

# INDICADORES EXTERNOS COMO INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

Renato Coelho Baumann das Neves<sup>1</sup>

A política externa de um país é um vetor resultante de influências variadas, tanto oriundas das políticas internas e dos propósitos de diversos setores da sociedade como da conjuntura externa a cada momento. Neste artigo se argumenta que a relação de causalidade não depende apenas das pressões internas. A comparação com outros países pode influenciar as próprias políticas internas e assim afetar o processo de inserção internacional. Esse argumento é ilustrado com base na análise de indicadores usados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a situação relativa do Brasil nessas ferramentas de análise.

**Palavras-chave:** políticas públicas; indicadores da OCDE; inserção internacional.

## EXTERNAL INDICATORS AS POLICY EVALUATION TOOLS

The external policy of a given country is a vector deriving from several sources of influence, be it domestic policies and the objectives of the several sectors of the society, as well as the peculiarities of the external conjuncture at each moment. This article argues that the causality relationship depends not only upon domestic policies. The actual comparison with other countries might influence domestic policies and so affect the international insertion of the country. The argument is illustrated by the analysis of quantitative indicators used by Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) and the relative situation of Brazil.

**Keywords:** public policies; OECD indicators; international insertion.

## INDICADORES EXTERNOS COMO HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

La política exterior de un país es un vector que resulta de diversas influencias, tanto de la política interna y las intenciones de diversos sectores de la sociedad, como de la situación exterior en un momento dado. Este artículo sostiene que la relación causal no sólo depende de las presiones internas. Las comparaciones con otros países pueden influir en las políticas nacionales y afectar así al proceso de integración internacional. Este argumento se ilustra analizando los indicadores utilizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la posición relativa de Brasil en estas herramientas de análisis.

**Palabras clave:** políticas públicas; indicadores de la OCDE; integración internacional.

JEL: F00; F19; H00; O10.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art8>

Data de envio do artigo: 22/3/2024. Data de aceite: 15/4/2024.

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); secretário-adjunto de assuntos internacionais no Ministério do Planejamento; e doutor em economia pela Universidade de Oxford, na Inglaterra. Orcid: <https://orcid.org/0000-003-1851-6796>. E-mail: [renato.baumann@ipea.gov.br](mailto:renato.baumann@ipea.gov.br).

## 1 INTRODUÇÃO

Avaliar a política externa de um país é um desafio múltiplo, até porque o conjunto de variáveis envolvidas é substantivo. Influenciam nas medidas adotadas e nas posições assumidas elementos determinantes tão variados como o tamanho, a localização geográfica do país e a sua conjuntura econômica; a conjunção de forças políticas internas; a intensidade da paradiplomacia, sobretudo em estruturas federativas; os objetivos do governo; a participação dos diversos setores da sociedade na definição dos rumos da política externa; a postura dos governantes em relação à inserção internacional; a consideração dispensada às instituições multilaterais; as relações com os governos de outros países; o momento de análise; a seleção das métricas para avaliação – e essa lista pode ser ainda bastante ampliada. É terreno fértil, mas pantanoso.

As diversas influências internas são muito provavelmente o elemento decisivo final no formato da inserção internacional do país. É possível argumentar, contudo, que essa pode ser uma via de mão dupla, isto é, atentar para a maneira como um país se compara com outros, em relação a diversos aspectos, pode ser uma forma eficiente de influenciar o desenho de políticas públicas internas, e isso acabar influenciando a política externa. Em economias relativamente fechadas, como a brasileira, esse tipo de enfoque relativo tem sido levado em consideração de maneira limitada em alguns setores bastante específicos, a exemplo da educação. Ainda assim, não é claro até que ponto esse referencial tem sido determinante no desenho das políticas setoriais.

Essa percepção de “fertilização cruzada” entre políticas internas afetando a inserção internacional e influência dos indicadores externos sobre o desenho dessas mesmas políticas internas remete à prática de observação sistemática das análises realizadas por agências multilaterais. A vantagem comparativa do seu corpo técnico é ter acesso a informações comparáveis de diversos países, o que permite construir um referencial de análise. Desse modo, diversas agências multilaterais divulgam dados que permitem comparações. O uso sistemático de tais informações deveria ser prática habitual por parte dos encarregados de desenhar políticas públicas. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, é uma das instituições que enfatiza o uso de indicadores comparativos. Para ilustrar esse argumento este artigo foca nos indicadores usados por essa instituição, pelas razões apresentadas a seguir.

Trata-se de uma instituição que, diferentemente de outros organismos multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), não tem poder contratual impositivo, exceto em relação a alguns princípios básicos, aceitos por todos os países que se tornam membros plenos. Seu trabalho, em nível técnico, tem como um dos instrumentais construir bancos de dados expressivos, a partir dos

quais são elaborados diversos indicadores comparativos das situações dos diversos países. As publicações da OCDE primam pela frequência com que são empregados esses indicadores, como instrumental de análise. A lógica é que aquele país cuja posição relativa aos demais se encontra abaixo da média do conjunto precisaria promover ajustes em suas políticas.

O Brasil tem mantido desde meados da década de 1990 relacionamento relativamente intenso com essa instituição, sendo, como é sabido, o país não membro que participa do maior número de comitês. De sua parte, o corpo técnico da OCDE considera valores brasileiros em diversos dos seus indicadores comparativos, mas não em todos. Contudo, não é claro até que ponto os indicadores que compreendem informações sobre o Brasil em comparação com outros países são efetivamente levados em conta, ou mesmo lembrados, no momento em que as autoridades brasileiras desenham políticas setoriais.

Como também é de conhecimento geral, em 2017, o Brasil formalizou o pedido para se tornar membro pleno da OCDE. Nesse ano, foi feito levantamento junto a diversos ministérios e agências de governo a fim de se avaliar até que ponto a situação brasileira, em termos de normas e formatos de sua aplicação, estaria em conformidade com cerca de duzentos pontos considerados como patamar mínimo por parte da OCDE para dar início a um processo negociador com países candidatos a membros plenos. Os resultados indicam um grau de conformidade bastante elevado, embora sejam produto de avaliações por parte das autoridades locais e que ainda serão objeto de escrutínio por parte dos técnicos e consultores da OCDE.

O processo de negociação formal teve início em 2022, com a entrega, pelo Secretariado da OCDE ao governo brasileiro, de um documento chamado *Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil*,<sup>2</sup> no qual é explicado o processo de negociação com o secretariado e são explicitadas as áreas que concentrarão as avaliações e negociações específicas, no âmbito técnico.

Há, portanto, um foco bem definido, indicando os pontos em que haverá questionamentos da situação brasileira caso o processo de negociação avance. Essa precisão e o reconhecimento de que a ferramenta básica da OCDE são os indicadores quantitativos estimulam a análise de quão próximo ou distante está o Brasil, em relação aos demais países considerados, para cada indicador. Esse conjunto de referências compreende tantos países que já são membros plenos – que serão os que irão decidir se aceitam ou não a participação brasileira nesse grupo – quanto, dependendo do indicador, outros países considerados relevantes como referência.

---

2. OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development. *Roadmap for the OECD accession process of Brazil*. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf>.

O processo negociador entre o Brasil e a OCDE aparentemente não tem mantido o ritmo anterior, e, no momento de preparação deste texto, não é claro se será mantida a candidatura para a acessão como membro pleno.

O país, no entanto, não deixará de ser avaliado pela OCDE, e portanto por seus membros, segundo essa métrica. Ao mesmo tempo, cabe argumentar que, mesmo que o processo de negociação não evolua, a existência desses indicadores quantitativos, assim como a sua utilização por parte de outros países para avaliar as políticas brasileiras, deveria ser internalizada, como um instrumento importante para balizar a concepção de diversas políticas públicas.

Se as políticas internas influenciam a política externa, isso não ocorre num vácuo. Como foi dito anteriormente, entre os diversos determinantes da política externa está a própria situação relativa do país em relação a seus pares, o que por sua vez afeta como os potenciais países parceiros veem o país em questão. Desse modo, é sempre importante a comparação entre os países em relação às mais relevantes variáveis que são alvo de políticas públicas, uma vez que isso pode afetar tanto o desenho da política externa como a sua efetividade.

O argumento é ilustrado aqui a partir dessa análise de como o Brasil se compara com outros países, usando os indicadores da OCDE. Para isso, são utilizados os resultados de um projeto desenvolvido pelo Ipea, com apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que viabilizou a contribuição técnica de diversos consultores, com o objetivo de: analisar de forma detalhada a metodologia empregada na construção dos diversos indicadores, avaliar os dados brasileiros usados em cada um dos casos, propor alternativas e, sobretudo, conseguir construir uma percepção geral de como o Brasil se compara em relação a outros países.

Na hipótese de haver avanços substantivos do processo para se tornar membro pleno, os negociadores brasileiros poderão dispor de informações substantivas para, por exemplo, não aceitar certas críticas, com base em argumentos técnicos que mostram que algum indicador não deve ser utilizado para analisar a situação brasileira porque sua metodologia de construção não corresponde à realidade do país.

Mesmo que não progridam as negociações, a análise feita pode permitir que as autoridades brasileiras tenham uma ferramenta de identificação das áreas específicas que demandam ajustes pontuais, para o país não diferir demasiadamente de seus pares, evidentemente se aceite o enfoque metodológico de medição.

Além desta introdução o artigo tem outras quatro seções. A próxima traz um conjunto sucinto de considerações de caráter genérico sobre a OCDE, uma vez que a linha de argumentação apresentada se baseia em alguns dos indicadores

usados por essa instituição. Na terceira seção relata-se o processo de escolha dos indicadores quantitativos usados e são explicados os conceitos e as linhas gerais de metodologia adotada no projeto de referência.

A quarta seção traz a parte substantiva do texto. Nela são mostrados alguns indicadores usados pela OCDE e os resultados correspondentes aos dados relativos ao Brasil em comparação a outros países. Com isso, demonstra-se que observar tais indicadores comparativos pode ser importante, na medida em que fornece um referencial de possíveis melhores práticas adotadas em outros países, o que deveria ser levado em consideração no desenho de políticas públicas, ainda que nem todos os indicadores possam desempenhar tal função, já que a metodologia empregada na construção de alguns deles não necessariamente corresponde à realidade do país. Na quinta seção estão breves considerações de caráter geral.

## 2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A OCDE

A OCDE conta hoje com 38 países-membros, com um número crescente das chamadas economias em transição da Europa Central e do Leste, assim como uns poucos países latino-americanos. A instituição tem como objetivo geral promover o crescimento e o desenvolvimento econômicos e a elevação dos padrões de vida.

Inicialmente, a OCDE atuava como um *think tank* de países desenvolvidos, quando ganhou a pecha de “clube dos ricos”. Gradualmente passou 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, aumentou o número de países-membros, com a inclusão de economias de renda média.

Destaca-se no conjunto de organismos multilaterais, dada sua característica de discutir e avaliar as políticas públicas de seus membros, da concepção à implementação, oferecendo espaço para a troca de experiências e a análise periódica da governança regulatória, mantendo o foco no monitoramento de tendências globais, na análise e previsão da evolução econômica e no estudo das mudanças em várias áreas de atuação do Estado. É possível dizer que a OCDE é hoje o organismo multilateral mais vocal, ativo e defensor do *status quo* da governança global e da apologia à adoção daquilo que é considerado como boas práticas na gestão interna dos países.

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

O Brasil tem ampliado o número de comitês da OCDE de que faz parte, em condições variadas. 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.

O fato de não participar formalmente na OCDE nunca impediu que o Brasil buscase cooperar e adotar práticas de políticas públicas sugeridas pela organização, a exemplo da criação, em 2003, do Ponto de Contato Nacional para aplicação das Diretrizes de Conduta Empresarial Responsável das Multinacionais, um grupo de trabalho interministerial.

Na maior parte dos países, sobretudo os de renda média, falar de OCDE sempre desperta animosidade, seja no sentido de rejeição *a priori*, seja de expectativas extrapolativas quanto aos impactos positivos.<sup>3</sup>

Alguns analistas consideram a OCDE como um clube de países ricos que utilizam a instituição 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 nacionais, 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 em áreas de interesse de países em desenvolvimento.

A apologia a participar da instituição enfatiza as expectativas de quem associa a organização com um “selo de qualidade” que pode 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, com ganhos em termos de crescimento econômico e de maiores possibilidades de melhoria do desenvolvimento social.

Independentemente das posições extremadas, é importante ressaltar que ser um país-membro permite não apenas se beneficiar da qualidade técnica da instituição mas também influenciar as análises realizadas, contribuindo com informações sobre a realidade dos países – como as economias em desenvolvimento – que têm características distintas das economias dos primeiros membros da organização, nas quais ela se baseia preponderantemente para elaborar suas recomendações de políticas.

Do ponto de vista da OCDE, além dos interesses geopolíticos com relação a alguns países, um dos motivos que levaram ao início do processo de ampliação dos países-membros, com a inclusão de economias de renda média, foi precisamente

---

3. O leitor interessado pode encontrar uma apresentação sistemática dos pontos principais desse debate em: Baumann, Renato. O que esperar da membresia na OCDE. *Revista Tempo do Mundo*, Rio de Janeiro, n. 25, p. 29-49, 2021. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/296/279>.

reconhecer que a participação desses novos membros poderia aportar novas dimensões de análise, com o que a OCDE passaria gradualmente a deixar de ser apenas um “clube de ricos”. Esse processo compreende hoje quatro países latino-americanos que são membros plenos: México, Chile, Costa Rica e Colômbia.

A partir do momento em que o Brasil viesse a se tornar membro pleno é possível se prever que isso certamente aportaria à OCDE novas dimensões, em proporções significativas, dadas algumas das características da economia nacional, entre muitas outras, o fato de o país ter dimensões continentais, com uma estrutura federativa, ter nível de renda médio, com sérios problemas de concentração de renda e riqueza, ter clima tropical, um setor produtivo agrícola competitivo, com um produto interno bruto (PIB) entre os maiores do planeta, sendo importante fonte de provisão de alimentos e, não menos importante, membro do grupo econômico de países de mercado emergente formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS).

É razoável imaginar a necessidade de ajustes nas prescrições a serem feitas pela instituição diante desse conjunto de determinantes que se apresenta no Brasil. Portanto, parece sensato esperar que boa parte dos indicadores empregados atualmente pela OCDE em suas análises não seja totalmente adequada à realidade brasileira. A se confirmar essa suspeita, esse desencontro pode ter efeitos não desprezíveis no processo negociador.

Assim, considerando que os indicadores atualmente estimados pela OCDE deverão ser empregados também no Brasil, isso reforça a relevância de se ajustar a metodologia usada pela instituição, passando a observar melhor os dados do Brasil e a posição relativa que o país ocupa em comparação com outros países.

### **3 A ESCOLHA DOS INDICADORES**

Pode-se pressupor que a ausência de indicadores quantitativos aumenta a probabilidade de ocorrência de graus de discricionariedade na avaliação das políticas públicas de um país. O tipo de métrica comparativa adotada pela OCDE é um bom exemplo de instrumento para a orientação das políticas.

No caso da OCDE há indicadores que são processados pelas equipes técnicas a partir de dados selecionados nos diversos países, diretamente coletados de fontes primárias, chamados, no projeto desenvolvido pelo Ipea, de indicadores primários.

Outro conjunto é formado por indicadores “compostos”, os quais utilizam um conjunto de indicadores “primários”, agregados de forma ponderada, segundo algum critério. Esses 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.

O número de temas que a OCDE analisa e para os quais emite recomendações é bastante alentado, desse modo é esperável que o número de indicadores seja conseqüentemente enorme. O projeto do Ipea adotou como trilha a ser seguida o documento *Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil*, já citado, o qual 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. Isso permitiu, portanto, que a análise abordasse os indicadores relativos a essas sete áreas.

Para a seleção de quais indicadores considerar, há situações distintas, mesmo entre os indicadores primários. Há os que trazem dados para diversos países, mas não incluem o Brasil. Estes foram incluídos na análise e complementados com dados brasileiros. Outros indicadores trazem dados sobre o Brasil, mas defasados no tempo, o que demandou tratamento mais detalhado, com informações mais recentes. Por último, há indicadores com dados brasileiros, mas para os quais as fontes nacionais de onde foram tiradas as informações não são consideradas como as mais adequadas. Foram, então, objeto de ajustes.

Para os indicadores compostos foi preciso reconstituir o processo de construção, estimando os componentes primários e verificando os critérios de ponderação. Há indicadores compostos em que o Brasil aparece muito mal em comparação com outros países. No entanto, ao se decompor os componentes a um nível mais desagregado é possível mostrar que em diversos indicadores primários considerados o país está em boa posição em termos relativos, ficando em colocação menos adequada apenas em relação a alguns outros componentes, situações que o uso apenas do indicador composto não permite visualizar.

Nesse processo foi possível identificar a estrutura de ponderações usada na elaboração de indicadores compostos. Em geral são aquelas 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. Foi possível, ainda, identificar critérios de ponderação que não pareceriam ser aqueles tecnicamente mais adequados.

O desafio seguinte foi identificar todos os indicadores que seriam objeto de análise, considerando-se esse enfoque adotado e as sete áreas de interesse. Foi feito extenso levantamento das publicações da OCDE em cada uma das áreas. Além disso, a partir de ferramenta computacional conseguiu-se extrair as informações de todos os indicadores existentes e, a partir de então, selecionar aqueles que se tornariam objeto de análise. No total, são mais de 30 mil indicadores disponíveis

nas diversas bases de dados da OCDE. Desses, o projeto trabalhou com 3.700, a partir dos critérios de seleção descritos anteriormente.

O processo de análise mais detalhada mostrou que no caso do Brasil há informações defasadas, dados equivocados e ponderação de algumas variáveis de modo contraintuitivo para quem conhece a realidade local. Há, também, indicadores construídos de forma tecnicamente questionável, explicitados nos volumes de divulgação do projeto. No geral, contudo, permanece válida a recomendação do uso de boa parte desses indicadores como referencial para o desenho de políticas, como será sugerido a seguir.

#### 4 O BRASIL E OS INDICADORES DA OCDE

O conjunto de indicadores selecionados pelo projeto do Ipea, relativos às sete áreas mencionadas, cobre um conjunto bastante diversificado de temas. O leitor interessado deve buscar mais informações nas publicações que divulgam os resultados, disponíveis na página do Ipea na internet.<sup>4</sup> São cinco volumes, correspondentes às áreas explicitadas no documento Accession Roadmap. Daqui em diante esse conjunto de publicações será referido neste artigo como coletânea.

A seguir serão mostrados basicamente alguns exemplos que ilustram a existência de vieses ao se considerar apenas indicadores agregados para avaliar a posição de um país. Quando se detalha a análise em nível mais desagregado fica clara a posição brasileira em comparação com outros países. Em algumas áreas, a posição é confortável; e em outras há necessidade de ajuste nas políticas internas, como forma de ilustrar a linha básica de argumentação adotada aqui.

A OCDE tem usado com frequência, em diversas publicações, um índice composto que reflete o andamento das chamadas reformas estruturais no sentido adotado neste artigo. Trata-se da regulação do mercado de produtos (*product market regulation* – PMR). Dada a ênfase institucional na divulgação e na cobrança da adoção das chamadas boas práticas de governança, esse indicador tem assumido importância como referencial do ritmo de adoção dessas boas práticas. As reformas estruturais como consideradas pela OCDE – e também por outras agências multilaterais – compreendem temas variados, como empresas e governança pública, política fiscal, regulação, instituições econômicas e intervenções do estado na economia, ambiente de negócios, comércio internacional, investimento estrangeiro direto, entre outros.

A PMR sintetiza as informações contidas em aproximadamente 1 mil questões feitas pela OCDE e respondidas pelos países. O indicador varia entre zero e seis. Quanto mais próximo de zero, melhor o arcabouço institucional e o

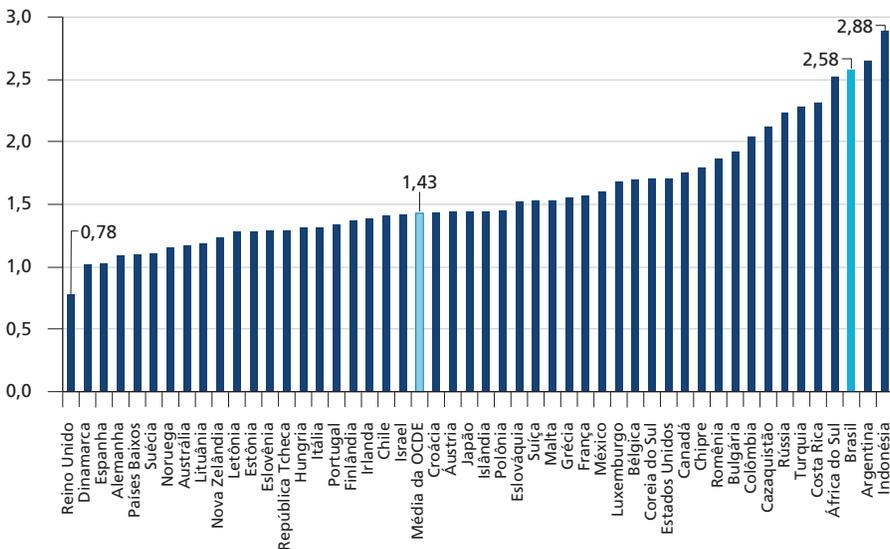
---

4. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

ambiente de negócios do país. Quanto mais próximo de seis, pior a avaliação do país, e maior a necessidade de reformas estruturais. A PMR tem dois componentes principais: as distorções induzidas pelo envolvimento do Estado e as barreiras à entrada, para nacionais e estrangeiros. Cada um desses componentes, por sua vez, se subdivide em vários outros índices.

Segundo o gráfico 1, a posição brasileira na PMR, na comparação com outros países, no que se refere à evolução das reformas estruturais, deixa bastante a desejar, ficando em posição melhor apenas que Argentina e Indonésia, e razoavelmente distante da média da OCDE. Isso significa que, do ponto de vista das políticas brasileiras, haveria a necessidade de se promoverem ajustes significativos nas políticas em relação à política comercial externa, às barreiras à entrada de novas empresas, à simplificação de normas e regulamentações, ao grau de envolvimento do Estado nos processos produtivos e em outras áreas.

GRÁFICO 1  
PMR (2018)



Fonte: Volume 1 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

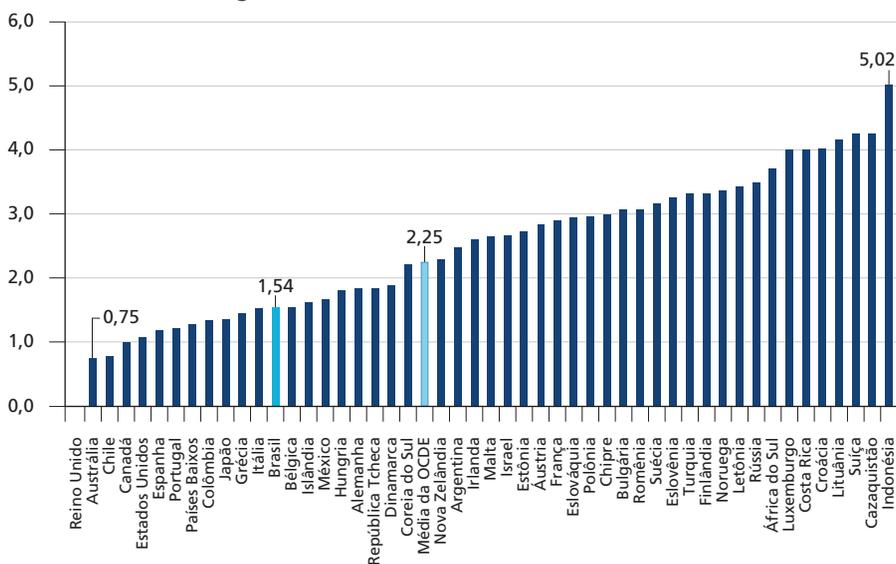
No entanto, tomado de forma agregada, esse indicador mascara situações em que o Brasil se encontra em situação comparativa favorável, como é o caso, por exemplo, do envolvimento do governo nos diversos setores. Como ilustra o gráfico 2, o país se encontra em posição mais vantajosa até que a média da distribuição.

Resultado semelhante – posição brasileira próxima da média – é igualmente encontrado nos indicadores de atuação das empresas estatais e na medida de existência de regulações coercitivas, não mostrados neste artigo.

No conjunto, a análise indicou que, entre os diversos componentes do indicador PMR, a posição brasileira é razoavelmente próxima à da OCDE em relação à presença do setor público nas atividades produtivas, às barreiras nos setores de serviços em geral, à atuação das empresas estatais e às barreiras à entrada de investimentos diretos externos. Nesses temas, supostamente, uma negociação feita apenas com base no indicador mais utilizado, o de PMR agregado, certamente provocaria ruídos desnecessários. Ao mesmo tempo, contudo, fica claro que a consideração dos diversos componentes do índice composto pode ser de utilidade para o desenho de políticas públicas, ao sinalizar áreas em que o Brasil difere de forma significativa dos demais países, se considerados como referencial. Haveria que ajustar – segundo o padrão ideal da OCDE – as políticas de compras públicas, as barreiras ao comércio externo, a governança de empresas públicas, entre outras políticas públicas. Um exemplo de que o indicador externo podendo influenciar a política interna, e vice-versa.

GRÁFICO 2

## Envolvimento do governo nos diversos setores (2018)



Fonte: Volume 1 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

Outra área de análise é, no âmbito social, a dos indicadores de crescimento inclusivo, tema da maior atualidade, e em relação ao qual a OCDE tem contribuído de maneira significativa para seu desenvolvimento e disseminação.

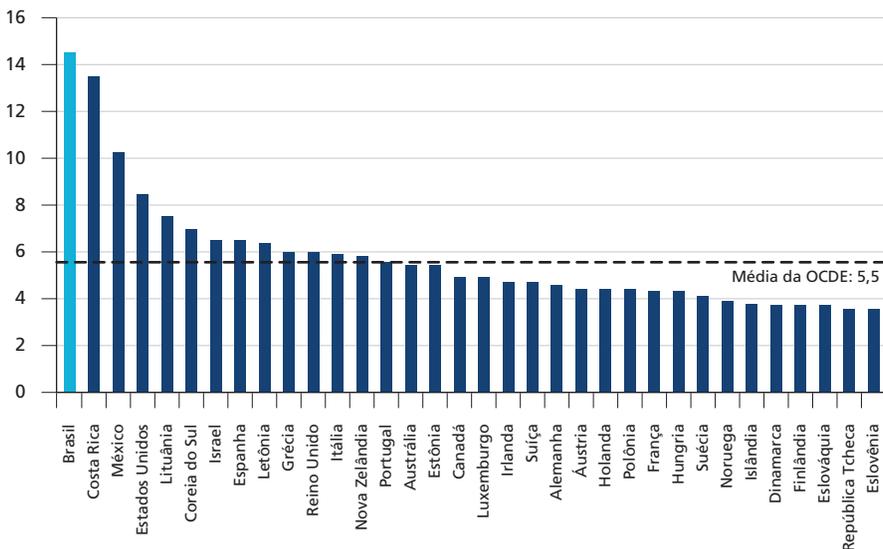
No caso dos indicadores de crescimento inclusivo, a OCDE não possui um indicador composto que aborde o tema, mas sim um conjunto de indicadores

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.

O envolvimento da OCDE com o tema se intensificou a partir de 2017, quando os ministros dos países-membros solicitaram que a instituição trabalhasse no desenvolvimento de um *framework* para ação política sobre crescimento inclusivo e documentasse desigualdades de renda e oportunidades por meio de uma análise abrangente baseada em evidências. A OCDE então identificou quatro grupos de indicadores: crescimento e garantia de partilha equitativa dos benefícios do crescimento; mercados inclusivos e funcionais; oportunidades iguais e fundamentos da prosperidade futura; e governança – e para cada um lançando mão de diversos indicadores primários.

O Brasil apresenta uma desigualdade maior que a dos demais países da organização na distribuição de renda, quando medida pela razão entre a renda mediana recebida pelo quintil superior em relação à renda mediana do primeiro quintil (gráfico 3).

GRÁFICO 3  
S80/S20:<sup>1</sup> Brasil e países da OCDE (2016)

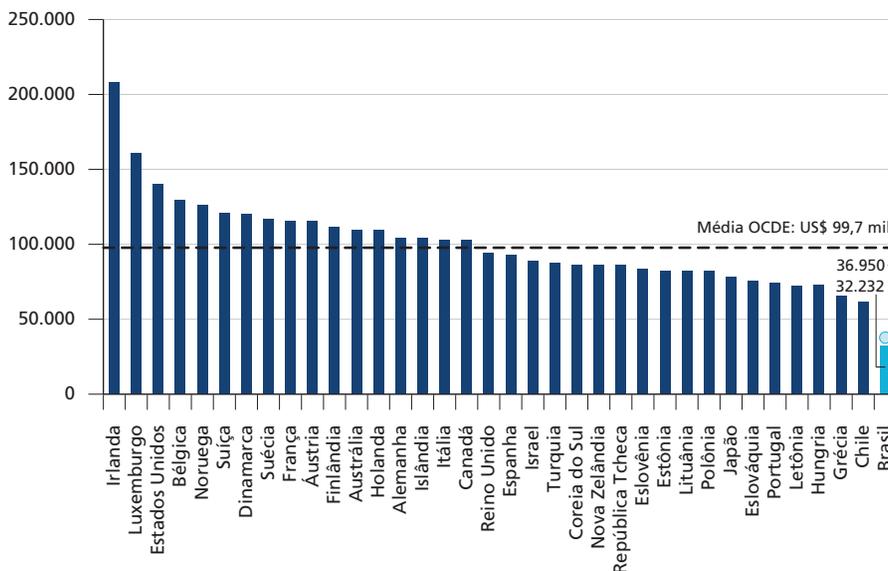


Fonte: Volume 1 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

Nota: <sup>1</sup> Indicativo padrão de concentração de renda: os 20% mais ricos em relação aos demais 80% da população.

O país tampouco tem bom desempenho na taxa de pobreza, medida como o percentual da população que vive abaixo da linha de pobreza, que é igual a 50% da renda disponível mediana, quanto à expectativa de vida ao nascer (76,8 anos, abaixo da média da OCDE, de 80,6 anos) e ao nível de produtividade por trabalhador. Esta última variável tem repercussões diretas e importantes sobre o desempenho externo. O gráfico 4 ilustra esse diferencial.

**GRÁFICO 4**  
**Nível de produtividade do trabalho por trabalhador (2020)**  
(Em US\$)



Fonte: Volume 1 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

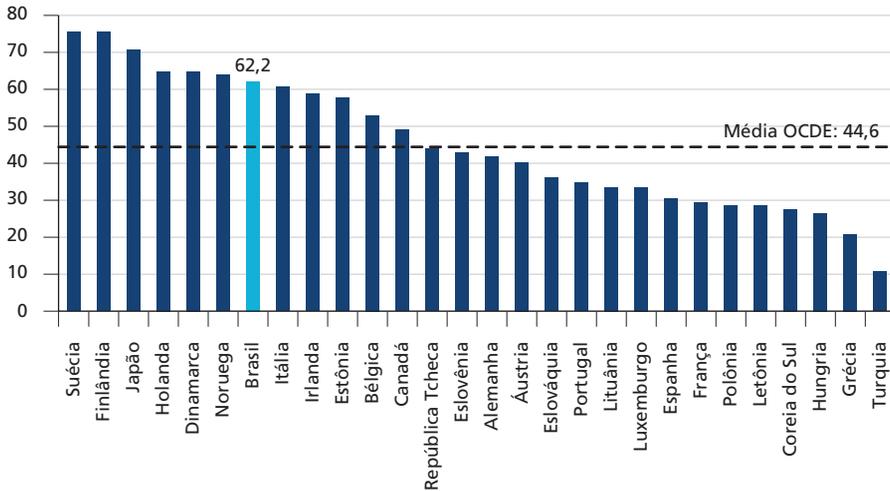
O país tem, no entanto, outros indicadores melhores que a média da OCDE. Por exemplo, a taxa de mortalidade por material particulado ambiental (206,6 mortes por milhão de habitantes) é inferior aos 275,2 médios da OCDE. Da mesma forma, a situação brasileira é notavelmente melhor que a dos países-membros da organização no tocante à diferença salarial entre gêneros.

Uma variável que, ao contrário da produtividade por trabalhador, situa o Brasil em posição bem melhor que a média OCDE e que tem, igualmente, potencial de repercussão no desempenho externo do país é o chamado acesso digital (percentual de empresas que utilizam serviços de computação em nuvem). O gráfico 5 mostra a diferença.

GRÁFICO 5

**Empresas que pagaram por serviços de computação em nuvem (2021)**

(Em %)



Fonte: Volume 1 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

Uma das dimensões de análise fortemente associadas à OCDE é sua posição liberal em relação ao comércio externo. De fato, a evidência disponível é que, já durante o processo de negociação para um país se tornar membro pleno, acontecem movimentos na direção das reduções ou eliminações de barreiras ao comércio.<sup>5</sup>

Para medir essa dimensão, a OCDE usa o índice de facilitação de comércio (*trade facilitation indicators* – TFI), que se refere à simplificação e padronização dos procedimentos e processos envolvidos na movimentação internacional de mercadorias, em conformidade com o Acordo de Facilitação de Comércio, da OMC.

Os TFIs abrangem onze áreas, e cada uma delas tem um peso específico, conforme a opinião de especialistas: i) disponibilidade de informações; ii) envolvimento da comunidade comercial; iii) decisões antecipadas; iv) procedimentos de apelação; v) taxas e encargos; vi) formalidades – documentos; vii) formalidades – automação; viii) formalidades – procedimentos; ix) cooperação de agência de fronteira interna; x) cooperação de agência de fronteira externa; e xi) governança e imparcialidade. As medidas contidas em cada área podem receber três tipos de pontos: zero, um e dois, sendo zero a pior pontuação relativa à implementação de medidas de facilitação de comércio.

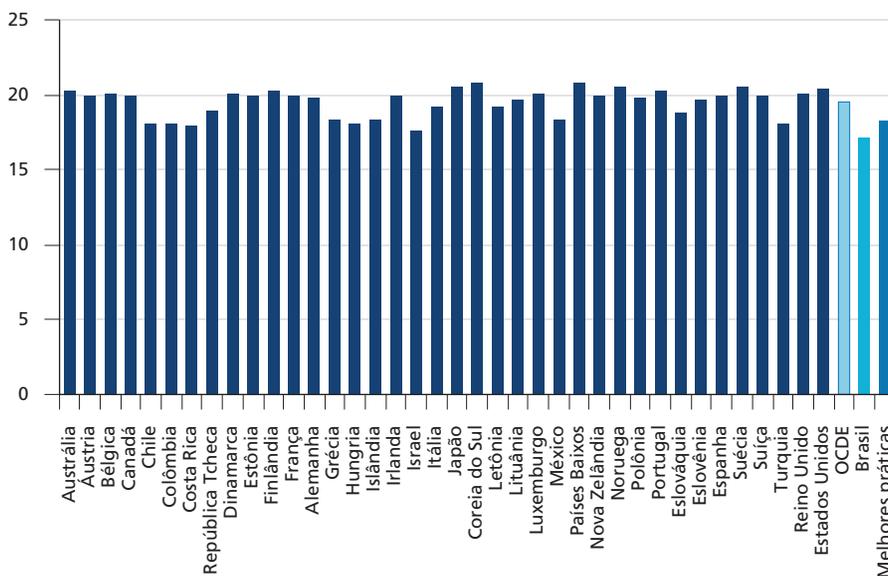
5. Baumann, Renato. O que esperar da membresia na OCDE. *Revista Tempo do Mundo*, Rio de Janeiro, n. 25, p. 29-49, 2021. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/296/279>.

Os indicadores de facilitação são baseados em questionário específico, respondido por três tipos de fontes: informações publicamente disponíveis; submissões diretas de países; e informações factuais do setor privado.

O Brasil tem desempenho bastante próximo ao que se considera o ideal em termos de facilitação de comércio, mas ainda se encontra com pontuação abaixo da média da OCDE e do que se considera melhores práticas. O desempenho melhorou desde 2019 nas áreas de: disponibilidade de informações, envolvimento da comunidade comercial, automação, cooperação de agência de fronteira interna e cooperação de agência de fronteira externa.

O desempenho geral do Brasil na soma das notas das onze áreas é inferior à média da OCDE, mas não muito distante (gráfico 6). Esse é outro exemplo de área de política interna com repercussão potencial direta sobre o setor externo.

GRÁFICO 6  
Pontuação de melhores práticas: Brasil e OCDE (2018)



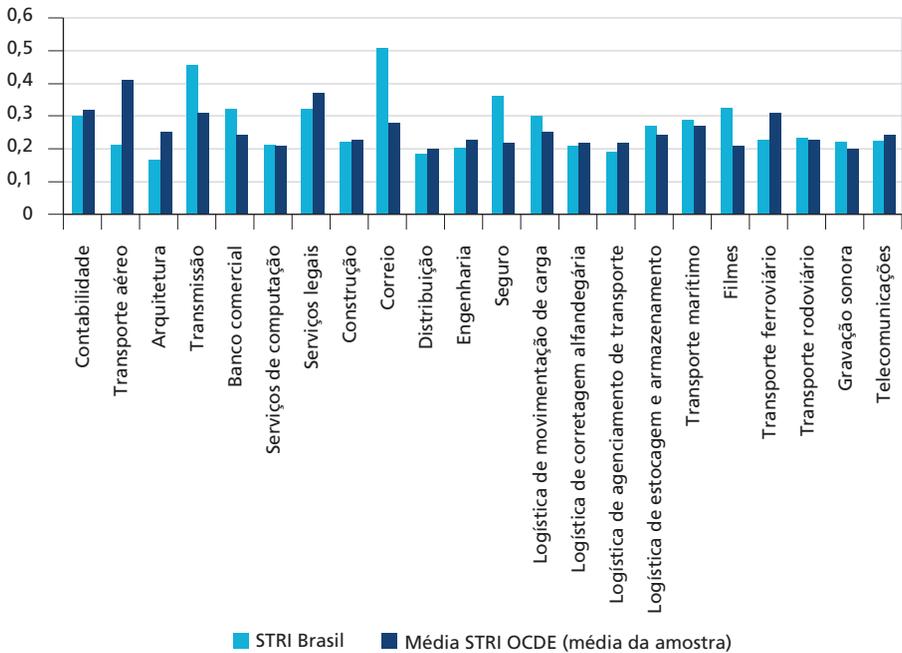
Fonte: Volume 2 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

O TFI diz respeito ao ambiente interno para o comércio de mercadorias. Outro indicador é empregado ao comércio de serviços, crescentemente importante no cenário internacional. Trata-se do índice de restrição ao comércio de serviços (*services trade restrictiveness index* – STRI), que é apresentado pela OCDE como uma de suas ferramentas mais importantes para a liberalização do comércio internacional de serviços. Foi desenvolvido em 2014 e é revisado periodicamente.

O STRI atribui pontuação, em cinquenta países, a cada um dos 22 setores de serviços que o compõem, conforme o grau de abertura ou fechamento de cada setor ao comércio internacional e ao acesso de novos concorrentes. Associa, portanto, atributos numéricos a características qualitativas da política regulatória de serviços de cada país.

A base de dados do STRI contém informações sobre leis e regulações implementadas pelos países, mas a efetiva execução delas e as percepções de empresas sobre isso não são consideradas. O foco é simplesmente a existência e o conteúdo da regulação para os diversos tipos de serviço.

GRÁFICO 7  
STRI do Brasil e média OCDE (2022)



Fonte: Volume 2 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

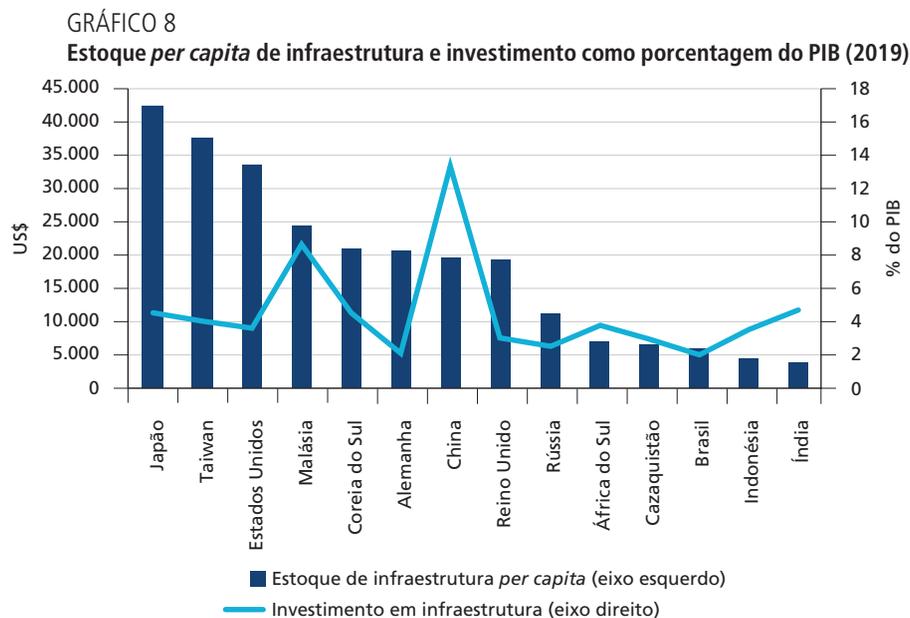
Da análise do gráfico 7 fica claro que no Brasil o setor mais bem posicionado (menores restrições) é o de transporte aéreo, enquanto os que mais deixam a desejar em termos das restrições existentes, medidas dessa forma, são os correios e filmes. Outros setores igualmente sem boa colocação são movimentação de carga, seguros, bancos e transmissão.

Note que ajustes no setor de serviços demandam necessariamente considerações sobre política trabalhista, estrutura tributária, política previdenciária

entre outras questões. Uma vez mais, esse é um exemplo de situação comparativa externa podendo influenciar – via referencial comparativo – a política interna, como condição para assegurar um desempenho externo aceitável.

Como já foi visto, a OCDE preconiza não apenas um envolvimento eficiente com as atividades no setor externo como também enfatiza a adoção de boas práticas na execução das políticas econômica e social internas. Apoiar o desenho e a implementação de políticas que assegurem boa governança é parte dos principais objetivos da instituição.

Considere-se, por exemplo, uma dimensão da governança pública relacionada a uma das variáveis fundamentais para o crescimento econômico do país, o volume de investimento em infraestrutura. O gráfico 8 ilustra a posição relativa brasileira em comparação com países selecionados.



Fonte: Volume 3 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

O gráfico 8 mostra indicadores de países de alta renda e de algumas economias emergentes. É notável que o estoque de infraestrutura no Brasil seja muito mais baixo do que o registrado tanto em países industrializados como em comparação com outros emergentes. Em termos de investimento em infraestrutura como percentual do PIB, o indicador para o Brasil é o mais baixo entre quatorze países considerados.

Esse problema ocorre porque a dinâmica do crescimento econômico ao longo do tempo depende fortemente das condições criadas para suportar o ritmo de atividade. O investimento na criação de capacidade produtiva é fundamental, e a disponibilidade de infraestrutura é vital para o bom desempenho econômico. Numa economia com mercado interno de capitais restrito há duas grandes fontes de recursos, sobretudo para os investimentos em infraestrutura, que são de grande prazo de maturação: os investimentos externos e os investimentos do governo.

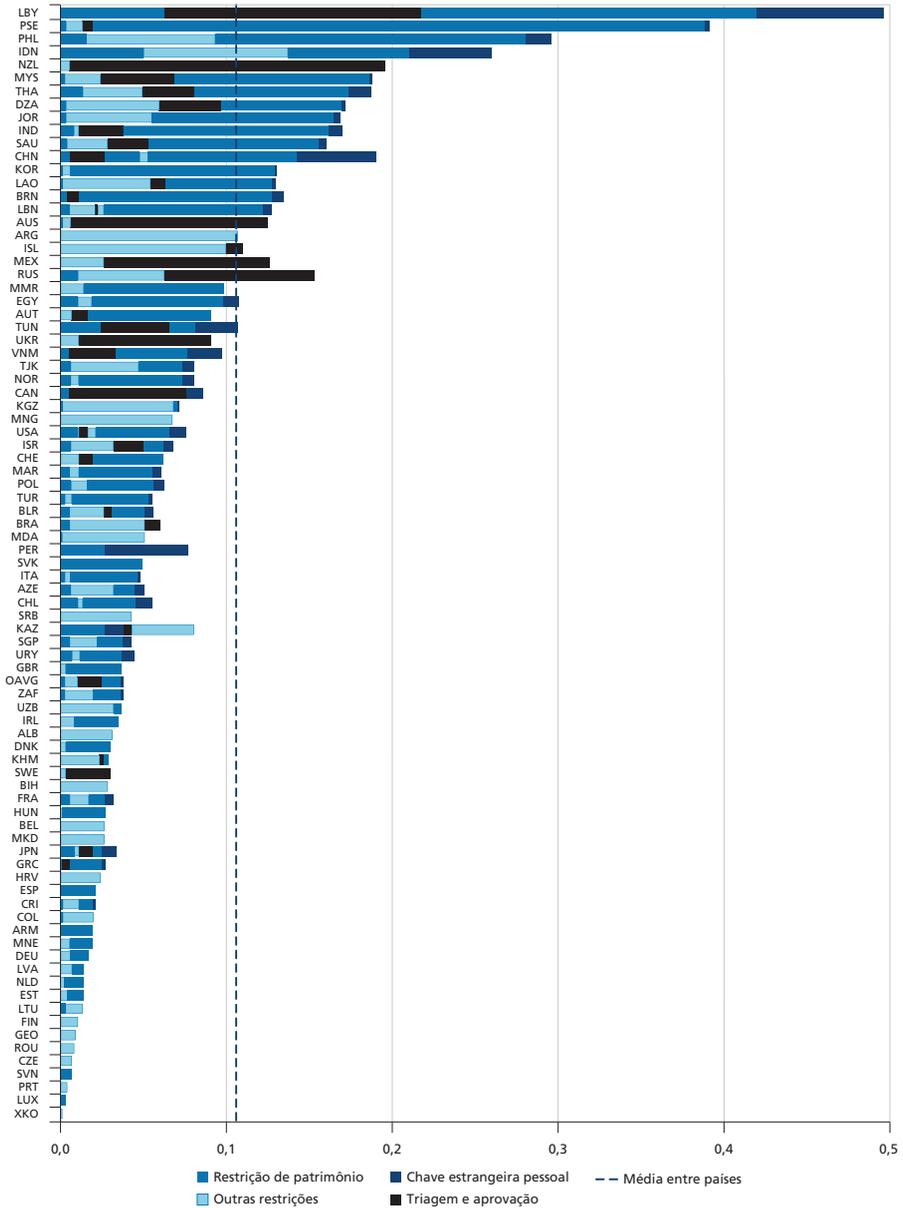
Para analisar as políticas em relação a investimentos estrangeiros, a OCDE adota o índice de restritividade regulatória de investimentos estrangeiros diretos (FDI *regulatory restrictiveness index* – FDI Index), indicador agregado que analisa diferentes restrições. Ele também é usado de forma independente para avaliar a restritividade das políticas de investimentos estrangeiros diretos (IED) nas análises de candidatos à adesão e revisões de políticas de investimento da OCDE, incluindo análises de países com engajamento reforçado (*enhanced engagement countries*), novos aderentes à Declaração da OCDE sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais (OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises) e de outros países não parceiros da OCDE.

O FDI Index procura medir o grau de discriminação contra o investimento estrangeiro no país receptor. As regulamentações dos mercados de trabalho e de produtos e outras políticas que se aplicam igualmente a investidores estrangeiros e domésticos não são consideradas.

De acordo com o gráfico 9, o volume de restrições aos IEDs no Brasil é bem menor do que a média da OCDE, embora ainda esteja na quadragésima colocação nessa distribuição, o que é sugestivo de que há ainda um caminho a ser percorrido.

O investimento em infraestrutura é fortemente dependente de boa regulação e de estímulos da parte do governo, tanto em economias de alta renda – haja vista os programas recentes adotados pelo governo dos Estados Unidos e as iniciativas europeias – como, sobretudo, em economias de menor poder econômico. Como são projetos de longa maturação, demandam disponibilidade de recursos, que devem ficar imobilizados por longo tempo até começarem a dar retorno. Segundo o gráfico 10, o Brasil deixa muito a desejar no tocante aos investimentos do governo, em comparação com os membros da OCDE.

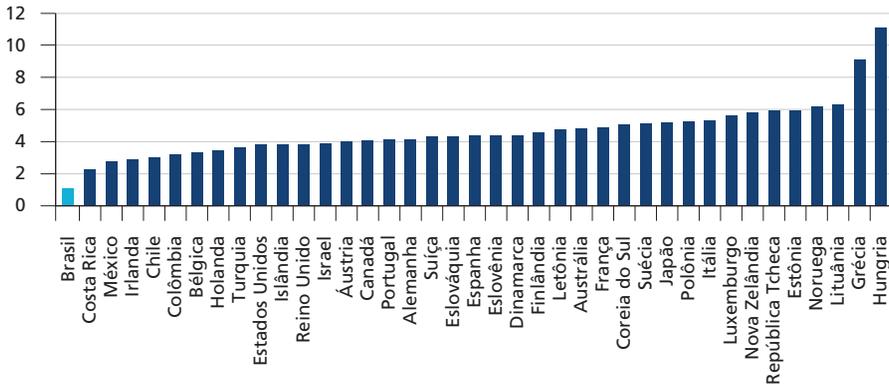
**GRÁFICO 9**  
**FDI Index: scores decompostos entre países (2020)**



Fonte: Volume 2 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

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

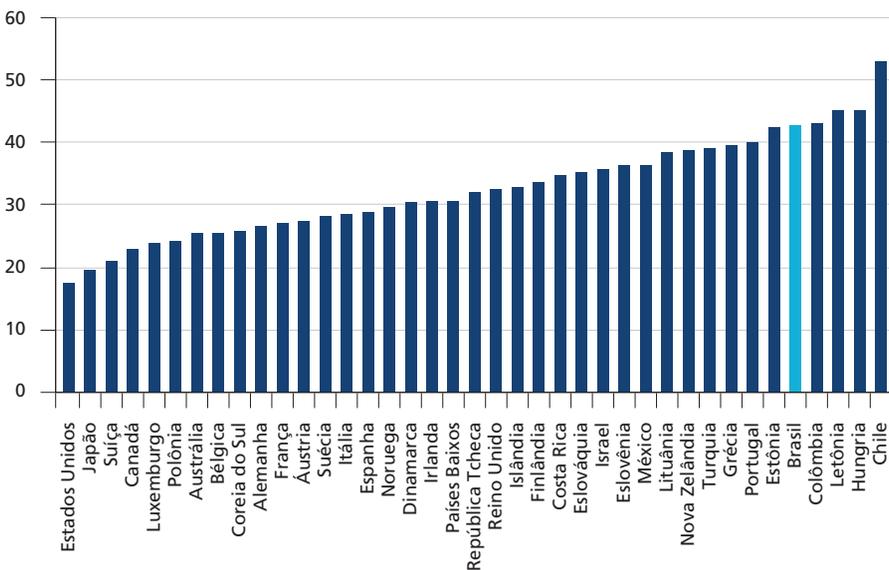
**GRÁFICO 10**  
**Investimentos do governo como proporção do PIB (2019)**  
 (Em %)



Fonte: Volume 3 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

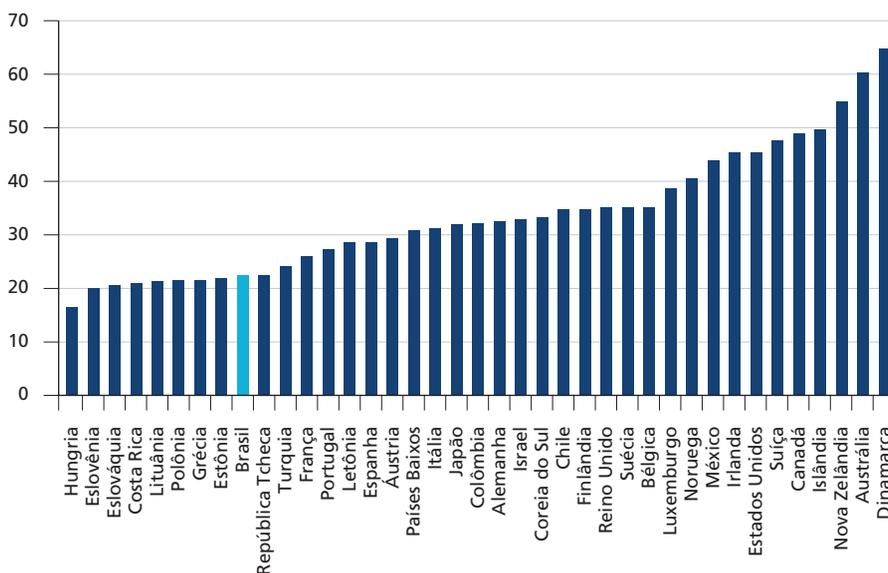
Há claramente um diferencial pronunciado e preocupante, pela baixíssima contribuição governamental ao investimento no país. Isso remete à consideração sobre as fontes de recursos que poderiam fornecer ao governo os meios para uma presença mais significativa.

**GRÁFICO 11**  
**Tributação de bens e serviços como proporção da carga tributária (2019)**  
 (Em %)



Fonte: Volume 3 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

**GRÁFICO 12**  
**Renda e propriedade como proporção da carga tributária (2019)**  
 (Em %)



Fonte: Volume 3 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portall/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

Como mostram os gráficos 11 e 12, há clara diferença entre a estrutura tributária no Brasil – centrada na arrecadação a partir da tributação de bens e serviços – e a estrutura praticada pela maior parte dos países-membros da OCDE, com maior participação dos tributos sobre renda e propriedade. A tributação sobre bens e serviços penaliza relativamente mais as classes média e baixa, enquanto a tributação sobre propriedade incide sobre as camadas mais abastadas da população, em estruturas supostamente mais equânimes e provavelmente origem de volume maior de recursos arrecadados.

A análise conjunta dos gráficos 8 a 12 é sugestiva de um sistema distorcido de financiamento das atividades do governo, aparentemente demandando iniciativas mais decididas para a atração de recursos externos (apesar da notável posição relativa da economia brasileira como destino dos investimentos diretos) e com repercussão negativa sobre sua capacidade de alavancar investimentos mais expressivos, em particular na infraestrutura. Isso coloca a economia do Brasil claramente em situação desvantajosa.

Uma vez mais, eventuais iniciativas para reduzir essas defasagens podem ser estimuladas pela realidade observada no setor externo. Desse modo, é de se esperar que os ajustes que possam vir a ocorrer certamente contribuirão para melhorar o desempenho externo.

Ao se considerar a dimensão de crescimento e as preocupações com a inserção internacional do país não é possível deixar de ter em conta duas dimensões de crescente atualidade e importância: o grau de digitalização das atividades e da gestão pública; e os impactos das diversas atividades sobre o meio ambiente.

No Brasil tem havido avanços significativos no tocante à digitalização, em particular no que se refere ao chamado governo eletrônico. São provas disso o destaque positivo brasileiro no que se refere ao processo de entrega das declarações de rendimentos, o processo eleitoral e as facilidades para transferências financeiras, entre outros avanços.

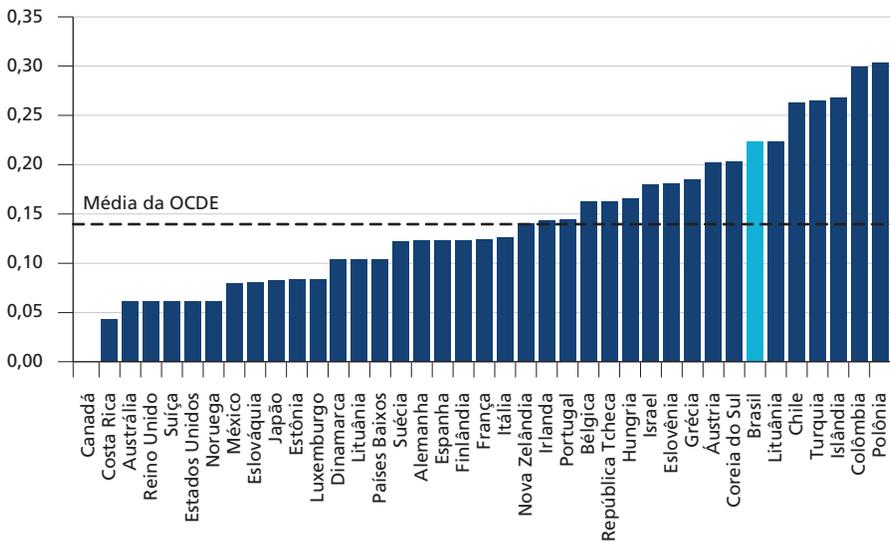
A OCDE enfatiza os impactos específicos do comércio digital, ao considerar seu grande potencial para afetar a economia e o nível de bem-estar da população, uma vez que pode impulsionar o crescimento econômico ao elevar a velocidade e a escala das transações, criar novas oportunidades de emprego, facilitar o acesso a bens e serviços relevantes, aumentar a eficiência por meio da redução de custos de transação e ampliar o acesso aos mercados. O comércio digital possibilita, ainda, que empresas de menor porte atinjam clientes em mercados externos, sem demandar a presença física nesses mercados.

Para avaliar o progresso dos países em relação à economia digital, a instituição desenvolveu o Índice de Restrição Comercial de Serviços Digitais (Digital Services Trade Restrictiveness Index – STRI Digital). Trata-se de medição padronizada do nível de adoção de serviços digitais, o que permite a comparação, entre países, do nível de restrições adotadas em relação aos serviços digitais. Compreende indicativos de diversos serviços digitais, tais como o *e-commerce*, telecomunicações, informática e serviços relacionados. Quanto mais elevado o STRI Digital, mais intensas são as barreiras que o país impõe aos serviços digitais.

De acordo com o gráfico 13, em que pesem os avanços registrados no caso brasileiro, na comparação com os países-membros da OCDE, a situação geral ainda deixa a desejar. O STRI Digital relativo ao Brasil é bem mais elevado do que a média dos demais países considerados.

Boa parte desse resultado, comparativamente menos favorável ao Brasil, é explicada pelas condições de infraestrutura e conectividade, de forma consistente com os gráficos anteriores. Essas condições têm impacto, por exemplo, sobre: o número de domicílios com conexão banda larga e o número correspondente de assinaturas, ambos bastante limitados no Brasil em relação ao conjunto da população; o grau de cobertura por meio de rede móvel 4G; a disparidade de captação de banda larga entre domicílios em áreas urbanas e rurais; e a intensidade do uso das facilidades da internet, entre diversos outros efeitos.

GRÁFICO 13  
STRI Digital (2023)



Fonte: Volume 4 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

As referências externas fornecem claros indicativos da necessidade de se adotarem políticas públicas orientadas de modo a melhorar a capacidade competitiva da economia brasileira em relação a seus pares.

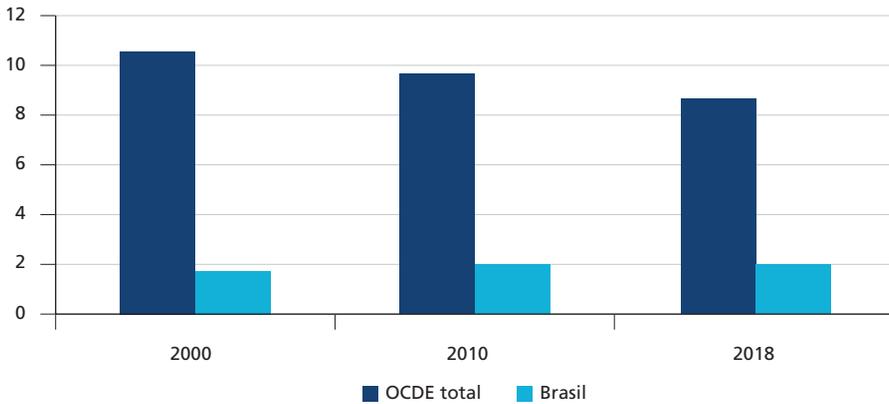
Além das inadiáveis considerações com respeito ao acesso digital por parte da população e ao desenvolvimento de ferramentas que maximizem os efeitos positivos da digitalização, outra dimensão de crescente importância, sobretudo em vista das mudanças climáticas, é a dimensão das políticas ambientais.

A OCDE tem focado de modo particular nos indicadores de emissões de CO<sub>2</sub>. A razão básica é o fato de que o setor de energia – altamente dependente de combustíveis fósseis – responde pela maior parte das emissões de CO<sub>2</sub> na maioria dos países da OCDE.

A instituição usa quatro indicadores para mapear essas emissões: intensidade de emissões de CO<sub>2</sub> no uso da energia *per capita*; intensidade de emissões do PIB; emissões de CO<sub>2</sub> no uso da energia embutida no comércio internacional e intensidade de emissões de CO<sub>2</sub> no uso da energia *per capita* do ponto de vista da demanda.

O Brasil tem emissões de CO<sub>2</sub> do uso da energia proporcionalmente mais baixas do que a maioria dos países da OCDE em razão da maior participação de fontes de baixas emissões de carbono na matriz elétrica brasileira, uma das mais “limpas” do planeta.

GRÁFICO 14  
Emissões de CO<sub>2</sub> do uso da energia (2023)  
(tCO<sub>2</sub> per capita)



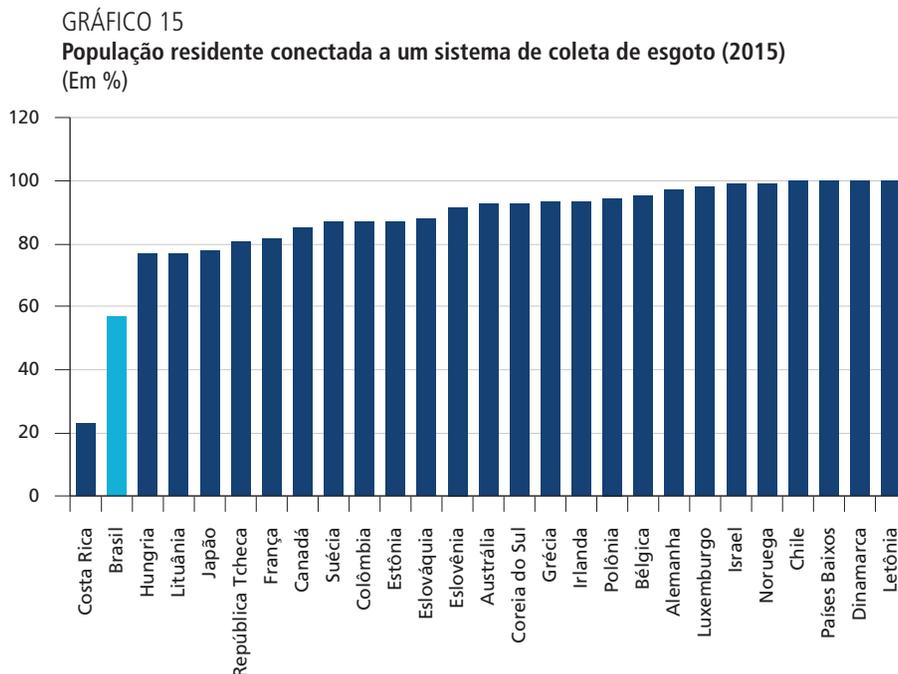
Fonte: Volume 5 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

Diferentemente dos indicadores anteriores apresentados neste artigo, esse pode ser considerado como um exemplo de que uma eventual ênfase negociadora nessa variável poderia ser considerada inadequada, no caso brasileiro. O que não significa que a emissão de carbono seja nula no país. Outros indicadores específicos serão mais justificáveis, a exemplo de emissões a partir da agropecuária e do setor de transportes.

Com relação à biodiversidade há, igualmente, desencontro entre a realidade brasileira e os indicadores da OCDE, o que é particularmente relevante, uma vez que o país possui uma das maiores biodiversidades do planeta.

Não estão disponíveis nas bases de dados da OCDE informações sobre o Brasil, por exemplo, em relação às paisagens de florestas intactas. Isso representa uma lacuna para o conhecimento da cobertura da terra no Brasil em comparação com os países da OCDE. Tampouco estão disponíveis dados relativos ao esgotamento e o 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. Parece oportuna uma agenda de sintonia entre o corpo técnico da OCDE a cargo dos indicadores em alguns setores e técnicos dos setores estatísticos do país nesses mesmos setores.

Resultado oposto ao das emissões de CO<sub>2</sub> é obtido ao se considerarem os indicadores de saneamento, tradicionalmente um setor em que o Brasil não apresenta bom desempenho. Essa é uma área em que o país se destaca negativamente na relação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU).



Fonte: Volume 5 da coletânea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/153-ocde/13486-ocde>.

O gráfico 15 – com dados anteriores à reforma da legislação que regulamenta os recursos aplicados em saneamento no Brasil – ilustra o atraso relativo do país em comparação ao padrão geral dos membros da OCDE. Resta pouca dúvida de que tal comparação deveria ser estímulo para as reformas internas necessárias para melhor padrão de vida da população, no que se refere a condições mínimas de higiene. Desnecessário ressaltar os efeitos prováveis sobre as contas públicas, com menores custos com saúde em função da prevenção, portanto maior disponibilidade de recursos para atividades promotoras do crescimento econômico.

## 5 CONSIDERAÇÕES GERAIS

A teoria de economia internacional é clara ao enfatizar que uma taxa de câmbio de equilíbrio é aquela que corresponde a uma situação de equilíbrio em todos os mercados. Assim, é preciso que no mercado de bens não haja excesso de demanda pressionando os preços, nem escassez de oferta. No mercado de trabalho não deve haver desemprego nem os salários serem tão altos a ponto de pressionar os custos de produção. No mercado monetário não deve haver excesso de emissão, o que pode influenciar o nível de preços, nem escassez de moeda, o que pode elevar os juros. E assim sucessivamente.

A analogia em relação à importância de situações variadas de equilíbrio pode servir, igualmente, para a política externa de um país. Como foi dito no início deste artigo, trata-se de uma função da atuação de agentes variados e para que haja conformidade a seu respeito é preciso que ela seja compatível com políticas públicas internas, assim como exista satisfação por parte dos diversos setores da sociedade.

O que se procurou mostrar neste artigo é que a direção de causalidade não é definida apenas pela participação dos diversos setores da sociedade no desenho da política externa. Existe influência potencial por parte de indicadores externos que podem influenciar as políticas internas e desse modo retroalimentar a própria forma da inserção internacional do país. Isso é exemplificado quando o desenho de políticas públicas leva em conta indicadores produzidos por agências multilaterais que permitam análise comparativa com a situação encontrada em outros países, procedimento que deveria ser adotado de maneira sistemática, até como forma de identificar melhores estratégias em cada setor.