setor de distribuição de eletricidade, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de geração da eletricidade?	Separação jurídica e operacional (2)	Sim
No setor de distribuição, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de importação de eletricidade?	Separação jurídica e operacional (2)	Sim
No setor de distribuição, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de fornecimento de eletricidade no varejo?	Sem separação (6)	Sim
Como são determinados os termos e as condições de acesso de terceiros (<i>third party access</i> – TPA) à rede de transporte de eletricidade?	TPA é regulado	Não
Como são determinados os termos e as condições de TPA às redes de distribuição de energia elétrica?	TPA é regulado	Não
Existe um mercado atacadista liberalizado de eletricidade (como um mercado bilateral ou um <i>pool</i>)?	Sim (0)	Não
Pelo menos algumas categorias de consumidores têm o direito legal de escolher seu fornecedor varejista de eletricidade?	Sim	Não se aplica
Em caso afirmativo, que categorias de consumidores podem escolher o seu fornecedor retalhista de eletricidade?	Grandes e médios consumidores não domésticos (2)	Sim
Os consumidores, ou ao menos alguns deles, estão autorizados a vender a resposta da demanda a terceiros?	Sim	Não se aplica
Se você respondeu sim à pergunta acima, quais categorias de consumidores podem fazê-lo?	Grandes e médios consumidores não domésticos (2)	Sim

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

O setor eletricidade não apresentou boa aderência às boas práticas da OCDE, necessitando de algumas reformas regulatórias para convergir ao padrão de referência da instituição, que consistem no que segue.

- 1) No setor de transmissão de energia, separar verticalmente os subsetores geração de eletricidade, importação de eletricidade, comercialização de eletricidade no varejo e geração de eletricidade.
- 2) No setor de distribuição de energia, separar verticalmente os subsetores geração de eletricidade, importação de eletricidade, comercialização de eletricidade no varejo e geração de eletricidade.
- 3) Aumentar a possibilidade de que todos os consumidores (domésticos e não domésticos) possam escolher o fornecedor de energia elétrica, bem como vender a resposta à demanda a uma terceira parte.

O quadro 23 apresenta todas as perguntas aplicadas ao setor gás natural e seus subsetores: produção de gás, importação de gás, exportação de gás, armazenamento de gás, varejo de gás (médios e grandes usuários comerciais e industriais, e pequenos usuários comerciais e domésticos). Comparativamente, o setor se mostrou menos aberto à competição, uma vez que as respostas brasileiras indicam a existência de restrições legais para o número de empresas autorizadas a operar nos setores de comercialização no varejo de gás (grandes e médios utilizadores comerciais e industriais), comercialização no varejo de gás (pequenos utilizadores comerciais e domésticos). A convergência às práticas da OCDE sugere que o Brasil deve promover reformas que eliminem os monopólios locais destes setores.

QUADRO 23
Situação brasileira na área crítica barreiras nos setores de rede: gás natural

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de produção de gás (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de empresas)?	Não – mercado aberto à competição (0)	Não
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de importação de gás (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de empresas)?	Não – mercado aberto à competição (0)	Não
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de exportação de gás (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de empresas)?	Setor não existe	Não aplicável
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de armazenamento de gás (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de empresas)?	Setor não existe	Não aplicável

(Continua)

(Continuação)

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural ²
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de comercialização de gás a varejo – grandes e médios utilizadores comerciais e industriais (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de empresas)?	Sim – monopólios locais	Sim
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de comercialização de gás a varejo – pequenos utilizadores comerciais e domésticos (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal ou limitando o número de empresas)?	Sim – monopólios locais	Sim
No setor de transmissão de gás, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de produção de gás?	Sem separação (6)	Sim
No setor de transmissão de gás, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de importação de gás?	Sem separação (6)	Sim
No setor de transmissão de gás, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de fornecimento de gás a varejo?	Separação legal e operacional (2)	Sim
No setor de transmissão de gás, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de exportação de gás?	Setor não existe	Não aplicável
No setor de transmissão de gás, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de armazenamento de gás?	Setor não existe	Não aplicável
No setor de distribuição de gás, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de produção de gás?	Sem separação (6)	Sim
No setor de distribuição de gás, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de importação de gás?	Sem separação (6)	Sim
No setor de distribuição de gás, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de fornecimento de gás a varejo?	Sem separação (6)	Sim
No setor de distribuição de gás, qual é a natureza da separação vertical do subsetor de exportação de gás?	Setor não existe	Não aplicável
No setor de distribuição de gás, qual é a natureza da separação vertical do subsetores de armazenamento de gás?	Setor não existe	Não aplicável
Como são determinados os termos e as condições de TPA à rede de transporte de gás?	TPA é regulado (0)	Não
Como são determinados os termos e as condições de TPA à rede de distribuição de gás?	TPA é regulado (0)	Não
Existe um mercado varejista liberalizado para o gás (tal como um mercado bilateral ou centros comerciais)?	Sim (0)	Não
Pelo menos algumas categorias de consumidores têm o direito legal de escolher o seu fornecedor de gás a varejo?	Sim	-
Em caso afirmativo, que categorias de consumidores podem escolher o seu fornecedor varejista de gás?	Apenas consumidores não domésticos grandes (4)	Sim

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

Adicionalmente, o setor gás natural necessita de reformas regulatórias para convergir ao padrão de referência da OCDE, que consistem em:

- separar verticalmente os subsectores de produção de gás, importação de gás e varejo de gás dos setores de transmissão e distribuição de gás; e
- aumentar a possibilidade de que todos os consumidores (domésticos e não domésticos) escolham o fornecedor de gás.

O quadro 24 apresenta todas as perguntas aplicadas ao setor transporte ferroviário. Comparativamente, o setor não se mostrou aberto à competição, visto que a resposta brasileira indicou restrições legais ao número de empresas com permissão para operar no setor. Para convergir às práticas da OCDE, o Brasil deve promover reformas que eliminem os monopólios locais destes setores.

QUADRO 24
Situação brasileira na área crítica barreiras nos setores de rede: transporte ferroviário

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a operar no setor de transporte ferroviário de carga (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de operadores)?	Sim – monopólios locais	Sim
É permitida alguma forma de concorrência no mercado na prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros em pelo menos algumas das ligações?	Não	Não se aplica
Se você respondeu sim à pergunta anterior, indique em que parte das rotas domésticas essas formas de competição são possíveis.	Não aplicável (6)	Sim
O provedor de infraestrutura ferroviária está verticalmente integrado a um ou mais operadores ferroviários?	Sim	Não se aplica
Se o fornecedor de infraestrutura ferroviária estiver integrado verticalmente com um ou mais operadores ferroviários, existe um gestor de infraestrutura ou operador de sistema independente para garantir a equivalência de acesso à infraestrutura ferroviária a todos os operadores ferroviários e prevenir a discriminação?	Não (6)	Sim

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

O setor transporte ferroviário necessita de reformas regulatórias adicionais para convergir ao padrão de referência da OCDE, que consistem em:

- estimular maior competição na provisão de passagens no modal ferroviário, aumentando as possibilidades de empresas que ofertem passagens; e
- criar institucionalidade capaz de prover um administrador independente do sistema ferroviário para prevenir qualquer tipo de discriminação entre os diferentes operadores.

O quadro 25 apresenta todas as perguntas aplicadas ao setor transporte rodoviário de cargas. O setor se mostrou aberto à competição, tendo em vista que, conforme a resposta brasileira, não há restrições legais ao número de empresas autorizadas a operar no setor. As respostas brasileiras, perante o que a OCDE considera adequado, implica duas reformas no setor, a saber: i) liberalização do transporte rodoviário de cargas sem a necessidade de condições especiais; e ii) relaxamento da duração das licenças de operação no setor.

QUADRO 25

Situação brasileira na área crítica barreiras nos setores de rede: transporte rodoviário de cargas

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
As leis ou os regulamentos nacionais ou subnacionais restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a operar no setor de transporte rodoviário de carga (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de operadores)?	Não – mercado aberto à competição (0)	Não
O regulador, governo, ministério ou outro órgão público pode limitar a capacidade da indústria de outras maneiras?	Não (0)	Não
O que é necessário para estabelecer um negócio de transporte rodoviário nacional (exceto para mercadorias que exijam condições especiais de transporte)?	Obter licença ou autorização (6)	Sim
Se for necessária uma licença ou autorização para operar no setor de transporte rodoviário de mercadorias, essa licença ou autorização cobre toda a rede rodoviária do país?	Sim (0)	Não
Se for necessária uma licença ou autorização para operar no setor de transporte rodoviário de mercadorias, esta licença ou autorização tem duração limitada?	Sim (6)	Sim
Os representantes da indústria ou empresas individuais estão envolvidos na aplicação dos regulamentos de entrada?	Não (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

O quadro 26 apresenta todas as perguntas aplicadas ao setor transporte de ônibus. O setor demonstrou abertura à competição, visto que a resposta brasileira indicou não existirem restrições legais ao número de empresas com permissão para operar no setor. As respostas brasileiras, em relação ao que a OCDE considera adequado, implica uma reforma no setor, a saber, a liberalização do transporte de passageiros doméstico de longa duração.

QUADRO 26

Situação brasileira na área crítica barreiras nos setores de rede: transporte de ônibus

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a empreender um negócio (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal, ou limitando o número de operadores) que fornece serviços de transporte doméstico de passageiros de longa distância em ônibus?	Não – mercado aberto à competição (0)	Não
O que é necessário para constituir uma empresa prestadora de serviços de transporte doméstico de passageiros de longa distância em ônibus?	Obter licença ou autorização (6)	Sim
Os representantes da indústria ou empresas individuais estão envolvidos na aplicação dos regulamentos de entrada?	Não (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

O quadro 27 apresenta todas as perguntas aplicadas ao setor água, o qual se mostrou aberto à competição, na medida em que a resposta brasileira indicou inexistirem restrições legais ao número de empresas autorizadas a operar no setor.

QUADRO 27

Situação brasileira na área crítica barreiras nos setores de rede: água

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Se as infraestruturas de distribuição e abastecimento de água forem propriedade pública e houver participação do setor privado na sua exploração, os contratos são adjudicados por concurso ou leilão?	Sim, para todos os contratos (0)	Não
Os direitos de captação e uso de águas subterrâneas são separados da propriedade da terra?	Sim (0)	Não
Os direitos de captação de águas superficiais são separados da propriedade da terra?	Sim (0)	Não
Os direitos de captação de águas subterrâneas podem ser negociados, arrendados ou transferidos?	Não	Não se aplica
Se os direitos de captação de águas subterrâneas não puderem ser negociados, arrendados ou transferidos, eles são realocados regularmente?	Sim, regularmente	Não se aplica
Se os direitos de captação de águas subterrâneas são realocados regularmente, como isso é feito?	Por meio de procedimento administrativo (4)	Sim
Os direitos de captação de águas superficiais podem ser comercializados, arrendados ou transferidos?	Não	Não se aplica
Se os direitos de captação de águas superficiais não puderem ser negociados, arrendados ou transferidos, eles são realocados regularmente?	Sim, regularmente	Não se aplica

(Continua)

(Continuação)

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
Se os direitos de captação de águas superficiais são regularmente realocados, como isso é feito?	Por meio de procedimento administrativo (4)	Sim

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

O setor água necessita de reformas regulatórias adicionais para convergir ao padrão de referência da OCDE, que consistem em permitir que a captação de águas subterrâneas e superficiais possa ser negociada, arrendada ou transferida.

O quadro 28 apresenta todas as perguntas aplicadas ao setor transporte aquático, o qual se revelou aberto à competição, uma vez que a resposta brasileira indicou que não há restrições legais ao número de empresas com autorização para operar no setor.

QUADRO 28

Situação brasileira na área crítica barreiras nos setores de rede: transporte aquático

Questão	Resposta ¹	Reforma estrutural? ²
As leis ou os regulamentos restringem o número de empresas concorrentes autorizadas a atuar no setor de transporte marítimo, costeiro e fluvial de passageiros (por exemplo, estabelecendo um monopólio ou duopólio legal ou limitando o número de operadores)?	Não – mercado aberto à competição (0)	Não
Qual é a natureza da separação vertical, se houver, exigida entre as autoridades portuárias e os operadores de terminais que oferecem serviços comerciais?	Sem separação (6)	Sim
O governo, o ministério relevante ou o regulador podem limitar a capacidade da indústria de outras maneiras? Transporte marítimo, costeiro e fluvial de passageiros.	Sim (6)	Sim
O que é necessário para estabelecer uma empresa no setor de transporte marítimo, costeiro e fluvial de passageiros?	Obter uma licença ou autorização (6)	Sim
Os representantes da indústria ou empresas individuais estão envolvidos na aplicação da regulamentação de entrada para o setores de transporte marítimo, costeiro e fluvial de passageiros?	Não (0)	Não

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> ou <https://stats.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores entre parênteses variam de zero (maior adequação ao padrão da OCDE) a seis (menor adequação ao padrão da OCDE).

² A cor amarela indica necessidade de reforma no setor, e a cor cinza, ausência de necessidade de reforma, segundo o padrão da OCDE.

O setor transporte aquático necessita de reformas regulatórias adicionais para convergir ao padrão de referência da OCDE, que consistem em:

- separar verticalmente os setores de autoridades portuárias e os operadores de terminais que oferecem serviços comerciais; e
- liberalizar a abertura de novas empresas no setor de transporte marítimo, costeiro e fluvial de passageiros.

5.10 Barreiras tarifárias

O índice barreiras tarifárias – área crítica que deve ser objeto de reformas estruturais da economia brasileira, segundo as informações da OCDE – busca mensurar o nível de proteção tarifária aplicada pelo governo ao comércio internacional brasileiro. O índice segue a mesma lógica geral dos indicadores que compõem a PMR, isto é, quanto mais próximo de seis, pior a avaliação do país nesse quesito. Contudo, ao contrário do que se viu até então, o índice não é calculado com base em um conjunto de questões, mas sim a partir do indicador tarifa efetivamente aplicada (média simples), calculado, por sua vez, pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD). O cálculo do índice barreiras tarifárias fornece um valor entre zero e seis conforme o valor da variável tarifa efetivamente aplicada (média simples), a saber:

- 0 caso a variável seja menor ou igual a 3%;
- 0,5 caso a variável seja menor ou igual a 4,5%;
- 1 caso a variável seja menor ou igual a 6%;
- 1,5 caso a variável seja menor ou igual a 7,5%;
- 2 caso a variável seja menor ou igual a 9%;
- 2,5 caso a variável seja menor ou igual a 10,5%;
- 3 caso a variável seja menor ou igual a 12%;
- 3,5 caso a variável seja menor ou igual a 13,5%;
- 4 caso a variável seja menor ou igual a 15%;
- 4,5 caso a variável seja menor ou igual a 16,5%;
- 5,5 caso a variável seja menor ou igual a 19,5%; e
- 6 caso a variável seja menor ou igual a 19,5%.

O valor da variável tarifa efetivamente aplicada (média simples) é 13,62% para o Brasil. Por conseguinte, o valor do índice barreiras tarifárias é 4. Há que se considerar que, por um lado, a média deste índice para os países-membros da OCDE é 0,17, mas que, por outro, a média para os cinco melhores países

da OCDE é 0. Isso significa que tarifa efetivamente aplicada (média simples) é, na média, menor que 3% entre os países-membros da OCDE. Neste contexto, torna-se notório que a acessão brasileira à OCDE implicará a adoção de reformas estruturais que reduzam o grau de proteção tarifária aplicada pelo governo ao comércio internacional brasileiro de 13,62% para valores mais consistentes com a prática da OCDE, muito abaixo dos valores brasileiros.

5.11 Barreiras à facilitação do comércio

O índice barreiras à facilitação do comércio – área crítica que deve ser objeto de reformas estruturais da economia brasileira, segundo as informações da OCDE –, busca mensurar o grau de complexidade do processo técnico e legal para o comércio internacional. O índice é calculado de acordo com a seguinte fórmula matemática:

$$\text{barreiras à facilitação do comércio} = (1 - (TFI/2)) * 6 \quad (1)$$

Na equação (1), TFI é a média dos itens de A a H do indicador de facilitação do comércio, calculado pela OCDE, conforme a tabela 2.

TABELA 2

Indicador de facilitação do comércio: itens e valores para o Brasil
(Pontos numa escala de 0 a 2)

Item	Fatores avaliados	Valor do Brasil
A – Disponibilidade de informação	Pontos de consulta; e publicação de informações comerciais, inclusive na internet.	1,57
B – Envolvimento da comunidade comercial	Estruturas para consultas; diretrizes para consultas; publicação de rascunhos; e existência de quadros de notificação e comentários.	1,37
C – Decisões antecipadas	Declarações prévias da administração aos comerciantes solicitantes sobre a classificação, origem, método de valoração etc. aplicadas a mercadorias específicas no momento da importação; e regras e processos aplicados a tais declarações.	1,63
D – Procedimentos de recurso	Possibilidades e modalidades de recurso das decisões administrativas dos órgãos de fronteira.	1,50
E – Taxas e encargos	Disciplina sobre as taxas e encargos incidentes na importação e exportação; e disciplinas nas penalidades.	1,84
F – Documentos	Aceitação de cópias; simplificação de documentos comerciais; e harmonização de acordo com as normas internacionais.	1,77
G – Automação	Troca eletrônica de dados; uso de gerenciamento de risco automatizado; procedimentos automatizados de fronteira; e pagamentos eletrônicos.	1,46
H – Procedimentos	Simplificação dos controles fronteiriços; pontos de submissão únicos para toda a documentação necessária (balcões únicos); auditorias pós-despacho; e operadores autorizados.	1,60

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Quanto mais próximo de dois, mais bem avaliado é o país pela OCDE.

O índice é calculado a partir de 133 questões de um questionário específico, de tal modo que seu valor pode variar entre zero e dois, sendo que quanto mais próximo de dois, melhor a situação do país.¹² Isso implica que, seguindo a equação (1), quanto mais próximo de seis, pior a avaliação do Brasil no índice barreiras à facilitação do comércio. Há que se notar, no entanto, que se devem padronizar os valores dos itens de A a H do indicador de facilitação do comércio para que ele seja representado entre valores de um a seis, como é a PMR, a título de comparabilidade. Os valores padronizados são apresentados na tabela 3.

TABELA 3
Indicador de facilitação do comércio: valores padronizados para o Brasil
(Pontos numa escala de 0 a 6)

Item	Valor padronizado do Brasil
A – Disponibilidade de informação	1,28
B – Envolvimento da comunidade comercial	1,87
C – Decisões antecipadas	1,09
D – Procedimentos de recurso	1,50
E – Taxas e encargos	0,46
F – Documentos	0,66
G – Automação	1,61
H – Procedimentos	1,17

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/>.
Elaboração dos autores.
Obs.: Quanto mais próximo de seis, mais bem avaliado é o país pela OCDE.

Os valores apontados indicam que o Brasil deve, acima de tudo, adotar medidas que reduzam as barreiras à facilitação do comércio internacional em áreas específicas, como: i) aumentar a disponibilidade de informações sobre comércio internacional, inclusive com maior digitalização; ii) melhorar a estrutura para consulta sobre informações de comércio internacional; iii) melhorar a estrutura legal, buscando clarificar os processos legais relacionados com comércio internacional; e iv) ampliar o uso de procedimentos digitalizados e automatizados no comércio internacional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES DE REFORMAS ESTRUTURAIS

O objetivo deste estudo foi discutir o entendimento e a mensuração por parte da OCDE sobre o tema reformas estruturais, um dos mais complexos e multifacetados no processo de acesso do Brasil à referida organização. Além disso, houve um esforço de mapear as áreas críticas, que demandam maiores esforços e recursos

12. Para mais informações, acessar o procedimento metodológico, disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/>.

para o delineamento de reformas estruturais no sentido de gerar convergência das instituições e do arcabouço legal do Brasil em direção ao padrão de referência das economias da OCDE.

A despeito da amplitude que o tema reformas estruturais compreende, mostrou-se que a principal métrica utilizada pela OCDE para sintetizar o assunto e subsidiar a discussão é o índice PMR. Embora existam outros índices que auxiliam a discussão, o estudo mostrou que a PMR é central para a discussão de reformas estruturais de acordo com o entendimento de boas práticas dos países da OCDE. Discutiu-se ainda a PMR em termos metodológicos, enfatizando-se a estrutura hierárquica e agregativa que o índice possui, bem como o significado atribuído a cada subíndice. Percebeu-se que a PMR é, por construção, um índice altamente agregado, que sintetiza as respostas de, aproximadamente, 1 mil perguntas respondidas pelos países numa escala de valor entre zero e seis. A PMR é construída de tal modo que, quanto maior o valor do índice (mais próximo de seis), pior é a avaliação do país segundo os critérios da OCDE e, portanto, maior é a necessidade de reformas estruturais.

Ao analisarem-se as informações do índice PMR agregado – indicador amplo –, evidencia-se que o arcabouço institucional brasileiro é pouco compatível com as métricas da OCDE, pois o Brasil obtém um dos índices mais elevados entre os 49 países da amostra. Deste modo, reformas estruturais (ou a ausência delas), de um modo geral, seriam o grande tema para o Brasil. Por um lado, a análise desagregada da PMR indicou que, de fato, existe a necessidade de reformas estruturais em várias áreas da economia brasileira. Por outro lado, em várias áreas já existe certa convergência com o padrão de referência de boas práticas representado pela média da PMR dos países da OCDE.

Neste sentido, foram identificadas áreas em que as instituições e o arcabouço legal já podem ser considerados alinhados em relação aos países da OCDE. Deste modo, não são áreas críticas ou prioritárias para o delineamento de reformas. Mais especificamente: escopo das empresas estatais (1.1.1.1); envolvimento do governo em setores (1.1.1.2); controles e regulamentação de preços de varejo (1.1.2.1); regulação de comando e controle (1.1.2.2); barreiras nos setores de serviços (1.2.2.1); barreiras ao IED (1.2.3.1); e tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros (1.2.3.3). Argumenta-se que o governo brasileiro não deve prioritariamente despendar recursos e esforços nestas áreas, uma vez que elas demonstraram considerável convergência com as boas práticas da OCDE.

Diferentemente, existe um grupo de áreas que devem ser consideradas prioritárias para o desenho de reformas estruturais, a saber: compras públicas (1.1.2.3); avaliação do impacto na competição (1.1.3.1); interação com grupos de interesse (1.1.3.2); requisitos administrativos para sociedades de responsabilidade

limitada e empresas de propriedade pessoal (1.2.1.1); barreiras tarifárias (1.2.3.2); e barreiras à facilitação do comércio (1.2.3.4). De um modo geral, essas são as áreas em que o Brasil mais se encontra distante da média dos países da OCDE, o que implica um maior esforço e recursos do governo brasileiro de adequação de instituições e arcabouço legal do país ao que é praticado nas economias da OCDE. Complementarmente, existe um segundo grupo de áreas que, embora esteja comparativamente menos distante em relação à média da OCDE, também deve ser considerada preferencial para reformas, a saber: controle direto sobre empresas (1.1.1.3); governança de empresas públicas (1.1.1.4); complexidade do processo regulatório (1.1.3.3); licenças e autorizações (1.2.1.2); e barreiras nos setores de rede (1.2.2.2).

A partir destas informações, houve um esforço para entender quais são as reformas estruturais que o Brasil deve efetuar para que suas instituições convirjam com a OCDE, que são listadas sumariamente a seguir.

- 1) Reduzir o controle direto de empresas por parte do Estado brasileiro em diversos setores.
- 2) Criar instituições que permitam a venda da participação brasileira sem que haja mecanismos que envolvam o Poder Legislativo.
- 3) Associar os direitos de propriedade de empresas estatais a agências especializadas que atuam de forma independente do governo, bem como diferenciar o órgão público que exerce os direitos de propriedade daqueles que regulam o setor em que essas empresas atuam.
- 4) Desvincular a escolha do alto escalão de empresas públicas do governo.
- 5) Aplicar as mesmas leis e a regulação do setor privado às empresas públicas.
- 6) Discriminar os requisitos de entrada dos participantes das licitações públicas conforme o valor das licitações, de modo que o processo seja menos rigoroso, e mais simplificado, portanto, para licitações com valores menos expressivos, e vice-versa.
- 7) Diferenciar o tempo e o esforço alocados pelas empresas nos processos licitatórios de acordo com o grau de complexidade da licitação.
- 8) Eliminar a existência de preços de referência no processo licitatório.
- 9) Adotar medidas que conduzam avaliações, tanto sobre o provimento de informações sobre novas leis primárias quanto sobre o desenvolvimento de novos regulamentos subordinados, tal como a promoção de avaliação do impacto de novas leis e regulações sobre a competição da economia.

- 10) Formular um guia formal e escrito para a preparação da avaliação do impacto regulatório, provido pelas autoridades públicas na ocasião de novas leis e regulações.
- 11) Criar um corpo independente do governo responsável por revisar a qualidade da avaliação do impacto regulatório.
- 12) Tornar vinculativas recomendações de estudos de impacto regulatório que identifiquem obstáculos ou restrições à competição causados pela existência de lei ou regulação, devendo o governo responder publicamente sobre o tema.
- 13) Regular explicitamente o *lobby* de grupos de interesse.
- 14) Tornar públicas relações legítimas de *lobby* entre agentes públicos e os diferentes grupos de interesse. Criar mecanismos que permitam identificar os grupos de interesse consultados em cada processo regulatório e que promovam a divulgação dos nomes dos membros consultivos permanentes no processo regulatório em nível nacional.
- 15) Criar regulações que lidem com conflito de interesse para membros do corpo legislativo.
- 16) Garantir mecanismos que assegurem um intervalo entre o emprego no setor público e no privado, e criar instituições que permitam a participação da população nas recomendações de modificação em leis e regulações.
- 17) Digitalizar o processo de registro de domicílio de novas empresas, ou eliminar esta exigência.
- 18) Digitalizar o procedimento de validação formal e completa das assinaturas dos representantes do negócio para a abertura de novas empresas, ou abolir tal exigência.
- 19) Eliminar a obrigatoriedade de um advogado, ou de certificação de cartório, para a abertura de empresas.
- 20) Eliminar, ou simplificar, a necessidade de apresentar um conjunto de documentos às autoridades legais para fins de abertura de empresas.
- 21) Tornar desnecessária a aprovação de registro de autoridades locais, bem como a licença de abertura, ou a aprovação de nome da empresa por parte do Estado. Aplicação para número de identificação para pagamento de impostos.
- 22) Eliminar a necessidade de notificação à autoridade de seguridade social, ao Ministério do Trabalho e à autoridade fiscal (local e federal).

- 23) Simplificar o processo burocrático para a abertura de empresas no sentido de reduzir o número de intermediários (privados e públicos) para a abertura de novas empresas.
- 24) Adotar a regra segundo a qual “quem cala consente”: as licenças para abrir um negócio são feitas automaticamente se o órgão competente não se manifestar em trinta dias.
- 25) Criar balcões únicos para que todo o processo de abertura (autorizações, permissões, licenças e notificações) associado com a abertura de empresas seja feito de uma vez.
- 26) Elaborar uma listagem clara por parte do governo federal de todas as licenças e permissões requeridas para a abertura do negócio.
- 27) No setor de telecomunicações, permitir o mercado secundário de sinal de internet, e melhorar a mensuração do poder de mercado das empresas do setor.
- 28) No setor elétrico, fazer a separação vertical da geração, da importação e da venda a varejo dos setores de transmissão e distribuição de energia; permitir que os consumidores (domésticos e não domésticos) escolham o fornecedor de energia elétrica.
- 29) No setor de gás natural, eliminar barreiras legais que restrinjam o número de empresas que podem atuar nos setores de varejo, sobretudo para usuários industriais e comerciais e usuários domésticos; fazer a separação vertical do setor em relação aos setores de transmissão e distribuição; e possibilitar que consumidores escolham o fornecedor de gás.
- 30) No setor de transporte ferroviário, suprimir barreiras legais que restrinjam o número de empresas que podem atuar no setor, eliminando monopólios locais; promover maior competição na provisão de passagens no modal ferroviário, aumentando as possibilidades de empresas que ofertam passagens; e instituir um administrador independente do sistema ferroviário para prevenir qualquer tipo de discriminação entre os diferentes operadores.
- 31) No setor de transporte rodoviário, efetuar a liberalização do transporte rodoviário de cargas sem a necessidade de condições especiais, e o relaxamento da duração das licenças de operação no setor.
- 32) No setor de transporte rodoviário de ônibus, liberalizar o transporte de passageiros doméstico de longa duração.

- 33) No setor de água, permitir que a captação de águas subterrâneas e superficiais possa ser negociada, arrendada ou transferida.
- 34) No setor de transporte marítimo, separar verticalmente os setores de autoridades portuárias e os operadores de terminais que oferecem serviços comerciais, e liberalizar a abertura de novas empresas no setor de transporte marítimo, costeiro e fluvial de passageiros.
- 35) Reduzir o grau de proteção tarifária aplicada pelo governo ao comércio internacional brasileiro para níveis consistentes com aqueles praticados pela OCDE.
- 36) Quanto ao comércio internacional, aumentar a disponibilidade de informações relacionadas a ele, inclusive com maior digitalização; melhorar a estrutura para consulta sobre informações de comércio internacional; melhorar a estrutura legal, buscando clarificar os processos legais relacionados com o comércio internacional; e ampliar o uso de procedimentos digitalizados e automatizados.

Este estudo representa um esforço de mapear quais são as áreas, dentro dos parâmetros da OCDE, em que a economia brasileira mais se distancia ou se aproxima do que é considerado o padrão de referência em termos de arcabouço institucional – a média e os valores das economias que integram a OCDE –, e que, portanto, necessitam de maior ou menor esforço de adequação por meio da adoção de reformas estruturais. O principal resultado do documento é que, embora a situação brasileira seja de fato desfavorável, existem áreas em que o país se aproxima das práticas sugeridas pela OCDE e que, por conseguinte, não precisam de reformas estruturais. Em contraste, houve um delineamento, no nível mais detalhado possível, sobre as reformas estruturais que o Brasil precisaria empreender, aos olhos da OCDE, em seu processo de acesso. Isto é de extrema importância para o país, seja no âmbito da negociação de seu ingresso na instituição, seja no efetivo desenho de políticas públicas de modernização institucional nos moldes dos países da OCDE.

A listagem apresentada acima não se pretende exaustiva, mas indica um conjunto suficientemente amplo de medidas alinhadas às recomendações da OCDE no campo das reformas estruturais. Em linhas gerais, tais políticas apontam para aspectos de melhoria da eficiência e da facilitação do ambiente de negócios, ao mesmo tempo que reduzem a margem de manobra para a adoção de políticas discricionárias de cunho fiscal, de proteção comercial, ou de política industrial.

Cabe destacar que, embora tais reformas sejam relevantes para aproximar o arcabouço institucional brasileiro do modelo defendido pela OCDE, não se trata de uma imposição institucional, uma vez que no processo negociador para acesso caberá ao Brasil demarcar os limites tidos como aceitáveis pelo país.

6.1 Síntese dos resultados

- 1) Em linhas gerais, o arcabouço institucional brasileiro é pouco compatível com as métricas da OCDE. O valor da PMR – indicador-chave que mensura a necessidade de reformas estruturais – para o Brasil foi de 2,58, um dos mais altos entre os países analisados, estando abaixo apenas de Argentina e Indonésia, e bem acima da média da OCDE (1,43).
- 2) A análise desagregada da PMR indica, por um lado, que, para o alinhamento com as práticas recomendadas pela OCDE, existe a necessidade de reformas estruturais em várias áreas da economia brasileira. Mas, por outro lado, observa-se que em várias áreas já existe certa convergência para o padrão de boas práticas representado pela média da PMR dos países da OCDE.
- 3) Os temas em que a avaliação dos subindicadores para o Brasil se encontra mais próxima das recomendações da OCDE são: i) escopo das empresas estatais (1.1.1.1); ii) envolvimento do governo em setores (1.1.1.2); iii) controles e regulamentação de preços de varejo (1.1.2.1); iv) regulação de comando e controle (1.1.2.2); v) barreiras nos setores de serviços (1.2.2.1); vi) barreiras ao IED (1.2.3.1); e vii) tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros (1.2.3.3).
- 4) Em contraste, as áreas em que a avaliação do caso brasileiro é menos favorável, segundo as métricas da OCDE, e que, portanto, deveriam ser consideradas prioridades para o desenho de reformas estruturais, são: compras públicas (1.1.2.3); avaliação do impacto na competição (1.1.3.1); interação com grupos de interesse (1.1.3.2); requisitos administrativos para sociedades de responsabilidade limitada e empresas de propriedade pessoal (1.2.1.1); barreiras tarifárias (1.2.3.2); e barreiras à facilitação do comércio (1.2.3.4).
- 5) Em linhas gerais, as reformas associadas às áreas menos adequadas às recomendações da OCDE indicam a busca por reduzir o potencial discricionário no processo de compras públicas, aumentar a transparência nas relações entre governo e setor privado, aumentar a eficiência do ambiente de negócios e reduzir as barreiras de proteção comercial.
- 6) Em termos da metodologia de cálculo da PMR, isso significa que reformas na direção apontada no item 5 levariam à redução dos valores de alguns dos subindicadores que compõem a PMR agregada, melhorando a posição relativa do Brasil entre o conjunto de países analisados e, portanto, aproximando a PMR brasileira da média dos países da OCDE.

- 7) Embora tais reformas sejam relevantes para aproximar o arcabouço institucional brasileiro do modelo defendido pela OCDE, não se trata de uma imposição institucional, uma vez que no processo negociador para acessão caberá ao Brasil demarcar os limites tidos como aceitáveis pelo país.

6.2 Síntese das recomendações para alinhamento com as práticas da OCDE

- 1) Sobre a operação das estatais, recomenda-se: reduzir o controle direto de empresas por parte do Estado brasileiro em diversos setores; criar instituições que permitam a venda da participação brasileira sem que haja mecanismos que envolvam o Poder Legislativo; desvincular a escolha do alto escalão de empresas públicas do governo; e aplicar as mesmas leis e regulações do setor privado às empresas públicas.
- 2) No que se refere às relações entre governo e setor privado, aconselha-se: regular explicitamente o *lobby* de grupos de interesse; publicizar relações legítimas de *lobby* entre agentes públicos e os diferentes grupos de interesse; criar regulações que lidem com conflito de interesse para membros do corpo legislativo; e estabelecer mecanismos que garantam um intervalo entre o emprego no setor público e no privado.
- 3) Quanto ao ambiente de negócios, seria desejável: digitalizar o processo de validação formal e completa das assinaturas dos representantes do negócio para a abertura de novas empresas; eliminar, ou simplificar, a necessidade de apresentar um conjunto de documentos às autoridades legais para fins de abertura de empresas; simplificar o processo burocrático para a abertura de empresas no sentido de reduzir o número de intermediários (privados e públicos) para a abertura de novas empresas; e criar balcões únicos para que todo o processo (autorizações, permissões, licenças e notificações) associado com a abertura de empresas seja feito de uma vez.
- 4) Sobre a regulação em setores-chave, como energia, transportes e comunicações, indica-se como recomendável: eliminar barreiras legais que restrinjam o número de empresas que podem atuar nesses setores.
- 5) No comércio internacional, são medidas aconselháveis: aumentar a disponibilidade de informações sobre comércio internacional, inclusive com maior digitalização; e reduzir o grau de proteção tarifária aplicada pelo governo ao comércio internacional brasileiro para níveis consistentes com aqueles praticados pela OCDE.

REFERÊNCIAS

- ARNOLD, J. M.; GRUNDKE, R. **Raising productivity through structural reform in Brazil**. Paris: OECD, 2021. (Economics Department Working Papers, n. 2660).
- BOTEV, J.; ÉGERT, B.; TURNER, D. **The effect of structural reforms**: do they differ between GDP and adjusted household disposable income? Paris: OECD, 2022. (Economics Department Working Papers, n. 1718).
- ÉGERT, B. **The quantification of structural reforms**: extending the framework to emerging market economies. Paris: OECD, 2017. (Economics Department Working Papers, n. 1442).
- ÉGERT, B.; GAL, P. **The quantification of structural reforms in OECD countries**: a new framework. Paris: OECD, 2016. (Economics Department Working Papers, n. 1354).
- SILVA, A. D. da; GIVONE, A.; SONDERMANN, D. **When do countries implement structural reforms?** Frankfurt: ECB, 2017. (ECB Working Paper, n. 2078).
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD technical report on progress on structural reform under the G20 enhanced structural reform agenda**. Paris: OECD, 2019. Disponível em: [oe.cd/g20-esra-2019](https://www.oecd.org/g20-esra-2019).
- _____. **Going for growth 2021**: shaping a vibrant recovery. Paris: OECD, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/going-for-growth/>.
- _____. **Regulatory reform in Brazil**: OECD reviews of regulatory reform. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/d81c15d7-en>.
- VITALE, C. *et al.* **Product Market Regulation in Brazil**. Paris: OECD, 2022. (Economics Department Working Papers, n. 1735). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/ea3dd09e-en>.
- VITALE, C.; MOISO, C.; WANNER, I. **A detailed explanation of the methodology used to build the OECD PMR indicators**. Paris: OECD, 2020. (Economic Department Working Papers). Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/OECD-PMR-detailed-explanation-methodology-used-to-build-PMR-indicators.pdf>.

INDICADORES DE CRESCIMENTO INCLUSIVO DA OCDE: COMPARAÇÃO BRASIL-OCDE

Karen Codazzi Pereira¹
Fábio Vêras Soares²

1 INTRODUÇÃO

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem como prática avaliar indicadores de diversas áreas para análise econômica e política dos países. Entre essas áreas, o crescimento inclusivo tem sido objeto de maior atenção recentemente. Tal enfoque visa analisar o crescimento econômico em conjunto com a distribuição de seus benefícios entre diferentes grupos sociais, de forma a compreender as desigualdades sociais e a inclusão econômica em um país. A abordagem do crescimento inclusivo representa uma tendência crescente na análise econômica global, e a OCDE tem contribuído de maneira significativa para o desenvolvimento e disseminação desse conceito.

Existem dois tipos principais de indicadores utilizados pela OCDE: os indicadores primários e os indicadores compostos. Os indicadores primários medem variáveis econômicas e sociais específicas, como o produto interno bruto (PIB) *per capita*, o nível de emprego ou a expectativa de vida. Já os indicadores compostos combinam vários indicadores primários para fornecer uma visão mais abrangente do desempenho de um país em relação a um determinado tema, como governança, inserção no mercado internacional ou meio ambiente.

No caso dos indicadores de crescimento inclusivo, a OCDE não possui um indicador composto que aborde o tema, mas, sim, um conjunto de indicadores primários que são utilizados para medir diferentes aspectos desse tipo de crescimento. Esses indicadores são subdivididos em quatro áreas: crescimento e compartilhamento equitativo dos benefícios do crescimento; mercados inclusivos e funcionais; igualdade de oportunidades e fundamentos da prosperidade futura; e governança. Cada uma

1. Consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e doutoranda em administração pública na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). *E-mail*: karen.pereira.ipc@outlook.com.

2. Diretor de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutor em economia pela University College London. *E-mail*: fabio.soares@ipea.gov.br.

dessas áreas é composta por diferentes indicadores que permitem avaliar o desempenho dos países em relação a esses temas.

Este estudo³ tem como objetivo apresentar o conceito de crescimento inclusivo da OCDE e os indicadores utilizados pela organização para monitorar esse crescimento em diferentes países. Ademais, discutiremos a metodologia empregada nesses indicadores e sua aplicabilidade à realidade brasileira. Para tal, este texto foi estruturado em sete seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, apresentaremos a definição de crescimento inclusivo da OCDE, bem como outras definições e discussões encontradas na literatura. Na terceira seção, serão apresentados os indicadores de crescimento inclusivo analisados pela OCDE e, na seção seguinte, discutiremos as metodologias empregadas em seus indicadores. Na quinta seção, os dados do Brasil serão apresentados e comparados com os dos demais membros da OCDE, e são estimados alguns indicadores que não aparecem calculados para o Brasil nas estatísticas da OCDE. Por fim, na sexta seção são feitas as considerações finais e, na sétima seção, são listadas recomendações de políticas e para as negociações do Brasil com a OCDE em relação à área de crescimento inclusivo.

2 O CONCEITO DE CRESCIMENTO INCLUSIVO

2.1 Crescimento inclusivo para a OCDE

Na reunião do Conselho Ministerial da OCDE de 2017, os ministros dos países-membros declararam que o crescimento de um país deve ser forte, sustentável, equilibrado e inclusivo. Eles solicitaram que a OCDE trabalhasse por meio de seus comitês e órgãos relevantes no desenvolvimento de um *framework* para ação política sobre crescimento inclusivo para a reunião do Conselho Ministerial de 2018 e documentasse desigualdades de renda e oportunidades por meio de uma análise abrangente baseada em evidências.

O *framework* da OCDE para ação política sobre crescimento inclusivo tem como objetivo ajudar os governos a sustentar e compartilhar melhor os benefícios do crescimento econômico (OECD, 2018a). Com suporte de um painel de indicadores para monitorar tendências de crescimento e inclusão, o *framework* identifica possíveis respostas políticas que podem melhorar resultados em termos de crescimento inclusivo. O *framework* se baseia em uma variedade de estratégias e projetos da OCDE, como a Estratégia de Empregos, a Estratégia de Habilidades, a Estratégia de Inovação, a Estratégia de Crescimento, o projeto Going Digital e a Estratégia de Crescimento Verde, entre outros. Ademais, não é prescritivo e não propõe uma abordagem única para todos os países, as opções de políticas devem ser orientadas pelo contexto e podem mudar de acordo com as circunstâncias e prioridades dos países.

3. Este estudo contou com o auxílio financeiro da CEPAL para o seu desenvolvimento.

O *framework* tem ainda como objetivo ajudar os países a avaliar suas configurações de políticas em relação à capacidade de promover a igualdade de oportunidades e utilizar o nexo de produtividade-inclusão da OCDE (OECD, 2018a),⁴ além de poder ajudar os governos a considerar questões de equidade *ex ante* em seus desenhos de políticas. As políticas para crescimento e inclusão podem precisar ser construídas por meio de um sistema de governança apropriado que leve em conta o grau de complementaridade entre instrumentos de política em um nível granular, em vez de um nível agregado que possa mascarar essas complementaridades. Em OECD (2018a) são destacados três principais blocos de construção da ação política para sustentar e compartilhar mais equitativamente os ganhos do crescimento econômico:

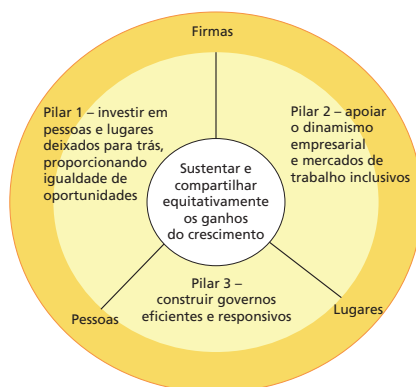
- investimento em pessoas e lugares que ficaram para trás;
- suporte à dinâmica empresarial e mercados de trabalho inclusivos; e
- construção de governos eficientes e responsivos.

O apelo por uma abordagem multidimensional para o crescimento inclusivo decorre do reconhecimento de uma alta heterogeneidade na correlação entre crescimento do PIB *per capita* e padrões de vida multidimensionais. Na raiz dessa heterogeneidade estão fatores estruturais como as políticas fiscais e o papel dos setores público e privado. Isso explica a ênfase que a abordagem da OCDE coloca nas análises de impacto de políticas relacionadas ao crescimento e à distribuição de bem-estar multidimensional e oportunidades que importam para a participação econômica inclusiva.

O *framework* pode ser representado pela figura 1.

FIGURA 1

Framework de ação política sobre crescimento inclusivo da OCDE



Fonte: OECD (2018a).
Elaboração dos autores.

4. O leitor com interesse em ler mais sobre o nexo de produtividade-inclusão da OCDE pode conferir OECD (2018b).

A seguir, são detalhadas as três dinâmicas-chave para o crescimento inclusivo listadas no *framework*.

2.1.1 Investimento em pessoas e lugares que ficaram para trás

Desigualdades podem prejudicar a mobilidade intergeracional, especialmente quando fatores como educação, saúde e mercado de trabalho se combinam. Para combater esses tipos de desigualdades os governos e empresas devem promover a aprendizagem contínua e a aquisição de habilidades ao longo da vida, começando com sistemas de educação e treinamento de alta qualidade desde a primeira infância, de acordo com a OCDE. Ademais, o acesso à educação e a cuidados infantis de qualidade deve ser ampliado, especialmente para famílias desfavorecidas. Acesso e conclusão efetiva da educação devem ser garantidos para aqueles em situação de maior desvantagem.

Os governos devem se concentrar também em políticas de aprendizagem ao longo da vida, focadas em requalificação contínua e adaptação às mudanças tecnológicas. Essas políticas devem ser complementadas com programas de bem-estar social bem projetados que incentivem o trabalho, protegendo indivíduos e famílias de riscos imprevistos. Sistemas de proteção social podem precisar se adaptar à individualização e diversificação do trabalho no futuro.

Aumentar a mobilidade social significa nivelar as oportunidades para os indivíduos, começando na infância e continuando ao longo da vida, reduzindo as barreiras à mobilidade laboral e a discriminação. Isso pode exigir ações em várias áreas: oferecer oportunidades iguais a todas as crianças por meio de políticas de saúde, educação e família; fornecer aos jovens um bom começo no mercado de trabalho; garantir acesso à aprendizagem ao longo da vida, especialmente para aqueles com menos habilidades; promover a mobilidade profissional; ajudar pessoas a voltar ao trabalho quando necessário; oferecer suporte por meio do sistema de impostos e benefícios; e reduzir a segregação espacial, melhorando o suporte habitacional e o transporte.

Mais esforços podem ser necessários para enfraquecer a relação entre origem socioeconômica e resultados de saúde, educação e emprego. Isso pode exigir o foco em intervenções preventivas, como campanhas de prevenção, e em intervenções para garantir que indivíduos vulneráveis possam acessar cuidados de saúde e receber seguro de saúde que atenda às suas necessidades ou tenham acesso ao seguro-desemprego. Isso pode implicar aumentar os gastos com saúde alocados à prevenção de fatores-chave de risco (por exemplo, poluição, acidentes e crime) e grupos populacionais, especialmente crianças. Também podem ser necessárias políticas de habitação e uso da terra para melhorar o acesso à moradia acessível e o desenvolvimento econômico mais amplo em regiões carentes por meio da promoção de infraestrutura de rede.

2.1.2 Suporte à dinâmica empresarial e mercados de trabalho inclusivos

O *framework* destaca igualmente a necessidade de governos e empresas adotarem uma abordagem ampla para impulsionar o crescimento econômico, dando suporte à dinâmica empresarial e do mercado de trabalho para serem mais inclusivos. O relatório da OCDE destaca a criação de condições para que trabalhadores, empreendedores e empresas sejam produtivos e inovadores no mercado. Isso pode envolver aumentar os salários dos trabalhadores de acordo com o aumento da produtividade, reformar os modelos de governança corporativa e fortalecer a parceria social para criar empregos de qualidade e garantir a não discriminação no ambiente de trabalho.

Outro desafio é garantir que a transformação radical dos mercados de trabalho devido à digitalização não deixe os trabalhadores para trás. Isso pode envolver o treinamento em habilidades digitais ao longo da vida, a adaptação de políticas de proteção social, como seguro-saúde e benefícios de desemprego, e a coordenação de políticas de mercado de trabalho e produtivas para melhorar a dinâmica empresarial e aumentar o crescimento da produtividade.

Para impulsionar o crescimento econômico, o relatório da OCDE destaca a necessidade de aumentar a produtividade e a dinâmica empresarial e garantir a difusão de tecnologias para empresas pequenas e iniciantes. Isso pode ser alcançado por meio de políticas regulatórias e estruturais que melhorem o ambiente de negócios, facilitem a realocação de trabalhadores e capital, fortaleçam a concorrência e incentivem empresas e governos a investir em novos modelos de negócios e governança. Além disso, para alcançar mercados de trabalho inclusivos, é necessário implementar políticas adequadas de mercado de trabalho e proteção ao emprego para estimular a mobilidade do trabalho e criar oportunidades de emprego de qualidade para todos.

Por fim, o *framework* destaca a importância de otimizar a gestão de recursos naturais para alcançar um crescimento sustentável. Isso pode incluir investimentos em tecnologias de baixa emissão de carbono, infraestrutura inteligente e limpa e conservação e uso sustentável da biodiversidade e recursos hídricos. Também é importante eliminar os subsídios prejudiciais ao meio ambiente e promover reformas estruturais para apoiar a realocação de recursos.

2.1.3 Construção de governos eficientes e responsivos

O *framework* discute também como os cidadãos e a sociedade em geral podem ter um papel mais forte no desenvolvimento de políticas para o crescimento econômico e inclusivo. Para que isso aconteça, é necessário que eles se sintam ouvidos e que suas contribuições sejam traduzidas em melhorias concretas. É fundamental que governos e empresas sejam responsivos aos cidadãos, fornecendo serviços

confiáveis, aplicando leis e regras contratuais de forma justa e mantendo um alto padrão de integridade.

O relatório ainda destaca a importância da inclusão no processo de elaboração de políticas. Ações coordenadas são necessárias para fortalecer os quadros institucionais visando à inclusão de gênero e diversidade no orçamento, além de outras medidas de governo aberto. Além disso, é necessário proteger o processo de elaboração de políticas do controle de grupos de interesses estreitos e envolver as partes interessadas para fortalecer políticas, padrões e projetos em áreas de interesse público mais amplo.

O uso de dados e tecnologias inteligentes para projetar políticas centradas no cidadão também é destacado no texto. Fornecer aos cidadãos os dados, recursos e informações adequados pode permitir que eles tomem decisões sobre suas próprias vidas e desenvolvimento profissional. É importante avaliar os custos de transação e a responsabilidade das interações entre os cidadãos e o Estado em um contexto marcado por serviços cada vez mais personalizados e pelo uso de mídias sociais.

Por fim, o *framework* enfatiza a indispensabilidade de avaliar a capacidade inclusiva e a responsabilidade das políticas, refletindo as necessidades, preferências e preocupações das partes interessadas, incluindo populações sub-representadas. Além disso, a compreensão e a integração do comportamento, demandas e necessidades dos cidadãos no *design* e implementação de estratégias de serviço público precisam ser aprimoradas à luz da transformação digital e da conduta do governo aberto, assim como devem-se aprimorar os sistemas públicos de compras eletrônicas.

2.2 Outras abordagens para o crescimento inclusivo

O conceito de crescimento inclusivo surge no contexto da discussão na literatura sobre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento pró-pobre. O conceito de crescimento pró-pobre emerge da preocupação em garantir que os processos de crescimento beneficiem as pessoas mais pobres, levando em conta as implicações distributivas desses processos. A ideia central é que o crescimento econômico não é, em si, favorável aos mais pobres, por isso é necessário calibrar os processos de crescimento para que haja um crescimento em favor dessa parcela da população (Kakwani, Khandker e Son, 2004). O debate sobre o tema está relacionado à definição do que é o crescimento pró-pobre e como medi-lo. Basicamente, há duas definições competidoras: uma focaliza a redução da pobreza, considerando crescimento pró-pobre qualquer episódio de crescimento que resulte na diminuição da taxa de pobreza; enquanto a outra se concentra no aumento da renda dos mais pobres em relação à dos mais ricos, exigindo que a renda dos pobres cresça mais do que a dos ricos (Ramos e Ranieri, 2013).

Assim, o conceito de crescimento inclusivo surgiu como um complemento ao conceito de crescimento pró-pobre, que estava focado principalmente na distribuição de renda. O termo inclusivo foi usado para caracterizar episódios de crescimento que tinham impactos positivos em grupos étnicos, de gênero e regiões geográficas diferentes (Klasen, 2010; Ramos e Ranieri, 2013; Rauniyar e Kanbur, 2010). A noção de participação e benefício das pessoas no processo de crescimento também foi enfatizada. No entanto, não há uma definição clara de crescimento inclusivo e o conceito é frequentemente usado de forma intercambiável com o de crescimento pró-pobre, o que dificulta o entendimento e a medição do progresso (Ramos e Ranieri, 2013). Algumas definições de crescimento inclusivo estão restritas à redução da pobreza monetária, enquanto outras incorporam dimensões não relacionadas à renda. Por isso, é importante distinguir crescimento inclusivo de desenvolvimento inclusivo, sendo este último mais abrangente e envolvendo melhorias em dimensões não relacionadas à renda (Ramos e Ranieri, 2013).

Ramos, Ranieri e Lammens (2013) sugeriram medir a inclusão do crescimento econômico. Esse conceito é ligeiramente diferente do utilizado em índices anteriores, uma vez que visa medir o impacto do processo de crescimento em termos de inclusão e omite a quantidade de crescimento alcançado. Seguindo a definição de crescimento inclusivo como um processo que melhora o compartilhamento de benefícios e a participação, apontam-se três indicadores na análise: pobreza de renda, desigualdade (como *proxy* para a dimensão de compartilhamento de benefícios) e razão emprego/população (como *proxy* para a participação). O índice dá destaque à pobreza e à desigualdade, que têm sido consistentemente os indicadores centrais do crescimento pró-pobre e inclusivo, combinando-os com o indicador de emprego para contabilizar a dimensão de participação.

Os indicadores de crescimento inclusivo propostos por Ramos, Ranieri e Lammens (2013) são considerados pela OCDE, que amplia esse conceito incluindo outros indicadores que abrangem múltiplos aspectos do crescimento inclusivo. A OCDE inclui, além destes, outros indicadores que medem a inclusão no mercado de trabalho, distribuição de serviços básicos como educação e saúde e inclusão de gênero. Ademais, a organização aborda questões relacionadas à inclusão política e econômica, bem como a inclusão de pequenas e médias empresas (PMEs). Tais aspectos serão examinados em maior profundidade na seção subsequente.

3 OS INDICADORES DE CRESCIMENTO INCLUSIVO DA OCDE

A OCDE identificou quatro grupos de indicadores principais para medir o crescimento inclusivo em seu relatório *Opportunities for All: a framework for policy action on inclusive growth* (OECD, 2018a). Esses grupos são descritos a seguir.

- 1) Crescimento e garantia de partilha equitativa dos benefícios do crescimento: este grupo de indicadores ajuda a verificar se a economia está crescendo e se os padrões de vida estão aumentando para diferentes grupos da população, definidos em termos de renda, idade e região de residência.
- 2) Mercados inclusivos e funcionais: esta categoria analisa a estrutura e o funcionamento da economia e dos mercados como os principais impulsionadores do crescimento e da inclusão. Considera os mercados de produtos e de trabalho, tanto sob o aspecto de eficiência quanto de equidade. Ela fornece uma compreensão das principais forças econômicas que sustentam os padrões de vida das pessoas. Esses indicadores medem o nexo entre produtividade e inclusão em um nível mais granular, por exemplo, em nível de gênero, setorial e geográfico.
- 3) Oportunidades iguais e fundamentos da prosperidade futura: analisa-se a distribuição de componentes de bem-estar não econômicos selecionados, como saúde, educação, habilidades socioemocionais, qualidade de vida ambiental e cuidados infantis. Esses elementos capturam as oportunidades das pessoas para melhorar o bem-estar e participar da economia e da sociedade.
- 4) Governança: este grupo reflete uma abordagem de todos os níveis de governo para monitorar a eficiência e capacidade de resposta do governo.

A tabela 1 apresenta os indicadores considerados em cada um desses grupos. Vale ressaltar que, dos indicadores de crescimento inclusivo da OCDE, nenhum deles é composto, que sintetize a informação de subindicadores. Por isso, a análise dos indicadores de crescimento inclusivo é mais direta, não sendo necessário considerar a ponderação dos subindicadores que compõem um indicador complexo. Na tabela 1 são descritos os indicadores de crescimento inclusivo por subgrupo.

TABELA 1
Brasil e OCDE: indicadores de crescimento inclusivo

Grupo de indicadores	Indicador	Unidade de medida	Média OCDE	Brasil
Crescimento e garantia de partilha equitativa dos benefícios do crescimento	PIB <i>per capita</i>	Dólar <i>per capita</i>	41.694,00	13.485,00
	Mediana da renda	Dólar	24.070,60	6.941,70
	S80/S20 ¹	Razão entre a renda média dos 20% mais ricos e os 20% mais pobres	5,5	14,5
	Taxa de pobreza	Porcentagem da população com menos de 50% da renda mediana	0,1	0,2
	Mortalidade por poluição do ar	Mortes por 1 milhão de habitantes	275,2	206,6
	Expectativa de vida	Número de anos de vida	80,6	76,1

(Continua)

(Continuação)

Grupo de indicadores	Indicador	Unidade de medida	Média OCDE	Brasil
Mercados inclusivos e funcionais	Produtividade anual do trabalho	Dólar PPC	99.799,00	32.372,30
	Taxa de emprego	Razão de empregados sobre população	67,8	59,0
	Dispersão de ganhos	Razão do salário dos 10% mais ricos em relação aos 10% mais pobres	3,3	4,6
	Diferença salarial de gênero	Diferença percentual de renda entre homens e mulheres	11,9	6,3
	Acesso digital	Porcentagem de empresas	44,6	62,2
	Empréstimos a PMEs	Porcentagem dos empréstimos	49,0	41,7
Oportunidades iguais e fundamentos da prosperidade futura	Variação no desempenho escolar explicada pelo <i>status</i> socioeconômico	Porcentagem do desempenho	12,0	14,0
	Taxa de inscrição em creches	Porcentagem das crianças entre 0 e 2 anos na creche	36,5	21,0
	Jovens não empregados nem em educação	Porcentagem dos jovens entre 18 e 24 anos	6,7	13,1
	Alunos resilientes	Porcentagem de alunos	11,3	10,0
Governança	Confiança no governo	Porcentagem da população que confia no governo	50,7	36,0
	Participação eleitoral	Porcentagem da população com idade para votar	69,0	79,0
	Participação feminina na política	Porcentagem de mulheres ocupadas em cargos eletivos	33,8	17,7

Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.
Nota: 1 "S" é uma abreviação para *share*, em inglês, forma como a OCDE apresenta esse indicador.
Obs.: PPC – paridade do poder de compra.

A temática de desigualdade e crescimento inclusivo tem se tornado cada vez mais relevante para o Brasil, principalmente diante da grande disparidade econômica e social existente no país (Souza, 2018). A desigualdade de renda no Brasil é uma das maiores do mundo. De acordo com dados mais recentes da OCDE, o coeficiente de Gini do Brasil em 2020 foi 51,8, o que é bastante elevado em comparação com a média dos países da OCDE, que é 31,5 (OECD, 2023). O coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade que varia de zero a um, sendo zero a situação em que todos os indivíduos têm a mesma renda e um a situação em que um único indivíduo detém toda a renda. Quanto mais próximo de um, maior é a desigualdade.

É importante ressaltar que há variações significativas nos níveis de desigualdade entre os países-membros da OCDE. Alguns deles têm níveis semelhantes ao Brasil, enquanto outros apresentam níveis muito mais baixos. No entanto, a maioria desses países tem um coeficiente de Gini menor do que o Brasil. Isso indica que a desigualdade de renda no Brasil é uma questão que precisa ser enfrentada de maneira efetiva para que o país possa atingir níveis mais justos e equitativos de

distribuição de renda. O roteiro de acesso do Brasil à OCDE (OECD, 2022c) também destacou o tema como um dos assuntos de grande relevância a ser enfrentado pelo país visando acessar a OCDE, conforme pode ser identificado na lista de princípios fundamentais de acesso para comitês da OCDE nos itens a seguir.

Comitê de Política Educacional

- garantir a qualidade e efetividade dos programas de educação e treinamento, e melhorar a qualidade dos resultados de aprendizagem;
- promover a igualdade de oportunidades educacionais, garantindo o acesso e o sucesso em uma educação de qualidade para todos.

Comitê de Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais

Garantir que políticas e instituições relacionadas ao mercado de trabalho, treinamento, proteção social e migração estejam em vigor para facilitar o ajuste econômico e promover a prosperidade econômica inclusiva e sustentável para todos por meio de:

- políticas e instituições adequadas de mercado de trabalho e formação, bem como sistemas de relações industriais em conformidade com a Estratégia de Empregos da OCDE de 2018;
- políticas para melhorar as oportunidades de emprego para grupos sub-representados e vulneráveis (por exemplo, não qualificados, pessoas com deficiência, jovens e idosos), bem como políticas para promover o diálogo social, inclusão no mercado de trabalho e transição do emprego informal para o formal;
- políticas para promover a igualdade de gênero no emprego e remuneração, bem como na formação e acesso à proteção social;
- políticas para promover as oportunidades econômicas, de emprego e sociais para todos os grupos de jovens;
- políticas para promover a inclusão social e no mercado de trabalho de pessoas com deficiências e problemas de saúde mental;
- políticas financeira e socialmente sustentáveis para promover a integração social e a coesão, incluindo políticas de renda de aposentadoria, apoio a famílias com crianças e medidas projetadas para ajudar pessoas sem emprego e outros grupos vulneráveis a combater a pobreza e encontrar empregos produtivos e recompensadores;
- governança eficaz dos sistemas de mercado de trabalho e proteção social, incluindo a capacidade de monitorar a implementação de políticas e analisar e avaliar os resultados alcançados;
- políticas para garantir o pleno respeito dos direitos trabalhistas e o exercício completo dos direitos trabalhistas individuais e coletivos, incluindo por meio de inspeção do trabalho efetiva, com ênfase particular nos direitos trabalhistas fundamentais, incluindo os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho da OIT [Organização Internacional do Trabalho];

- políticas para combater todas as formas de discriminação em todas as áreas da vida econômica e social do país;
- políticas para melhor gerenciar os fluxos migratórios e promover a integração social e no mercado de trabalho de imigrantes e seus filhos, bem como políticas para aproveitar as habilidades dos emigrantes para apoiar o crescimento econômico.

Comitê de Saúde

- a capacidade do sistema de saúde em fornecer serviços seguros, centrados nas pessoas e adequados, incluindo acesso a cuidados de saúde preventivos e tratamentos médicos, a todos os grupos sociais de maneira transparente e oportuna (...) (OECD, 2022c, p. 20-21, tradução nossa).

Diante disso, torna-se fundamental a utilização de indicadores que possam mensurar adequadamente os níveis de desigualdade e crescimento inclusivo no Brasil. Os indicadores fornecidos pela OCDE sobre crescimento inclusivo oferecem algumas dimensões do crescimento inclusivo, abordando temas relacionados com a inclusão no mercado de trabalho, educacional, de gênero e de oportunidades.

Como o tema de crescimento inclusivo é transversal a vários outros temas, e os indicadores analisados pela OCDE são concisos, a seleção dos indicadores baseou-se apenas na disponibilidade de dados comparáveis para o Brasil. Para fazer essa seleção, os autores analisaram previamente os dados dos dezenove indicadores disponíveis para o Brasil dos 24 indicadores de crescimento inclusivo propostos pela OCDE. Aqueles para os quais a OCDE não apresenta dado (critério 1) e que não são possíveis de serem estimados a partir de outra fonte de dados no país (critério 2) foram retirados da seleção de indicadores selecionados. Com isso, a lista final de indicadores que serão analisados neste texto é a que consta no quadro 1.

QUADRO 1
Indicadores de crescimento inclusivo selecionados com base no primeiro e segundo critério

Grupo de indicadores	Indicador
Indicadores de crescimento e garantia de partilha equitativa dos benefícios do crescimento	Crescimento do PIB <i>per capita</i> (porcentagem)
	Nível e crescimento médio da renda (porcentagem; dólar PPC)
	Razão entre a renda média dos 20% mais ricos e os 20% mais pobres (S80/S20) e sua participação na renda (proporção)
	Expectativa de vida ao nascer (número de anos de vida)
	Mortalidade por poluição do ar (mortes por 1 milhão de habitantes)
	Taxa de pobreza relativa (porcentagem)

(Continua)

(Continuação)

Grupo de indicadores	Indicador
Indicadores de mercados inclusivos e funcionais	Nível e crescimento anual da produtividade do trabalho (porcentagem; dólar PPC)
	Taxa de emprego em relação à população (porcentagem)
	Dispersão de ganhos (razão interdecis)
	Diferença salarial feminina (porcentagem)
	Acesso digital – empresas que usam serviços de computação em nuvem (porcentagem)
	Empréstimos a PMEs no total de empréstimos a empresas (porcentagem)
Indicadores de oportunidades iguais e fundamentos da prosperidade futura	Variação no desempenho em ciências explicada pelo <i>status</i> socioeconômico dos alunos (porcentagem)
	Taxa de inscrição em serviços de educação e cuidados na primeira infância (crianças de 0 a 2 anos) (porcentagem)
	Jovens não empregados nem em educação e formação (18 a 24 anos) (porcentagem)
	Alunos resilientes (porcentagem)
Indicadores de governança	Confiança no governo (porcentagem)
	Participação eleitoral (porcentagem)
	Participação política feminina (porcentagem)

Fonte: OECD (2018a).
Elaboração dos autores.

Cinco indicadores foram eliminados com base no segundo critério: i) a parcela de riqueza de 40% na base e de 10% no topo; ii) o percentual de emprego involuntário de meio período; iii) o coeficiente da correlação de resultados de ganhos entre gerações; iv) a proporção percentual de adultos com pontuação abaixo do nível 1 em alfabetização e matemática; e v) a diferença de expectativa de vida regional.

A seguir iremos analisar a metodologia empregada pela OCDE na construção desses indicadores selecionados em relação à realidade do Brasil, isto é, se essas metodologias são adequadas para a realidade brasileira e se os dados disponíveis para o Brasil permitem o cálculo desses indicadores. Os indicadores também serão recalculados utilizando as fontes de dados apresentadas pela OCDE, e o resultado será comparado com o valor apontado pelas estatísticas da organização para o Brasil e para outros países-membros.

4 METODOLOGIA E FONTE DOS INDICADORES DE CRESCIMENTO INCLUSIVO DA OCDE

Nesta seção, será realizada uma avaliação metodológica dos indicadores selecionados para os dados brasileiros, incluindo a sua adequação à realidade brasileira. A avaliação metodológica é uma etapa crucial para garantir a validade e confiabilidade dos indicadores, bem como para identificar possíveis limitações e desafios na

coleta e análise de dados. Para começar, é importante considerar que a adequação dos indicadores à realidade brasileira depende de vários fatores, como a disponibilidade de dados confiáveis e atualizados, a relevância dos indicadores para a realidade socioeconômica e ambiental do país e a compatibilidade dos indicadores com a cultura e a geografia brasileiras.

4.1 Indicadores de crescimento e garantia de partilha equitativa dos benefícios do crescimento

Nesta subseção, serão abordadas as metodologias e fontes de dados utilizadas para a elaboração dos indicadores de crescimento e garantia de partilha equitativa dos benefícios do crescimento.

4.1.1 Nível e crescimento do PIB *per capita*, a preços constantes de 2015

O PIB é uma medida amplamente utilizada para avaliar a produção econômica de um país. A OCDE utiliza o PIB *per capita*, que é o valor do PIB dividido pelo total da população residente do país, como um dos indicadores de crescimento inclusivo, que capta a riqueza do país relativa à população. O Sistema de Contas Nacionais (System of National Accounts – SNA) de 2008 define o PIB como o valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos em um país durante um determinado período (European Commission *et al.*, 2009).

O SNA de 2008 (European Commission *et al.*, 2009) trata de um conjunto de regras e diretrizes estabelecidas pelas Nações Unidas para padronizar a medição da atividade econômica em todo o mundo, permitindo a comparação entre países. Ele é usado por muitos países e organizações internacionais, incluindo a OCDE,⁵ para produzir dados comparáveis sobre o PIB.

Os dados das contas nacionais para o Brasil são obtidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão oficial que produz as estatísticas nacionais oficiais e as disponibiliza ao público. O último dado disponível para o país é de 2020. A fonte utilizada pela OCDE já é o dado oficial do Brasil, calculado pelo IBGE, que desde 2015 compila os dados de acordo com o SNA de 2008, portanto a fonte utilizada é a correta. Na seção 5 serão analisados os dados do Brasil em relação aos países da OCDE.

5. A OCDE utiliza dados de PIB preparado a partir de estatísticas reportadas à OCDE pelos países-membros em suas respostas ao questionário anual de contas nacionais. O PIB por despesas a preços correntes é ajustado para variações sazonais pela OCDE, usando o método Time Series Regression with ARIMA Noise, Missing Observations and Outliers-Signal Extraction in ARIMA Time Series (Tramo-Seats). Já os dados de volume são corrigidos para variações sazonais pelas fontes nacionais, utilizando o método X12-ARIMA.

4.1.2 Nível e crescimento da mediana da renda, S80/S20 e taxa de pobreza relativa

A OCDE utiliza as informações coletadas pela Income Distribution Database (IDD) – ou Base de Dados de Distribuição de Renda, em tradução livre – para analisar diversos indicadores, sendo três indicadores de crescimento inclusivo: nível e crescimento médio da renda, razão entre a renda média dos 20% mais ricos e os 20% mais pobres (S80/S20) e sua participação na renda e taxa de pobreza relativa, que serão analisados conjuntamente nesta subseção.

A IDD contém informações sobre setenta indicadores classificados em quatro categorias: níveis de renda, desigualdade, pobreza e população. Cada medida é apresentada para três grupos populacionais diferentes: i) a população inteira; ii) a população em idade ativa (18 a 65 anos); e iii) aqueles em idade de aposentadoria (66 anos ou mais). Em relação à desigualdade de renda, o banco de dados relata sete medidas: o coeficiente de Gini para a distribuição da renda disponível equivalente do domicílio (pós-impostos e transferências), o coeficiente de Gini antes de impostos e transferências, as razões de décimos de renda nos percentis P90/P10, P90/P50 e P50/P10, a relação de compartilhamento de quintil de renda S80/S20 e a relação de compartilhamento de décimo de renda S90/S10.

Os dados na IDD são coletados por meio de um questionário idêntico entregue aos especialistas nacionais em cada país. Normalmente, os consultores nacionais selecionados para o projeto são especialistas em uma agência governamental responsável por realizar a pesquisa domiciliar e/ou produzir estatísticas distributivas nacionais. O questionário coleta estatísticas resumidas calculadas a partir dos microdados da principal pesquisa domiciliar (ou outra fonte) de cada país. Esses cálculos devem ser realizados pelo consultor de acordo com um determinado protocolo. Os questionários respondidos, que incluem tabulações com metadados com as características das pesquisas subjacentes, são então verificados pela OCDE quanto a omissões, erros e consistência. Assim, pode-se dizer que a IDD busca esforços para produzir resultados harmonizados a partir do conjunto existente de pesquisas de domicílio (ou outros instrumentos de dados).

A comparabilidade entre países na IDD é afetada quando países europeus que não utilizam a pesquisa European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-Silc) são incluídos, assim como países da OCDE que não possuem um quadro comum. Para esses países, a harmonização é realizada *ex post*, sem um quadro padrão *ex ante*, o que limita a comparabilidade devido às restrições impostas pelos desenhos das pesquisas.

Embora a IDD utilize definições e conceitos padronizados com o objetivo de produzir indicadores comparáveis de desigualdade de renda, é difícil alcançar uma plena comparabilidade, pois cada país lida com pequenos problemas no processamento da pesquisa domiciliar de maneiras diferentes. Isso inclui tratamento

de informações faltantes, valores extremos, respostas inconsistentes, entre outros. Apesar desses desafios, a comparabilidade na IDD é relativamente alta em relação a bancos de dados globais que incluem países em desenvolvimento, graças ao método de coleta de dados padronizado e à exigência de estimar a desigualdade sobre uma variável de bem-estar comum bem especificada, além da semelhança das fontes de dados subjacentes na maioria dos países, especialmente na União Europeia.

Os indicadores de crescimento inclusivo analisados nesta subseção (nível e crescimento médio da mediana da renda, S80/S20 e taxa de pobreza relativa) pertencem aos indicadores distributivos na IDD. As estatísticas distributivas são restritas à dimensão de renda. Em particular, a *proxy* para bem-estar individual usada no banco de dados é a renda disponível equivalente da família, que é construída dividindo a renda disponível da família pela raiz quadrada do tamanho da família. Por sua vez, a renda disponível da família é obtida pela adição da renda disponível em dinheiro de cada membro da família. A renda disponível equivalente para cada indivíduo i do domicílio j pode ser calculada conforme as equações (1), (2), (3) e (4).

Renda primária equivalente:

$$PI_{ij} = E_{ij} + KI_{ij} + SEI_{ij} + (TRROT_{ij} - TRPOT_{ij}) \quad (1)$$

Renda de mercado equivalente:

$$MI_{ij} = PI_{ij} + TRRER_{ij} \quad (2)$$

Renda bruta equivalente:

$$GI_{ij} = MI_{ij} + TRRSS_{ij} - TRPER_{ij} \quad (3)$$

Renda disponível equivalente:

$$DI_{ij} = GI_{ij} - TA_{ij} \quad (4)$$

Ou:

$$DI_{ij} = E_{ij} + KI_{ij} + SEI_{ij} + TRR_{ij} - TRP_{ij} \quad (4.1)$$

As variáveis que compõem as equações são descritas a seguir.

- 1) E : renda do empregado, incluindo salários, bônus em dinheiro, gorjetas, comissões e honorários de diretores, bônus de participação nos lucros e outras formas de remuneração vinculada ao lucro, ações oferecidas como parte da remuneração do empregado, bens e serviços gratuitos ou subsidiados pelo empregador, indenização e pagamento de rescisão. O pagamento de licença médica pelo seguro social também deve ser incluído.

- 2) *KI*: renda de capital e propriedade, incluindo renda de ativos financeiros (líquidos de despesas), ativos não financeiros (líquidos de despesas) e *royalties*. Renda regular de planos de pensão privada e esquemas de seguro de vida também devem ser incluídos neste componente de renda. De acordo com o Manual de Camberra de 2011, ganhos de capital não devem ser incluídos em *KI* (Unece, 2011).
- 3) *SEI*: renda de autoemprego, incluindo lucros e perdas de empresas não incorporadas, bem como bens produzidos para consumo próprio (líquidos dos custos dos insumos). A inclusão desta última variável visa ajustar o conceito de renda da OCDE às realidades de países de renda média (como Brasil, África do Sul e outros), onde a agricultura de subsistência representa uma fonte significativa de renda para pessoas no fundo da distribuição.
- 4) *TRR*: transferências correntes recebidas, incluindo transferências da seguridade social (engloba benefícios de acidentes e invalidez, benefícios em dinheiro para idosos, benefícios de desemprego, subsídios de maternidade, auxílios familiares e/ou infantis, todos os benefícios com foco na população de baixa renda e assistência social, abrangendo transferências em espécie dadas para um fim específico, como vales-alimentação), transferências de seguro social relacionadas ao emprego, bem como transferências em dinheiro de instituições sem fins lucrativos e outras famílias. Este item é composto por três subitens:
 - a) *TRRSS*: transferências correntes recebidas da seguridade social;
 - b) *TRRER*: transferências correntes recebidas de esquemas de seguro social relacionados ao emprego (por exemplo, pensões ocupacionais), os quais atendem pelo menos a uma das seguintes condições: i) a participação é obrigatória; ii) o esquema é coletivo; e iii) o empregador contribui em nome do empregado; e
 - c) *TRROT*: transferências correntes recebidas de instituições sem fins lucrativos e outros domicílios particulares, como pensões alimentícias.
- 5) *TRP*: transferências correntes pagas, incluindo impostos diretos sobre renda e riqueza, contribuições à seguridade social pagas pelos domicílios, contribuições aos esquemas de seguro social relacionados ao emprego e transferências correntes pagas tanto a outros domicílios quanto a instituições sem fins lucrativos. Impostos sobre ganhos de capital realizados devem ser excluídos dos impostos sobre a riqueza quando possível. Os valores das transferências pagas devem ser relatados no questionário da OCDE com um sinal negativo. A variável *TRP* pode ser segmentada em três itens:

- a) *TA*: impostos diretos sobre a renda e a riqueza pagos pelos domicílios (líquidos de reembolsos), assim como as contribuições pagas pelos domicílios aos esquemas públicos de seguridade social;
- b) *TRPER*: contribuições pagas pelos domicílios aos esquemas de seguro social relacionados ao emprego (conforme definido anteriormente); e
- c) *TRPOT*: transferências correntes pagas pelos domicílios a instituições sem fins lucrativos e outros domicílios particulares, como pensões alimentícias.

Uma vez calculada a renda disponível equivalente, é possível calcular os indicadores apresentados na IDD, aplicando as respectivas fórmulas. A seguir, as fórmulas dos indicadores de crescimento inclusivo incluídos na IDD e analisados nesta subseção são apresentadas.

- 1) Mediana da renda: a mediana é um conceito estatístico que representa o valor central de um conjunto de dados. É o valor que separa a metade superior dos dados da metade inferior, quando eles são ordenados em ordem crescente ou decrescente. Em outras palavras, é o valor de renda que divide o conjunto de rendas em duas partes iguais.
- 2) $S80/S20$: a relação $S80/S20$ é a proporção da renda média do quintil superior em relação à renda média do primeiro quintil.
- 3) Taxa de pobreza relativa: a pobreza relativa é medida estabelecendo um limite de pobreza como uma porcentagem da renda disponível mediana em termos nominais. À medida que a renda mediana muda ao longo do tempo, o limite de pobreza relativa também muda. Existem dois limites utilizados para medir a pobreza relativa: o primeiro é estabelecido em 50% da renda disponível equivalente mediana de toda a população, enquanto o segundo é estabelecido em 60% dessa renda. Neste estudo vamos focalizar o primeiro deles, de 50% da renda disponível equivalente mediana.

A IDD possui dados para o Brasil, coletados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD Contínua), uma pesquisa domiciliar amostral realizada trimestralmente pelo IBGE. Os dados do Brasil estão disponíveis na OCDE para 2006, 2009, 2011, 2013 e 2016, último ano disponível. Na PNAD Contínua, a renda domiciliar é medida como a soma da renda de todas as fontes recebidas por todos os membros da família que residem no mesmo domicílio (excluindo pensionistas, empregados domésticos e seus parentes). Ademais, a PNAD Contínua pergunta aos respondentes sobre sua renda bruta sem nenhum imposto pago (sem informações separadas sobre o valor total de impostos pagos). A OCDE estima a renda disponível do Brasil a partir desses dados da pesquisa

nacional, com base no modelo de microsimulação⁶ brasileiro (Brazilian Household Microsimulation System – BRAHMS) aplicado aos registros originais da PNAD Contínua para estimar o valor dos impostos pagos. A metodologia aplicada é complexa e não replicável, o que impede a sua estimativa. Além disso, há estimativas de renda disponível mais recentes para o país que poderiam ajudar a atualizar a metodologia.

No quadro 2 são resumidas as características da PNAD Contínua e possíveis limitadores da base de dados utilizada.

BOX 1

Outros indicadores utilizados para medir pobreza

Existem várias formas comuns de medir a pobreza no mundo. Uma delas é a linha de pobreza absoluta, que estabelece um limiar abaixo do qual uma pessoa é considerada extremamente pobre. Esse critério é frequentemente baseado no valor necessário para satisfazer as necessidades básicas, como alimentação, moradia e saúde. Existem diferentes linhas de pobreza absoluta estabelecidas por organizações internacionais, como o Banco Mundial. Uma linha comumente utilizada pelo Banco Mundial é de US\$ 1,90 por dia, que é considerada a linha de pobreza extrema. Essa medida é baseada no valor necessário para atender às necessidades básicas de alimentação, moradia e saúde em países de baixa renda. No entanto, é importante destacar que as linhas de pobreza absoluta podem variar dependendo do nível de desenvolvimento e dos custos de vida de cada país ou região específica.

Algumas medidas incorporam indicadores multidimensionais, levando em consideração aspectos como educação, acesso a serviços básicos, emprego e qualidade de vida. A medição da pobreza multidimensional busca ir além da abordagem unidimensional baseada apenas na renda, considerando uma variedade de dimensões e indicadores que afetam a qualidade de vida das pessoas. Essa abordagem reconhece que a pobreza não se limita apenas à falta de recursos financeiros, mas também está relacionada a privações em várias áreas da vida, como educação, saúde, habitação, acesso a serviços básicos, entre outras. Uma das principais metodologias para calcular a pobreza multidimensional é o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). O IPM é uma medida estatística que combina diferentes indicadores de privação em várias dimensões, atribuindo pesos diferentes a cada um deles. Esses indicadores podem incluir acesso à educação, nutrição, saneamento básico, água potável, eletricidade, moradia adequada, entre outros.

Outra abordagem é a medição da pobreza relativa, que compara a renda ou o padrão de vida de uma pessoa com a média da população. Essa perspectiva considera a desigualdade econômica e social, buscando identificar grupos que estejam em desvantagem em relação aos demais, como o indicador adotado pela OCDE. Essas diversas formas de medir a pobreza são essenciais para identificar a magnitude do problema, monitorar seu progresso ao longo do tempo e direcionar políticas públicas eficazes para reduzir a desigualdade e melhorar as condições de vida das pessoas em situação de pobreza.

Elaboração dos autores.

QUADRO 2

Análise da adequação da PNAD Contínua para o cálculo da renda disponível equivalente

Elemento constitutivo	Dados da PNAD Contínua
Cobertura	População residente em unidades domiciliares (domicílios particulares e unidades habitacionais em coletivos). Desde 2004, a pesquisa cobre todas as áreas do Brasil, incluindo as áreas rurais da região Norte, que antes não eram incluídas na pesquisa.
Amostragem	Amostragem probabilística em três estágios: municípios (unidades primárias), grupos baseados no censo (unidades secundárias) e domicílios (unidades terciárias).
Tamanho da amostra	A amostra da PNAD Contínua em 2012 consistiu em 147.203 domicílios, com 362.451 indivíduos.
Erro de não resposta	Dos domicílios ocupados selecionados, 2,7% não foram entrevistados.
Ano ao qual a renda se refere	De 1976 a 2016.

(Continua)

6. Para detalhes da metodologia de microsimulação, conferir Immervoll *et al.* (2006).

(Continuação)

Elemento constitutivo	Dados da PNAD Contínua
Quebra na série	A pesquisa não foi realizada em 1970, 1980, 1991, 2000 (anos censitários) e 1994.
Domicílio	Na pesquisa, três unidades são identificadas: um domicílio (lugar de residência estruturalmente separado e independente, composto por um ou mais cômodos); uma unidade domiciliar (um domicílio particular para acomodação de uma pessoa ou um grupo de pessoas relacionadas por parentesco, serviço doméstico ou normas de coabitação, ou uma unidade de alojamento em um domicílio coletivo; membros são definidos como pessoas que usam o domicílio como sua residência usual e, na data da entrevista, estavam presentes ou temporariamente ausentes por um período não superior a doze meses); uma família (um grupo de pessoas ligadas por parentesco, dependência doméstica ou normas de coabitação vivendo na mesma unidade domiciliar, bem como pessoas que vivem sozinhas em uma unidade domiciliar).
Intervalo de tempo em que a renda é avaliada	Mensalmente.
Definição de renda	Os valores de renda foram coletados brutos de impostos e contribuições. Não inclui aluguéis imputados.

Fonte: Balestra *et al.* (2018).
Elaboração dos autores.

BOX 2
Medindo o topo da distribuição de renda

Os rendimentos dos mais ricos estão em evidência desde o início da crise financeira global em 2007-2008. Recentemente, uma série de trabalhos tem se concentrado na evolução de longo prazo dos rendimentos mais elevados (Atkinson, Piketty e Saez, 2011). Esses estudos mostram que os rendimentos mais elevados cresceram muito mais rapidamente do que outros rendimentos nas últimas décadas, tanto em países desenvolvidos como em países emergentes (Burkhauser *et al.*, 2012; Föster, Llana-Nozal e Nafilyan, 2014). Esse fenômeno apresenta problemas consideráveis na medição da desigualdade de renda e, em maior medida, da desigualdade de riqueza, devido à sua concentração muito maior.

As estimativas de desigualdade de renda geralmente são derivadas de pesquisas de renda e despesas familiares. Essas pesquisas têm várias limitações quando se trata da representação e precisão dos rendimentos mais elevados relatados. Essas limitações incluem questões relacionadas à amostragem (sub-representação dos muito ricos), coleta de dados (não resposta de unidades, não resposta de itens, sub-relato de itens e outros erros de medição) e preparação de dados (corte superior ou censura, fornecimento de subamostras) (Atkinson, Piketty e Saez, 2011). Essas pesquisas fornecem medidas precisas da renda mediana e da pobreza, mesmo quando os dados sobre os rendimentos mais elevados são pobres ou totalmente ausentes. No entanto, para a estimativa da desigualdade de renda, ter bons dados sobre os rendimentos mais elevados é crucial.

Dados de arquivos fiscais são mais adequados para capturar os rendimentos dos muito ricos, embora não estejam isentos de limitações. Em primeiro lugar, muitos países enfrentam problemas de evasão fiscal e elisão fiscal, levando à subdeclaração de renda. Em segundo lugar, a renda isenta de impostos, como benefícios fiscais ou aluguel imputado, é deixada de fora da análise baseada em dados fiscais (por exemplo, se uma parcela crescente de renda de capital for isenta de impostos ou sujeita a um imposto retido na fonte, isso pode afetar a análise de compartilhamentos de renda mais elevados). Em terceiro lugar, os dados de declarações fiscais podem fornecer um quadro preciso para os rendimentos mais elevados, mas permanecem silenciosos sobre como esses rendimentos se encaixam na distribuição geral.

Uma abordagem que recentemente ganhou considerável adesão é estimar a cauda superior da distribuição de renda usando dados de registros fiscais de renda e, em seguida, combinar isso com uma medida de desigualdade de pesquisas familiares para obter uma estimativa da distribuição de renda “completa” (Jenkins, 2017). Todavia, é preciso combinar dados de pesquisas familiares e registros fiscais, e estes últimos nem sempre estão publicamente disponíveis.

Ruiz e Woloszko (2016) sugerem que levar em conta os rendimentos mais altos pode resultar em um aumento significativo no nível de desigualdade de renda medida por meio de pesquisas domiciliares. De acordo com essa estimativa, em 2011 o coeficiente de Gini corrigido para os rendimentos mais altos foi, em média, 6 pontos percentuais (p.p.) mais alto do que antes da correção, aumentando de 0,31 para 0,37 para o país médio da OCDE; de forma semelhante, a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a dos 10% mais pobres subiu de 10 para 15.

Elaboração dos autores.

4.1.3 Expectativa de vida ao nascer

Para analisar os indicadores de expectativa de vida ao nascer, o relatório da OCDE (OECD, 2018a) fez uso dos dados da sua Health Status Database (HSD). A organização define a expectativa de vida, de acordo com o consenso entre a comunidade científica, como o número médio de anos que uma pessoa, em uma determinada idade, pode esperar viver, assumindo que os níveis de mortalidade específicos por idade permaneçam constantes.⁷ É possível calcular a expectativa de vida para todas as idades, porém as mais comuns são a expectativa de vida com zero ano, ou ao nascer, e para 40, 60, 65 e 80 anos. O indicador de crescimento inclusivo é a expectativa de vida ao nascer, que capta o contexto do país em termos de longevidade, mas também de mortalidade infantil e de jovens.

O relatório da OCDE traz informações sobre as fontes de dados utilizadas para calcular as estimativas de expectativa de vida em cada um dos países incluídos na HSD. De acordo com o relatório, no caso do Brasil, a fonte de dados utilizada para a expectativa de vida ao nascer foi o World Development Indicators *online*, do Banco Mundial. De acordo com o metadado da base de dados, disponível no *site* do Banco Mundial, eles utilizam como fonte de dados a United Nations World Population Prospects (UNWP). Por sua vez, a UNWP utiliza dados oficiais de expectativa de vida do IBGE, até 2017, e desde então atualiza essas informações utilizando dados de mortalidade de fontes administrativas.

Embora as fontes de dados utilizadas para estimar a expectativa de vida no Brasil não estejam completamente claras, o método adotado no relatório parece ser apropriado. No entanto, é necessário realizar uma avaliação mais aprofundada para verificar se os dados obtidos são compatíveis com outras fontes oficiais de informações sobre a expectativa de vida no país. É importante notar que, como um indicador amplamente utilizado, a metodologia de cálculo da expectativa de vida é bem estabelecida e amplamente aceita pela comunidade científica.

4.1.4 Mortalidade por poluição do ar

Para analisar a taxa de mortalidade por poluição do ar (PM₂) a OCDE utiliza dados da Green Growth Database (GGD).⁸ A base, da própria organização, contém indicadores selecionados para monitorar o progresso em direção ao crescimento verde visando apoiar a formulação de políticas e informar o público em geral. Ela sintetiza dados e indicadores em uma ampla gama de domínios, incluindo uma variedade de bancos de dados da OCDE e fontes de dados externas, e abrange

7. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/data/indicators/life-expectancy-at-birth.html>.

8. Disponível em: [https://data-explorer.oecd.org/vis?df\[ds\]=DisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_GG%40DF_GREEN_GROWTH&df\[ag\]=OECD.ENV.EPI&dq=AUS.A..&pd=2017%2C&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=DisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_GG%40DF_GREEN_GROWTH&df[ag]=OECD.ENV.EPI&dq=AUS.A..&pd=2017%2C&to[TIME_PERIOD]=false).

países-membros e de acesso à OCDE, parceiros-chave (incluindo Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul) e outros países não membros selecionados.

A base de dados considera que mortalidade por poluição do ar é a quantidade total de mortes relacionadas à poluição do ar atribuível à poluição do ar externo. Corresponde à soma das mortes de cada doença para a qual há um risco aumentado devido à poluição do ar externo de material particulado fino e ozônio em nível do solo, segundo o Relatório Global da Carga de Doenças (Global Burden of Disease – GBD) de 2019.⁹ De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a exposição à poluição do ar por micropartículas está associada às seguintes doenças: doença cardíaca isquêmica, acidentes vasculares cerebrais, doença pulmonar obstrutiva crônica, câncer de pulmão, infecção respiratória inferior e diabetes *mellitus* tipo 2.

A OCDE apresenta dados para o Brasil, fornecidos pelo Ministério da Saúde. A metodologia aplicada para o Brasil segue o mesmo padrão para os demais países de que a GBD possui dados, sendo o último dado disponível de 2019.

4.2 Indicadores de mercados inclusivos e funcionais

Nesta subseção, serão abordadas as metodologias e fontes de dados utilizadas para a elaboração dos indicadores de mercados inclusivos e funcionais.

4.2.1 Nível e crescimento anual da produtividade do trabalho

Os dados de produtividade do trabalho foram extraídos da base de dados Productivity and Unit Labour Costs (ULC) da OCDE. Os indicadores apresentados nessa base de dados são baseados principalmente em estatísticas de PIB, população e emprego das contas nacionais anuais da OCDE. As horas trabalhadas são obtidas a partir das contas nacionais anuais da OCDE, da perspectiva do emprego da OCDE e de fontes nacionais.

Os órgãos de estatísticas nacionais preparam estimativas do nível do PIB nominal em moeda nacional, portanto, estimativas não comparáveis internacionalmente. A conversão da taxa de câmbio é um método simples de traduzir o PIB nacional e outros indicadores econômicos em uma moeda comum, o dólar, utilizando a taxa de câmbio média anual. No entanto, as taxas de câmbio não refletem as diferenças no poder de compra entre os países, sendo uma abordagem mais pertinente o uso de PPCs. As PPCs são consideradas uma forma de melhor capturar o verdadeiro valor do que um dólar pode comprar em bens e serviços em qualquer país. Em geral, produtos e serviços são consumidos e produzidos a preços mais baixos em países de baixa renda do que em países de alta renda.

9. Disponível em: <https://ghdx.healthdata.org/gbd-2019>.

As taxas de câmbio não capturam isso, pois não consideram as diferenças de preços entre os países. Portanto, as PPCs são preferidas às taxas de câmbio como método de conversão do PIB baseado em moeda nacional em um denominador comum.

As estimativas do nível do PIB são expressas em dólares internacionais, derivados de PPCs com base no projeto de comparação internacional (International Comparison Program – ICP) do Banco Mundial. As PPCs normalmente estão disponíveis apenas para um ano de referência, sendo o mais recente o de 2017. Essas PPCs são atualizadas usando a variação no deflator do PIB nacional em relação ao deflator do PIB dos Estados Unidos.

Além do PIB, para estimar a produtividade do trabalho é necessário estipular a população que trabalha e o total de horas trabalhadas por esses trabalhadores. O cálculo da produtividade do trabalho é obtido mediante a divisão do PIB pela quantidade de trabalhadores ou pela quantidade de horas trabalhadas, obtendo assim a produtividade por trabalhador ou por hora de trabalho, conforme fórmula (5), em que L pode ser o número de trabalhadores ou o total de horas trabalhadas. Para o Brasil, só está disponível a produtividade por trabalhador, de forma que iremos focalizar esse indicador.

$$\text{Produtividade do trabalho} = \frac{\text{PIB}}{L} \quad (5)$$

A medida preferida de produtividade do trabalho é a produção por hora, uma vez que mede a intensidade do trabalho de forma mais eficaz. Por exemplo, ela ajusta as diferenças no tempo médio de trabalho por pessoa empregada entre países. No entanto, a disponibilidade de dados confiáveis e comparáveis sobre o total de horas trabalhadas é limitada. Por sua vez, as estimativas de produtividade do trabalho com base no PIB por pessoa empregada estão disponíveis para todos os países do banco de dados. Embora seja uma medida relativamente robusta, contudo, não adota correção para empregos de meio período, visto que apenas conta pessoas que estão empregadas. Portanto, o PIB por pessoa empregada é um pouco subestimado em países com uma maior parcela de trabalhadores de meio período, que são principalmente países da OCDE.

A base possui dados para o Brasil até 2019. A fonte de dados indicada para o Brasil na página dos indicadores de produtividade da OCDE é a Conference Board Total Economy Database, que por sua vez utiliza dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV) para PIB e emprego. O Ibre/FGV utiliza a mesma metodologia dos dados oficiais das contas nacionais do IBGE para estimar esses indicadores. Assim, o Brasil possui dados suficientes para estimar esse indicador.

4.2.2 Taxa de emprego em relação à população

A OCDE utiliza dados da sua Employment Database (base de dados de emprego) para calcular a taxa de emprego em relação à população, que é a razão entre o total de empregados e o total da população em idade ativa.¹⁰ A base de dados de emprego é uma fonte abrangente de informações sobre o mercado de trabalho em países-membros e parceiros da OCDE e fornece estatísticas comparáveis sobre emprego, desemprego, salários, horas trabalhadas e outras variáveis relevantes para a análise do mercado de trabalho.

Os dados são coletados por meio de pesquisas nacionais amostrais de emprego em cada país-membro. Os dados de emprego referem-se a pessoas que realizaram algum trabalho durante toda ou parte da semana de referência. Também são incluídas como empregadas aquelas pessoas que não exerceram seu trabalho remunerado durante a semana de referência devido a férias, licença, greve etc.

Considera-se trabalho no exercício da atividade econômica as ocupações destacadas a seguir.¹¹

- 1) Ocupação remunerada em dinheiro, produtos, bens ou benefícios (moradia, alimentação, roupas etc.) na produção de bens e serviços.
- 2) Ocupação remunerada em dinheiro ou benefícios (moradia, alimentação, roupas etc.) em serviço doméstico.
- 3) Ocupação sem remuneração na produção de bens e serviços, realizada durante pelo menos uma hora por semana:
 - a) ajudante de um membro do domicílio que teve trabalho como empregado na produção de bens primários (que inclui as atividades de agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal ou mineral, caça, pesca e aquicultura) ou ajudante de um trabalhador por conta própria ou de um empregador em qualquer atividade;
 - b) ajudante em instituição religiosa, beneficente ou cooperativa; ou
 - c) aprendiz ou estagiário.
- 4) Ocupação desenvolvida durante pelo menos uma hora por semana:
 - a) na produção de bens, do ramo que inclui as atividades de agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal, pesca e aquicultura, para consumo próprio ou para o consumo de pelo menos um membro do domicílio; ou

10. Disponível em: <https://www.oecd.org/employment/emp/employmentdatabase-employment.htm>. Acesso em: 2 abr. 2023.

11. Definições retiradas da página de *labour statistics* da OCDE.

- b) na construção de edifícios, estradas particulares, poços e outras melhorias (exceto apenas trabalhos de reparo) para uso próprio ou para o uso de pelo menos um membro do domicílio.

A OCDE apresenta dados da taxa de emprego para o Brasil até 2021. De acordo com a metodologia do indicador, no caso do Brasil, trabalhadores familiares não remunerados incluem trabalhadores em produção para consumo próprio e trabalhadores em construção para uso próprio, em conformidade com a base de dados da OCDE para *labour statistics*. A organização utilizou como fonte de dados a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e a PNAD Contínua do IBGE. Antes de 2012, a PNAD era utilizada para compor os dados de emprego do Brasil. A partir de 2012, passou a ser utilizada a PNAD Contínua. Conforme visto anteriormente, tanto a PNAD como a PNAD Contínua são fontes valiosas de informações para o acompanhamento das tendências socioeconômicas do país, especialmente em relação ao trabalho e à renda, e, portanto, são as melhores fontes de dados para preencher as informações sobre emprego. Assim, é possível utilizar a metodologia empregada pela OCDE para estimar a taxa de emprego em relação à população para o Brasil. Os dados estão disponíveis até 2021.

BOX 3

Diferenças entre PNAD e PNAD Contínua

Há diferenças importantes entre a PNAD e a PNAD Contínua que impedem a comparação entre elas. A PNAD era realizada na última semana completa de setembro. A PNAD Contínua é uma pesquisa trimestral que também produz dados anuais, acumulando parte da amostra de cada trimestre do ano. Outra diferença entre elas é que de 1981 a 2003 a PNAD cobria todo o país, exceto a área rural de seis Unidades Federativas (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá). A partir de 2004, a PNAD passou a cobrir todo o país.

Em 2013 foi introduzida a pesquisa contínua da PNAD com resultados trimestrais. Os dados atuais são médias anuais dos resultados trimestrais. Os resultados apresentados até 2012 são da PNAD, que era realizada uma vez por ano. Ademais, a PNAD e a PNAD Contínua têm diferenças metodológicas importantes, portanto seus resultados não estão relacionados.

Elaboração dos autores.

4.2.3 Dispersão de ganhos

A dispersão salarial se refere à relação entre os salários dos 10% mais bem remunerados e dos 10% menos remunerados. Essa medida é utilizada para analisar a desigualdade salarial dentro de um país e compará-la com outros países. Quanto maior for a dispersão salarial, maior será a desigualdade de renda. A base de dados da OCDE permite o acesso a esses dados para análises e estudos sobre políticas de redução de desigualdades salariais e promoção de um mercado de trabalho mais justo e equitativo.

De acordo com a OCDE, os seguintes indicadores são baseados em ganhos brutos de empregados em tempo integral por decil de ganhos (limites superiores) relatados no banco de dados de distribuição de ganhos da organização:

- razões de decil de ganhos brutos;
- diferença salarial de gênero (não ajustada);
- diferença salarial por idade; e
- incidência de remuneração baixa e alta.

Os períodos mais comuns de relatórios de pagamento de ganhos são semanais e mensais para 30 dos 37 países. Eles se referem a ganhos horários para outros cinco países e a ganhos anuais para os dois países restantes. A distinção entre empregados em tempo integral e em meio período segue as definições nacionais conforme relatado nas fontes de dados e é documentada nos metadados.¹²

Há dados para o Brasil sobre a dispersão de ganhos na base de dados da OCDE, para 2020 e 2021. Os dados do país são calculados com base nos dados de rendimento bruto da PNAD Contínua. Como mencionado anteriormente, a PNAD Contínua é a fonte oficial para a análise de indicadores do mercado de trabalho, sendo uma fonte apropriada para a análise da dispersão dos ganhos.

4.2.4 Diferença salarial feminina

A mensuração da diferença salarial entre homens e mulheres é crucial para entender a igualdade de gênero no mercado de trabalho. Uma das maneiras de calcular o *gap* salarial de gênero é comparar as medianas dos salários de homens e mulheres (a diferença entre os ganhos medianos de homens e mulheres em relação aos ganhos medianos dos homens, considerando aqueles que trabalham em período integral), metodologia adotada pela OCDE no relatório sobre os indicadores de crescimento inclusivo.

Essa medida é amplamente utilizada em estudos empíricos e fornece uma estimativa da disparidade média entre os gêneros. No entanto, é importante observar que a medida não captura a distribuição completa dos salários, que podem apresentar variações significativas em diferentes pontos da distribuição. Outras abordagens incluem o uso de modelos de regressão que fazem o controle por características observáveis, como nível educacional, experiência profissional, setor de atividade e outros fatores relevantes que podem afetar o salário. Tais modelos podem fornecer uma avaliação mais precisa da diferença salarial de gênero, permitindo a identificação de possíveis discriminações e desigualdades salariais injustificadas.

A metodologia adotada pela OCDE também não considera a diferença de horas trabalhadas entre homens e mulheres, uma vez que esse cálculo é baseado na renda média mensal ou semanal para a maioria dos países para os quais a OCDE estima esse dado. Entretanto, apesar dessas limitações, o indicador do *gap* salarial

12. Disponível em: <https://web-archive.oecd.org/temp/2023-02-07/347200-employmentdatabase-employment.htm>.

de gênero medido pela diferença no salário mediano é eficiente para comparar essa informação ao longo do tempo e entre países. Conforme apresentado no indicador de dispersão salarial, para calcular o *gap* salarial de gênero a OCDE também considera os ganhos brutos de empregados em tempo integral relatados em seu banco de dados de distribuição de ganhos. A distinção entre empregados em tempo integral e em meio período segue as definições nacionais e é documentada nos metadados de cada país.

Embora a OCDE não apresente dados sobre a diferença salarial de gênero para o Brasil, é possível estimar essa diferença utilizando os dados da PNAD Contínua. Como mencionado anteriormente, a PNAD Contínua é a fonte oficial para análise de indicadores de mercado de trabalho no país, sendo apropriada para a análise da disparidade de ganhos entre homens e mulheres. Portanto, é possível utilizar a PNAD Contínua para o cálculo da diferença salarial de gênero no Brasil, o que permitiria a comparação desse indicador com os de outros países da OCDE.

4.2.5 Acesso digital (empresas que usam serviços de computação em nuvem)

O nível de acesso digital que as empresas possuem, ou o acesso às tecnologias da informação e comunicação (TICs), pode ser medido de várias maneiras, uma delas é examinando o uso de serviços de computação em nuvem, conforme metodologia proposta por OECD (2018a). Computação em nuvem refere-se ao uso de servidores remotos hospedados na internet para armazenar, gerenciar e processar dados, em vez de servidores locais ou dispositivos pessoais. A OCDE utiliza dados da Information and Communication Technology Access and Usage by Businesses Database (ICTD).

A ICTD fornece uma seleção de 51 indicadores baseados em uma pesquisa da OCDE sobre o acesso e uso de TIC por empresas. Os indicadores têm duas fontes: i) coleta de dados primários da OCDE em países-membros, países candidatos ou parceiros-chave (Austrália, Brasil, Canadá, Colômbia, Japão, Coreia do Sul, México, Nova Zelândia, Suíça e Estados Unidos); e ii) estatísticas do Eurostat sobre empresas para os países da OCDE que fazem parte do sistema estatístico europeu. Para esses países, os indicadores apresentados na ICTD referem-se ao indicador original publicado pelo Eurostat.

Estão disponíveis no *site* da OCDE para o Brasil os anos de 2015, 2017, 2019 e 2021 do indicador de empresas que usam serviços de computação em nuvem. No Brasil, o questionário na ICTD é implementado pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic), fundado em 2012, atuando sob o sistema da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (United Nations Educational, Scientific and

Cultural Organization – UNESCO), com o objetivo de cooperar com países latino-americanos e lusófonos na África para construir sociedades do conhecimento inclusivas.

Realizada a cada dois anos, a pesquisa ICT Empresas mapeia a incorporação de TIC em empresas brasileiras com dez ou mais pessoas empregadas. A pesquisa também investiga práticas relacionadas ao comércio eletrônico, segurança digital e adoção de tecnologias emergentes, abrangendo diversas características que compõem a economia digital. A coleta de dados para a edição de 2021, conduzida por telefone, ocorreu entre agosto de 2021 e abril de 2022. Foram entrevistadas 4.064 empresas, fornecendo resultados por tamanho, região geográfica e setor econômico (Cetic.br, 2022). A metodologia empregada pelo Cetic segue aquela sugerida pelas Nações Unidas para manter a comparabilidade entre os países, de forma que a metodologia da OCDE e a do Brasil são comparáveis.

4.2.6 Empréstimos a PMEs no total de empréstimos a empresas

A participação dos empréstimos para PMEs no total de empréstimos empresariais capta a alocação de crédito por tamanho de empresa. Os dados para calcular esse indicador são extraídos do *scoreboard* da OCDE sobre financiamento de PMEs e empreendedorismo (OECD, 2022b). A base de dados fornece um quadro abrangente para monitorar o acesso das PMEs e dos empreendedores ao financiamento de longo prazo. Os países da OCDE e alguns parceiros estratégicos apresentam dados para um número de indicadores principais, que medem tendências no financiamento de dívida e capital das PMEs, solvência e medidas políticas pelos governos. Em conjunto, os indicadores do *scoreboard* da OCDE fornecem aos formuladores de políticas e outras partes interessadas um quadro consistente para avaliar as necessidades de financiamento das PMEs estão sendo atendidas, para apoiar o *design* e a avaliação de medidas políticas e para monitorar as implicações das reformas financeiras no acesso das PMEs ao financiamento.

Para a maioria dos países que compõem a base de dados da OCDE, os dados referentes ao financiamento de PMEs são coletados por meio de autoridades monetárias ou órgãos reguladores responsáveis pela supervisão e monitoramento das atividades bancárias, como bancos centrais e agências reguladoras. As informações são fornecidas por especialistas em cada país, que têm acesso às fontes de informação necessárias. Em alguns países, como é o caso do Canadá, as informações sobre o financiamento de PMEs são coletadas por meio de pesquisas amostrais realizadas diretamente com as empresas.

Conforme visto, o indicador da porcentagem de empréstimos a PMEs no total de empréstimos a empresas é a razão entre os empréstimos para PMEs sobre o total de empréstimos para empresas, medida em porcentagem. O empréstimo para

PME é definido como empréstimos de bancos e instituições financeiras a PMEs, montante em aberto (estoques) no final do período, por tamanho de empresa usando a definição nacional de PME ou, se necessário, montantes de empréstimos inferiores a € 1 milhão ou um limite equivalente que seja considerado apropriado caso a caso (OECD, 2022b). Já o empréstimo total para empresas é definido como empréstimos comerciais bancários e de instituições financeiras para todas as empresas não financeiras, montante em circulação (estoques) (OECD, 2022b).

No contexto do Brasil, a OCDE utiliza informações disponibilizadas pelo Banco Central brasileiro, que exerce a função de autoridade reguladora e de monitoração do sistema financeiro. Embora não haja uma definição universal para uma PME e vários critérios possam ser usados, as PMEs geralmente são consideradas empresas não subsidiárias que empregam menos de um determinado número de funcionários. Esse número de funcionários varia de um país para outro. O limite superior mais frequente designado para uma PME é de 250 funcionários, como na União Europeia e no Brasil.¹³ No entanto, alguns países definem o limite em duzentos, enquanto os Estados Unidos consideram as PMEs as empresas com menos de quinhentos funcionários. Assim, é preciso fazer a comparação desse indicador com cautela, dadas as diferentes definições. A OCDE apresenta dados para o Brasil até 2020.

4.3 Indicadores de oportunidades iguais e fundamentos da prosperidade futura

Nesta subseção, serão abordadas as metodologias e fontes de dados utilizadas para a elaboração dos indicadores de oportunidades iguais e fundamentos da prosperidade futura.

4.3.1 Variação no desempenho em ciências explicada pelo *status* socioeconômico dos alunos

Esse indicador busca medir a importância do *status* socioeconômico dos alunos para determinar seu desempenho em ciências, isto é, o coeficiente de correlação entre o *status* socioeconômico e o desempenho em ciências. A OCDE se baseia nos dados do seu Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Programme for International Student Assessment – Pisa). O Pisa tem se estabelecido como uma das mais amplas e completas bases de dados para avaliar o desempenho dos estudantes e a qualidade da educação, permitindo comparações internacionais.

Desde o seu início em 2000, o programa vem coletando informações sobre habilidades em leitura, matemática e ciências de estudantes de 15 anos de idade

13. Segundo classificação do IBGE e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Disponível em: https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Pesquisas/MPE_conceito_empregados.pdf. Acesso em: 3 abr. 2023.

em diversos países e economias, fornecendo uma ampla gama de indicadores para entender e comparar o desempenho dos estudantes. A abrangência do Pisa, que inclui a participação de um grande número de países e economias, bem como a aplicação em diferentes idiomas, permite uma análise comparativa das políticas e práticas educacionais entre as nações, com o objetivo de identificar boas práticas e melhorias necessárias em cada contexto. Sendo assim, o Pisa tem se consolidado como uma das mais importantes ferramentas para avaliar o conhecimento dos estudantes e a qualidade da educação em âmbito internacional.

Para medir a importância do *status* socioeconômico dos alunos para determinar seu desempenho, a OCDE utiliza o índice Pisa de *status* econômico, social e cultural (*economic, social and cultural status* – ESCS). O índice é uma medida composta que combina em uma única pontuação os recursos financeiros, sociais, culturais e de capital humano disponíveis para os alunos. Assim, o *status* socioeconômico é uma medida do acesso dos alunos aos recursos familiares (capital financeiro, capital social, capital cultural e capital humano) e à posição social da família/casa do aluno. O índice considera diversas variáveis relacionadas ao contexto familiar desses alunos, que são agrupadas em três componentes: educação dos pais, ocupações dos pais e um índice que resume uma série de posses domésticas que podem ser tomadas como *proxies* de riqueza material ou capital cultural, como posse de um carro, existência de um quarto silencioso para trabalhar, acesso à internet, número de livros e outros recursos educacionais (OECD, 2019).

A comparabilidade desses indicadores entre países e ao longo do tempo apresenta vários desafios, por exemplo, o significado e os exemplos nacionais incluídos nos itens podem variar significativamente entre os países, comprometendo a comparabilidade entre eles. Além disso, a prevalência do acesso a bens e serviços tecnológicos, como telefones celulares, aumentou ao longo do tempo, portanto, esses itens transmitem informações distintas em momentos diferentes. Por exemplo, o uso de um telefone celular logo após a introdução da tecnologia pode ser uma *proxy* para alto *status* social; mais tarde, os telefones celulares podem ser considerados um recurso básico, acessível a quase todos. Por esse motivo, o índice que resume as posses domésticas é calculado de maneira diferente para todos os novos ciclos, e alguns itens podem ser incluídos de maneira específica para cada país, a fim de levar em conta o uso distintivo por países. No Pisa de 2018 os três componentes (educação dos pais, ocupação dos pais e o índice de posses domésticas) têm o mesmo peso.

O indicador em questão mensura a associação entre a pontuação obtida pelos estudantes no teste do Pisa de leitura e o seu *status* socioeconômico, representado pelo índice elaborado pela OCDE. Especificamente, o indicador quantifica o número de pontos de desempenho obtidos no teste do Pisa por cada incremento de

uma unidade no nível socioeconômico do aluno, conforme medido pelo referido índice (OECD, 2019). Na última edição do Pisa, o indicador foi estimado para todos os países-membros da OCDE e parceiros, incluindo o Brasil.

4.3.2 Taxa de inscrição em serviços de educação e cuidados na primeira infância (crianças de 0 a 2 anos)

Taxa de matrícula em serviços de educação e cuidados na primeira infância é a porcentagem de crianças com idade entre 0 e 2 anos matriculadas em serviços de educação e cuidados na primeira infância. Para a maioria dos países, os dados são provenientes do relatório *Education at a Glance 2022: OECD indicators* (OECD, 2022a) e abrangem todas as crianças de 0 a 2 anos matriculadas em serviços de educação e cuidados na primeira infância registrados (Family Indicators de 2023, da OCDE).¹⁴ Isso geralmente inclui crianças em serviços de educação e cuidados na primeira infância reconhecidos sob o nível 0 da Classificação Internacional Normalizada da Educação (International Standard Classification of Education – Isced) de 2011 (aqueles que ocorrem em um ambiente institucionalizado e que contêm um componente educacional intencional, entre outros critérios) e crianças em outros serviços de educação e cuidados na primeira infância registrados fora do escopo do nível 0 da Isced (ou seja, serviços registrados que não atendem aos critérios de classificação sob o nível 0, como ter um componente educacional intencional) (UNESCO, 2012). No entanto, as fontes exatas, a cobertura e as definições diferem entre os países.

Os programas classificados no nível 0 da Isced podem ser denominados de várias maneiras, por exemplo: educação e desenvolvimento na primeira infância, escola de brincadeiras, recepção, pré-escola ou educação inicial. Programas oferecidos em creches, centros de cuidados diurnos, berçários e jardins de infância devem atender aos critérios de classificação do nível 0 da Isced para serem incluídos nas estatísticas internacionais de educação. Isso significa que eles devem:

- ter propriedades educacionais intencionais adequadas;
- ser institucionalizados;
- ser direcionados para crianças a partir de 0 anos até a idade de entrada na educação no nível 1 da Isced;
- atender a níveis mínimos de intensidade/duração (intensidade de pelo menos duas horas por dia e duração de pelo menos cem dias por ano); e
- sempre que possível, ter um quadro regulamentar reconhecido pelas autoridades nacionais relevantes e possuir pessoal treinado ou credenciado conforme estabelecido no quadro regulamentar apropriado.

14. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/2743d512-en>.

Os programas excluídos da Isced de 2011 são destacados a seguir.

- Programas que fornecem apenas cuidados infantis (ou seja, supervisão, nutrição e saúde).
- Programas integrados nos quais a parte não educacional é maior que a parte educacional.
- Arranjos puramente familiares que podem ser propositais, mas não atendem à definição da UNESCO, por exemplo, a aprendizagem informal pelas crianças com seus pais, outros parentes ou amigos não está incluída no nível 0 da Isced.
- Atividades de aprendizagem realizadas em residências privadas ou em outros centros institucionalizados que estejam fora da jurisdição de uma autoridade ou órgão regulador nacional de educação na primeira infância apropriado, independentemente de as atividades serem organizadas no estilo de um programa aprovado de educação na primeira infância. Um exemplo disso seria um cidadão privado que, por vontade própria, oferece oportunidades de aprendizado para crianças pequenas que nominalmente atendem aos requisitos.

A maioria dos países utiliza dados fornecidos pelos seus respectivos ministérios da educação para monitorar as matrículas escolares, e esse é o caso também do Brasil. No relatório *Education at a Glance 2022: OECD indicators* (OECD, 2022a), os dados de matrícula escolar são analisados a partir das informações disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), que incluem o Censo Escolar 2020 (Inep/MEC), o Censo da Educação Superior 2020 (Inep/MEC) e a Coleta de Dados sobre Estudos Avançados 2020 (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes/MEC).

4.3.3 Jovens não empregados nem em educação e formação (18 a 24 anos)

A proporção de jovens (entre 18 e 24 anos) que não estão empregados nem em educação ou treinamento formal (*not in education, employment, or training* – NEET) é um indicador importante da facilidade de transição da educação para o mercado de trabalho. Este indicador analisa a situação dos jovens em transição: se estão na educação, empregados ou se não estão empregados nem em educação ou treinamento durante o período de referência. Isso inclui não apenas aqueles que não conseguiram encontrar um emprego (NEETs desempregados), mas também aqueles que não estão procurando ativamente emprego (NEETs inativos) (OECD, 2018a), como exemplificado na fórmula (6):

$$\% NEET_{idade,g\acute{e}nero} = \frac{Não\ Estudando_{idade,g\acute{e}nero} \cap [Desempregado_{idade,g\acute{e}nero} \cap Inativo_{idade,g\acute{e}nero}]}{População_{idade,g\acute{e}nero}} \quad (6)$$

A definição de inativo se refere aos indivíduos que, durante a semana de referência da pesquisa, não estão empregados nem desempregados, ou seja, indivíduos que não estão na força de trabalho, caso eles também não estejam estudando.

A OCDE utiliza dados da pesquisa amostral de trabalho ou do domicílio para analisar o indicador da proporção de NEET para a maioria dos países. Essas bases de dados contêm informação sobre a situação educacional e de trabalho dos indivíduos. Segundo OECD (2022a), os dados das pesquisas nacionais de força de trabalho geralmente estão atrelados ao segundo trimestre de estudos, pois este é o período mais relevante para saber se o jovem está realmente estudando ou se deixou a educação para ingressar no mercado de trabalho. Este segundo trimestre corresponde, na maioria dos países, aos primeiros três meses do ano civil (janeiro, fevereiro e março), mas em alguns países ele se refere aos três meses seguintes (ou seja, abril, maio e junho). Educação ou treinamento correspondem a educação ou treinamento formais; portanto, alguém que não está trabalhando, mas seguindo estudos não formais, é considerado NEET.

Os dados utilizados para análise do contexto brasileiro foram coletados da PNAD Contínua, referente ao segundo trimestre. Conforme mencionado em análises anteriores, a PNAD Contínua é uma pesquisa amostral domiciliar amplamente utilizada como base de dados para avaliação de indicadores de trabalho e educação. Portanto, a metodologia empregada parece ser adequada para examinar a situação dos jovens brasileiros em relação à transição da educação para o mercado de trabalho. Além disso, a escolha do segundo trimestre como período de referência é relevante aqui para compreender se o jovem está de fato estudando ou se já saiu da educação para ingressar no mercado de trabalho, em consonância com o critério proposto pela OCDE. Vale destacar que a PNAD Contínua é uma fonte importante de dados para análise de indicadores relacionados ao trabalho e à educação no Brasil, sendo amplamente utilizada por pesquisadores e órgãos governamentais. Sendo assim, contém os dados apropriados para compreender a situação dos jovens brasileiros em transição para o mercado de trabalho e identificar possíveis problemas e desafios.

4.3.4 Alunos resilientes

Alunos resilientes se referem à parcela de alunos no quartil inferior do índice Pisa de ESCS no país ou economia avaliada que se destacam no quartil superior dos alunos entre todos os países ou economias, levando em consideração o *status* socioeconômico. Os dados para estimar o indicador são da base de dados do Pisa,

da OCDE. O Pisa avalia a capacidade dos jovens de 15 anos de usar seus conhecimentos e habilidades de leitura, matemática e ciências para enfrentar desafios da vida real. Assim, o indicador mede o percentual de estudantes do quartil inferior das condições econômicas que consegue alcançar o quartil superior das notas do Pisa, considerando todos os países. É um indicador de qualidade da educação mais abrangente internacionalmente, alcançando 79 países, incluindo o Brasil.

Conforme abordado anteriormente, o Pisa tem se consolidado como uma das mais importantes ferramentas para avaliar o conhecimento dos estudantes e a qualidade da educação em âmbito internacional, sendo uma importante fonte de comparação entre os países e contendo dados apropriados para a análise da resiliência dos alunos.

4.4 Indicadores de governança

Nesta subseção, serão abordadas as metodologias e fontes de dados utilizadas para a elaboração dos indicadores de oportunidades iguais e fundamentos da prosperidade futura.

4.4.1 Confiança no governo

O indicador de confiança no governo mede o nível de confiança no governo pelo percentual da amostra que afirma confiar no governo nacional. Os dados são provenientes da Pesquisa Mundial Gallup (Gallup World Poll – GWP), que utiliza uma amostra estatisticamente representativa, geralmente de cerca de 1 mil cidadãos em cada país. Em alguns países, contudo, as amostras podem ser menores e/ou referir-se exclusivamente à capital ou às maiores cidades. A GWP inclui perguntas sobre confiança em instituições financeiras, sistema judicial, polícia local, militares e governo nacional, bem como uma pergunta sobre a aprovação da liderança política. A pergunta sobre confiança no governo nacional não faz distinção entre políticos e burocracia, nem especifica quais partes do governo nacional são avaliadas. Os dados referem-se à porcentagem de pessoas que responderam sim à pergunta: Você tem confiança no governo nacional?¹⁵

A base de dados utilizada coletou informações para o Brasil referentes a 2007 e 2020, o que possibilita a realização de uma análise comparativa com outros países para esses anos. É importante destacar que não há outras fontes de dados amplamente utilizadas mundialmente para medir a confiança no governo, o que inviabiliza a comparação desse dado com outras fontes de informação.

15. Disponível em: <https://www.gallup.com/analytics/318875/global-research.aspx>. Acesso em: 2 abr. 2023.

4.4.2 Participação eleitoral

O indicador de participação eleitoral, ou *vote turnover* em inglês, é definido como a relação entre o número de indivíduos que votaram em uma eleição (considerando voto válido ou não) e a população registrada para votar. Como as características institucionais dos sistemas de votação variam muito entre os países e os tipos de eleições, o indicador refere-se às eleições (parlamentares ou presidenciais) que atraíram o maior número de eleitores em cada país. Os dados sobre a participação eleitoral utilizados pela OCDE são do International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Idea),¹⁶ que é a melhor fonte de recursos para uma ampla variedade de estatísticas sobre a participação eleitoral em todo o mundo. A base de dados possui informações sobre as últimas eleições presidenciais de um grande número de países, incluindo o Brasil.

Nesta base de dados, utilizamos a população em idade de votar (*voting age population* – VAP) e o número de eleitores registrados (*registered voters* – REG) como indicadores de participação política. A VAP inclui um número estimado de todos os cidadãos acima da idade legal para votar, enquanto a taxa de registro compreende o número real de pessoas no registro de eleitores.

A VAP é uma estimativa aproximada e não leva em conta o fato de que pessoas em idade de votar ainda podem não estar aptas a votar devido a barreiras legais ou sistêmicas. A estimativa fornece um valor aproximado do número de eleitores elegíveis, mas não reflete o número exato. A VAP pode diferir muito do número de registro de eleitores uma vez que o registro em muitos países é voluntário ou frequentemente impreciso (International Idea, 2018).

Os dados do Idea são regularmente atualizados, e as principais fontes para os dados de registro eleitoral, votos totais e participação eleitoral correspondente são os órgãos nacionais de administração eleitoral e os escritórios estatísticos nacionais dos países listados no banco de dados. Os dados dos órgãos nacionais são obtidos a partir de seus relatórios oficiais ou informações fornecidas em seus portais *web* oficiais. Em poucos casos, quando os dados não estão disponíveis nos órgãos nacionais, as informações sobre participação eleitoral são obtidas a partir de fontes secundárias, conforme explicitado anteriormente. As estatísticas populacionais e da VAP são sempre obtidas de fontes secundárias (International Idea, 2018). A participação eleitoral é estimada pelo total de votos na última eleição dividido pelo número de registros de eleitores, sendo o total de votos igual ao número real de pessoas que votaram em uma eleição, conforme relatado pela autoridade eleitora nacional, incluindo votos inválidos e em branco (International Idea, 2018).

16. Disponível em: <https://www.idea.int/>. Acesso em: 4 abr. 2023.

Com base nas informações disponíveis, pode-se afirmar que a fonte e a metodologia adotadas para estimar a participação eleitoral no Brasil e em outros países parecem adequadas, contendo dados até a última eleição presidencial que ocorreu em outubro de 2022.

4.4.3 Participação política feminina

A participação de gênero refere-se à proporção de mulheres parlamentares e à cota de gênero legislada. Os dados sobre parlamentares mulheres referem-se às câmaras baixas ou únicas do parlamento e foram obtidos a partir da base de dados Parline da União Interparlamentar. Os dados referem-se à proporção de mulheres parlamentares registradas geralmente no primeiro dia do mês analisado de cada ano de referência. As porcentagens representam o número de mulheres parlamentares como uma parcela do total de assentos ocupados. A base possui dados da participação feminina no parlamento para 193 países, e o último dado disponível é de fevereiro de 2019.¹⁷

O Brasil figura na base de dados da participação feminina no parlamento, e de acordo com as informações mais recentes disponíveis apenas 15% dos candidatos eleitos para o parlamento são mulheres. Esse percentual coloca o Brasil em uma posição muito desfavorável em relação a países de características semelhantes, ocupando a 132ª posição no *ranking* mundial de participação feminina no parlamento. A baixa representatividade feminina no parlamento é uma questão preocupante, uma vez que a diversidade de gênero é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A Parline é considerada apropriada para a análise e permite a comparação de informações com outros países. Entretanto, para maior confiabilidade dos resultados, as informações podem ser confirmadas com dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que possuem registros detalhados de todas as eleições.

Na próxima seção os indicadores previamente mencionados para o Brasil serão submetidos a uma análise rigorosa, e em alguns casos o indicador será calculado pela primeira vez, por meio do emprego das fontes de dados e metodologias indicadas nesta seção. Os indicadores do país serão analisados em relação aos demais países da OCDE, e para alguns casos será feita uma comparação com outros países parceiros que não são da OCDE, como o Brasil. O objetivo é fornecer uma perspectiva ampla acerca da situação do país no que tange ao tema de crescimento inclusivo e em relação aos países-membros da organização.

17. Dados disponíveis em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 3 abr. 2023.

5 ANALISANDO OS INDICADORES BRASILEIROS DE CRESCIMENTO INCLUSIVO

Nesta seção iremos analisar os indicadores selecionados, divididos de acordo com a proposta da OCDE: i) indicadores de crescimento e garantia de partilha equitativa dos benefícios do crescimento; ii) indicadores de mercados inclusivos e funcionais; iii) indicadores de oportunidades iguais e fundamentos da prosperidade futura; e iv) indicadores de governança.

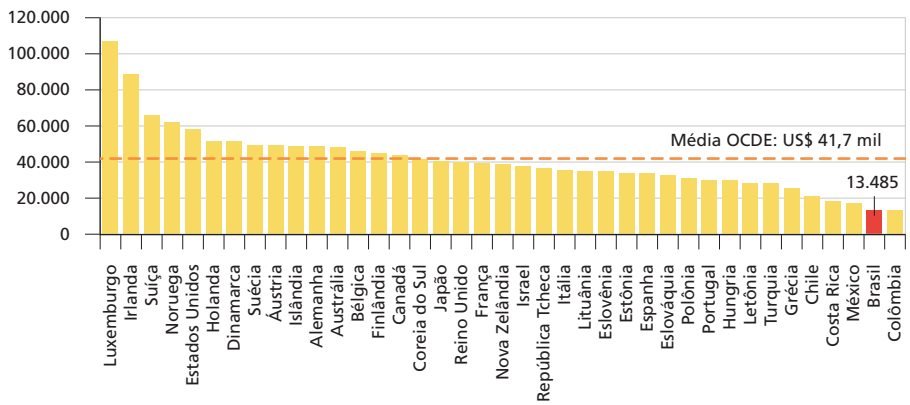
5.1 Indicadores de crescimento e garantia de partilha equitativa dos benefícios do crescimento

Iniciaremos com a análise dos indicadores referentes ao crescimento e à garantia de partilha dos benefícios desse crescimento no contexto brasileiro. Tais indicadores revelam que o Brasil se enquadra na categoria de país de renda média quando comparado globalmente, exibindo um PIB *per capita* significativamente inferior à média observada nos países-membros da OCDE. Essa renda é semelhante àquela encontrada em alguns membros de menor renda, localizados na América Latina, como Colômbia, México, Costa Rica e Chile. Além disso, o Brasil é caracterizado por altos níveis de desigualdade, conforme evidenciado pela comparação dos indicadores de distribuição de renda entre o Brasil e os demais países-membros da OCDE. De fato, o Brasil apresenta os indicadores mais desfavoráveis tanto na relação entre a renda do primeiro e último quintil quanto na taxa de pobreza relativa. Nos próximos parágrafos, aprofundaremos a análise desses resultados e exploraremos outras dimensões relevantes.

5.1.1 Nível e crescimento do PIB *per capita*, a preços constantes de 2015

Como observado, o IBGE, responsável pelo cálculo do PIB no Brasil, adota as normas metodológicas das Nações Unidas, especificamente o SNA de 2008 (European Commission *et al.*, 2009), desde 2015. Isso garante que os dados econômicos do Brasil sejam comparáveis aos dos demais países-membros da OCDE, que também seguem essa mesma metodologia. No caso do Brasil, constata-se um PIB *per capita* consideravelmente inferior à média dos países da organização, com aproximadamente US\$ 13 mil em comparação a cerca de US\$ 42 mil (gráfico 1). É importante ressaltar que existe uma considerável variação no PIB *per capita*, e países com contextos semelhantes ao do Brasil, como Colômbia, Chile e México, que são membros da organização, apresentam um PIB *per capita* similar ao do Brasil.

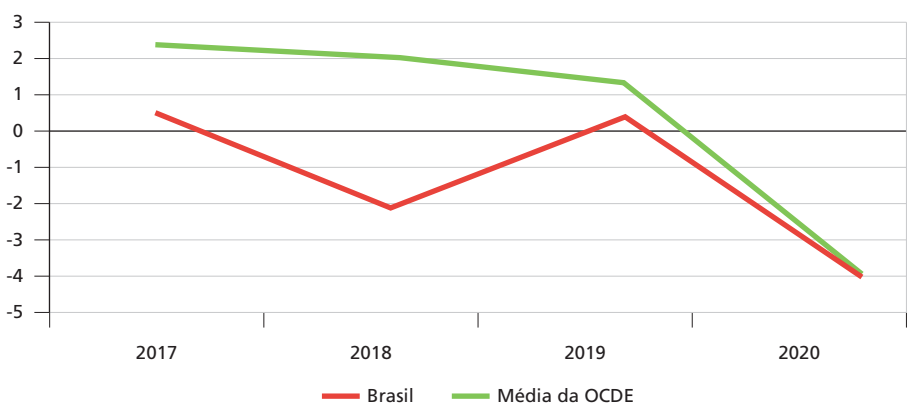
GRÁFICO 1
Nível do PIB *per capita*, a preços constantes de 2015 e PPC (2020)
(Em US\$ *per capita*)



Fonte: Contas Nacionais Anuais/OCDE.
Elaboração dos autores.

Uma preocupação adicional para o Brasil diz respeito ao desempenho do crescimento do PIB *per capita*, que tem se mostrado inferior à média dos países da OCDE. Embora em 2020 o Brasil tenha registrado uma contração econômica semelhante à média observada na organização, sendo esse um ano em que todos os países foram afetados pela crise econômica decorrente da pandemia da covid-19, nos anos anteriores o país já vinha apresentando períodos de decrescimento ou um desempenho aquém da média da OCDE (gráfico 2). Diante disso, a retomada do crescimento econômico deve ser uma das principais prioridades do governo para os próximos períodos.

GRÁFICO 2
Crescimento real do PIB *per capita*, a preços constantes e PPC (2017-2020)
(Em %)



Fonte: Contas Nacionais Anuais/OCDE.
Elaboração dos autores.

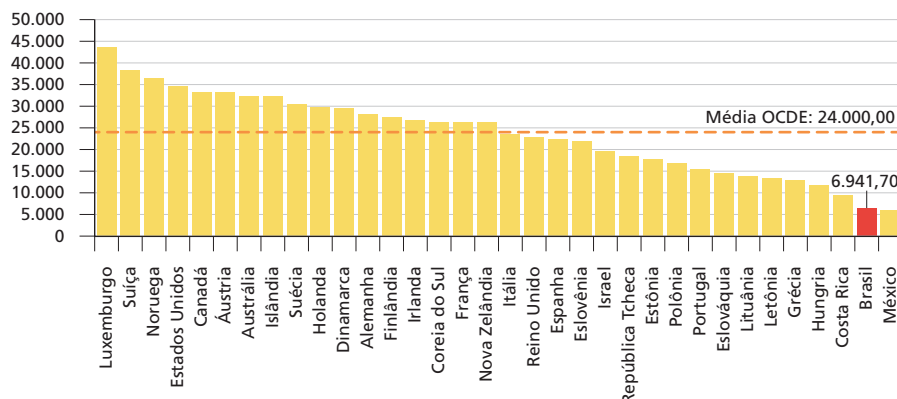
5.1.2 Nível da mediana da renda e S80/S20

Assim como o PIB *per capita*, o indicador da mediana da renda corrobora a visão do Brasil como um país com renda média, mas com uma das menores rendas em comparação aos países da OCDE, ficando na frente apenas do México (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Nível da mediana da renda (2016)

(Em US\$)



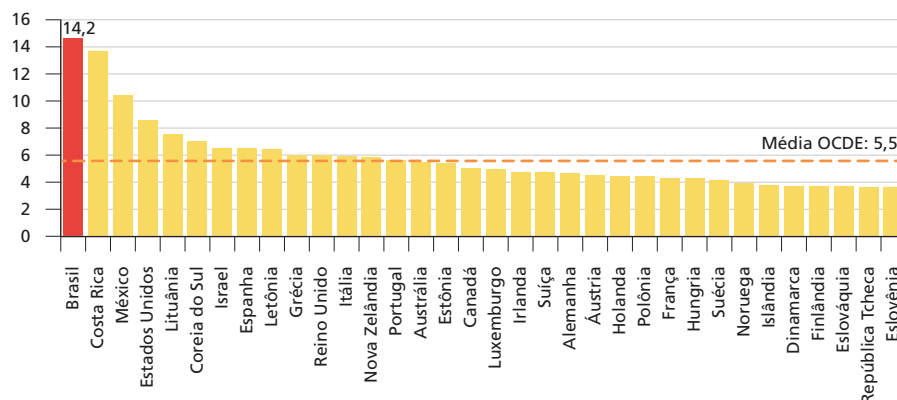
Fonte: IDD/OCDE.

Elaboração dos autores.

O Brasil se destaca como o país com a maior razão entre a renda mediana recebida pelo quintil superior e a renda mediana do primeiro quintil, conforme ilustrado no gráfico 4. Isso indica uma desigualdade na distribuição de renda maior que a dos demais países da organização, com o topo da distribuição (primeiro quintil) possuindo uma renda 14,2 vezes maior que o limite inferior da distribuição (quinto quintil de renda). Em comparação, a média dessa razão entre os países-membros da OCDE é 5,5.

GRÁFICO 4

S80/S20: razão entre a renda média dos 20% mais ricos e os 20% mais pobres (2016)



Fonte: IDD/OCDE.

Elaboração dos autores.

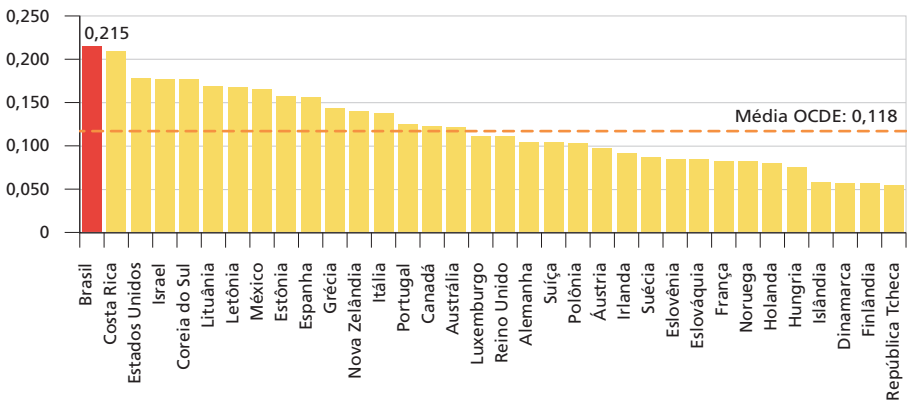
É importante ressaltar que os dados disponíveis para o Brasil se limitam ao ano de 2016, mesmo havendo dados mais recentes que poderiam fornecer uma estimativa mais atualizada. Apesar dessas limitações, é possível inferir que a crise econômica e a pandemia provavelmente contribuíram para o aumento da desigualdade de renda nos anos mais recentes.

Esse indicador resalta um dos principais problemas enfrentados pelo país, que é a elevada desigualdade de renda. Embora o Brasil tenha avançado na redução dessa desigualdade desde o início dos anos 2000, nos últimos anos houve uma reversão nessa tendência, com um aumento na desigualdade, mas ainda menor que os patamares pré-2000. Dessa forma, a retomada dos esforços para reduzir a desigualdade de renda deve ser foco de políticas do governo nos próximos anos.

5.1.3 Taxa de pobreza relativa

O país também apresenta a maior taxa de pobreza, definida como o percentual da população que vive abaixo da linha de pobreza, que é igual a 50% da renda disponível mediana. A taxa de pobreza para o país foi de 0,215, o que indica que cerca de 21% da população vive com uma renda inferior à linha de pobreza. A média da taxa de pobreza para os países-membros da OCDE foi de 0,118 em 2016, indicando que, em média, nos países da OCDE, 11% da população possui uma renda inferior à linha de pobreza (gráfico 5). Vale ressaltar que a média da OCDE tem se mantido praticamente estável nos últimos anos, mostrando que na maioria dos países não houve uma melhora na taxa de pobreza relativa.

GRÁFICO 5
Taxa de pobreza relativa com linha de pobreza igual a 50% da mediana da renda (2016)



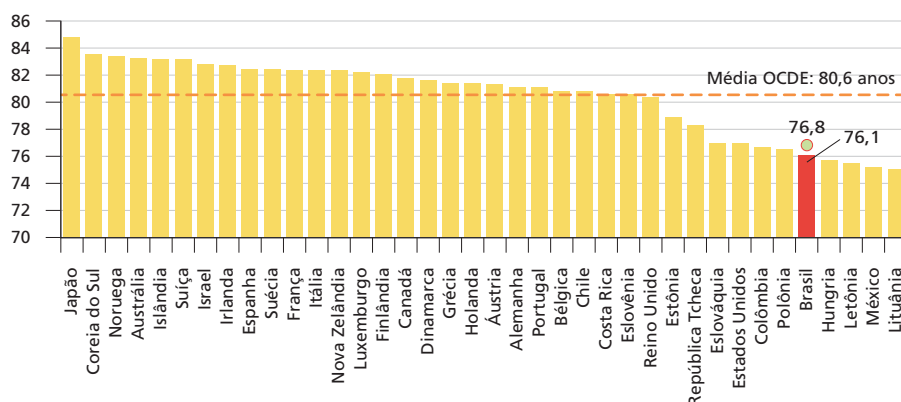
Fonte: IDD/OCDE.
Elaboração dos autores.

5.1.4 Expectativa de vida ao nascer

Conforme evidenciado no gráfico 6, a expectativa de vida nos países que integram a OCDE oscila em uma faixa de 75 a 84 anos, tendo Japão, Coreia do Sul, Austrália, Noruega, Islândia e Suíça figurado entre os países com maiores expectativas de vida (superiores a 83 anos). Por sua vez, Hungria, Letônia, Lituânia e México foram classificados como países com expectativas de vida ao nascer mais baixas (situadas entre 75 e 76 anos), enquanto Polônia e Colômbia detiveram expectativas de vida de 76,5 e 76,7 anos, respectivamente.

GRÁFICO 6

Expectativa de vida ao nascer (2020)
(Em anos de vida)



Fonte: HSD/OCDE e IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/32315-nota-sobre-as-tabuas-de-mortalidade-2020-e-a-pandemia-de-covid-19.html>; e <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101889.pdf>.

Elaboração dos autores.

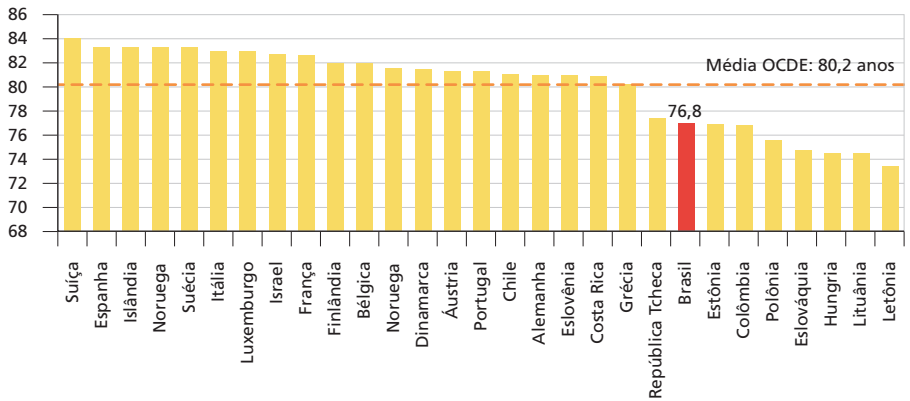
Obs.: A expectativa de vida ao nascer de 76,8 anos refere-se à estimativa do IBGE caso o Brasil não tivesse vivenciado uma crise de mortalidade em 2020.

O Brasil se aproximou dos países com expectativa de vida mais baixa, tendo alcançado uma das maiores expectativas de vida entre os países pertencentes a este grupo, considerando a expectativa de vida calculada pelo IBGE, de 76,8 anos, conforme exposto no gráfico 6. Há uma pequena diferença na estimativa de expectativa de vida para o Brasil apresentada na HSD da OCDE e pelo IBGE.

Primeiro que o último dado acessível para o Brasil na base da organização é 2020, apesar de o IBGE apresentar o dado atualizado até 2021, apresentado no gráfico 7. Além disso, comparando o dado divulgado pela OCDE com o valor apresentado pelo IBGE, foi observada uma discrepância, tendo a expectativa de vida ao nascer no Brasil, em 2020, sido reportada na HSD como sendo de 76,1 anos, enquanto, de acordo com os dados do IBGE, este número alcançou 76,8 anos. Ainda que a diferença entre os dados divulgados pela

OCDE e pelo IBGE seja modesta (0,7 anos), tal mudança no valor conduz a uma situação em que a expectativa de vida ao nascer no Brasil supera aquela de Polônia e Colômbia, e se aproxima da expectativa de vida dos Estados Unidos e Eslováquia.

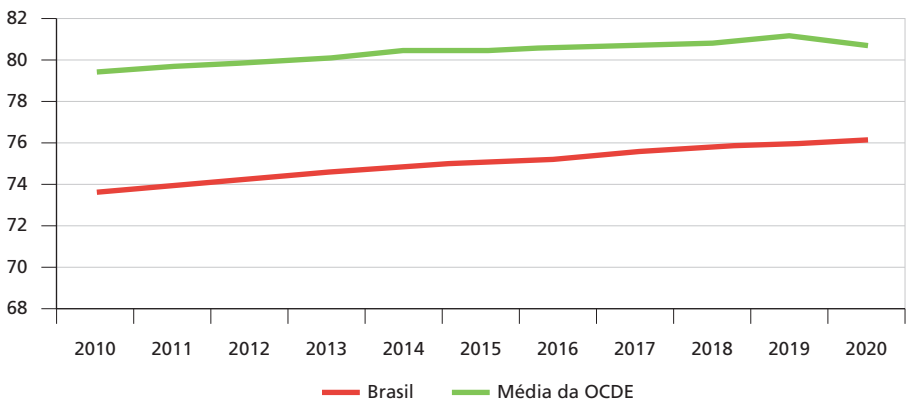
GRÁFICO 7
Expectativa de vida ao nascer (2021)
(Em anos de vida)



Fonte: HSD/OCDE e IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101981.pdf>.
Elaboração dos autores.

Ademais, vale ressaltar que o Brasil vem se aproximando da média da OCDE, uma vez que vem apresentando um crescimento da expectativa de vida superior à média dos países da organização. Enquanto a expectativa de vida na média da OCDE cresceu 1,6% entre 2010 e 2020, a do Brasil cresceu 3,4% (gráfico 8).

GRÁFICO 8
Expectativa de vida ao nascer (2010-2020)
(Em anos de vida)



Fonte: HSD/OCDE e IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101981.pdf>.
Elaboração dos autores.

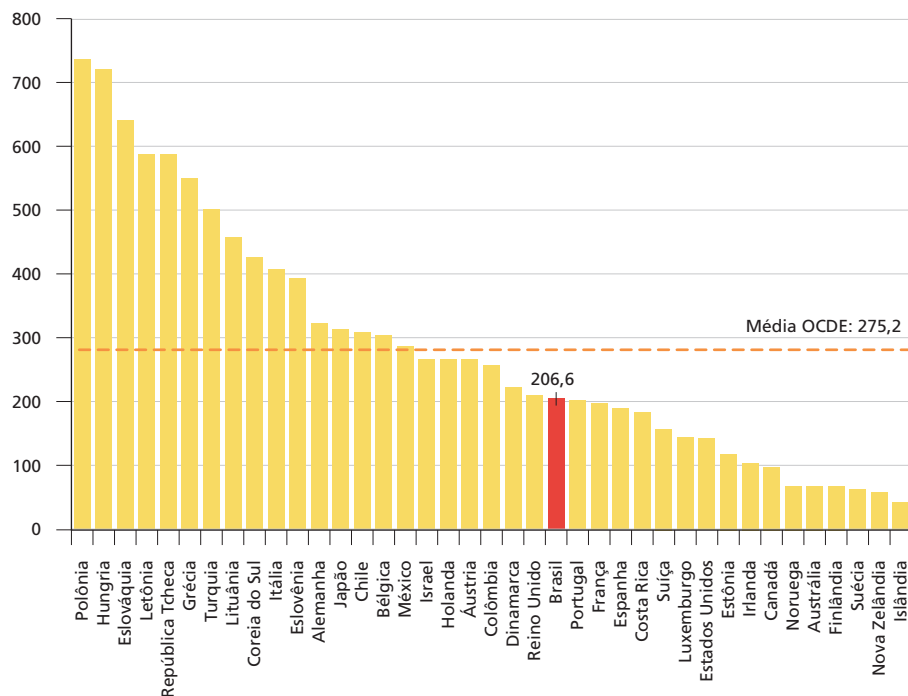
5.1.5 Mortalidade por poluição do ar

A mortalidade por material particulado ambiental (PM 2.5) é determinada pelo número de óbitos decorrentes de doenças associadas à exposição à poluição do ar por micropartículas, como doença cardíaca isquêmica, acidentes vasculares cerebrais, doença pulmonar obstrutiva crônica, câncer de pulmão, infecção respiratória inferior e diabetes *mellitus* tipo 2. No contexto da OCDE, o Brasil apresenta uma taxa de mortalidade inferior à média geral, sendo consideravelmente menor do que a de alguns países da organização, que registram uma taxa de aproximadamente 700 óbitos por 1 milhão de habitantes (gráfico 9).

Ademais, a tendência da taxa de mortes prematuras por 1 milhão de habitantes no Brasil tem acompanhado a média da OCDE, apresentando um declínio nos últimos anos (gráfico 10).

GRÁFICO 9

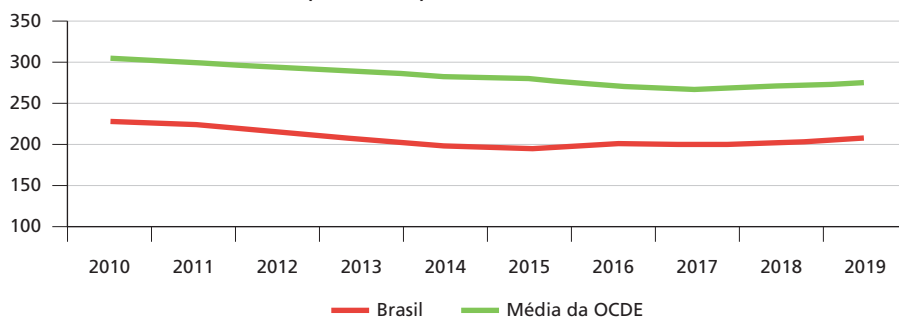
Número de óbitos por material particulado ambiental (PM 2.5) por 1 milhão de pessoas (2019)



Fonte: HSD/OCDE e IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101981.pdf>.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 10

Evolução das mortes prematuras por material particulado ambiental (PM 2.5), por 1 milhão de habitantes (2010-2019)



Fonte: HSD/OCDE e IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101981.pdf>.
Elaboração dos autores.

5.2 Indicadores de mercados inclusivos e funcionais

Nesta subseção focaremos nos indicadores de mercados inclusivos e funcionais, que focam em temas de mercado de trabalho, tanto do lado dos trabalhadores como do lado das empresas. Em resumo, esse conjunto de indicadores ressaltava o problema da desigualdade de renda no Brasil, com uma alta dispersão dos salários, e renda/produtividade baixa em comparação aos países da organização. Por sua vez, os indicadores de inclusão de empresas demonstram que o país tem avançado nos temas de inclusão digital das empresas e inclusão financeira de PMEs.

5.2.1 Nível e crescimento anual da produtividade do trabalho

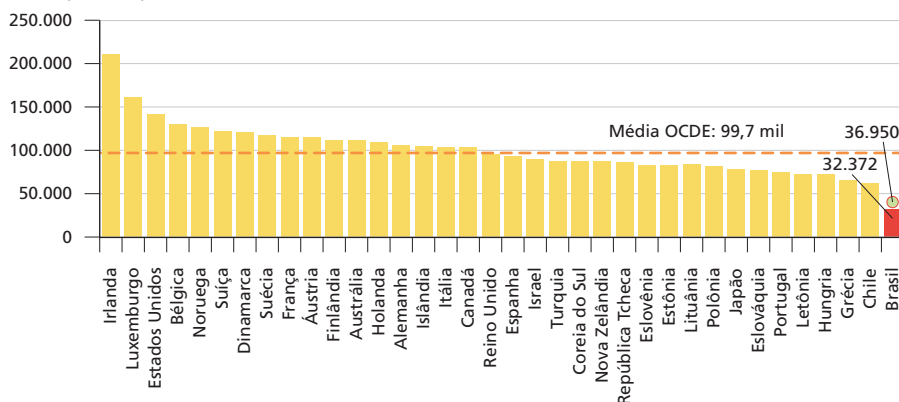
O Brasil apresenta a menor produtividade do trabalho em comparação com os países-membros da OCDE, sendo aproximadamente um terço da média da produtividade do trabalho desses países e um pouco mais da metade da produtividade do Chile, que possui a menor produtividade entre os países com dados disponíveis (gráfico 11). É importante observar que alguns países da OCDE com contextos semelhantes ao do Brasil, como Colômbia, México e Costa Rica, não possuem esse indicador.

Para calcular a produtividade do trabalho por trabalhador no Brasil, utilizamos os dados do PIB corrente em reais para o ano de 2020 e o total de trabalhadores ocupados da PNAD, também para o mesmo ano. Para converter os dados do PIB para reais, utilizamos a PPC fornecida pela OCDE. A produtividade do trabalho por trabalhador no Brasil foi calculada dividindo o PIB corrente pelo total de trabalhadores ocupados. Os dados estimados revelam uma produtividade do trabalho por trabalhador relativamente baixa em comparação com outros países da OCDE.

No entanto, os dados estimados usando os dados do IBGE não coincidem com os dados apresentados pela OCDE devido a uma diferença no total de trabalhadores considerados pela OCDE. A fonte da OCDE é a The Conference Board, mas não foi possível encontrar a fonte da informação sobre o número de trabalhadores nessa base de dados. Além disso, o número de trabalhadores apresentado no OCDE Stats não está em concordância com os valores apresentados no The Conference Board, que possui um total de trabalhadores menor do que o apresentado no OCDE Stats, mas superior ao número estimado utilizando dados da PNAD Contínua do IBGE. Essas discrepâncias ressaltam a importância da transparência na divulgação das fontes e metodologias dos dados de cada país.

GRÁFICO 11

Nível de produtividade do trabalho por trabalhador, a preços correntes e PPC (2020)
(Em US\$)



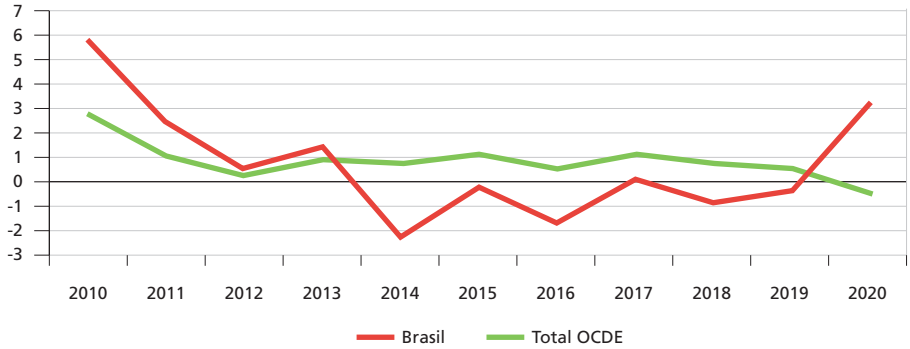
Fonte: Estatísticas da Força de Trabalho/OCDE e IBGE, 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: O valor de US\$ 36.950 para o Brasil foi obtido utilizando-se os dados do IBGE; o de US\$ 32.372, utilizando-se os dados da OCDE.

Em relação à evolução do crescimento da produtividade do trabalho por trabalhador, observa-se que o Brasil apresenta uma maior instabilidade no crescimento da produtividade em comparação com a média dos países da OCDE (gráfico 12). Apesar de ter registrado um crescimento de produtividade acima da média da OCDE no último ano, a produtividade continua sendo uma das questões mais críticas para o Brasil, pois nos últimos anos (entre 2010 e 2016) houve um período de declínio na produtividade do trabalhador, além de o país apresentar a menor produtividade comparando com os países da OCDE.

GRÁFICO 12
Evolução do crescimento de produtividade do trabalho por trabalhador a preços constantes de 2015, média dos países da OCDE e Brasil (2010-2020)
(Em %)

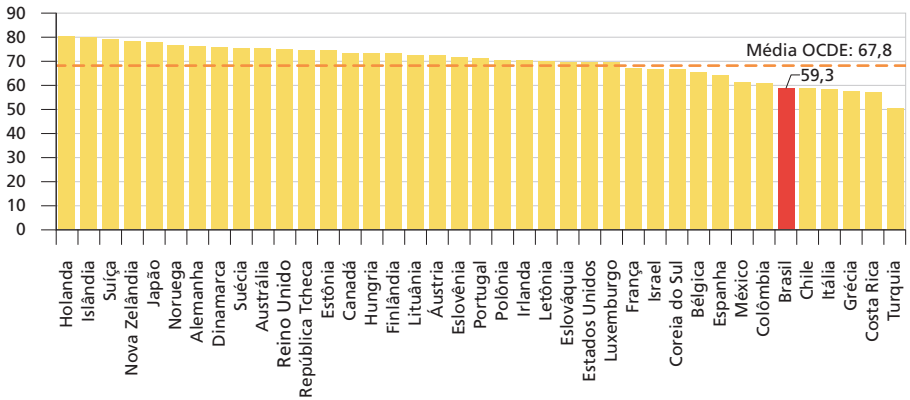


Fonte: Estatísticas da Força de Trabalho/OCDE e IBGE, 2020.
Elaboração dos autores.

5.2.2 Taxa de emprego em relação à população

A taxa de emprego mede a razão entre o total de empregados e o total da população em idade ativa. Conforme ilustrado no gráfico 13, a taxa de emprego média para os países-membros da OCDE é de 67,8%, cerca de 8 p.p. acima da taxa para o Brasil, de 59,3%. O Brasil possui uma taxa de emprego similar a países também latino-americanos, como Colômbia, Chile e Costa Rica. Ademais, países como Itália, Grécia e Espanha também possuem taxas de emprego similares ao Brasil. Os dados da taxa de emprego estão disponíveis apenas para 2007, 2020 e 2021, de forma que não é possível analisar a tendência desse indicador para os últimos anos.

GRÁFICO 13
Taxa de emprego (2021)
(Em %)



Fonte: Estatísticas da Força de Trabalho/OCDE e IBGE, 2020.
Elaboração dos autores.

Vale notar que a estimativa da taxa de emprego realizada utilizando os dados de empregados da PNAD Contínua, conforme indicado nos metadados da OCDE, juntamente com a projeção de população por faixa etária fornecida pelo IBGE, assemelha-se consideravelmente aos dados fornecidos pela organização. Enquanto as estimativas realizadas a partir dos dados brutos da PNAD Contínua encontraram uma taxa de emprego de 59,25%, a organização apresenta uma taxa de 59,3% (gráfico 13). A OCDE menciona apenas a PNAD Contínua para estimar a taxa de empregado no Brasil, sem especificar a fonte dos dados populacionais utilizados. Embora seja possível utilizar a PNAD Contínua para estimar tanto o total de empregados quanto o total da população entre 15 e 65 anos, nossos cálculos indicam que, ao utilizar a PNAD Contínua para ambas as variáveis, a taxa de emprego no Brasil seria de 51%, muito inferior à estimativa da organização.

5.2.3 Dispersão de ganhos

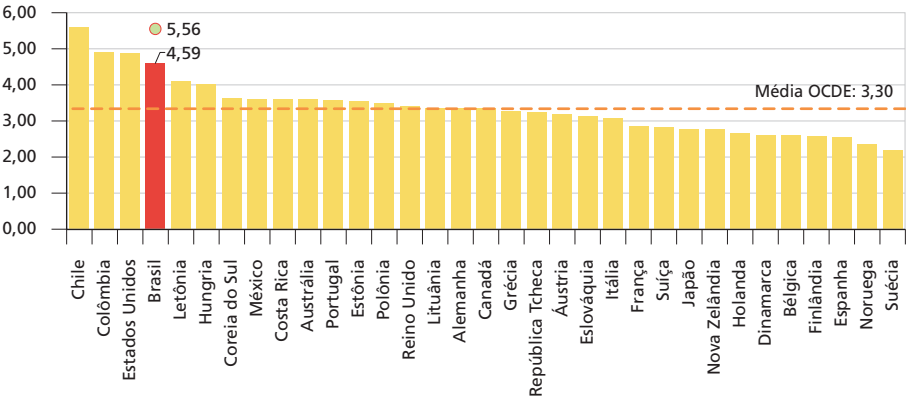
A dispersão salarial se refere à relação entre os salários dos 10% mais bem remunerados e dos 10% menos remunerados, isto é, informa a razão do salário do primeiro grupo em relação ao salário do segundo. Para os países-membros da OCDE essa razão é em média de 3,3, o que indica que o salário dos 10% no topo da distribuição de rendimento é, em média, 3,3 vezes o salário médio dos 10% com remuneração mais baixa. Já para o Brasil, essa razão é de 4,6, sendo um dos países com maior razão interdecil, atrás apenas de Chile, Colômbia e Estados Unidos. Entretanto, o valor estimado da razão interdecil com base nos dados da PNAD Contínua e metodologia indicada nos metadados da OCDE é superior ao dado apresentado nas estatísticas da OCDE para o Brasil. Considerando o valor estimado, de 5,6, o Brasil teria uma dispersão interdecil similar ao Chile, país da organização com maior valor para esse indicador (gráfico 14).

Para estimar a dispersão salarial, foi considerado o salário do primeiro e último decil de rendimento, abrangendo todos os trabalhadores em trabalho integral, isto é, se as horas habituais do trabalho principal forem igual ou maior a trinta horas por semana.¹⁸

Esse indicador corrobora os indicadores de desigualdade de renda, que ressaltam a importância para o Brasil de desenvolver políticas de distribuição de renda, dada a alta desigualdade de renda existente no país.

18. Não foi possível encontrar o critério para trabalho integral para o Brasil nos metadados da OCDE.

GRÁFICO 14
Dispersão de ganhos: razão entre os salários dos 10% mais bem remunerados e dos 10% menos remunerados (2020)



Fonte: Estatísticas da Força de Trabalho/OCDE e IBGE, 2020.
Elaboração dos autores.
Obs.: A razão interdecil de 5,56 foi estimada com base nos dados da PNAD Contínua e metodologia indicada nos metadados da OCDE.

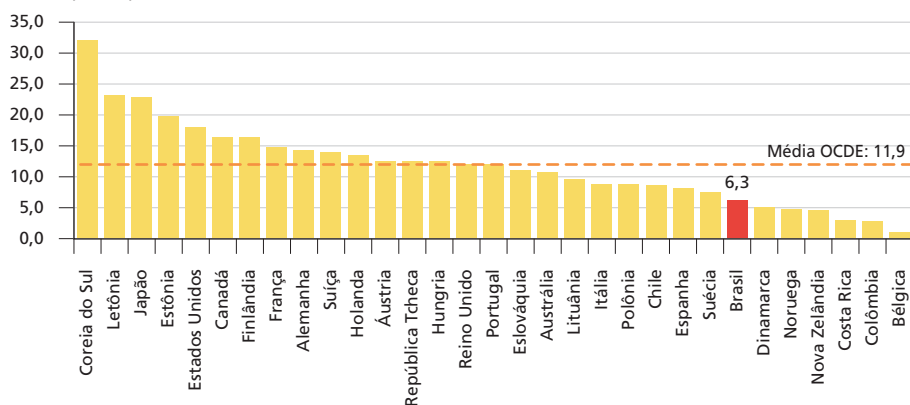
5.2.4 Diferença salarial feminina

A diferença salarial feminina é a diferença entre os ganhos medianos de homens e mulheres em relação aos ganhos medianos dos homens considerando aqueles que trabalham em período integral, medido em termos percentuais. Em média, para os países-membros da OCDE, essa diferença é igual a 11,9%, o que indica que os homens, em média, ganham 11,9% a mais que as mulheres nesses países. O Brasil apresenta uma diferença salarial de gênero significativamente inferior, de 6,3%. Isso quer dizer que no Brasil os homens ganham mais 6,3% que as mulheres (gráfico 15). Entretanto, o país apresentou um forte aumento na diferença salarial feminina em 2021, passando de 6,3% em 2020 para 9,1% em 2021 (gráfico 16). A estimativa da diferença de salário das mulheres realizada utilizando os dados da PNAD Contínua coincide com o valor apresentado pelas estatísticas da OCDE.

Ao analisar a evolução da diferença salarial de gênero vemos que o Brasil apresentou forte queda nesse indicador, superior à média da OCDE. Porém, nos últimos anos houve uma reversão dessa tendência para o país, que apresentou forte aumento na diferença salarial de gênero, significativamente superior ao observado na média da OCDE (gráfico 17), possivelmente em consequência da pandemia de covid-19, que afetou mais as mulheres em relação ao mercado de trabalho.

GRÁFICO 15

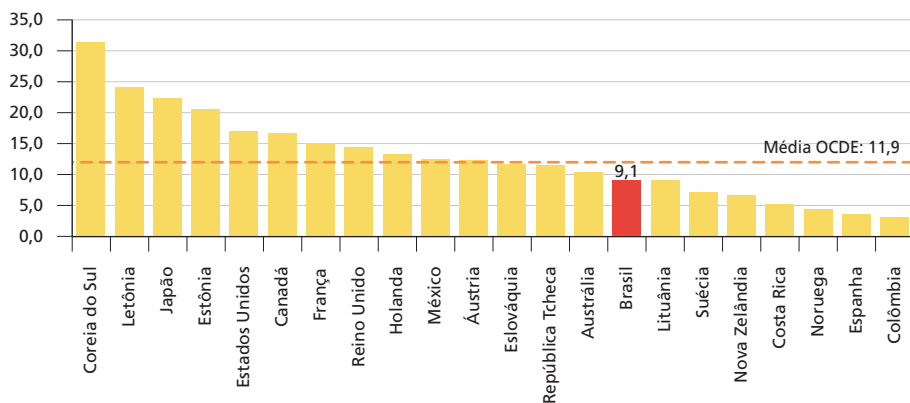
Diferença salarial de gênero: diferença de rendimento entre homens e mulheres (2020)
(Em %)



Fonte: Estatísticas da Força de Trabalho/OCDE, 2021; e IBGE, 2020.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 16

Diferença salarial de gênero: diferença de rendimento entre homens e mulheres (2021)
(Em %)

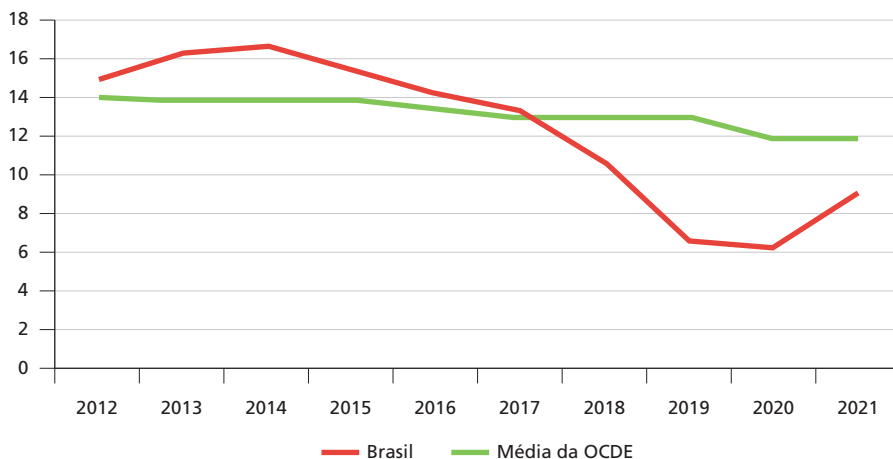


Fonte: Estatísticas da Força de Trabalho/OCDE e PNAD Contínua/IBGE, 2021.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 17

Evolução da diferença salarial de gênero (2012-2021)

(Em %)



Fonte: Estatísticas da Força de Trabalho/OCDE e PNAD Contínua/IBGE, 2021.
Elaboração dos autores.

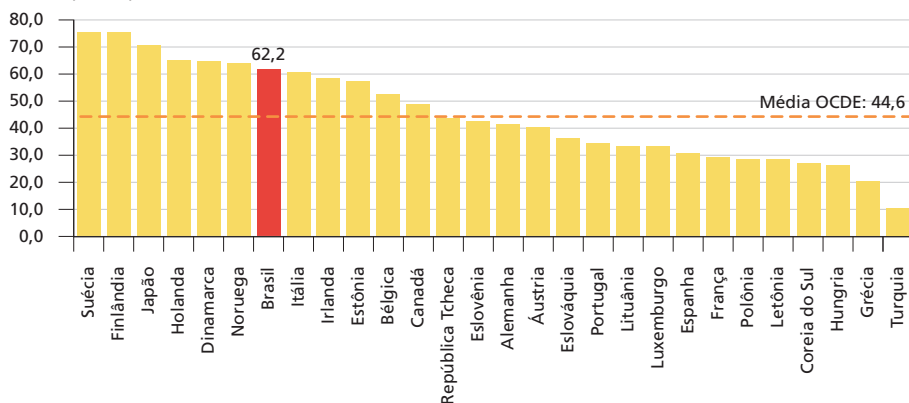
5.2.5 Acesso digital (empresas que usam serviços de computação em nuvem)

O indicador de nível de acesso digital das empresas mede o percentual de empresas que utilizam serviços de computação em nuvem. Computação em nuvem refere-se ao uso de servidores remotos hospedados na internet para armazenar, gerenciar e processar dados, em vez de servidores locais ou dispositivos pessoais. O Brasil apresenta um alto percentual de empresas que usam serviços de computação em nuvem, cerca de 62,2% em 2021 (gráfico 18). Esse valor é de 44,6% para a média de países da OCDE. O Brasil, em termos de acesso digital, possui um indicador similar aos países mais desenvolvidos dentro do grupo de países-membros da organização, como Suécia, Finlândia, Japão, Dinamarca e Noruega.

Ademais, recentemente houve um forte aumento no acesso digital das empresas, tanto para o Brasil como na média da OCDE, sendo que o primeiro apresentou um crescimento mais intenso (gráfico 19). O Brasil teve um aumento de aproximadamente 55% no percentual de empresas com acesso digital entre 2017 e 2021, enquanto a média dos países da OCDE cresceu cerca de 44,6%. Parte desse crescimento pode ter decorrido da intensa digitalização e adaptação das empresas ao trabalho remoto impulsionadas pela pandemia.

GRÁFICO 18

Empresas que pagaram por serviços de computação em nuvem (2021)
(Em %)

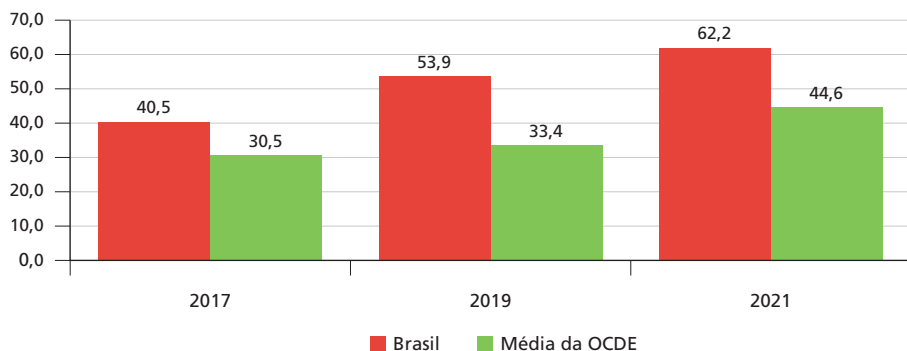


Fonte: ICTD/OCDE.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 19

Evolução do percentual de empresas que pagaram por serviços de computação em nuvem (2017, 2019 e 2021)
(Em %)



Fonte: ICTD/OCDE.

Elaboração dos autores.

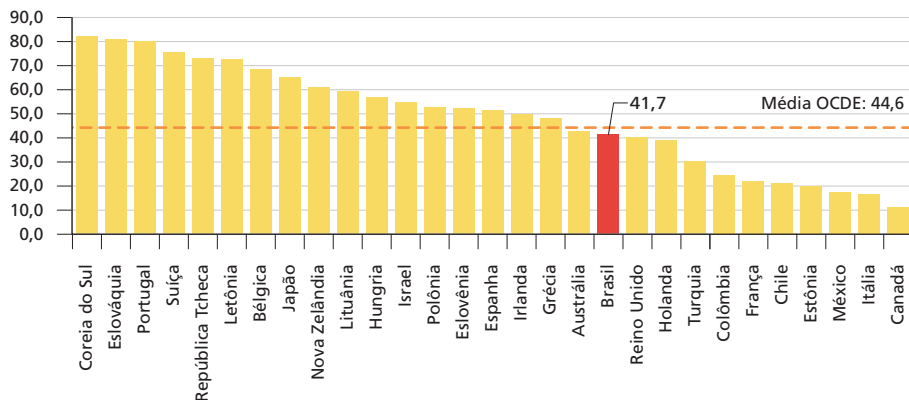
5.2.6 Empréstimos a PMEs no total de empréstimos a empresas

Quanto à inclusão de PMEs, o indicador de percentual de empréstimos a PMEs em relação ao total de empréstimos a empresas para o Brasil é muito próximo à média dos países da OCDE que possuem esse indicador para 2020. Cerca de 42% dos empréstimos totais são voltados para PMEs no país, enquanto a média da OCDE é aproximadamente 45% (gráfico 20). Nos últimos anos, com a crise econômica no Brasil desde 2015, houve uma redução no percentual de empréstimos a PMEs, fazendo com que o país se distanciasse da média da OCDE, que apresenta um

percentual estável nos últimos anos. Entretanto, a partir de 2018, essa proporção de empréstimos voltou a crescer no país, se aproximando novamente da média da OCDE (gráfico 21).

GRÁFICO 20

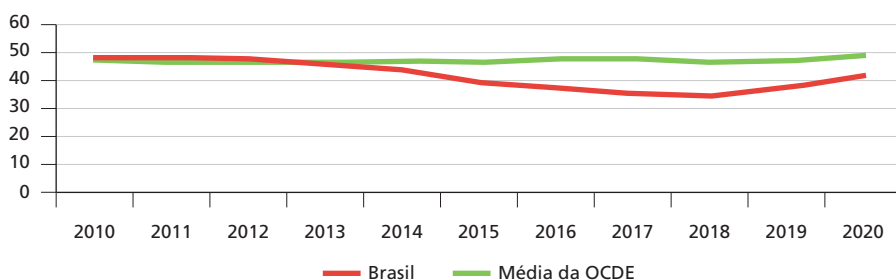
Empréstimos a PMEs no total de empréstimos a empresas (2020)
(Em %)



Fonte: OECD (2022b).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 21

Evolução dos empréstimos a PMEs no total de empréstimos a empresas (2010-2020)
(Em %)



Fonte: OECD (2022b).
Elaboração dos autores.

5.3 Indicadores de oportunidades iguais e fundamentos da prosperidade futura

Nesta subseção iremos analisar os indicadores de oportunidades iguais, que estudam principalmente aspectos como o acesso à educação, a capacidade de movimentação social entre classes e o acesso a oportunidades iguais. Os indicadores de oportunidades iguais indicam que no país o *status* socioeconômico ainda é um fator importante para explicar a diferença entre desempenho na educação, além de apresentarem uma alta taxa de jovens que não encontram oportunidades

de trabalho nem de estudo e baixa taxa de matrícula entre crianças menores de 2 anos. Em todos os resultados o Brasil está no quartil com piores indicadores, mostrando que deve ser uma área de atenção de políticas, para tornar mais igualitárias as oportunidades.

5.3.1 Variação no desempenho em ciências explicada pelo *status* socioeconômico dos alunos

O indicador de variação no desempenho em ciências explicado pelo *status* econômico busca medir a importância do *status* socioeconômico dos alunos para determinar seu desempenho, isto é, o coeficiente de correlação entre o *status* socioeconômico e o desempenho em ciências, que é dado em percentual. Ou seja, quanto maior o valor desse indicador, maior o peso do *status* socioeconômico para explicar o desempenho educacional, o que indica que não há oportunidades educacionais para todos, visto que aqueles com melhores condições parecem acessar melhores condições de estudo.

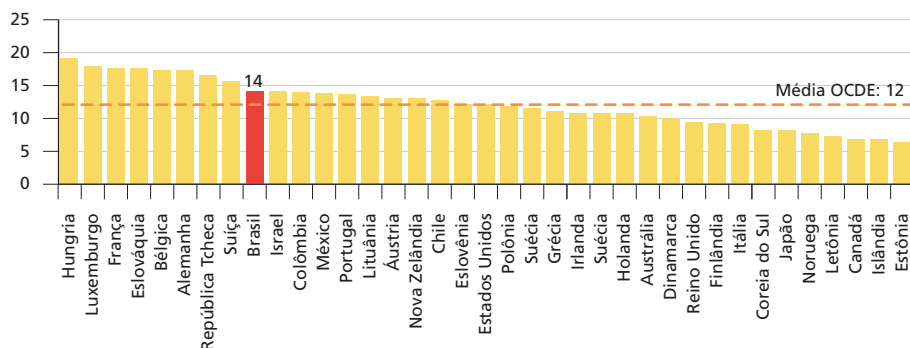
Os dados desse indicador foram obtidos dos relatórios dos resultados da prova Pisa de 2018. De acordo com os dados da OCDE e das publicações do Pisa, o valor desse indicador para o Brasil é de 14%, o que significa que 14% da variação nas notas de ciência é explicada pelo indicador de *status* socioeconômico. Esse percentual é um pouco acima da média dos países-membros da OCDE, que é de 12%, mas menor que em alguns países da OCDE como Hungria, Luxemburgo, França, Eslováquia e Bélgica, onde o percentual chega até 19% (gráfico 22).

Ademais, para 2015, ano anterior mais próximo de 2018 para o qual esse indicador está disponível na base de dados da prova Pisa, o percentual da variação no desempenho em ciência explicada pelo *status* socioeconômico do Brasil era de 12%, abaixo da média dos países da OCDE no mesmo período, que foi de 13% (OECD, 2016).

GRÁFICO 22

Variação no desempenho em ciência explicada pelo *status* socioeconômico dos alunos (2018)

(Em %)



Fonte: OECD (2019).

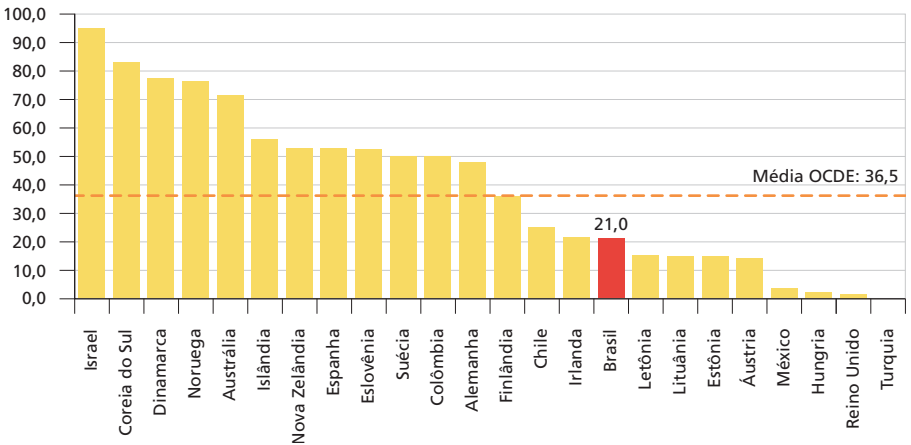
Elaboração dos autores.

5.3.2 Taxa de inscrição em serviços de educação e cuidados na primeira infância (crianças de 0 a 2 anos)

A taxa de inscrição em cuidados na primeira infância, considerando crianças de até 2 anos de idade, foi calculada a partir das informações contidas na base de dados *Education at a Glance 2022: OECD indicators* (OECD, 2022a), que fornece dados do total de crianças matriculadas por idade e o total da população por idade. Assim, a taxa de inscritos é calculada pela divisão do total de crianças até 2 anos matriculadas na primeira infância pelo total de crianças até 2 anos em um determinado país. Os dados para o Brasil estão disponíveis até 2020, ano com maior número de países com informação sobre o total de crianças matriculadas. É importante ressaltar que um número relevante de países-membros da OCDE, como Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Japão e Estados Unidos, não possui informações sobre esse indicador, de forma que sua comparação com os demais países é mais limitada.

O Brasil apresenta uma taxa de inscrição na pré-escola de 21%, inferior à média de países da OCDE, que é de 36% (gráfico 23). A média dos países da OCDE é elevada pelas altas taxas de matrícula na pré-escola em países como Israel, Coreia do Sul, Dinamarca, Noruega e Austrália, que possuem taxas de matrícula superiores a 70%. Já em países como Chile, Irlanda, Letônia, Lituânia, Estônia, Áustria e México as taxas de matrícula são similares ou menores que a observada para o Brasil. Nota-se que há uma grande variação entre os países da OCDE em relação a esse quesito.

GRÁFICO 23
Taxa de inscrição em serviços de educação e cuidados na primeira infância entre crianças de até 2 anos (2020)
(Em %)



Fonte: OECD (2019).
Elaboração dos autores.

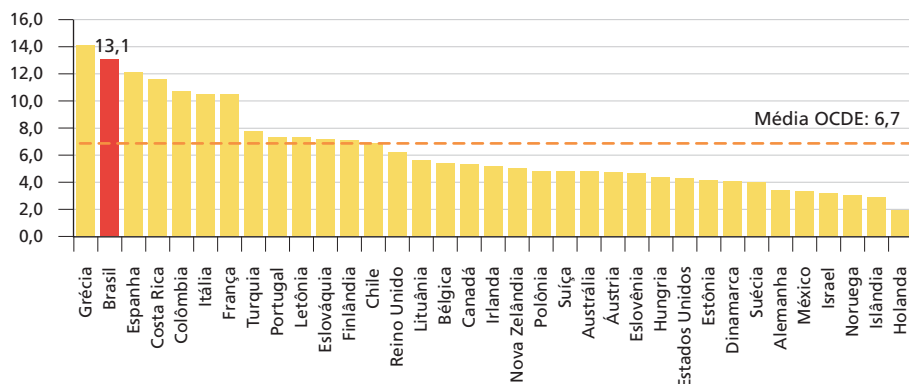
5.3.3 Jovens não empregados nem em educação e formação (18 a 24 anos)

A proporção de jovens NEET (entre 18 e 24 anos) informa sobre as oportunidades na transição da educação para o mercado de trabalho. O Brasil apresenta um dos mais altos percentuais de jovens entre 18 e 24 anos que não estão nem empregados nem estudando, de aproximadamente 13%. O indicador foi estimado utilizando os dados da PNAD Contínua, e foi encontrado um valor ligeiramente menor que o apresentado nas estatísticas da OCDE, de 12,9%, enquanto o da organização é 13,1% para o Brasil.

Comparativamente à média dos países da OCDE, o Brasil possui um percentual de jovens NEET um pouco menor que o dobro da média de 6,7%. Entretanto, países como Grécia, Espanha e Costa Rica também apresentam elevados índices de jovens NEET (gráfico 24).

GRÁFICO 24

Jovens de 18 a 24 anos não empregados nem em educação (2021)
(Em %)



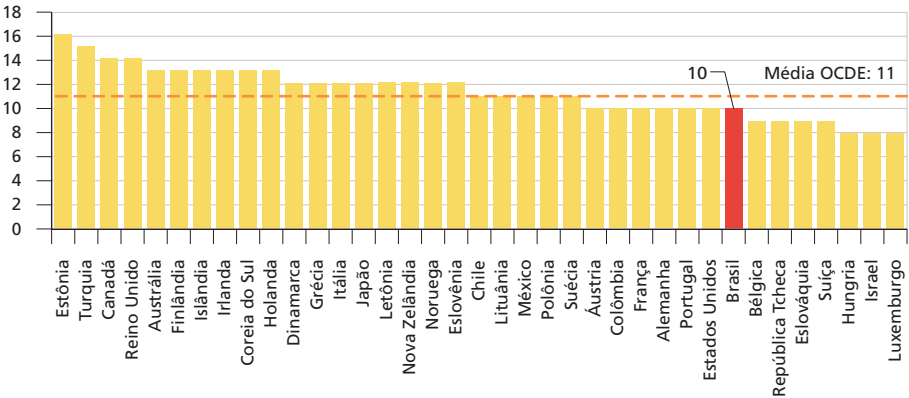
Fonte: OECD (2022a); e PNAD Contínua/IBGE, 2021.
Elaboração dos autores.

5.3.4 Alunos resilientes

O indicador de alunos resilientes estima o percentual de alunos no quartil inferior do índice Pisa de ESCS de um determinado país que se destacam no quartil superior dos alunos entre todos os países ou economias. O Brasil possui um indicador próximo à média da OCDE e igual ao de vários países da organização, como França, Áustria, Colômbia, Alemanha, Portugal e Estados Unidos. Como observado no gráfico 25, 10% dos alunos no quartil inferior do índice de ESCS no Brasil alcançam o quartil superior de desempenho acadêmico, considerando todos os países. Esse percentual é levemente inferior à média dos países da OCDE, em que 11% desses alunos estão no decil mais alto de desempenho acadêmico.

Vale notar que há pouca variação nesse indicador entre os países, com grande parte possuindo um indicador que varia de 13% a 10%.

GRÁFICO 25
Alunos resilientes (2018)
(Em %)



Fonte: OECD (2019).
Elaboração dos autores.

5.4 Indicadores de governança

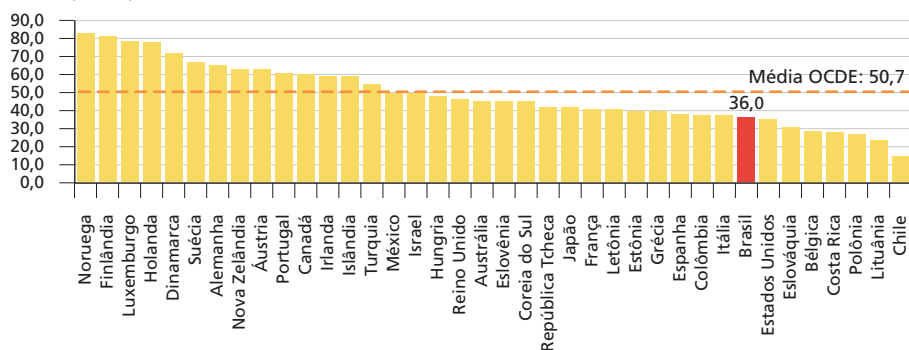
A seguir serão analisados os indicadores de governança, relacionados à participação política e eleitoral e à confiança da população no governo. De acordo com a análise desses indicadores para o Brasil, o país possui uma alta participação eleitoral e um nível de confiança no governo nacional mediano, em relação aos países-membros da OCDE. O país, contudo, precisa direcionar esforços para melhorar a participação feminina na política, que é uma das mais baixas comparativamente ao grupo de países da organização.

5.4.1 Confiança no governo

O nível de confiança no governo é medido pelo percentual da amostra que afirma confiar no governo nacional. De acordo com os dados mais recentes, de 2020, 51% dos indivíduos confiam no governo nacional na média dos países-membros da OCDE. Esse percentual é de 36% para o Brasil, valor parecido com o apresentado para outros países da OCDE, como Estados Unidos, Colômbia e Espanha. Há grande variação nesse indicador entre os países do grupo: de um lado, na Noruega, mais de 80% dos indivíduos afirmaram confiar no governo nacional; de outro, no Chile, país com a menor confiança no governo nacional, esse percentual é inferior a 20% (gráfico 26).

GRÁFICO 26

Indivíduos que afirmam confiar no governo nacional (2020)
(Em %)



Fonte: OECD (2021).

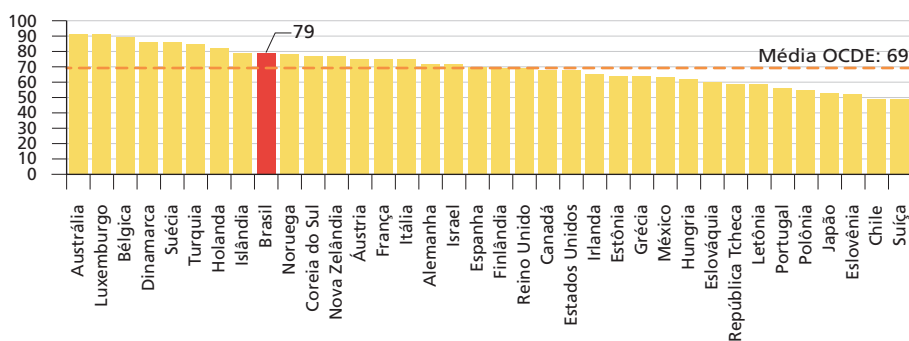
Elaboração dos autores.

5.4.2 Participação eleitoral

No Brasil o voto é obrigatório, todo indivíduo de 18 anos ou mais, até 65 anos, deve votar nas eleições. As pessoas entre 16 e 18 anos e com mais de 65 anos podem votar, mas o voto nessas faixas etárias é facultativo. Com isso, o Brasil apresenta uma elevada participação eleitoral, com 79% dos eleitores comparecendo às urnas, valor 10 p.p. superior à média dos países da OCDE, que tiveram uma participação eleitoral média de 69% (gráfico 27). Vale ressaltar que o dado apresentado pela OCDE para o Brasil está de acordo com a estatística de participação eleitoral apresentada pelo TSE.¹⁹

GRÁFICO 27

População com título de eleitor que compareceu à votação (2017)
(Em %)



Fonte: Better Life Index/OCDE. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/data/oecd-social-and-welfare-statistics/better-life-index-edition-2017_678d7570-en.

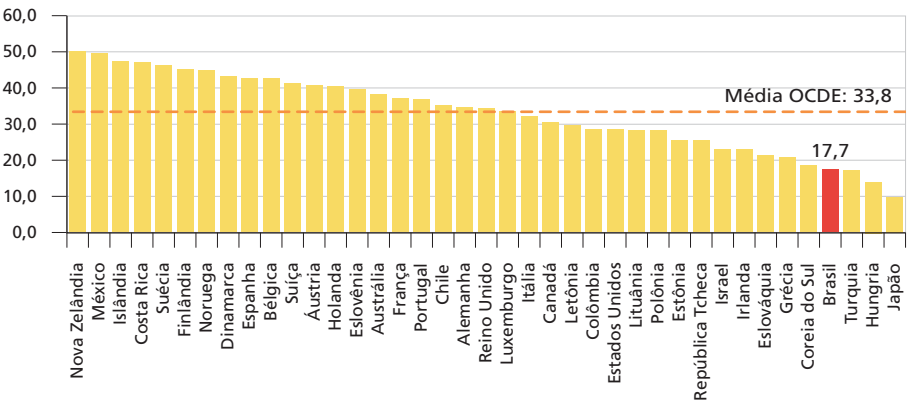
Elaboração dos autores.

19. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-comp-abst/home?session=204017029570305>. Acesso em: 11 maio 2023.

5.4.3 Participação política feminina

O indicador de participação feminina no Legislativo, que considera as câmaras legislativas ou câmara única em países parlamentares, exhibe considerável variação entre os países integrantes da OCDE (gráfico 28). O dado para o Brasil foi comparado com o percentual de mulheres na Câmara Legislativa, conforme informação disponível em seu *site*, logo foi possível observar que os dados provenientes da Parline são congruentes com os dados divulgados pela Câmara Legislativa nacional.

GRÁFICO 28
Participação feminina no Legislativo (2023)
(Em %)



Fonte: Parline.
Elaboração dos autores.

Dos 38 países da OCDE, quatorze possuem uma proporção de mulheres em seus legislativos superior a 40%, incluindo Nova Zelândia (50,4%), México (50,0%), Islândia (47,6%) e Suécia (46,4%). Em contrapartida, outros quatorze países possuem proporções inferiores a 30%, sendo o Japão aquele com a menor proporção de representantes femininas em seu Legislativo, com apenas 9,9%. Além do Japão, a Hungria, a Turquia e a Coreia do Sul possuem baixos níveis de representatividade feminina, com proporções de 14,1%, 17,4% e 18,6%, respectivamente.

O Brasil apresenta uma proporção de participação feminina na Câmara dos Deputados semelhante àquele grupo de países pertencentes à OCDE com menores taxas de participação feminina no Legislativo. É válido ressaltar que o Brasil tem apresentado um aumento gradual no número de candidatas e deputadas eleitas, indicando uma tendência de crescimento em relação à participação feminina na política.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indicadores de crescimento inclusivo analisados neste estudo são, em sua maioria, indicadores primários amplamente adotados por organizações internacionais como o Banco Mundial e a OCDE. A construção desses indicadores segue uma metodologia bem estabelecida, o que resultou em um consenso quanto à sua utilização e interpretação. É relevante ressaltar que o Brasil já possui dados adaptados para a maioria desses indicadores, possibilitando a comparação do país com outras nações pertencentes à OCDE. Monitorar continuamente esses indicadores é fundamental para avaliar o progresso na redução das desigualdades e o alcance de um crescimento econômico mais inclusivo.

O quadro 3 apresenta um resumo dos indicadores analisados neste capítulo, classificados com base na disponibilidade de dados para o Brasil. Os indicadores são divididos em duas categorias: i) aqueles para os quais a OCDE já possui dados específicos para o Brasil; e ii) aqueles que não podem ser estimados para o Brasil devido à falta de dados disponíveis. Essa classificação proporciona uma compreensão mais precisa da situação do Brasil em relação aos indicadores de crescimento inclusivo analisados neste estudo, além de identificar quais indicadores requerem uma análise adicional da confiabilidade dos dados utilizados pela OCDE.

Conclui-se, portanto, que uma análise abrangente do crescimento inclusivo com base nos dados da OCDE é viável, considerando que o Brasil possui informações para a maioria dos indicadores. É importante ressaltar que a consolidação dos indicadores de crescimento inclusivo é recente na OCDE, havendo apenas uma publicação abordando o assunto. Assim, mesmo entre os países-membros da organização, esses indicadores ainda não estão totalmente consolidados. Não há um sistema de coleta consistente como em outras áreas temáticas que a OCDE analisa e monitora há mais tempo, como comércio internacional, governança e infraestrutura.

Por exemplo, Bélgica, Chile, Colômbia, Japão e Turquia não possuem dados sobre a renda disponível, de forma que não dispõem de indicadores de distribuição de renda baseados nesse dado. Quanto ao indicador de distribuição de riqueza, que não está disponível para o Brasil por não haver uma base de dados com informação sobre riqueza, outros nove países da OCDE também não possuem essa informação.²⁰ Alguns países desenvolvidos, como Alemanha, Estados Unidos, Suíça e Luxemburgo, não possuem informação para alguns dos indicadores para os quais o Brasil possui dados atualizados, como no caso dos indicadores de acesso digital, porcentagem de empréstimos a PMEs no total de empréstimos a empresas e taxa de inscrição em serviços de educação e cuidados na primeira infância (crianças de 0 a 2 anos).

20. Além do Brasil, os seguintes países da OCDE não possuem esse indicador: Colômbia, Costa Rica, Islândia, Israel, México, República Tcheca, Suécia, Suíça e Turquia.

QUADRO 3

Indicadores de crescimento inclusivo e *status* para o Brasil

Grupo de indicadores	Indicador	Status do indicador para o Brasil
Crescimento e garantia de partilha equitativa dos benefícios do crescimento	Crescimento do PIB <i>per capita</i> (porcentagem)	OCDE já possui dados para o Brasil
	Nível e crescimento médio da renda (porcentagem; dólar PPC)	OCDE já possui dados para o Brasil
	S80/S20 participação na renda (proporção)	OCDE já possui dados para o Brasil
	Parcela de riqueza de 40% na base e de 10% no topo (porcentagem da riqueza líquida familiar)	Não pode ser estimado para o Brasil
	Expectativa de vida ao nascer (número de anos de vida)	OCDE já possui dados para o Brasil
	Mortalidade por poluição do ar (mortes por 1 milhão de habitantes)	OCDE já possui dados para o Brasil
	Taxa de pobreza relativa (porcentagem)	OCDE já possui dados para o Brasil
Mercados inclusivos e funcionais	Nível e crescimento anual da produtividade do trabalho (porcentagem; dólar PPC)	OCDE já possui dados para o Brasil
	Taxa de emprego em relação à população (porcentagem)	OCDE já possui dados para o Brasil
	Dispersão de ganhos (razão interdecis)	OCDE já possui dados para o Brasil
	Diferença salarial feminina (porcentagem)	OCDE já possui dados para o Brasil
	Emprego involuntário de meio período (porcentagem)	Não pode ser estimado para o Brasil
	Acesso digital – empresas que usam serviços de computação em nuvem (porcentagem)	OCDE já possui dados para o Brasil
	Empréstimos a PMEs no total de empréstimos a empresas (porcentagem)	OCDE já possui dados para o Brasil
Oportunidades iguais e fundamentos da prosperidade futura	Variação no desempenho em ciências explicada pelo <i>status</i> socioeconômico dos alunos (porcentagem)	OCDE já possui dados para o Brasil
	Correlação de resultados de ganhos entre gerações (coeficiente)	Não pode ser estimado para o Brasil
	Taxa de inscrição em serviços de educação e cuidados na primeira infância (crianças de 0 a 2 anos) (porcentagem)	OCDE já possui dados para o Brasil
	Jovens não empregados nem em educação e formação (18 a 24 anos) (porcentagem)	OCDE já possui dados para o Brasil
	Proporção de adultos com pontuação abaixo do nível 1 em alfabetização e matemática (porcentagem)	Não pode ser estimado para o Brasil
	Diferença de expectativa de vida regional (porcentagem da diferença)	Não pode ser estimado para o Brasil
	Alunos resilientes (porcentagem)	OCDE já possui dados para o Brasil
Governança	Confiança no governo (porcentagem)	OCDE já possui dados para o Brasil
	Participação eleitoral (porcentagem)	OCDE já possui dados para o Brasil
	Participação política feminina (porcentagem)	OCDE já possui dados para o Brasil

Elaboração dos autores.

Portanto, a temática do crescimento inclusivo pode ser estratégica para negociações com a OCDE, uma vez que o Brasil já possui informações para quase todos os indicadores relacionados ao tema, e é uma área de grande importância para o governo. Além disso, muitos países da OCDE possuem menos informações que o Brasil nessa área e apresentam desempenho inferior em diversos indicadores. Por exemplo, a Costa Rica não possui nove dos indicadores analisados, a Colômbia e a Turquia não possuem sete dos indicadores, e México e Islândia não possuem cinco dos 24 indicadores, assim como o Brasil.

Ademais, pelo menos dois desses indicadores para os quais a OCDE não possui dados atualmente para o Brasil poderiam ser calculados com pequenas ações: o percentual de emprego involuntário de meio período seria possível de se estimar para o Brasil com um ajuste no questionário da PNAD Contínua, incluindo-se uma pergunta sobre o motivo para trabalhar meio período; já a diferença de expectativa de vida regional poderia ser estimada utilizando informações do Sistema Único de Saúde de nascimentos e óbitos por região. Seria possível também obter aproximações para o indicador da parcela de riqueza de 40% na base e parcela de riqueza de 10% no topo utilizando os dados da Receita Federal em conjunto com dados de renda da PNAD Contínua, para captar informações de riqueza de toda a distribuição de renda do país.

Vale ponderar, também, que os indicadores para os quais o Brasil não possui informação não são amplamente utilizados por outras agências internacionais, sendo mais utilizados em países desenvolvidos, principalmente da União Europeia. Os indicadores para os quais o Brasil possui dados, em geral, são indicadores mais amplamente coletados e analisados, como taxa de emprego, expectativa de vida, produtividade do trabalho e diferença salarial de gênero.

A tabela 2 apresenta um resumo dos resultados da análise comparativa entre os dados do Brasil e a média dos países-membros da OCDE, destacando os valores encontrados para cada componente. Em seguida, são apontadas as principais conclusões decorrentes dessa análise.

TABELA 2
Resumo dos resultados da comparação entre os indicadores do Brasil e dos países-membros da OCDE

Grupo de indicadores	Indicador	Média OCDE	Brasil	Relação entre Brasil e OCDE (%)	Ano
Crescimento e garantia de partilha equitativa dos benefícios do crescimento	PIB <i>per capita</i>	US\$ 41.694,00	US\$ 13.485,00	32	2020
	Mediana da renda	US\$ 24.070,60	US\$ 6.941,70	29	2016
	S80/S20	5,5	14,5	262	2016
	Taxa de pobreza	0,1%	0,2%	183	2016
	Mortalidade por poluição do ar	275,2	206,6	75	2019
	Expectativa de vida	80,6	76,1	94	2020
Mercados inclusivos e funcionais	Produtividade do trabalho	US\$ 99.799,00	US\$ 32.372,30	32	2020
	Taxa de emprego	67,8%	59,0%	87	2021
	Dispersão de ganhos	3,3	4,6	139	2020
	Diferença salarial de gênero	11,9%	6,3%	53	2020
	Acesso digital	44,6%	62,2%	140	2021
	Empréstimo para PMEs	49,0%	41,7%	85	2020
Oportunidades iguais e fundamentos da prosperidade futura	Variação no desempenho escolar explicada pelo <i>status</i> socioeconômico	12,0%	14,0%	117	2018
	Taxa de inscrição em creches	36,5%	21,0%	58	2020
	Jovens não empregados nem em educação	6,7%	13,1%	196	2021
	Alunos resilientes	11,3%	10,0%	88	2018
Governança	Confiança no governo	50,7%	36,0%	71	2020
	Participação eleitoral	69,0%	79,0%	114	2017
	Participação feminina na política	33,8%	17,7%	52	2023

Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

A análise dos resultados para o Brasil permite as conclusões descritas a seguir.

- O país já disponibiliza os principais indicadores de crescimento inclusivo utilizados pela OCDE. De fato, o Brasil possui uma gama de dados mais abrangente que alguns países que ingressaram mais recentemente na organização, como Costa Rica, Colômbia, Turquia, México e Islândia, que também não possuem dados disponíveis para todos os indicadores. Ademais, com pequenos ajustes no questionário da PNAD Contínua, pesquisa de amostra de domicílios mais utilizada para estimar indicadores de mercado de trabalho, seria possível estimar

também o percentual de emprego involuntário de meio período, e com desenvolvimento de metodologia, seria possível calcular a dispersão da expectativa de vida regional para o país, ampliando ainda mais a abrangência dos seus indicadores de crescimento inclusivo.

- É recomendável que o país expanda os dados relacionados à renda, para coletar informações de tributos e taxas pagas pelas famílias, além dos rendimentos, para aprimorar as estimativas da renda disponível, que é um dado fundamental para a construção de vários indicadores de crescimento inclusivo. Atualmente, a renda equivalente é estimada por meio do uso de dados complementares à PNAD Contínua, mas seria possível considerar a expansão da PNAD Contínua para obter as informações necessárias para o cálculo mais preciso da renda disponível, como os tributos diretos e indiretos pagos e as contribuições previdenciárias. Essas medidas seriam benéficas para fortalecer ainda mais a disponibilidade de dados e melhorar a precisão das estimativas, permitindo uma análise mais robusta do crescimento inclusivo no Brasil em comparação com outros países da OCDE.
- Os indicadores de crescimento inclusivo revelam que o Brasil possui uma das maiores disparidades de renda e rendimentos entre os países mais desenvolvidos e membros da OCDE. O país apresentou o pior desempenho para três dos dezenove indicadores para os quais possui informação: a razão entre a renda mediana recebida pelo quintil superior e a renda mediana do primeiro quintil, a taxa de pobreza e a produtividade do trabalho. Outro indicador preocupante é a produtividade do trabalho no Brasil, que é a mais baixa em comparação com os países-membros da OCDE. A baixa produtividade também se reflete nos baixos rendimentos médios e no PIB *per capita* do país.
- Para outros três indicadores o país apresentou o segundo pior resultado entre os países-membros da OCDE: o PIB *per capita*, a renda mediana e o percentual de jovens não empregados nem em educação.
- Apesar da significativa desigualdade de renda no país, a desigualdade de gênero no Brasil é uma das menores entre os países-membros da OCDE. Os indicadores de igualdade de gênero mostram tendências contraditórias, pois embora a diferença salarial entre gêneros seja uma das menores em comparação com os países da OCDE, a participação feminina na política é praticamente a metade da média da organização.
- O Brasil se destaca positivamente na inclusão e funcionalidade do mercado para empresas, com uma alta taxa de digitalização empresarial e acesso a crédito para PMEs.

- Em relação aos indicadores de igualdade de oportunidades, verifica-se que o *status* socioeconômico continua sendo um fator significativo na explicação das disparidades educacionais. Além disso, há uma alta proporção de jovens enfrentando dificuldades para encontrar oportunidades de emprego ou estudo e uma baixa taxa de matrícula de crianças menores de 2 anos.
- O Brasil possui um alto índice de participação eleitoral, superando a média dos países-membros da OCDE. No entanto, em termos de confiança no governo o país apresenta um percentual inferior à média da organização.
- O país tem *performance* acima da média da OCDE, isto é, apresenta um desempenho melhor que a média da OCDE apenas para quatro indicadores de crescimento inclusivo: mortalidade por poluição do ar, diferença de gênero, acesso digital e participação eleitoral. Quando olhamos para participação eleitoral é importante notar que no país o voto é obrigatório para todos os indivíduos entre 18 e 65 anos.
- Embora o país apresente um desempenho pior que a média da OCDE para a maioria dos indicadores de crescimento inclusivo, ele não é o único. Entre os países-membros da organização há grande desigualdade no que se refere a esses indicadores, e uma considerável variação entre os valores, com alguns membros apresentando níveis de indicadores semelhantes ao do Brasil. Por exemplo, a Turquia, além de possuir dados para um conjunto de indicadores menor que o Brasil, tem desempenho pior em seis dos indicadores em comum aos dois países. O México também tem *performance* pior que o país em seis indicadores. Apesar de esses exemplos serem mais comuns entre os países em desenvolvimento como o Brasil, podemos observar que alguns países desenvolvidos também apresentam resultados piores que a média da OCDE, por exemplo, os Estados Unidos, que têm desempenho pior que a média dos indicadores em nove dos dezenove indicadores analisados.

A análise dos indicadores revela que o Brasil ainda possui um longo caminho a percorrer para aprimorar a inclusão e garantir igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, visto que o país apresentou um desempenho inferior à média da OCDE para a grande maioria dos indicadores. É importante destacar que outros países da OCDE também enfrentam desafios semelhantes, o que ressalta a importância desse tema e a necessidade contínua de monitorar e avaliar políticas destinadas a promover uma maior inclusão e igualdade entre os países-membros da organização e seus parceiros. Essa abordagem é essencial para encontrar soluções que promovam um crescimento inclusivo e equitativo.

7 RECOMENDAÇÕES

A partir do diagnóstico do país, e com base em revisão dos documentos sobre crescimento inclusivo da OCDE, enumeram-se a seguir recomendações de políticas voltadas para as questões do Brasil.

- 1) Expansão dos dados de renda: é importante expandir os dados relacionados à renda, para coletar, além do rendimento, dados sobre tributos e contribuições pagas pelas famílias, de forma a aprimorar as estimativas da renda disponível para o país. Isso permitirá uma análise mais precisa dos indicadores de crescimento inclusivo.
- 2) Inclusão de questão sobre o motivo do emprego de meio período: deve-se incluir este dado na pesquisa de amostra em domicílio, a PNAD Contínua, que já possui informação sobre as horas médias trabalhadas, permitindo, assim, analisar também o percentual de emprego involuntário de meio período.
- 3) Realização de novas estimativas com dados de registros já existentes: a diferença de expectativa de vida regional poderia ser estimada utilizando informações do Sistema Único de Saúde de nascimentos e óbitos por região, e a parcela de riqueza de 40% na base e de 10% no topo poderia ser estimada utilizando os dados da Receita Federal em conjunto com os dados de renda da PNAD Contínua.
- 4) Redução das disparidades de renda: dado o alto nível de desigualdade de renda no Brasil, é crucial implementar políticas para reduzir essa disparidade. Isso pode incluir medidas como a implementação de políticas de redistribuição de renda e de programas de transferência de renda para os mais vulneráveis e a promoção de maior equidade no acesso a oportunidades econômicas. Outra política importante que afeta a desigualdade da renda disponível se refere às políticas tributárias, de modo que pode ser favorável ao país implementar uma tributação menos regressiva, com maior tributação de renda e menor tributação indireta.
- 5) Promoção da igualdade de gênero na política: é necessário fortalecer a participação feminina na política. Políticas que incentivem e promovam a igualdade de gênero na representação política podem contribuir para uma maior inclusão e igualdade.
- 6) Aumento da produtividade: a baixa produtividade do trabalho é um desafio significativo para o Brasil. É fundamental implementar políticas voltadas para o aumento da produtividade, como investimentos em educação e capacitação profissional, promoção da inovação tecnológica e melhoria do ambiente de negócios para incentivar o crescimento e a competitividade das empresas.

- 7) Fortalecimento da educação e igualdade de oportunidades: investir na qualidade da educação é essencial para garantir igualdade de oportunidades. Políticas que visem reduzir as disparidades educacionais, especialmente relacionadas ao *status* socioeconômico, são fundamentais. Além disso, é importante promover o acesso equitativo à educação desde a primeira infância, garantindo que todas as crianças e famílias tenham oportunidades de aprendizado desde cedo, além de permitir uma maior participação de mulheres com filhos no mercado de trabalho.
- 8) Fortalecimento da confiança no governo: para melhorar a confiança no governo, é importante promover transparência, prestação de contas e participação cidadã. Políticas que incentivem a participação ativa da sociedade civil, promovam a transparência nas ações governamentais e garantam a responsabilidade dos líderes públicos podem contribuir para fortalecer a confiança no governo.

Essas recomendações visam promover um crescimento inclusivo, reduzir as desigualdades e garantir igualdade de oportunidades para todos os cidadãos brasileiros. É crucial que essas políticas sejam implementadas de forma contínua e acompanhadas por monitoramento e avaliação rigorosos para garantir que estejam alcançando os resultados desejados.

REFERÊNCIAS

ATKINSON, A. B.; PIKETTY, T.; SAEZ, E. Top incomes in the long run of history. **Journal of Economic Literature**, v. 49, n. 1, p. 3-71, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/jel.49.1.3>.

BALESTRA, C. *et al.* **Inequalities in emerging economies**: informing the policy dialogue on inclusive growth. Paris: OECD, 2018. (OECD Statistics Working Papers, n. 2018/13). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/6c0db7fb-en>.

BURKHAUSER, R. V. *et al.* Recent trends in top income shares in the United States: reconciling estimates from march CPS and IRS tax return data. **Review of Economics and Statistics**, v. 94, n. 2, p. 371-388, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1162/REST_a_00200.

CETIC.BR – CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. **Pesquisa TIC Empresas**: resumo executivo. [s.l.]: Cetic.br, 2022. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20221121123006/resumo_executivo_tic_empresas_2021.pdf.

EUROPEAN COMMISSION *et al.* **System of National Accounts 2008**. New York: UN, 2009. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf>.

FÖSTER, M.; LLENA-NOZAL, A.; NAFILYAN, V. **Trends in top incomes and their taxation in OECD countries**. Paris: OECD, 2014. (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n. 159). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5jz43jhlz87f-en>.

IMMERVOLL, H. *et al.* Simulating Brazil's tax-benefit system using Brahms, the Brazilian household microsimulation model. **Economia Aplicada**, v. 10, n. 2, p. 203-223, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-80502006000200004>.

INTERNATIONAL IDEA – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Voter turnout database codebook**. Stockholm: International Idea, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.31752/idea.2018.69>.

JENKINS, S. P. Pareto models, top incomes and recent trends in UK income inequality. **Economica**, v. 84, n. 334, p. 261-289, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ecca.12217>.

KAKWANI, N.; KHANDKER, S.; SON, H. H. **Pro-poor growth: concepts and measurement with country case studies**. Brasília: International Poverty Centre, 2004. (Working Paper, n. 1). Disponível em: <https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/IPCWorkingPaper1.pdf>.

KLASEN, S. **Measuring and monitoring inclusive growth: multiple definitions, open questions, and some constructive proposals**. Mandaluyong: ADB, 2010. (Sustainable Development Working Papers, n. 12). Disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28492/adb-wp12-measuring-inclusive-growth.pdf>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Pisa 2015 results: excellence and equity in education**. Paris: OECD, 2016. v. 1. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264266490-en.pdf?expires=1686684014&id=id&accname=guest&checksum=58A3E52A46996916E4024BA1B1B938CA>.

_____. **Opportunities for all: a framework for policy action on inclusive growth**. Paris: OECD, 2018a. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264301665-en>.

_____. **The productivity-inclusiveness nexus**. Paris: OECD Publishing, 2018b. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/economics/the-productivity-inclusiveness-nexus_9789264292932-en.

_____. **Pisa 2018 results:** where all students can succeed. Paris: OECD, 2019. v. 2. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>.

_____. Core government results. In: OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at a glance 2021**. Paris: OECD Publishing, 2021. chap. 13. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1c258f55-en.pdf?expires=1700248308&id=id&accname=ocid54025470&checksum=506B035CD4C4C4E13897CE5DD6A1F726>.

_____. **Education at a glance 2022:** OECD indicators. Paris: OECD, 2022a. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>.

_____. **Financing SMEs and entrepreneurs 2022:** an OECD scoreboard. Paris: OECD Publishing, 2022b. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurs-2022_e9073a0f-en.

_____. **Roadmap for the OECD accession process of Brazil**. [s.l.]: OECD, 10 June 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/junho/roadmap-oecd-accession-process-brazil-en.pdf/view>.

_____. **OECD economic surveys:** Brazil. Paris: OECD Publishing, Dec. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/a2d6acac-en>.

RAMOS, R. A.; RANIERI, R. **Inclusive growth:** building up a concept. Brasília: IPC-IG, 2013. (Working Paper, n. 104). Disponível em: <https://www.ipc-undp.org/sites/default/files/pub/en/IPCWorkingPaper104.pdf>.

RAMOS, R. A.; RANIERI, R.; LAMMENS, J.-W. **Mapping inclusive growth**. Brasília: IPC-IG, 2013. (Working Paper, n. 105). Disponível em: <https://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper105.pdf>.

RAUNIYAR, G. P.; KANBUR, R. **Inclusive development:** two papers on conceptualization, application, and the ADB perspective. New York: Cornell University, 2010. (Working Paper). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46471863_Inclusive_Development_Two_Papers_on_Conceptualization_Application_and_the_ADB_Perspective.

RUIZ, N.; WOLOSZKO, N. **What do household surveys suggest about the top 1% incomes and inequality in OECD countries?** Paris: OECD, 2016. (Working Papers, n. 1265). Disponível em: www.oecd-ilibrary.org/what-do-household-surveys-suggest-about-the-top-1-incomes-and-inequality-in-oecd-countries_5jrs556f36zt.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2F5jrs556f36zt-en&mimeType=pdf.

SOUZA, P. H. G. F. de. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil – 1926-2013. 1. ed. São Paulo: Anpocs; Hucitec, 2018.

UNECE – UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. **Canberra Group handbook on household income statistics**. 2nd ed. Geneva: UN, 2011. Disponível em: https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/groups/cgh/Canberra_Handbook_2011_WEB.pdf.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **International Standard Classification of Education**: Isced 2011. Montreal: UIS/UNESCO, 2012. Disponível em: <https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>.

ASPECTOS PROCEDIMENTAIS NA CONDUÇÃO DO PROJETO: DECISÕES E APRENDIZADOS

Walter A. Desiderá Neto¹

1 INTRODUÇÃO

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), por meio de sua Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte) e sob a iniciativa do pesquisador Renato Baumann, em meados de 2022 deu início ao projeto Indicadores da OCDE: Compatibilidade com a Realidade Brasileira. Em conformidade com as atribuições do Ipea, a pesquisa teve como um de seus objetivos principais o assessoramento à administração pública na implementação das estratégias adotadas pelo governo federal. No caso específico do projeto mencionado, os destinatários aos quais se remetia o esforço investigativo eram o corpo diplomático e os demais atores envolvidos com as questões atinentes à efetivação da entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Ainda em curso,² o processo de acesso havia sido primeiramente lançado em 2017, por meio da iniciativa brasileira, que propôs voluntariamente sua candidatura à condição de membro pleno. O pedido foi colocado à consideração das nações do bloco, as quais analisaram a proposta ao longo de alguns anos, em um processo envolvendo sucessivas rodadas de negociação internas e com a nação sul-americana. A formalização da disposição em aceitar a inclusão do Brasil no agrupamento se deu finalmente em junho de 2022, quando foi assinado o acordo denominado Roteiro para o Processo de Acesso do Brasil à OCDE – o *roadmap*, como é informalmente chamado no círculo diplomático. Desde então, como condição para que o país se torne membro pleno, o bloco liderado pelas potências ocidentais vem demandando da administração pública brasileira a implementação de ajustes de distintas naturezas e em relação a variadas áreas temáticas, para adequação das políticas públicas empreendidas no país com as práticas do bloco.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutor em ciência política e relações internacionais pela Universidade Complutense de Madri. E-mail: walter.desidera@ipea.gov.br.

2. Este trabalho foi produzido em julho de 2023.

Uma das principais tradições da atuação internacional da OCDE consiste em apostar fortemente na produção e sistematização de dados empíricos para legitimar cientificamente suas recomendações. De fato, seu objetivo institucional principal, nas suas próprias palavras oficiais, consiste em “moldar políticas públicas que promovam prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos”.³ Ao longo dos processos de acessão recentes experimentados por outros países, a exemplo dos casos da Colômbia e de Costa Rica, essas métricas assumiram também a função de balizar os posicionamentos adotados pelo bloco nas negociações: tem sido a partir delas que a realidade do país candidato é diagnosticada, monitorada e avaliada. Por essa razão, os objetivos do projeto capitaneado pelo Ipea foram definidos ao redor da ideia de estudar a fundo tais indicadores, de maneira a fornecer insumos que capacitem o governo brasileiro a se antecipar diante de eventuais divergências ou requisições de dados que possam surgir no processo negociador.

O projeto foi realizado com a participação de pesquisadores da casa e da contratação de bolsistas de distintas áreas do conhecimento, totalizando mais de vinte especialistas. Com a coordenação-geral liderada pelo organizador do projeto e apoiada por este autor, o restante do grupo foi organizado em sete equipes, cada qual coordenada por um pesquisador do quadro efetivo do Ipea. Tanto a especialidade exigida na contratação dos consultores como a alocação de cada um deles nas equipes tiveram como referência as áreas temáticas que deverão ser objeto de revisões técnicas, conforme destacado formalmente no *roadmap*: i) reforma estrutural; ii) abertura comercial e de investimentos; iii) crescimento inclusivo; iv) governança; v) meio ambiente, biodiversidade e clima; vi) digitalização; e vii) infraestrutura.

Como se pode imaginar pela amplitude temática, até mesmo dentro de algumas das áreas priorizadas, a execução coordenada de um projeto de tal magnitude envolveu desafios de toda sorte. Entre outras questões, vale destacar: i) a dispersão geográfica da equipe; ii) a contratação de especialistas provenientes de campos em que, em alguns casos, os métodos quantitativos não são predominantes em sua produção científica; iii) a comunhão de profissionais de áreas entre as quais, em certos casos, há escassa tradição de diálogo; e iv) a complexidade da própria tarefa proposta, cujo volume de trabalho e o tamanho do objeto a ser colocado sob análise não se podia sequer precisar no princípio.

De qualquer forma, apesar das dificuldades enfrentadas, pode-se considerar que, do ponto de vista da entrega dos resultados, ao final, a autoavaliação predominantemente manifestada entre os pesquisadores que integraram o projeto é de que a execução foi bem-sucedida, além das expectativas. Com isso, não se pretende

3. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/>. Acesso em: 25 jul. 2023.

deixar de reconhecer que ao longo do tempo lacunas serão certamente detectadas pelos leitores, e apontá-las será sem dúvida encorajado e agradecido pelos autores. Não obstante, a satisfação com o trabalho realizado se baseia na entrega dos resultados dentro do prazo e conforme se pretendia no melhor dos cenários. Cabe apontar que, na ausência de imponderáveis exógenos ao projeto, sua publicação definitiva e completa deverá ser efetivada dentro de um período de vigência de um ano.

Tendo como pano de fundo a ideia de que a forma de conduzir o projeto de alguma maneira tenha sido responsável para a obtenção de tais resultados, o objetivo geral deste artigo é contextualizar e pormenorizar algumas estratégias adotadas para a superação de parte das dificuldades de fundo teórico-metodológico e de caráter operacional que estiveram ao redor da pesquisa, sobretudo da perspectiva do apoio à coordenação-geral. Para que se possa compreender a complexidade de algumas questões, será lançada ênfase sobre algumas tarefas realizadas que tiveram o papel de fornecer elementos para que, conforme perplexidades de natureza variada emergiam, decisões fossem tomadas com agilidade no curto prazo.

Acima de tudo, as soluções desenvolvidas tiveram a meta de evitar que os caminhos escolhidos pudessem conduzir a um destino no qual, no conjunto, os resultados pudessem apresentar uma ou alguma combinação de três características indesejadas: i) incompletude na cobertura dos temas; ii) impossibilidade de sistematização conjunta; e iii) inutilidade para os negociadores. Em termos técnicos, as duas primeiras se traduziriam em problemas de eficácia, ao passo que a última redundaria em uma falha de efetividade. Na presença contundente de uma combinação delas, fatalmente a eficiência seria também negativamente afetada.

Este trabalho está organizado em quatro seções, incluída esta introdução. A segunda seção contém um breve resumo da terminologia adotada pela OCDE sobre os indicadores e a respeito da base conceitual que pode ser fundamental para a compreensão das maneiras que eles são mobilizados no bloco. Está redigida intencionalmente em linguagem didática, pois se destina especialmente ao público que não possui familiaridade com o tema da avaliação de políticas públicas.

A terceira seção, por seu turno, se concentra na descrição das soluções técnicas apoiadas em recursos mais ou menos tecnológicos que foram empreendidas para mitigar o efeito de três questões que poderiam, ao final, causar os problemas referidos no parágrafo anterior. A última seção se debruça na comunicação do aprendizado acumulado a partir dessa experiência, a qual se apoia em um exercício de reconhecimento de falhas, sugestão de aperfeiçoamentos e indicação de aspectos que podem merecer replicação em outros projetos similares.

2 ABORDAGENS E CONCEITOS: ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES

Nesse trabalho da OCDE, parte-se do entendimento de que o público ao qual se destina caracteriza-se por ampla diversidade, tanto do ponto de vista da vinculação institucional ou profissional dos leitores como em relação às áreas do conhecimento com as quais têm mais familiaridade ou de onde eventualmente provêm seus estudos prévios ou formativos. Assim, não se pode esperar de antemão que as abordagens, os termos e as ideias que rodeiam o tema e os objetivos do projeto ao qual o conteúdo deste capítulo faz referência a todo momento façam parte do vocabulário cotidiano da variedade de potenciais interessados.

Para sanar dúvidas a respeito dos pontos centrais à compreensão do projeto como um todo, um esforço didático que pode ser proveitoso consiste em sintetizar as informações mais basilares em linguagem coloquial. Nessa direção, para que a interface entre os conceitos da literatura sobre avaliação de políticas públicas, a linguagem da OCDE e a terminologia adotada no projeto fiquem claras, cumpre resumir e explicitar esquematicamente o que se segue.

- 1) Para cada país, a OCDE atribui uma nota métrica sobre diferentes questões em que o setor público dos países atua ou deveria atuar (políticas públicas) para resolver os problemas que afetam o bem-estar da população.
- 2) Essa nota pode dizer respeito tanto à forma que, conforme estabelecido em sua legislação, a nação se organiza para planejar sua atuação (avaliação de desenho) como à maneira que essa estratégia toma forma e é implementada pelas repartições públicas (avaliação de processo). Em outros casos, a nota pode se referir ao estado do próprio problema, quer dizer, como vão as coisas sobre aquele tema no país, tendo em vista os programas do governo (avaliação de resultados/de impacto). Isso é feito regularmente, pode ser todo mês ou todo ano (periodicidade), mas o importante é que permite a análise da evolução da nota ao longo da história (séries temporais).
- 3) Para dar a nota, as características fundamentais sobre cada questão (variáveis) são medidas a partir dos mais detalhados atributos (indicadores básicos). Essas informações são necessárias para a atribuição final do valor de uma nota conjunta (índice composto), que se obtém respeitando algumas regras (fórmula de cálculo).
- 4) Nessa matemática, cada fator considerado costuma ter um peso que diferencia sua importância (coeficientes de ponderação). Quando as informações mais importantes não correspondem a números (dado qualitativo), é comum que se faça um questionário com respostas fechadas (múltipla escolha), que depois são transformadas no formato numérico

seguindo procedimentos rigorosos (*scoring*). O caso mais comum desse tipo é quando se quer examinar as regras que definem o que se pode ou não fazer no país e o peso dessas exigências burocráticas sobre a resolução dos problemas em determinado assunto (marco regulatório).

- 5) Em boa parte dos casos dá muito trabalho, o procedimento é longo e é muito complicado compreender essas contas todas (grau de complexidade), mas é assim que o resultado da nota acaba sendo definido na forma de um número (dado quantitativo). Seguindo esses procedimentos, permite-se colocar os países lado a lado (comparabilidade). Tudo isso está calcado no objetivo de que o jeito de cada um falar e opinar sobre cada assunto (subjetividade), que por vezes é tendencioso (viés), não afete as conclusões (objetividade).
- 6) A toda nota se espera que corresponda uma média de corte (parâmetro de avaliação). Ela serve de base para a avaliação da situação observada nas nações. O mais comum na OCDE é a comparação com a média das notas recebidas pelos países do bloco. Quer dizer, é assim que o organismo diz, sobre determinada questão, se o país está aprovado ou não (categorias avaliativas). Ela normalmente leva em consideração alguns pontos importantes (critérios). No geral, a conclusão da avaliação aponta se o que estão fazendo naquele país para enfrentar um problema está dando certo (eficácia) e se o dinheiro arrecadado com impostos está sendo empregado sem desperdícios (eficiência).
- 7) Embora no debate público seja muito comum utilizar as conclusões para apontar quem ganhou e quem perdeu, como se houvesse uma disputa internacional para ver qual país enfrenta melhor seus problemas, esse não é o objetivo proposto por elas. No caso da entrada de novos membros à OCDE (processo de acesso), essas avaliações têm o papel de permitir que seja examinada a adequação do candidato aos padrões (valores e práticas) que os países que compõem o bloco consideram indispensáveis para deixar que alguém seja aceito como um novo integrante. Isso é feito com foco em algumas questões (áreas temáticas objeto de revisões técnicas) que ficam detalhadas por escrito em um cronograma geral de compromissos (*roadmap*).
- 8) Idealmente, a utilidade mais importante resultante desse trabalho da OCDE é identificar os temas e as causas prováveis de tudo que vai mal, ou vai bem, mas dá para melhorar, em cada país (recomendações), de modo que se possa ajudar as nações a avançar (desenvolvimento). Por fim, o gasto público para fazer esse trabalho todo se justifica por duas ideias adicionais: gerar múltiplas bases de dados (evidências)

e produzir informações confiáveis (conhecimento científico) que permitam sugerir com rigor como os governos podem ou devem agir para que a qualidade de vida dos seus cidadãos seja constantemente aprimorada (melhores práticas).

3 DEBATES, DESAFIOS E SOLUÇÕES: ASPECTOS PROCEDIMENTAIS

Ao final de setembro de 2022, com as equipes temáticas definidas e minimamente formadas, ainda que em estágios diversos na conclusão de suas composições, realizou-se uma reunião inaugural com a presença dos integrantes de cada uma delas. Foi o primeiro de algumas dezenas de encontros semanais entre pesquisadores localizados em diferentes partes do país. A eles se somaram, em pelo menos um terço das oportunidades, convidados situados fora do território brasileiro. Em praticamente todas as vezes, essa colaboração externa se deu a partir de Paris (França), sede da OCDE e onde estão lotados os diplomatas brasileiros dedicados à organização.

Essa dinâmica foi bastante produtiva e somente foi permitida devido à disseminação do uso e ao avanço tecnológico bastante recente dos aplicativos dedicados à realização de videoconferências.⁴ É relevante chamar atenção para essa questão porque, como se evidenciará nos parágrafos seguintes, as tarefas objeto deste trabalho foram igualmente apoiadas por novas tecnologias da informação e comunicação (TICs). Não seria exagero afirmar que, sem o acesso a elas, alguns dos aportes finais do projeto não teriam sido alcançados, ou jamais teriam ocorrido dentro do mesmo prazo sem que houvesse uma elevação considerável e inatingível dos custos financeiros.

Os debates abertos naquela reunião foram suficientes para que se percebesse, desde o começo das atividades, como a amplitude do projeto demandava a adoção de estratégias procedimentais bastante específicas e, além disso, muito desafiadoras. Para os objetivos deste capítulo, destacam-se três questões hipotéticas principais com impacto fundamental na escolha dos caminhos a serem seguidos pela pesquisa, dados os efeitos negativos que poderiam incorrer aos resultados do projeto caso viessem a se confirmar (quadro 1).

Nas próximas páginas, será dedicada uma subseção para cada um desses problemas potenciais. Serão descritas, de maneira mais ou menos pormenorizada, as tarefas que foram efetivamente empreendidas pelo autor para auxiliar na tomada das decisões necessárias ao seu enfrentamento. Num esforço de contextualização, também será relatado o processo de desenvolvimento do projeto, mas com foco nos pontos importantes para a compreensão das escolhas que levaram a tais atividades.

4. Um fenômeno que, embora no caso desses programas computacionais tenha sido fortemente potencializado pela pandemia, obviamente não teria sido possível sem outros recursos fundamentais, com destaque para as infraestruturas de banda larga.

Com isso, espera-se explicitar em quais casos e por quais motivos foi ou não possível contar com os procedimentos ideais, conforme elencados no quadro 1.

QUADRO 1
Principais questões hipotéticas (QHs) consideradas na escolha da estratégia inicial de investigação

Questão	Descrição	Efeito potencial	Procedimento mitigador ideal
QH1	A quantidade de indicadores que eventualmente se repetissem de um tema a outro poderia ter magnitude relevante.	Os esforços de análise poderiam se sobrepor entre as equipes, levando a uma execução ineficiente.	Sistematicamente acompanhar e registrar o andamento da investigação de cada equipe, comunicando sempre que houvesse probabilidade de retrabalho. Fornecer meios para que as equipes também possam consultar os dados de acompanhamento e se antecipar. Fomentar a comunicação e o compartilhamento de informações entre as equipes.
QH2	A quantidade de indicadores a ser analisada poderia ser extremamente elevada, seja em temas individuais, mas sobretudo se considerado o conjunto deles.	O projeto poderia não ter fôlego suficiente para completar seus objetivos.	Identificar e dimensionar a cesta de indicadores relacionados com cada tema. Conforme o caso, desenvolver critério de seleção.
QH3	As variáveis representadas pelos indicadores poderiam ter naturezas muito distintas, seja em temas individuais, mas sobretudo de um tema a outro.	As perguntas de pesquisa poderiam ser incompatíveis a depender do tipo da variável, levando a resultados incomparáveis e/ou de difícil sistematização.	Tipificar, conforme a natureza estatística das variáveis, os indicadores selecionados. Dimensionar a composição da cesta de indicadores do projeto. Estabelecer perguntas de pesquisa compatíveis e suficientes para lidar com as especificidades mais importantes dos componentes do objeto de pesquisa.

Elaboração do autor.

Antes de seguir, cumpre tecer três esclarecimentos. Primeiro, a numeração conferida a cada QH tem como base a ordem em que as tarefas aqui descritas foram efetuadas, de modo a favorecer um relato sequencial. Logo, não se trata de uma hierarquização. Segundo, é fundamental frisar que, da parte narrativa, todos os relatos dizem respeito a situações em que houve participação direta ou acompanhamento próximo do autor nas atividades. Eventuais opiniões e impressões que possam permanecer devem sempre ser vistas como de caráter estritamente individual.

Por fim, de forma alguma se pretende defender que as TICs mobilizadas no projeto e a forma de operacionalizá-las tenham sido as melhores alternativas disponíveis. Sem poder contar com uma equipe especializada em tais soluções que estivesse exclusivamente dedicada para dar vazão às demandas dessa natureza no curto prazo, coube ao autor deste trabalho, por iniciativa própria, lançar-se o desafio de tentar elaborar soluções, aplicando os limitados conhecimentos adquiridos durante a pandemia em cursos virtuais. Assim, mais do que enaltecer as ferramentas construídas, o texto pretende explicar o raciocínio que esteve por trás de cada escolha, registrando suas falhas e suas virtudes, de modo a dar transparência ao processo.

3.1 QH1: repetições de indicadores

O risco de duplicação de esforços é um problema de eficiência que se pode eliminar completamente com um enfrentamento contundente na fase de planejamento de alguma pesquisa. Com efeito, para que seja equacionado, costuma ser suficiente desenvolver e apresentar, logo na formulação do projeto, uma divisão de tarefas clara e objetiva entre os integrantes da equipe. No caso dessa investigação, porém, não havia uma opção disponível que fosse completamente capaz de extinguir o problema, uma vez que o objeto de estudo não estava delimitado de antemão.⁵ Assim, como essa era uma atividade que fazia parte dos próprios objetivos da pesquisa, nesse processo poderia haver sobreposição de esforços conforme um mesmo indicador fosse identificado e examinado por duas ou mais equipes distintas.

Portanto, em primeiro lugar foi proposto que as equipes, no processo de delimitação do objeto, reportassem à coordenação-geral toda vez que um indicador fosse definitivamente classificado como pertencente ao escopo de sua área temática. Controlando o andamento, caberia à coordenação monitorar e alertar eventuais repetições. Do ponto de vista da condução da pesquisa, aproveitando a oportunidade representada por esses informes, foi pensado que seria importante contar com informações mínimas e padronizadas sobre todo indicador reportado. Além do registro, esses dados poderiam conter os elementos fundamentais para que se pudesse tomar uma decisão bem-informada quanto a qual equipe destinar os indicadores que se repetissem de um tema ao outro. Isso ocorreria, logicamente, nos casos em que, no momento da detecção da sobreposição, o indicador ainda não tivesse sido completamente examinado por nenhuma das equipes envolvidas.

Desse modo, foi elaborado um formulário, cujo desenho foi colocado em discussão com o grupo logo na segunda reunião semanal. Coletadas as críticas e sugestões, um modelo aperfeiçoado voltou a ser proposto. Enquanto a primeira versão esteve mais concentrada em dar uma primeira ideia e decidir os itens que poderiam e deveriam estar contemplados, a segunda buscou dar forma ao meio de preenchimento, norteadas pela preocupação de otimizar a posterior sistematização das informações. Como resultado desse processo, cabe assinalar que essas atividades cumpriram o papel adicional de tornar explícitos a todos os pesquisadores os objetivos específicos que orientavam a pesquisa. Quer dizer, esclarecia o exame comum que se pretendia obter sobre qualquer indicador selecionado, independentemente das diferenças oriundas de características próprias aos temas ao qual se referissem.

5. Os motivos serão tratados na próxima subseção.

Para que se obtivesse um instrumento que coletasse e organizasse esses dados de maneira que o resultado tivesse utilidade operacional, foi criado um arquivo do aplicativo Excel, contendo uma planilha e um formulário construído em Visual Basic for Applications (VBA).⁶ No seu funcionamento, o usuário respondia a um questionário e, ao completar, cada resposta alimentava de maneira organizada uma coluna respectiva na planilha. Uma virtude a ser destacada desse formato era a disponibilidade de espaço para que, a cada pergunta, fosse explicitado com detalhes a qual informação se queria fazer referência, de modo a evitar confusões conceituais por parte dos respondentes. Ademais, as questões abertas inicialmente colocadas foram transformadas, sempre que possível, em questões de múltipla escolha. Com isso, houve avanço na confiabilidade, padronização e sintetização das respostas, características fundamentais para a utilização das informações de forma ágil e eficaz.

Para garantir de forma definitiva que não haveria dificuldades operacionais ou erros de interpretação no momento do preenchimento, foi elaborado e compartilhado com todos os participantes um vídeo tutorial em que as instruções eram exaustivamente explicadas oralmente, enquanto na imagem os passos de um preenchimento de exemplo eram acompanhados pela captação da tela do computador. O compartilhamento do vídeo permitiu economizar o tempo que seria necessário para dar as mesmas instruções dentro de uma reunião, ao mesmo tempo que o registro podia ser consultado e conferido pelos pesquisadores sempre que uma dúvida surgisse ou reaparecesse.

Apesar desses esforços, esse não foi o formato definitivamente adotado. Sua principal falha era a centralização das informações com a coordenação-geral, considerando que certamente haveria alguma alternativa que pudesse estar sempre disponível para consulta *online*. Devido a esse motivo, em primeiro lugar, o formulário foi transferido para o aplicativo Forms, que permite a criação de questionários aplicados pela internet, cujos dados vão se reunindo automaticamente em um mesmo arquivo que pode ser exportado para Excel.

Mesmo com a equipe já tendo sido capacitada para trabalhar com o modelo anterior, o custo de empreender uma nova alteração foi considerado pequeno, pois o conteúdo do formulário (quadro 2) não foi substantivamente alterado. Assim, pesou na balança a vantagem de com isso também eliminar o trabalho – e os erros potencialmente envolvidos – representado pela tarefa, antes conferida à coordenação, de alimentar a planilha a cada momento que fosse recebido um novo arquivo. Com a adoção dessa nova rotina, utilizando os recursos do aplicativo Power Automate, sempre que o formulário para cadastro de um novo

6. Trata-se de um aplicativo que já vem embutido no modo desenvolvedor do Office, para desenvolvimento de ferramentas de baixo grau de complexidade baseadas em macros associadas a eles.

indicador fosse respondido por alguma equipe, os dados inseridos eram transferidos para uma planilha compartilhada em nuvem, à qual todos tinham acesso para consulta. Além disso, um *e-mail* de aviso à coordenação-geral era disparado sempre que esse arquivo comum sofria modificações, otimizando a tarefa do monitoramento. Um novo vídeo tutorial, no mesmo formato e com as mesmas funções do anterior, também foi compartilhado com a totalidade da equipe.

QUADRO 2

Formulário para cadastro inicial dos indicadores selecionados pelas equipes temáticas do projeto e posterior registro dos resultados da análise

Questão	Formato da resposta
1. Responsável pelo preenchimento.	Aberto.
2. A qual tema seu grupo está dedicado?	Fechado – seleção exclusiva entre os sete temas.
O indicador na OCDE	
3. Nome do indicador OCDE.	Aberto.
4. Definição conceitual do indicador OCDE.	Aberto.
5. Unidade de medida do indicador OCDE.	Aberto.
6. <i>Link</i> de publicação da OCDE relacionada ao indicador.	Aberto – URL.
7. <i>Link</i> para base da OCDE contendo dados do indicador.	Aberto – URL.
8. Constam dados para o Brasil na base da OCDE?	Fechado – sim ou não.
9. Qual o último ano que foi coletado para o Brasil?	Aberto.
10. Selecione o órgão responsável pelo tema na OCDE.	Semiaberto – seleção múltipla entre 25 órgãos, além de opção aberta.
O indicador no Brasil	
11. Produz-se exatamente o mesmo indicador no Brasil?	Fechado – sim ou não.
12. <i>Link</i> para a base do mesmo indicador no Brasil.	Aberto – URL.
13. Algum indicador produzido no Brasil poderia substituir?	Fechado – sim ou não.
14. Nome do indicador brasileiro substituto.	Aberto.
15. Definição conceitual do indicador brasileiro substituto.	Aberto.
16. Unidade de medida do indicador brasileiro substituto.	Aberto.
17. <i>Link</i> para a base/fonte contendo o indicador brasileiro substituto.	Aberto – URL.
18. O indicador brasileiro substituto difere do indicador da OCDE devido a quais atributos?	Semiaberto – seleção múltipla entre seis atributos e opção aberta: i) definição conceitual; ii) unidade de medida; iii) periodicidade; iv) âmbito geográfico; v) acesso; e vi) série temporal, entre outros.
19. O indicador brasileiro substituto pode ser considerado equivalente ao da OCDE de alguma maneira?	Fechado – seleção exclusiva entre as opções: i) sim, totalmente; ii) sim, mediante ressalva teórica; iii) sim, mediante a combinação de indicadores disponíveis; iv) sim, mediante a combinação de indicadores estimáveis; e v) não.

(Continua)

(Continuação)

Questão	Formato da resposta
20. Considerações sobre o indicador brasileiro substituto e/ou a forma de torná-lo equivalente ao da OCDE.	Aberto.
Na comparação do Brasil com a OCDE	
21. É adequada a utilização de tal métrica para diagnosticar e/ou avaliar o desempenho brasileiro nos temas para os quais se costuma mobilizar na OCDE?	Fechado – sim ou não.
22. Considerações sobre a adequação do indicador à realidade brasileira.	Aberto.

Elaboração do autor.

Obs.: Para o cadastro inicial, exigia-se resposta para as questões 1, 2 e 3. Para as demais, uma vez cadastrado o indicador, o preenchimento poderia ser efetuado, ou alterado, conforme o caso, diretamente na planilha na qual eram mantidas as restrições quanto ao formato da resposta.

Não obstante os benefícios conquistados, mais uma vez a ferramenta elaborada foi abandonada antes de qualquer preenchimento ser realizado. A adoção de tecnologias mais complexas,⁷ fruto de sugestões coletadas nas reuniões gerais, permitiu que se pudesse reduzir o trabalho das equipes de forma considerável. Naquele que se tornou o formato definitivo foi possibilitado que estivessem previamente respondidas de cinco a seis questões daquelas que tinham a função de identificar e caracterizar os indicadores. Cabe ressaltar que o bloco descritivo inteiro era composto por oito perguntas (quadro 2, questões 3 a 10), um dos motivos pelos quais o formulário foi completamente abandonado.

Essas respostas passaram a ser adquiridas por meio de uma extração automática junto à página *stats.oecd.org* (daqui em diante, Stats), pela qual se acessa a base de dados estatísticos da OCDE. Embora o questionário tenha sido excluído, a planilha compartilhada em nuvem permaneceu em uso, com modificações mínimas no seu *layout*. Quanto às diferenças operacionais, a primeira estava na forma de inserção dos dados, totalmente modificada: para todos os indicadores existentes no Stats para as sete áreas temáticas,⁸ os dados foram coletados automaticamente – representando um máximo de 75% dos dados descritivos de cada entrada que constavam no formulário, conforme mencionado. A segunda diferença estava na maneira de as equipes intervirem para informar a seleção de indicadores. A partir de então, bastaria aos usuários, uma vez acessada a planilha *online*, buscá-lo pelo nome e assinalar a informação de que estava sendo incluído em sua cesta. Certamente, era recomendável conferir as informações presentes, além de ser necessário preencher as eventuais lacunas, mas esse era um esforço marginal se comparado ao original. As questões restantes, pertencentes aos blocos analíticos, seriam respondidas diretamente na planilha, mantidas as restrições quanto ao formato das respostas.

7. Elas serão detalhadas na próxima subseção.

8. Os procedimentos também serão detalhados na próxima subseção.

Desse modo, do ponto de vista das sobreposições, desde que ninguém iniciasse o trabalho analítico sem antes informar na planilha, a equipe que posteriormente viesse assinalar o mesmo indicador saberia que ele já estava sob a guarda de outra área. Devido às mudanças, um último vídeo tutorial foi disponibilizado aos pesquisadores, tendo como foco explicar a forma de localizar um indicador na planilha e a maneira de informar sua inclusão no escopo da equipe do usuário. Mais uma vez, o custo envolvido na mudança de instrumento pareceu baixo diante do benefício aos consultores.

A execução da tarefa representada pela programação exigida para a extração automática dos dados dos indicadores, embora tenha sido bastante trabalhosa e tenha demandado uma verdadeira capacitação, não desencorajou, tampouco foi fator impeditivo para empreender essa mudança. Naquele momento, o custo envolvido para sua implementação também se apresentava como marginal. Como se verá a seguir, parte do esforço necessário já havia sido empreendido para fazer frente a outro objetivo.

3.2 QH2: quantidade de indicadores

Conforme mencionado, a delimitação do objeto se caracterizou como um dos próprios objetivos do projeto. A esse respeito, cabe pontuar que, acima de tudo, a identificação exata e antecipada de quais indicadores serão mobilizados no processo de acessão é uma tarefa impossível. Mesmo que se restrinja o escopo aos sete temas destacados no *roadmap*, como se optou nesse projeto, essa máxima permanece válida. Deve-se ter em mente que nem para a OCDE existe uma lista exata desse tipo, visto que a decisão de usar um ou outro indicador somente poderá surgir no desenrolar do processo de negociação. Isso ocorrerá, por exemplo, conforme a demanda de atores do organismo, dada sua preocupação com alguma questão específica que possa emergir. Em casos desse tipo, o alerta poderá levar à busca de informações sobre alguma conjuntura específica no Brasil, as quais deverão ser preferencialmente coletadas e comunicadas na linguagem metodológica do organismo.

De todo modo, isso não seria de impedimento para que a pesquisa fosse levada à frente. Mesmo sem poder prever quais métricas seriam mobilizadas, havia pelo menos duas alternativas de como proceder: analisar de maneira exaustiva *todos* os indicadores possíveis que existam sob o arcabouço de cada área; ou com base nas fontes e nos critérios adequados disponíveis, *selecionar* para análise os indicadores com maior ou absoluta chance de figurar no processo em algum momento. Na primeira opção, o volume de trabalho seguramente seria maior, mas o resultado seria mais abrangente. Contudo, carregava um alto risco de que não se entregassem os insumos aos negociadores com a agilidade requerida, prejudicando a efetividade da pesquisa. Na segunda opção, a execução seria mais

eficiente e eficaz, mas ainda assim o resultado também poderia ser inefetivo – caso a abrangência de indicadores examinados se revelasse insuficiente.⁹

Considerado o contexto inicial da pesquisa, a alternativa de estudar a totalidade dos indicadores era uma opção avaliada pela absoluta maioria do grupo como inviável ou até mesmo desnecessária. De todo modo, uma informação fundamental era indispensável para medir o tamanho que um esforço de tal natureza representaria: a quantidade de indicadores a que se estava referindo, fosse a total ou por cada tema. Como se pode imaginar, tampouco existe uma lista disponível em que conste o universo das métricas que podem ser mobilizadas no processo de acesso.

Foi nesse contexto, com o objetivo de ao menos estimar esse dado, que a utilização de instrumentos mais avançados foi primeiramente sugerida e, uma vez considerada, colocada em prática. Quando se havia migrado para o aplicativo Forms, foi apontado em uma das reuniões que o portal Stats disponibilizava um sistema destinado principalmente a desenvolvedores de aplicativos cujo acesso e utilização eram permitidos de forma livre¹⁰ e gratuita: a interface de programação de aplicativo (API). Conforme aponta Jünger (2022, p. 19, tradução nossa),

muitas funções diferentes (...) podem ser exercidas por uma API. Por um lado, um provedor de API permite o acesso a recursos, como a exibição de imagens em um monitor (saída), a posição geolocalizada de um dispositivo (entrada) ou os dados em um disco rígido (throughput). Por outro lado, um consumidor de API usa esses recursos para criar um aplicativo, como um jogo de computador, um mapa online ou uma máquina de pesquisa. No que diz respeito à coleta e análise de dados científicos, as APIs baseadas na internet são cada vez mais importantes. (...) Em contraste com uma página padrão, a funcionalidade principal de uma API é relativamente estável e os seus dados são estruturados. (...) Assim, a documentação dessas interfaces é crucial (...) [pois, em conjunto com] as suas políticas conexas, fornecem informações sobre os seus princípios organizadores.¹¹

No caso do Stats, a API associada à página faz a ponte entre, de um lado, as consultas feitas pelos usuários no portal e, de outro, os servidores nos quais os dados estão armazenados. Embora a própria página se valha da API no seu

9. Em qualquer caso, consultas realizadas internamente revelaram que nenhuma das alternativas poderia ter sido levada a efeito preliminarmente pela equipe do Ipea. Esforços em outros projetos de suas cinco diretorias teriam que ser desmobilizados para que mais pesquisadores, com a gama de especialidades exigida, pudessem se dedicar à empreitada.

10. Respeitados os termos e condições. Para detalhes, acessar a página: <https://www.oecd.org/termsandconditions/>.

11. Jünger, J. A brief history of APIs: limitations and opportunities for online research. In: ENGEL, U. et al. (Ed.). *Handbook of computational social science, volume 2: data science, statistical modelling, and machine learning methods*. Nova York: Routledge, 2022. p. 17-32.

funcionamento,¹² qualquer usuário pode consumir os seus serviços, desde que fale no mesmo idioma da ferramenta.¹³ Assim, consultada a documentação,¹⁴ utilizou-se o aplicativo Postman para criar as *queries*¹⁵ e coletar em bloco a estrutura dos dados correspondente a cada um dos 1.635 conjuntos de dados (*datasets*) abarcados pelo portal.¹⁶ O tratamento, a organização e a sistematização do conteúdo dessas centenas de arquivos foram efetuados com a utilização do aplicativo Power BI.

Como resultado preliminar dessa análise, chegou-se a uma primeira estimativa: o Stats contém dados para uma faixa de no mínimo 30 mil indicadores.¹⁷ Como essa própria quantidade se caracterizava como um valor fortemente subestimado, deu-se por eliminada definitivamente a alternativa de analisar todos os indicadores,¹⁸ em

12. Quando alguém navega pela página e faz suas buscas utilizando o ambiente gráfico amigável que ela oferece, a API recebe as solicitações traduzidas em códigos, formatando uma mensagem estruturada que permite a realização da consulta e a obtenção de uma resposta do servidor de maneira ágil. Deve-se ter em mente que servidores desse tipo armazenam uma quantidade enorme de dados e que, portanto, uma busca puramente textual, além de levar muito mais tempo, poderia não resultar em respostas precisas.

13. A consulta se realiza por uma URL, a qual deve ser construída em conformidade com as regras da API. Basta acessar o endereço virtual para obter a resposta, que será dada como um arquivo de texto, redigido na mesma linguagem computacional. A esse respeito, o Stats oferece duas opções, às quais correspondem duas APIs distintas. Para o objetivo que estava posto, optou-se pela API que opera no padrão SDMX-ML, pois somente ela conta com a funcionalidade de consultar os metadados: o método *GetDataStructure*. A título de menção, a outra API opera no padrão SDMX-JSON, sendo mais indicada para a coleta dos dados propriamente ditos.

14. Mais detalhes estão disponíveis em: <https://data.oecd.org/api/sdmx-ml-documentation/>.

15. *Query* é uma solicitação de informações a um banco de dados.

16. Todos os *datasets* são estruturados ao redor de dimensões, atributos e listas de códigos (*codelists*). Eles se diferenciam quanto à quantidade e quanto ao conteúdo de cada um desses três parâmetros. Na linguagem da API, o endereço de um dado estatístico específico (observação) se dá pela identificação do *dataset* e da posição assumida por cada dimensão e por cada atributo que é exigido para distinguir a informação pretendida. Apesar das diferenciações mencionadas, em todo *dataset* a ideia de indicador sempre está no nível das dimensões. Ela pode corresponder a uma ou à combinação de algumas delas. Como a cada dimensão corresponde um *codelist*, a lista de indicadores corresponderá ao *codelist* da dimensão que os representa (ou nas combinações possíveis entre os *codelists* das dimensões que conjuntamente os representam). Há raros casos em que um *dataset* inteiro se dedica a somente um indicador. Consequentemente, a nomenclatura utilizada para identificar esse indicador coincidirá com a do próprio *dataset*.

17. Entre os *datasets*, há uma enorme variabilidade não somente no que se refere ao desenho assumido por sua estrutura, mas também com relação à terminologia que se utiliza para, de um lado, referir-se à ideia de indicador e, de outro, nomear especificamente um indicador. O número aqui estimado se refere apenas aos casos dos *datasets* em que havia uma dimensão com nome indicador, variável ou série, admitindo pequenas variações, como uso de singular e plural. Coletado o *codelist* de cada dimensão dessas, o tratamento empreendido sobre o texto do nome de cada indicador listado se restringiu à eliminação de espaços excessivos (antes do início, entre palavras e ao final). Finalmente, a eliminação de repetições se realizou de modo automático, somente para os casos idênticos. Embora seguramente tenham remanescido repetições, algumas dimensões deixadas de fora dessa seleção representam categorizações que, a depender do caso, transformam profundamente o indicador. Em última análise, um mesmo indicador desagregado por sexo ou por faixa etária, do ponto de vista desse projeto e do objetivo da tarefa, deveria ser contado duas vezes adicionais, pois a métrica poderia ser mobilizada no processo de acessão de uma forma ou de outra – além da forma agregada. Como a quantidade de dimensões desse tipo chega a superar a faixa de dez para um mesmo indicador em certos casos extremos, justifica-se a conclusão de que o valor apontado como mínimo está seguramente subestimado.

18. Uma filtragem empreendida nos *datasets* reduziu sua quantidade a menos da metade. Ela foi feita por meio da exclusão daqueles que representavam repetições traduzidas de um mesmo *dataset* a um ou mais idiomas. Outro exemplo de repetições excluídas foram casos em que, para cada ano em que os dados foram coletados, tenham criado um *dataset* distinto, porém com mesma estrutura. Como resultado, a quantidade de indicadores caiu para a faixa dos 13 mil, mas permaneceu demasiado elevada. Diante disso, a filtragem por tema foi considerada desnecessária para a confirmação de que o custo de estudar todos os indicadores existentes não estava ao alcance do projeto. A elevada amplitude de alguns temas, como é o caso de reforma estrutural, reforçou a decisão de dispensar avanços para além do que se havia conseguido estimar.

conformidade com a previsão intuitiva que estava na base da manifestação dos consultores em relação à inviabilidade dessa opção.

De todo modo, foi a partir da realização desse estudo e dos dados coletados para ele que se revelou a possibilidade de, com a API, extrair automaticamente aquelas informações antes presentes no formulário. Além dos benefícios com a redução de esforços, havia ainda uma virtude adicional. Duas das informações coletadas poderiam ser utilizadas pelas equipes como critério para organizar seu fluxo de trabalho. Especificamente, frente a uma demanda repentina dos negociadores, por exemplo, essas informações poderiam servir de critério para decidir a ordem pela qual seria efetuada a análise: i) os indicadores com ausência de dados sobre o Brasil; ii) e/ou aqueles marcados pela desatualização dos dados sobre o país.

Com um conjunto de *datasets* reduzido, a estrutura dos dados podia ser examinada caso a caso, permitindo superar as imperfeições que haviam sido assumidas quando o objetivo era apenas estimar a quantidade de indicadores. Dessa maneira, foi demandado às equipes que consultassem a página Stats e colhessem a lista de *datasets* em que havia indicadores relevantes para seus temas. Adicionalmente, foi solicitado que aproveitassem a oportunidade da visita ao portal e, ao escolherem algum *dataset*, apontassem a terminologia nele utilizada para fazer referência à ideia de indicador. Ao final, num total de 111 *datasets*, a extração automática alimentou na planilha informações para em torno de 5.100 indicadores.¹⁹ Essa tarefa trouxe à tona questões quanto ao significado considerado por cada pesquisador sobre a unidade de análise básica do projeto. A existência de dúvidas ou ruídos não equacionados a esse respeito é um dos temas principais tratados na próxima subseção.

3.3 QH3: tipificação dos indicadores

Embora seja um elemento basilar do método científico – ou talvez devido a isso –, o conceito de indicador pode vir acompanhado de tantos sobrenomes, que a chance de que a ideia presente na base de sua definição mais geral se perca de vista é enorme, sobretudo no campo das ciências humanas. Nesse contexto, outro risco comum é tomar o termo como uma maneira diferente de se referir às ideias de variável ou de unidade de medida. Seja qual for o caso, a depender do papel desempenhado em uma pesquisa, no limite, a confusão pode acarretar invalidação das conclusões.

19. A exclusão das repetições dos casos com nome idêntico reduz essa quantidade para a faixa de 3.700. Apesar da maior precisão no momento de identificar a qual dimensão corresponde a ideia de indicador em cada *dataset*, as categorizações que representam desagregações que transformam o indicador de maneira profunda, mencionadas em nota anterior, também não foram contempladas nesse exercício. Sua inclusão poluiria a planilha exageradamente, fosse pela multiplicação da quantidade de linhas, fosse pela inclusão de uma ou mais colunas. Significa, afinal, que o número assinalado no início desta nota também deve ser visto como um valor mínimo, o qual seguramente representa o montante elegível a compor o objeto de estudo do projeto em uma perspectiva ligeira ou moderadamente subestimada.

Nesse projeto, no qual os indicadores ocupavam também a posição de unidade de análise, sua definição conceitual ganhava ainda mais importância. Conforme a concepção adotada, haveria consequências não apenas na delimitação do objeto de estudo mas também nas perguntas de pesquisa e nos objetivos específicos correspondentes. Observando de uma perspectiva mais geral, divergências de conceituação afetam diretamente a qualidade da comunicação de ideias e argumentos. Quando não há acordo sobre concepções, não são raras as situações em que teses iguais são percebidas como distintas ou antagônicas devido ao sentido que cada lado confere à terminologia empregada no debate.

Por mais que esses riscos tenham estado no centro das preocupações do projeto desde sua concepção, uma contraposição virtual entre estudar *indicadores básicos* ou *índices compostos* não pôde ser evitada e rondou grande parte dos debates estabelecidos nas reuniões. Quanto à ideia central, é possível afirmar que a noção de que os indicadores são definidos como referentes empíricos do comportamento de variáveis jamais tenha sido alvo de contestação. Em contrapartida, a própria capacidade para definir cada uma das concepções contrapostas mencionadas, utilizando poucas palavras e em termos claros e objetivos, levou praticamente a conclusão da pesquisa para ser conquistada.

Felizmente, isso não redundou na invalidação de conclusões. Seu impacto se fez sentir na sistematização dos resultados. As ferramentas relatadas anteriormente estiveram marcadas pela aposta na escolha da ideia de indicadores básicos como a definição conceitual para a delimitação do objeto. Isso se reflete de forma destacada nas perguntas contempladas no formulário e na premissa de que o Stats seria o lócus no qual um exercício de contagem do universo de indicadores poderia ser feito. Em ambos os casos, é bastante visível que não foram dedicadas reflexões para que as características dos índices compostos fossem levadas em consideração e ressaltadas.

Ainda que seja possível responder ao questionário e/ou encontrar dados dos índices compostos no Stats, não se pode deixar de reconhecer que certas questões redundariam em obviedades. Para dar o exemplo mais gritante, deve-se considerar o caso da unidade de medida. Um índice composto construído conforme o manual defendido em OECD (2008)²⁰ tem a si mesmo como unidade de medida, pois é com essa função que eles são criados: produzir métricas que sintetizem fenômenos complexos. Ao mesmo tempo, uma série de questões mais importantes para o caso de examinar esse tipo de indicador não fazem parte do formulário e, conseqüentemente, não estão presentes na planilha. Para elas vale a pena registrar uma pequena lista que poderia ser relevante em situações

20. OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*. Paris: OECD, 2008.

de conflito nas negociações: i) fontes utilizadas para determinação dos coeficientes de ponderação; ii) fontes consultadas na coleta de dados primários; iii) frequência de checagem dos dados fornecidos pelas fontes consultadas; iv) grau de complexidade metodológica; v) capacidade de mensurar os fenômenos pretendidos; vi) parâmetro de sucesso embutido; e vii) viés de seleção das variáveis componentes.

Em última análise, essa situação foi em grande parte causada pelo fato de que, conforme a área temática, um desses formatos tem predomínio nas métricas que são mobilizadas pela OCDE para efetuar os diagnósticos e as avaliações a respeito do desempenho de cada país. Isso fica explícito ao serem comparados os casos de meio ambiente, com uma série de indicadores básicos, e reforma estrutural, com apenas um índice composto com grau máximo de complexidade metodológica. Apesar disso, cumpre reconhecer que, nas ferramentas construídas para evitar sobreposições e otimizar o processo final de sistematização dos resultados, não foram empreendidas estratégias com algum dos objetivos a seguir: garantir que fossem privilegiadas, na elaboração das ferramentas de sistematização e acompanhamento, informações compatíveis com toda a variedade de indicadores que seriam selecionados no desenrolar da pesquisa; e produzir instrumentos em quantidade suficiente para que cada concepção estivesse representada por ferramentas próprias de sistematização, contemplando as perguntas de investigação essenciais para o exame específico dos indicadores daquela natureza.

No final das contas, para que ainda se obtenha uma sistematização dos resultados que contemple os pontos mais importantes referentes aos índices compostos, serão necessários três esforços adicionais: i) identificar o conjunto de questões sobre esses indicadores que apresentam maior utilidade aos negociadores, a exemplo das que foram sugeridas anteriormente; ii) criar uma planilha própria para registrar e sistematizar esses dados; e iii) encontrar no relatório de análises de índices compostos as informações requeridas para dar resposta a tais questões. Esta última parte estará especialmente prejudicada, uma vez que, diferentemente do caso dos relatórios de exames debruçados sobre indicadores básicos, as novas perguntas não estariam previstas desde a definição da organização do texto. Assim, é possível que uma resposta esteja implícita ou apenas não esteja destacada, podendo haver casos em que tenha sido omitida por não ter figurado entre os objetivos específicos.

4 APRENDIZADOS E REVISÕES: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez efetuados o relato do processo de investigação e a descrição das ferramentas elaboradas, resta fazer um balanço avaliativo das iniciativas. O objetivo é destacar os acertos que podem ser tomados como aprendizados e os equívocos que não apenas devem ser vistos como lições, mas também servir de estímulo para a indicação de caminhos para sua correção.

Em que pese o reconhecimento de algumas limitações da planilha de sistematização já efetuado no final da última seção, deve-se chamar atenção para uma adicional. Mesmo nos casos em que predominaram indicadores básicos na análise, o aproveitamento dos benefícios que a ferramenta tinha intenção de oferecer foi muito baixo. As sucessivas substituições dos modelos que foram propostos, decorrentes de um processo no qual a conquista incremental de melhores soluções era sempre avaliada pelo autor como tendo vantagens suficientes para que valesse a pena exigir da equipe readaptações seguidas, foram baseadas em um cálculo totalmente equivocado dos custos. Os vídeos tutoriais, embora tenham tido a intenção de tranquilizar os usuários, só pelo fato de terem sido produzidos podem ter passado crescentemente a mensagem de que a adoção das ferramentas envolvia um esforço de compreensão enorme, o qual não se podia precisar quando seria descartado novamente.

Assim, embora alguns consultores tenham manifestado o auxílio da planilha como um roteiro orientador das perguntas que deveriam estar contempladas na sua análise, no conjunto deve ser reconhecido o malogro das funções pretendidas para ela. Poderia ser paradoxal notar que o monitoramento das atividades para evitar sobreposições dos esforços de equipes distintas, objetivo para o qual a planilha seria originalmente empregada, obteve êxito. Não houve caso de duplicação de trabalho na condução das atividades de pesquisa em todo o projeto. No entanto, deve-se destacar que isso foi conquistado pela dinâmica de reuniões semanais, sendo impossível apontar qualquer intervenção da planilha nesse processo.

É fruto também da dinâmica de reuniões semanais o formato tomado pela delimitação que cada equipe vinha construindo para sua área temática. A partir da troca de experiências sobre a localização de algumas fontes de documentos e de dados entre os consultores de temas distintos, foi sendo paulatinamente alimentada a confiança de que a seleção pretendida por cada um estava nos trilhos. Nesse ponto, as apresentações dos diplomatas sempre tiveram um papel norteador e/ou de confirmação final dos recortes realizados.

Tudo isso, entretanto, não permite afirmar que a tentativa de levantar a quantidade de variáveis presentes no Stats tenha tido pouca utilidade no processo. A produção de uma estimativa teve o papel de sacramentar a obrigatoriedade de

que se identificassem os indicadores mais relevantes de cada tema. Adicionalmente, essa empreitada permitiu que se obtivesse a informação da quantidade de variáveis para as quais não constam dados sobre o Brasil no portal. Ela foi o instrumento que deu a dimensão do tamanho da cesta de dados que em algum momento pode ser demandado do país produção ou estimação.

Por fim, ainda que tenham sido poucos os membros do projeto que manifestadamente se valeram da planilha na execução de suas análises, houve declarações no sentido de que ela tenha sido instrumentalizada como referência para a conferência de informações. Por exemplo, quando o dado mais recente disponível para o Brasil parecia exageradamente defasado, a checagem com a informação inserida na planilha era uma forma de dar segurança de que não se estava perdendo de vista algum detalhe.

De qualquer maneira, no formato final, a frequência com que se encontravam dificuldades para localizar na planilha o indicador que se pretendia assinalar era muito alta. Em certos casos, a presença de mais de um registro não era acompanhada de elementos suficientes para examinar se eram repetições de um mesmo indicador em conjuntos de dados distintos ou se havia diferenças nos detalhes que exigiam uma análise minuciosa de cada característica. Essa incerteza tornava mais atrativa a inclusão manual.

Para além daquelas soluções que foram elaboradas mediante planejamento e com finalidade determinada, cabe apontar que, em equipes que tinham sob sua guarda uma cesta formada quase totalmente por índices compostos, integrantes solicitaram que se estudasse com cuidado a possibilidade de se encontrar soluções análogas para extração de informações que envolviam seus indicadores. Dessa tarefa de apoio, apesar de não ter sido a intenção, foi possível detectar a dispersão das informações atinentes a índices compostos em pelos menos quatro páginas da OCDE: i) Stats, onde estão armazenados os valores das pontuações assumidas pelos índices; ii) iLibrary (oecd-ilibrary.org), no qual todas as publicações oficiais de qualquer tema estão subscritas; iii) QDD (qdd.oecd.org), que dá forma às bases de dados regulatórios, embora não apresente uma página inicial ou um menu (ou API) listando todos os *datasets* que contempla; e iv) CompareYourCountry (compareyourcountry.org), na qual uma seleção de dados estatísticos e regulatórios é contemplada.

Para qualquer pesquisador interessado em algum índice composto do organismo, a experiência acumulada nesse projeto permite alertar com alguma segurança que em nenhum caso as informações necessárias para compreender de forma completa seu funcionamento podem ser adquiridas sem acessar pelo menos duas dessas bases. Em resumo, não há em nenhum caso a possibilidade de extrair, de uma vez, respostas de questionários, fórmulas de *scoring*, inventário de políticas

e dados quantitativos. Nem de uma vez, nem em um mesmo portal. Talvez devido a reclamações, a OCDE está migrando algumas dessas plataformas, essencialmente o Stats, para a página Data-Explorer (data-explorer.oecd.org). Para essa empreitada, acompanhará também uma nova versão da API, a qual incorpora a ideia de fluxos de dados (*dataflows*) entre uma das novidades entre os parâmetros de busca. A promessa mais relevante estaria na prerrogativa de fazer pesquisas contemplando vários conjuntos de dados simultaneamente.

De maneira a concluir, cabe apontar que, embora aprender fazendo possa ser um processo no qual os caminhos trilhados para se chegar a um objetivo sejam erráticos, não se pode negar como a capacitação que resulta desse tipo de situação tenha uma propensão muito maior a se cristalizar. Como esclarecimento final, deve-se ressaltar que a efetividade da pesquisa foi escrutinada majoritariamente neste trabalho do ponto de vista do impacto que os resultados potencialmente teriam para a missão brasileira junto à OCDE. Uma avaliação dessa natureza, de todo modo, somente poderá se tornar definitiva quando o processo de acesso chegue a algum destino, seja a conclusão com aceitação ou rejeição da entrada, seja a desistência brasileira. Somente assim a contribuição desses estudos poderá ser de alguma forma examinada – sendo que o papel desejado deve ser munir a parte brasileira com informações que lhe permitam tomar decisões, em qualquer direção, contando com um quadro mais completo dos fatores. Cabe ressaltar que essa abordagem foi escolhida por ser a que tornou a entrega dos resultados mais desafiadora. Em contrapartida, quanto à produção de conhecimento científico, é importante frisar que todas as avaliações que foram feitas neste trabalho devem ser reconsideradas para um sentido bem mais positivo.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Anderson Silva Reis

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

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.



CEPAL

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**