

Título do capítulo	INTRODUÇÃO
Autor(es)	Renato Baumann Karen Codazzi Pereira Gilberto Libânio Hugo Iasco-Pereira Fábio Vêras Soares Walter A. Desiderá Neto
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350783intro

Título do livro	Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil: reformas estruturais e crescimento inclusivo
Organizador	Renato Baumann
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2024
Edição	1a
ISBN	9786556350783
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350783

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

© Nações Unidas 2024

LC/BRS/TS.2024/5

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.

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.

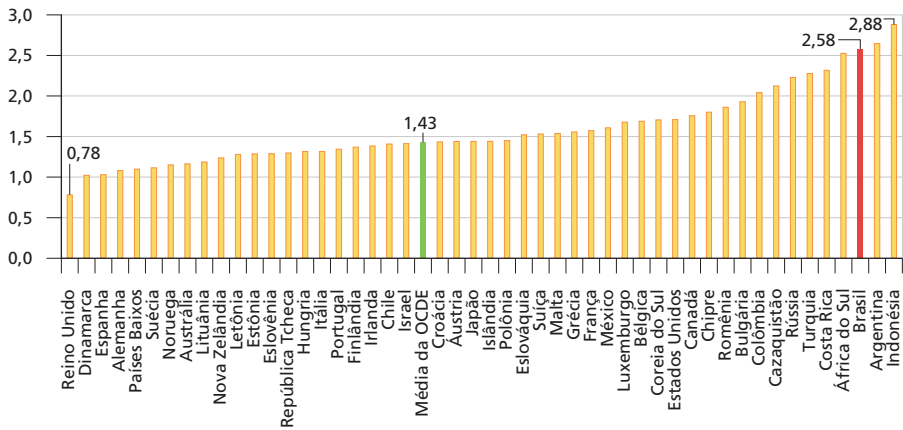
Mais especificamente, PMR é um indicador que sintetiza um conjunto de informações contidas em aproximadamente 1 mil questões feitas pela OCDE e respondidas pelos países. O seu valor compreende o intervalo entre 0 e 6. Quanto mais próximo de 0, mais adequado seria o arcabouço institucional e o ambiente 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
	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
Crescimento e garantia de partilha equitativa dos benefícios do crescimento	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
	Produtividade do trabalho	US\$/trabalhador	99.799,00	32.372,30
	Taxa de emprego	Razão de empregados sobre população	67,8	59,0
Mercados inclusivos e funcionais	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.