



CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO: ESTABILIZAR, CRESCER, INCLUIR

Volume 2
Reformas
para aumentar a
produtividade

Coordenação Fernando Veloso

Sobre o CDPP

O Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP) é uma organização sem fins lucrativos, independente e apartidária. Somos um grupo de cidadãos com ampla experiência em cargos de governo – incluindo ministros, secretários de Estado, presidentes e diretores do Banco Central –, acadêmicos e empresários, todos líderes em suas áreas de atuação, dedicados a estudar e debater os principais temas e problemas que afetam o nosso país. O CDPP é sustentado exclusivamente por contribuições de suas sócias e de seus sócios como pessoas físicas. Fundado em 2012, promove discussões, análises e propostas em diversas frentes – economia, inclusão social, educação, política, justiça, infraestrutura, corrupção e meio ambiente. O objetivo, além do exercício do debate, é a formulação de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento econômico e também para o aprimoramento da democracia e das relações sociais e políticas no país.



Volume 2
Reformas
para aumentar a
produtividade

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**

CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO: ESTABILIZAR, CRESCER, INCLUIR

Volume 2

Reformas para aumentar a produtividade

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Caminhos do desenvolvimento : estabilizar,
crescer, incluir : reformas para aumentar a
produtividade : volume 2 / coordenação Fernando
Veloso. -- São Paulo : CDPP, 2026.
-- (Caminhos do desenvolvimento: estabilizar,
crescer, incluir ; 2)

Vários autores
ISBN 978-65-987137-7-5

1. Economia I. Veloso, Fernando. II. Série.

26-341334.0

CDD-330

Índices para catálogo sistemático:

1. Economia 330

Livia Dias Vaz - Bibliotecária - CRB-8/9638

Autores

Coordenadores

Marcos Mendes

Doutor em Economia. Pesquisador associado do Insper. Consultor Legislativo do Senado (licenciado).

Fernando Veloso

Diretor de pesquisa do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS).

Vinícius Botelho

Economista, mestre pela PUC-Rio e doutor pelo Insper, com doutorado-sanduíche na Universidade de Chicago. Foi secretário do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Cidadania.

Colaboradores

Alan Leal

Doutor em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo, é pesquisador-sênior no Climate Policy Initiative/PUC-Rio.

Ana Carla Abrão

Economista, CEO da Open Finance Brasil.

André Portela Souza

Professor titular de Políticas Públicas da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP) e diretor do centro de estudos FGV Clear.

Angela Magalhães Gomes

Engenheira, diretora da PSR Energy.

Beatriz Kira

Professora de Direito na Universidade de Sussex, Reino Unido.

Bernardo Corrêa

Sócio da Catavento Consultoria.

Bernardo Schettini

Consultor legislativo do Senado.

Bolívar Moura Rocha

Sócio da consultoria Moura Rocha & Malan. Advogado, ex-integrante do governo federal.

Carlos Ari Sundfeld

Professor Titular da FGV Direito SP e Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público.

Clarissa Lins

Sócia-fundadora da Catavento Consultoria.

Cláudio R. Frischtak

Foi principal *economist* do Banco Mundial e diretor de país do International Growth Center na London School of Economics.

Cristiane Alkimin Junqueira Schmidt

Doutora em Economia pela EPGE/FGV e visiting scholar por Columbia, NY. É presidente da MSGas e da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE).

Daniel Borges

Economista sênior com mais de 20 anos de experiência em gestão fiscal e finanças públicas. Foi diretor no Ministério da Fazenda e no Ministério do Planejamento, além de consultor do FMI e do Banco Mundial.

Diogo Mac Cord

Ex-secretário especial de desestatização do Ministério da Economia. Mestre em Administração Pública (Harvard) e doutor em engenharia (USP).

Elena Landau

Economista e advogada, é sócia do escritório Sergio Bermudes Advogados. Foi diretora de Desestatização do BNDES e presidente do Conselho de Administração da Eletrobras.

Erickson Araújo Santana de Oliveira

Advogado e sócio de Levy & Salomão Advogados.

Fabio Giambiagi

Pesquisador associado do IBRE-FGV.

Fernando de Holanda Barbosa Filho

Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (FGV-IBRE). Foi secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério da Economia e secretário Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

Gabriel Cozendey

Pesquisador sênior e mestre em Direito da Regulação pela FGV.

Gabriela Henrique Zangiski

Doutora em Economia pela FGV- EPGE, pesquisadora sênior no CPI/PUC-Rio, com ênfase em pastagens e uso da terra.

Guilherme Ferreira

Sócio-sênior da Catavento Consultoria.

Guilherme V. Marçal de Freitas

Mestre em Economia (EESP-FGV) e Economista no time de Pesquisa Econômica da Stone.

Gustavo Ribeiro Soares Pinto

Pesquisador sênior do Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio) e professor Agregado do Departamento de Economia da PUC-Rio.

Helio Tollini

Consultor de Orçamento aposentado da Câmara dos Deputados.

Hélio Zylberstajn

Professor sênior da Faculdade de Economia e Administração da USP (FEA/USP) e coordenador do Salariômetro da Fipe.

Jessika Moreira

Diretora-executiva do Movimento Pessoas à Frente.

João Pedro Arbache

Pesquisador Sênior no Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio) e mestre em Economia pela PUC-Rio.

Juliano Assunção

Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio e diretor-executivo do Climate Policy Initiative (CPI).

Laura Almeida R. de Abreu

Professora e pesquisadora do Insper e coordenadora-executiva do Núcleo de Política Educacional e Inclusão Produtiva do Centro de Gestão e Políticas Públicas (CGPP) do Insper.

Laura Muller Machado

Professora do Insper, foi Secretária de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo e coordenadora do núcleo de Educação e Inclusão Produtiva no Insper.

Leandro da Rocha

Pesquisador do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS).

Leonardo Rolim

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados na área de Seguridade Social.

Lorena Mello e Figueiredo

Doutoranda em Direito na USP e mestre em governança, política e planejamento urbanos pela Sciences Po. Pesquisadora do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV Clear).

Lucas Afflalo

Pesquisador do Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio).

Marcelo Fernandez Trindade

Advogado, é professor do Departamento de Direito da PUC-Rio. Foi diretor e presidente da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Mario Mesquita

Economista-chefe do Itaú-Unibanco e doutor pela Universidade de Oxford. Foi diretor de Política Econômica do Banco Central do Brasil entre 2006 e 2010.

Naercio Menezes Filho

Professor do Insper e da USP. Diretor do Centro Brasileiro de Pesquisa Aplicada à Primeira Infância.

Otávio J. G. Sidone

Doutor em Economia e auditor federal de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional.

Paulo Bijos

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados e especialista em Orçamento Público.

Pedro da Motta Veiga

Diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) e sócio-diretor da Ecostrat Consultores.

Pedro H. Chaves Maia

Pesquisador do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS) e professor na FGV-EPGE.

Pedro Schneider

Superintendente de pesquisa econômica do Itaú-Unibanco e mestre em Economia pela USP.

Ricardo Paes de Barros

Professor titular da Cátedra Instituto Unibanco no Insper, doutor em Economia pela Universidade de Chicago, com trajetória de mais de 30 anos de pesquisa sobre políticas públicas no Ipea.

Rogério Nagamine Costanzi

Doutor em Economia pela Universidade Autônoma de Madrid e Mestre em Economia USP. Foi Subsecretário e Diretor do Regime Geral de Previdência Social e Assessor Especial do Ministro da Previdência Social. Trabalhou na OIT.

Sandra Polónia Rios

Economista, diretora do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES).

Sergio Firpo

Professor de Economia e Coordenador Acadêmico do Observatório da Qualidade do Gasto Público do Insper.

Sérgio Wulff Gobetti

Doutor em Economia pela UnB e pesquisador de carreira do Ipea.

Thaís Vizioli

Doutoranda em Economia, é auditora federal de Finanças e Controle do Tesouro Nacional.

Thales Guimarães

Economista do Itaú-Unibanco especialista em política fiscal e mestre em economia pela PUC-Rio.

Vanessa Rahal Canado

Professora sênior *fellow* e coordenadora do Núcleo de Tributação do Insper.

Vera Monteiro

Professora de Direito Administrativo na FGV Direito SP e presidente do conselho do Movimento Pessoas à Frente.

Vinicius Carrasco

Sócio-diretor da Stone e professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.

Vitor Matheus Oliveira de Menezes

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP).



As opiniões expressas no livro são exclusivamente das autoras e dos autores. Não refletem, necessariamente, a visão dos órgãos a que foram ou são vinculados, tampouco as do CDPP e de seus associados.

Sumário

<u>Apresentação</u>	15
----------------------------------	----

Volume 2

Reformas para aumentar a produtividade

<u>Introdução</u>	23
-------------------------	----

<u>Propostas para o mercado de crédito</u>	25
--	----

Vinicius Carrasco e Guilherme Marçal

<u>Open Finance: competição e eficiência no Sistema Financeiro Nacional</u>	35
---	----

Ana Carla Abrão

<u>Proposta de melhoria da estrutura dos reguladores do mercado financeiro e de capitais</u>	44
--	----

Marcelo Trindade

<u>Efeitos econômicos dos regimes simplificados</u>	51
---	----

Vanessa Rahal Canado

<u>Reforma da política comercial brasileira</u>	62
---	----

Sandra Polónia Rios e Pedro da Motta Veiga

<u>Concorrência e regulação: por uma agenda <i>pro-competition</i> e não <i>pro-business</i></u>	72
--	----

Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt

<u>O desafio da modernização da infraestrutura no Brasil</u>	82
--	----

Cláudio Roberto Frischtak

<u>Distorções no setor elétrico brasileiro – diagnóstico e propostas de mitigação</u>	90
---	----

Angela Magalhães Gomes e Elena Landau

<u>Oportunidades para o Brasil na transição energética</u>	108
<i>Clarissa Lins, Guilherme Ferreira, Bernardo Corrêa</i>	
<u>Restauração florestal e produtividade na Amazônia</u>	118
<i>João Pedro Arbache, Juliano Assunção e Gabriela Zangiski</i>	
<u>Governança e impactos de projetos de logística no Brasil</u>	126
<i>Juliano Assunção, Gabriel Cozendey e Gustavo Pinto</i>	
<u>O Plano Safra como instrumento de competitividade para a agropecuária brasileira</u>	134
<i>Lucas Afflalo, Juliano Assunção e Alan Leal</i>	
<u>Produtividade e plataformas digitais</u>	141
<i>Beatriz Kira</i>	
<u>Ajustes estruturais no mercado de trabalho</u>	147
<i>Hélio Zylberstajn</i>	
<u>Desafios para aumentar o aprendizado nas escolas</u>	160
<i>Naercio Menezes Filho</i>	
<u>Reforma administrativa com foco na gestão de pessoas: propostas legislativas</u>	167
<i>Carlos Ari Sundfeld e Vera Monteiro</i>	
<u>Para avançar na governança das estatais de capital aberto</u>	174
<i>Elena Landau e Marcelo Trindade</i>	
<u>Melhoria da governança das políticas de produtividade</u>	180
<i>Fernando Veloso</i>	

APRESENTAÇÃO

Volume 2

Reformas para aumentar
a produtividade

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este trabalho parte de um princípio simples: não há inclusão duradoura sem crescimento sustentado nem crescimento sustentado sem estabilidade. O Brasil precisa reconstruir seus fundamentos fiscais, elevar estruturalmente sua produtividade e transformar expansão econômica em mobilidade social concreta. O trabalho contou com a participação de diversos especialistas que, gentilmente, cederam parte do seu tempo e esforço em prol de uma iniciativa de interesse coletivo.

Para escapar do seu histórico de baixo crescimento, pobreza e desigualdade, o Brasil precisa resolver três problemas centrais, relacionados entre si: (1) desequilíbrio fiscal crônico, (2) baixa eficácia das políticas sociais e (3) baixa produtividade da economia.

Os autores, em vários casos, apresentam propostas diferentes para um mesmo problema, de modo que o documento contém um leque rico e diversificado de medidas a serem discutidas na arena política.

Textos completos com diagnóstico e propostas estão disponíveis em três volumes que abordam cada uma das dimensões tratadas: fiscal, social e produtividade. Este volume trata da questão da produtividade, enquanto outros dois lidam com a questão fiscal e a área social. Também está disponível um volume que apresenta, de forma resumida, os diagnósticos e propostas nas três dimensões.

Os problemas tratados nos três volumes – desequilíbrio fiscal, ineficácia das políticas sociais e baixa produtividade – se retroalimentam e, por isso, precisam ser resolvidos em conjunto.

O desequilíbrio fiscal gera inflação e juros altos. Isso piora a pobreza e a desigualdade. A inflação corrói a renda dos mais pobres. Os juros altos transferem renda para os mais ricos. Em consequência, amplia-se a demanda por políticas assistenciais e redistributivas, que agravam o déficit público, alimentando um ciclo vicioso.

Em paralelo, políticas sociais mal desenhadas, que entregam benefícios de valor elevado a famílias de renda média e alta, têm custo fiscal mais alto que o necessário, agravando o problema do déficit. Ao longo dos 10 anos entre 2014 e 2023, os gastos

com programas de transferência de renda¹ aumentaram, em termos reais, 142%, mas o total de pessoas pobres² caiu somente 11%.

Medidas danosas à produtividade, como crédito subsidiado e benefícios tributários concedidos a setores econômicos com capacidade de lobby, travam o potencial de crescimento da economia e geram recessões periódicas.

Em consequência, dificultam a superação da pobreza que decorreria de um crescimento mais rápido e menos volátil do PIB. Também aumentam a desigualdade, por distribuir benefícios a grupos empresariais. Fragilizam ainda as contas públicas, devido às renúncias tributárias e subsídios, além de gerar crise fiscal nas recessões que provocam.

Entre 1981 e 2024, o PIB per capita e a produtividade por hora trabalhada cresceram, em média, apenas 1,0% e 0,5% ao ano, respectivamente³, muito abaixo de outras economias emergentes, e com seguidas recessões. Uma política econômica nociva à produtividade, executada no período 2005-2015, resultou em uma queda do PIB per capita de 7,5% entre 2014 e 2017.

No mesmo período, a taxa de pobreza subiu de 5,2% para 7,3%, aumentando o número de pessoas pobres em mais de 4,5 milhões, e a dívida bruta disparou de 54% para 72% do PIB.

Há, também, políticas sociais que prejudicam a produtividade, como um sistema de seguro-desemprego cujas regras estimulam a rotatividade da mão de obra, dificultando o treinamento, especialização e qualificação dos trabalhadores. Também afetam as contas públicas, como no caso do regime previdenciário do Microempreendedor Individual, que estimula a “pejotização” de empregados, corroendo a base de arrecadação da previdência.

O crescimento das despesas previdenciárias e assistenciais, de caráter obrigatório, que já representam mais da metade da despesa primária, acaba levando ao corte de despesas públicas discricionárias essenciais ao aumento da produtividade, tais como os investimentos em infraestrutura e o funcionamento de agências de Estado

1 Dados de repasses do Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada extraídos do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social. Consulta realizada em 26/07/2025.

2 Linha de pobreza de US\$ 2,15 per capita por dia medidos em paridade do poder de compra segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE.

3 Fonte: Observatório da Produtividade Regis Bonelli do FGV IBRE.

necessárias à boa regulação do mercado, como Banco Central, agências reguladoras, IBGE, INPI, entre outras.

Desequilíbrio fiscal, ineficácia das políticas sociais e baixa produtividade têm como causa importante a incapacidade da sociedade brasileira para criar instituições (leis e regras de comportamento) que protejam e priorizem o interesse coletivo, e restrinjam o avanço dos interesses individuais no processo de decisões e escolhas públicas.

Toda empresa gostaria de ter um regime tributário favorecido e mercado protegido. Toda família gostaria de receber transferências públicas e pagar menos impostos. Todo trabalhador, no setor público ou privado, gostaria de ter salário alto e proteção elevada contra o desemprego. Todo governador ou prefeito gostaria de poder gastar à vontade e mandar a conta para o Governo Federal. Cada segmento do setor público (saúde, educação, segurança pública, defesa) tem bons motivos para argumentar que uma parte do orçamento deve ser reservado para ele.

Ocorre que, se todos esses desejos forem concretizados, o Estado quebra, a economia não cresce, e a pobreza e desigualdade avançam. A busca da prosperidade individual, via políticas públicas de transferências e proteções, se transforma em fracasso coletivo.

Ao longo das últimas décadas, os mecanismos institucionais que deveriam impor limites ao avanço dos interesses privados sobre a coisa pública foram enfraquecidos, fragilizando a defesa do interesse coletivo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e o orçamento público são cada vez mais contornados e desacreditados. Despesas obrigatórias e vinculações de recursos se estabelecem por meio da lei do mais forte. O teto de gastos foi desmontado e substituído por um ineficaz “Novo Arcabouço Fiscal”.

Instituições de Estado, como as agências reguladoras, que têm por finalidade estabelecer regras horizontais e estáveis, garantindo a concorrência e coibindo monopólios, foram enfraquecidas e capturadas politicamente.

Carreiras do setor público criam privilégios para si, colocando em primeiro lugar seus salários e reivindicações, relegando a segundo plano a prestação de serviços à população. Serviços públicos ruins prejudicam os mais pobres e mais dependentes da ação estatal e trabalham contra o aumento de produtividade, ao impedir o aumento do capital humano via melhoria da saúde e educação da população.

Os benefícios e regimes tributários especiais crescem. Proteção regulatória, barreiras comerciais e subsídios criam nichos de privilégios a algumas empresas, impondo custos à sociedade.

Estados e municípios têm incentivos e instrumentos para gastar em excesso e repassar a conta ao Tesouro Nacional.

Políticas sociais são criadas com vistas a maximizar retorno eleitoral, em vez de mirar a redução da pobreza. Empresas estatais, que não têm razão de existir ou poderiam ser geridas por capital privado, são mantidas sob o controle público para atender interesses de distribuição de cargos e a demanda corporativa dos empregados, manter o poder político de distribuir empregos ou gerar benefícios privados na relação com fornecedores. Com isso, ajudam a reduzir a produtividade e ampliam a desigualdade e o déficit público.

Todos esses fenômenos traduzem o triunfo do interesse privado sobre o coletivo no trato da coisa pública. Os indivíduos e os diferentes grupos sociais não se veem como passageiros de um mesmo barco, em que precisam cooperar para navegar sem naufragar. Pelo contrário, estabelece-se uma corrida predatória em busca de privilégios individuais às custas dos demais. Vivemos em uma sociedade de baixa coesão social.

Para que se tenha uma ideia do alto grau de litígio que existe na disputa por recursos públicos, nada menos que 10% de toda a despesa primária do Governo Federal é, hoje, decorrente de pagamento de sentenças judiciais contra o Estado⁴.

Esse conflito distributivo acaba tendo vencedores e vencidos. Ganham os que têm maior lobby, seja por poder econômico, seja por capacidade de mobilizar grandes contingentes de eleitores e pressionar as autoridades eleitas.

Os custos são socializados, por meio de inflação, carga tributária alta, juros elevados, baixo crescimento, baixa qualidade do serviço público, persistência da pobreza e desigualdade.

Um programa de governo que vise mudar esse estado de coisas terá que ser muito mais que uma lista de reformas visando recobrar a precedência do interesse coletivo sobre o privado no trato da coisa pública. Precisarásurgir do reconhecimento de

4 Fonte: Mendes et al. (2025) A despesa do Governo Federal decorrente de sentenças judiciais. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/b96cc0df-5d47-461b-9a18-0efc7ebebff4/content>

que o atual modelo predatório prejudica a maioria e favorece minorias organizadas. Transformar o ciclo vicioso em ciclo virtuoso requer uma concertação política difícil. Principalmente em tempos de polarização política e aversão ao diálogo e cooperação.

A contribuição do presente trabalho é apontar caminhos para entrarmos no ciclo virtuoso, listando as reformas necessárias. Certamente é a parte mais fácil, pois a mais difícil cabe à política: tecer a coesão social necessária para viabilizar acordos de limitação de privilégios e de pressões para que, gradualmente, consigamos sair da armadilha do baixo crescimento.

O nosso trabalho de apontar as reformas necessárias se baseia em alguns condicionantes.

O primeiro é o reconhecimento de que estamos frente a uma difícil situação fiscal, em que a dívida pública cresce aceleradamente. Se nada for feito, caminharemos para o *default* da dívida direto ou indireto (via inflação, por exemplo).

Com o nível atual de juros reais, o ajuste fiscal necessário para que a dívida pare de crescer é da ordem de 4% do PIB, o que equivaleria a cortar mais da metade da despesa com benefícios previdenciários, ou extinguir o Bolsa Família, o Seguro Desemprego e o Abono Salarial e ainda ficar precisando de mais 1% do PIB em ajustes adicionais. Muito difícil de se fazer de imediato. Em consequência, a dívida continuará subindo nos próximos anos, em ritmo vigoroso.

O que se pode fazer no curto prazo é reduzir o ritmo de crescimento da dívida. Para tanto, necessitamos de um programa de ajuste fiscal suficientemente robusto que convença a sociedade de que a dívida medida como proporção do PIB crescerá mais devagar nos anos à frente e que, em quatro ou cinco anos, começará a diminuir.

Isso pode, de imediato, reduzir o risco de *default*, melhorando as expectativas para o longo prazo e, com isso, reduzir as taxas de juros que os poupadores exigem para financiar a dívida pública, que crescerá mais devagar.

Temos, ainda, que considerar três tipos de restrição ao ajuste fiscal.

A primeira restrição está na impossibilidade de cortes abruptos em programas públicos. Mais de 90% das despesas primárias são obrigatórias e boa parte delas representa direito adquirido. Também não podemos contar com a corrosão inflacionária das despesas, visto que a indexação é generalizada. Por isso, mais uma vez, o que podemos fazer é mudar regras para que as despesas cresçam mais devagar ao longo dos anos.

Isso é um problema pois, como mostra a literatura, ajustes rápidos e profundos têm mais chances de prosperar e tendem a gerar menor impacto negativo de curto prazo sobre o PIB. Duas são as suas vantagens: alteram as expectativas, derrubando os juros de equilíbrio, e evitam o risco da fadiga política gerada por ajustes graduais, que se estendem por muitos anos.

A segunda restrição é que um ajuste fiscal eficaz deve ter mais peso no controle das despesas que no aumento das receitas. Tentar equilibrar as contas pelo lado das receitas esbarra no fato de que a sociedade aumenta o grau de resistência a tributos a partir de um determinado patamar, enquanto a demanda por despesas é infinita. Medidas tributárias devem ter como foco a remoção de privilégios setoriais que resultam em má alocação dos recursos produtivos, a simplificação no cumprimento das obrigações e progressividade. Ou seja, devem estar mais preocupadas com as dimensões de pobreza, desigualdade e produtividade. A racionalização do sistema tributário pode ajudar no esforço de ajuste fiscal, mas esse efeito deve ser visto como secundário e subordinado aos outros objetivos acima descritos.

A terceira restrição diz respeito à interação entre políticas sociais, política fiscal e produtividade. Tentar fazer ajuste fiscal de curto prazo, a qualquer custo e sem avaliar a sustentabilidade das medidas pode gerar prejuízos às outras duas dimensões.

Por exemplo, medidas administrativas da Receita Federal que reinterpretem a lei visando aumentar a arrecadação, no afã de fechar as contas, aumentam a insegurança jurídica e a judicialização. Isso é nocivo à previsibilidade e gera custos para as empresas, com reflexo negativo sobre a produtividade.

De forma similar, restrições a benefícios previdenciários, sem o cuidado de limitar os prejuízos aos mais pobres, piorariam as condições sociais e criariam demanda por novas ajudas assistenciais.

O grande peso das despesas previdenciárias e assistenciais no orçamento requer reformas cuidadosas nessas políticas para que a economia fiscal venha acompanhada de maior efetividade das políticas, sobretudo na dimensão de estimular a superação da pobreza e a acumulação de capital humano.

As reformas pró-produtividade, por sua vez, além de nos levarem diretamente ao objetivo de aumentar o potencial de crescimento da economia, diminuirão a demanda por proteção social, além de ajudarem no ajuste das contas públicas via maior arrecadação, decorrente de mais crescimento.

PARTE 2 REFORMAS PARA AUMENTAR A PRODUTIVIDADE

Coordenação Fernando Veloso

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Introdução

Desde a década de 1980, o crescimento da produtividade no Brasil tem sido baixo, ficando atrás das economias desenvolvidas e emergentes. O bônus demográfico está praticamente esgotado, sendo o Brasil uma das sociedades que envelhece mais rapidamente no mundo. Isso implica que nos próximos anos a oferta de mão de obra crescerá mais lentamente, de modo que a melhoria do padrão de vida da população dependerá crucialmente de uma aceleração do crescimento da produtividade.

Embora várias reformas implementadas nas últimas décadas tenham tido efeitos positivos sobre a produtividade e outras medidas de desempenho econômico, esses ganhos foram diminuídos pelo impacto negativo de várias distorções que permaneceram ou foram criadas, como subsídios creditícios, isenções tributárias, regulação inadequada e políticas de conteúdo local.

A consequência dessas distorções que favorecem setores e empresas específicas é um ambiente de negócios que desestimula a competição e induz a má alocação dos recursos produtivos. Em consequência, empresas produtivas crescem pouco e empresas ineficientes permanecem no mercado. Isso faz com que o Brasil tenha uma proporção elevada de empresas com produtividade muito baixa, mesmo em comparação com outras economias emergentes, como México e Chile.

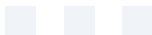
É preciso, portanto, aumentar a competição para fazer com que os fatores de produção, como capital e trabalho, sejam realocados para as empresas mais eficientes. Além disso, é importante ter em mente que, embora reformas sejam condições necessárias para o aumento da produtividade, em geral não são suficientes.

Um pré-requisito para que o efeito positivo das reformas se materialize é uma política fiscal responsável, que assegure a estabilização da trajetória da dívida pública e, dessa forma, reduza o grau de incerteza e viabilize o investimento de longo prazo. O capital humano dos trabalhadores também tem grande importância, especialmente diante dos avanços tecnológicos.

O impacto das reformas também depende do nível de escolaridade dos empreendedores. Quando este nível é baixo, os benefícios das reformas, como o maior acesso a crédito associado à formalização, tendem a ser pouco significativos. As deficiências de infraestrutura também reduzem os possíveis ganhos das reformas, ao colocar entraves para que as empresas mais produtivas expandam seu mercado.

Outra característica do ambiente de negócios no Brasil que afeta negativamente a produtividade é a elevada insegurança jurídica em diversas áreas, como o sistema tributário, regulação de infraestrutura e mercados de trabalho e de crédito. Ela está associada, em grande medida, à complexidade da legislação, caracterizada por inúmeras exceções e mudanças arbitrárias para favorecer setores e grupos específicos.

Diante desse diagnóstico, as propostas do volume de produtividade visam reduzir distorções do ambiente de negócios, diminuir a insegurança jurídica, melhorar o capital humano dos trabalhadores e criar condições para a expansão da infraestrutura. Diante da importância do governo para a elaboração e implementação de políticas e regulação dos mercados, também são apresentadas recomendações para aumentar a eficiência do setor público e aprimorar sua governança.



Propostas para o mercado de crédito

Vinicius Carrasco e Guilherme Marçal¹

*“I stay here
on my bond”*
(Shylock, em “O
Mercador de
Veneza”)

1. Uma breve discussão sobre dois avanços recentes

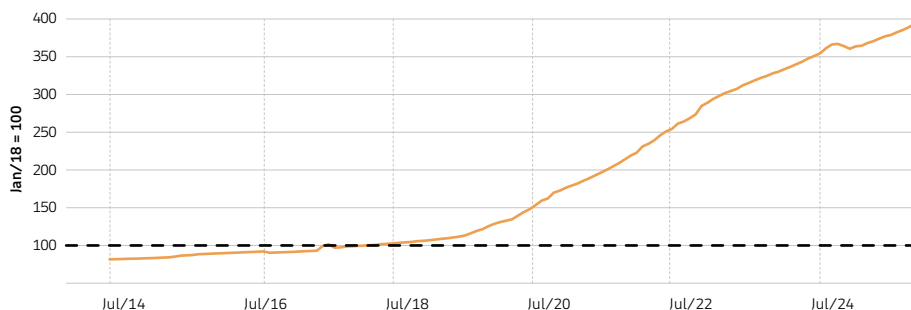
Nos últimos anos, houve dois fatos bastante relevantes para o mercado de crédito brasileiro: i) a emergência das chamadas Fintechs e ii) o enorme avanço no mercado de capitais. O primeiro fato adveio de inovações tecnológicas, que reduziram custos fixos de servir clientes, e inovações regulatórias que abriram mercados (muitas vezes fechados artificialmente), reduziram requerimentos de entrantes e permitiram que players pudessem, por meio de licenças específicas, iniciar suas operações em atividades também específicas, expandindo o rol de atuação à medida que estivessem estabelecidos e com mais entendimento das reais necessidades de seus clientes.

Dois exemplos: i) por meio de um aplicativo, um entrante pôde oferecer seus serviços de conta para clientes sem a necessidade de ter uma agência; ii) inicialmente, essa conta foi oferecida por players autorizados a operar com Instituições de Pagamentos Emissoras de Moeda Eletrônica, uma licença de *narrow banking*. Como *narrow banking* enseja menos riscos do que a usual atividade de transformação de maturidade feita por bancos, os requerimentos de capital são mais baixos. Tendo recrutado clientes e ofertado uma conta, o próximo passo foi oferecer crédito (por meio, por exemplo, de uma Sociedade de Crédito Direto). Ou seja, tecnologia e regulação permitindo entrada por meio de uma estratégia Cavalo de Troia.²

¹ Eximindo-os de qualquer responsabilidade por imprecisões, erros e devaneios, agradecemos a Gabriel Buschinelli e Gabriel Cohen por frutíferas discussões e pelas valiosas sugestões, que tiveram o condão de melhorar substancialmente este texto. Fernando Veloso foi competente e generoso editor, tendo contribuído com valiosas sugestões.

² O exemplo mais relevante de abertura de mercados (artificialmente e) anteriormente fechados é o de aquisição, resultado de processos iniciados pelo então Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e pelo Banco Central e que culminou na Lei 12865, de 2013, que disciplinou a regulação das recém-criadas Instituições de Pagamentos.

Figura 1. Relacionamentos Ativos com o Sistema Financeiro Nacional



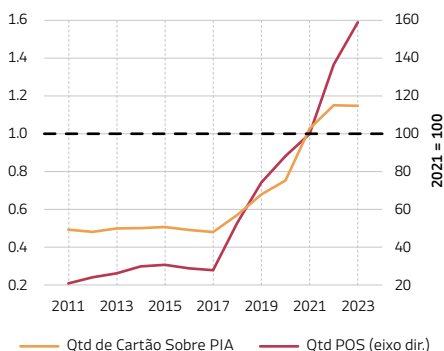
Relacionamentos ativos informados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, não apresentando repetição para uma mesma instituição. Incluem contas, investimentos e outros bens, direitos e valores.

Fonte: Banco Central.

O impacto dessas inovações foi bastante relevante. A Figura 1 apresenta a evolução do número de relacionamentos ativos com o Sistema Financeiro Nacional, enquanto a Figura 2 ilustra três efeitos resultantes da emergência de Instituições de Pagamento; i) a evolução da quantidade de Pontos de Venda (POSs/maquininhas) sobre a população em idade ativa, ii) a quantidade de cartões de crédito ativos sobre a população em idade ativa e iii) a evolução da Carteira Ativa de Cartão de Crédito por faixa de renda (o que demonstra o enorme aumento para os estratos de renda mais baixos).

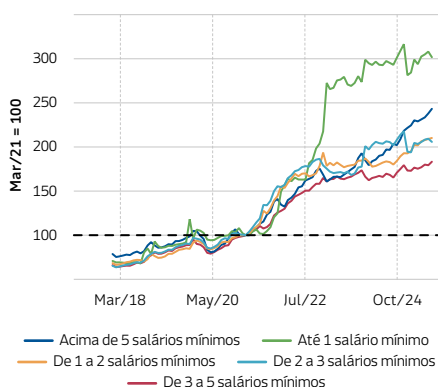
Figura 2.

Quantidade de POS e de Cartão de Crédito Ativo Sobre População em Idade Ativa



População em idade ativa são pessoas de 15 anos ou mais.
Fonte: Banco Central.

Carteira Ativa Cartão de Crédito



Apenas crédito livre para pessoas físicas e carteira que possui info sobre renda no SCR.

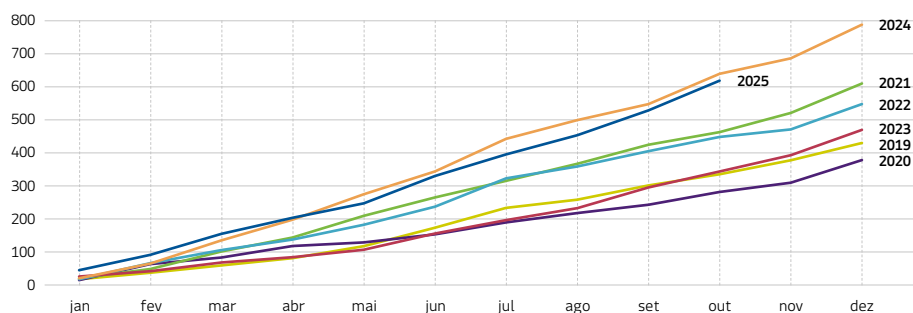
Fonte: Banco Central.

O segundo fato teve uma série de indutores, mas é útil colocar ênfase em três deles:

- i) a redução das taxas de juros básicas da economia, iniciada, já ao fim do governo Temer, pela gestão de Ilan Goldfajn no Bacen, tendo sido possível devido ao inarredável compromisso com a meta de inflação (o que gerou o controle da inflação e ancoragem das expectativas, permitindo redução da SELIC);
- ii) os efeitos de redução que o Teto de Gastos trouxe sobre taxas longas; e
- iii) a criação de um novo indexador para o BNDES, a TLP, que reduziu de maneira drástica o subsídio no *funding* do Banco e, como consequência, promoveu estímulo ao uso alternativo de financiamento por parte das empresas brasileiras.

Dentre as alternativas, especialmente para empresas grandes, o mercado de capitais se mostrou extremamente atrativo.³ De fato, o mercado de capitais no Brasil vem se desenvolvendo de forma rápida e consistente nos últimos anos e, desde 2021, passou a ser uma ferramenta relevante de captação para empresas. A Figura 3 ilustra, mês a mês, o consistente aumento de emissão via mercado de capitais nos últimos anos. De fato, em 2024, foi registrado um recorde: as emissões somaram cerca de R\$ 788 bilhões, crescimento de quase 68% em relação a 2023 e de aproximadamente 29% sobre 2021, ano do recorde anterior. Desde 2018, o mercado de capitais acumulou uma expansão de 214%. Em 2025, a tendência permanece positiva: as emissões acumuladas até outubro estavam apenas cerca de 3,3% abaixo do recorde de 2024 e cerca de 25,1% acima de 2021. Nos últimos 12 meses, aproximadamente 60% do financiamento via mercado de capitais ocorreu por meio de debêntures, com os FIDCs sendo a segunda maior fonte, respondendo por cerca de 11% do total.

Figura 3. Emissão Mercado de Capitais (Total Acumulado no Ano; R\$ Bi)



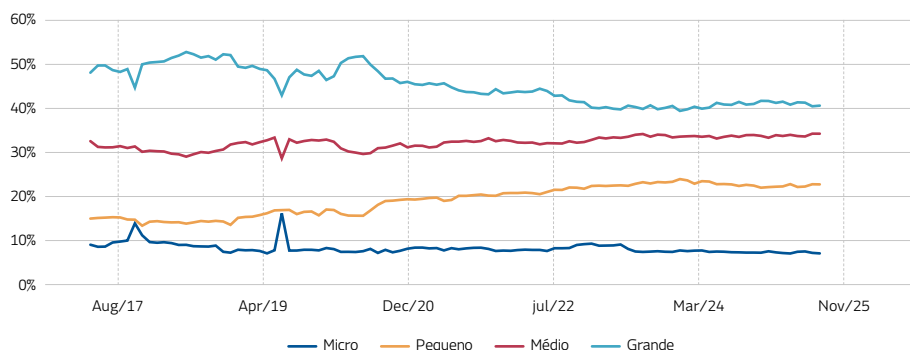
Fonte: ANBIMA.

3 É curioso notar que, por meio da operação de Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios (FIDCs), mesmo o pequeno varejista passou a se financiar, ainda que indiretamente, através do mercado de capitais, seja por meio de antecipação de recebíveis, seja por meio de crédito garantido por esses recebíveis.

Essa expansão permitiu que grandes empresas acessassem formas de financiamento mais baratas do que as disponíveis no crédito bancário tradicional, o que, por sua vez, liberou espaço nos balanços dos grandes bancos para a concessão de empréstimos às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs). Como pode ser visto na Figura 4, nas modalidades de crédito sem destinação específica (créditos livres), a participação das grandes empresas na carteira de pessoa jurídica caiu de aproximadamente 50% para 40% entre maio de 2017 e agosto de 2025 — uma redução de 10 p.p., equivalente a cerca de R\$ 61 bilhões. Esse volume foi, em grande parte, apropriado por empresas de pequeno porte, cuja participação total na carteira cresceu cerca de 8 p.p. no mesmo período.

Segue da discussão que o desenvolvimento do mercado de capitais é relevante não apenas por oferecer uma fonte mais barata de financiamento para projetos e investimentos, mas também por permitir que as maiores empresas direcionem parte de sua captação para esse mercado, liberando espaço no sistema bancário e ampliando o acesso ao crédito para as MPMEs.

Figura 4. Carteira de Crédito Livre PJ, por Porte



Microempresa: faturamento bruto anual de até R\$ 360 mil.

Pequeno Porte: faturamento bruto anual entre R\$ 360 mil até R\$ 4,8 milhões.

Médio Porte: faturamento bruto anual entre R\$ 4,8 milhões até R\$ 300 milhões.

Grande Porte: faturamento bruto anual acima de R\$ 300 milhões.

Fonte: Banco Central.

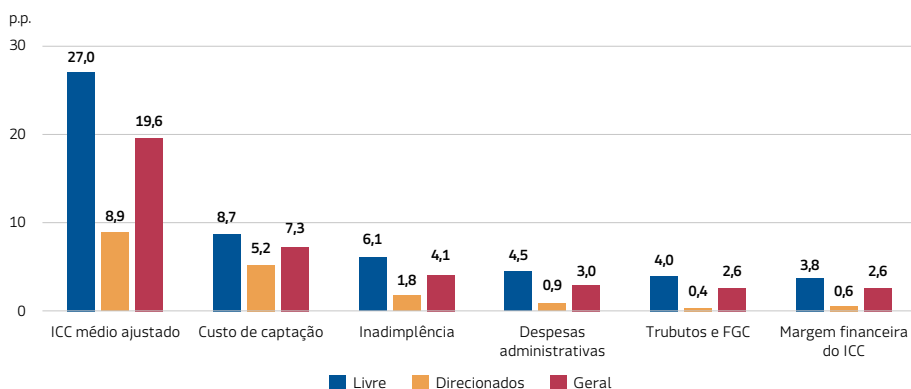
2. Spread no Mercado de Crédito

A variável mais informativa sobre custo de crédito no Brasil é o Indicador de Custo do Crédito (ICC), computado pelo Banco Central.⁴ O ICC tem cinco componentes: custo de captação, inadimplência, despesas administrativas, tributos/FGC e a margem financeira

4 Todos os dados desta seção são do Banco Central.

das instituições. A Figura 5, ao decompor o ICC médio entre os anos de 2022 e 2024, mostra a relevância relativa desses cinco itens para o custo de crédito. De especial importância para a discussão a seguir é a magnitude da inadimplência, que, junto com o custo de captação, corresponde ao item mais relevante para o custo de crédito no país.

Figura 5. Componentes do ICC
Crédito com recursos livres, direcionados e geral (média 2022 a 2024)



2.1 Incentivos, Seleção Adversa e Acesso à Informação

Uma instituição que conceda um empréstimo tem menos informação que o tomador sobre contingências e características que afetem as possibilidades do repagamento. No jargão, o mercado de crédito se depara com problemas de seleção adversa.⁵

De fato, numa literatura que se iniciou com Jaffee e Russell (1976) e Stiglitz e Weiss (1981) e evoluiu, em anos recentes, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico (ver, por exemplo, Adams, Einav e Levin (2009) e Einav, Jenkins e Levin (2013)), é amplamente reconhecido o fato de que, para uma dada taxa de juros, tomadores com mais risco (amplamente definido) estão mais dispostos que os menos arriscados a tomar um empréstimo. Segue desse fato que, para poder “separar” tomadores de risco baixo de tomadores de risco alto, acesso a informações que permitam melhor inferência por parte de quem concede são fundamentais. Uma das propostas enumeradas

⁵ A próxima subseção trata de perigo moral, isto é, o problema gerado pelo fato de um tomador ter, muitas vezes, incentivo a não repagar o empréstimo, ainda que tenha as condições para fazê-lo. É importante apontar como o custo de financiamento interage com esses problemas. Quanto maior a taxa de juros da economia (e, portanto, o custo de captação de quem empresta) mais relevantes ficam os problemas de seleção adversa e perigo moral. De fato, um aumento no custo de financiamento atrairá, dentre potenciais tomadores, grupos mais arriscados, piorando o problema de seleção adversa. Taxas maiores também tornam mais atrativo o default, piorando o problema de perigo moral.

na Seção 3 tem por objetivo garantir a quem concede crédito maior acesso a informações, por meio da generalização do que ocorre, hoje, por meio do *Open Finance*.⁶

2.2 Perigo Moral e Garantias

Também, como amplamente revisado em Bester e Hellwig (1987), os incentivos a repagar de um tomador são de primeira ordem de importância no mercado de crédito. Uma das formas pelas quais o credor se protege desse perigo moral é por meio da exigência de garantias (de fato, crédito com garantia é, tudo o mais constante, mais barato que crédito sem garantia). Um arcabouço institucional que permita maior execução e recuperação de garantias contribuirá de maneira substancial para redução de spread e aumento da oferta de crédito. Os números no Brasil, no entanto, não são auspiciosos.

2.2.1 EXECUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE GARANTIAS NO BRASIL: VISÃO GERAL

Os procedimentos formais de insolvência no Brasil são longos, caros e com sucesso final limitado. Processos de recuperação judicial (RJ) demoram em média entre 1,5 e 2 anos apenas para chegar à aprovação do plano, e embora aproximadamente 79,2% dos planos que chegam à Assembleia de Credores sejam aprovados, menos de 10% das empresas que ingressam em RJ se recuperam de fato; muitas acabam convertidas em falência ou encerram suas atividades sem soerguimento. Já os processos falimentares costumam se estender por mais de uma década e distribuem pouco valor: a recuperação média de créditos em falências em São Paulo é da ordem de 6,1%, e, no conjunto dos regimes de insolvência do país, credores recebem em média apenas cerca de 18,2% do valor devido — desempenho muito inferior ao de economias avançadas, tanto em tempo de resolução quanto em taxa de recuperação.⁷

A estrutura de credores e o tipo de garantia influenciam fortemente o quanto é recuperado. Nas recuperações e falências há uma ordem legal e classes distintas (trabalhistas, com garantia real, quirografários, ME/EPP etc.), com créditos trabalhistas normalmente privilegiados e credores com garantia real tendo deságios menores, embora em alguns estados essa diferença se atenua conforme a efetividade da garantia. Credores com alienação fiduciária frequentemente ficam fora do plano judicial e recuperam quase 100% do bem, o que distorce comparações com penhor/

6 Em um artigo nesta coletânea, Ana Carla Abrão discute a agenda de *Open Finance* em detalhe.

7 Dados da Sociedade Brasileira de Jurimetria (<https://abj.org.br>)

hipoteca sujeitos ao rito tradicional. Mesmo os credores com garantias reais podem ter recuperação limitada em falência devido à morosidade e à desvalorização dos ativos, enquanto quirografários não recebem quase nada, evidenciando forte desigualdade na dispersão dos retornos.⁸

A execução de garantias no Brasil é altamente judicializada, com um estoque elevado de processos. O Judiciário tem ensaiado reformas e iniciativas de melhoria de gestão, e avanços recentes, como o Provimento CNJ 196/2025, operacionalizaram a execução extrajudicial de bens móveis em alienação fiduciária, atacando gargalos de ações de busca e apreensão pendentes. O Marco Legal das Garantias (Lei 14.711/2023) introduziu um novo paradigma de *enforcement* extrajudicial — especialmente para bens móveis e, progressivamente, para hipotecas e imóveis — com procedimentos mais céleres de consolidação e venda, reduzindo a necessidade de intervenção judicial, encurtando prazos de retomada e mitigando a depreciação dos ativos. Essas mudanças estruturais têm potencial para melhorar a recuperação efetiva, aliviar os tribunais e reduzir custos de crédito no médio prazo. No entanto, há ainda espaço para avanços.

3. Propostas

Nesta seção, motivados pela discussão acima acerca de aspectos de assimetria de informação e perigo moral (e formas de mitigá-los), elencamos cinco propostas que possam contribuir para a redução do spread e aumento da oferta de crédito para a economia. Para cada uma das propostas, uma breve justificativa detalhando as razões pelas quais haverá benefícios é apresentada.

PROPOSTA 1: INDICAÇÃO DE GESTOR FIDUCIÁRIO EM PROCESSOS FALIMENTARES E APROVAÇÃO EXPRESSA DE PLANO POR CREDORES. Processos de falência no Brasil são morosos e ineficientes do ponto de vista econômico, com baixíssima taxa de recuperação. O aumento de eficiência econômica só será obtido se credores tiverem mais poder no processo. De fato, conforme primeiro apontado por Aghion e Bolton (1992), dívida -- e a consequente possibilidade de execução por parte de credores -- desempenha um papel fundamental: trata-se de um mecanismo de alocação *contingente* de controle, em um mundo de contratos incompletos. Em

⁸ Dívidas têm diferentes graus de prioridade quando da falência de um devedor. De acordo com as leis 11.101, de 2005, e 14.112, de 2020, a ordem de prioridade é, em breve síntese, a seguinte: i) créditos trabalhistas de natureza salarial, ii) créditos extraconcursais (e.g., financiamentos concedidos ao devedor na Recuperação Judicial e créditos garantidos por alienação fiduciária), iii) créditos com garantia real (créditos para os quais uma garantia real -- e.g., um imóvel, um ativo financeiro -- foi outorgada ao credor), iv) créditos tributários e v) créditos quirografários (isto é, sem garantia real).

estados da natureza sugestivos de que a gestão de um negócio por parte de acionistas (ou seus representantes) não tenha sido a melhor (isto é, os estados da natureza nos quais o valor dos ativos fica abaixo do valor da dívida), credores têm (ou deveriam ter) a prerrogativa de decidir o que fazer com os ativos e sobre a melhor, e mais eficiente, forma de liquidá-los. Hoje, no Brasil, o juiz de falência tem muito mais poder que os credores. Isso precisa ser revisto. Na sua forma original, o Projeto de Lei 3, de 2024, caminhava na direção de aumentar o poder de credores, por meio da possibilidade de indicação de um gestor fiduciário (*insolvency practitioner*) para conduzir o processo e da necessidade de aprovação expressa, pelos credores, de um plano de falências (um “plano de negócios” para a falência), que, uma vez aprovado, não poderia ser revisto. A versão atual do projeto enfraquece esses pontos, sendo indispensável que sejam retomados.

PROPOSTA 2: MELHORIA DA ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA NA RECUPERAÇÃO JUDICIAL. Quando um ativo é dado em garantia fiduciária para um empréstimo, o credor passa a ser o proprietário fiduciário do ativo (ainda que o tomador possa continuar com a posse desse ativo – pense, por exemplo, num empréstimo para compra de um automóvel que usa o próprio automóvel como garantia); isso se dá por meio de uma transferência resolúvel: caso o tomador pague o empréstimo, fica com o ativo. Caso não pague, o emprestador fica com o ativo. Obviamente, a garantia fiduciária facilita (ou deveria facilitar) a execução da garantia. No entanto, cada vez mais, o Judiciário tem expandido, em discussões relativas à alienação fiduciária, a interpretação do que seriam ativos “essenciais à atividade da recuperanda”. Esses ativos são excetuados do processo de consolidação, por parte dos credores, de bens dados em alienação fiduciária numa recuperação judicial. Isso, obviamente, fragiliza as garantias fiduciárias e aumenta o custo de crédito. É importante que se avance, por meio da legislação, na definição de um rol mais estrito e preciso do que seriam ativos essenciais.

PROPOSTA 3: OPEN DATA -- DISCIPLINA DA PORTABILIDADE DE DADOS PESSOAIS. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) estabelece, como direito do cidadão, a possibilidade de portar seus dados a fornecedores de serviços e produtos (artigo 18, inciso 5). Isso, por exemplo, deveria permitir a um cidadão compartilhar, com uma Instituição Financeira ou qualquer outro provedor de serviços, as informações sobre seu histórico de pagamentos de conta de luz, gás, internet. A Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), como reguladora, tem o mandato para disciplinar esse direito. Assim como foi feito no Open Finance para o setor financeiro, essa disciplina poderia ocorrer de forma setorial (e.g. energia, Telecom, plataformas digitais) e vinculada a padrões técnicos que viabilizem, sem que haja

fricções, trocas bilaterais de dados mediante consentimento expresso do titular dessas informações. Quanto mais informações houver para um empréstador, mais apto estará para mitigar problemas de seleção adversa.

PROPOSTA 4: EXPANSÃO DO ROL DE ATIVOS PASSÍVEIS DE OUTORGA EM GARANTIA.

Houve, nos últimos 20 anos, enormes avanços no rol de ativos passíveis de outorga em garantia. Recentemente, por exemplo, regulamentou-se o uso, como garantia, dos direitos a receber futuros associados a arranjos de cartão de varejistas, com relevantes impactos em taxas de desconto para antecipação desses direitos e no spread do chamado crédito “fumaça”.⁹ Vislumbra-se algo na mesma linha para direitos a receber futuros de varejistas associados a transações PIX. De fato, essa possibilidade já está incorporada à agenda evolutiva do arranjo PIX por parte do Banco Central. Antecipar sua implantação, hoje prevista para 2026, destravaria ainda mais o crédito para Pessoas Jurídicas de pequeno porte. Antecipar esse cronograma seria possível fazendo-se uso da infraestrutura já existente do arranjo (Diretório de Identificadores de Contas Transacionais – DICT) para a efetivação da garantia. Da mesma forma, já se vislumbra a implantação da Lei 13.775, de 2018, e a Resolução CMN 4815, que viabilizam o uso de duplicatas escriturais como garantia de crédito. Por sua vez, a criação do Real Digital (para o qual o Banco Central deu o nome de DREX)¹⁰ e sua correspondente infraestrutura permitirão que outros ativos financeiros (e.g., títulos públicos) possam ser utilizados de maneira ampla como garantia de empréstimos. Da mesma forma, a possibilidade de criarmos representações digitais de ativos (i.e., tokenizá-los) trará as mesmas possibilidades para virtualmente qualquer ativo.¹¹ Obviamente, as possibilidades tecnológicas devem ser complementadas com disciplina regulatória adequada.¹²

PROPOSTA 5: AVANÇOS NA REGULAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DE PORTABILIDADE DE CRÉDITO.

Idealmente, como parece ser o intuito de autoridades regulatórias, fazer uso da infraestrutura de Open Finance para encaminhamento e aceite das propostas de portabilidade de operações de crédito. Para créditos com garantia, é necessário, adicionalmente, implantar a integração e interoperabilidade entre a infraestrutura que viabiliza a portabilidade com infraestruturas de registro

9 O chamado crédito “fumaça” é caracterizado pela outorga de garantias que ainda serão constituídas (daí o termo fumaça). Como um exemplo, um estabelecimento comercial poder dar, ao tomar um empréstimo, em garantia os recebíveis de cartão associados a vendas futuras.

10 Uma *Central Bank Digital Currency* é, como o próprio nome sugere, uma moeda em formato digital emitida pelo Banco Central. A Drex será a moeda digital emitida pelo Banco Central do Brasil.

11 Poderíamos, por exemplo, tokenizar um imóvel e negociá-lo em plataformas digitais. Dentre outras coisas, a tokenização permitiria a divisibilidade de ativos, o que permitiria que mais crédito fosse concedido baseado no ativo.

12 A adequação da Lei 13476/2017 por meio de regulação para diferentes ativos será necessária. O sucesso da regulação do registro de recebíveis de cartão deveu-se ao cuidado de transladar a lei em regulação eficiente.

e de liquidação. Isso garantirá, por meio de um sistema *delivery versus payments*,¹³ a migração conjunta entre garantias e operações de crédito, afastando cenários de perdas de prioridade. Essa integração já pode ser feita para ativos financeiros como recebíveis de cartão e, muito em breve, duplicatas. Para outros tipos de ativos, a forma de fazê-lo será através do uso da infraestrutura na qual o DREX operará. De fato, os ativos seriam tokenizados (teriam uma representação digital), o token registrado nessa infraestrutura e o *delivery versus payment* implantado por meio da vinculação da liquidação com a transferência da propriedade (uma aplicação de *smart contracts*).

Referências

Adams, W., Einav, L. e Levin, J. (2009), “Liquidity Constraints and Imperfect Information in Subprime Lending”, *American Economic Review*, 99(1).

Aghion, P. e Bolton, P. (1992), “An Incomplete Contracts Approach to Financial Contracting.” *Review of Economic Studies*, v.59, n.3.

Bester, H. e Hellwig, M. (1987), “Moral Hazard and Equilibrium Credit Rationing: An Overview of the Issues”, em Bamberg, G. e Spremann, K., *Agency Theory, Information and Incentives*. Springer, Berlin, Heidelberg.

Einav, L., Jenkins, M. e Levin, J. (2013), “The Impact of Credit Scoring on Consumer Lending, *Rand Journal of Economics*, 44(2).

Jaffe, D. e Russell, T. (1976), “Imperfect Information, Uncertainty and Credit Rationing”, *Quarterly Journal of Economics*, v. 90, n.4.

Stiglitz, J. e Weiss, A. (1981), “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information.” *American Economic Review*, v.71, n.3.



13 Um sistema de *delivery versus payments* faz com que a liquidação de uma transação seja contingente à entrega simultânea do objeto transacionado.

Open Finance: competição e eficiência no Sistema Financeiro Nacional

Ana Carla Abrão

1. Introdução

A relação entre crédito e crescimento econômico é amplamente reconhecida e consolidada na literatura econômica. Estudos clássicos, como os de Goldsmith (1969), McKinnon (1973) e Shaw (1973), sugerem que profundidade financeira e crescimento sustentado andam juntos, gerando condições para uma alocação mais eficiente de recursos, elevando o investimento produtivo e estimulando a inovação. Evidências empíricas posteriores — como as de King e Levine (1993) e Levine (2005) reforçaram esses achados ao mostrar que economias com sistemas financeiros mais profundos e inclusivos tendem a apresentar maiores taxas de crescimento do PIB per capita. Dessa forma, políticas públicas voltadas ao aprofundamento financeiro, como a ampliação do acesso ao crédito, a redução de spreads bancários e o fortalecimento da concorrência e inovação bancária, são importantes motores de crescimento econômico por reduzirem as restrições financeiras das empresas, estimularem o consumo e favorecerem a inclusão produtiva.

No Brasil temos, há décadas e mais fortemente a cada 4 anos, buscado apresentar soluções para problemas difíceis, mas que, de tanto tempo que falamos deles, vêm envelhecendo sem solução. Não por falta de diagnóstico ou por falta de propostas, mas por ausência de vontade política ou, talvez, por excesso de esforço político na direção contrária. Entram nessa categoria a modernização da máquina pública, por meio de uma Reforma do RH do Estado, a redução da regressividade na tributação

da renda, a implementação de um processo sistemático de revisão de gastos e avaliação de políticas públicas, ou a eliminação de vinculações orçamentárias.

Mas há que se reconhecer que há temas que evoluíram nos últimos anos – não de forma linear, mas ao menos de forma consistente. A preocupação agora é a de manter o curso e não regredir, única forma de garantir que seus benefícios sejam capturados de forma plena. Afinal, também não nos faltam exemplos de avanços seguidos de retrocessos. Daí a importância de cuidar da consolidação de avanços importantes, frutos de boa política pública e de agendas que se mantiveram firmes ao longo de diferentes gestões – e governos.

Nesse conjunto se insere a agenda de competição e eficiência do Sistema Financeiro Nacional. Seu início se deu há quase três décadas, mas ela persiste acumulando avanços em seu objetivo de ampliação do acesso e redução dos custos das transações financeiras e do crédito no Brasil. Embora haja muito ainda a se capturar, há também que se notar os impactos positivos de inovação, eficiência e, mais timidamente, mas não imaterial, nos spreads bancários. Partimos, no início dos anos 2000, segundo dados do Banco Central do Brasil (BCB), de spreads médios superiores a 50% a.a. nas operações de crédito livre para pessoas físicas. Atualmente, embora a série tenha sofrido alterações metodológicas que prejudicam uma comparação direta, os níveis, ainda elevados, giram em torno dos 35% a.a.. Sua redução continua sendo, portanto, o principal foco das políticas de competição e eficiência da intermediação financeira no Brasil.

Essa é uma agenda quase sempre silenciosa, sustentada por objetivos de democratização do crédito, de ampliação da inclusão financeira e de promoção da concorrência, cujo capítulo mais recente é o Open Finance Brasil, ou Sistema Financeiro Aberto. Essa iniciativa, que corre em paralelo à implementação do Pix – sistema de pagamentos instantâneo que responde pelo maior processo de inclusão financeira que já vivemos – vem abrindo o mercado financeiro para novos entrantes e transformando as relações financeiras de forma estrutural.

Mas esses avanços só foram possíveis graças a uma combinação de fatores que une i) estabilidade macroeconômica (e por consequência um período de normalidade da política monetária), ii) autonomia operacional e independência do Banco Central e iii) compromisso com uma agenda de Estado que transpassa três gestões distintas do Banco Central (Ilan Goldfajn, Roberto Campos Neto e Gabriel Galípolo) que resgataram a missão da autoridade monetária de fomentar a eficiência do sistema financeiro, cujo primeiro foco foi dado em 1999, na gestão Armínio Fraga.

2. Quando tudo começou

Após o colapso do regime de bandas cambiais, em janeiro de 1999, o Brasil adotou o câmbio flutuante, o regime de metas de inflação e uma política fiscal de superávit primário — o tripé macroeconômico que marcaria as duas décadas seguintes. Nesse novo ambiente, era necessário que o Banco Central contasse com uma base técnica sólida para compreender a formação das taxas de juros e as distorções do canal de crédito.

Até então, pouco se sabia sobre os determinantes do spread bancário, ou seja, a diferença entre a taxa que o banco cobra dos tomadores de crédito e a que paga aos depositantes. O sistema financeiro brasileiro era altamente concentrado e operava em um ambiente de altos custos operacionais e inadimplência. O crédito era restrito, caro e concentrado em grandes empresas e no setor público.

Na virada do século, cinco grandes conglomerados bancários respondiam por mais de 80% dos ativos financeiros e por quase 90% do crédito concedido no país. O custo do crédito era elevado e os volumes reduzidos, com uma relação crédito/PIB de apenas 29% (frente aos 75,8% de 2024), spreads elevados, assimetria de informação e diversas barreiras à entrada de novos participantes. Além disso, menos da metade da população adulta tinha acesso a produtos financeiros formais.

Foi nesse contexto que o Depep (Departamento de Estudos e Pesquisas do BCB) foi criado, também em 1999, pelo então Diretor de Política Econômica Sergio Werlang, durante a gestão de Armínio Fraga, e lançado o Projeto Juros e Spread Bancário. O projeto foi uma iniciativa inovadora, cujo objetivo era entender de forma detalhada a estrutura e as componentes do custo do crédito no Brasil, algo que até então não era medido de forma sistemática. Separadas em custo de captação; custo administrativo; inadimplência esperada; margem líquida (lucro bancário), cunha tributária e recolhimentos compulsórios, essas principais componentes foram, pela primeira vez, quantificadas em sua contribuição para o custo final do crédito e soluções para sua redução foram mapeadas.

O estudo original mostrou também que o Brasil possuía elevado grau de concentração bancária e barreiras à entrada, o que limitava a possibilidade de novos entrantes e mantinha spreads altos mesmo em períodos de estabilidade monetária. O projeto originou o Relatório de Economia Bancária e Crédito, que passou a ser publicado pelo BCB, e também inspirou a Pesquisa de Juros e Spread Bancário, realizada anualmente, consolidando uma cultura de transparência e prestação de

contas, e inaugurando o foco na redução dos custos da intermediação financeira como agenda de Estado do Banco Central do Brasil.

Ao longo das duas décadas seguintes, o BCB liderou uma série de inovações regulatórias que buscavam alterar esse quadro: a modernização do SPB (Sistema de Pagamentos Brasileiro) em 2002, a criação do SCR (Sistema de Informações de Crédito), o fortalecimento das cooperativas de crédito, a expansão da bancarização digital, e, mais recentemente, o Pix e o Open Finance. Todas essas medidas se inserem na Agenda BC# - que sucede a Agenda BC+ - lançada em 2019, vinte anos após o Projeto Juros e Spread Bancário. Consolida-se assim uma visão de Estado orientada por quatro eixos: inclusão, competitividade, transparência e educação, em que Pix e Open Finance se destacam pelos impactos potenciais e por se tornarem importantes alavancas de inovação no Sistema Financeiro Nacional.

3. Open Finance: uma revolução silenciosa no mundo financeiro

O Open Finance é uma infraestrutura de mercado que permite o compartilhamento de dados e serviços entre instituições financeiras de forma segura e regulada por meio de APIs¹. Ao criar esse trilha padronizado entre as diversas instituições financeiras – bancos, fintechs, instituições de pagamento e cooperativas de crédito – o Open Finance permite ao consumidor (pessoa física ou empresa) compartilhar suas informações e fazer uso dessa conectividade em seu benefício.

Dessa forma, além de transferir a posse das informações financeiras do banco para o cliente, o Open Finance possibilita a criação de funcionalidades antes impensáveis, fomentando a competição e a inovação. Por meio dessa rede distribuída foram criados agregadores de saldos, facilitando o gerenciamento de várias contas, automatizaram-se pagamentos em trilhos alternativos a boletos ou cartões de crédito, ampliando eficiência e reduzindo custos e, mais importante, estabeleceram-se processos mais ágeis e digitais de portabilidade de crédito, reduzindo o spread em linhas como crédito pessoal, onde ele já começa a operar.

O Open Finance brasileiro começou a ser desenhado em 2019, com o objetivo de reduzir barreiras informacionais detidas pelos grandes bancos, únicos detentores de

1 API (Interface de Programação de Aplicações) é um conjunto de regras e protocolos que permite que sistemas de diferentes instituições financeiras se comuniquem. No Open Finance, as APIs são usadas para que bancos e outras instituições compartilhem dados de forma segura e padronizada.

informações transacionais e financeiras dos seus clientes. Em 2020 o BCB publicou, por meio da Resolução Conjunta 1/2020, as primeiras diretrizes do Open Banking, inspiradas em experiências internacionais como Reino Unido, Austrália, Singapura e Hong Kong, e criou a estrutura inicial de governança, composta por um Conselho Deliberativo, um Secretariado Executivo e diversos grupos técnicos, que reuniam representantes de bancos, fintechs, instituições de pagamento e cooperativas.

A partir de 2021, o projeto passou à implementação das primeiras fases operacionais, evoluindo rapidamente de Open Banking para Open Finance, com escopo ampliado para incluir dados de investimentos, seguros, câmbio e previdência, com um desenho que buscou assegurar interoperabilidade e padrões técnicos avançados.

Nos anos seguintes, o sistema se consolidou. Em 2023, o ecossistema já contava com centenas de instituições participantes e milhões de consentimentos ativos². Em 2024, o país atingiu 1 bilhão de comunicações semanais, tornando o Open Finance Brasil o maior e mais integrado ecossistema do mundo.

Em 2025, foi concluído o processo de institucionalização definitiva com a criação da Associação Open Finance Brasil, entidade que assumiu a governança técnica e operacional do sistema, tornando-o mais ágil e autônomo. A nova estrutura substituiu o caráter meramente deliberativo por uma abordagem executiva e profissionalizada, capaz de garantir sustentabilidade, inovação e foco no valor gerado à sociedade.

O Brasil é hoje referência mundial em Open Finance. Em um cenário global de múltiplos modelos — dos Estados Unidos, com uma abordagem de mercado sem regulação federal, à Austrália e Reino Unido, com regulações setoriais — o país se destaca por ter construído um modelo híbrido e balanceado, que alia padronização técnica, segurança jurídica e ampla colaboração entre regulador e mercado.

De acordo com o Global Regulatory Innovation Dashboard, o Brasil figura entre os poucos países em estágio avançado de Open Finance, sendo reconhecido por sua infraestrutura interoperável e por uma governança inclusiva, que envolve instituições de todos os portes.

Atualmente já são mais de 4 bilhões de chamadas semanais, quase 70 milhões de consentimentos ativos e 770 instituições participantes, consolidando-se na maior

² Consentimentos ativos são autorizações de compartilhamento de dados entre instituições financeiras. Essas autorizações são dadas pelo cliente no aplicativo da sua instituição e permitem a conexão entre suas contas em duas ou mais instituições distintas.

infraestrutura de compartilhamento de dados e serviços do mundo. Em desempenho da infraestrutura, o Open Finance brasileiro também se destaca ao registrar taxas de sucesso nas chamadas de APIs superiores a 99,9% e índices de disponibilidade do sistema próximos a 99%. Em junho de 2025, foram contabilizados 4,8 milhões de pagamentos processados com sucesso, consolidando o avanço da iniciação de pagamentos — um dos pilares da integração com o Pix.

No crédito, os ganhos são expressivos: segundo a Febraban (Federação Brasileira de Bancos), 20% das novas concessões já utilizam dados do Open Finance e a acurácia das ofertas aumentou entre seis e oito vezes, permitindo condições mais personalizadas e juros mais baixos. Estudos divulgados pela Zetta, que representa empresas de tecnologia como o Nubank e o Mercado Pago, mostram que o spread médio do crédito apresentou redução de 16%, reflexo da portabilidade e do uso de dados para precificação mais ajustada ao risco.

Casos concretos ilustram essa transformação: uma única instituição registrou R\$ 10 bilhões em aumento de limites de crédito para 2 milhões de clientes após aderir ao Open Finance. Outros casos incluem a ampliação de ferramentas de gestão financeira pessoal, agregadores de contas, soluções de cash management para empresas e plataformas de investimento mais competitivas.

Esses resultados demonstram que o Open Finance não é apenas uma inovação tecnológica, mas um instrumento de inclusão e empoderamento financeiro — mais poder de escolha, controle e autonomia para consumidores e empresas. Demonstram ainda que estabilidade institucional e comprometimento com uma agenda de Estado viabilizam transformações estruturais de grande impacto e valor para a sociedade. O Open Finance, assim como o Pix, só se materializou graças ao compromisso do Banco Central com a agenda de inovação que se mantém prioritária e contínua, ao longo três gestões distintas sob três diferentes governos.

4. A importância do fortalecimento e da estabilidade institucional

Apesar de ter completado 5 anos de implementação e ser reconhecido globalmente como o maior caso de sucesso pela dimensão, adesão e escopo de dados e funcionalidades envolvidas, o Open Finance brasileiro ainda está em fase de consolidação. Há de-

saíam de cobertura: instituições menores, ainda que sejam muito relevantes em nichos específicos, estão fora do ecossistema pois não atingem a obrigatoriedade regulatória.

Além disso, embora já tenhamos uma adesão muito representativa, principalmente por pessoas físicas, o reconhecimento público e o entendimento e clareza em relação aos benefícios ainda é limitado: muitos consumidores ainda não compreendem o sistema ou têm receio de compartilhar seus dados, o que não só compromete uma evolução ainda mais acelerada do ecossistema mas, principalmente, a captura dos benefícios por parte da população.

Estamos ainda no meio de uma jornada de implementação de funcionalidades com impacto direto no custo do crédito, como a portabilidade de crédito pessoal e um *marketplace* de crédito que venha a permitir ao cliente buscar a melhor oferta de forma ampla e transparente.

Para capturarmos todos os resultados esperados, a manutenção da agenda como prioridade regulatória, assim como o fortalecimento das capacidades e competências do Banco Central do Brasil como principal regulador e supervisor do sistema são fundamentais. Se continuarmos definindo as alocações orçamentárias de forma desconectada das prioridades públicas, estaremos ameaçando a segurança e a evolução de iniciativas transformadoras como o Pix e o Open Finance.

O mais difícil foi feito, mas, sem recursos, o potencial transformador e os impactos potenciais estarão comprometidos pela falta de recursos e, consequentemente, pelas limitações impostas por um regulador que não acompanha a evolução do mercado. E isso não vale só para o Banco Central. Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) são peças fundamentais nessa agenda evolutiva e, sem recursos, passarão a assumir o papel de limitadores, ao invés de promotores dessas agendas conforme previsto em suas missões institucionais.

5. Conclusão

O Open Finance é o resultado mais visível de uma política de Estado coerente, contínua e sustentada por autonomia institucional. O Banco Central do Brasil, ao longo de mais de duas décadas, mostrou que é possível transformar o sistema financeiro sem rupturas, com base em técnica, diálogo e visão de futuro. Implantou uma agenda regulatória que permitiu que a inovação acontecesse e a competição movesse um sistema financei-

ro reconhecidamente resiliente e capitalizado na direção da fronteira da modernidade tecnológica, da maior competitividade e da busca de melhor atender a sociedade.

Hoje, o Brasil lidera uma revolução silenciosa: a de um sistema financeiro mais aberto, competitivo e inclusivo. O Open Finance é, ao mesmo tempo, instrumento de eficiência e de cidadania financeira, e simboliza o amadurecimento de uma economia que reconhece o valor dos dados como motor de inovação e desenvolvimento.

Mais do que uma política pública, o Open Finance é um projeto de país — um caminho de modernização que começou em 1999 e que, com a consolidação da Agenda BC#, culmina agora na construção de um sistema verdadeiramente centrado nas pessoas e no poder de escolha do cidadão brasileiro.

O espírito do Projeto Juros e Spread Bancário de 1999 é o mesmo que inspira o Open Finance de 2025: ampliar a concorrência, reduzir os custos do crédito e devolver poder de escolha e informação ao cidadão. Ambos fazem parte de uma agenda de Estado contínua, baseada em diagnósticos técnicos e conduzida por uma instituição autônoma e estável.

Assim como o projeto de 1999 expôs as causas estruturais do crédito caro, o Open Finance atual oferece as ferramentas para corrigi-las, abrindo o mercado a novos entrantes, reduzindo a assimetria de informações e promovendo um ambiente financeiro mais transparente, competitivo e inclusivo.

Mas para que essa agenda continue evoluindo, a independência do Banco Central e sua autonomia operacional são fundamentais.

Da mesma forma, seu fortalecimento institucional por meio de uma alocação de recursos orçamentários que reconheça seu papel central de promotor de uma agenda de inovação, competição e eficiência do sistema financeiro é primordial. O mesmo vale para a CVM, a SUSEP e a ANPD, num mundo cada vez mais conectado e onde informação, dados e mercado financeiro se misturam e se distribuem nas diversas relações cotidianas de pessoas e empresas.

Essas são peças que devem atuar em conjunto no fomento a um sistema financeiro aberto, moderno e impulsionador do desenvolvimento econômico, para que possamos nos manter na fronteira da provisão de serviços financeiros para cidadãos e empresas. Afinal, é por meio de um setor financeiro eficiente, democrático e acessível que se viabiliza investimentos, bem-estar e prosperidade.

Referências

Goldsmith, Raymond W. *Financial Structure and Development*. New Haven: Yale University Press, 1969.

King, Robert G.; Levine, Ross. *Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right*. *Quarterly Journal of Economics*, v. 108, n. 3, p. 717–737, 1993.

Levine, Ross. *Finance and Growth: Theory and Evidence*. In: *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, eds. Philippe Aghion and Steven Durlauf. Amsterdam: Elsevier, 2005, p. 865–934.

McKinnon, Ronald I. *Money and Capital in Economic Development*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1973.

Shaw, Edward S. *Financial Deepening in Economic Development*. New York: Oxford University Press, 1973.



Proposta de melhoria da estrutura dos reguladores do mercado financeiro e de capitais

Marcelo Trindade

1. Funções, modalidades e necessidade de revisão da regulação estatal

A regulação estatal do mercado financeiro e de capitais tem duas principais funções. A primeira, cumprida através da chamada regulação prudencial, visa a assegurar, na medida do possível, a qualidade dos ativos a que são destinados os recursos captados da poupança popular, ao estabelecer regras para sua avaliação e limitar a liberdade dos agentes de mercado quanto à sua gestão, tudo de modo a minorar a hipótese de sua não restituição na forma contratada e os riscos sistêmicos que daí podem resultar.

A segunda função da regulação estatal do mercado financeiro e de capitais, cumprida através da chamada regulação de condutas, destina-se a assegurar, na medida do possível, a adequada informação aos poupadores – quanto ao conteúdo, à qualidade e à disponibilidade – e, ainda, a reduzir o risco de que os poupadores sejam vítimas de práticas lesivas ou não equitativas.

Após a crise financeira global de 2008, muitos estudos têm sido desenvolvidos apontando a relevância da estrutura de regulação estatal do mercado financeiro e de capitais e sugerindo melhorias. Um exemplo são as sugestões do chamado Grupo dos 30 (G30), fruto do trabalho de um conjunto de experts reunidos a partir de julho de

2008 sob o comando de Paul Volcker, Arminio Fraga Neto e Tommaso Padoa-Schioppa, e descritas principalmente nas Core Recommendation I e II ali apresentadas.

A Core Recommendation I defende que todas as instituições financeiras com relevância sistêmica, independentemente de seu tipo (banco, seguradora, fundo etc.), devem estar sujeitas a algum nível de supervisão prudencial adequado. A ideia central é evitar lacunas de cobertura regulatória que permitam que entidades importantes para a estabilidade financeira atuem sem supervisão suficiente.

Já a Core Recommendation II vai além e sustenta que a qualidade e a efetividade da supervisão prudencial precisam ser reforçadas, o que exige reguladores e bancos centrais melhor equipados, com mais recursos e em estruturas institucionais que favoreçam maior coordenação nacional e internacional. E recomenda que os países reavaliem suas estruturas regulatórias, eliminando sobreposições desnecessárias, lacunas e complexidades que abram espaço para arbitragem regulatória, e promovam uma coordenação mais eficiente entre órgãos reguladores.

2. Estrutura da regulação no Brasil

As funções regulatórias do Estado podem ser exercidas por reguladores organizados de diversas maneiras, mas no Brasil, enquanto o mercado de capitais evoluiu grandemente nos últimos sessenta anos, o mesmo não aconteceu com a arquitetura estatal encarregada de supervisioná-lo, conservando-se o desenho fragmentado instituído na década de 1960, em que múltiplos reguladores são responsáveis tanto pela regulação prudencial quanto pela regulação de condutas de diferentes regulados, a depender dos produtos ofertados aos poupadores.

Assim, no Brasil o Banco Central do Brasil (Bacen) é responsável pela supervisão das instituições financeiras; a Superintendência de Seguros Privados (Susep) supervisiona as empresas de seguros, capitalização e previdência complementar aberta; a Superintendência de Previdência Complementar (Previc) regula os planos de previdência complementar fechada; e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) é o regulador dos emissores de valores mobiliários, incluindo fundos de investimento.

É verdade que houve evoluções pontuais ao longo dos anos. Os diretores da CVM passaram a ter mandatos fixos em 2001, e os do Bacen em 2021. A Previc, antes uma secretaria do Ministério da Previdência, ganhou alguma autonomia quando transformada em autarquia. E CVM, Susep e Previc compartilham informações com o Bacen.

Apesar desses avanços, é inegável que o país perpetuou uma estrutura regulatória que ignora a realidade de produtos híbridos, conglomerados integrados e distribuição multicanal, o que leva a um descompasso substancial, inclusive quanto à suficiência do financiamento e ao nível de independência de cada um dos reguladores, tornando obrigatório o debate sobre a revisão do modelo.

3. Estrutura nos maiores mercados

Atualmente, poucos países com mercados de capitais relevantes mantêm o modelo completamente fragmentado – ainda que os Estados Unidos da América, que tem o maior mercado do mundo, o faça. Nos demais, o modelo majoritariamente adotado é o chamado Twin Peaks, em que há dois reguladores, um prudencial e outro de conduta, sendo também presente o modelo de um regulador único, que concentra as funções de supervisão prudencial e de condutas de todo o mercado. Além dos EUA, entre os maiores mercados apenas Itália e Espanha mantêm modelo fracionado como o do Brasil.

O modelo Twin Peaks foi adotado pioneiramente na Austrália, em 1998, e posteriormente na Holanda, em 2002, no Reino Unido em 2013 e na África do Sul em 2018. Além desses países, a França, embora com menos alarde, opera efetivamente sob a lógica do Twin Peaks, com um regulador (a Autoridade de Controle Prudencial e Resolução - ACPR), ligado ao Banco da França, atuando como regulador prudencial de todo o mercado, e a Autoridade dos Mercados Financeiros - AMF atuando como regulador de condutas.

Já a Alemanha adota um modelo que orbita em torno de um regulador unificado (a BaFin - Autoridade Federal de Supervisão Financeira), que concentrou, a partir de 2002, toda a supervisão dos mercados. Entretanto, o Banco Central Alemão atua em cooperação com a Bafin quanto à supervisão prudencial, enquanto reguladores estaduais são os responsáveis pela supervisão das bolsas de valores, cabendo à BaFin a supervisão das demais entidades de negociação.

O modelo do regulador unificado, adotado pioneiramente pelo Reino Unido em 2000, mas abandonado em 2013 com a migração para o Twin Peaks, é o adotado no Japão desde o ano 2000, através da Agência de Serviços Financeiros (JFSA). Mas assim como na Alemanha, o Banco Central do Japão conserva o papel de preservação da estabilidade financeira e de provedor de liquidez.

A China, por sua vez, unificou os reguladores de condutas e micro prudencial de bancos e seguros, reunidos desde 2023 na Autoridade Reguladora Financeira Nacional (NFRA), mas manteve a Comissão Reguladora de Valores Mobiliários da China (CSRC), que exerce funções semelhantes às da CVM. O Banco Popular da China exerce funções macro prudenciais, além de conduzir a política monetária.

O México, por outro lado, reuniu em um único regulador (a Comissão Nacional Bancária e de Valores - CNBV), criado em 1995, a supervisão de bancos e emissores de valores mobiliários, mas manteve reguladores distintos para as seguradoras (Comisión Nacional de Seguros y Fianças - CNSF) e fundos de pensão (a Comissão Nacional do Sistema de Poupança para a Aposentadoria - CONSAR). Ao Banco Central do México cabe cuidar da estabilidade financeira e da liquidez do sistema.

Por fim, na Itália e na Espanha ainda prevalece um modelo inteiramente fracionado como o brasileiro, embora o debate sobre sua revisão seja intenso. De fato, em seu último pronunciamento perante o parlamento, o ex-presidente do Banco Central espanhol, Pablo Hernández de Cos, afirmou que o sistema de supervisão dos mercados financeiros na Espanha não é o adequado e que, para ele, o modelo Twin Peaks geraria sinergias importantes na supervisão prudencial de bancos, seguradoras e fundos de investimento, e unificaria a qualidade de informação aos investidores.

É importante ressaltar que nos países integrantes da Comunidade Europeia vigora, desde 2014, o Mecanismo Único de Supervisão (MUS), que foi criado para reforçar a estabilidade do sistema financeiro da zona do euro. O MUS atribui ao Banco Central Europeu (BCE) a supervisão direta das instituições de crédito mais significativas da área do euro (cerca de 100 grupos bancários que concentram a maior parte dos ativos), enquanto as autoridades nacionais competentes mantêm a supervisão cotidiana das instituições menos significativas, sob coordenação do BCE.

4. Riscos do modelo multi fracionado

A reconfiguração das estruturas da regulação estatal do mercado financeiro e de capitais ocorrida em quase todos os maiores mercados do mundo a partir da década de 1990 do século passado, e acelerada a partir da crise de financeira global de 2008, decorreu do reconhecimento de três principais fragilidades identificadas com o modelo de reguladores multi fracionado: (i) arbitragem regulatória, (ii) lacunas de supervisão prudencial e (iii) competição disfuncional entre os reguladores, com risco de sua captura pelos agentes de mercado.

4.1 Arbitragem regulatória

A primeira fragilidade decorre do fato de que, em um modelo com reguladores multi fracionado, é grande o risco de produtos economicamente equivalentes receberem tratamentos heterogêneos, porque regulados por supervisores distintos.

Assim, por exemplo, no Brasil um investidor de varejo pode adquirir em um banco um certificado de depósito bancário que replica a performance de um derivativo complexo, sem qualquer custo informacional adicional para o emissor, ao passo que a emissão de um derivativo padronizado em mercado organizado submete-se a exigências rigorosas da CVM.

Essa assimetria – resultado direto da coexistência de supervisores com mandatos e culturas diversas – afeta a isonomia concorrencial, dificulta a percepção de risco do poupador e estimula a oferta, pelos agentes de mercado, dos produtos submetidos ao regime regulatório menos custoso. Onde há lacuna normativa, instala-se a arbitrariedade e as escolhas são guiadas não por eficiência econômica, mas por falhas regulatórias.

Esse risco explica por que o tratamento distinto para situações substancialmente correlatas — porque expostas a riscos semelhantes de perda do investimento — somente pode ser adotado por meio de uma decisão, política e técnica, tomada após reflexão e debate público, e com visão panorâmica de todos os mercados. O modelo Twin Peaks foi concebido exatamente para viabilizar esse processo, eliminando a competição entre múltiplos reguladores de conduta, que pode causar perda de qualidade da regulação.

4.2. Lacunas de supervisão prudencial

A crise financeira global de 2008 evidenciou que os riscos produzidos por entidades formalmente fora do perímetro bancário – seguradoras com derivativos, fundos de investimento alavancados, veículos de securitização – podem ser tão ou mais sistêmicos do que aqueles causados pelas operações de bancos comerciais.

A França é um bom exemplo de como esse risco pode ser combatido. A concentração da supervisão da solvência dos emissores na ACPR independentemente do produto ofertado enfrenta o problema, evitando que outros produtos escapem ao padrão de Basileia aplicado aos bancos. Na Alemanha, a BaFin e o Bundesbank partilham dados, mas a responsabilidade última pela solidez recai sobre um único supervisor, o que elimina zonas cinzentas.

No Brasil, ao contrário, a CVM (quanto aos fundos de investimento), a SUSEP e a Previc carecem de capital humano e tecnologia, o que aumenta substancialmente os riscos, mesmo quando se tente evitá-los pela ineficiente criação de normas estatísticas, excessivamente restritivas da liberdade dos gestores ou do acesso dos poupadores. A longo prazo, a liberalização necessária para produzir retornos aos poupadores tornará inevitável – e mais custosa – a construção de expertise prudencial em cada órgão residual. Por isso, a centralização no Banco Central das atividades prudenciais não é apenas lógica: é economicamente mais eficiente.

4.3. Competição regulatória e captura do regulador

Reguladores disputam espaço e, nesse processo, é natural a tendência de reguladores especializados em certos mercados de flexibilizar requisitos para acolher os pleitos dos agentes de mercado por eles supervisionados. Em outras palavras, o regulador especializado pode tender a atender à sua “clientela”, dada sua dependência excessiva dos “clientes” identificados com sua área de atuação, facilitando a chamada captura do regulador – isto é, a sobreposição do interesse do regulado aos interesses pelos quais o regulador deve zelar.

A história brasileira oferece exemplos eloquentes, como a criação das Letras de Arrendamento Mercantil à margem da Lei 6.385, de 1976, sob o argumento de que o registro na CVM é muito custoso, ou a resistência ao conceito aberto de valor mobiliário introduzido naquela lei pela Lei 10.303, de 2001.

Portanto, o primeiro passo para elevar padrões é suprimir a competição institucional por bases reguladas. No caso brasileiro, a combinação das atividades de supervisão de conduta de Bacen, CVM, Susep e Previc em uma única entidade independente eliminaria sobreposições, resolveria a disputa por verbas orçamentárias (dada a maior relevância da entidade reunida) e permitiria *enforcement* homogêneo de deveres fiduciários, e de regras de suitability, transparência e governança.

5. Twin Peaks ou Regulador Único?

Não existe um único modelo ideal de estrutura regulatória, mas, ao menos em teoria, o modelo Twin Peaks preserva o ganho de especialização, mas evita o risco, mencionado por Michael Taylor, de que “organizações com funções demais acabam fazendo alguma delas mal”.

Adicionalmente, separar as supervisões prudencial e de conduta impede que choques de curto prazo no sistema bancário sufoquem a agenda de proteção ao investidor. Este foi o motivo pelo qual o Reino Unido, após extinguir o regulador único, adotou o modelo Twin Peaks.

6. Proposta para o Brasil

Com o adiamento da discussão sobre a estrutura dos reguladores, o Brasil permanece refém de restrições orçamentárias anacrônicas, desperdiçando capital, encarecendo o crédito e, sobretudo, expondo a poupança popular a um mosaico regulatório que já não corresponde aos desafios de um mercado global, digital e complexo.

A proposta é que essa discussão parta de um projeto para a adoção do modelo Twin Peaks no Brasil. No Banco Central seria concentrada a função de regulador prudencial de todos os emissores de instrumentos de captação de poupança popular no mercado financeiro e de capitais, independente do produto ofertado – e sem prejuízo, naturalmente, das funções relativas à política monetária já atribuídas ao Bacen.

Em paralelo, seria criado um órgão regulador de condutas de todos os emissores de instrumentos de captação de poupança popular no mercado financeiro e de capitais, independente do produto ofertado, pela fusão de CVM, Susep e Previc – em um projeto de médio prazo, conduzido em conjunto pelas diretorias daquelas entidades, de maneira a compatibilizar e reforçar as estruturas funcionais.

Ambas as entidades integrantes do modelo Twin Peaks seriam conduzidas por diretorias com mandatos fixos e seria criado um comitê de coordenação entre elas, para o compartilhamento de dados, alinhamento de iniciativas de educação financeira e enfrentamento de crises.

Referências

TAYLOR, Michael. “Twin Peaks: a regulatory structure for the new century”, London: Centre for the Study of Financial Innovation, 1995.

TAYLOR, Michael. “Twin Peaks’ Revisited...a second chance for regulatory reform”, London : Centre for the Study of Financial Innovation, 2009.

TRINDADE, Marcelo; SANTOS, Aline de Menezes. Regulação e auto-regulação no Brasil e a crise internacional. BM&F Bovespa, 2009.

Efeitos econômicos dos regimes simplificados

Vanessa Rahal Canado

1. Introdução

Para que precisamos de regimes simplificados de tributação? Essa é a pergunta central cuja(s) resposta(s) deveria induzir o desenho e a avaliação dos regimes simplificados de tributação, pois a depender do foco e dos resultados será possível mitigar, com mais efetividade, seus impactos negativos na economia e no direito.

A adoção de políticas públicas voltadas a pequenas e médias empresas se apoia em uma literatura econômica ampla, que vai além das questões tributárias, e se divide em políticas de “fomento” e de “equalização”¹.

Do ponto de vista da **equalização**, argumenta-se que as empresas de menor porte, especialmente em mercados concentrados, enfrentam desvantagens em termos de acesso a crédito, poder de negociação e capacidade de absorver custos fixos regulatórios, inclusive os de natureza tributária. Políticas públicas que atenuem essas assimetrias contribuiriam para um ambiente econômico mais competitivo, além de estimular a formalização das empresas, com impacto em sua produtividade.

Do ponto de vista do **fomento**, argumenta-se que pequenas empresas seriam mais propensas à inovação, funcionando como agentes de experimentação tecnológica.

Sob a lógica da política pública tributária (*tax policy*), é muito comum que os países possuam regimes simplificados não só para reduzir custos de conformidade, mas também para fomentar as pequenas e médias empresas. A apuração simplificada

1 OECD. *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*. Paris: OECD Publishing, 2015. (OECD Tax Policy Studies, n. 23). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264243507-en>. Acesso em: 3 set. 2025.

dos tributos sobre a renda e a folha, e os regimes de isenção do imposto sobre o valor agregado (IVA), levam, em geral, à redução do custo de conformidade, mas, também, à redução da carga tributária.

Os custos de conformidade para o pagamento dos tributos são fixos. Como tais custos não variam proporcionalmente à receita ou ao lucro da empresa, seu peso relativo é muito maior para empresas de pequeno porte. Além de gerar uma assimetria concorrencial, isso pode afastar empreendedores do **mercado formal**. A simplificação, nesse contexto, busca reduzir esse peso desproporcional, melhorando a proporcionalidade do sistema em termos operacionais.

Embora justificada, a introdução de regimes simplificados de tributação traz efeitos indesejados. O primeiro e mais conhecido deles é o **desincentivo ao crescimento**. Quanto mais vantajoso o regime, maior será o desincentivo. É importante notar, entretanto, que essa “vantagem” não poderia ser medida apenas em termos de carga tributária, ou seja, o quanto o regime simplificado diminui os tributos devidos, mas deveria levar em consideração um efeito líquido dos custos de conformidade proporcionalmente muito maiores que essas empresas enfrentariam no regime regular. Esse efeito líquido, se muito vantajoso, pode gerar o efeito oposto ao desejado em termos de equalização concorrencial. Em setores onde empresas pequenas e grandes concorrem diretamente, se a vantagem dos optantes pelos regimes simplificados for muito grande, haverá uma concorrência desleal em favor das pequenas e médias empresas. Isso pode ser particularmente relevante se houver o fracionamento artificial de grandes empresas em pequenas empresas.

As vantagens dos regimes simplificados também elevam o risco de **arbitragem**, especialmente no que se refere à tributação da renda e ao pagamento de contribuições sociais e previdenciárias. Dado que as firmas pequenas pagam menos imposto de renda e contribuição social/previdenciária que os indivíduos, o incentivo a transformar a renda do trabalho em renda do capital é inevitável. Aqui no Brasil esse fenômeno ficou conhecido como PJOTIZAÇÃO.

Outro efeito indesejado é a inevitável **complexidade adicional**: A criação dos regimes simplificados, especialmente mais de um, como é o caso do Brasil, aumenta a complexidade do sistema tributário como um todo.

Por essas razões, regimes simplificados devem ser delimitados por critérios objetivos, ter mecanismos de transição gradual, e serem monitorados constantemente quanto a seus diversos efeitos.

2. Mapa dos Regimes Simplificados no Brasil

O **Simples Federal** foi o primeiro regime simplificado amplo após a nova estrutura tributária da Constituição de 1988. Foi instituído em 1996 para simplificar a apuração e o pagamento de impostos e contribuições federais (IRPJ, CSLL, PIS, COFINS, IPI e Contribuição Previdenciária Patronal) para empresas com faturamento de até R\$1,2 milhões por ano. Para viabilizar o cálculo e o recolhimento unificados e simplificados, tomou-se como base de cálculo de todos esses tributos o faturamento da empresa.

Em 2006 o Simples Federal virou o **Simples Nacional**, com a promulgação da Lei Complementar nº 123. Esse novo regime integrou o ICMS e ISS aos tributos federais já contemplados no Simples Federal, e manteve o faturamento como base de cálculo, já que, a despeito de bastante distorcivo é, de fato, forma mais simples de calcular um tributo. A partir de 2014 a carga tributária passou a ser diferenciada por setor. Indústria, comércio e serviços passaram a ter faixas de faturamento e alíquotas distintas. Essa foi a primeira “complexidade” introduzida no regime do Simples Nacional como forma de mitigar sua iniquidade e sua ampla vantagem em relação aos regimes regulares. Muitas alterações seguiram-se a essa e hoje o cálculo mensal do Simples Nacional é mais complicado e exige a verificação da receita bruta acumulada nos 12 meses anteriores e a aplicação de parcelas a deduzir que alteram as alíquotas nominais, transformando-as em alíquotas efetivas menores. Além disso, os limites também são maiores – nominalmente. O Simples Nacional pode ser adotado por empresas com faturamento anual de até R\$4,8 milhões, e há algumas restrições legais por tipo de atividade e composição societária.

Em 2008 foi criado o **Microempreendedor Individual (MEI)** pela Lei Complementar nº 128/2008, que alterou a lei do Simples Nacional. O MEI foi pensado como uma porta de entrada para a formalização de trabalhadores autônomos e empreendedores mediante o recolhimento de um valor fixo mensal. Atualmente, para se enquadrar como MEI, o empreendedor deve auferir receita bruta anual limitada a R\$ 81.000,00, dentre outras restrições relacionadas à atividade da empresa e dos sócios.

A recente reforma tributária dos tributos sobre bens e serviços trouxe mais três regimes simplificados. Um regime de isenção geral, a exemplo dos demais países, para empreendedores que faturem até 50% do limite de faturamento do MEI: os chamados **nanoempreendedores**. Essa nova categoria foi criada pela Lei Complementar nº

214/2023, que regulamentou o IVA no Brasil, criando o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). O nanoempreendedor é tratado como não contribuinte do IBS e da CBS, salvo em hipóteses específicas, como importação. Por essa razão, o nanoempreendedor não precisa se inscrever nos cadastros do IBS e da CBS, nem emitir documento fiscal eletrônico, pois o objetivo desse regime é exatamente liberar a administração tributária da fiscalização dos excessivamente pequenos, assim como trazer segurança jurídica para tais contribuintes.

Entretanto, como esse regime de isenção ficou excessivamente baixo, mesmo em comparação com os demais países, criou-se um regime simplificado paralelo para o setor imobiliário, além da isenção para o setor do agro.

Para aqueles que atuam com **locação de imóveis**, será considerado não-contribuinte a pessoa física que receba até R\$ 240.000,00 por ano pela locação de até três imóveis. Para o caso de **vendas de imóveis**, considera-se não-contribuinte a pessoa física que venda até 3 imóveis distintos por ano, ou que, no caso de imóveis por ela mesmos construídos, aliene até 1 unidade a cada 5 anos.

O **produtor rural pessoa física** com receita bruta anual de até R\$ 3,6 milhões também ficará isento de pagar IBS e CBS, a menos que opte por ser contribuinte.

Esses limiares funcionam como o **threshold** observado nos IVA de outros países, com a diferença de que o limite de faturamento para fins de isenção de IVA é, em geral, uniforme e não depende do tipo de atividade. Sua função é trazer eficiência para a administração tributária e, de outro lado, liberar o contribuinte de custos de conformidade incompatíveis com seu nível de atividade.

3. O Fenômeno da PJOTIZAÇÃO no Brasil

Um dos principais efeitos problemáticos dos regimes simplificados é a transformação da renda do trabalho em renda do capital. Esse fenômeno ficou conhecido no Brasil como PJOTIZAÇÃO.

Em geral, os regimes simplificados oferecem cargas tributárias menores em relação à tributação dos rendimentos do trabalho, o que incentiva a prestação de serviços por meio de pessoas jurídicas. No Brasil esse problema é agravado pelo fato de a distribuição de lucros das empresas ser isenta de dividendos. Ou seja, o benefício de redução na tributação da renda corporativa acaba potencializado pelo fato de o

lucro da firma, no nível dos sócios, não ser submetido à tributação quando distribuído sob a forma de dividendos. A Tabela 1 ilustra as diferenças entre as cargas tributárias, sem considerar encargos trabalhistas.

Por meio desse exemplo, em que a remuneração do indivíduo é de R\$ 6.000,00, a prestação do serviço por meio de vínculo trabalhista é a forma mais cara do ponto de vista tributário (tributação da renda) e previdenciário (contribuições sobre a folha, destinadas à seguridade social). De outro lado, a prestação do serviço utilizando-se o formato jurídico do MEI é a mais vantajosa, dado que os encargos especificados chegam a 1/5 do valor do empregado:

Tabela 1. Encargos tributários e previdenciários sob as diferentes formas de prestação de serviços

	Empregado	Lucro Presumido	SIMPLES	MEI
Contraprestação pelos serviços prestados	6.000,00	6.000,00	6.000,00	6.000,00
Imposto de Renda	510,00	460,80	27,00	510,00
Contribuição Previdenciária	2.040,00	303,60	459,60	75,90
Cota do segurado	840,00	303,60	303,60	75,90
Cota do empregador	1.200,00	-	156,00	-
Outros encargos		519,00	177,00	5,00
Valor líquido a ser recebido pelo prestador do serviço	3.450,00	4.716,60	5.336,40	5.409,10
Total de tributos pagos	2.550,00	1.283,40	663,60	590,90

Alíquotas aplicáveis em setembro de 2025.

Os tributos sobre o consumo foram considerados como encargos do contratado, assim como a contribuição previdenciária patronal incluída no percentual do SIMPLES por conta do modelo da PIOTIZAÇÃO.

Empregado: (i) Imposto de Renda calculado com alíquota de 8,5% (alíquota efetiva sobre um salário de R\$6.000, considerando a dedução mensal da contribuição previdenciária oficial de R\$ 840); (ii) contribuição previdenciária de 14% (alíquota aplicável para rendimentos entre R\$4.190,84 e R\$8.157,41 - teto); (iii) contribuição previdenciária patronal de 20%, sem teto. Não foram considerados encargos trabalhistas.

Lucro Presumido: (i) Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido calculados com alíquota de 7,68% (24%, sendo 15% de IRPJ e 9% de CSLL, sobre um lucro presumido de 32% do total faturado); (ii) contribuição previdenciária de 20% considerando a distribuição de pró-labore no valor de um salário mínimo); (iii) em "outros encargos" foi calculado ISS de 5% (alíquota máxima) e PIS/COFINS com alíquota de 3,65%.

SIMPLES: (i) foi considerada a tabela do Anexo III da Lei Complementar n. 123, aplicável à prestação de serviços em geral; (ii) o percentual aplicado é de 6% sobre faturamento anual de até R\$180.000, considerando IRPJ, CSLL, PIS, COFINS, Contribuição Previdenciária Patronal e ISS; (iii) o IRPJ e a CSLL correspondem a 0,45%, a Contribuição Previdenciária Patronal corresponde a 2,6%, o ISS corresponde a 2,01%, e o PIS/COFINS corresponde a 0,94%.

MEI: (i) Imposto de Renda calculado com alíquota de 8,5% (alíquota efetiva sobre um salário de R\$6.000, considerando a dedução mensal da contribuição previdenciária oficial de R\$ 840), embora, na prática, muitos MEI não recolham IR nem mensalmente e nem no ajuste anual; (ii) a contribuição previdenciária é de 5% do salário mínimo (R\$75,90), e o ISS é cobrado no valor fixo de R\$5, ambos por mês.

Estudo da economista Bruna Mirelle Alvarez revela que cerca de 53 % dos MEI atuam como trabalhadores, isto é, em ocupações em empresas que exigem características típicas de vínculo empregatício.²

2 Conforme reportagem da FEA/USP, baseada em estudo de Bruna Mirelle Alvarez, "53% dos MEIs atuam como trabalhadores no país, diz estudo". Disponível em: <https://www.fea.usp.br/fea/noticias/53-dos-meis-atuam-como-trabalhadores-no-pais-diz-estudo>. Acesso em: 12 set. 2025.

Além da redução da carga tributária, a PJOTIZAÇÃO também busca reduzir os custos trabalhistas, embora, neste caso, o problema não seja apenas de incentivo econômico do desenho legal dos regimes simplificados, mas um problema de fraude à lei trabalhista. Esse fenômeno já teria gerado custos entre R\$ 89 e 144 bilhões aos cofres públicos no período de 2018 a 2023, de acordo com estimativas de Nelson Marconi e Marco Brancher no trabalho “Impactos da Pejotização sobre a Arrecadação de Tributos”.³

Nos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal (STF) construiu uma jurisprudência que, em grande medida, foi lida como permissiva à PJOTIZAÇÃO⁴. Esse movimento começou com o julgamento do Tema 725, no qual o STF firmou a tese de que a terceirização é lícita, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, ou seja, independentemente de ser terceirizada a atividade-meio ou atividade-fim da empresa contratante⁵, ainda que tenha ressalvado a necessidade de serem observados os direitos trabalhistas constitucionais⁶.

Essa decisão abriu espaço para arranjos contratuais mais eficientes, mas também pode ter reforçado práticas em que trabalhadores passaram a ser contratados como pessoas jurídicas, em detrimento do vínculo celetista.

Posteriormente, em diversas reclamações constitucionais, Ministros validaram contratos civis, o que consolidou um entendimento relativamente tolerante à PJOTIZAÇÃO⁷. Em 2025 o STF decidiu reanalisar o tema e determinou a suspensão nacional dos processos em curso até o julgamento final da matéria⁸.

3 MARCONI, Nelson; BRANCHER, Marco Capraro. *Nota técnica sobre os impactos da Pejotização sobre a arrecadação tributária*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), 2023. Disponível em: https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/impactos_da_pejotizacao_sobre_a_arrecadacao_de_tributos_-_final.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

4 PASQUALETO, Olívia; PEREIRA, Natália; SCORZELLI, Thaís. *Terceirização e Pejotização no STF: análise das reclamações constitucionais*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/b8957d04-ce85-4a97-8cf9-3c663336932b>. Acesso em: 2 set. 2025.

5 De acordo com essa decisão do STF, a terceirização seria válida mesmo antes da reforma trabalhista: “Em conclusão, a prática da terceirização já era válida no direito brasileiro mesmo no período anterior à edição das Leis nº. 13.429/2017 e 13.467/2017, independentemente dos setores em que adotada ou da natureza das atividades contratadas com terceira pessoa, reputando-se inconstitucional a Súmula nº. 331 do TST, por violação aos princípios da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170 da CRFB) e da liberdade contratual (art. 5º, II, da CRFB)”. STF – RE 958.252/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 30.08.2018 (Tema 725).

6 STF – RE 958.252/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 30.08.2018 (Tema 725). Informações disponíveis em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22RE%20958252%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 2 set. 2025.

7 Para detalhes sobre as decisões monocráticas e seus efeitos ver PASQUALETO, Olívia; PEREIRA, Natália; SCORZELLI, Thaís, op. cit..

8 STF – ARE 1532603/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes. Informações disponíveis em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7138684>. Acesso em: 4 set. 2025.

4. Evidências sobre os Efeitos dos Regimes Simplificados no Brasil

A simplificação regulatória não tem, em geral, impacto relevante na formalização das firmas. A informalidade pode ser uma escolha racional para muitas firmas de subsistência, cujos benefícios esperados de formalizar não superam os custos⁹.

A maioria das empresas informais no Brasil são pouquíssimo produtivas e não se formalizariam mesmo com a eliminação das barreiras burocráticas, de acordo com Gabriel Ulyssea¹⁰, o que pode explicar o baixo resultado dos impactos do Simples sobre a formalização¹¹. Com baixa escolaridade, os empreendedores informais não sobreviveriam ao mercado formal, e, portanto, não se beneficiariam das medidas que facilitam acesso ao crédito, à exportação etc.¹².

Joana Monteiro identificou aumento da formalização no setor do varejo em 13 pontos percentuais, ao analisar o ano de 1997, primeiro ano de vigência do Simples Federal. Não houve efeitos de formalização nos setores de transporte, manufatura, construção e serviços. Um dado interessante coletado pela mesma autora mostra que 2/3 das empresas que já eram formais aderiram ao Simples provavelmente para reduzir sua carga tributária¹³. Mesmo com esse pequeno efeito de formalização, a avaliação de custo-benefício do programa é negativa. Para um total de R\$ 11,4 milhões arrecadados com o referido aumento de 13 pontos percentuais na formalização de empresas do varejo, houve R\$ 86 milhões renunciados. O resultado líquido para aquele ano de 2018 seria, a preços de 2014, negativo em R\$ 74,6 milhões¹⁴.

A criação de empregos por empresas optantes pelo Simples foi avaliada por Carlos Henrique L. Corseuil e Rodrigo L. de Moura e os resultados são nulos, embora a análise tenha se restringido ao setor industrial¹⁵.

9 Cf. BRUHN, Miriam; MCKENZIE, David. *Entry Regulation and the Formalization of Microenterprises in Developing Countries*. The World Bank Research Observer, v. 29, n. 2, p. 186–201, ago. 2014.

10 ULYSSEA, Gabriel. Firmas, informalidade e os impactos de políticas para a formalização. In: BARBOSA FILHO, F. H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F., *Causas e Consequências da Informalidade no Brasil*, Rio de Janeiro, Elsevier / FGV IBRE, 2016, p. 281.

11 MONTEIRO, Joana. Saindo da Informalidade: o impacto do SIMPLES na formalização de empresas. In: BARBOSA FILHO, F. H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F., *Causas e Consequências da Informalidade no Brasil*, Rio de Janeiro, Elsevier / FGV IBRE, 2016, p. 178.

12 ULYSSEA, Gabriel, op. cit., p. 290.

13 MONTEIRO, Joana, op. cit., p. 174.

14 Idem, p. 182.

15 CORSEUIL, Carlos H. L.; DE MOURA, Rodrigo L. O Impacto do SIMPLES no nível de emprego da indústria brasileira. In: BARBOSA FILHO, F. H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F., *Causas e Consequências da Informalidade no Brasil*, Rio de Janeiro, Elsevier / FGV IBRE, 2016, p. 202.

Tese de doutorado elaborada por Bruna M. S. Alvarez conclui que embora o regime do Simples incentive a formalização, ele tende a deslocar recursos para empresas menos produtivas, reduzindo produtividade média, arrecadação e bem-estar geral¹⁶.

Desde 2016 Fernando Veloso observa que o Simples pode estar gerando ineficiências alocativas, ao incentivar a permanência de firmas de baixa produtividade, impactando negativamente a produtividade agregada¹⁷.

Conforme destacam Rafael La Porta e Andrei Shleifer, a transição da informalidade para a formalidade é rara. A maioria das firmas formais já nasce formal, e boa parte das firmas informais tem produtividade muito baixa para operar no setor formal, mesmo com incentivos. Ou seja, a informalidade frequentemente é consequência da baixa produtividade, e não apenas de barreiras regulatórias¹⁸.

5. Impactos Negativos dos Regimes Simplificados

Um dos efeitos mais bem documentados empiricamente, relativamente aos regimes simplificados para fins tributários, é o chamado *bunching*, ou a concentração artificial de firmas próximas ao limite de elegibilidade do regime, como forma de evitar a transição para regimes mais complexos ou onerosos¹⁹.

De acordo com dados do Reino Unido dos anos de 2017-2018, sistematizados pela Tax Foundation Europe, o número de empresas cai de 22 milhões para cerca de 9 milhões quando ultrapassado o exato limiar de faturamento elegível ao regime simplificado de IVA (85.000 libras)²⁰.

16 ALVAREZ, Bruna Mirelle Silva. *Essays on informality*. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo, São Paulo, 2023, p. 40.

17 VELOSO, Fernando. A Complexidade do SIMPLES. Nota Técnica do IBRE (não publicada), 2016, p. 4.

18 LA PORTA, Rafael; SHLEIFER, Andrei. *Informality and development*. Journal of Economic Perspectives, v. 28, n. 3, p. 109–126, 2014. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.28.3.109>. Acesso em: 1 set. 2025.

19 Harju, J.; Matikka, T.; Rauhanen, T. The Effect of VAT Threshold on Firm Behavior. *Scandinavian Journal of Economics*, v. 121, n. 4, p. 1.465-1.483, 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2867314. Acesso em: 2 ago. 2025; Onji, K. The Response of Firms to Eligibility Thresholds: Evidence from the Japanese Value-Added Tax. *Journal of Public Economics*, v. 93, n. 5-6, p. 766-775, 2009. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/pubeco/v93y2009i-5-6p766-775.html>. Acesso em: 14 set. 2025.

20 MENGDEN, Alex. The UK Should Lower or Abolish, Not Raise, Its VAT Registration Threshold. *Tax Foundation Blog*, Washington, D.C., 5 set. 2025. Disponível em: <https://taxfoundation.org/blog/uk-lower-abolish-vat-registration-threshold/>. Acesso em: 14 set. 2025.

O Reino Unido foi objeto de estudo detalhado por Li Liu e outros autores nos últimos anos. Eles analisaram o comportamento de empresas em torno do limite de £85.000 para o registro compulsório no VAT britânico. Seus resultados mostram que há forte *bunching* logo abaixo do *threshold*, indicando que empresas decidem não crescer ou dividir suas operações para se manterem abaixo do limite²¹.

Esses efeitos não apenas reduzem a eficiência econômica, ao favorecer pequenas firmas em detrimento das maiores, evitando que os negócios melhorem seus ganhos de produtividade decorrentes de ganhos de escala, como também criam distorções competitivas e reduzem a base tributável potencial do sistema.

Conclusão e Recomendações

A análise dos regimes simplificados mostra que, embora sejam concebidos para reduzir custos de conformidade e atenuar desvantagens das pequenas empresas, eles geram efeitos econômicos complexos. No Brasil, a trajetória que vai do Simples Federal ao Simples Nacional, passando pelo MEI e chegando às novas figuras introduzidas pela reforma tributária, evidencia o esforço de ampliar a formalização e simplificar a tributação, mas também revela problemas de desenho e implementação.

Entre os principais efeitos indesejados, destacam-se o desincentivo ao crescimento, a concorrência desleal quando os benefícios superam os custos de conformidade, a elevação da complexidade normativa e, sobretudo, o incentivo à PJOTIZAÇÃO. As evidências empíricas apontam que o impacto dos regimes sobre a formalização e a criação de empregos é limitado, e que, em muitos casos, os ganhos de formalização não compensam as perdas de arrecadação e de produtividade.

Além disso, o fenômeno do *bunching* - identificado tanto no Brasil quanto em outros países - reforça a percepção de que regimes simplificados desestimulam a expansão das firmas.

Esses resultados indicam que se a adoção de regimes simplificados for feita com mecanismos de transição gradual, isso evitaria o incentivo para que as empresas permaneçam pequenas. Entretanto, o custo fiscal da criação de alíquotas marginais é

21 LIU, Li; LOCKWOOD, Ben; TAM, Eddy H. F. *Small Firm Growth and the VAT Threshold: Evidence for the UK*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2024. (IMF Working Paper, 24/033). DOI: 10.5089/9798400267260.001. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/02/16/Small-Firm-Growth-and-the-VAT-Threshold-Evidence-for-the-UK-544462>. Acesso em: 14 set. 2025; LIU, Li; LOCKWOOD, Ben; ALMUNIA, Miguel; TAM, Eddy H. F. VAT Notches, Voluntary Registration, and Bunching: Theory and U.K. Evidence. *The Review of Economics and Statistics*, v. 103, n. 1, p. 151–164, 2021. Disponível em: <https://direct.mit.edu/rest/article-abstract/103/1/151/97767>. Acesso em: 14 set. 2025; LIU, Li; LOCKWOOD, Ben. VAT Notches. Munich: CESifo, 2015. (CESifo Working Paper, no. 5371). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2615702>. Acesso em: 14 set. 2025.

muito alto. O ideal seria que os limites de enquadramento em regimes simplificados ou regimes de isenção fossem baixos, e que pudessem ser usufruídos por qualquer empresa. Algo similar às alíquotas marginais do imposto de renda, em que apenas os valores que excedem os limites ficam sujeitos ao regime mais gravoso. De qualquer modo, os efeitos dos regimes simplificados devem ser permanentemente monitorados, seja para aumentá-los, o que, embora aumente o gasto tributário, reduz os custos de fiscalização, seja para reduzi-los. Entretanto, não há dúvidas de que o melhor seria simplificar os próprios regimes regulares, evitando a necessidade de criação de regimes simplificados. A nossa legislação de IVA vai nessa direção e, portanto, a criação de novos regimes simplificados pela reforma tributária era completamente desnecessária. Seus efeitos prometem ineficiência alocativa e injustiças tributárias.

Referências

ALVAREZ, Bruna Mirelle Silva. *Essays on informality*. 2023. Tese (Doutorado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023.

BRUHN, Miriam; MCKENZIE, David. Entry regulation and the formalization of microenterprises in developing countries. *The World Bank Research Observer*, v. 29, n. 2, p. 186–201, ago. 2014.

CIAT – CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA. *Regímenes tributarios especiales para pequeñas empresas*. Panamá: CIAT, 2018.

CORSEUIL, Carlos H. L.; MOURA, Rodrigo L. de. O impacto do SIMPLES no nível de emprego da indústria brasileira. In: BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; ULYSSEA, Gabriel; VELOSO, Fernando (org.). *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier; FGV IBRE, 2016.

FAJNZYLBER, Pablo; MALONEY, William F.; ROJAS, Gabriel V. Montes. Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES program. Bonn: IZA, 2009. (Discussion Paper, n. 4531).

HARJU, J.; MATIKKA, T.; RAUHANEN, T. The effect of VAT threshold on firm behavior. *Scandinavian Journal of Economics*, v. 121, n. 4, p. 1.465-1.483, 2019.

LA PORTA, Rafael; SHLEIFER, Andrei. Informality and development. *Journal of Economic Perspectives*, v. 28, n. 3, p. 109–126, 2014.

LIU, Li; LOCKWOOD, Ben; TAM, Eddy H. F. *Small firm growth and the VAT threshold: evidence for the UK*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2024. (IMF Working Paper, 24/033).

LIU, Li; LOCKWOOD, Ben; ALMUNIA, Miguel; TAM, Eddy H. F. VAT notches, voluntary registration, and bunching: theory and U.K. evidence. *The Review of Economics and Statistics*, v. 103, n. 1, p. 151–164, 2021.

LIU, Li; LOCKWOOD, Ben. *VAT notches*. Munich: CESifo, 2015. (CESifo Working Paper, n. 5371).

MARCONI, Nelson; BRANCHER, Marco Capraro. *Nota Técnica sobre os Impactos da Pejotização sobre a Arrecadação Tributária*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), 2023.

MONTEIRO, Joana. Saindo da informalidade: o impacto do SIMPLES na formalização de empresas. In: BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; ULYSSEA, Gabriel; VELOSO, Fernando (org.). *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier; FGV IBRE, 2016.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Taxation of SMEs*. Paris: OECD Publishing, 2015. (Tax Policy Studies, n. 23).

ONJI, Kazuki. The response of firms to eligibility thresholds: evidence from the Japanese value-added tax. *Journal of Public Economics*, v. 93, n. 5-6, p. 766-775, 2009.

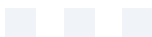
PIZA, Caio. *Revisiting the impact of the Brazilian SIMPLES program on firms' formalization rates*. Washington, DC: World Bank Group, mar. 2016. (Policy Research Working Paper, n. 7605).

ROCHA, Rudi; ULYSSEA, Gabriel; RACHTER, Laísa. *Do entry regulation and taxes hinder firm creation and formalization? Evidence from Brazil*. 2014. Working Paper disponível em https://www.researchgate.net/publication/264232690_Do_Entry_Regulation_and_Taxes_Hinder_Firm_Creation_and_Formalization_Evidence_from_Brazil.

ULYSSEA, Gabriel. Firms, informalidade e os impactos de políticas para a formalização. In: BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; ULYSSEA, Gabriel; VELOSO, Fernando (org.). *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier; FGV IBRE, 2016.

VELOSO, Fernando de Holanda Barbosa et al. *O Simples Nacional e a produtividade das firmas: evidências recentes*. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2023.

VELOSO, Fernando. *A complexidade do SIMPLES*. Nota Técnica do IBRE (não publicada), 2016.



Reforma da política comercial brasileira

Sandra Polónia Rios e Pedro da Motta Veiga

1. Contexto e Justificativa

A continuidade da política comercial brasileira – fortemente pautada pelo paradigma da substituição de importações – diante das mudanças de contexto no cenário internacional e do fraco desempenho da indústria nacional é notável. Após um breve período reformista na virada da década de oitenta para a de noventa, a política comercial adotada nas últimas décadas no Brasil manteve o país como um ponto fora da curva em relação a seus pares, tanto em termos da reduzida inserção internacional de sua economia quanto em termos do grau de proteção conferida a sua indústria doméstica.

Em consequência, a política comercial contribuiu para a evolução negativa da produtividade da indústria brasileira e não poupou o setor de um fraco desempenho, expresso na perda de sua participação no PIB, nas exportações e no emprego do País. O elevado grau de proteção contra importações manteve a economia pouco integrada ao comércio internacional e às cadeias globais ou regionais de valor desenvolvidas no mundo ao longo das últimas décadas.

Atualmente o Brasil enfrenta um contexto internacional significativamente mais complexo – marcado pelos reflexos das agendas de segurança (tecnológica, militar, alimentar, climática, dentre outras) nas políticas comerciais e industriais dos países desenvolvidos – do que o vigente nas décadas anteriores, sem que o país tenha aproveitado as oportunidades geradas pelos movimentos de integração comercial e globalização da produção ocorridos naquele período.

Com a chegada do presidente Trump ao poder nos Estados Unidos, as regras multilaterais passaram a ser ignoradas e os novos acordos de comércio negociados pelos EUA não significam liberalização comercial, mas sim administração de comércio. Os produtos brasileiros passaram a estar sujeitos a tarifas muito elevadas, concorrendo com exportadores de países que receberam tarifas menores ou que negociaram acordos comerciais com o governo norte-americano. Além disso, produtores brasileiros que exportam para países da União Europeia, do Reino Unido ou da Ásia passaram a enfrentar a concorrência com empresas americanas que ganharam acesso preferencial a esses mercados nos acordos bilaterais negociados pelo governo norte-americano.

Alguns argumentam que, diante dos movimentos protecionistas observados em mercados relevantes nos últimos anos, o relativo isolamento do País poderia até ser positivo. Estes argumentos desconsideram os custos que esta opção de política impõe à produtividade, e, portanto, ao crescimento econômico, e, mais importante, ao bem-estar da sociedade brasileira.

Ignoram também que o atual contexto internacional traz ameaças, mas também oportunidades para o Brasil. Os vetores de descarbonização e digitalização em marcha na economia internacional oferecem novas oportunidades para um país com vantagens comparativas em recursos naturais e energia limpa, além de nichos de excelência em tecnologia da informação em algumas universidades e centros tecnológicos. Para não perder essas oportunidades, caberá ao País empreender reformas que removam os entraves à atração de investimentos e à inserção competitiva dos produtos e serviços produzidos no Brasil nas cadeias internacionais de valor. A reforma da política comercial brasileira é parte incontornável desta agenda.

2. Diagnóstico da Política Comercial Brasileira

O modelo de substituição de importações contribuiu para o processo de industrialização do país. No início dos anos 1980, o Brasil tinha uma indústria diversificada e relativamente sofisticada para padrões de um país em desenvolvimento. Entretanto, essa indústria não foi capaz de se tornar competitiva sem a proteção dada por tarifas de importação elevadas e barreiras não tarifárias que conferem proteção adicional.

O Brasil é uma das economias mais fechadas do mundo: exportações e importações somadas equivalem a apenas 34,3% do PIB (2019–2023), contra 80% no México e

174% no Vietnã, para dar alguns exemplos. O Brasil é a décima primeira economia do mundo, mas ocupa o 25º lugar no *ranking* dos maiores importadores e o 23º lugar no *ranking* dos maiores exportadores mundiais.

2.1 As barreiras tarifárias

Apenas no início dos anos 1990 a liberalização comercial fez parte das prioridades de políticas públicas no Brasil. A liberalização unilateral do comércio, que começou cautelosamente em 1988, foi ampliada em 1990 e concluída em meados de 1993, eliminando vasta gama de barreiras não tarifárias e reduzindo a tarifa média sobre as importações para cerca de 13%.

No que diz respeito aos produtos industriais, a reforma da política comercial foi suficiente para levar as tarifas médias ao nível aplicado pelo México e abaixo das aplicadas pela Índia e pela China na época. No entanto, a política comercial brasileira ficou estagnada desde então, enquanto a maioria dos países emergentes implementou programas de liberalização unilateral de importações nas décadas de 1990 e 2000.

Em decorrência dessa evolução, a tarifa de importação brasileira caracteriza-se por alíquotas elevadas, quando comparadas com as de países com grau de desenvolvimento semelhante ao do Brasil, pela alta dispersão da proteção nominal e efetiva conferida aos diferentes setores e pelo grande número de níveis tarifários.

2.2 As medidas não tarifárias

A política de proteção comercial no Brasil também recorre intensivamente a instrumentos e medidas não tarifárias. Estas geram custos relacionados às operações de comércio que podem ser substanciais e prejudicam a integração das firmas locais à dinâmica do comércio global.

Na comparação internacional, o Brasil também se destaca na utilização de medidas não tarifárias. O País aplica medidas não tarifárias sobre mais de 86% do valor de suas importações, enquanto a média dos 75 outros países para os quais há dados disponíveis no WITS (*World Integrated Trade Solution*) do Banco Mundial era de 72% em 2022. Já no caso do índice de frequência (percentual de produtos atingidos pelas medidas), a diferença entre o Brasil e o resto do mundo se amplia: 76% contra 43%, respectivamente.

Nem todas as medidas não tarifárias podem ser caracterizadas como mecanismos voltados para restringir importações por motivações de proteção à produção doméstica. Nesse conjunto de medidas, há regulamentos técnicos e medidas sanitárias, por exemplo, que são necessárias à proteção da vida humana, animal e vegetal. No entanto, dependendo de características da economia política da política comercial em um determinado país, essas medidas podem ser facilmente instrumentalizadas por interesses protecionistas em função de sua baixa transparência.

O protecionismo comercial no Brasil também se reflete no uso das medidas de defesa comercial. Dentre os países membros da OMC, o Brasil é o 3º maior usuário de medidas antidumping, considerando a média do período 2020–2023. Atinge também as importações de serviços, que enfrentam tributação elevada – entre 41% e 51% do valor dos serviços importados – além de regulações bastante restritivas em alguns setores.

2.3 Os acordos preferenciais de comércio

Por fim, o Brasil ficou à margem da formação da rede de acordos de livre comércio que se desenvolveu nas últimas três décadas. O País engajou-se com maior intensidade apenas em acordos na América do Sul (MERCOSUL e ALADI).

Além disso, o MERCOSUL assinou acordos irrelevantes economicamente com países em desenvolvimento de porte expressivo (Índia e África do Sul)¹ e acordos de livre comércio com parceiros de pouca expressão econômica (Israel e Egito).

3. Os contornos de uma nova política de liberalização comercial no Brasil

A proposta de reforma da política comercial apresentada a seguir² tem seu foco nos instrumentos utilizados para administrar as importações de bens e serviços: tarifas, medidas não tarifárias, mecanismos que restringem os fluxos de comércio de serviços e negociações comerciais. A revisão destas políticas, na direção aqui

1 Os acordos negociados com a Índia e a África do Sul são de preferências fixas. Acordos de preferências tarifárias fixas não levam necessariamente a zero as tarifas dos produtos incluídos no acordo, aplicando apenas um desconto sobre a tarifa de Nação Mais Favorecida. Além disso, estes acordos não cobrem o universo de produtos, mas apenas uma parcela deles. Os acordos de livre comércio, por sua vez, cobrem parcela substancial do comércio (em torno de 90% dos produtos comercializados e/ou do valor do comércio) e levam a zero as tarifas de importação para os produtos cobertos pelos compromissos de liberalização.

2 As propostas aqui apresentadas têm como referência o artigo de Rios, S., P. Motta Veiga e L. Naidin, 2025, A política comercial: elementos para uma reforma, In Integração Comercial Internacional do Brasil, coord. Daniel Gleizer. São Paulo. CDPP.

proposta, criaria condições para a superação de algumas das principais barreiras que hoje restringem a integração da economia brasileira ao comércio internacional, impactando negativamente a competitividade dos produtores domésticos.

Para avançar nas reformas em dois instrumentos fundamentais da política comercial – tarifas e negociações comerciais – será necessário, como pré-requisito, tratar das limitações impostas pelo modelo de união aduaneira do MERCOSUL. Seria fundamental rever o modelo do MERCOSUL. Seja por meio de uma renegociação do Tratado de Assunção, seja pela negociação de um *waiver*, o Brasil deveria criar condições para promover uma abertura comercial que inclua as dimensões autônoma e negociada. A negociação dos termos desta revisão deveria ser feita no primeiro ano do novo governo para que as reduções tarifárias a serem introduzidas possam ser implementadas sem constrangimentos.

3.1 Política tarifária

Os critérios que orientam a reforma tarifária aqui proposta são os seguintes: a) reduzir fortemente a escalada tarifária³ que caracteriza a estrutura de proteção; b) reduzir o custo das importações de produtos intermediários e de bens de capital; c) simplificar a estrutura tarifária, diminuindo drasticamente o número de níveis de alíquotas para o imposto de importação.

Transparência e previsibilidade são atributos que devem ser observados durante o período de implementação da reforma. Para tanto, os parâmetros da redução tarifária devem ser anunciados com antecedência e a programação deve ser mantida ao longo de todo o período de implementação.

A reforma tarifária seria implementada ao longo de quatro anos e a trajetória de redução das alíquotas proposta é a seguinte:

- Durante o primeiro ano: extensão a 100% das linhas tarifárias da redução de 10% já aplicada à grande maioria dos produtos desde maio de 2022. As alíquotas dela resultantes seriam a base para as três reduções subsequentes.
- Em 1º. de janeiro dos três anos subsequentes, reduções distribuídas em percentuais iguais das alíquotas de todos os produtos, de forma a levá-las aos níveis apresentados no Quadro 1.

3 Escalada tarifária refere-se à estrutura tarifária em que as alíquotas de imposto de importação aumentam em função do grau de transformação do produto ao longo da cadeia produtiva.

Ao final dos quatro anos de implementação, a estrutura tarifária terá, em suas grandes linhas, a configuração apresentada no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1. Enquadramento dos produtos na estrutura tarifária atual e na proposta de reforma

Alíquota vigente no momento inicial das três rodadas de redução das tarifas	Alíquota ao final da reforma tarifária
> 20%	15%
> 15% a ≤ 20%	10%
> 5% a ≤ 15%	5%
≤ 5%	Zero

Essa reforma propiciará uma significativa redução no grau de proteção no Brasil, aproximando a política tarifária brasileira à praticada pela maioria dos países com grau de desenvolvimento semelhante.

A média simples da tarifa de importação do país chegaria a 5,9% ao final do período de desgravação, mais em linha com outros países em desenvolvimento, como África do Sul, China, Colômbia, Filipinas, Indonésia, Malásia e México, para citar alguns exemplos, cujas tarifas médias estão no intervalo entre 5,8% e 8,1%. A tarifa média brasileira estava em 13,3% em 2020, mesmo ano de comparação utilizado para os demais países. Vale apontar que, na média dos países da OECD a tarifa média era, em 2020, de apenas 4,4%.

A redução das tarifas de importação sobre bens de capital e de informática e telecomunicações deve viabilizar o fim do mecanismo de ex-tarifários⁴, que tem sido intensamente utilizado para reduzir os custos de importação sobre bens não produzidos no país. Trata-se de um mecanismo altamente discricionário e burocratizado, que gera custos e distorções.

3.2 Medidas não tarifárias

Embora não seja possível eliminar completamente as medidas não tarifárias, uma vez que sempre será necessário adotar controles aduaneiros, regulamentos técnicos, medidas sanitárias para lidar com questões legítimas, não restam dúvidas de que a simplificação das medidas e a remoção daquelas desnecessárias podem

4 O regime de ex-tarifários permite que o governo brasileiro abra exceções na Tarifa Externa Comum (TEC) dos países do MERCOSUL para reduzir temporariamente o imposto de importação de bens de capital (BK) e informática e telecomunicações (BIT) sem produção nacional equivalente.

contribuir de forma expressiva para a redução dos custos de comércio. Com este intuito, apresentam-se a seguir algumas ações prioritárias no campo das medidas não tarifárias.

- Conclusão do Portal Único de Comércio Exterior com pleno funcionamento do Novo Processo de Importação

O Portal Único de Comércio Exterior é uma plataforma digital que centraliza a interação dos agentes econômicos com os diversos órgãos anuentes e facilita a coordenação intragovernamental, simplificando e harmonizando procedimentos. O módulo Exportação do Portal Único de Comércio Exterior foi entregue em outubro de 2018, contemplando 100% das operações, o que teria gerado redução do tempo médio de operação de 13 para 4,85 dias.

Em janeiro de 2021, foi iniciada a implantação do módulo relativo ao processo de importação, com vistas ao estabelecimento do chamado Novo Processo de Importação (NPI). É importante que este processo não perca ímpeto e que todos os órgãos que interferem nos processos de importação estejam alinhados com os procedimentos unificados.

- Redução substancial do número de produtos sujeitos a licenciamento não automático de importações

O Brasil é um dos países que mais intensamente utilizam a exigência de licenças não automáticas de importação.

No período 2020-2022, foi eliminada a exigência de licenças não automáticas de importação para 600 itens tarifários. Trata-se de exigências que tinham origem na SECEX e que foram eliminadas por decisão desta Secretaria⁵. Encontra-se em curso processo de avaliação das exigências de licenciamento que têm origem em outras instituições que atuam como órgãos anuentes em operações de importação, de forma a reduzir ainda mais o alcance das licenças não automáticas.

A lista de produtos sujeitos a licenciamento não automático no Brasil deve ser reduzida de forma substancial, tornando-a compatível com aquelas vigentes em outros países que participam ativamente do comércio internacional.

⁵ Parte das exigências eliminadas se aplicam às importações de mercadorias originárias de terceiros países, que não os fornecedores dos bens sujeitos a medidas de defesa comercial.

3.3 Liberalização do comércio de serviços

O Brasil também é uma economia fechada no que se refere à importação de serviços. O tratamento tributário na importação de serviços técnicos no Brasil, essenciais para a incorporação de tecnologia, consultoria empresarial etc., pode variar entre 41% e 51% do valor da operação, representando discriminação significativa em relação aos provedores nacionais que recolhem, em média, 18%.

O Brasil não dispõe de um programa para desonerar a importação e a aquisição de serviços utilizados por exportadores de bens industriais. Os problemas são resultado de uma combinação de distorções no método de cálculo da tributação em que o peso da tributação sobre a renda se destaca, mas há também questões associadas à tributação indireta do PIS/Cofins.

Parte das distorções deve ser mitigada com a implementação da reforma tributária em gestação. Entretanto, há tributos que incidem sobre as importações de serviços e que não serão alterados por esta reforma tributária.

- Reduzir a carga tributária na importação de serviços, com a extinção da CIDE-Remessas

O Brasil é o único país que cobra CIDE-Remessas e IOF-Câmbio em operações de comércio exterior de serviços. Recentemente, o governo brasileiro iniciou, de forma gradual, a redução das alíquotas desse imposto (IOF-Câmbio) como parte do processo de acesso aos Códigos de Liberalização de Movimentação de Capitais e de Operações Invisíveis da OCDE e à entrada do Brasil na Organização.

- Evitar tributação sobre as exportações de serviços

As distorções presentes no atual regime de tributação do comércio exterior de serviços afetam o fluxo de conhecimento e tecnologias, limitam a capacidade de o Brasil ser um centro de cadeias regionais de valor e têm impactos expressivos sobre a capacidade de o país exportar serviços. A exportação de serviços é igualmente afetada por elementos da tributação direta e indireta. Na indireta, as fontes de distorções são as dificuldades na recuperação de créditos que geram cumulatividade e a natureza das interpretações sobre a “não incidência” do ISS sobre as exportações de serviços. É importante, portanto, aprimorar a definição de exportação de serviços com o objetivo de reduzir a insegurança jurídica e evitar a tributação indevida de

ISS nas exportações. Estas distorções tendem a ser mitigadas com a implementação da reforma tributária dos impostos indiretos no Brasil.

3.4 Negociações comerciais

As rápidas mudanças de contexto no comércio internacional com a chegada de Trump ao poder nos Estados Unidos estão estimulando os demais países a buscarem ampliar suas redes de acordos preferenciais de comércio. Embora a reforma da política comercial aqui proposta se apoie principalmente na liberalização unilateral, a dimensão negociada pode contribuir para melhorar as condições de acesso absolutas e relativas (isto é, *vis-à-vis* dos concorrentes brasileiros) aos mercados relevantes para as exportações brasileiras.

Em cenários de crise ou de tensões econômicas ou geopolíticas que afetam o comércio ou o respeito às regras multilaterais, acordos preferenciais atuam como redes de segurança para a preservação de benefícios e de condições de acesso a mercados.

- **INICIATIVAS PRIORITÁRIAS**, seja por sua relevância para permitir o avanço no projeto de abertura comercial do Brasil, seja pelo grau de maturidade já alcançado para sua implementação:
 - Ratificação dos acordos já negociados com a União Europeia e a EFTA.⁶ a entrada em vigência destes acordos deveria ser a prioridade de política comercial brasileira nos próximos anos.
 - Construção de um espaço de livre comércio na América do Sul: o cenário internacional sugere que os arranjos regionais tendem a recuperar algum terreno na governança do comércio internacional. A América do Sul conta com uma rede de acordos sub-regionais que já levaram a uma expressiva eliminação das tarifas de importação no comércio entre os parceiros. Esses acordos foram negociados bilateralmente ou de forma fragmentada, mas representam uma base institucional sobre a qual os países podem trabalhar para avançar em direção a um acordo regional mais abrangente.

6 O EFTA é um acordo de livre-comércio firmado por Islândia, Lichtenstein, Noruega e Suíça, países europeus que não são membros da União Europeia.

- **INICIATIVAS COM NEGOCIAÇÕES EM CURSO OU COM AGENDA DE AMPLIAÇÃO PENDENTE**
 - Aprofundamento das relações econômico-comerciais com a América Latina: as relações entre, de um lado, México, de outro, Brasil e Argentina, são os principais elos faltantes para a consolidação de um Espaço de Livre Comércio no âmbito da Aladi. Embora difícil, a manutenção dos esforços de negociação para o aprofundamento do acordo de preferências com o México deve permanecer na agenda brasileira, inclusive como um vetor para avanços futuros em direção à integração latino-americana.
 - Conclusão das negociações em curso com Coreia do Sul e Canadá: a assinatura de acordos preferenciais com estes dois países, somada à entrada em vigência dos acordos com a UE e a EFTA, representaria um avanço importante para a participação do Brasil na rede de acordos comerciais profundos.
- **NOVAS INICIATIVAS DE NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS** com países com mercados relevantes e dinâmicos
 - Iniciar negociações com os países da ASEAN⁷. Para enfrentar os desafios impostos pelas turbulências no sistema internacional de comércio, o Brasil precisa aumentar a ambição de sua agenda de negociações comerciais. Neste sentido, deixar fora de seus esforços de negociações preferenciais de comércio este agrupamento de países, que vêm apresentando dinamismo econômico e, muitos deles, têm especialização produtiva complementar à brasileira, seria um equívoco. O Mercosul já negociou um acordo com Cingapura e o Brasil vem buscando aproximação com a Indonésia e o Vietnã. A concentração de esforços para obter um acordo com a ASEAN seria um salto importante na inserção do Brasil na rede de acordos preferenciais de comércio.

7 A ASEAN é composta por 10 países localizados no Sudeste Asiático, com uma população conjunta de 678 milhões de pessoas e PIB de US\$ 3,9 trilhões. Os países-membros são: Brunei, Camboja, Cingapura, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Tailândia e Vietnã.

Concorrência e regulação: por uma agenda *pro-competition* e não *pro-business*

Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt

1. Introdução

O título foi inspirado em Zingales¹ e alinha-se à mensagem deste texto: sem uma agenda microeconômica bem desenhada, que traga os incentivos corretos aos agentes econômicos e promova maior concorrência (inclusive por meio da regulação), o Brasil continuará com baixa produtividade, mesmo diante de um eventual ajuste fiscal. Como há falhas de mercado em diversos setores, o Executivo precisa formular políticas que favoreçam o ambiente de negócios.

A pauta é ampla e politicamente complexa, mas viável, se houver vontade e resiliência. Os tópicos a seguir não são exaustivos, mas, se enfrentados entre 2027 e 2030, representariam um avanço expressivo rumo ao aumento da produtividade e, portanto, do PIB do Brasil.

2. Agências Reguladoras e CADE: instituições que importam em prol do investidor

A história do CADE e das Agências Reguladoras é distinta, mas tem motivações, funções e problemas similares. O **CADE**, apesar de ter sido criado em 1962, passou a agir em defesa da concorrência de fato, inibindo condutas anticompetitivas

1 Essa discussão pode ser lida em <https://www.adamsmith.org/blog/tax-spending/pro-business-or-pro-market> ou no livro de Luigi Zingales “A Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity” (<https://www.amazon.com.br/Capitalism-People-Recapturing-American-Prosperity/dp/0465085954>).

e aprovando fusões e aquisições, a partir de 1994. A atual estrutura e suas competências foram aperfeiçoadas pela Lei nº 12.529/2011. As **agências reguladoras**, por sua vez, começaram a ser constituídas nos anos 90, motivadas pelas privatizações de serviços públicos, que passaram a vigorar desde então, especialmente quanto aos setores de infraestrutura. Dada a relevância destas instituições² para a atração de investimentos privados de longo prazo e para o aumento da produtividade das empresas, sugere-se atenção para este assunto sob três prismas: **a escolha dos *decision-makers*, o corpo técnico e o orçamento**.

Nos anos 90, os **diretores e conselheiros destas autarquias eram nomeados tecnicamente** e sabatinados pelo Senado, ainda que indicados politicamente pelo Executivo. Com respeito ao CADE, em particular, havia um acordo entre os Ministérios da Fazenda e Justiça para haver alternância de economistas e advogados na Presidência da autarquia e para ter paridade destas profissões no Conselho. Infelizmente esse compromisso já não existe e seria importante voltar a vigorar. Hoje, diferentemente de outrora, as indicações são em grande parte políticas, muitas sem formação na área e, às vezes, feitas pelo Legislativo, que também os sabatina, trazendo um possível conflito de interesse. Tudo isso, silenciosamente, tem custado caro ao país e afastado o capital privado. Uma virada de 180°, portanto, precisa ser feita.

Quanto ao **corpo técnico**, sugere-se harmonizar as carreiras de cada agência em uma **única carreira para o país, unificando também as tabelas remuneratórias** (que incluiria o CADE, que não tem carreira própria hoje, mas que deveria estar contemplado se esta proposta fosse adiante). Desta forma, os colaboradores, de forma transversal, passariam a ter mobilidade entre todas essas instituições, o que é salutar.

Por fim, deveriam ser acrescentados artigos à Lei das Agências Reguladoras (Lei no 13.848/19) **sobre limites máximos de tempo de resposta à sociedade**³ (a exemplo do que ocorre no CADE, que tem prazo máximo para decidir sobre um ato de concentração econômica) e **sobre autonomia orçamentária para as autarquias**. O orçamento deve ser protegido de instabilidades fiscais, uma vez que o setor privado é dependente de suas regulações, ações, decisões, fiscalizações,

2 Vale lembrar o livro de Daron Acemoglu e James Robinson “*Why nations fail*”.

3 O ente público (agência reguladora, da concorrência ou ambiental, por ex.) deve responder com responsabilidade em sua matéria, mas com a devida celeridade que o mercado exige, para fomentar a entrada de novos produtos ou de novos atores nos diferentes mercados. Seguem dois exemplos. Licenças e autorizações para novos empreendimentos e análises de impacto regulatório sobre alguma nova atividade. Ou seja, qualquer tipo de manifestação que a burocracia tenha que fazer, que seja feita em um tempo razoável, para que não se adie ou inviabilize investimentos privados, importantes para o desenvolvimento do país, especialmente os relativos a segmentos de infraestrutura.

permissões etc. Enfraquecer estas instituições, como é o caso atualmente⁴, afasta o investimento privado⁵.

3. Abertura Comercial: *game-changer* para a concorrência e para a produtividade

A abertura comercial faz parte de uma robusta agenda concorrencial, em busca do aumento da produtividade, que cresceu apenas 0,5% a.a. em média desde 1980. O Brasil, historicamente protegido por altas barreiras tarifárias e, principalmente, não tarifárias, mantém-se como uma economia fechada, limitando seus ganhos de produtividade e competitividade⁶. De fato, se a produtividade brasileira já foi 46% da americana em 1980, hoje é de meros 25% e a tarifa de importação média no Brasil é de 12%, o dobro da mexicana e quase o triplo da União Europeia. Além disso, as barreiras não tarifárias podem encarecer o produto em até 2,4 vezes e afetam 86% das importações. A meta seria alcançar 6% em quatro anos de mandato, a metade⁷.

Além disso, dita **liberalização do comércio internacional deveria ser unilateral**, para aumentar a concorrência local, o que permitiria maior acesso a tecnologias de ponta, a insumos mais baratos e a mercados externos, aumentando a exportação, a eficiência das empresas brasileiras e beneficiando os consumidores locais, que teriam mais opções e preços menores. Ao integrar-se mais profundamente às cadeias globais, o país estimula inovação, atrai investimentos e eleva seu potencial de crescimento sustentável.

4. Setor de Aviação Civil: urge revisões nas regras de slots e no modelo de concessão

Apesar da abertura do mercado de aviação civil no Brasil ter ocorrido em 2017, passados oito anos observa-se apenas três empresas atuando: Gol, Latam e Azul.

4 https://www.reuters.com/business/energy/brazil-power-regulator-warns-potential-shutdown-due-budget-cuts-2025-06-26/?utm_source=chatgpt.com

5 Vale ler: https://www.estadao.com.br/opiniaao/espaco-aberto/investir-nas-agencias-reguladoras-e-investir-no-pais/?rsrltid=AfmB0oqGOo_wL9ZTj_QG3j1yZLmBAyM1YCIOLIDv05FkMXDFTWPNck-6

6 Um breve resumo em: <https://veja.abril.com.br/coluna/alexandre-schwartzman/negacionismo-e-proteccionismo/>

7 Ver livro organizado por Daniel L. Gleizer, chamado Integração Comercial Internacional do Brasil (do Centro de Debate de Políticas Públicas, 2025): https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2025/06/cdpp-integracao-comercial-internacional-do-brasil-livro-digital-final.pdf?utm_source=chatgpt.com

Se não é por falta de companhias aéreas estrangeiras interessadas⁸ em pousar no maior mercado da América Latina⁹, por que há um oligopólio de três empresas no país? Há ao menos três razões que podem ser endereçadas.

A primeira é a forma de **distribuição de slots** por parte da ANAC nos aeroportos congestionados (coordenados e facilitados¹⁰), uma vez que *slot* é o elemento essencial de concorrência neste setor, entendendo que os aeroportos são uma *essential facility*¹¹. Hoje o critério é pelo direito histórico (*grandfather rights*), que cristaliza a concentração das grandes empresas, e um possível critério de distribuição de *slots* poderia ser por leilões, que poderia incentivar a entrada de novas empresas aéreas. Além disso, seria importante separar alguns *slots* para novos entrantes ou para aqueles com baixa presença no mercado.

A segunda explicação é o elevado **custo-Brasil**. Conquanto a tributação seja alta, é a complexidade das regras tributárias que espanta o investidor. No Brasil, por ex., não há vendas a bordo devido à **incerteza jurídica** sobre qual alíquota de ICMS (de que Estado) adotar¹². Além disso, a insegurança com relação às **regras setoriais pela ANAC** é expressiva. Por ex., a cobrança da bagagem. Apesar de ter sido autorizada em 2017 (Resolução 400/2016), há sempre a incerteza de sua revogação. Em 2019, por ex., diante de intenso debate político e judicial sobre o assunto, uma lei foi aprovada para proibir dita cobrança e, depois, vetada pelo Presidente da República. As **legislações consumerista e trabalhista** são outros obstáculos que tornam o ambiente de negócios mais complexo no Brasil. Por fim, a **elevada judicialização**

8 https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/market-conditions-drive-international-airlines-away-brazil-airbus-says-2024-06-17/?utm_source=chatgpt.com

9 Alguns textos expõem os problemas neste setor. Além de entrevistas (https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.youtube.com/watch%3Fv%3D3Hi8Gc-UAdw&ved=2ahUKEwj-Ck9uMhJWPAxXtFbkGHaa6D4QQwqsBegQIGBAH&usg=AOvVaw25Hl_vyFmV4l-liz_1YI) e artigos de minha autoria (<https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/cristiane-alkmin-schmidt-ex-conselheira-do-cade-alerta-para-ost-...:text=Em%20artigo%20para%20a%20Conjuntura%20Econômica%20de%20entre%20as%20companhias%20aéreas%20GOL%20e%20Azul>), uma descrição pormenorizada pode ser encontrada no caderno do CADE, produzido pela área econômica da instituição, <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-transporte-aereo-de-passageiros-e-cargas-2017.pdf>.

10 Slot é o direito de pousar ou decolar em aeroportos congestionados (coordenados ou facilitados) em um intervalo de tempo pré-determinado. É a ANAC que coordena e concede este direito às companhias aéreas, de acordo com a disponibilidade e capacidade do aeroporto, seguindo as diretrizes da Associação Internacional de Transportes Aéreos (IATA) https://pt.wikipedia.org/wiki/Associação_Internacional_de_Transportes_Aéreos, que classifica os aeroportos em três níveis: nível 3 (aeroporto coordenado); nível 2 (aeroporto facilitado); e nível 1 (aeroporto não coordenado). No Brasil há 4 aeroportos coordenados (Guarulhos/SP, Congonhas/SP, Santos Dumont/RJ e Pampulha/MG) e 4 facilitados (Brasília/DF, Galeão/RJ, Confins/MG e Viracopos/SP). Além disso, em termos internacionais, apenas o de Guarulhos é considerado pela IATA de nível 3.

11 O conceito de *essential facility* refere-se àquele recurso ou infraestrutura que, se não for acessível a concorrentes, impede competição efetiva — como um porto, um sistema de transmissão ou uma infraestrutura crítica.

12 Gol e Tam iniciaram estas atividades de venda entre 2016 e 2017, mas deixaram de lado poucos anos depois.

tem piorado¹³. Todos estes temas precisam ser endereçados para atrair novas companhias para o Brasil, trazendo mais concorrência.

A terceira concerne ao **modelo de concessão dos aeroportos**. Sugere-se implementar um **modelo sem outorga**, focado na eficiência de longo prazo, na modicidade tarifária e na qualidade da oferta de serviços para o consumidor brasileiro. Em geral, os modelos com outorga (fixa ou variável) para a exploração do aeroporto retiram capacidade de investimento da concessionária e oneram as taxas e tarifas para o consumidor. Os governos pedem outorga para aumentarem suas receitas (visão de curto prazo). O ideal seria que o contrato da concessão previsse penalidades e bonificações, estimulando o bom desempenho da concessionária, que inclui ter aluguéis módicos para os prestadores de serviços (restaurantes, lojas etc.).

5. Setor de Portos: assimetria regulatória e concentrações precisam ser endereçadas

Há problemas concorrenciais e regulatórios no setor portuário no Brasil¹⁴. Neste texto, o foco será o **mercado relevante do terminal de contêiner do Porto de Santos**, onde há 4 operadores portuários estabelecidos, com os seguintes *market shares*¹⁵: (1) Tecon Santos Brasil (TSB), com 41,8%; (2) Brasil Terminal Portuário (BTP), com 34,7%, (3) DP World (DPW), com 22,4% e (4) Ecoport Santos (ES), com 1,1%. Pode-se dizer, assim, que há um oligopólio de três empresas. Espera-se que em 2026 um 4º competidor robusto e competitivo tenha ingressado neste mercado, uma vez que está em curso o leilão do Terminal Tecon Santos 10, antigo terminal Libra.

Além destes 4 **operadores**, há os **armadores**, que são os donos das embarcações. Em geral são os armadores que escolhem o operador (terminal). Dos 10 maiores armadores do mundo, a MSC (Suíça/Itália) tem 21% do mercado mundial; a Maersk (Dinamarca), 14%; a CMA CGM (França), 12% e a COSCO (China), 10%¹⁶.

13 As condenações judiciais do 1º tri/2025 estão na casa dos R\$330 milhões, o mesmo valor que as cias aéreas arrecadam com as bagagens despachadas. <https://www1.folha.uol.com.br/amp/mercado/2025/09/companhias-aereas-brasileiras-gastam-em-aco-es-judiciais-o-mesmo-que-arrecadam-com-bagagens.shtml>

14 Esta seção tem como motivação o texto de minha autoria, que pode ser encontrado em <https://portalibre.fgv.br/noticias/cristiane-schmidt-analisa-leilao-no-porto-de-santos-e-produtividade-brasileira>. Para uma leitura mais atenta sobre os problemas concorrenciais deste segmento, sugere-se ler o caderno do CADE (<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Cadernos%20do%20Cade%20-%20Portos%20-%20DEE-2024.pdf>) e meu voto de vista no caso Marimex e Rodrimar (PA no. 08012.001518/2006-37), julgado em julho/2018.

15 https://intranet.portodesantos.com.br/docs_codesp/doc_codesp_pdf_site.asp?id=156705

16 https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/?utm_source=chatgpt.com

A escolha do foco no **Porto de Santos** neste texto se deu por ser o maior da América Latina, podendo vir a ser o **hub port mais estratégico da região**. De fato, o Porto de Santos tem 40% do transporte de carga do Brasil e movimentou 5,6 milhões de TEUs (contêiner de 20 pés), seguido pelos portos de Manzanillo (México, 3,7 milhões); Cartagena (Colômbia, 3,3 milhões); Callao (Peru, 2,8 milhões) e Manzanillo (Panamá, 2,6 milhões)¹⁷. Além disso, tem 8 tipos de terminais¹⁸ e 3 formas de uso: privado (40%), por arrendamento pelo Poder Concedente (terminal público, 40%) e por autorização da Antaq (terminal de uso privado, TUP, 20%). Os **arrendatários** passam pelo moroso processo de licitação (por estarem dentro do “Porto Organizado”) e, sendo uma concessionária, têm custosas obrigações, como pagamento de outorga, fixação de investimentos mínimos, cumprimento da tabela tarifária fixada previamente pelo regulador (que podem se distanciar da realidade de mercado em certos casos), regulações estritas e contratação obrigatória pelo OGMO (órgão gestor de mão de obra portuária¹⁹). Os **autorizatórios**, por terem maior independência sobre sua operação e menos obrigações regulatórias (preço, investimento, não pagamento de outorga e, principalmente, não obrigatoriedade de contratar pelo OGMO), são mais competitivos²⁰.

Até 2007 havia concorrência entre os 3 operadores pelos armadores. A partir daí, de forma resumida, a BTP se verticalizou com os armadores MSC e Maersk, que passaram a ter a conduta anticompetitiva do *self preferring* (independentemente da qualidade da prestação do serviço do operador, os armadores escolhiam o “seu” operador). Não por menos, a TSB teve que se verticalizar em 2024 com a CMA CGM e, em 2025, a DPW com a Maersk, que já atuava no Porto e cuja associação não passou pelo crivo do CADE. O Porto de Santos, assim, passou a ter três operadores verticalizados. Para agravar a situação, um deles, o DPW, passou de arrendatário para autorizatório. Com isso, devido à assimetria regulatória entre arrendatários e autorizatórios (especialmente pela obrigatoriedade de contratação pelo OGMO), o DPW passou a ficar mais competitivo de forma “não meritória”.

Além dessas duas distorções, há outros dois pontos de atenção. O primeiro é o fato de que, no **mercado relevante da cabotagem**, a Maersk, CMA-CGM e MSC são os donos dos três operadores locais: Hamburg Sud (Maersk), Mercosul Line (CMA) e Log-In (MSC). Assim, a concentração dos armadores com operadores, além de

17 Para o Porto de Santos usou-se os dados do edital. Para os demais: https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/porto-de-santos-e-confirmado-como-o-maior-da-america-latina-pela-onu/193467/?utm_source=chatgpt.com

18 Além do terminal de passageiros, há terminais de 1) grãos líquidos, 2) sólidos vegetais, 3) sólidos minerais, 4) sucos cítricos, 5) celulose, 6) fertilizantes, 7) veículos, e 8) de carga geral e contêiner.

19 O OGMO administra, seleciona, registra, treina e coloca à disposição a mão de obra portuária avulsa, isto é, os trabalhadores que atuam na operação portuária sem vínculo permanente com um único empregador. Ele é o “balcão único” pelo qual os operadores contratam trabalhadores avulsos para serviços como: Estiva, Conferência de carga, Conserto de carga, Capatazia e Vigilância de embarcações.

20 Maiores detalhes em <https://www.portodesantos.com.br/conheca-o-porto/agentes-que-atuam-no-porto/>

vertical, também é conglomeral. Isso requer atenção por parte dos reguladores, pois o poder de mercado destes grupos aumenta. O segundo ponto são os **acordos entre os armadores** chamados de *Vessel Sharing Agreement* (VSA) e *Shipping Alliance*. Embora tenham sido formatados objetivando maior eficiência entre os armadores, diante das concentrações vertical e conglomeral, estas alianças requerem constante monitoramento por parte das autoridades regulatórias para evitar abuso do poder de mercado.

Recomenda-se, desta forma, rever a regulação para que haja simetria regulatória entre todos os operadores, de modo que todos sejam ou arrendatários ou autorizados; que no leilão do Tecom Santos 10 seja permitida a verticalização entre operador e armador, uma vez que esta configuração já é (infelizmente) a realidade no Porto de Santos, mas que esta não permita a participação de operadores e armadores que estejam presentes no Porto; e que o regulador obrigue a Maersk a escolher a qual operador ela estará associada, tendo que sair do outro. Por fim, a logística do Porto precisa ser aperfeiçoada, como levar adiante o túnel entre as cidades de Santos e Guarujá, ampliar as rodovias de escoamento e melhorar o acesso à ferrovia.

6. Setor de Energia: energia elétrica e gás natural – entrelaçado em uma só tessitura

Este texto sugere quatro ações, conquanto haja outros tópicos a serem tratados. A **PRI-MEIRA RECOMENDAÇÃO** é que o Estado tenha um **olhar holístico e otimizador para todas as fontes de energia conjuntamente, elaborando um único planejamento integrado de longo prazo para o país** – aproveitando a matriz energética brasileira limpa vis a vis a do mundo²¹ –, que inclui os combustíveis fósseis, os biocombustíveis e as demais fontes renováveis. Hoje as políticas públicas e as demais normativas são fragmentadas, há diversos reguladores (ANEEL, ANP e as agências estaduais) e cada fonte (solar, hidro, termo, eólica etc.) tem um conjunto de legislações específicas.

A **SEGUNDA RECOMENDAÇÃO** é uma condição necessária para a primeira: ter um **ambiente institucional e regulatório único**, para ter um só norte para o país (considerando todas as fontes) e trazer racionalidade econômica para os normativos. Neste sentido, recomenda-se: 1) a junção da ANP com a ANEEL, e 2) uma regu-

21 <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>

lação única nacional para o setor de energia, que inclui energia elétrica (EE) e gás natural (GN)²². Urge a simplificação de regras e a integração destes setores.

A **TERCEIRA RECOMENDAÇÃO** parte da hipótese de que os preços das fontes de energia elétrica estão errados. De fato, se a ciência econômica estuda a escolha diante da escassez dos recursos e se os preços refletissem dita escassez, **energia (carga/potência) e flexibilidade deveriam ter preços separados e por fonte**²³. Assim, o sistema de preços (E, F) refletiria a demanda e a oferta pela “energia” e pela “flexibilidade que o tipo de geração oferece”, de forma separada (*unbundling*). Hoje, além do preço ser único, há subsídio pago pelo consumidor de energia elétrica (que desconhece o que está pagando), para fomentar a produção de fontes solares e eólicas. O problema é que, apesar de gerarem energia, estas são fontes inflexíveis (por serem intermitentes), uma vez que elas não produzem sem o sol e/ou sem o vento.

Além de ser necessária a separação dos “produtos”, os subsídios (valor e para quê) deveriam estar explícitos nas contas de energia do consumidor, dando **cidadania energética ao brasileiro**, que desconhece por que a sua energia é tão cara.

Mas o que é a “flexibilidade”? Até circa 2015, era racional ter contratos de energia em formato de combo [energia + flexibilidade]), porque o Sistema Elétrico Brasileiro (SEB) não exigia flexibilidade (isto é, não havia escassez deste “produto”). Isto porque a matriz era majoritariamente hídrica (85%-90%) e as hidroelétricas e termoelétricas – ambas com elevado grau de flexibilidade²⁴ – davam conta da demanda normal e da de pico, permitindo que o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) tivesse total controle em coordenar a oferta de ambas as fontes para atender a demanda do SEB, garantindo, portanto, que não houvesse falta de energia no país (isto é, o ONS garantia 100% a “segurança energética do SEB”). Este desenho regulatório (venda em combo), porém, deixou de ser eficiente. A partir de 2015, especialmente após a Lei 14.300/22 (com a introdução das micro e minigeração distribuída e centralizada de EE²⁵), as usinas eólicas e solares – intermitentes por natureza (isto é, totalmente inflexíveis) e com amplos subsídios pagos pelos consumidores finais de energia elé-

22 O setor de GN, diferentemente do setor de EE que tem uma lei e um regulador (ANEEL), tem, além da ANP, 27 reguladores estaduais, com leis diferentes entre si.

23 <https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/precificando-energia-e-flexibilidade-no-mercado-de-eletricidade.ghtml>

24 Flexibilidade não é um elemento dicotômico. Há um amplo aspecto de flexibilidades de usinas por fontes de energia, a depender da tecnologia e dos serviços ancilares. O importante é o ONS conseguir controlar a oferta para atender a demanda do sistema em cada momento do tempo. É isso que garante a segurança do sistema. O ONS precisa atender aos imprevistos de demanda (quando a realidade é diferente da planejada), acionando ou desligando diferentes usinas e fontes.

25 Em 2004 houve o decreto 5.163 que permitiu às distribuidoras contratar energia de empreendimentos de geração distribuída por chamada pública. A lei 14.300/22 oficializou os subsídios (via Conta de Desenvolvimento Energético, hoje em R\$50bi) e estabeleceu regras para que consumidores pudessem gerar a própria energia (como a solar) e injetar o excedente na rede, criando um sistema de compensação de créditos. A lei também previu uma transição para a cobrança de tarifas pelo uso da rede.

trica – cresceram exponencialmente. Concomitantemente, a demanda por energia no país também aumentou expressivamente, em mais de 45%. O resultado foi que o ONS foi deixando de controlar a oferta do SEB, dada a inflexibilidade, gerando, assim, **insegurança energética para o SEB**.

A solução (ruim, embora necessária) para garantir a segurança operacional do SEB foi o ONS fazer *curtailments* (*cortes/constrained-off*), isto é, limitar a produção e injeção de solares e eólicas na rede, mesmo tendo sol e vento suficientes. Os motivos são vários, mas os mais comuns são **limitações de transmissão** (muitas usinas eólicas e solares estão no NE e estas energias precisam ser transferidas para os centros de carga no SE/S/CO); **requisitos de confiabilidade que as fontes intermitentes não entregam** (frequência, tensão, reserva/inércia); **alta geração solar em horários de baixa demanda (tarde ensolarada)**, que poderia ser endereçada com baterias para armazenar dita energia e deslocá-la para horário de pico; **necessidade de manter reservas e fontes controláveis**; e **desacordo entre contratos/garantias físicas e capacidade real de escoamento**. Conquanto estas ações tenham causado problemas econômico-financeiros para as usinas intermitentes²⁶, essa opção do ONS é uma consequência da problemática dos preços não refletirem a escassez de um “novo produto”, extremamente desejado, que é a flexibilidade, uma vez que há um estresse estrutural do SEB, onde houve um rápido crescimento da geração limpa sem sincronismo com rede, armazenamento e regras de mercado.

Com a **separação (*unbundling*) dos preços de energia e flexibilidade por fonte** – especialmente considerando uma maior demanda futura por energia, com o crescente uso da inteligência artificial e dos *data centers* – e com o fim dos subsídios para solares e eólicas, que demandam (em vez de ofertarem) flexibilidade, os incentivos dos agentes econômicos seriam modificados. Embora o preço por energia possa se assemelhar entre as diversas fontes (normalizados por seus poderes caloríficos), as intermitentes não teriam mais subsídios e demandariam “flexibilidade” e as não intermitentes a ofertariam. Com isso, os investimentos em baterias para os tipos demandantes de flexibilidade poderiam passar a ser economicamente viáveis, como forma de mitigar a inflexibilidade destas energias.

A **QUARTA E ÚLTIMA RECOMENDAÇÃO** concerne ao mercado de GN. A sua história no Brasil inicia-se nos anos 2000 com o gasoduto Brasil-Bolívia para dar **segurança** ao SEB, basicamente hídrico e que, por falta de investimento em hidrelé-

26 <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/09/gerdau-diz-que-sofre-corte-de-ate-70-da-energia-em-seu-parque-solar.shtml#:~:text=Gerdau%20diz%20que%20sofre%20corte,energia%20em%20seu%20parque%20solar&text=O%20tema%20da%20energia%20é,Gerais%20de%20cerca%20de%2070%25.>

tricas, poderia sofrer apagões pela ausência de chuvas. O GN, que representava 3% na matriz elétrica em 2000, com a crise hídrica, passou a representar 15% em 2015 e 26% em 2019, dada a característica de **despachabilidade imediata das termelétricas** a GN (fonte com elevada flexibilidade). É possível, destarte, notar que o desenvolvimento do GN está entrelaçado com o de EE. Hoje, da oferta interna total de GN (65MM m3/dia), 62% são destinados à indústria, 23% à geração de EE e 8% ao setor automotivo. Conquanto a oferta seja de 65MM m3/dia, a produção é de 165MM m3/dia! O elevado preço de US\$16/MMbtu, contudo, não indica problemas de oferta, mas de falta de concorrência²⁷, devido à estrutura de mercado verticalizada e concentrada na Petrobras, que tem 65% da produção nacional.

A imposição do CADE pela desverticalização da Petrobras em 2016 foi correta e teve como resultado a entrada de novos *players* e a diminuição dos preços. O próprio CADE, contudo, em 2023, infelizmente, voltou atrás e a Petrobras segue até hoje como líder na produção de GN nacional, sendo verticalizada na produção, escoamento, processamento e transporte (TBG).

Neste sentido e almejando medidas estruturais, algumas ações deveriam ser feitas para reduzir o preço do GN para o consumidor final (o que traria, também, maior competitividade para as diversas indústrias, como a da celulose): seguir com a desverticalização da Petrobras (CADE); dar transparência à formação dos preços do escoamento, processamento e transporte; impor o gás release²⁸; proibir que qualquer produtor tenha mais de 30% no mercado; limitar a reinjeção por empresa; incentivar investimento em escoamento; permitir a exploração do *shale gas* (dado que o país já o importa!); e não cobrar o imposto seletivo sobre um insumo que faz parte da transição energética e que tem o papel importante de descarbonizar ainda mais a matriz energética brasileira.

Conclusão

Sem reformas microeconômicas que tragam maior concorrência (interna e externa), sem regulações setoriais técnicas e com visões de longo prazo e sem um ambiente de negócios com segurança jurídica, dificilmente a economia será vigorosa e a produtividade e o crescimento aumentarão. Oxalá em 2026 tenhamos uma robusta agenda microeconômica.

27 Da produção retira-se a reinjeção do GN e outras variáveis. Maiores detalhes ver em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/94106>

28 Gás release é uma ferramenta regulatória pró-concorrencial no mercado de gás natural, que obriga as empresas dominantes (no caso brasileiro, a Petrobras) a liberar parte de seus volumes de gás para terceiros, por meio de leilões ou contratos, objetivando estimular a concorrência (dando acesso a novos comercializadores).

O desafio da modernização da infraestrutura no Brasil

Cláudio Roberto Frischtak¹

1. Introdução

Em 2024, os investimentos em infraestrutura alcançaram R\$ 266,8 bilhões— ou 2,27% do PIB— liderados pelo setor privado, com R\$188,1 bilhões ou 70,5% do total, mantendo uma tendência sustentada de crescimento desde o fim da pandemia. Já os investimentos públicos voltaram a se expandir e somaram R\$ 78,6 bilhões ou 0,67% do PIB, impulsionados pelos governos subnacionais. Para 2025 projetam-se R\$277,8 bilhões em investimentos (2,19% do PIB nominal).

Desde o início da década, os investimentos tiveram um ganho de 0,2-0,3% do PIB, impulsionados por reformas no plano legal – a exemplo de saneamento básico; incentivos setoriais, com toda a probabilidade excessivos, como no caso de geração de energia elétrica por fontes renováveis; a expansão dos investimentos públicos (em rodovias, particularmente, e em mobilidade urbana); e privados em ferrovias, portos e aeroportos no âmbito das concessões. Ainda assim, o volume agregado de investimentos em infraestrutura no país permanece bastante aquém do necessário para universalizar o acesso aos serviços e impulsionar a produtividade das empresas e do conjunto da economia. O país irá necessitar não apenas de mais recursos direcionados para infraestrutura, mas também de melhoria na sua alocação, historicamente distorcida por erros de planejamento, subsídios em excesso, prioridades invertidas, e projetos mal desenhados e executados. Enfim, ao país custa caro erros de governança dos investimentos.

O Quadro 1 sintetiza os resultados de um exercício que simula o quanto seria necessário investir anualmente (como percentual do PIB) para modernizar os principais

1 O autor contou com a excelente assistência de pesquisa de Guilherme Leal e João Betti.

segmentos de infraestrutura num período de 10 anos (ou seja, até 2035) e 20 anos (até 2045). Esse exercício indica a magnitude do esforço para reduzir e eventualmente eliminar o déficit de serviços de infraestrutura no país, universalizando o seu acesso, e adotando padrões modernos, mas não necessariamente de fronteira.² Mantida a razão Investimento/PIB de 2025, nenhum setor alcançaria esse objetivo em duas décadas. Fazê-lo em uma década requer multiplicar por 2,61 os investimentos em infraestrutura; estender para duas décadas implica em mais do que os duplicar.

Quadro 1. Investimento anual necessário para modernizar a infraestrutura do país em 2035 e 2045 (em % do PIB) *

Setor	2025	Cenário 2035	Cenário 2045
	I/PIB	I/PIB	I/PIB
Transporte	0,71	2,99	2,23
Energia Elétrica	0,89	1,38	1,15
Saneamento Básico	0,36	0,63	0,46
Telecomunicações	0,23	0,72	0,65
Total	2,19	5,72	4,49

Fonte: Inter:B Consultoria (cálculos e estimativas próprias).

* Tem-se por premissa um crescimento médio anual do PIB de 2% no período.

2. Propostas de Modernização da Infraestrutura

O desafio que o país enfrenta no âmbito da infraestrutura pode ser assim sintetizado: é necessário mobilizar mais recursos privados, inclusive externos, e melhorar a governança dos investimentos públicos, que devem ser direcionados para onde forem maiores os retornos para a sociedade. No caso dos investimentos públicos e parcerias público-privadas (PPPs), é essencial que os projetos passem por uma análise *ex-ante* de custo-benefício, séria e com publicidade, garantindo que os recursos sejam corretamente direcionados e executados de forma eficiente. Tanto o investimento público

2 O conceito de modernização tem subjacente a ideia de universalização do acesso aos serviços, mas varia de acordo com as características ou atributos de cada segmento. Em energia elétrica, envolve a expansão da matriz elétrica, em linha com as projeções de crescimento da demanda para as próximas décadas, sobretudo por meio da construção e repotenciação de usinas hidrelétricas, bem como a expansão da rede de transmissão, de modo a garantir o equilíbrio do sistema. Em telecomunicações, inclui a construção de infovias e infraestruturas de inclusão digital, de forma a cobrir a totalidade dos municípios do país. Em saneamento básico, modernização se identifica com universalização como definido no Marco de 2020 (99% água potável, 90% captura e tratamento de esgoto). Por fim, no caso de transportes, a referência é a expansão dos componentes e progressivo reequilíbrio da matriz de transportes, com o objetivo de reduzir os custos logísticos do país, associado à redução do déficit dos sistemas de mobilidade urbana nas quinze principais regiões metropolitanas do país (emulando, no caso, Santiago do Chile e Cidade do México). Ao mesmo tempo, o esforço de modernização não levará o país à fronteira de melhores práticas. A título de exemplo, em saneamento básico, esforço adicional significativo será necessário para atingir os mesmos padrões do Japão ou Finlândia, em termos de perdas de água e reutilização de águas servidas, consumo de energia, e reaproveitamento do esgoto etc. Ademais, o país permanece muito distante na disposição e reaproveitamento de resíduos sólidos, assim como na gestão de água pluviais, para os quais serão igualmente necessários recursos adicionais.

quanto privado requerem melhor planejamento e mais visibilidade, regras mais claras e execução menos sujeita a eventual arbítrio decisório de instituições do Estado. Essa seção sugere uma agenda mínima que deveria ser perseguida para que a infraestrutura do país não seja uma restrição, mas se converta num impulso à competitividade das empresas e um suporte à qualidade de vida da população.

O ponto de partida é ***tornar o investimento em infraestrutura uma política de Estado e garantir sua melhor governança.***

É imperativo definir objetivos de médio e longo prazo, e identificar os meios para alcançá-los; usar de forma criteriosa recursos públicos cada vez mais escassos, o que supõe integridade e qualidade nas decisões tanto do Executivo, quanto do Congresso e Judiciário, além dos órgãos de controle; e dar continuidade aos esforços ao longo de vários mandatos ou ciclos políticos. Sendo política de Estado, o mais importante é estabelecer boas regras, e processos eficientes e transparentes, melhorando a governança das instituições e as normas necessárias à execução em tempo hábil dos projetos. Em particular, boa governança significa planejamento alicerçado numa visão que incorpora a trajetória de desenvolvimento que se persegue e suas restrições; e uma avaliação objetiva de custos e benefícios dos projetos, e sua sustentabilidade econômico-financeira e ambiental, de modo a priorizá-los. É igualmente essencial evitar que o poder discricionário sobre os recursos se concentre nas mãos de grupos de interesse, levando à sua má alocação e desperdício, por força de decisões arbitrárias e sem base técnica.

Historicamente, o setor elétrico no país foi bem governado, no sentido de planejado, regulado e operado em bases técnicas, ao menos até meados dos anos 2010, apesar de alguns projetos de qualidade questionável, a exemplo da hidrelétrica de Balbina, ou de execução falha e custosa, como Angra III. ***Não mais:*** o setor foi sendo corroído por uma combinação de populismo tarifário, instrumentalização da Eletrobras como recurso político, agravado mais recentemente pela interferência flagrante do Congresso (e Judiciário) no planejamento do setor, políticas distorcidas na precificação das fontes, degradação da agência reguladora, e incapacidade de os governos lidarem com os interesses particulares voltados ao “*rent-seeking*” — puras transferências a grupos e indivíduos por força da influência sobre atores nas esferas de poder. À fragilidade recente do setor elétrico contrapõe-se o setor de telecomunicações, na medida em que, após um processo de privatização de elevada complexidade, deu respostas às rápidas mudanças tecnológicas alicerçadas em políticas e regulação consistentes com as melhores práticas. O país continua com áreas de sombra, e a resposta ao imperativo de alta velocidade e baixa latência (isto

é, o tempo necessário para o envio e retorno do sinal), essenciais para aplicações na agricultura de precisão, por exemplo, permanece limitada às áreas urbanas, principalmente com maior renda per capita. Ainda assim, o setor pode ser tomado como experiência exitosa em planejamento e regulação na adoção de novas tecnologias e conectividade em escala.

Muitos países responderam ao desafio de ampliar e melhorar a qualidade dos investimentos em infraestrutura. Há exemplos de fronteira, como o pioneiro do Reino Unido, assim como da Nova Zelândia e Austrália, pela excelência do planejamento e execução, apesar de não terem evitado casos individuais de sobrecustos e atrasos, sobretudo em megaprojetos. Na América Latina, o Chile foi historicamente o mais bem governado na sua infraestrutura, fruto de uma combinação de planejamento e regulação de excelência, e integridade na execução. Nas duas últimas décadas, progresso nesse sentido também foi observado no Peru (principalmente no sistema de transportes) e no México (a exemplo de mobilidade urbana e saneamento básico), assim como no Panamá (na logística de transportes bioceânico). Na Ásia, países caracterizados por elevadas taxas de poupança investiram nas últimas 3 décadas entre 4% e 10% do PIB em infraestrutura. Apesar de alguns casos caracterizados por excessos – a exemplo da China –, o processo foi suficientemente bem governado para o setor oferecer serviços de fronteira – a exemplo de transportes de passageiros, transformando a mobilidade urbana e conectando/articulando as redes de cidades. Finalmente, no Sul da Ásia, a Índia vem fazendo rápido progresso com base em planejamento e decisões de políticas públicas voltadas à infraestrutura baseadas em evidência, e no contexto de desafios característicos de um país com uma população de 1,45 bilhões de pessoas em território densamente povoado.

Segundo, é preciso ***expandir gradualmente – porém de forma sistemática - os investimentos em infraestrutura no país, de modo a modernizar o setor em não mais do que 2 décadas.*** Considerando o atual estoque de capital e o estoque-alvo de cada setor calculados na Carta de Infraestrutura³, assim como o patamar de investimentos em anos recentes (2,20% - 2,30% do PIB), mesmo em um horizonte de 20 anos não se deve subestimar a dificuldade de se atualizar a infraestrutura do país. Em particular, é necessário não apenas mobilizar recursos privados em escala, como ***ampliar de forma responsável (respeitando as restrições fiscais) e com racionalidade econômica os investimentos públicos, direcionando-os para projetos de maior retorno para a sociedade.***

3 Ver Inter:B Consultoria, Carta de Infraestrutura, Ano 12, n. 24, setembro 2025 (“O desempenho dos investimentos, novas estimativas do estoque de capital e a agenda de modernização da infraestrutura no país”).

Há de fato espaços onde o setor privado investe muito abaixo do necessário - projetos em que a taxa social de retorno diverge de forma significativa da taxa privada - e podem ser identificadas e quantificadas externalidades de primeira ordem. Nestes segmentos – a exemplo de sistemas de média e alta capacidade voltados a melhorar a mobilidade urbana – se justifica o uso (cuidadoso) de recursos públicos, evitando se possível o risco de obras mal feitas ou inacabadas, e alocando os recursos para pagar os serviços efetivamente prestados.

Melhorar a qualidade dos projetos de responsabilidade do setor público deveria ter por ponto de partida uma análise custo-benefício com base em metodologias aceitas e amplamente publicizadas, inclusive para assegurar que projetos rejeitados sejam excluídos da carteira, e não retornem sob outra roupagem por força de lobbies ou interesses específicos. O conjunto de projetos do setor público demandaria mais: criar um mercado denso para projetos com base numa carteira de longo prazo, atraindo licitantes que se dispõem a implantar o projeto, inclusive na sua dimensão construtiva, e fornecer os serviços (objeto final do investimento). Evita-se, assim, que a infraestrutura seja tratada como um ativo físico, deslocando-se para resultados e prestação de serviços.⁴ Vale sublinhar que projetos de infraestrutura são mais permeáveis às inovações ao se contratar os resultados (serviços) e não os meios (infraestrutura física e seu invólucro), desde que os resultados possam ser objetivamente medidos e adequadamente regulados e fiscalizados. Um mercado mais denso de projetos e serviços incentiva por sua vez a mobilização de financiamento privado, e logo filtros mais rigorosos de qualidade e mitigação de riscos dos projetos.

Terceiro, e aqui se reenfatiza por ser *uma dimensão essencial da governança*, **o planejamento de governo demanda rigor nos critérios de escolha de investimentos públicos e envolve frequentemente os investimentos privados, na medida em que o setor público é chamado a co-investir com o próprio setor privado** (ou abrir mão de receitas) sem uma clara racionalidade e com filtros frágeis.

É de fato fundamental melhorar a qualidade do planejamento, assim como o desenho, a estruturação e a avaliação de projetos. Os problemas afetos ao planejamento são particularmente preocupantes no âmbito territorial e de transportes, na medida em que se tenta aferir os benefícios dos projetos com base em métricas questionáveis; não se leva em consideração seus custos; e há uma patente desconexão com as restrições de capacidade (portuária, hidroviária) que potencialmente inviabilizam os projetos. Ademais, o impacto socioambiental só é geralmente considerado em

4 Sobre esse ponto, ver KELMAN, J. Crescimento do PIB X Crescimento da dívida pública. **Valor Econômico**, Opinião, 28 nov. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/crescimento-da-economia-x-crescimento-da-divida-publica.ghtml>.

fases avançadas do ciclo de planejamento, quando deveria ser aferido nas fases iniciais do processo, filtrando projetos de baixa viabilidade. Mas não só em transportes: em tempos recentes, o planejamento do setor elétrico – historicamente de boa qualidade – tem sido fragilizado por decisões *ad-hoc* e tecnicamente falhas do Congresso, instância não preparada para intervir nesse processo, e com implicações adversas de primeira ordem para o setor, consumidores e contas do governo. Interesses particulares têm se sobreposto ao interesse público. Finalmente, o governo deve não apenas dar publicidade ao processo de planejamento como incorporar no seu cálculo os planos do setor privado, garantindo assim maior eficácia e aderência aos programas de infraestrutura.

Quarto, o país deve ***garantir maior segurança jurídica para os investimentos privados com clareza, transparência, estabilidade e obediência às regras e sua aplicação.***

Seria desejável, na esfera do Judiciário, acelerar/dar precedência a revisões de decisões monocráticas pelos colegiados, para fortalecer a estabilidade do direito; o uso jurisprudencial do consequencialismo⁵, pelo filtro *ex-ante* do impacto econômico das decisões judiciais, consistente com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei 13.655 de abril de 2018, art. 20, em particular); no âmbito contratual, a utilização sistemática de instrumentos de arbitragem e comitês de resolução de disputas, para dirimir conflitos; e no perímetro dos órgãos de controle, melhor definição das suas instâncias e competências.

Quinto, cabe ***aprimorar a regulação do setor de infraestrutura, reforçando o papel das agências reguladoras, sua autonomia técnica e administrativa, protegendo-as de interferência política e de uma eventual asfixia fiscal por conta da desorganização das contas públicas.***

A influência política sobre as agências vem se acentuando em anos recentes, com indicações de dirigentes nem sempre pautadas em requisitos técnicos para a função. É de fundamental importância impedir a captura do processo regulatório por agentes políticos, desacreditando instituições essenciais para a provisão privada de serviços de infraestrutura em economias de mercado em bases eficientes, equilibrando entre consumidores e firmas. Ao mesmo tempo, faz-se necessário atualizar a ação das agências, reduzindo a carga regulatória por força da revisão do impacto

5 A ideia básica subjacente ao consequencialismo é que nas esferas administrativa, controladora e (principalmente) judicial, não se deve decidir com base em valores jurídicos abstratos sem considerar as consequências objetivas da decisão, inclusive (e particularmente) no âmbito econômico.

de normas e decisões, com especial atenção às barreiras à entrada, assim como estudar eventual simplificação das estruturas administrativas e organizacionais com o intuito de aperfeiçoar a regulação das atividades de infraestrutura.

Tome-se, por exemplo, o setor de transportes. Não há razão plausível para separar institucionalmente a regulação do transporte terrestre do aquaviário: ambos deveriam estar sob a égide de uma única agência, no caso fruto da fusão da ANTT com a ANTAQ. Na realidade, o planejamento – multimodal por uma questão de princípio – deve igualmente estar integrado, assim como a ação ministerial. Ainda que se possa admitir a especificidade do setor aéreo e sua regulação, os demais modais – rodovias, ferrovias, hidrovias, cabotagem e portos – necessariamente se articulam e se complementam, e devem ser governados como um conjunto articulado de infraestruturas de transporte visando maximizar ganhos de eficiência, qualidade e produtividade.

A previsibilidade regulatória é um bem público e que se garante com agências independentes, tecnicamente capacitadas e com autonomia decisória, e com recursos para levar adiante sua missão. O poder público deve se ater ao espírito e à letra da Lei das Agências de 2019 (Lei 13.848 de 25 de junho de 2019), propiciando uma redução do risco regulatório e logo ampliando a atratividade dos investimentos em infraestrutura, ao não permitir o uso das Agências para fins de barganha política, como moeda de troca, nem tampouco restringir seus orçamentos ao ponto de incapacitá-las para desempenhar a necessária fiscalização das atividades reguladas.

Cabe, finalmente, fortalecer o BNDES como estruturador de projetos de infraestrutura, apoiando estados e municípios em concessões e PPPs, atuando com parcimônia no financiamento, mas direcionando recursos para estruturas inovadoras que complementem estritamente o mercado de capitais.

O programa de concessões e desestatização deve se estender por talvez mais de uma década. O BNDES permanece como instrumento privilegiado para dar materialidade tanto ao pipeline quanto à modelagem de transferência ao setor privado de serviços providos deficientemente por estados e municípios (a exemplo do saneamento e da coleta/aproveitamento de resíduos sólidos, ou ainda no âmbito da mobilidade urbana), intensificando o apoio técnico aos entes, sempre que demandado.

O BNDES deve ainda ser pioneiro na concepção de estruturas financeiras inovadoras, de modo a dar materialidade a uma carteira ampliada de concessões, autorizações e desestatização de ativos das diferentes instâncias de governo. Desde 2016, a introdução da TLP – e redução do crédito subsidiado –, combinada com o uso

de debêntures e outros instrumentos, magnificou o potencial de participação dos mercados de capitais no financiamento de projetos de infraestrutura. Na medida em que empresas e desenvolvedores venham a “ocupar” seu balanço ao prover garantias, torna-se mais relevante o *project finance*, cuja característica básica é o financiamento de projetos com base no seu fluxo de caixa. O BNDES – cumprindo seu papel de inovar – deveria avançar no desenho desse tipo de estrutura, e destravar seu uso com participação ativa de seguradores, bancos e outros agentes, que venham a contribuir para filtrar os projetos e melhorar seu desenho e sua execução.

Em síntese: modernizar o setor de infraestrutura é uma condição necessária para uma economia mais aberta, inclusiva, sustentável e competitiva. As bases delineadas acima são o ponto de partida: tratar com rigor os recursos públicos e assegurar uma alocação eficiente é condição necessária; construir um ambiente macroeconômico e de negócios que atraia recursos privados em escala, essencial. Esse é um desafio de longo prazo, que não admite políticas públicas de má qualidade, interesses particulares se sobrepujando ao interesse público, e decisões que não aquelas baseadas em evidência e melhores práticas. Apesar dos avanços por vezes tímidos e mesmo retrocessos, a experiência sugere que transitar para uma trajetória de modernização acelerada até o final desta década é factível, desde que as bases expostas sirvam como fundamento da política de infraestrutura do país.



Distorções no setor elétrico brasileiro – diagnóstico e propostas de mitigação

Angela Magalhães Gomes e Elena Landau

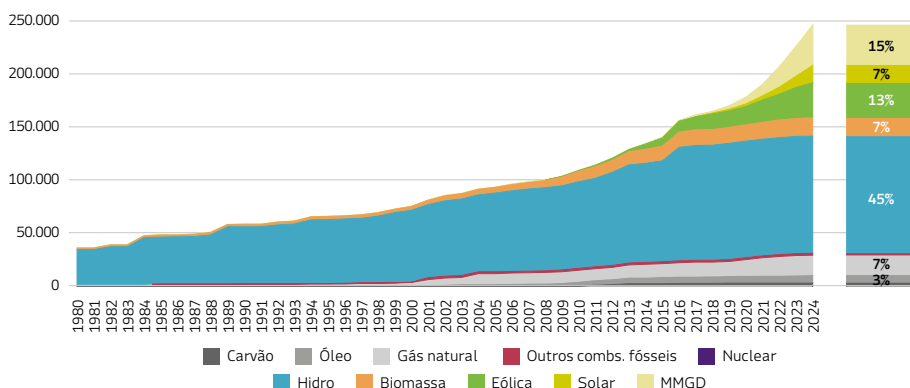
1. Introdução

A matriz elétrica brasileira passou, nas últimas duas décadas, por uma profunda transformação, marcada pelo aumento expressivo da participação de fontes renováveis intermitentes, como a eólica e a solar. No caso da energia solar, além da geração centralizada — composta por grandes usinas conectadas às redes de transmissão —, houve um avanço ainda mais significativo da geração distribuída (MMGD¹), caracterizada por sistemas (solares em sua imensa maioria) de menor porte, conectados diretamente às redes de distribuição de energia elétrica.

Atualmente, essas fontes respondem por cerca de 35% da matriz elétrica nacional em termos de capacidade instalada. Somadas à expressiva participação da energia hidrelétrica — historicamente a principal fonte do país —, além da biomassa e de uma parcela menor de energia nuclear, fazem da matriz elétrica brasileira uma das mais limpas do mundo, com aproximadamente 90% de participação, enquanto a média mundial é próxima a 20% (Figura 1).

1 Micro e mini geração distribuída.

Figura 1. Evolução da Matriz Elétrica Brasileira (capacidade instalada em MW)



Fonte: PSR, com dados ANEEL.

Essa elevada participação de renováveis na matriz elétrica, associada ao fato de que no Brasil tais fontes são as mais competitivas economicamente, representa uma vantagem estratégica para o país, sobretudo no contexto da transição energética. No entanto, a expansão acelerada das fontes intermitentes, feita sem preocupação com efeitos alocativos no longo prazo, trouxe desafios estruturais que comprometem a competitividade do setor elétrico brasileiro e a sua capacidade de agregar valor à economia do país e à redução de suas desigualdades.

Dentre esses desafios, destaca-se o aumento dos subsídios associados às fontes eólica e solar, principalmente à MMGD, embutidos nas tarifas de energia elétrica², que, somados a outros itens igualmente inadequados, como subsídios a térmicas ineficientes que atendem aos sistemas isolados e térmicas a carvão, ajudaram a torná-las desnecessariamente elevadas. Em 2024, encargos e subsídios repassados às tarifas somaram R\$ 60 bilhões, conforme será melhor detalhado adiante.

Ainda, há custos embutidos nas tarifas alheios à atividade-fim do setor elétrico. Um exemplo emblemático é o caso da tarifa da energia comprada da Usina de Itaipu Binacional, que complementa o suprimento aos consumidores de menor porte das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. A dívida associada à construção da usina, paga pelos consumidores por décadas, foi liquidada em 2023, mas acabou sendo substituída por chamados “custos socioambientais”, que, na prática, custeiam obras de toda natureza no Brasil e no Paraguai (como universidades, pontes, estradas, aero-

² Para maiores detalhes: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2023/9/03D1483A5C53FD_iasp.pdf
<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3143/tde-13022025-095217/pt-br.php>.

portos, por exemplo)³, sem relação com o serviço prestado pela usina. Os consumidores brasileiros vêm pagando cerca de USD 800 milhões ao ano para tais despesas.

Outra questão relevante no estudo das tarifas de energia elétrica do país refere-se a uma discussão alocativa, pois a forma com que os preços e as tarifas são calculados acaba distorcendo a alocação dos custos do sistema elétrico aos diferentes usuários, onerando, na maioria dos casos, os consumidores de menor porte.

Por exemplo, os consumidores de maior porte podem acessar o mercado livre, onde existe a possibilidade de negociar preços e potencialmente comprar uma energia mais competitiva. Entretanto, pelas regras vigentes os consumidores menores, sem renda para se beneficiar da MMGD, precisam permanecer no mercado cativo, cujo suprimento de energia se dá através de leilões conduzidos pelo governo federal, com características bem específicas, comumente mais caras do que o custo marginal de expansão do país. São contratos que, comumente, trazem benefícios energéticos a todos os consumidores, mas que são pagos apenas pelos cativos.

Outros exemplos de má alocação de custos estão associados a ineficiências na formação do preço da energia elétrica no mercado de curto prazo (preço SPOT), muitas vezes deficiente na aderência com a operação do sistema. Há também ineficiências no sinal locacional e temporal das tarifas; a despeito dos custos setoriais variarem dependendo da hora do dia, ou do local da rede, as tarifas incidentes sobre a grande maioria dos usuários não trazem qualquer sinal horário ou sazonal, ou os trazem de forma pouco eficaz. Assim, custos imputados por usuários específicos acabam sendo transferidos aos demais usuários, sem o sinal de preço necessário para uma expansão sustentável da matriz elétrica. Este fato, associado aos subsídios supracitados, traz enormes desafios ao planejamento e à operação do setor elétrico.

De fato, o Operador Nacional do Sistema (ONS) precisa lidar com a variabilidade da geração solar e eólica, dentre outras restrições operativas, como a inflexibilidade das termelétricas, os limites operativos das hidrelétricas e os limites nas linhas de transmissão. Ainda que nosso parque hidrelétrico funcione como baterias, a dificuldade de contar com recursos flexíveis suficientes para complementar o acelerado crescimento das fontes intermitentes agrava os desafios de manter a confiabilidade e o equilíbrio do sistema elétrico.

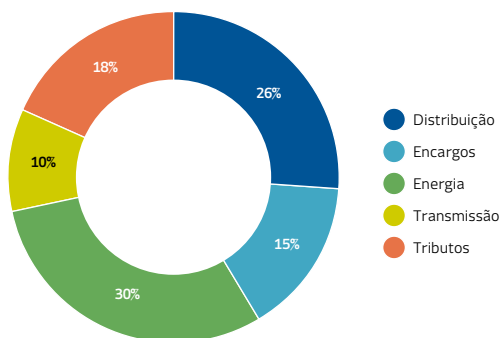
3 <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/jerson-kelman/2025/03/itaipu-nao-devolve-o-que-foi-cobrado-a-mais-do-consumidor.shtml>.

Em suma, há muitas distorções do setor elétrico brasileiro, requerendo inúmeros aprimoramentos, que demandariam análises muito além do que conseguimos retratar neste artigo. A seguir, optamos por detalhar melhor algumas das distorções supracitadas, bem como trazer algumas sugestões de propostas para mitigar seus efeitos, sem a pretensão de sermos exaustivos, dada a abrangência e complexidade do tema.

2. Composição das tarifas de energia elétrica – encargos crescentes

Nas faturas pagas pelos consumidores de energia elétrica, além dos custos relacionados diretamente à energia consumida, que englobam geração, transmissão e distribuição, há os encargos e os tributos, que juntos representam, em média, 33% das faturas, encargos com 15% e os tributos (PIS/COFINS e ICMS) com 18% (Figura 2).

Figura 2. Composição da tarifa de energia (média Brasil 2024/2025)



Fonte: ABRADEE.

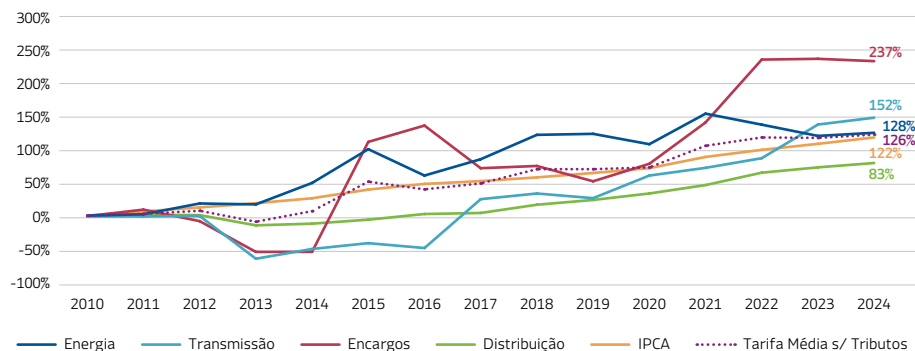
Ainda que a tributação das faturas de energia elétrica preocupe, gostaríamos de chamar atenção neste artigo particularmente para a parcela relacionada aos encargos setoriais, destinada ao custeio de políticas públicas através das tarifas. Esta parcela preocupa, tanto por seu peso na conta de luz dos brasileiros, cerca de 15% em média, como por sua evolução, com crescimento acelerado nos últimos anos.

Analisando especificamente as tarifas homologadas pela ANEEL⁴, de 2010 a 2024, o componente encargos foi o que mais cresceu (237%), a um ritmo duas vezes su-

4 Que não incluem os tributos (agregados às faturas no momento de sua emissão).

perior à inflação (IPCA). A parcela referente à distribuição, por sua vez, foi a única a crescer abaixo da inflação no período (83%), reflexo dos incentivos à eficiência estabelecidos na regulação da ANEEL⁵⁶. Já as parcelas de geração e transmissão cresceram ligeiramente acima do IPCA (Figura 3).

Figura 3. Evolução acumulada dos componentes tarifários e inflacionário (2010-2024)



Fonte: ABRADEE.

A expansão dos encargos tarifários merece destaque, pois é nesse componente que se inserem subsídios destinados a incentivar determinadas fontes de geração ou reduzir as tarifas de grupos específicos de consumidores, como a tarifa social. Os descontos aplicados nas faturas de usuários que adquirem energia de usinas solares ou utilizam eletricidade para irrigação agrícola também estão incluídos nessa parcela. Para viabilizar esses benefícios, é necessário elevar as tarifas dos demais consumidores, garantindo a adequada remuneração de toda a cadeia do setor elétrico — Geração, Transmissão e Distribuição — conforme os parâmetros estabelecidos pela regulação setorial.

De fato, o diagnóstico atual referente à evolução das tarifas de energia elétrica do país indica que sua variação superior à inflação decorre primordialmente da elevação cada vez mais acentuada dos subsídios repassados aos consumidores finais, consequência de diversas intervenções inseridas na legislação⁷. Assim, a desoneração tarifária passa necessariamente pela análise e pela busca por redução dos

5 De forma bastante resumida, a regulação vigente para a atividade de distribuição de energia elétrica baseia-se no modelo denominado “regulação por incentivos”, em que as empresas não repassam às tarifas seus custos reais, mas sim os custos considerados eficientes pela Agência Reguladora, ANEEL. Assim, as distribuidoras têm incentivos para reduções contínuas em seus custos, apropriando-se de parte dos ganhos de eficiência e repassando às tarifas, através de reduções delas, a outra parte.

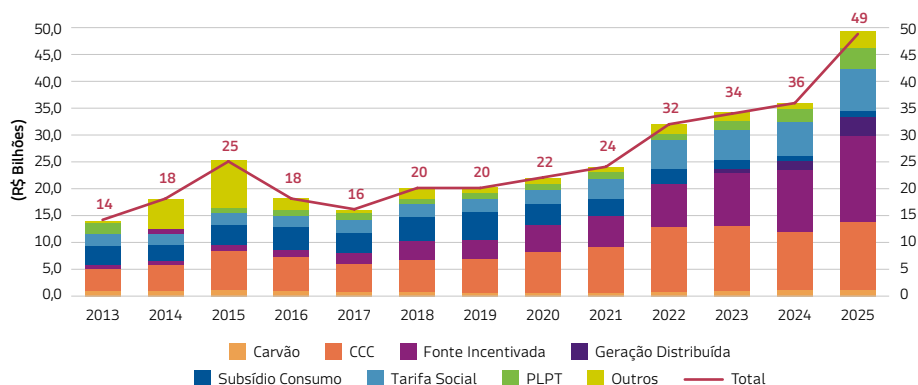
6 Agência Nacional de Energia Elétrica, que é uma autarquia em regime especial vinculada ao MME, que possui a função de regular o setor elétrico brasileiro.

7 Diferentemente dos demais componentes tarifários, os encargos setoriais são criados por leis aprovadas no Congresso Nacional, que buscam viabilizar a implantação de políticas públicas no Setor Elétrico Brasileiro.

subsídios carregados pelas tarifas, principalmente aqueles cuja permanência já não se justifica do ponto de vista econômico ou estratégico.

Esta análise requer avaliar a composição e a evolução da CDE (Conta de Desenvolvimento Energético), o principal item previsto na legislação para repassar às tarifas os subsídios tarifários, representando mais de 70% dos encargos. A CDE vem sendo expandida sucessivamente, tendo seu valor mais que triplicado desde 2013, crescimento que foi amplamente impulsionado pela expansão dos subsídios às fontes incentivadas, principalmente à geração de grande porte solar e eólica⁸, que aumentaram mais de 16 vezes no período (Figura 4). Com o avanço tecnológico, tais fontes tornaram-se progressivamente mais baratas e competitivas, favorecidas pela abundância de vento e sol no país, além da evolução tecnológica que reduziu seus custos ao longo dos anos. Apesar disso, os subsídios para essas fontes continuam sendo ampliados.

Figura 4. Evolução da CDE (2013-2025) em bilhões de reais



Fonte: Elaboração própria, com dados da ANEEL⁹.

Outro ponto que sempre chama atenção na composição da CDE refere-se à Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), que cobre os custos de geração de energia para atendimento aos Sistemas Isolados, localizados no norte do país. Observa-se que este custo cresceu mais de 200% entre 2013 e 2025, a despeito de diversas iniciativas no sentido de reduzi-la, interligando parte dos sistemas isolados às demais regiões do país.

Além da CDE, outros encargos e subsídios incidem nas tarifas, como o Encargo de Energia de Reserva (EER) e o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia

⁸ Consumidores e geradores de fontes incentivadas têm direito a descontos nas tarifas de uso dos sistemas de distribuição e transmissão (TUSD e TUST, respectivamente).

⁹ PLPT: Programa Luz para Todos, criado para impulsionar a universalização do acesso à energia elétrica.

(PROINFA)¹⁰. Juntos, estes dois encargos somaram R\$ 13 Bilhões em 2024.¹¹ Assim, somando-se CDE, PROINFA e EER, os encargos setoriais repassados diretamente às tarifas somaram cerca de R\$ 48 bilhões em 2024, com perspectiva de aumento em 2025, pois só a CDE deve ficar próxima a R\$ 50 bilhões, conforme seu valor orçado pela ANEEL.

3. Geração Distribuída

Além dos encargos tarifários, os subsídios à geração distribuída (MMGD¹²) somaram em 2024 R\$ 12 bilhões, conforme subsidiômetro da ANEEL¹³, sendo que apenas cerca de 10% foram explicitamente incluídos na CDE. O restante, cerca de R\$ 11 bilhões, foi incluído de forma diluída na formação das tarifas pagas pelos consumidores que não se beneficiam da geração distribuída.

Atualmente, a capacidade instalada de MMGD é de 43 gigawatts (GW), o que corresponde a 17% do parque gerador, a segunda fonte em termos de potência, atrás apenas das hidrelétricas. Esta fonte foi a que mais cresceu nos últimos anos, multiplicando por 8 vezes em pouco mais de 4 anos, um recorde nacional. Dentre os fatores que levaram a este cenário, vale citar a inovação de permitir ao consumidor gerar sua própria energia, a redução expressiva no custo da tecnologia e, principalmente, os subsídios associados.

Estes subsídios surgiram no Brasil em 2012 através de Resolução da ANEEL, na esteira da transição energética, buscando incentivar tecnologia ainda em evolução. Entretanto, acabou se estendendo muitíssimo além do necessário à luz da redução nos custos. Essa extensão se consolidou com a aprovação, em janeiro de 2022, da Lei 14.300, que, de forma resumida, trouxe como principal benefício a determinação de que, para as usinas existentes e que solicitaram acesso até janeiro de 2023, os subsídios permanecerão até 2045. Ou seja, para estas usinas, mesmo que a geração ocorra em momento e em local diferente do consumo, os beneficiados não pagarão nenhum custo de uso das redes elétricas, tampouco encargos tarifários, até 2045.

10 Programa de Incentivo às Fontes Alternativas, que foi criado em 2002 pela Lei nº 10.438/2002 com o objetivo de diversificar a matriz energética brasileira. Este programa foi criado antes dos incentivos às fontes alternativas hoje custeados pela CDE e consolidou-se através da contratação compulsória de energia proveniente de fontes Solar, Eólica e PCHs, principalmente, a preços superiores aos praticados no mercado para as demais fontes.

11 Conforme dados da ABRADEE.

12 Antes da Lei nº 14.300/2022, que instituiu o marco legal da MMGD no Brasil, os custos não arcados pelos consumidores com geração distribuída eram integralmente repassados de forma indireta às tarifas dos demais consumidores nos processos tarifários. Como os custos de distribuição são majoritariamente fixos, quando um consumidor com MMGD deixa de pagar por eles sobre a energia compensada, esses valores acabam sendo redistribuídos de forma implícita na tarifa da distribuidora local, resultando em aumento tarifário para os demais consumidores ou em redução de receita para a distribuidora.

13 <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/subsidiometro>.

Nesse contexto, a expansão da MMGD ampliou também os subsídios pagos pelos demais consumidores do país, conforme mencionado acima. Em 2025 a situação será ainda mais severa, pois até novembro os subsídios à MMGD somaram R\$ 15 bilhões¹⁴, o que anualizado levaria a um total superior a R\$ 16 bilhões¹⁵. Com efeito, a MMGD já é o maior subsídio do setor elétrico brasileiro.

Além dos subsídios que a ANEEL inclui no subsidiômetro, há aqueles implícitos, associados à formação de preços e tarifas pouco aderentes aos custos e benefícios imputados ao sistema por cada usuário. E o caso da MMGD é novamente um exemplo importante de mau desenho tarifário, pois, além de seus beneficiados não pagarem pelo uso das redes e pelos encargos tarifários, sendo estes custos repassados aos demais consumidores, eles acabam transferindo outros custos de forma indireta. Ou seja, por um desenho tarifário ineficiente, a expansão da MMGD causa custos ao sistema, que são repassados implicitamente aos demais usuários sem que seus beneficiados paguem por isso.

Além do fato da MMGD não pagar pelo uso das redes, que demandaria reformulação da estrutura tarifária atual, outro exemplo de ineficiência está associado à necessidade de introduzir nas tarifas da MMGD efeitos locais e temporais, pois estes não se fazem presentes hoje. Ainda, há o fato de que a MMGD ajuda a sobreofertar o sistema, principalmente durante o dia, quando as placas solares injetam energia nas redes. Assim, dado que, fisicamente e a cada instante, a geração de energia elétrica precisa ser igual à demanda, e que o ONS não consegue cortar placas de MMGD, pois estão conectadas às redes de distribuição, o operador precisa recorrer às usinas centralizadas, solar, eólica e hidrelétrica, cortando parte de sua geração¹⁶, impondo prejuízos de bilhões a estes geradores.

Aliás, o aumento da complexidade no planejamento e na operação também se configura como efeito colateral negativo da expansão acelerada da MMGD, reduzindo significativamente a flexibilidade que o ONS dispõe para manter a confiabilidade e o equilíbrio do sistema elétrico nas horas com maior insolação, quando a MMGD passa a ter peso relevante no suprimento do país. Como exemplo, no dia 10 de agosto deste ano, Dia dos Pais, o excesso de geração da MMGD, somado ao baixo consumo, quase levou o sistema a um colapso momentâneo¹⁷.

14 Conforme subsidiômetro da ANEEL.

15 Partindo da premissa de que o valor de novembro, R\$ 1,5 bilhão, se repetirá em dezembro.

16 É o chamado *curtailment* energético, no caso de solar e eólica, ou vertimento Turbinável, no caso de hidrelétrica.

17 Para maiores detalhes: <https://economia.uol.com.br/columnas/camila-maia/2025/09/22/por-que-a-energia-re-novavel-virou-risco-para-o-sistema-eletrico.htm>.

4. Futuro ainda mais desafiador

O diagnóstico de explosão de subsídios às renováveis, bem como de exaustão no modelo setorial, foi vislumbrado há vários anos pelos diversos stakeholders do setor elétrico, tendo sido objeto de intenso debate. O mais importante deles ocorreu em 2017¹⁸, em que foram propostos relevantes ajustes no modelo setorial, buscando também preparar o setor para a expansão sustentável do mercado livre, elevando sua competitividade. Passados oito anos, muito pouco de suas propostas foi implementado, o que ajudou a elevar substancialmente os custos desnecessários repassados às tarifas e os desafios que se impõem sobre o setor elétrico. Mas, se o passado e o presente trazem cenário extremamente desafiador, no futuro a expectativa é de que a situação se agrave ainda mais, pois as intervenções no setor elétrico brasileiro seguem bastante intensas.

O caso mais emblemático de intervenção é o art.1º da Lei 14.182/2021, que formalizou a capitalização da Eletrobras, famoso pelas emendas inseridas na tramitação do texto, que definiram volume, tipo de fontes e locais para usinas a serem contratadas fora do planejamento do setor. Por exemplo, este artigo determinou a contratação compulsória de volume expressivo de térmicas inflexíveis em regiões em que não há gás, potencialmente adicionando custos expressivos ao, já elevado, volume de encargos setoriais, através da energia de reserva. Desde a aprovação deste dispositivo¹⁹, outras iniciativas do Legislativo vêm ampliando as distorções alocativas, com grande prejuízo para os consumidores, principalmente de pequeno porte, impactando a produtividade da economia.

Nesta esteira, outro caso bastante relevante refere-se às emendas inseridas na Lei que regulamenta as Eólicas Offshore (Lei 15.097 de 2025), potencialmente trazendo enormes custos adicionais com itens alheios ao tema específico da geração eólica em alto mar. A despeito destas emendas terem sido vetadas pelo Presidente da República em janeiro deste ano, grande parte delas voltou à Lei, pois seus respectivos vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional.

Estas distorções, e muitas outras, decorrem da má governança do setor e, como consequência, da comunicação falha ao explicitar para a sociedade o real impacto negativo de tantos incentivos sobre a tarifa. Tal cenário vem se agravando com o aumento de intervenções, principalmente através do Legislativo, que buscam be-

18 Através da Consulta Pública 33, promovida pelo Ministério de Minas e Energia.

19 Que acabou sendo alterado pela lei de conversão da Medida Provisória 1.304, a Lei 15.269 de 2025.

nefícios específicos custeados de forma sistêmica, afastando cada vez mais o setor e o país da racionalidade econômica. São iniciativas que, além de criarem enormes distorções no sinal de preço e trazerem sobrecustos, comumente envolvem a invasão de competência sobre funções típicas do Executivo, como planejamento do setor, ou da ANEEL, buscando anular decisões da agência, substituir o regulador em suas funções, definir fontes em locais específicos, sem preocupação com custos ou infraestrutura, dentre outros.

Para evitar a manutenção do setor nesta espiral da morte, é preciso reconstruir sua governança, canalizando esforços coordenados de comunicação, buscando explicitar para a sociedade o real impacto de tantos subsídios sobre a tarifa, que elevam a injustiça tarifária e travam o desenvolvimento do país.

Em síntese, o Brasil dispõe de uma matriz elétrica de dimensões continentais, predominantemente renovável e considerada uma das mais vantajosas do mundo. Contudo, distorções no setor elétrico reduzem de forma significativa os benefícios dessa matriz para a competitividade nacional e para o estímulo ao crescimento econômico. O alto custo das tarifas de energia, que recai de maneira desproporcional sobre famílias e empresas, compromete o potencial de desenvolvimento baseado em uma fonte limpa, acessível e competitiva. Assim, o país corre o risco de privar as futuras gerações da qualidade de vida proporcionada por sua matriz elétrica privilegiada, optando, em contrapartida, por uma transição energética mais onerosa e regressiva.

5. Proposta de Aprimoramento

No intuito de fomentar um ambiente competitivo, que prime pela busca da eficiência, atraindo investimentos para o Setor Elétrico Brasileiro (SEB), apresentamos nesta seção um breve resumo de algumas propostas de aprimoramento para mitigar os efeitos das distorções mencionadas ao longo deste artigo. Não temos a pretensão de esgotar o tema, já que o arcabouço legal e regulatório do SEB demanda inúmeros avanços, muito deles de elevada complexidade, que requerem muitos outros autores e artigos, capazes de detalhar cada um dos pontos aqui listados e vários outros.

Vale destacar ainda que muitas das propostas aqui listadas já vêm sendo debatidas há bastante tempo e constam, em sua maioria, de estudos e publicações de acesso público. Além disso, trazendo fatos bastante relevantes e atualizados para este

artigo, ressaltamos que a recém sancionada Lei 15.269, de novembro de 2025²⁰, acabou incluindo dispositivos diretamente relacionados com parte das propostas, conforme ressaltado em alguns dos itens a seguir. Cabe ressaltar, finalmente, que, mesmo os pontos que já vieram na Lei 15.269 requerem detalhamento infralegal, o que exigirá muitas discussões regulatórias ao longo de 2026.

- **FORTALECER AS INSTITUIÇÕES DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO, REFORÇANDO A CONFIANÇA E A PREVISIBILIDADE POR MEIO DE ESTRUTURA INSTITUCIONAL SÓLIDA E COORDENADA**

O equilíbrio do SEB exige instituições autônomas, sustentáveis financeiramente e tecnicamente capacitadas para tomar decisões baseadas em critérios técnicos e econômicos. Para isso, é essencial fortalecer o papel de órgãos como Ministério de Minas e Energia (MME), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), garantindo-lhes independência e estabilidade orçamentária.

O MME deve atuar como órgão estratégico da política energética, com visão de longo prazo e estratégica, livre de pressões políticas e eleitorais, priorizando previsibilidade e segurança regulatória. A EPE precisa ampliar sua capacidade técnica para apoiar o planejamento do setor, por meio de modelagem, análise de dados e cenários.

A ANEEL deve ter sua autonomia protegida, com recursos estáveis e garantias institucionais para exercer suas funções regulatórias, incluindo definição de tarifas com critérios técnicos e transparentes. Também é essencial a aplicação de Análise de Impacto Regulatório (AIR), conforme o Decreto nº 10.411/2020.

No campo legislativo, recomenda-se incluir a Análise de Impacto Econômico e Social nos projetos de lei sobre política tarifária, a ser realizada pelas consultorias do Senado e da Câmara.

Em síntese, políticas energéticas devem seguir diretrizes estratégicas de longo prazo, promovendo previsibilidade, eficiência e tarifas justas. O fortalecimento das instituições do setor é fundamental para a sustentabilidade do SEB.

20 Decorrente da conversão em lei da Medida Provisória 1.304.

- **REVISITAR AS REGRAS VIGENTES PARA A CCC, BUSCANDO CAMINHOS LEGAIS E INFRALEGAIS PARA RACIONALIZAR SEU CUSTEIO**

No orçamento da CDE de 2025, a CCC aparece como o segundo maior item, estimado para custar R\$ 12,5 bilhões neste ano. Este custo histórico do SEB, criado para cobrir a contratação de energia e potência para atendimento aos Sistemas Isolados, cresceu 150% entre 2017 e 2025, a despeito de diversas iniciativas no sentido de reduzi-la, interligando parte relevante dos sistemas isolados com recursos advindos das tarifas²¹.

Outro ponto importante está associado às diversas iniciativas para fiscalizar os custos da compra dos combustíveis fósseis para atender às usinas custeadas pela CCC, tanto no sentido de eliminar desvios, como no sentido de buscar maior eficiência no processo. Por exemplo, há diversas análises do TCU (Tribunal de Contas da União), que monitora periodicamente as despesas da CCC, indicando a necessidade de correções e aprimoramentos. Dentre as principais questões levantadas pelo TCU, estão: (i) o fato de a aquisição do combustível para as térmicas não advir de processo competitivo (leilões); (ii) o custo unitário do combustível estar muito acima da média nacional; (iii) possíveis desvios no uso do combustível; (iv) a ineficiência e obsolescências das térmicas custeadas pela CCC; (v) o alto nível de perdas associado à geração termelétrica nos sistemas isolados²². Tais iniciativas, por sua vez, não trouxeram resultados relevantes até o momento.

Em suma, apesar de parecer que o encargo deveria ser reduzido — por sua natureza de custear combustíveis fósseis em Sistemas Isolados —, a complexidade das regras que regem a CCC mantém seus custos elevados e crescentes. Tal fato sinaliza a necessidade de fiscalização eficaz, evitando desvios de recursos e ineficiências, bem como de revisão profunda das regras vigentes, com ênfase na interligação efetiva dos sistemas isolados ou na substituição das ineficientes usinas existentes por arranjos que combinem fontes renováveis com outras soluções menos custosas, incluindo armazenamento.

21 Para maiores detalhes: <https://valor.globo.com/opiniao/edvaldo-santana/coluna/charlatanismo-eletrico-e-transicao-injusta.ghtml>.

22 Para maiores detalhes: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3143/tde-13022025-095217/publico/GustavoGoncalvesBorgesCorr24.pdf>.

- **MODERNIZAR AS TARIFAS AOS CONSUMIDORES FINAIS, PRINCIPALMENTE DE BAIXA TENSÃO²³**

De forma geral, a modernização da estrutura tarifária é essencial para promover eficiência no consumo e alocação de custos. Esse ponto torna-se ainda mais relevante para os consumidores de baixa tensão, de pequeno porte, ou os beneficiados pela MMGD, cujas tarifas não incluem qualquer cobrança fixa pelo uso da infraestrutura de redes, sinal temporal ou locacional, a despeito do custo do serviço prestado variar sensivelmente, dependendo da hora do dia, ou da região de conexão às redes elétricas. Tais aperfeiçoamentos tarifários aos consumidores de baixa tensão já ocorreram em todos os países que avançaram em sua regulação há mais de uma década.

Além disso, algo que também se desenvolveu em outros países, a modernização tarifária aos consumidores de baixa tensão envolve avanços regulatórios e tecnológicos, como a adoção de medidores inteligentes, que permitem tarifas mais dinâmicas e sinais econômicos mais eficientes. Para o sucesso dessas iniciativas, é crucial garantir ampla participação social, agilidade e coordenação regulatória, evitando entraves que comprometam a modernização do setor elétrico.

- **LIMITAR OS SUBSÍDIOS EXISTENTES À MMGD, REVENDO O ARCABOUÇO LEGAL VIGENTE²⁴**

A MMGD cresce de forma exponencial no Brasil. Em pouco mais de quatro anos, sua capacidade instalada se multiplicou por oito, de longe a maior expansão já registrada no setor elétrico brasileiro. Esse avanço foi impulsionado por taxas de retorno elevadíssimas, que chegam a ultrapassar 50% ao ano, segundo a EPE. Tais retornos resultam principalmente da combinação de dois fatores: a expressiva redução no preço dos equipamentos (queda de 80% em uma década) e a concessão de generosos subsídios tarifários (principalmente associados à isenção no pagamento dos custos das redes, mesmo quando a geração ocorre em local ou horário distinto do consumo).

Esse processo, contudo, tem gerado efeitos colaterais negativos para o país. Além dos subsídios - que são custeados pelos demais consumidores (principalmente de menor porte e, muitas vezes, menor renda) e devem ultrapassar R\$ 16 bilhões

23 Para maiores detalhes: <https://energyalliance.org/wp-content/uploads/2025/05/PT-05.05.2025-Caminhos-pa-ra-a-Justica-Tarifaria-no-Setor-Eletrico-Brasileiro.pdf>

24 <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5117055>.

em 2025 (o maior subsídio do setor elétrico brasileiro) -, há ainda prejuízos bilionários aos demais agentes de geração, decorrentes dos cortes impostos pelo ONS quando a oferta de energia supera a demanda. Soma-se a isso o risco concreto à confiabilidade física do sistema elétrico, em razão da significativa redução da flexibilidade operacional nas horas de maior geração solar.

Assim, mantido o ritmo atual de expansão da MMGD, consolidam-se riscos relevantes à sustentabilidade do setor elétrico sob os aspectos econômico, social e físico. Torna-se, portanto, urgente aprimorar o regramento brasileiro, estabelecido pela Lei 14.300/22, antecipando a redução dos subsídios e isenções nela previstos para a MMGD, que, em sua maioria, se estendem até 2045.

Importante destacar que a antecipação proposta preserva a segurança jurídica, pois preserva a expectativa de rentabilidade dos empreendedores de MMGD. Dessa forma, abre-se espaço para aperfeiçoar a regulação vigente, seja pela redução no prazo dos subsídios, seja pela aplicação de tarifas que refletem melhor os custos efetivamente gerados pela MMGD ao sistema elétrico, tornando o sinal econômico mais adequado e equilibrado (com parcelas fixas para cobertura dos custos das redes, bem como sinal temporal e locacional, por exemplo).

- **EFETIVAR A PREVISÃO DO FIM DOS SUBSÍDIOS À GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA A CARVÃO MINERAL²⁵**

O maior combustível emissor de GEE no mundo é o carvão mineral, representando cerca de 40% das emissões, com impactos negativos também na qualidade do ar perto da fonte emissora, na saúde pública em geral, e na dos mineradores em particular. Por isso, a redução ou eliminação das atividades econômicas associadas ao carvão, sobretudo a produção de eletricidade, vem sendo perseguida por diversos países.

No caso do Brasil, esta tarefa deveria ser fácil porque as fontes renováveis já respondem por cerca de 90% da produção de eletricidade nacional – um anseio e meta distantes para a grande maioria dos demais países. Já o carvão responde por menos de 3% da matriz elétrica nacional, sendo que três usinas deixariam de ter contratos a partir de 2024 (Candiota III e Figueira, no Rio Grande do Sul, e Jorge Lacerda, a maior delas, em Santa Catarina).

25 Para maiores detalhes: <https://brasilenergia.com.br/energia/a-quem-interessa-estender-subsidios-as-usinas-a-carvao-no-pais>.

Por óbvio, o término dos contratos se configuraria como excelente oportunidade para o país. Além dos benefícios climáticos e à saúde pública, a medida reduz a pegada de carbono dos produtos fabricados no Brasil e exportados ao mundo, o que pode ter benefícios econômicos adicionais. Além disso, como os subsídios às usinas a carvão são custeados pelas tarifas de todos os consumidores do país, o término dos contratos representaria uma redução das tarifas finais de todos os consumidores do país.

Entretanto, a legislação e regulação brasileira estão caminhando em direção contrária. Além da Lei 14.299, de 2022, ter determinado a extensão do contrato da Usina Jorge Lacerda, através de subsídios tarifários, a Lei 15.269 fez algo similar, com o potencial de abarcar as usinas do Rio Grande do Sul, subsidiando sua operação através de custos superiores a R\$ 1 bilhão por ano nas tarifas até 2040. Além disso, o MME inseriu a possibilidade de reconstrução de usinas a carvão no próximo leilão de reserva de capacidade (LRCAP), previsto para 2026, cujo custeio se dará, também, através de encargos tarifários.

Eliminar os subsídios às usinas a carvão permitiria avançar rumo a um futuro competitivo e ambientalmente responsável, sem sobrecarregar os consumidores. Infelizmente, o Brasil está escolhendo direção oposta neste caso específico.

- **EQUILIBRAR OS CUSTOS DO SISTEMA ENTRE MERCADO LIVRE E REGULADO, VISANDO REDUZIR AS DISTORÇÕES ALOCATIVAS ATUAIS E A EXPANSÃO SUSTENTÁVEL DO AMBIENTE LIVRE²⁶**

É fundamental buscar uma alocação mais equitativa dos custos entre os usuários do sistema elétrico, principalmente considerando que há atualmente uma alocação assimétrica sobre os consumidores cativos, comumente de menor porte. Para tal, é necessário revisar o arcabouço regulatório vigente, eliminando distorções e reduzindo transferências ineficientes.

Entre as medidas necessárias, destacam-se:

1. Reduzir os subsídios à autoprodução por equiparação;
2. Rever a alocação de custos de usinas, como Angra 1 e 2, compartilhando-os também com o mercado livre (ACL);

26 Para maiores detalhes: <https://energyalliance.org/wp-content/uploads/2025/05/PT-05.05.2025-Caminhos-para-a-Justica-Tarifaria-no-Setor-Eletrico-Brasileiro.pdf>

3. Redistribuir os custos de sobrecontratação decorrentes da migração para o ACL e MMGD;
4. Ajustar o critério de rateio da CDE conforme o nível de tensão;
5. Melhorar a gestão dos contratos do mercado regulado (ACR).

Da lista acima, cabe ressaltar que apenas o item 5 segue pendente de implementação na legislação. Os itens 1, 3 e 4 acabaram sendo inseridos na Lei 15.269. Já o item 2 consta da Lei 15.235, também sancionada recentemente, em setembro de 2025, decorrente da conversão da Medida Provisória 1.300, cujo foco principal acabou sendo alterações nos descontos oferecidos pela Tarifa Social²⁷.

- **PROMOVER MEDIDAS QUE LIMITEM OS SUBSÍDIOS CUSTEADOS PELA CDE**

O custeio de políticas públicas através das tarifas de energia elétrica, que tem como principal instrumento a CDE, é muito prejudicial ao setor elétrico e ao país, pois, além de distorcer o sinal de preço, funciona como uma espécie de “tributo regressivo”, com relação inversa ao nível de renda do consumidor, onerando proporcionalmente mais aqueles de menor poder aquisitivo. Outro ponto muito negativo neste processo está associado ao fato de não ter havido qualquer limite para o valor dos itens que vêm sendo repassado às tarifas através da CDE.

Com efeito, a CDE vem sendo expandida sucessivamente, tendo seu valor mais que triplicado desde 2013, atingindo R\$ 50 bilhões em 2025. Assim, independente da imprescindível necessidade de revisão dos itens que compõem a CDE, buscando formas estruturais de reduzi-los, o estabelecimento de um teto para seu valor global pode ser uma medida transitória que mitigue os impactos tarifários no curto prazo. Esta proposta vem sendo estudada no setor elétrico há algum tempo e acabou entrando no texto final da Lei 15.269. De acordo com a exposição de motivos do dispositivo sobre a CDE, a “medida representa um passo crucial para conter a escalada dos seus custos e, consequentemente, o impacto nas tarifas”.

Assim, segundo a nova lei, o valor de determinados itens da CDE (principalmente Fonte Incentivada, Carvão e parte dos subsídios à MMGD), ficará limitado aos seus respectivos montantes de 2025. Já os demais itens (principalmente Tarifa Social, CCC e Universalização), seguirão sem limitação no repasse às tarifas em anos futuros.

27 Para maiores detalhes: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/09/camara-aprova-mp-da-tarifa-social-no-ultimo-dia-do-prazo-e-texto-vai-para-o-senado.shtml>

Entendemos que há mérito na alteração legal, pois, como mencionado, o teto pode ser uma medida transitória que mitigue os impactos tarifários no curto prazo. Por sua vez, segue uma preocupação com relação à ausência de qualquer limite ao valor referente à CCC, que já supera R\$ 12 bilhões. Este fato reforça ainda mais a proposta de “Revisitar as regras vigentes para a CCC” supracitada.

Finalmente, com relação a medidas que visam reduzir a CDE, cabe mencionar outro item que também entrou no texto final da Lei 15.269, relacionado especificamente aos subsídios às fontes incentivadas. Conforme o novo texto legal, tais subsídios ficarão restritos aos consumidores que já tenham migrado para o mercado livre até 25/11/2025. Ainda que não consiga reduzir o valor destes subsídios atualmente repassado às tarifas, esta medida ajuda a mitigar aumentos futuros da CDE e é bem-vinda para o setor, a nosso ver.

- **EVITAR SOBRECUSTOS COBERTOS PELAS TARIFAS DE ITAIPU, SEM RELAÇÃO COM O SERVIÇO PRESTADO PELA USINA**

Com a quitação da dívida da Usina Itaipu Binacional em 2023, paga pelos consumidores brasileiros por 50 anos, era esperado que os seus custos se reduzissem significativamente, na mesma proporção da redução da dívida (cujo serviço era próximo a US\$ 2 bilhões ao ano). No entanto, Brasil e Paraguai mantiveram os custos da usina elevados para financiar despesas socioambientais, absolutamente alheias à geração de energia elétrica.

Assim, o orçamento previsto para tais despesas cresceu significativamente a partir de 2023, somando, desde 2024, valores próximos a US\$ 1,2 bilhão. Destes, US\$ 750 milhões se destinam a investimentos no Paraguai e US\$ 450 milhões²⁸ a investimentos no Brasil. E, como a tarifa, pelo tratado vigente, deve refletir os custos do serviço prestado pela usina, considerando que o Brasil paga por cerca de 80% dos custos da usina, o consumidor brasileiro vem arcando com cerca de US\$ 800 milhões por ano para este custeio, elevando o preço da energia que comprem de Itaipu em cerca de 35%.

Ou seja, se o preço da energia de Itaipu refletisse apenas os custos associados à geração da usina, os pequenos consumidores das regiões Sul, Sudeste e Centro-

28 Em tese, os valores investidos deveriam ser rateados igualmente entre os dois países. Mas, como o governo brasileiro estabeleceu a redução da parcela do país, com respectiva redução do valor repassado às tarifas em US\$ 300 milhões, chamado “cashback”, os valores dos investimentos destinados ao Brasil ficaram próximos a US\$ 450 milhões.

-Oeste, que comprem esta energia, estariam pagando 35% a menos, evitando despesas anuais de US\$ 800 milhões, ou cerca de R\$ 4,2 bilhões.

Há diversos questionamentos a este respeito e estudos que indicam que a inclusão nas tarifas destas despesas alheias à geração da energia estaria em desacordo com o que diz o Tratado de Itaipu, ou demandaria autorização do Congresso Nacional²⁹. Em nossa visão, eliminar os sobrecustos cobertos pelas tarifas de Itaipu, sem relação com o serviço prestado pela usina, é um dos pontos importantes na modernização do SEB.

- **MODERNIZAR OS MODELOS DE PRECIFICAÇÃO DO MERCADO DE CURTO PRAZO, VISANDO ELEVAR A ADERÊNCIA AOS CUSTOS REAIS DE OPERAÇÃO DO SISTEMA**

O despacho da geração de energia no Brasil passou a ser definido, desde o fim dos anos 1990, com base em custos de produção auditados, em razão da predominância hidrelétrica e da necessidade de otimizar o uso dos reservatórios. Nesse modelo, o ONS calcula centralizadamente os custos de oportunidade da água, que servem de referência para o Preço de Liquidação das Diferenças (PLD), valor usado para as transações de curto prazo na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). Desde 2021, o PLD passou a ser calculado em base horária diária.

A modernização do setor tem avançado buscando aprimorar metodologias e programas computacionais. Apesar dos avanços, persistem desafios: a complexidade da operação hidrotérmica, a gestão do risco hidrológico, o crescimento das fontes intermitentes e da geração distribuída. Para enfrentá-los, diversas instituições e estudiosos do setor vêm se debruçando sobre o tema e produzido propostas de aprimoramentos mais profundos, que ainda carecem de implementação. De fato, este é um dos principais pontos de aprimoramento setorial que requer detalhamento muito além do que conseguimos colocar neste artigo.

Dentre as iniciativas em curso, uma das mais relevantes em curso é o Projeto Meta II, iniciativa da CCEE em parceria com o Banco Mundial, no intuito de fazer um diagnóstico profundo do mecanismo atual de formação de preços e elaborar propostas de melhoria³⁰.

29 Para maiores detalhes: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/09/16/consultoria-do-congresso-aponta-ilegalidade-em-gastos-bilionrios-de-itaipu-sem-aval-do-legislativo.ghtml>.

30 Para maiores informações, segue a página do projeto com os relatórios publicados: <https://www.meta2formacao-depreco.com.br/produtos>.

Oportunidades para o Brasil na transição energética

Clarissa Lins, Guilherme Ferreira e Bernardo Corrêa¹

1. Introdução

Em 2023, as emissões globais de gases de efeito estufa (GEE) ultrapassaram 57 GtCO₂e², reduzindo o orçamento de carbono disponível para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C – nível crítico para conter os efeitos mais severos das mudanças climáticas – para cerca de 130 GtCO₂e. Considerando a atual trajetória de emissões, tal orçamento seria esgotado até 2028³. Como consequência, os custos econômicos de eventos climáticos extremos ultrapassaram US\$ 348 bi em 2024, dos quais 60% não foram segurados⁴.

Globalmente, o setor energético é responsável por cerca de 68% do total de emissões de GEE⁵. Tais emissões são atribuídas à queima de combustíveis fósseis, que respondem por 80% da matriz energética global e 59% da matriz elétrica⁶. Assim, torna-se evidente que a transição de um sistema baseado em combustíveis fósseis para outro fundamentado em fontes de baixo carbono constitui um processo inescapável para mitigar os impactos das mudanças climáticas.

As emissões brasileiras de GEE apresentam um perfil distinto em relação ao padrão global. Em 2023, o total de emissões brasileiras foi de 2,3 GtCO₂e. As emissões associadas à energia somaram 0,4 GtCO₂e (18%), enquanto as maiores parcelas

1 Os autores agradecem o apoio de Maria Luiza Miraglia, estagiária da Catavento, pela apoio na elaboração deste artigo.

2 UNEP. Emissions Gap Report. 2024

3 Piers M. Forster et al. Indicators of Global Climate Change 2024: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence. 2025

4 AON. Climate and Catastrophe Insights Report. 2025

5 UNEP. Emissions Gap Report. 2024

6 IEA. Global Energy Review. 2025

vieram do uso da terra, com 1 GtCO₂e (46%) e da agropecuária, com 0,6 GtCO₂e (28%)⁷. Este cenário confere maior relevância ao tema do uso do solo no combate à mudança do clima no Brasil, ainda que seja igualmente necessário acompanhar a trajetória presente e futura da produção e do consumo de energia.

Na oferta de energia, o Brasil ocupa uma posição privilegiada. O país dispõe de um sistema caracterizado pela alta renovabilidade da matriz e diversificação de fontes, condições que lhe permitem avançar na transição energética ao mesmo tempo em que asseguram níveis satisfatórios de segurança de suprimento. Em 2024, cerca de 51% da oferta total de energia no país foi proveniente de fontes de baixo carbono (renováveis e nuclear), enquanto a outra metade teve origem em fontes fósseis⁸. No setor elétrico, a participação de fontes de baixo carbono é ainda mais expressiva, totalizando 89%, com apenas 11% provenientes de fósseis⁹.

Dois dos principais fatores que permitem ao país beneficiar-se de um sistema energético de menor intensidade de carbono são a bioenergia, que responde por 33% da oferta total de energia, e a geração hidrelétrica, que representa 55% da geração de eletricidade nacional¹⁰. Nos últimos anos, a expansão das fontes solar e eólica merece destaque, apoiada por estímulos regulatórios e por sua crescente competitividade. Com efeito, a competitividade na geração eólica pode ser ilustrada pelo elevado fator de capacidade¹¹ (53% em comparação com a média global de 34%) e pelo baixo custo nivelado de geração de eletricidade (LCOE, 12% menor do que a média global)¹².

Em paralelo, o país também se destaca na produção de óleo e gás (O&G). Nos últimos 10 anos, a produção nacional aumentou 38%, alcançando 3,4 milhões de barris por dia (mb/d) em 2024¹³, concentrada majoritariamente na região do pré-sal (77%)¹⁴. Em 2024, o Brasil foi o 8º maior produtor global, à frente de países como os Emirados Árabes Unidos (3,3 mb/d) e a Noruega (1,6 mb/d)¹⁵. O crescimento da atividade de O&G no país é pautado por sua competitividade, tanto em termos de custo

7 SEEG. Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil. 2024

8 EPE. Balanço Energético Nacional. 2025

9 EPE. Balanço Energético Nacional. 2025

10 EPE. EPE. Balanço Energético Nacional. 2025

11 Fator de capacidade: relação entre a energia elétrica efetivamente produzida por uma unidade geradora em um determinado período de tempo e a energia elétrica que poderia ter sido produzida se tivesse operado em potência máxima contínua durante o mesmo período. Fonte: EIA. Glossary – Capacity Factor. 2025

12 IRENA. Renewable Power Generation Costs. 2025

13 Energy Institute. Statistical Review of World Energy. 2025

14 ANP. Anuário Estatístico de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. 2025

15 Energy Institute. Statistical Review of World Energy. 2025

(*breakeven* médio de cerca de US\$ 40 por barril)¹⁶, quanto em relação às emissões por barril (22% abaixo da média global)¹⁷.

Sob a ótica da demanda, por sua vez, o Brasil apresenta vantagens importantes, mas também vulnerabilidades. O consumo de energia é concentrado em dois principais setores, os de transporte e indústria, que representam 33% e 32% do uso total, respectivamente¹⁸. O consumo remanescente se distribui em segmentos como residencial (11%), geração de energia (9%) e agropecuária (5%)¹⁹.

No setor de transportes, cabe destacar a utilização de biocombustíveis, notadamente no transporte leve. Tais fontes respondem por 25% do consumo energético do setor, sendo 19% etanol e 6% biodiesel²⁰. Nos últimos anos, a eletrificação tem conquistado espaço (cerca de 7% das vendas em 2024), impulsionada pela rápida expansão de veículos leves importados da China, tendência observada em grande parte dos países emergentes²¹. Dito isto, o setor ainda depende fortemente de derivados de petróleo, os quais respondem por 74% do consumo final de energia, em grande parte devido ao uso intensivo de diesel (43%) no transporte pesado²². Assim, cabe progredir na eletrificação da mobilidade e no uso de combustíveis sustentáveis, inclusive biocombustíveis, especialmente no transporte pesado.

O setor industrial nacional também apresenta uma alta penetração de renováveis, com cerca de 64% do consumo atendido por tais fontes, sendo 43% pela bioenergia²³. Avançar ainda mais nas rotas de descarbonização requer enfrentar desafios tecnológicos e de competitividade, sobretudo em segmentos de difícil abatimento, como cimento, aço e petroquímica, que dependem do desenvolvimento e da adoção de tecnologias ainda emergentes, tais como combustíveis sustentáveis, captura e armazenamento de carbono ou hidrogênio verde.

Sob essa perspectiva, o presente artigo busca identificar as principais oportunidades para o Brasil no contexto da transição energética e os caminhos para concretizá-las, considerando suas particularidades.

16 S&P. Global crude oil cost curve shows 90% of projects through 2040 breaking even below \$50/bbl. 2021

17 IEA. The Oil and Gas Industry in Net Zero Transitions. 2023

18 EPE. Balanço Energético Nacional. 2025

19 EPE. Balanço Energético Nacional. 2025

20 EPE. Balanço Energético Nacional. 2025

21 IEA. Global EV Outlook. 2025

22 EPE. Balanço Energético Nacional. 2025

23 EPE. Balanço Energético Nacional. 2025

2. Oportunidades para o setor energético brasileiro – caminhos para aproveitá-las

Segundo a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o setor de energia deve manter seu perfil diversificado e com renovabilidade no horizonte decenal.

As projeções indicam que, até 2034, a demanda total de energia deverá crescer 25%, enquanto o consumo de eletricidade apresentará expansão ainda mais acelerada, da ordem de 37%, destacando a tendência de eletrificação. No mesmo período, a participação de fontes de baixo carbono deve permanecer relativamente estável, representando 51% da matriz energética (ante 51% em 2024) e 86% da matriz elétrica (ante 89% em 2024)²⁴. Paralelamente, a produção de petróleo deve crescer cerca de 30% para 4,4 mb/d, atingindo um pico de 5,3 mb/d em 2030²⁵.

Os diferenciais competitivos do país, como a elevada participação de renováveis na matriz elétrica e a diversidade de recursos energéticos, oferecem condições privilegiadas para atravessar a transição energética em curso.

Entretanto, para consolidar esse potencial, é necessário implementar medidas que convertam tais vantagens em um sistema energético seguro, resiliente, progressivamente descarbonizado e alinhado às principais tendências globais.

2.1 Estabelecimento de visão de longo prazo para o setor energético, contemplando nossa diversidade energética

O setor energético global atravessa um período de profundas transformações, impulsionadas por dinâmicas geopolíticas, avanços tecnológicos e mudanças nas preferências de consumo. Neste contexto, torna-se ainda mais relevante a construção de uma visão de longo prazo para o setor energético nacional, que esteja alinhada tanto aos objetivos climáticos do país quanto às suas vocações energéticas. Essa visão deve orientar a formulação de políticas públicas e as estratégias do setor privado, assegurando maior estabilidade, previsibilidade e transparência para todos os agentes envolvidos.

A ausência de uma visão clara e acordada entre os diferentes atores intensifica os dilemas de curto prazo e amplia a incerteza no setor energético. Esse desafio manifesta-se, por exemplo, nas discussões sobre o licenciamento da

24 EPE. Plano Decenal de Expansão de Energia 2034. 2024

25 EPE. Plano Decenal de Expansão de Energia 2034. 2024

exploração de petróleo na Margem Equatorial. Estas evidenciam as tensões entre o posicionamento internacional do país na agenda de clima, a exploração de novas fronteiras e oportunidades de desenvolvimento econômico nacional e regional.

Neste contexto, recomenda-se:

- **DESENVOLVER UMA VISÃO DE ESTADO SOBRE O MIX ENERGÉTICO DAS PRÓXIMAS DÉCADAS**, de forma alinhada aos objetivos climáticos e socioeconômicos do país. Essa visão deve ser construída a partir da identificação dos atributos-chave almejados para o setor, como diversidade de fontes, segurança energética, acessibilidade e resiliência, além de compreensão sobre os diferentes caminhos possíveis, seus *trade-offs* e dilemas;
- **ROBUSTECER A CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO DO SETOR** por meio do fortalecimento institucional e da utilização de ferramentas como análise de cenários. O planejamento deve adotar uma abordagem multidimensional, integrando variáveis climáticas, energéticas e socioeconômicas, de modo a fornecer aos formuladores de políticas e à sociedade brasileira informações robustas para decisões estratégicas;
- **ENGAJAR DE FORMA CONTÍNUA ATORES DIVERSOS**, incluindo representantes do setor público, privado, terceiro setor e academia. Diante das rápidas e constantes transformações, é fundamental promover um diálogo transparente e fortalecer a escuta ativa, a fim de incorporar as diferentes perspectivas dos atores impactados pelas mudanças.

2.2 Promoção de um ambiente de negócios atraente para investimentos privados em energia

Em um contexto de demanda crescente por energia, é essencial alavancar investimentos na transição energética. A capacidade do país de mobilizar recursos depende de um ambiente de negócios competitivo, caracterizado por estabilidade regulatória, segurança jurídica e transparência no processo de tomada de decisões. Esse contexto proporciona previsibilidade aos investidores e reduz riscos nas decisões de longo prazo, fatores determinantes para atrair fluxos de capital, especialmente privados, diante das restrições fiscais do Estado.

Além disso, a crescente competição global por recursos voltados à transição energética reforça a necessidade de um ambiente de negócios atraente. Ao estabelecer regras claras, confiáveis e alinhadas às melhores práticas internacionais, o país fortalece sua posição no cenário global e aumenta a probabilidade de que os investimentos sejam efetivamente direcionados, contribuindo para viabilizar maior segurança, resiliência e descarbonização do setor.

Neste contexto, recomenda-se:

- **RECONHECER A IMPORTÂNCIA E INFLUÊNCIA DE UM AMBIENTE MACROECONÔMICO ESTÁVEL** na atração de recursos de longo prazo, no custo de capital e na financiabilidade de projetos desenvolvidos domesticamente;
- **GARANTIR UM CONTEXTO REGULATÓRIO PREVISÍVEL, BASEADO EM REGRAS CLARAS E NA INDEPENDÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS, NO CLARO DELINEAMENTO DE MANDATOS E NO FORTALECIMENTO DE SUA CAPACIDADE INSTITUCIONAL.** Também é fundamental conferir previsibilidade, eficiência e transparência aos processos de licenciamento ambiental;
- **ASSEGURAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ALINHADAS À VISÃO DE LONGO PRAZO E AO PLANEJAMENTO DO SETOR,** tais como a Lei Combustível do Futuro²⁶ ou o Plano Nacional de Hidrogênio²⁷. A regulamentação da legislação deve contribuir para prover os corretos sinais de mercado, incentivando investimentos e o desenvolvimento competitivo de cadeias de valor;
- **CRIAR CONDIÇÕES EQUILIBRADAS DE COMPETIÇÃO ENTRE AS DIFERENTES SOLUÇÕES ENERGÉTICAS.** Para isso, é necessário revisar subsídios ineficientes, tanto no setor elétrico quanto para combustíveis fósseis, avançar na regulamentação do mercado de carbono nacional e participar de processos multilaterais de padronização da contabilidade de carbono, valorizando o diferencial dos produtos brasileiros;

26 Lei Combustível do Futuro (Lei 14.993/2024): sancionada em 8 de outubro de 2024, tem como objetivo promover a mobilidade de baixo carbono. Entre as principais iniciativas, cria programas nacionais de diesel verde, de combustível sustentável para aviação e de biometano, além de aumentar a mistura de etanol e biodiesel à gasolina e diesel, respectivamente. Adicionalmente, institui o marco regulatório para a captura e estocagem de carbono. Fonte: Câmara dos Deputados. Entra em vigor a “Lei do Combustível do Futuro”. 2024.

27 Política Nacional de Hidrogênio de Baixo Carbono: por meio da Lei 14.948, sancionada em 02 de agosto de 2024, foram instituídos o marco legal e a Política Nacional de Hidrogênio de Baixo Carbono, cujos objetivos principais são incentivar as diversas rotas de produção, promover o desenvolvimento das cadeias produtivas e atrair investimentos nacionais e internacionais em sua produção e infraestrutura. Fonte: MME. Programa Nacional de Hidrogênio. 2025; MF. Brasil fortalece desenvolvimento sustentável com o novo marco legal do hidrogênio de baixo carbono. 2024.

- **DIVERSIFICAR AS FONTES DE FINANCIAMENTO, TANTO VIA MERCADO INTERNACIONAL** por meio de iniciativas de *blended finance*²⁸ e de capital concessionário²⁹ (ex.: Climate Investment Funds), **quanto fortalecendo fontes domésticas**. Um mercado de capital doméstico robusto é alavanca importante para atrair recursos internacionais. Adicionalmente, mecanismos que visem reduzir alguns riscos associados, por exemplo, ao descasamento cambial (como o EcoInvest), ou melhorar a concessão de garantias podem ajudar a dar escala aos financiamentos necessários.

2.3 Integração às cadeias de valor globais de baixo carbono

A transição energética global passa por uma reorganização das cadeias de valor e dos polos de influência. Países com potencial em fontes renováveis e minerais críticos, além de vocação para inovação e desenvolvimento tecnológico, estão mais bem posicionados para assumir papel de protagonismo na nova geopolítica da energia. Neste contexto, a China emerge como a principal potência energética global, tendo participação relevante em diferentes tecnologias de baixo carbono, como painéis solares, baterias e veículos elétricos.

Por sua vez, o Brasil apresenta potencial relevante para integrar as novas cadeias de valor globais de energia. Atualmente, o país participa de forma limitada de tais cadeias, atuando principalmente como exportador líquido de *commodities*, como óleo cru e biocombustíveis. Tendo em vista a competitividade de suas fontes renováveis e sua vocação em bioenergia, o Brasil poderia destacar-se em tecnologias emergentes de baixo carbono, incluindo combustíveis sustentáveis (ex: Sustainable Aviation Fuel - SAF e biobunker) e hidrogênio de baixo carbono³⁰. Adicionalmente, o país detém reservas significativas de minerais críticos para a transição energética, como terras raras (19% das reservas globais) e grafite (26% das reservas globais)³¹.

28 *Blended finance*: forma de investimento que une recursos públicos, de fomento ou filantrópicos a capital privado com objetivo de financiar projetos de impacto positivo social, ambiental ou de desenvolvimento econômico. O capital público, de fomento ou filantrópico empregado em operações de *blended finance* torna o investimento mais atraente para investidores privados comerciais ao reduzir a percepção de risco. Fontes: LSE. How can 'blended finance' help fund climate action and development goals? 2022; ANBIMA. Entenda como funcionam as operações de *blended finance*. 2024.

29 Capital concessionário: financiamento oferecido em condições mais favoráveis do que as praticadas pelo mercado, geralmente provido por grandes instituições financeiras, como bancos de desenvolvimento e fundos multilaterais. Esse tipo de capital é crucial para reduzir o custo médio dos investimentos, criar mercados e promover condições favoráveis para a participação de investidores privados. Fontes: World Bank. What You Need to Know About Concessional Finance for Climate Action. 2021; CP1. Understanding Global Concessional Climate Finance 2024. 2024.

30 BNEF. Brazil Transition Factbook. 2025

31 EPE. Minerais críticos e estratégicos para a transição energética. 2025

Entretanto, o país ainda enfrenta desafios estruturais para desenvolver novas cadeias de baixo carbono. Tais desafios passam pelos elementos supracitados, como ausência de visão de longo prazo e de um ambiente de negócios competitivo, mas também estão associados a aspectos como defasagens observadas no setor elétrico³² e limitado incentivo à inovação.

Neste contexto, recomenda-se:

- **CAPTURAR OPORTUNIDADES DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS PRODUTOS ENERGÉTICOS** de baixo carbono produzidos no país, notadamente biocombustíveis e combustíveis sustentáveis, por meio da demonstração clara de seus atributos ambientais e climáticos, bem como influência junto a entidades certificadoras;
- **MODERNIZAR O SETOR ELÉTRICO NACIONAL FRENTE ÀS TRANSFORMAÇÕES EM CURSO**, como rápida penetração de fontes intermitentes e mudanças nos padrões de consumo. Entre as medidas, destacam-se a expansão da rede elétrica, a adoção de tecnologias de armazenamento, o aperfeiçoamento da operação do sistema e do planejamento de expansão;
- **INCENTIVAR PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO (PD&I)** em tecnologias de baixo carbono nas quais o país apresenta vocações e diferenciais competitivos. Para tal fim, é fundamental fortalecer as instituições de ensino e pesquisa, promover a integração entre academia e setor privado, bem como preparar a mão de obra para as novas competências necessárias;
- **APRIMORAR O CONHECIMENTO SOBRE O POTENCIAL GEOLÓGICO NACIONAL PARA MINERAIS CRÍTICOS**. Para isso, é crucial fortalecer as instituições de pesquisa especializadas, assim como a agência reguladora do setor (Agência Nacional de Mineração – ANM), e promover tecnologias voltadas para o mapeamento geológico. Cabe ressaltar, também, que o país ainda carece de uma Política para Minerais Críticos, a qual é importante para estabelecer as prioridades para o desenvolvimento da indústria.

32 O sistema elétrico brasileiro enfrenta desafios diante da rápida expansão das fontes renováveis de energia, em especial solar e eólica. Esse movimento tem sido impulsionado tanto pela competitividade dessas fontes no Brasil quanto por subsídios cruzados. O cenário gera dois principais desafios para o Operador Nacional do Sistema (ONS). O primeiro é que grande parte dessa expansão ocorre por meio da geração distribuída, portanto fora do controle direto do operador. O segundo está relacionado à natureza não despachável e intermitente dessas fontes. Há forte geração solar ao longo do dia, mas é necessário recorrer a hidrelétricas e térmicas no final da tarde, até que as eólicas atinjam seus períodos de maior produção. Essa dinâmica aumenta os riscos para a operação do sistema e *curtailment*. Assim, torna-se fundamental adaptar o arcabouço legal e regulatório para lidar com a expansão de fontes intermitentes e da geração descentralizada, seja por meio de novas tecnologias e infraestrutura (ex. armazenamento e linhas de transmissão), aprimoramento da precificação da energia e redução de subsídios cruzados.

2.4 Redução da dependência econômica do setor de óleo e gás (O&G)

Do ponto de vista econômico, a atividade de O&G desempenha papel relevante no Brasil, especialmente na geração de receitas fiscais e contribuição para exportações. Atualmente, estima-se que o setor responda por cerca de 6% da arrecadação tributária nacional³³ e aproximadamente 3% do PIB³⁴. Já as exportações de petróleo aumentaram 2,8 vezes na última década e superaram a soja como o principal produto da pauta exportadora em 2024, totalizando US\$ 45 bilhões (13% do total)³⁵. Por sua vez, a arrecadação de *royalties* e participações especiais alcançou R\$ 93 bilhões em 2024³⁶, dos quais 35% foram destinados à União, 32% aos estados e 25% aos municípios.

A relevância econômica torna-se ainda mais acentuada em nível estadual e municipal, embora tal contribuição não se reverta de forma proporcional em melhorias de bem-estar social. O Estado do Rio de Janeiro, responsável por 87% da produção nacional de petróleo, tem 23,6% de sua arrecadação vinculada a receitas do setor³⁷. Em municípios como Saquarema e Maricá, os *royalties* correspondem, respectivamente, a 62% e 37% da receita municipal³⁸. Ao mesmo tempo, observa-se que, apesar de possuírem PIB per capita três vezes superior à média nacional (R\$ 133 mil vs. R\$ 42 mil) os dez municípios fluminenses que mais receberam royalties desde 2000 possuem um Índice de Progresso Social (IPS) equivalente à média do país, apresentando desempenho inferior em áreas chave como água e saneamento (-3%) e educação básica (-5%)³⁹.

Neste contexto, recomenda-se:

- **PROMOVER E ESTIMULAR A DIVERSIFICAÇÃO ECONÔMICA EM REGIÕES ALTAMENTE DEPENDENTES DA ATIVIDADE PETROLÍFERA, INCLUINDO PARA ATIVIDADES DE BAIXO CARBONO.** Essa medida busca mitigar não apenas os impactos da transição energética, mas também os riscos associados ao eventual declínio da produção nos campos existentes, especialmente em nível municipal, garantindo maior resiliência econômica local;

33 OCDE. Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean. 2024

34 CNI. Perfil da Indústria Brasileira. 2021

35 MDIC. Resultados do Comércio Exterior Brasileiro - Dados Consolidados. 2025

36 ANP. Anuário Estatístico de Petróleo, Gás e Biocombustíveis. 2025

37 Fazenda RJ. Recursos do petróleo. 2025

38 Tesouro Nacional. Dados Abertos – Contas Anuais Finbra. 2023

39 IPS. Índice de Progresso Social Brasil. 2025

- **APRIMORAR A GESTÃO E GOVERNANÇA DOS RECURSOS PÚBLICOS PROVENIENTES DA ATIVIDADE DE O&G, ASSEGURANDO MAIOR TRANSPARÊNCIA EM SUA ALOCAÇÃO.** Para tal, é fundamental assegurar o cumprimento efetivo da legislação vigente, reforçar os mecanismos de fiscalização e monitoramento, bem como ampliar a participação da sociedade civil, de modo a converter tais receitas em ganhos concretos de bem-estar social, especialmente em áreas críticas como educação, saneamento e saúde;
- **DESTINAR PARTE DOS RECURSOS REGULATÓRIOS DE P&D⁴⁰ PARA TECNOLOGIAS DE BAIXO CARBONO,** no intuito de aprimorar o conhecimento, testar tecnologias e alavancar as oportunidades da transição energética. Há oportunidade também de explorar a destinação de recursos para fundos dedicados com o objetivo de mitigar os impactos da transição econômica.

3. Conclusão

Embora o Brasil conte com um contexto relativamente favorável em termos de matriz energética, a efetiva transição depende da capacidade de o país enfrentar desafios e atuar com a agilidade necessária para capturar as oportunidades decorrentes desse cenário.

É necessário atuar em várias frentes de maneira coordenada no sentido de (i) ter uma visão consensada sobre o futuro da energia no país, incorporando objetivos socioeconômicos e climáticos, (ii) promover um ambiente de negócios atrativos para investimentos no setor de energia, (iii) aproveitar oportunidades em novas cadeias globais de baixo carbono, e (iv) fortalecer a governança e a transparência na gestão dos recursos da atividade petrolífera.

Além disso, é essencial assegurar que a expansão da oferta energética ocorra de maneira competitiva, segura e alinhada a uma trajetória de baixo carbono, enfrentando desafios estruturais como elevado custo de capital, limitações de infraestrutura e necessidade de pesquisa, desenvolvimento e inovação em tecnologias emergentes.

40 Cláusula de PD&I: por meio da Resolução nº 918/2023, a cláusula, estabelecida em contratos de exploração e produção de petróleo e gás, determina que as empresas do setor devem realizar investimentos equivalentes a 1% da receita bruta em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I). Fonte: IBP. A cláusula de PD&I na indústria de petróleo e gás natural. 2023.

Restauração florestal e produtividade na Amazônia

João Pedro Arbache, Juliano Assunção e Gabriela Zangiski

1. Introdução

Apesar de sua importância estratégica, a Amazônia ainda não ocupa o lugar que deveria na agenda de produtividade do Brasil. Nos últimos 50 anos, a região perdeu milhões de hectares de floresta para, em larga medida, dar lugar a atividades de baixa produtividade. Esse processo resultou em degradação ambiental e exclusão social, sem trazer crescimento econômico expressivo. Como consequência, a floresta amazônica se aproxima perigosamente de um ponto de não retorno, em que perderia sua integridade e comprometeria sua biodiversidade e a capacidade de sustentar o regime de chuvas e absorção de carbono, ameaçando a estabilidade climática e econômica do país. Diante deste cenário, o Brasil se depara com o duplo desafio de como levar desenvolvimento para a Amazônia e transformá-la em vetor de desenvolvimento sustentável, capaz de gerar riqueza, inclusão e salvaguarda da floresta e seus serviços ecossistêmicos.

Em um mundo que busca combater as mudanças climáticas, a resposta para este duplo desafio está em reconectar a região à sua vocação florestal. Especificamente, restaurar a floresta a partir de um mecanismo de pagamento por captura de carbono pode ser a chave para estes desafios. Estudos recentes¹ mostram que, com preços de carbono relativamente baixos, esta solução pode gerar receitas bilionárias², atrair investimentos internacionais e criar novas cadeias de valor ligadas à bioeconomia, serviços ambientais e turismo.

1 Assunção, Juliano, Lars Peter Hansen, Todd Munson e José Scheinkman. "Carbon prices and forest preservation over space and time in the Brazilian Amazon". Working paper (2025). bit.ly/4peLuV8

2 Zangiski, Gabriela et al. Nexo – Recorte Amazônia. 2025.

Mais do que uma política ambiental, o restauro florestal representa uma estratégia de desenvolvimento regional e nacional. Ele permite substituir atividades de baixo retorno por usos mais produtivos da terra - gerando receitas bilionárias, atraindo investimentos internacionais e promovendo o desenvolvimento econômico - e garantir a estabilidade climática e hidrológica para a economia, reposicionando o Brasil como líder global da agenda climática.

2. Contexto

O histórico de ocupação da Amazônia está marcado pelo uso pouco produtivo da terra e por direitos de propriedade mal definidos³. Desde o governo militar, adotou-se um modelo de ocupação que estimulou o desmatamento como forma de acesso a terras e subsídios, sem garantir atividades econômicas de alta produtividade. O processo se acelerou nas décadas seguintes: a área desmatada passou de 0,5% em 1975 para cerca de 21% em 2021, superando 86 milhões de hectares – equivalente à soma da Espanha e da Itália⁴.

Grande parte dessa área foi destinada à pecuária extensiva, responsável por 90% do desmatamento⁵. Trata-se de uma atividade de baixíssima produtividade, com alta informalidade e geração limitada de renda e emprego. Como consequência da expansão econômica baseada nesse modelo, a região permanece com indicadores sociais críticos: a população quadruplicou entre 1970 e 2021, mas o Estado não acompanhou esse crescimento, resultando em falta de acesso a serviços básicos e pobreza persistente⁶.

A região caracteriza-se por baixa produtividade econômica e altas emissões. A Amazônia responde por menos de 9% do PIB brasileiro, mas por aproximadamente metade das emissões nacionais de gases de efeito estufa (GEE)⁷. Além disso, o avanço contínuo do desmatamento ameaça atingir o ponto de não retorno em menos de duas décadas, comprometendo o regime de chuvas que sustenta a agricultura, a geração de energia e a segurança hídrica em outras regiões do país.

Apesar desse quadro, há oportunidades de desenvolvimento e ganhos de produtividade. Estima-se que 10 milhões de hectares estejam em regeneração natural, sendo

3 Lima Filho, Francisco, Arthur Bragança e Juliano Assunção. A Economia da Pecuária na Amazônia: Grilagem ou Expansão da Fronteira Agropecuária? Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/47H3twX

4 Assunção, Juliano, José Scheinkman e Beto Veríssimo. O Paradoxo Amazônico. Amazônia 2030, 2022. bit.ly/3VyUaYB

5 Barreto, Paulo, Arthur Rocha, Amintas Brandão, Ritaumaria Pereira e Gabriel Barreto. Lições da Expansão da Pecuária Bovina no Brasil (2000-2023) para uma Produção Sustentável e Eficiente. Amazônia 2030, 2022. bit.ly/4gcfvAz

6 Assunção, Juliano, José Scheinkman e Beto Veríssimo. O Paradoxo Amazônico. Amazônia 2030, 2022. bit.ly/3VyUaYB

7 Santos, Daniel, Manuele L. dos Santos e Beto Veríssimo. Fatos da Amazônia: meio ambiente e uso do solo. Amazônia 2030, 2022. bit.ly/3sOXGmK

mais de 5 milhões em estágio avançado⁸. Esse potencial indica que é possível reverter o processo, retornando a floresta à sua vocação de sumidouro líquido de carbono, lar de vasta biodiversidade e prestadora de serviços ecossistêmicos essenciais para a produtividade. O restauro florestal e os recursos associados podem catalisar uma transformação profunda na região, restaurando a integração das pessoas com a natureza, em um cenário de prosperidade socioeconômica.

As atividades de restauro florestal que estão se desenvolvendo na região consideram, além do carbono, receitas com a exploração de produtos compatíveis com a floresta. O cultivo desses produtos, consorciados com o restauro florestal, oferece uma outra rota para o melhor aproveitamento das áreas já desmatadas.

3. Análise do Problema

A dinâmica de ocupação e uso da terra na Amazônia produz impactos econômicos, sociais e ambientais que se reforçam mutuamente em um ciclo de baixa produtividade, alta emissão e aumento de violência. O modelo de ocupação adotado nas últimas décadas não considerou o valor da floresta como sumidouro de carbono, nem sua biodiversidade e serviços ecossistêmicos, resultando em um desalinhamento entre o uso da terra e suas reais potencialidades econômicas.

Esse desalinhamento se reflete sobretudo na pecuária extensiva, responsável por cerca de 90% da área desmatada na Amazônia. Trata-se de uma atividade de baixíssima produtividade, em que vastas áreas são subutilizadas e, com frequência, manejadas de forma inadequada, o que acelera a degradação do solo. Em termos de eficiência, toda a produção agropecuária da região poderia ser acomodada em uma fração da área já desmatada, sem necessidade de novos cortes de floresta⁹. Existem muitas terras desmatadas que foram abandonadas, revelando que o desmatamento é ineficiente em ampla medida.

Além de improdutiva, essa dinâmica gera efeitos econômicos e institucionais negativos. O desmatamento recorrente tem ampliado custos reputacionais, afetando a imagem internacional do Brasil, reduzindo investimentos e travando acordos comerciais estratégicos, como o UE-Mercosul. Ao mesmo tempo, grande parte da expansão está

8 Pinto, Andréia, Paulo Amaral, Rodney Salomão, Luís Oliveira Jr., Carlos Alexandre da Cunha et al. Restauração Florestal em Larga Escala na Amazônia: O Potencial da Vegetação Secundária. Amazônia 2030, 2021. bit.ly/3Ze2Ft0

9 Assunção, Juliano, Clarissa Gandour, Pedro Hemsley, Romero Rocha e Dimitri Szerman. Produção e Proteção: Importantes Desafios Para o Brasil. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2013. bit.ly/4npH2Rp

associada a atividades ilegais, o que aprofunda conflitos sociais e fundiários e alimenta a crescente violência na região¹⁰, deteriorando o ambiente de negócios e inibindo novas oportunidades¹¹. De fato, a ocupação amazônica tem sido marcada por falhas de governança fundiária, baixa capacidade estatal e tolerância à ilegalidade, fatores que fragilizam a segurança jurídica e afastam investimentos produtivos¹². Sob a ótica social, a situação é igualmente preocupante. A população amazônica quadruplicou desde 1970, mas o crescimento não foi acompanhado por políticas públicas que garantissem inclusão produtiva. Hoje, a maior parte da população vive em áreas urbanas, enquanto o emprego agropecuário encolhe e é marcado por alta informalidade e baixa remuneração. Ao mesmo tempo, as taxas de desemprego juvenil são especialmente elevadas¹³.

Do ponto de vista ambiental, o passivo já é expressivo. O desmatamento acumulado ultrapassa 86 milhões de hectares. Essa destruição ameaça o equilíbrio do regime de chuvas que sustenta a agricultura e a geração de energia hidrelétrica em todo o país. Sem medidas robustas, a Amazônia poderá atingir o ponto de não retorno em menos de duas décadas, com consequências severas para a produtividade nacional.

Em síntese, o modelo atual combina ineficiência econômica, baixa inclusão social, degradação ambiental e risco reputacional. Esse quadro contrasta com o valor crescente da floresta em pé: seja pelo valor do carbono, pelos serviços ecossistêmicos ou pela biodiversidade. A Amazônia representa um ativo estratégico que, até agora, tem sido amplamente subaproveitado.

4. Ação de Política Recomendada

Diante desse cenário, torna-se necessário agir tanto para impulsionar o desenvolvimento e a produtividade da Amazônia quanto para evitar as consequências de atingir o ponto de não retorno. A solução passa por reconectar a região com sua vocação florestal, transformando áreas hoje degradadas, abandonadas ou destinadas a atividades de baixa produtividade em vetores de restauração e geração de valor.

10 Araujo, Rafael, Vitor Possebom e Gabriela Setti. Deterring more than Deforestation: Environmental Enforcement Reduces Violence in the Amazon. Working paper (2025). bit.ly/4m9MfvH

11 Costa, Rita. Insegurança dos Direitos de Propriedade no Brasil: Consequências e Obstáculos Para Superação. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2016. bit.ly/4gipfcA

12 Costa, Rita. Insegurança dos Direitos de Propriedade no Brasil: Consequências e Obstáculos Para Superação. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2016. bit.ly/4gipfcA

13 Assunção, Juliano, José Scheinkman e Beto Veríssimo. O Paradoxo Amazônico. Amazônia 2030, 2022. bit.ly/3VyUaYB

O restauro florestal é uma escolha estratégica porque elimina o uso ineficiente da terra e, ao mesmo tempo, recupera a capacidade da Amazônia de absorver carbono, oferecer serviços ecossistêmicos e preservar sua biodiversidade. Esses benefícios trazem impactos positivos não só para a região, mas também para a produtividade e competitividade nacional.

Estudos recentes mostram que preços de carbono em torno de US\$ 20–25/tCO₂ já tornam a regeneração natural mais atrativa que a pecuária extensiva na maior parte da Amazônia¹⁴. Nesse cenário, a receita acumulada com créditos de carbono poderia superar as perdas associadas à redução da atividade pecuária. O resultado seria uma realocação mais eficiente do uso da terra: apenas as áreas mais produtivas permaneceriam como pastagens, enquanto as demais se tornariam florestas em regeneração, agora mais rentáveis.

Um sistema de pagamentos baseado na captura líquida anual de carbono (absorção via restauração menos emissões por desmatamento) poderia remunerar a floresta por tonelada de carbono capturada, financiado principalmente por transferências externas¹⁵. Ao focar na captura jurisdicional e verificável, este modelo teria credibilidade comparável aos mercados regulados internacionais de carbono.

A implementação desse mecanismo, e das políticas de restauro em geral, exige uma série de ações articuladas em diferentes níveis¹⁶. Dentre elas, destacamos:

- A criação de marcos regulatórios nacional e estaduais para créditos de carbono que assegurem governança e gestão robustas, regras claras e previsibilidade para investidores
- A integração a mercados internacionais de carbono, de modo a alinhar o modelo brasileiro a padrões reconhecidos globalmente e permitir a liquidez dos créditos gerados
- A coordenação doméstica, integrando ministérios e órgãos como o Meio Ambiente, Agricultura e INCRA, além dos estados amazônicos, proprietários de terra e comunidades indígenas

14 Assunção, Juliano e José Scheinkman. Carbono e o Destino da Amazônia. Amazônia 2030, 2023. bit.ly/4ngaU2I

15 Assunção, Juliano, Lars Peter Hansen, Todd Munson e José Scheinkman. Carbon prices and forest preservation over space and time in the Brazilian Amazon. Working paper (2025). bit.ly/4peLuV8.

16 Lopes et al. Restauração Florestal na Amazônia: Qual É o Papel das Políticas Públicas Estaduais? 2025. <https://bit.ly/42vFJbB>

- O avanço, principalmente dos estados, em frentes como a regularização fundiária, o monitoramento por satélite, a regulamentação do Código Florestal e o estabelecimento de regras, parâmetros e procedimentos para a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA)
- O alinhamento programático e institucional claro entre as diferentes políticas estaduais e nacionais de restauração florestal, aproveitando as sinergias entre elas e ganhando escala na utilização das ferramentas que garantem o seu cumprimento
- A remoção de barreiras estaduais e nacionais que dificultam a silvicultura de espécies nativas e o avanço da cadeia de coleta, produção e comercialização de sementes e mudas, aliada à criação de programas de incentivo ao restauro produtivo por meio de Sistemas Agroflorestais (SAFs), Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) e da própria silvicultura de espécies nativas.

Com isso, será possível consolidar a restauração como vetor de desenvolvimento sustentável e diferencial competitivo do Brasil, aumentando a eficiência e o alcance territorial de projetos de restauração em grande escala.

5. Avaliação de Impacto Econômico

A implementação do mecanismo proposto tem o potencial de gerar impactos econômicos expressivos. Com um preço de carbono de US\$ 20/tCO₂, a receita acumulada poderia chegar a US\$ 320 bilhões em 30 anos¹⁷. Esse valor representa apenas um piso: negociações em torno de preços mais elevados poderiam ampliar significativamente o resultado – por exemplo, a US\$ 50/tCO₂, a receita alcançaria US\$ 800 bilhões. Esse resultado é consistente com estimativas mais recentes, que apontam receitas de até US\$ 911 bilhões nesse mesmo patamar de preço¹⁸. O influxo dessa magnitude de recursos poderia remoldar a dinâmica econômica da Amazônia, criando novas perspectivas de desenvolvimento regional.

Além da receita direta, a restauração florestal abriria espaço para novas cadeias de valor ligadas à bioeconomia, restauro produtivo, produtos compatíveis com a flo-

17 Assunção, Juliano e José Scheinkman. Carbono e o Destino da Amazônia. Amazônia 2030, 2023. bit.ly/4ngaU2I

18 Zangiski, Gabriela et al. Nexo – Recorte Amazônia. 2025.

resta¹⁹, serviços ambientais, monitoramento, manejo sustentável e turismo. Setores que dependem diretamente da oferta de serviços ecossistêmicos da floresta também poderiam se beneficiar enormemente. No caso do setor elétrico, por exemplo, estimativas mostram que as maiores hidrelétricas do país poderiam aumentar suas receitas anuais em mais de R\$ 1 bilhão com o restauro da floresta²⁰.

Os recursos internacionais também poderiam ser direcionados ao financiamento de políticas sociais e de inclusão produtiva na região, reduzindo desigualdades e criando empregos de melhor qualidade. Importante destacar que o mecanismo poderia ser desenhado de forma a cobrir seus próprios custos operacionais, evitando pressões adicionais sobre o orçamento público.

Outro efeito relevante seria o ganho reputacional internacional. Ao se posicionar como líder em mitigação climática, o Brasil poderia atrair mais investimentos externos, destravar acordos comerciais estratégicos e consolidar sua competitividade verde no cenário global.

Do ponto de vista ambiental, os resultados são igualmente robustos. Segundo Assunção et al. (2025)²¹, na ausência de pagamentos externos por carbono, a continuidade das emissões associadas ao desmatamento resultaria em uma perda líquida de 32 GtCO₂ em 30 anos. Já no cenário de US\$ 20/tCO₂, haveria um aumento de estoque de 16 GtCO₂ em 30 anos, devido ao restauro florestal. Estudos complementares reforçam esse potencial: Zangiski et al. (2025)²² indicam que, apenas restaurando as áreas desmatadas entre 1987 e 2024, seria possível recapturar 25 GtCO₂. Em conjunto, essas estimativas representam uma diferença de pelo menos 48 GtCO₂ em relação ao cenário sem transferências internacionais – colocando o Brasil na liderança global da agenda climática.

Esses impactos transcendem a esfera econômica. A preservação da biodiversidade e a estabilidade climática e hídrica reforçam a oferta de serviços ecossistêmicos essenciais, como o regime de chuvas que sustenta a agricultura, a geração de energia e o abastecimento de água. Assim, o restauro florestal em escala não apenas gera ganhos fiscais e produtivos, mas também assegura benefícios sociais e ambientais de longo prazo, consolidando-se como um vetor estratégico para o desenvolvimento sustentável do país.

19 Coslovsky, Salo. Oportunidades para Exportação de Produtos Compatíveis com a Floresta na Amazônia Brasileira. Amazônia 2030, 2021. <https://amazonia2030.org.br/oportunidades-para-exportacao-de-produtos-compativeis-com-a-floresta-na-amazonia-brasileira/>

20 Arbache, João Pedro e Gustavo Pinto. O Desmatamento Corta a Luz: Itaipu, Belo Monte e o Preço da Floresta Perdida. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2025. bit.ly/41Df5gC.

21 Assunção, Juliano, Lars Peter Hansen, Todd Munson e José Scheinkman. Carbon prices and forest preservation over space and time in the Brazilian Amazon. Working paper (2025). bit.ly/4peLuV8.

22 Zangiski, Gabriela et al. Nexo – Recorte Amazônia. 2025.

6. Conclusão

A Amazônia está no centro da agenda de produtividade do Brasil. A região enfrenta hoje um modelo de desenvolvimento baseado em baixa produtividade, degradação ambiental e exclusão social. Esse modelo não apenas falhou em trazer prosperidade para a região, como também ameaça a estabilidade climática e econômica de todo o país.

O restauro florestal, apoiado por um mecanismo de pagamentos por captura de carbono, oferece uma alternativa concreta e economicamente viável. Mais do que uma política ambiental, esta é uma estratégia econômica e social para o próximo ciclo de governo, capaz de substituir atividades de baixo retorno por usos mais produtivos da terra, gerar receitas bilionárias, atrair investimentos internacionais e reposicionar o Brasil como líder da agenda climática.

Ao alinhar conservação com desenvolvimento, o país pode transformar a Amazônia em vetor de produtividade, inclusão social e competitividade verde. Trata-se de uma oportunidade histórica: reverter décadas de ineficiência e consolidar a floresta em pé como ativo estratégico para o futuro do Brasil.



Governança e impactos de projetos de logística no Brasil

Juliano Assunção, Gabriel Cozendey e Gustavo Pinto

1. Introdução

O Brasil necessita expandir sua matriz logística, para que a economia se torne mais competitiva e produtiva. O equilíbrio entre esse objetivo e o de preservação do meio ambiente exige aprimoramentos no planejamento e na análise de viabilidade socioambiental de projetos de rodovias e ferrovias. Esse equilíbrio é particularmente importante para a Amazônia, porque é a região mais isolada do país e uma das que mais podem sofrer com os impactos de projetos mal formulados. As recomendações sintetizadas pelo Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio)¹ com base em uma série de publicações sobre infraestrutura sustentável² indicam que são três os principais aprimoramentos necessários:

- Pré-viabilidade: criar a análise de pré-viabilidade, com os objetivos de formar portfólios e priorizar projetos;
- Qualidade dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA): é necessário que os EVTEA adotem a abordagem de acesso a mercado, para que as áreas de influência considerem os impactos socioambientais que os projetos possam causar por meio de mudanças na dinâmica econômica dos municípios; e

1 Chiavari, Joana et al. *Infraestrutura Terrestre na Amazônia: Ações para Sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022. bit.ly/3JChRNb.

2 Climate Policy Initiative. *Portfólio de Infraestrutura Sustentável*. sd. bit.ly/41zIIId.

- Sequenciamento de estudos: estabelecer relação de precedência e de conteúdo entre os EVTEA e os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) dos projetos de rodovias e ferrovias.

2. Contexto

Quando há infraestrutura logística em quantidade e qualidade suficientes, os custos de transporte se reduzem, o que incentiva, nas regiões beneficiadas, o aumento da atividade econômica e a criação de um ambiente cada vez mais competitivo e produtivo.^{3 4 5} O Brasil, contudo, tem um grande déficit de infraestrutura logística em comparação com outros países (Tabela 1).

Tabela 1. Área e infraestrutura logística de Brasil, Índia, Canadá, Estados Unidos, China e Rússia

	Brasil	Índia	Canadá	Estados Unidos	China	Rússia
Área (milhões de km²)	8,5 (2024)	3,3 (2023)	10 (2025)	9,8 (2025)	9,6 (2025)	17,1 (2023)
Rodovias pavimentadas (milhares de km)	213 (2019)	4.129 (2020)	416 (-)	4.677 (2020)	5.377 (2023)	1.125 (2023)
Ferrovias (milhares de km)	30,7 (2025)	68,6 (2023)	49,4 (2021)	253 (2022)	159 (2023)	87 (2023)

Fonte: CPI/PUC-Rio, 2025, com base em dados de IBGE,⁶ CNT,⁷ ANTT,⁸ The Hindu Centre,⁹ CIA,^{10 11 12} BTS¹³, Transport Canada¹⁴, MORTH,¹⁵ USD¹⁶ e BRICS.¹⁷

O caso da Amazônia Legal é particularmente importante quando se discute infraestrutura, seu papel na promoção da competitividade e da produtividade e seus impac-

3 Redding, Stephen e Daniel M. Sturm. “The costs of remoteness: evidence from German division and reunification”. *American Economic Review* 98, nº 5 (2008): 1766-1797. [bit.ly/4peV4Hs](https://doi.org/10.3386/w14454).

4 Storeygard, Adam. “Farther on down the road: transport costs, trade and urban growth in sub-Saharan Africa”. *The Review of Economic Studies* 83, nº 3 (2016): 1263-1295. [bit.ly/4pegbcS](https://doi.org/10.1016/j.resstud.2016.03.001).

5 Donaldson, Dave. “Railroads of the Raj: estimating the impact of transportation infrastructure”. *American Economic Review* 108, nº 4-5 (2018): 899-934. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20101199>.

6 IBGE. *Cidades e Estados*. 2025. [bit.ly/46ny0yL](https://cidades.ibge.gov.br).

7 CNT. *Anuário do Transporte* 2021. 2021. [bit.ly/4n7cF2G](https://www.cnt.org.br).

8 ANTT. *As ferrovias*. 2025. [bit.ly/42elHm1](https://www.antt.gov.br).

9 The Hindu Centre. *Year Book 2022-23*. 2023. [bit.ly/4pleTgf](https://www.thehinducentre.org).

10 CIA. *The World Factbook: Canada*. 2025. [bit.ly/3KnMWnW](https://www.cia.gov).

11 CIA. *The World Factbook: United States*. 2025. [bit.ly/46yOaFy](https://www.cia.gov).

12 CIA. *The World Factbook: Field Listing – Area*. 2025. [bit.ly/3llw2G6](https://www.cia.gov).

13 BTS. *System Kilometers within the United States*. 2023. [bit.ly/4pFnmUQ](https://www.bts.gov).

14 Transport Canada. *Road Transportation*. sd. [bit.ly/4nQyvau](https://www150.statcan.gc.ca).

15 Government of India. *Basic Road Statistics 2019-2020*. 2025. [bit.ly/4gl4W8O](https://roads.morth.gov.in).

16 U.S. Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics. *Transportation Statistics Annual Report 2024*. Washington, DC: 2024. [bit.ly/3lhGdvl](https://www.bts.gov).

17 BRICS. *BRICS Joint Statistical Publication 2024*. 2024. [bit.ly/4nlp666](https://www.brics.org).

tos socioambientais. Com PIB per capita 30% menor que o do resto do país,¹⁸ a Amazônia é a região mais isolada economicamente do Brasil, em virtude da precariedade de sua rede de rodovias, ferrovias e hidrovias. Seu município típico tem mercado potencial 2,1 vezes menor em comparação com os municípios das outras regiões.¹⁹

As rodovias, no entanto, são um dos principais indutores do desmatamento na Amazônia.²⁰ Até 2006, aproximadamente 95% do desmatamento ocorreu em uma distância de 5,5 km das estradas.^{21 22} Cerca de 90% da área desmatada na região é convertida em pastos para a pecuária extensiva,²³ mas isso não se converte na geração de melhores oportunidades de emprego e renda para a população. Os rendimentos médios dos trabalhadores do setor na Amazônia são 34% menores que o rendimento médio da região.²⁴

As demandas por infraestrutura e o adequado controle de impactos socioambientais devem ser abordados como objetivos complementares, em vez de mutuamente excludentes. Portanto, reverter o nexo entre desmatamento e infraestrutura terrestre é de extrema importância para que a integração da Amazônia ao restante do país não ocorra às custas da preservação florestal e do desenvolvimento social. Para que isso aconteça, são necessários ajustes no planejamento e na análise de viabilidade de rodovias e ferrovias.

3. Análise do problema

Projetos de infraestrutura bem estruturados são fundamentais para o desenvolvimento da Amazônia. Devem considerar de forma central impactos econômicos e socioambientais, sob pena de terem seus benefícios ofuscados por custos não estimados previamente. Contudo, o planejamento e a análise de viabilidade de rodovias e ferrovias têm ao menos duas falhas crônicas que frequentemente in-

18 Santos, Daniel et al. *Fatos da Amazônia - 2025. Amazônia 2030, 2025*. bit.ly/4np7Bq8.

19 Araújo, Rafael et al. *Acessibilidade na Amazônia Legal: Delimitação da Área de Influência e Riscos Ambientais. Amazônia 2030, 2022*. bit.ly/AMZInfluenciaERiscos.

20 Berenguer, Erika et al. *Drivers and Ecological Impacts of Deforestations and Forest Degradation*. Science Panel for the Amazon (SPA), 2021. bit.ly/3x0TeDo.

21 Ahmed, S. E. et al. "Temporal patterns of road network development in the Brazilian Amazon". *Reg Environ Change* 13 (2013): 927–937. bit.ly/3zRd5Eo.

22 Barber, Christopher P. et al. "Roads, deforestation, and the mitigating effect of protected areas in the Amazon". *Biological Conservation* 177 (2014): 203–209. bit.ly/3OeOLRo.

23 Assunção, Juliano et al. "Carbon prices and forest preservation over space and time in the Brazilian Amazon". *University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper No. 2023-86* (2025). bit.ly/46sihQQ.

24 Barreto, Paulo et al. *Da "escassez" à abundância: o caso da pecuária bovina na Amazônia. Amazônia 2030, 2024*. bit.ly/4lY75wF.

viabilizam a implementação dos projetos e a adequada prevenção e mitigação dos seus impactos socioambientais.

A primeira falha consiste em que a análise dos riscos socioambientais acontece de forma tardia nos projetos. A segunda decorre de que a delimitação das suas áreas de influência, onde os impactos são esperados, não considera os impactos socioambientais que a redução dos custos de transporte pode causar em virtude da variação na dinâmica econômica dos municípios afetados. Principalmente, não considera como essa redução pode incentivar a produção agropecuária e, conseqüentemente, o desmatamento.

A correção dessas falhas ajudaria o país a compatibilizar seu objetivo de expansão da matriz logística com o cumprimento das Contribuições Nacionalmente Determinadas (*Nationally Determined Contributions* - NDC), que, no caso do Brasil, têm relação principalmente com questões relacionadas ao uso da terra, como o combate ao desmatamento.

A análise tardia dos riscos socioambientais é uma das causas de atrasos e abandonos de obras. Pode ocasionar a necessidade de reelaboração dos EVTEA em fase já adiantada de um projeto, atrasando a licitação. Também pode significar que toda a análise socioambiental se fragilize pela falta de encadeamento dos EVTEA com os EIA, que inauguram o licenciamento ambiental, favorecendo, no limite, que alguns riscos socioambientais só sejam descobertos quando os projetos estejam sendo implementados.²⁵

O encadeamento entre EVTEA e EIA deve ser entendido no sentido de que os EIA possam tomar os EVTEA como ponto de partida, ainda que para refutá-los, tornando a análise socioambiental mais robusta e eficiente. No entanto, não existe exigência legal ou regulamentar de que isso ocorra, de modo que esses estudos, não raro, são elaborados de forma paralela, sem qualquer relação entre eles, embora ambos tratem da viabilidade ambiental de projetos.

As áreas de influência, por sua vez, são delimitadas, hoje, como faixas de largura uniforme no entorno de rodovias e ferrovias, sem darem conta de que a extensão dos impactos pode variar por influência de diversos fatores. Em particular, com a redução de custos de transporte pela construção ou melhoria de uma infraestrutura, os produtores tornam-se, potencialmente, mais competitivos, tendo acesso a

25 Cozendey, Gabriel e Joana Chiavari. *O Papel do Tribunal de Contas da União para a Gestão de Riscos Socioambientais das Concessões Federais de Ferrovias e Rodovias*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/4m3dPuH.

novos mercados para escoar sua produção. São criados, assim, incentivos para a expansão da fronteira agrícola e, conseqüentemente, do desmatamento, em territórios às vezes muito maiores que os das áreas de influência conforme delimitadas atualmente.²⁶ A chamada abordagem de acesso a mercado, amplamente empregada em análises de comércio internacional,^{27 28 29} inclui a consideração dos custos de transporte na delimitação das áreas de influência.

4. Ações de política pública recomendadas

Os objetivos e desafios do Brasil em temas de infraestrutura logística e de meio ambiente recomendam a implementação de três principais aprimoramentos no planejamento e na análise de viabilidade de projetos.

Como visto, uma das falhas crônicas que inviabilizam a implementação dos projetos e a adequada prevenção e mitigação dos seus impactos é a análise tardia de impactos socioambientais. A correção dessa falha é importante para evitar atrasos e abandonos de obras e para que a prevenção e mitigação de impactos dos projetos ocorra de forma adequada. Duas medidas podem contribuir para que essa falha seja corrigida.

Primeiro, é necessário criar uma etapa anterior aos EVTEA, encadeada com eles e que permita a realização de uma análise de pré-viabilidade, estruturada por meio de questionários que tratam da complexidade socioambiental e territorial dos empreendimentos. Esses questionários devem ser respondidos com base em dados existentes, portanto sua execução é mais simples que a de um EVTEA.³⁰ Essa análise seria aplicada primeiramente na fase de planejamento, para a inclusão de projetos em portfólio. Depois, seria aplicada para a priorização dos projetos no portfólio. A metodologia da análise de pré-viabilidade pode ser útil ainda para a produção de dados novos nos EVTEA. É necessário, ainda, estabelecer relação de precedência e

26 Araujo, Rafael. *Diretrizes para Avaliação da Área de Influência Direta e Indireta de Projetos de Infraestrutura de Transporte*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. bit.ly/4g52jxf.

27 Eaton, Jonathan e Samuel Kortum. "Technology, geography, and trade". *Econometrica* 70, nº 5, (2002): 1741-1779. bit.ly/4ndNDQI.

28 Redding, Stephen e Anthony J. Venables. "Economic geography and international inequality". *Journal of International Economics* 62, nº 1 (2004): 53-82. bit.ly/4gavgYO.

29 Donaldson, Dave e Richard Hornbeck. "Railroads and American economic growth: a 'market access' approach." *The Quarterly Journal of Economics* 131, nº 2 (2016): 799-858. bit.ly/465rqMQ.

30 Chiavari, Joana et al. *Ciclo de vida de projetos de infraestrutura: do planejamento à viabilidade. Criação de nova fase pode elevar a qualidade dos projetos*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. bit.ly/4p5bnXe.

de conteúdo entre os EVTEA e os EIA de grandes projetos de infraestrutura, que não é exigida pelas normas aplicáveis e não se verifica na prática.³¹

A outra falha decorre de que a delimitação das áreas de influência não considera como a redução de custos de transporte pelos projetos pode incentivar a produção agropecuária e, conseqüentemente, o desmatamento. Isso porque essas áreas são delimitadas como faixas de largura uniforme no entorno de rodovias e ferrovias. A correção dessa falha é importante para que os custos desse desmatamento sejam considerados na análise de viabilidade dos projetos e possam influenciar nas decisões sobre se serão implementados.

Um passo importante no sentido de corrigir essa falha consiste em que os EVTEA adotem a abordagem de acesso a mercado para a delimitação das áreas de influência dos projetos de infraestrutura logística. Há outras formas de melhorar essa delimitação, que podem inclusive ser empregadas de maneira combinada. Em todo caso, a abordagem proposta pode aprimorar com relativa facilidade a forma como as áreas de influência são delimitadas atualmente.

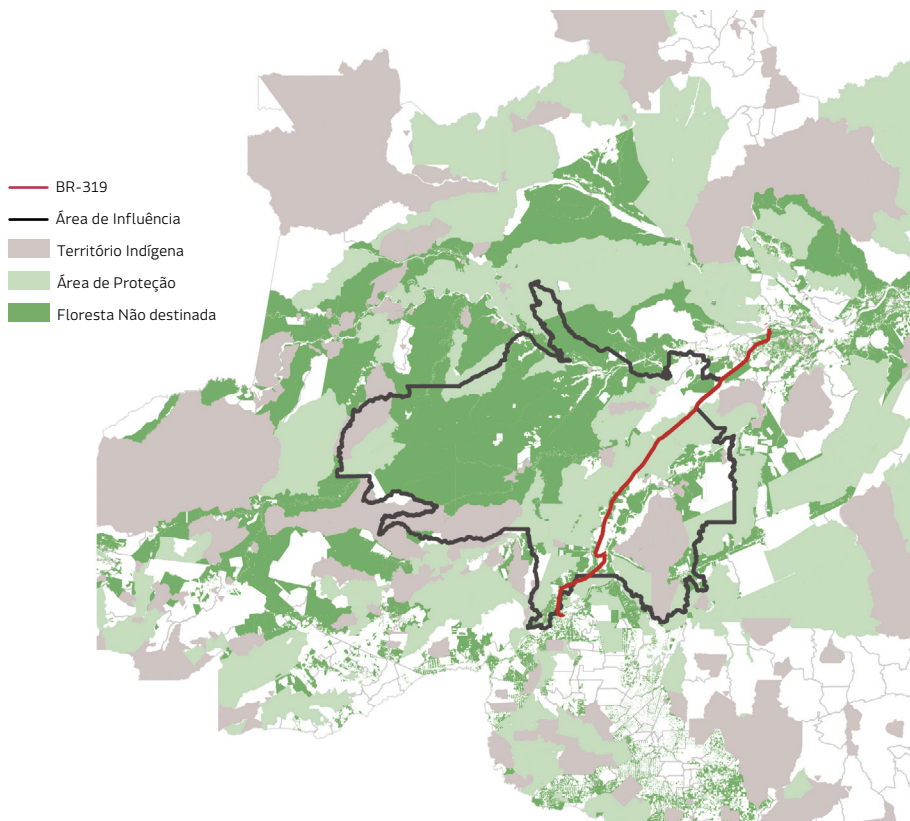
A abordagem de acesso a mercado permite estimar, por exemplo, que o asfaltamento da BR-319 tem potencial para incentivar o desmatamento em 49 terras indígenas, 49 unidades de conservação e mais de 140 mil km² de florestas públicas não destinadas na área de influência da rodovia (Figura 1).³² Florestas públicas não destinadas são terras públicas florestadas às quais o Poder Público não atribuiu uma destinação específica, como a criação de unidades de conservação, por exemplo. Mesmo no caso de uma ferrovia, como a Ferrogrão, pode-se estimar o desmatamento de mais de 1.200 km² de floresta amazônica nativa em quase quarenta municípios do norte do Mato Grosso, a um custo de mais de US\$ 1,8 bilhões.^{33 34}

31 Cozende, Gabriel e Joana Chiavari. *Viabilidade Ambiental de Infraestruturas de Transportes Terrestres na Amazônia*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/47XLFY5.

32 Araújo, Rafael et al. *Acessibilidade na Amazônia Legal: Delimitação da Área de Influência e Riscos Ambientais*. Amazônia 2030, 2022. bit.ly/AMZInfluenciaERiscos.

33 Araújo, Rafael et al. *Os impactos ambientais da Ferrogrão: Uma avaliação ex-ante dos riscos de desmatamento*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. bit.ly/ImpactosFerrograo.

34 Bragança, Arthur et al. *Governança, Área de Influência e Riscos Ambientais de Investimentos de Infraestrutura de Transportes: Estudos de Caso no Estado do Pará*, Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/4gcJF6N.

Figura 1. Área de influência, áreas protegidas e florestas públicas não destinadas na BR-319³⁵

Fonte: CPI/PUC-Rio, a partir de dados do Ministério da Infraestrutura, Censo Demográfico (IBGE), SIFRECA/ESALq e Ministério do Meio Ambiente, 2022.

A criação da análise de pré-viabilidade e a relação entre EVTEA e EIA podem ser implementadas no curto ou médio prazos por meio de regulamentação à Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), que se aplica diretamente às contratações de obras de infraestrutura e subsidiariamente às contratações para a construção e operação de empreendimentos por meio da Lei de Concessões de Serviço Público e da Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP).

A regulamentação da análise de pré-viabilidade pode ser feita com referência aos denominados estudos técnicos preliminares, tratados pela Nova Lei de Licitações sem equiparação aos EVTEA, de modo que podem ser considerados uma nova etapa em que as questões socioambientais não são abordadas de forma independente,

35 Extraída de: Araújo, Rafael et al. *Acessibilidade na Amazônia Legal: Delimitação da Área de Influência e Riscos Ambientais*. Amazônia 2030, 2022. bit.ly/AMZInfluenciaERiscos.

mas como parte das questões técnicas e econômicas.³⁶ Essa regulamentação também gera uma oportunidade para que se estabeleça relação de precedência e de conteúdo entre a análise de pré-viabilidade, os EVTEA e os EIA.

A adoção da abordagem de acesso a mercado pode ser implementada no curto prazo, mediante inclusão nos termos de referência dos EVTEA.

Por fim, no documento “Infraestrutura Terrestre na Amazônia: Ações para Sustentabilidade”, o CPI/PUC-Rio sintetiza essas e outras recomendações destinadas à promoção da sustentabilidade de projetos de rodovias e ferrovias, identificando os órgãos e entidades responsáveis pela sua eventual implementação.³⁷

5. Conclusão

A carência de infraestrutura logística ainda é um dos principais entraves ao desenvolvimento do Brasil. Esse é um problema ainda maior quando se considera a realidade da Amazônia. A necessidade de desenvolver na região atividades econômicas sustentáveis depende de infraestrutura em quantidade e qualidade suficientes para que o custo de escoamento da produção as torne atrativas. Também depende de que os custos das rodovias e ferrovias, inclusive os socioambientais, sejam mais do que compensados pelos benefícios à população, à economia e ao meio ambiente.

Portanto, para que a economia seja cada vez mais competitiva e produtiva, é necessário que a expansão da matriz logística nacional decorra de projetos que materializem o equilíbrio entre integração e sustentabilidade, como sínteses de uma estratégia nacional em que o meio ambiente é protagonista do desenvolvimento econômico. Tomando o contexto das eleições presidenciais de 2026, é essencial apoiar o debate sobre a evolução da infraestrutura brasileira. A necessidade de equilíbrio entre integração e sustentabilidade deve estar clara, de maneira que não haja espaço para a instalação da dicotomia entre produtividade e meio-ambiente.

36 Cozende, Gabriel e Joana Chiavari. *Como a Nova Lei de Licitações Abre Oportunidades para Melhor Prevenir os Impactos Socioambientais de Projetos de Infraestrutura?* Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/45NUnmta.

37 Chiavari, Joana et al. *Infraestrutura Terrestre na Amazônia: Ações para Sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022. bit.ly/4mMBD7h.

O Plano Safra como instrumento de competitividade para a agropecuária brasileira

Lucas Afflalo, Juliano Assunção e Alan Leal

1. Introdução

O Plano Safra é a principal política pública voltada ao setor agropecuário no Brasil, respondendo por 30% a 40% do valor da produção¹. Há evidências de que o crédito rural tem sido um instrumento eficaz para impulsionar ganhos de produtividade, sobretudo entre pequenos e médios produtores, que enfrentam maiores restrições de acesso a financiamento.

O Brasil, já consolidado como o maior exportador líquido de alimentos do mundo, dispõe de amplo potencial para expandir sua produção por meio de ganhos de produtividade, sem necessidade de desmatamento. Essa combinação coloca o país em posição única para atender ao crescimento da demanda global, ao mesmo tempo em que conserva suas florestas e os serviços ecossistêmicos associados. Nesse contexto, o Plano Safra deve ir além do papel de aliviar restrições de crédito, orientando o modelo de produção agropecuária em direção à sustentabilidade e à compatibilidade com os desafios climáticos e ambientais globais.

Apesar desse potencial, a política de crédito rural é marcada por distorções acumuladas ao longo do tempo, reflexo de um processo decisório impactado por barganhas e interesses diversos. Há, portanto, espaço relevante para reorientar a política,

1 Mourão, João, Mariana Stussi e Priscila Souza. CAR a CAR: A Relação Entre o Crédito Rural Subsidiado e o Desmatamento. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2024. bit.ly/CARaCAR

aprimorando sua focalização e alinhando seus instrumentos aos objetivos de produtividade e sustentabilidade. A focalização e efetividade da política ficam ainda mais necessárias em um contexto de pouco espaço fiscal.

Como forma de aprimorar o Plano Safra, com base nas recomendações do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, sugerem-se a ampliação do horizonte de planejamento do plano, focando na ampliação dos subsídios cedidos ao pequeno agricultor e também a consideração explícita de práticas de baixo carbono e desmatamento, principalmente via respeito ao Código Florestal. De um ponto de vista de gestão de risco, aumentar a parte subsidiada da securitização agropecuária brasileira, com a redução proporcional dos subsídios no crédito rural, conduziria o Brasil a um cenário financeiro e de financiamento da agropecuária mais condizente com as práticas internacionais.

2. Contexto

O Brasil ocupa uma posição de destaque no cenário global como grande produtor e exportador de alimentos. O agronegócio representa cerca de 1/4 do PIB nacional² e emprega mais de 28,2³ milhões de pessoas em estabelecimentos rurais. O país é o terceiro maior produtor agropecuário e o maior exportador líquido de alimentos do mundo, posição alcançada graças à combinação de abundantes recursos naturais, avanços tecnológicos e políticas públicas direcionadas ao setor (FAO, 2016).

Esse protagonismo foi construído por meio de um processo contínuo de modernização da produção agropecuária, que permitiu dissociar o crescimento da produção da expansão da fronteira agrícola. O Brasil aumentou significativamente a produtividade da terra, especialmente a partir dos anos 2000, quando o crescimento da produção passou a ocorrer com redução da área utilizada. A intensificação da produção, impulsionada pela conversão de pastagens de baixa produtividade em áreas de cultivo, tornou-se uma das principais tendências da agropecuária nacional, a despeito das altas taxas de desmatamento⁴.

O país ainda dispõe de um estoque significativo de áreas já desmatadas e subutilizadas, majoritariamente com indícios de degradação, que poderiam ser converti-

2 Disponível em : <https://www.cepea.org.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx> . Acesso: 10/09/2025.

3 Disponível em: <https://www.cepea.org.br/br/releases/mercado-de-trabalho-cepea-agronegocio-emprega-28-2-milhoes-de-pessoas-em-2024-e-representa-26-das-ocupacoes-do-pais.aspx>. Acesso em:10/09/2025.

4 Souza, Priscila; Stela Herschmann; Juliano Assunção. Política de Crédito Rural no Brasil: Agropecuária, Proteção Ambiental e Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.

das para produção agrícola sem a necessidade de novos desmatamentos. Mais de 60% do território nacional segue coberto por vegetação nativa, enquanto atividades agrícolas e florestas plantadas ocupam menos de 10% da área total. Com base nesse cenário, estima-se que o Brasil poderia mais que dobrar sua produção agropecuária e aumentar em até 70% seu rebanho bovino apenas com estratégias de intensificação produtiva e melhor uso da terra⁵.

Esses ganhos, no entanto, exigem investimentos expressivos em capital físico e operacional. Estudos mostram que eliminar as ineficiências atuais na agropecuária brasileira pode requerer aumentos de até 50% nos custos operacionais e no valor do estoque de equipamentos agrícolas. Isso destaca a importância de políticas públicas eficazes — como o crédito rural — para viabilizar a transição para uma produção mais eficiente e sustentável.

Ao mesmo tempo, cresce a demanda por alimentos e aumenta a pressão nacional e internacional por modelos produtivos que conciliem crescimento econômico e conservação ambiental. O Brasil, ao combinar abundância de recursos naturais, capacidade produtiva e ativos ambientais estratégicos, encontra-se em uma posição única para liderar esse movimento.

O crédito rural é a principal política agrícola do Brasil desde a década de 1960, quando foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Sua função é financiar a produção agropecuária com condições facilitadas, ajudando os produtores a lidar com incertezas e a investir em tecnologia e produtividade. A partir de 1991, o Plano Safra passou a ser o principal instrumento de implementação dessa política, sendo lançado anualmente pelo Ministério da Agricultura para definir montantes, taxas de juros e regras de acesso ao crédito.

Historicamente dividido entre o Plano Agrícola e Pecuário (PAP) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o crédito rural foi unificado em 2020/21 sob um único Plano Safra, que manteve linhas específicas para pequenos, médios e grandes produtores.

O sistema, no entanto, tornou-se altamente fragmentado, com mais de uma dezena de programas e múltiplas fontes de recursos, cada qual com regras específicas. Isso gera complexidade, dificulta o acesso para muitos produtores e impõe altos custos adminis-

5 Souza, Priscila; Stela Herschmann; Juliano Assunção. Política de Crédito Rural no Brasil: Agropecuária, Proteção Ambiental e Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.

trativos. Além disso, a distribuição geográfica e institucional do crédito é desigual. Esses desafios indicam a necessidade de modernização e maior foco da política de crédito rural.

3. Propostas

Apesar de sua importância histórica e do volume significativo de recursos mobilizados, o Plano Safra enfrenta uma série de limitações que afetam seu impacto potencial. Reformas em sua estrutura, focalização e integração com instrumentos de gestão de risco poderiam ampliar a efetividade da política, garantindo maior retorno econômico, social e ambiental para o país. Com base nas evidências empíricas e análises presentes em Souza et al (2020)⁶, destacam-se a seguir caminhos prioritários para o aprimoramento da política.

3.1 Desenho geral: previsibilidade e simplificação

O atual formato de planejamento anual do Plano Safra gera incerteza para os produtores, dificultando decisões de investimento e o acesso a crédito de forma planejada. Essa volatilidade compromete, por exemplo, a adoção de tecnologias que requerem retorno em prazos mais longos, como sistemas integrados de produção ou recuperação de pastagens degradadas. Ainda que certas linhas do Plano Safra contenham carências mais longas, o processo de alocação de recursos e planejamento segue a mecânica de safras mais curtas (menor ou igual a 1 ano). A adoção de **um horizonte plurianual de planejamento** — como ciclos trienais — com revisões anuais apenas em casos excepcionais, ampliaria a previsibilidade, beneficiando principalmente produtores que operam com margens estreitas e têm menor capacidade de lidar com oscilações nas regras de financiamento. A vantagem de planos trienais vai além de facilitar investimentos de longo prazo. Ela tende também a reduzir a volatilidade dos recursos do Plano Safra a movimentos de curto prazo que afetam a disponibilidade de recursos (taxa de juros, fontes não obrigatórias de financiamento, etc.). Logo, um horizonte plurianual de planejamento para o Plano Safra tende a fortalecê-lo também enquanto política pública.

Além disso, o sistema atual é extremamente fragmentado: no ano agrícola 2025/26, havia 17 fontes de recursos e 27 programas distintos (Plano Safra Empresarial +

⁶ Souza, Priscila; Stela Herschmann; Juliano Assunção. Política de Crédito Rural no Brasil: Agropecuária, Proteção Ambiental e Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.

Agricultura Familiar)⁷, cada um com regras específicas de elegibilidade, taxas de juros e condições de uso. Essa complexidade gera altos custos administrativos, ineficiências e desigualdades no acesso, como mostram os dados de distribuição do crédito por região e porte de produtor. A **simplicificação das linhas de crédito**, com regras unificadas por porte de produtor (familiar, médio, grande) e por finalidade do financiamento (custeio, investimento, comercialização), é fundamental para tornar o sistema mais acessível e eficiente.

3.2 Focalização: direcionar melhor os subsídios públicos

A evidência empírica mostra que o crédito rural tem efeitos positivos sobre produtividade e uso da terra — mas esses efeitos são significativamente mais fortes quando os recursos são direcionados para os pequenos produtores⁸. Os dados indicam que, entre 2002 e 2018, o crédito rural levou ao aumento da produtividade do trabalho e da terra, com destaque para a substituição de pastagens por áreas cultivadas, especialmente em propriedades menores. Esse padrão sugere que **focar os subsídios nos produtores que enfrentam maiores restrições financeiras**, como agricultores familiares e médios produtores, aumenta o retorno por real investido em termos de produção e uso mais eficiente da terra.

Além da dimensão social, há também uma forte justificativa ambiental para a reorientação da política. Linhas de crédito vinculadas a critérios ambientais — como a Resolução 3.545/2008, que condicionou o acesso ao crédito na Amazônia ao cumprimento da legislação fundiária e ambiental — foram capazes de reduzir o desmatamento em até 15% no período analisado⁹. Já o Programa ABC, voltado à adoção de práticas de baixa emissão de carbono, tem apresentado baixo volume de contratação, apesar de seu potencial. Isso reforça a oportunidade de **usar o crédito rural como instrumento para incentivar práticas compatíveis com o interesse público**, como a agropecuária livre de desmatamento, a recuperação de áreas degradadas, o cumprimento do Código Florestal e a adoção de tecnologias sustentáveis.

7 Mais informações podem ser obtidas: < <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/2025-2026/filipeta-plano-safra-2025-2026.pdf> > e < <https://www.gov.br/mda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf/paineis-de-dados> >. Acesso: 12/08/2025.

8 Souza, Priscila; Stela Herschmann; Juliano Assunção. Política de Crédito Rural no Brasil: Agropecuária, Proteção Ambiental e Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. Os autores encontram que mais R\$1 milhão em crédito rural aumenta o rendimento do trabalhador em até R\$5600, aumentando também o rendimento por ha (R\$30 a mais) e as cabeças de gado por ha (+0,05 cabeças).

9 Assunção, J., Gandour, C., & Rocha, R. (2013). Crédito afeta desmatamento. Evidência de uma política de crédito rural na Amazônia—Sumário Executivo. Climate Policy Initiative/Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas/PUC: Rio de Janeiro.

3.3 Seguro: fortalecer a gestão de riscos

Outro ponto crítico é a baixa participação de instrumentos de seguro rural no conjunto da política agrícola. O setor agropecuário opera sob alto risco climático e de preços, e a intensificação da agricultura, com maior uso de insumos e tecnologias, tende a aumentar essa vulnerabilidade. No entanto, **a subvenção ao prêmio do seguro rural segue com orçamento limitado** e com baixa integração ao Plano Safra.

Em contraste com a experiência de outros países, como os EUA, onde parte relevante do apoio público ao setor agrícola é canalizada por meio de instrumentos de seguro e garantias de renda, o Brasil ainda concentra quase toda a subvenção em juros subsidiados¹⁰. **Redirecionar uma parcela dos subsídios do crédito rural para o seguro** pode aumentar a resiliência dos produtores, reduzir a demanda por renegociações emergenciais e permitir maior alavancagem de recursos privados.

Adicionalmente, o incentivo ao PSR¹¹, via **aumento da subvenção ao prêmio desse seguro em contraposição a uma redução dos valores empenhados no Proagro**¹², pode ser bastante benéfico para a estrutura de gestão de risco agropecuário no Brasil. Enquanto o risco do Proagro é assumido pelo Banco Central do Brasil (em última instância Tesouro Nacional), o risco no PSR é assumido pelas seguradoras e resseguradoras. Logo, o PSR tem um esquema de incentivos e tratamento de assimetria da informação melhores que o Proagro¹³. Em termos práticos, enquanto no Proagro há o incentivo de reportar perdas em excesso, isso não ocorre no PSR.

10 ASSUNÇÃO, Juliano ; SOUZA, Priscila . Relatório Técnico. Desafios financeiros e propostas para produção sustentável no Brasil. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2018.

11 Subvenção do Prêmio do Seguro Rural. Essa é uma modalidade de seguro agropecuário no qual o governo federal paga por parte do prêmio de um seguro rural privado. Embora o governo arque com parte do prêmio, as seguradoras (e possivelmente resseguradoras) são responsáveis por pagar a parte restante do prêmio de um determinado seguro rural. Mais informações podem ser acessadas aqui:<<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/area/agricultura-trabalho/subsidios/proagro-psr>>. Acesso: 19/09/2025.

12 Programa de Garantia da Atividade Agropecuária visa segurar instituições financeiras e agricultores na eventualidade de alguma perda produtiva advinda de fenômenos naturais, doenças e pragas. Ele realiza pagamentos de prêmios para perdas associadas a financiamentos de custeio da atividade agrícola, cobrindo o prejuízo das instituições financeiras com o não-pagamento de empréstimos pelo agricultor e o agricultor pelos recursos próprios investidos na plantação. O Proagro é administrado e pago pelo Banco Central, com o ônus dos pagamentos em última instância caindo sobre o Tesouro Nacional. Mais informações podem ser acessadas aqui:<<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/area/agricultura-trabalho/subsidios/proagro-psr>>. Acesso: 19/09/2025.

13 Souza, Priscila, Leila Pereira e Mariana Stussi. Revelando Incentivos: Implicações do Desenho das Políticas Públicas de Seguro Rural no Brasil. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022.

4. Análise das Propostas

As propostas delineadas acima têm o potencial de aumentar a produtividade por diversos canais. Inicialmente, ampliar o horizonte de planejamento do Plano Safra confere maior previsibilidade orçamentária para bancos e agricultores, viabilizando projetos de investimentos, custeios e comercialização que sejam mais ambiciosos e operem predominantemente no médio e longo prazo.

Ao mesmo tempo, a focalização dos empréstimos do crédito rural em pequenos e médios agricultores reduz as restrições de crédito para aqueles agentes que mais a enfrentam e em média têm menor acesso a alternativas de financiamento, tais como capitalização, venda a mercado futuro e outros instrumentos financeiros mais sofisticados de financiamento do agronegócio.

Por fim, a questão de seguros e gerenciamento de riscos na agropecuária é um gargalo relevante, ainda mais num cenário de aumento da ocorrência de eventos atípicos com as mudanças climáticas. Aumentar a subvenção para o PSR, reduzir os valores segurados pelo Proagro e transferir parte do subsídio do crédito rural para o PSR contribuem para reduzir incentivos de declaração de perdas superiores àquelas realizadas na agropecuária, e também para reduzir o risco sistêmico inerente e crescente na produção brasileira.

Essas três medidas aumentam a produtividade na medida em que alinham incentivos às melhores práticas sustentáveis, mais resilientes às mudanças climáticas, além de consertar distorções relevantes no mercado de crédito rural e seguros agrícolas brasileiros. As medidas encontram respaldo sólido em trabalhos citados ao longo da proposta e são desejáveis na medida que seus resultados podem impactar a produtividade e o PIB brasileiro de maneira a aumentá-los de forma mais sustentável e ainda assim ambiciosa.



Produtividade e plataformas digitais

Beatriz Kira

1. Justificativa: plataformas digitais e a economia brasileira

A digitalização da economia consolidou as plataformas digitais como um modelo de negócios central, redefinindo a interação entre empresas e consumidores em escala global. O crescimento vertiginoso das empresas de tecnologia não apenas as colocou no topo do ranking das maiores corporações, mas também as levou a atingir uma magnitude sem precedentes. Sete das dez maiores empresas do mundo incorporam plataformas como elemento central de seus negócios ou fornecem a infraestrutura essencial para seu funcionamento.¹ Essa proeminência não é apenas um indicador de sucesso dessas empresas; é um sinal da profunda reorganização de setores inteiros, com impactos diretos na produtividade e na inovação.

No Brasil, a relevância das plataformas digitais é inegável, estruturando mercados centrais como e-commerce, transporte por aplicativo, serviços de entrega, serviços financeiros e o setor de publicidade digital. Apesar da consolidação desses serviços no cotidiano brasileiro, o país ainda não capitalizou plenamente o potencial de produtividade que uma economia de plataformas vibrante e competitiva pode oferecer. Para que o Brasil transcenda o papel de mero consumidor de tecnologias e se torne um participante ativo na fronteira da inovação digital, é imperativo fomentar um ambiente de negócios verdadeiramente competitivo.

1 Valor Econômico, *As 10 maiores empresas do mundo em valor de mercado em 2024*, disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2024/06/07/as-10-maiores-empresas-do-mundo-em-valor-de-mercado-em-2024.ghtml> ou as ferramentas oferecidas na página (7 de junho de 2024).

O reconhecimento dessa necessidade não é isolado. Diversas jurisdições em todo o mundo (incluindo Reino Unido, Japão e União Europeia) reformaram seus arcabouços legais, movendo-se para complementar o direito antitruste tradicional com regulações pró-competitivas de mercados digitais. O diagnóstico comum é que, sem uma intervenção adequada, tais mercados tendem à concentração, sufocando a inovação e limitando os ganhos para as economias domésticas. A agenda aqui proposta alinha o Brasil a esse movimento global, equipando o país com ferramentas regulatórias para garantir que a digitalização se traduza em um salto de produtividade para a economia nacional.

2. O que são plataformas digitais?

A aparente diversidade das plataformas digitais esconde um conjunto de características comuns, que gera desafios inéditos para a análise da concorrência. Essencialmente, plataformas digitais são serviços que atuam como uma base para a entrega ou agregação de serviços e conteúdo, ao mesmo tempo em que facilitam a interação online entre dois ou mais grupos distintos e interdependentes de usuários.²

Quatro conceitos são cruciais para compreender o funcionamento e impacto das plataformas digitais:

1. Efeitos de rede: Em plataformas digitais, a interconexão entre grupos de usuários gera efeitos de rede (ou externalidade de redes), que influenciam diretamente o valor percebido por cada participante da rede. Tais efeitos podem ser diretos (o valor para um usuário aumenta à medida que mais usuários do mesmo grupo/lado aderem, como em uma rede social) ou indiretos (o valor para um grupo de usuários aumenta com o tamanho de outro grupo, como mais consumidores em um marketplace atraindo mais vendedores). A força desses efeitos determina o ritmo de crescimento da plataforma. Quando positivos e fortes, eles tendem a gerar um crescimento exponencial, pois novos usuários aumentam o valor da rede para os já existentes, atraindo ainda mais participantes. O resultado é uma taxa de adoção acelerada, com crescimentos não lineares que criam a oportunidade para dinâmicas do tipo “o vencedor leva tudo” (*winner-takes-all*).³

2 Annabelle Gawer, ‘Online Platforms: Economic and Societal Effects’ (European Parliament 2021) PE 656.336; Pieter Nooren and others, ‘Should We Regulate Digital Platforms? A New Framework for Evaluating Policy Options’ (2018) 10 Policy & Internet 264.

3 David S Evans and Richard Schmalensee, *Matchmakers: The New Economics of Multisided Platforms* (Harvard Business Review Press 2016).

2. Mercados de múltiplos lados: O modelo de negócios de plataformas digitais é caracterizado pela estrutura em dois ou mais lados, com interdependência entre seus participantes. Nesse contexto, para se tornar viável, a plataforma precisa atingir uma “massa crítica” de usuários em cada um dos seus lados.⁴ Uma consequência direta da gestão dessa interdependência é a formação de estruturas de preços complexas, que frequentemente envolvem subsídio cruzado: o serviço para um lado do mercado é custeado pelo valor gerado no outro lado. Isso possibilita a oferta de preços monetários iguais a zero para certos grupos de usuários (normalmente os mais sensíveis a preço) para atrair volume.⁵

3. Coleta e processamento de dados: A coleta e o processamento de dados são um pilar fundamental do modelo de negócios das plataformas digitais. As plataformas acumulam vastas quantidades de informações sobre seus usuários, incluindo, por exemplo, hábitos de consumo, redes de relacionamento e históricos de compra. Embora ainda haja debate sobre como mensurar seu valor, os dados são um insumo econômico crucial e uma fonte de poder de mercado.⁶ No contexto das plataformas digitais, os dados são utilizados principalmente de duas maneiras: como fonte direta de receita (por exemplo, na venda de publicidade direcionada) e como ferramenta para aprimorar a oferta de produtos e serviços.⁷ Ao coletar dados, as plataformas obtêm *insights* que permitem personalizar ofertas, otimizar operações e desenvolver novas funcionalidades, criando um ciclo de retroalimentação que fortalece sua posição no mercado e pode dificultar a entrada de novos concorrentes.⁸

4. Ecossistemas digitais: A combinação das características acima permite que as plataformas estabeleçam ecossistemas digitais, isto é, redes interdependentes de produtos, serviços e empresas complementares.⁹ Sistemas operacionais móveis, por exemplo, reúnem aplicativos, fornecedores de hardware, desenvolvedores e serviços em torno de sua estrutura tecnológica. Nesses ecossistemas, algumas empresas assumem o papel de “orquestradoras”, especificando as regras de engajamento, participação e governança. Esses atores controlam gargalos e exercem poder sobre o acesso

4 David S Evans, ‘How Catalysts Ignite: The Economics of Platform-Based Start-Ups’ in Annabelle Gawer, *Platforms, Markets and Innovation* (Edward Elgar Publishing 2009).

5 Jean-Charles Rochet and Jean Tirole, ‘Platform Competition in Two-Sided Markets’ (2003) 1 *Journal of the European Economic Association* 990.

6 Diane Coyle and Annabel Manley, ‘What Is the Value of Data? A Review of Empirical Methods’ [2023] *Journal of Economic Surveys* joes.12585.

7 Maurice E Stucke and Allen P Grunes, *Big Data and Competition Policy* (First edition, Oxford University Press 2016).

8 Ioannis Lianos, ‘Competition Law for a Complex Economy’ (2019) 50 *IIC - International Review of Intellectual Property and Competition Law* 643.

9 Michael G Jacobides and Ioannis Lianos, ‘Ecosystems and Competition Law in Theory and Practice’ (2021) 30 *Industrial and Corporate Change* 1199.

a usuários e insumos críticos, criando desequilíbrios significativos.¹⁰ A preocupação concorrencial se agrava quando empresas atuam com um papel duplo: são, ao mesmo tempo, controladoras do ecossistema e participantes que competem com outros negócios dentro desse mesmo ambiente. Essa dualidade fornece os meios e os incentivos para que os controladores utilizem as ferramentas de governança do ecossistema para beneficiar seus próprios negócios ou discriminar concorrentes.¹¹

3. Desafios regulatórios para o Brasil

As dinâmicas específicas de plataformas digitais podem levar a cenários de alta concentração, dificultando a entrada de concorrentes e impactando negativamente variáveis como preço, qualidade e inovação. De acordo com estudos da OCDE e do FMI, falhas na aplicação do direito antitruste podem ter permitido que empresas dominantes consolidassem suas posições, erguendo barreiras à entrada de novos concorrentes.¹² Para efetivamente identificar e remediar os riscos concorrenciais associados a plataformas digitais, ferramentas regulatórias adequadas são essenciais.

No Brasil, embora a autoridade competente, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), tenha avançado na análise de casos envolvendo plataformas digitais, e paulatinamente tenha buscado atualizar as teorias do dano e ferramentas analíticas,¹³ persistem, ainda, limitações inerentes ao ferramental antitruste tradicional. Entre elas:

Inadequação das ferramentas analíticas: O direito antitruste foi desenvolvido para analisar cadeias de valor lineares, não ecossistemas complexos, marcados por acentuados efeitos de rede e assimetria de poder entre participantes. Ferramentas tradicionais, como o teste do monopolista hipotético para definição de mercado relevante, funcionam de forma limitada (ou simplesmente não funcionam) em mercados de múltiplos lados onde o preço monetário para um dos lados é zero. A análise tradicional não foi equipada para capturar variáveis cruciais como a interdependência entre segmentos, a governança de ecossistemas e o valor competitivo dos dados.

10 ibid.

11 ibid; Lina Khan, 'The Separation of Platforms and Commerce' (2019) 119 Columbia Law Review 973.

12 Sara Calligaris, Chiara Criscuolo and Luca Marcolin, 'Mark-Ups in the Digital Era', vol 2018/10 (Organisation for Economic Co-operation and Development 2018) OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2018/10 <https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/mark-ups-in-the-digital-era_4efe2d25-en> accessed 3 June 2021; IMF, 'Chapter 2: The Rise of Corporate Market Power and Its Macroeconomic Effects', *World Economic Outlook 2019* (International Monetary Fund 2019) <<https://doi.org/10.5089/9781484397480.081>>.

13 CADE, 'Mercados de Plataformas Digitais' (Conselho Administrativo de Defesa Econômica 2021) Cadernos do Cade <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/plataformas-digitais.pdf>>.

Limitações da intervenção *ex post*: A natureza reativa e individualizada do controle repressivo de condutas, focada em remediar danos após sua ocorrência (*ex post*), é muitas vezes lenta e insuficiente para os mercados digitais, que evoluem rapidamente. A assimetria de informações entre regulador e empresas, somada à complexidade de desenhar e monitorar medidas corretivas eficazes, torna a intervenção antitruste um desafio ainda maior.

Falhas no controle de concentrações: O sistema de notificação prévia de fusões e aquisições, baseado em critérios de faturamento, mostra-se inadequado para prevenir as chamadas “aquisições assassinas” (*killer acquisitions*).¹⁴ Nesses casos, uma empresa estabelecida adquire uma startup inovadora para descontinuar um produto concorrente. Tal tipo de operação frequentemente escapa da análise das autoridades porque a empresa-alvo, ainda em estágio inicial, não atinge o faturamento mínimo para notificação obrigatória. Essa estratégia elimina a concorrência emergente e causa danos diretos à inovação, com efeitos negativos na produtividade.

4. Uma proposta de agenda normativa

Considerando a necessidade de atualizar o arcabouço antitruste, o Brasil precisa de uma agenda normativa que aprimore as ferramentas disponíveis para promover a concorrência efetiva na economia digital.

O caminho mais promissor para o país é a aprovação e implementação do [Projeto de Lei 4675/2025](#). O PL propõe a criação de um novo mecanismo de regulação híbrida, por meio da atualização da Lei 12.529/2011, conferindo ao Cade instrumentos mais flexíveis para atuar sobre agentes econômicos de relevância sistêmica.¹⁵ O objetivo é permitir uma ação mais tempestiva e focada nos problemas estruturais dos ecossistemas digitais.

Os principais componentes desse novo instrumento regulatório são:

1. DESIGNAÇÃO DE AGENTES ECONÔMICOS DE RELEVÂNCIA SISTÊMICA: O Cade poderá designar agentes econômicos de relevância sistêmica, por meio de um processo administrativo combinando critérios qualitativos e quantitativos. Os critérios qualitativos se baseiam em características como: presença em mercados de

14 Colleen Cunningham, Florian Ederer and Song Ma, ‘Killer Acquisitions’ (2021) 129 Journal of Political Economy 649.

15 O projeto de lei foi elaborado com base em um estudo da Secretaria de Reformas Econômicas, que analisou melhores práticas internacionais e incorporou contribuições de um amplo processo participativo com mais de 70 stakeholders e 300 sugestões. SRE, *Plataformas Digitais: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil* (2024). Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-plataformas-consolidado.pdf>

múltiplos lados, poder de mercado associado a efeitos de rede e acesso a dados significativos. Já os critérios quantitativos exigem um faturamento mínimo no Brasil ou global para que a empresa possa ser designada. O objetivo é identificar aquelas empresas que ocupam posições estratégicas capazes de influenciar a dinâmica competitiva, garantindo que o foco esteja nos agentes de maior impacto.

2. DETERMINAÇÃO DE OBRIGAÇÕES ESPECIAIS A AGENTES DESIGNADOS:

O Cade poderá impor obrigações especiais a agentes econômicos designados, visando promover e proteger a concorrência em mercados digitais. Essas obrigações podem incluir: a submissão de atos de concentração à análise do Cade independentemente do faturamento, a divulgação de informações relevantes sobre seus serviços e preços, e a proibição de práticas anticompetitivas, como o favorecimento de produtos próprios e a restrição de acesso a dados ou serviços para concorrentes. O objetivo é garantir que o mercado permaneça aberto e competitivo.

3. ELABORAÇÃO DE RELATÓRIOS DE CONFORMIDADE:

Agentes designados devem submeter ao Cade relatórios periódicos sobre o cumprimento das medidas impostas. A publicação desses documentos garante transparência e monitoramento público. Qualquer parte interessada poderá fazer uma denúncia ao Cade sobre o não cumprimento das obrigações. O descumprimento, por sua vez, resultará em sanções administrativas e outras ações aplicadas pelo Cade.

4. CRIAÇÃO DE UMA SUPERINTENDÊNCIA DE MERCADOS DIGITAIS:

A proposta também inclui a criação de uma Superintendência de Mercados Digitais (SMD) dentro do Cade. Essa nova unidade será a responsável por conduzir a parte técnica do processo. Suas funções incluem a instrução de processos administrativos para a designação de agentes, a análise para a determinação de obrigações especiais, e a fiscalização do cumprimento dessas medidas. A SMD produzirá estudos e monitorará as atividades e práticas comerciais dos agentes, servindo como a unidade especializada para receber denúncias, conduzir investigações aprofundadas e submeter um parecer técnico ao Tribunal do Cade para a decisão final.

A implementação dessa proposta conferirá ao Cade, a autoridade antitruste brasileira, poderes para lidar de forma eficaz com assimetrias de poder e falhas estruturais de concorrência, permitindo que a defesa da concorrência no Brasil evolua e se adapte aos desafios do século XXI, fomentando um ambiente de negócios digital que impulse a produtividade e a inovação em todo o país.

Ajustes estruturais no mercado de trabalho

Hélio Zylberstajn

Este texto parte da ideia de que as instituições do mercado de trabalho brasileiro estão superadas e envelhecidas e propõe sugestões para uma ampla reforma em diversos aspectos, incluindo a qualificação da mão-de-obra, a modernização das políticas ativas e passivas de emprego, das relações de trabalho, chegando a propostas para contemplar as mudanças nas formas de contratação, decorrentes do avanço nos sistemas de produção. As propostas são apresentadas na sequência.

1. Reformar o ensino médio para promover a transição dos jovens para o mercado de trabalho

A partir dos anos 1990, o Brasil expandiu o ensino fundamental e hoje praticamente todas as crianças frequentam uma escola. Infelizmente, porém, conseguimos chegar a esse ponto às custas da qualidade e corrigir essa situação é um desafio para nossa sociedade. No Ensino Médio, a situação não é diferente: conseguimos expandir o alcance, mas sacrificamos a qualidade. Neste caso, o desafio é duplo: precisamos melhorar a qualidade e, ao mesmo tempo, por meio do ensino médio, promover a transição dos jovens para o mercado de trabalho. A recente reforma, que instituiu o “Novo Ensino Médio”, é um passo nessa direção, pois permite que escolas ofereçam currículos técnicos.

Nosso ensino médio é historicamente acadêmico e oferece o ensino técnico em poucas escolas. Podemos aproveitar a oportunidade criada com a reforma e oferecê-lo maciçamente em todas as escolas. Hoje, as famílias que querem seus filhos no en-

sino técnico têm que escolhê-lo, pois o “default” é o ensino acadêmico. Oferecendo o ensino técnico em todas as escolas, poderíamos torná-lo o “default”, oferecendo vagas suficientes. As famílias que quisessem ter os filhos no ensino acadêmico teriam que fazer essa opção.

As escolas profissionalizantes são de melhor qualidade que as acadêmicas, e têm que promover processos seletivos porque suas vagas são poucas e muito concorridas. Isso cria uma situação curiosa: as escolas técnicas atraem os melhores alunos que, frequentemente, aspiram o caminho do ensino superior. Muitos alunos que querem chegar à Universidade frequentam o ensino técnico para se preparar melhor para o vestibular. E muitos alunos que prefeririam o ensino técnico, e que, via de regra, são os mais pobres, têm que frequentar o ensino acadêmico porque não são bem-sucedidos na competição pelas vagas no ensino técnico.

Há algumas evidências que tendem a comprovar essa situação. Por exemplo, a Tabela 1 apresenta algumas estatísticas do processo seletivo de ingresso à Universidade de São Paulo – USP de 2025. Os candidatos egressos do ensino médio técnico foram 15,5% do total de inscritos e 23,4% dos matriculados. Por outro lado, os que vêm do ensino acadêmico, que perfaziam 83,0% dos inscritos, são apenas 75,1% dos matriculados.

Tabela 1. Vestibular 2025/USP – Origem dos candidatos segundo o tipo de ensino médio

Tipo do ensino médio do candidato	Quantidades			Proporções		
	Inscritos	Convocados	Matriculados	Inscritos	Convocados	Matriculados
Ensino médio comum	79.825	21.837	6.114	83,0%	77,1%	75,1%
Técnico integrado ao ensino médio	14.937	6.061	1.901	15,5%	21,4%	23,4%
Magistério	97	36	11	0,1%	0,1%	0,1%
Educação de jovens e adultos	804	219	60	0,8%	0,8%	0,7%
Outro	457	155	51	0,50%	0,5%	0,6%
Total	96.120	28.308	8.137	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Anuário Estatístico da USP de 2025/ Tabela 3.04 – Características pessoais dos candidatos ao vestibular da FUVEST em 2025.

A Tabela 1 comprova uma situação paradoxal: enquanto no mercado de trabalho há escassez de profissionais de nível médio, o sistema escolar de nível médio prepara abundantemente jovens sem nenhuma formação profissional. Nas poucas escolas técnicas, há um desperdício de recursos, pois muitos dos seus egressos transitam diretamente para a universidade, sem passar pelo mercado de trabalho.

Para corrigir o cenário descrito, precisamos tomar três medidas que adequariam o ensino médio às necessidades dos alunos e do sistema produtivo:

- a) oferecer currículos técnicos profissionalizantes em toda a rede escolar pública do ensino médio;
- b) para reduzir o custo dessa mudança, transformar o ensino médio em um sistema dual, no qual as empresas assumiriam a responsabilidade da formação profissional, ministrando esta parte do conteúdo em suas dependências, utilizando seus equipamentos e seus instrutores, utilizando o ambiente de trabalho para aprofundar a aquisição de conhecimentos e aumentar a probabilidade de contratação do estudante pela empresa;
- c) Tornar o ensino técnico mais atraente, validando e reconhecendo créditos de disciplinas técnicas para o ingresso no ensino superior.

2. Reformar os programas passivos de assistência ao desempregado

O Brasil tem dois programas de assistência aos desempregados: o Seguro-Desemprego e o FGTS e ambos produzem incentivos à rotatividade. O FGTS é uma conta individual vinculada ao emprego que o indivíduo tem e é alimentada por depósitos mensais equivalentes a 8% do salário. As taxas de juros que a conta proporciona são inferiores às taxas de mercado e, em muitos períodos, eram inferiores inclusive às taxas de inflação. Quando ocorre o desligamento, aplica-se à empresa uma multa de 40% dos depósitos efetuados, depositada automaticamente na conta vinculada. A alta taxa de descontos dos trabalhadores (propensão a sacar no presente) e o desenho do FGTS induzem o saque dos valores depositados, quando as regras do programa permitem. O mais comum é o saque por motivo de demissão por iniciativa da empresa. Daí decorre o incentivo à rotatividade.

O Seguro-Desemprego é um direito do trabalhador demitido sem justa causa, constituído por 3 a 5 parcelas mensais. É financiado pelo Programa de Integração Social - PIS, contribuição calculada sobre o faturamento da empresa e não há relação entre o custo para a empresa e a quantidade de desligamentos que ela provoca. Uma empresa que desliga poucos empregados e outra, que desliga com muita frequência, pagam a mesma taxa do PIS. Quando ocorre o desligamento, o trabalhador recebe automaticamente a documentação que o habilita a requerer todas as parcelas do Seguro-Desemprego a que tem direito.

O país tem mais um programa para assistir trabalhadores de baixa renda, o Abono Salarial, que paga 1 Salário Mínimo para quem recebe salário de até 1,5 Salário Mínimo. O país tem diversos programas que transferem renda para famílias de baixa renda que influenciam o comportamento dos trabalhadores em relação ao FGTS e o Seguro-Desemprego. O efeito conjunto de todos eles é produzir incentivos (a) à rotatividade da mão-de-obra, (b) ao saque do FGTS, (c) ao uso de todas as parcelas do Seguro-Desemprego e (d) à informalidade (neste caso, para manter a fruição dos benefícios, muitas vezes o trabalhador aceita um novo emprego sem formalizá-lo, até esgotar o recebimento das parcelas do seguro desemprego).

Para superar os defeitos apontados, sugere-se as seguintes medidas:

- a) portabilizar a conta do FGTS vinculando ao CPF do trabalhador e não ao emprego em uma empresa. Os saldos nesta conta acompanhariam o trabalhador na sua trajetória pelo mercado de trabalho e incentivariam a formação da poupança de longo prazo ao invés de sacar os saldos a cada troca de emprego;
- b) remunerar a conta do FGTS com taxas de mercado, semelhantes às dos títulos do governo federal;
- c) aportar à conta do FGTS recursos do PIS, antecipando um futuro uso do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, contribuindo para a formação da poupança na conta do trabalhador, desconectando a fruição do benefício do desligamento, reduzindo, assim, o incentivo à rotatividade;
- d) limitar o saque do saldo da conta do FGTS à ocorrência de dois eventos: desemprego e aposentadoria, transformando-a em uma poupança de longo prazo.

3. Reformar os programas ativos de assistência ao desempregado

O governo federal e muitos governos estaduais e municipais mantêm programas de intermediação de mão de obra e de treinamento de desempregados que, invariavelmente padecem de um mesmo defeito: falta de conexão com os programas passivos (FGTS e Seguro-Desemprego). Esta deficiência compromete os programas e explica a pequena taxa de sucesso nas tentativas de encaminhamento de desempregados para vagas e de treinamento e reciclagem de desemprego.

Para corrigir esta situação, propõe-se as seguintes medidas:

- a) condicionar o saque de todas as parcelas do Seguro-Desemprego a um número mínimo de encaminhamentos a vagas anunciadas e/ou à frequência em programas de qualificação ou reciclagem;
- b) aperfeiçoar e dinamizar os serviços de intermediação de mão-de-obra, introduzindo rotinas e procedimentos específicos para os diversos perfis da clientela, principalmente para os desempregados de longo prazo;
- c) exigir das empresas usuárias dos serviços de intermediação um *feedback* sobre cada encaminhamento de candidatos às vagas anunciadas;
- d) programar cursos de qualificação ou reciclagem efetivamente solicitados por empresas, que se comprometam a contratar os alunos por um prazo mínimo combinado;
- e) oferecer os cursos preferencialmente em dois ambientes, salas de aula e locais de trabalho, para aprofundar a aquisição de conhecimentos e aumentar a probabilidade de contratação do treinando pela empresa;
- f) credenciar previamente as instituições autorizadas a oferecer os cursos, avaliando continuamente o impacto dos cursos contratados;

4. Aprofundar a reforma das relações de trabalho

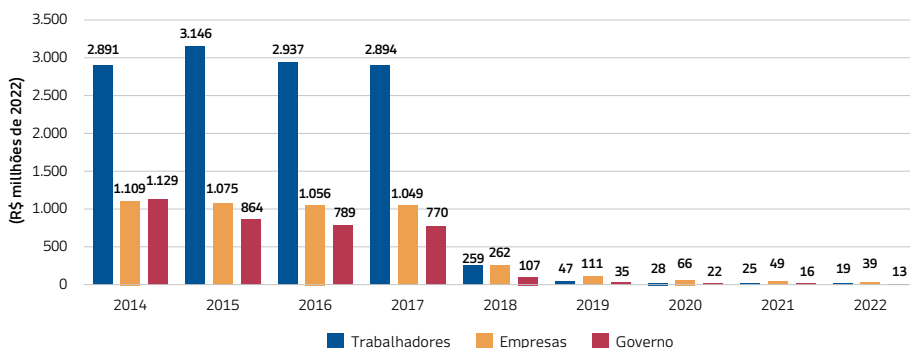
A reforma trabalhista de 2017, que modificou a legislação laboral com medidas infraconstitucionais, provocou impactos importantes e pode ser considerada, sem dúvida, como um sucesso. Mas, muita coisa ficou de fora naquela reforma, porque o governo na ocasião não dispunha de tempo (era um governo de transição) para incluir medidas mais amplas, que implicariam em mudanças na Constituição.

Para completar a modernização trabalhista, precisaríamos contemplar dois problemas absolutamente relevantes: (a) a reforma sindical, com especial atenção à questão do financiamento dos sindicatos, e (b) a redução do papel da Justiça do Trabalho, com o reconhecimento de mecanismos negociados para solucionar reclamações.

Reforma sindical

O financiamento das atividades sindicais é uma questão muito mal encaminhada e mal resolvida entre nós, porque envolve a difícil defesa da compulsoriedade das contribuições para sindicatos laborais e patronais. A reforma de 2017 extinguiu a obrigatoriedade do pagamento da chamada Contribuição Sindical (o antigo Imposto Sindical da CLT), medida que desestabilizou economicamente a grande maioria dos sindicatos do país. O Gráfico 1 mostra o impacto dessa medida. A arrecadação dos sindicatos laborais despencou de R\$2,9 bilhões em 2017 para R\$19 milhões em 2022. Nos sindicatos patronais, a redução foi grande, também, passando da casa de R\$1,0 bilhão em 2017 para R\$39 milhões em 2022.

Gráfico 1. Arrecadação do Imposto Sindical – 2014 a 2022



Fonte: MTE.

Tamanho impacto levou os sindicatos, principalmente os laborais, a criar novas contribuições ou a aumentar o valor das já existentes pela via da negociação coletiva. Surgiu, então a discussão sobre a legalidade de tornar compulsório o pagamento de contribuições negociadas.

Os sindicatos prestam um serviço extremamente relevante em uma democracia: a representação dos interesses dos seus filiados. Este serviço tem as características de um bem público: a sua simples existência o disponibiliza para ser consumido livremente, sem possibilidade de retribuição, ou seja, pagamento. Basta lembrar um exemplo bastante óbvio: quando um sindicato laboral conquista um aumento de salários, ou quando um sindicato patronal conquista um tratamento tarifário favorável para o setor que representa, todos nas respectivas bases se beneficiam e não precisam desembolsar nenhum valor para fruírem do benefício. Por essa razão, se justifica o tratamento que é dado aos bens públicos: pagamento compulsório. O

governo oferece diversos bens públicos e, para financiar seu custo, institui impostos que devem ser pagos pelos cidadãos, obrigatoriamente. Pela semelhança, os serviços sindicais merecem o mesmo tratamento. Portanto, do ponto de vista da Microeconomia e, mais amplamente, das próprias Ciências Políticas, a compulsoriedade das contribuições sindicais seria amplamente legitimada.

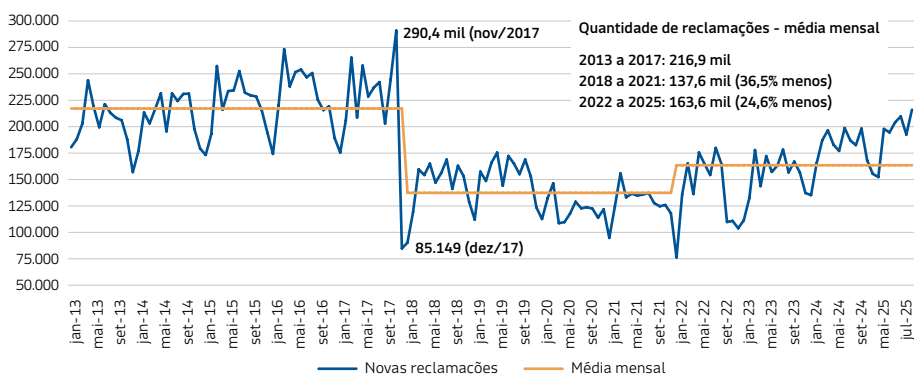
Ocorre, porém, que, no Brasil, os sindicatos gozam de um regime especial, a unicidade sindical. Por razões históricas, na origem da CLT em pleno Estado Novo, os sindicatos ganharam o privilégio de serem monopólios: em cada município ou em cada base territorial, não pode haver mais de um sindicato. Sendo assim, gozam dos dois privilégios que os transformam em monopólios com clientes cativos: a unicidade e a contribuição compulsória. A condição muito específica do Brasil, que nos torna um caso único, tem dificultado a discussão e a superação da dificuldade.

Redução do papel da Justiça do Trabalho

Além do monopólio sindical, nosso sistema de relações de trabalho criou mais um monopólio: o da Justiça do Trabalho, que é, legalmente, a única instituição que pode finalizar uma reclamação trabalhista. O Estado Novo receava o conflito trabalhista e procurou desde cedo criar mecanismos para controlá-lo. Um deles foi o monopólio sindical, que Getúlio Vargas utilizou para controlar os sindicatos laborais. O outro foi o monopólio da Justiça do Trabalho, para onde foi canalizado o conflito, devidamente retirado do local de trabalho e transformado em litígio.

A reforma de 2017 introduziu diversas alterações na tramitação das reclamações na Justiça do Trabalho, que reduziram expressivamente o volume de reclamações a partir de dezembro de 2017, o mês seguinte ao seu início de vigência. Mas, recentes decisões do Tribunal Superior do Trabalho (TST) parecem ter reduzido o impacto dessas medidas, o que pode ser observado no Gráfico 2. A partir de dezembro de 2017, a quantidade de reclamações diminuiu 36,5%, até o início de 2022, quando a redução passou para 24,6%. O volume de reclamações ainda é bastante reduzido, mas há uma tendência de crescimento desde 2022.

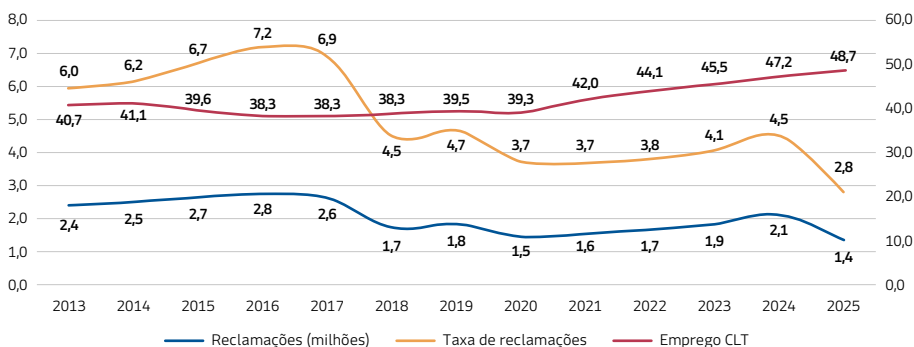
Gráfico 2. Novas reclamações nas Varas do Trabalho – jan/2013 a jul/2025



Fonte: Anuário 2024 do TST.

O Gráfico 3 compara o volume de reclamações com o nível de emprego CLT e mostra, de novo, a redução da taxa de reclamações em decorrência da reforma de 2017 e a tendência de crescimento no período mais recente. A Taxa de reclamações (quantidade de reclamações/estoque de empregos CLT) era 7,2 antes da reforma de 2017 e caiu para 3,7 em 2020, quando voltou a crescer, atingindo 4,1 em 2023 e 4,5 em 2024. O crescimento da taxa de reclamações foi, muito provavelmente, causado por decisões recentes do Judiciário, que reduziram o custo e o risco de processar o empregador. A mais importante inviabilizou, na prática, a cobrança de honorários de sucumbência (o valor devido pela perda do processo ao advogado da outra parte). Outra, também relevante, foi o relaxamento da exigência de comprovação de incapacidade financeira para utilizar a gratuidade na Justiça do Trabalho. Em 2025, a taxa é pequena porque os dados estão incompletos, e representam apenas a quantidade de reclamações até julho.

Gráfico 3. Emprego CLT, Reclamações nas Varas do Trabalho e Taxa de reclamações – 2015 a 2025 (julho)



Fonte: Anuário 2024 do TST.

O conflito de interesses é inerente à relação de trabalho e, para administrá-lo, os dois lados da relação criam diversos mecanismos. No Brasil, paramos na ideia do controle do conflito pela via da litigiosidade, arranjo que pode ter sido interessante nas origens do sistema, nos anos 1930-1940. A impossibilidade de utilizar formas mais contemporâneas de gestão do conflito não se justifica diante das evidências de comportamentos oportunistas, paternalismo, abuso da gratuidade da Justiça do Trabalho, litigância predatória, corporativismo de peritos, etc. Seria importante compatibilizar o direito dos trabalhadores de vocalizar suas reclamações em segurança com a redução dos espaços ocupados pela Justiça do Trabalho. Trata-se de estender a prevalência do negociado sobre o legislado para escolha de mecanismos autônomos de administração das divergências.

Para superar o atraso institucional das relações de trabalho, sugere-se as seguintes medidas:

- a) extinguir o monopólio da representação de interesses com a instauração do regime de liberdade sindical em substituição ao da unicidade sindical;
- b) adotar a compulsoriedade das contribuições sindicais negociadas;
- c) substituir o critério de “base territorial” pelo de “unidade de negociação”, que define a cobertura da negociação, definida pelas próprias partes, podendo abranger uma empresa, um departamento de uma empresa, um conjunto de empresas, uma atividade econômica ou um setor econômico, com alcance geográfico também negociado pelas partes;
- d) conceder ao sindicato laboral mais representativo a capacidade de negociar em nome dos empregados que trabalham na unidade de negociação, podendo o sindicato mais representativo compor uma bancada de representação sindical com outros sindicatos da unidade de negociação;
- e) reconhecer três funções no sistema de relações de trabalho: (a) produzir regras (negociação coletiva); (b) administrar o cumprimento das regras (governança), e (c) solucionar divergências;
- f) estabelecer dois regimes para o sistema de relações de trabalho no Brasil: (a) negociação estrita, no qual as partes produzem as regras por meio da negociação coletiva e o Estado assume a governança e a solução de diver-

gências (que é, basicamente, o modelo atual), e (b) negociação plena, no qual as partes assumem as três funções;

- g) permitir que as partes escolham o regime de relações de trabalho na unidade de negociação.

5. Expandir o investimento na infraestrutura para sustentar a transição do mercado de trabalho

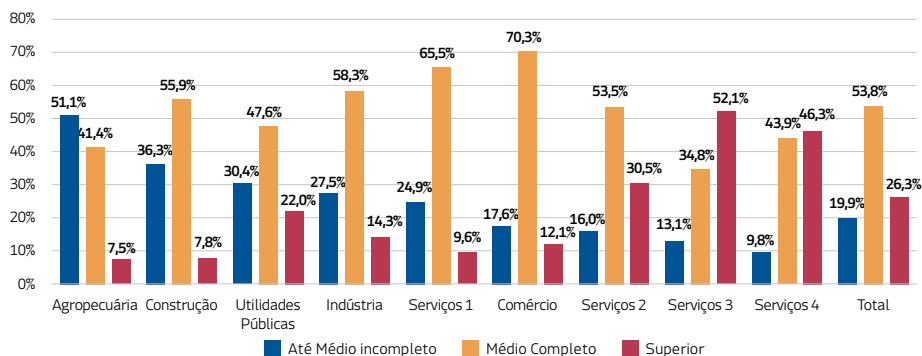
Em decorrência da queda contínua do investimento em infraestrutura observada nas últimas décadas, o Brasil tem carências significativas na infraestrutura: faltam estradas (especialmente ferrovias), portos, aeroportos, habitação, energia (e sua transição), telecomunicações, saneamento básico, enfim, temos deficiências profundas na base de apoio para o crescimento de longo prazo. A insuficiência da infraestrutura é um problema, mas pode se tornar uma oportunidade. Se o país conseguir criar um ambiente confiável e seguro, as deficiências da infraestrutura se transformariam em espaços convidativos para o investimento maciço necessário e seu efeito multiplicador criaria as condições para sustentar o crescimento. Muitos argumentam, porém, que haveria outra deficiência gravíssima, que comprometeria nossa capacidade de crescer: a péssima qualidade da nossa força de trabalho. Diante do avanço acelerado das inovações tecnológicas, este seria um limitador insuperável para o crescimento.

Aqui, novamente, estamos diante de um problema que é, na verdade, uma oportunidade. Acontece que o investimento em infraestrutura se traduz concretamente em canteiros de obras: cria pontes, estradas, postes, torres de transmissão, equipamentos diversos, habitações, enfim, o investimento se materializa na Construção Civil. E a Construção Civil, apesar de também estar se transformando com as inovações tecnológicas, ainda absorve trabalhadores predominantemente de baixa escolaridade, exatamente os que temos em abundância.

O Gráfico 4 mostra que os trabalhadores da Construção não diferem muito dos trabalhadores de outros setores da nossa economia. Se as inovações tecnológicas atuais destruírem empregos ocupados por indivíduos de baixa escolaridade, o investimento em infraestrutura criará novos postos de trabalho e poderemos ocupar estes trabalhadores pelo tempo necessário para qualificar a próxima geração. O

investimento em infraestrutura pode ser a “ponte” que precisamos para enfrentar o desajuste entre a qualidade da mão de obra e a demanda por trabalhadores mais qualificados derivada da profunda transformação tecnológica.

Gráfico 4. Escolaridade e Setor de atividade – RAIS 2023



6. Adotar um novo olhar para o novo mercado de trabalho

Até o final do século passado, as empresas vitoriosas constituíram enormes estruturas corporativas, com uma característica comum: a verticalização da produção. Este arranjo, tipicamente hierárquico e burocrático, era a escolha mais eficiente para reduzir os custos de controle e de coordenação da produção. O avanço dos modelos de gestão, as inovações tecnológicas na esteira da Tecnologia da Informação e o notável progresso na logística reduziram os custos de coordenação e transformaram estruturas verticais em cadeias produtivas horizontais, com alcance global.

O trabalho tipicamente contratado com vínculos de longo prazo, e caráter contínuo e permanente, deixou de ser necessário. Está sendo gradativamente substituído por relações de trabalho mais efêmeras, de curto prazo. Os trabalhadores, que antes eram protegidos pela perspectiva de longo prazo na mesma empresa, ou por um número pequeno de mudanças ao longo da vida produtiva, não têm mais carreiras nas empresas que os contratam. Se transformaram em indivíduos ligados ao mercado de trabalho em geral e não mais a um vínculo específico. A proteção social, que antes derivava e era condicionada pelo vínculo de emprego, deverá ser, gradativamente, conectada à permanência e às transições no mercado de trabalho.

O vínculo de emprego e a decorrente subordinação do trabalhador eram as condições necessárias para o acesso às regras no ambiente de trabalho e nos programas de proteção social. As transformações que estão ocorrendo apontam para a necessidade de superar a visão estreita da dependência da subordinação no emprego como condição para a aplicação dos direitos.

Os trabalhadores no novo mercado de trabalho precisam de entidades para representar seus interesses assim como de políticas que os protejam num mercado de trabalho com assimetria de poder. Mas, agora, não dispõem do escudo protetor do vínculo de emprego e da subordinação que justificava todas as proteções. A CLT, cuja base legal decorre da definição de vínculo de emprego, está superada no novo mercado de trabalho. As políticas públicas do mercado de trabalho devem partir desta constatação para construir novos conceitos e novas condições para atender as novas necessidades dos trabalhadores.

Para caminhar nesta direção, propõe-se as seguintes medidas:

- a) definir precisamente o serviço de intermediação nas plataformas, dissociando-o do sistema de pagamento e remuneração.

Essa medida é necessária porque as plataformas assumiram, desde o início, duas funções: a intermediação propriamente dita (que é o serviço de aproximar os dois lados da transação, o vendedor e o comprador, função que executam muito bem, reduzindo o custo da informação e da transação para ambos) e a gestão financeira (que centraliza o controle dos fluxos financeiros originados na transação). Seria perfeitamente possível separar as duas funções, que, neste caso, seriam desempenhadas por dois agentes distintos, cada um responsável por uma das funções. A fusão das duas funções em um único agente pode criar acúmulo de poder e assimetria informacional, efeitos não desejáveis observados no modelo vigente do trabalho em plataformas.

- b) estabelecer dois tipos de trabalho em plataforma:
 - (i) Pleno, no qual as funções de intermediação e de gestão financeira são executadas pelo mesmo agente (a plataforma), e
 - (ii) Restrito, no qual a plataforma executa apenas o serviço de intermediação, deixando a gestão financeira para outro agente.
- c) permitir que os participantes do mercado de trabalho em plataformas escolham o tipo que desejarem, pleno ou restrito;

- d) reconhecer que o trabalho na plataforma do tipo restrito é autônomo, sem vínculo de emprego;
- e) reconhecer que o trabalho na plataforma do tipo pleno é de subordinação, com vínculo de emprego;
- f) reconhecer que há mais de dois polos na relação de trabalho nas plataformas: o consumidor, o produtor, a plataforma, o transportador e, se for o caso, o agente financeiro;
- g) reconhecer o direito de representação de interesses de todos os polos; encaminhando para a negociação coletiva a produção das regras, sua governança e sistema de solução de divergências.

Como funcionariam os dois modelos de plataformas?

O modelo pleno seria o que as plataformas praticam hoje, acumulando as duas funções (intermediação e gestão financeira). O modelo restrito funcionaria com uma plataforma desempenhando a intermediação e um agente financeiro (por exemplo, um cartão de crédito de livre escolha das partes) desempenhando a gestão financeira. O primeiro caso resultaria (como de fato ocorre concretamente) em um sistema pouco transparente e com o poder concentrado nas mãos da plataforma. Neste caso, a plataforma exerce funções que extrapolam a simples atividade de intermediação. O segundo modelo, da plataforma restrita, por outro lado, distribui o poder de forma mais equilibrada entre todos os polos das transações.



Desafios para aumentar o aprendizado nas escolas

Naercio Menezes Filho

1. Diagnóstico

O acesso e a permanência dos jovens no sistema escolar melhoraram muito nas últimas décadas. A porcentagem de jovens que têm ensino médio ou superior aumentou de 25% em 1980 para 90% em 2023. No entanto, o aprendizado dos alunos não está melhorando da mesma forma. O aprendizado no 3º ano do ensino médio, medido pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), está mais baixo hoje do que há 30 anos. Na última avaliação internacional que participamos (TIMSS de 2023), 62% dos alunos brasileiros estavam no nível mais baixo em Matemática no 8º ano, uma das maiores taxas entre todos os países que participaram.

Em uma pesquisa recente, o economista Eric Hanushek calculou a parcela de jovens que não têm as habilidades básicas para o mundo do trabalho em 159 países do mundo, usando as várias avaliações internacionais de aprendizado que existem atualmente.¹ Os resultados mostraram que, no Brasil, 66% dos jovens não atingem as habilidades básicas para o mundo do trabalho. Isto significa que 2/3 dos nossos jovens não têm as habilidades mínimas necessárias para terem alguma chance de sucesso na vida, especialmente num mundo em que as novas tecnologias de informação e inteligência artificial irão substituir os humanos em várias tarefas. É por isso que a maioria destes jovens acaba trabalhando em ocupações que não exigem estas habilidades, como entrega de comida por aplicativo, ou são “nem-nem” ou estão envolvidos com o crime.

Isto acontece apesar do fato de que os recursos aplicados na educação básica aumentaram bastante nas últimas décadas, passando de 278 bilhões em 2010 para 361

1 “Global universal skills basic skills: Current deficits and implications for world development”, por Gust, Hanushek e Woessmann (2024).

bilhões em termos reais em 2022.² Como o número de alunos na educação básica está diminuindo, por conta da redução do número de crianças na população, o gasto por aluno aumentou ainda mais, tendo passado de R\$5400 para R\$7680 em termos reais no mesmo período, um aumento de 42%. Se usarmos o ano 2000 como base para comparação, percebemos que os gastos por aluno aumentaram mais de três vezes em 22 anos. A grande maioria destes recursos são usados para pagamento de professores, que, portanto, tiveram um grande aumento salarial no mesmo período. Estudos internacionais recentes indicam que existe, de fato, uma relação positiva entre gastos com educação e o aprendizado dos alunos.³ Entretanto, no caso brasileiro, os resultados dos alunos em avaliações internacionais ficaram estagnados nas últimas décadas, mesmo após a pandemia. Por que será que temos tido tanta dificuldade para melhorar a qualidade da nossa educação?

Uma das principais barreiras para melhorar a educação no país pode estar na preparação para a vida escolar, antes mesmo das crianças entrarem na escola. Infelizmente, muitas crianças ainda crescem em famílias cercadas de vulnerabilidades. Muitas delas passam a infância em situação de pobreza, em regiões com altos índices de criminalidade e têm problemas familiares, o que pode estar afetando seu desenvolvimento infantil, que é essencial para melhorar o aprendizado.

Mas, também há vários problemas no sistema escolar. Mesmo quando as crianças chegam mais preparadas na escola, muitas delas não conseguem aprender o que é lecionado. No caso das pré-escolas, estamos quase universalizando o seu acesso. No entanto, existem evidências mostrando que a maioria das pré-escolas não estão preparando os alunos suficientemente para o aprendizado. A avaliação do SAEB de 2023 mostrou que 50% das crianças não estão alfabetizadas no 2º ano do ensino fundamental. Obviamente, sem uma alfabetização adequada, estas crianças não irão conseguir absorver conhecimento no futuro, nem tampouco terão um desempenho adequado nas avaliações de aprendizado.

Além disto, quando chegam no ensino fundamental, a maioria das crianças fica pouco tempo na sala da aula. A média de horas efetivamente utilizadas para ensino nas escolas brasileiras é bastante reduzida. Muito tempo é perdido devido à ausência de alunos, falta de professores e problemas de disciplina. Isso faz com que os alunos tenham pouco tempo efetivo para aprender um conteúdo que está espalha-

2 Números deflacionados pelo IPCA. Cálculos feitos pelo autor com base nas estatísticas oficiais: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>

3 C. Kirabo Jackson (2020). [Does School Spending Matter? The New Literature on an Old Question](#). An Equal Start: Policy and Practice to Promote Equality of Opportunity for Children.

do em várias disciplinas. Em termos de gestão escolar, um dos principais problemas é a alta rotatividade dos diretores de escolas. Além disto, muitos deles ainda são escolhidos por indicação e não por critérios técnicos. Os diretores apontados para escolas situadas na periferia tendem a se mudar para escolas mais centrais assim que têm uma chance. Isto diminui a continuidade da gestão escolar dentro da escola.

Do ponto de vista político, temos vários problemas. No Brasil cada município tem sua rede escolar, com autonomia para implementar as ações que achar mais adequado. Mas, o retorno dos investimentos na educação demora muito tempo para acontecer. Políticas públicas implementadas na pré-escola, por exemplo, só impactarão a geração de empregos e a redução de criminalidade nos municípios mais de 11 anos depois, quando o prefeito já não estará mais no poder. Assim, os prefeitos atuais não têm incentivos para quebrar resistências e adotar políticas que foram bem sucedidas em outros municípios para melhorar o aprendizado.

Além disto, as mudanças de prefeitos e governadores a cada eleição fazem com que as equipes de gestão educacional também se alterem a todo momento. Estudos mostram que a troca de gestão nas redes municipais e a falta de continuidade nas políticas educacionais têm impacto importante no aprendizado dos alunos.⁴ No curto prazo, a melhora da educação não traz mais votos, pois a maioria dos pais não vê a qualidade da educação como algo importante, não consegue medir se seus filhos estão aprendendo mesmo, e não entendem que medidas são necessárias para melhorar a educação.

Existem alguns casos de sucesso educacional nos estados e municípios, como Sobral e o estado do Ceará como um todo no ensino fundamental e as redes estaduais de Espírito Santo e Pernambuco no ensino médio. O problema é que não estamos conseguindo replicar estes casos isolados de sucesso no Brasil como um todo. Como podemos mudar esta situação?

2. Políticas para Aumentar o Aprendizado

A dificuldade central para melhorar o aprendizado é que a responsabilidade de ensinar as crianças está a cargo de cada uma das 5570 secretarias municipais de educação, além das 27 secretarias estaduais, espalhadas por todos os municípios brasileiros, grande parte dos quais têm menos de 20.000 habitantes. Na maior parte

⁴ [Political Turnover, Bureaucratic Turnover and The Quality of Public Services](#), Diana Moreira, Mitra Akhtari and Laura Trucco, *American Economic Review*, Vol. 112, no. 2: 442–93, February 2022.

destes municípios, as secretarias não têm estrutura suficiente para implementar políticas educacionais baseadas em evidências, como ensinar as crianças a ler e escrever. Além disso, como vimos, muitos prefeitos não estão dispostos a investir o seu capital político em amplas reformas educacionais, tratando o aprendizado como prioridade, pois os incentivos são baixos e o retorno político incerto.

A solução para este problema não é acabar com o federalismo, que funciona bem em várias outras dimensões. Mas, o governo federal poderá aproveitar a criação do Sistema Nacional de Educação, que acabou de ser aprovado pelo Congresso, para organizar as atribuições das secretarias estaduais e municipais de educação. A criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) é uma tentativa de emular o Sistema Único de Saúde (SUS), que foi muito bem sucedido. Segundo a proposta aprovada, o SNE terá uma comissão tripartite, com representantes do governo federal, Estados e Municípios, que terá a função de articular a adoção de estratégias para que o país alcance as metas do Plano Nacional de Educação. Esta comissão irá estabelecer padrões mínimos de qualidade das escolas e de aprendizagem dos alunos e também definirá o custo ideal por aluno para que estes padrões sejam atingidos.

Entretanto, dificilmente o SNE terá o mesmo sucesso do SUS, pois existem diferenças importantes entre a situação da saúde e da educação no Brasil. Em primeiro lugar, enquanto na saúde os tratamentos necessários para curar as doenças são conhecidos na grande maioria dos casos, na educação ainda há incertezas com relação às medidas específicas que poderiam melhorar o aprendizado. Isto facilita a ação de grupos de interesse que se apropriam de cada vez mais recursos, inflando seu papel no resultado educacional dos alunos. Além disto, na saúde é bastante fácil entender quando um problema não é resolvido, pois as reclamações do paciente continuam, ao passo que na educação a criança não costuma reclamar quando não está aprendendo.

Por fim, boa parte do financiamento federal para os programas de atenção primária na saúde funciona com base num sistema de incentivos para que os municípios alcancem metas específicas. Por exemplo, o Ministério da Saúde acaba de lançar um novo programa de indução de boas práticas para a atenção primária composto por 15 indicadores de resultado. Na educação, por outro lado, o componente das transferências da União para os municípios que é baseado em desempenho nunca teve papel importante. Atualmente, este componente representa apenas cerca de 0,5% do orçamento total do fundo da educação básica (Fundeb).

Assim, o SNE só irá funcionar se o comitê gestor se libertar dos interesses de curto prazo dos gestores municipais e dos grupos de interesse que pressionam o tempo todo por mais recursos sem avaliação de resultados. Uma alternativa seria oferecer, além das parcerias e programas existentes, apoio operacional direcionado e incentivos financeiros para os municípios que atingirem as metas de alfabetização definidas pelo Compromisso Nacional Criança Alfabetizada e também de aprendizado e fluxo que devem ser definidas para a próxima década.

Teríamos também que diminuir os incentivos perversos que existem para novos prefeitos descontinuarem programas educacionais existentes, mesmo os comprovadamente bem-sucedidos, para mostrar uma diferenciação com relação à gestão anterior. Além disto, o governo eleito em 2026 deverá estabelecer um padrão mínimo de qualidade em nível elevado, que seja negociado, porém obrigatório para todos os municípios, e fazer com que as transferências da União sejam atreladas ao atingimento deste padrão. O governo federal e os estaduais poderão colaborar com os municípios para que eles consigam atingir estes objetivos, fornecendo ajuda operacional e de planejamento. Sem isto, o SNE dificilmente irá melhorar a qualidade da educação no país.

No que tange aos professores, a situação é dramática. Muitos deles não tiveram oportunidades para obter uma educação básica de qualidade no passado. Além disto, sua formação no ensino superior, mesmo a presencial, deixa muito a desejar. Agora, a situação se agravou com a multiplicação de cursos de formação à distância (EAD). Várias pesquisas mostram que o EAD tem qualidade pior que o ensino presencial.

Para tentar melhorar este problema, o governo federal preparou uma Prova Nacional Docente (PND), que será realizada pela primeira vez no final de 2025. Esta prova terá uma classificação geral dos professores, para que as redes estaduais e municipais escolham os docentes mais adequados para sua rede, utilizando suas próprias ponderações. Esta iniciativa é muito boa, na medida em que ajudará as redes a selecionarem os melhores docentes disponíveis, especialmente as redes menores que não têm capacidade de fazer processos seletivos mais sofisticados. Além disto, será importante selecionar os professores com mais qualidade para atenuar os problemas que temos tido nos últimos anos. Porém, isoladamente, ela não será suficiente para resolver os problemas dos professores, pois também será necessário melhorar a sua formação inicial e continuada.

Outros programas novos também vão precisar ser aperfeiçoados. O “**Programa Pé-de-Meia**”, por exemplo, é uma iniciativa que oferece incentivos financeiros para

estudantes do ensino médio público de baixa renda para aumentar a permanência e a conclusão escolar, além de incentivar a sua participação no Enem. Os benefícios incluem incentivos para matrícula, frequência e conclusão escolar (uma poupança que só pode ser sacada ao fim do ensino médio), além de um bônus para quem fizer o Enem. O programa visa reduzir a evasão escolar e a desigualdade social.

Apesar de ser interessante transferir recursos para que os alunos continuem na escola, o programa “Pé de Meia” tem vários problemas. Em primeiro lugar, ele parte do diagnóstico de que o principal determinante da evasão do jovem é que ele precisa de dinheiro para trabalhar. Mas, na verdade, a evasão pode ter outras causas, como gravidez na adolescência e desinteresse com as matérias lecionadas na escola. Mais ainda, como a qualidade da educação no ensino médio ainda é bem ruim, o jovem acaba aprendendo pouco, mesmo ficando mais tempo na escola. Além disso, a cobertura do programa parece estar acima do necessário, pois muitos dos jovens que recebem a bolsa não precisariam do benefício para continuar na escola. Desta forma, o orçamento é muito grande, chegando a 12 bilhões de reais. Finalmente, há políticas mais eficazes para diminuir a evasão, como, por exemplo, acabando com a repetência no Brasil. Assim, seria necessário reformular o programa, diminuindo o número de beneficiários para aqueles que realmente necessitam recebê-lo e fazendo uma política de diminuição de reprovações nas redes municipais e estaduais.

3. Conclusões

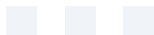
Não há bala de prata na educação. A solução para melhorar o aprendizado parece ser dar pequenos passos na direção correta, que somados poderão nos levar a um crescimento mais rápido do aprendizado. Temos que começar por políticas que promovam o desenvolvimento infantil e o foco na alfabetização. É necessário que as creches tenham qualidade e um currículo adequado. As crianças têm que ter períodos definidos para aprender, dormir, brincar, jogar e interagir com as demais crianças, para começar a prepará-las para a vida e para o aprendizado.

Além disso, precisamos aumentar ainda mais a parcela de escolas em tempo integral, pois vários estudos mostram que estas escolas em tempo integral aumentam o aprendizado.⁵ É necessário também termos uma restrição maior ao EAD nos cursos de pedagogia e uma formação continuada mais focada em métodos de ensino para professores e métodos de gestão escolar para os diretores da escola. Várias destas

⁵ *The effects of public high school subsidies on student test scores: The case of a full-day high school program in Pernambuco, Brazil*, (Rosa, Carnoy, Bettinger e Dantas), *Economics of Education Review* 2022.

políticas podem ser implementadas em regime de colaboração com os Estados e municípios, a partir da criação do novo Sistema Nacional de Educação.

Em suma, como a gestão educacional é descentralizada e cada município tem independência para implementar as políticas que achar adequadas, as chances de sucesso de planos e sistemas nacionais de educação são bem menores. É preciso manter a descentralização federativa e autonomia dos entes federativos, mas é necessário que o governo federal estabeleça metas, forneça apoio operacional e atrele parte importante das transferências financeiras da União para os entes federativos ao atingimento destas metas. A criação do Sistema Nacional de Educação pode ser importante para que estes objetivos sejam atingidos, desde que ele seja usado corretamente.



Reforma administrativa com foco na gestão de pessoas: propostas legislativas

Carlos Ari Sundfeld e Vera Monteiro

1. Contexto e premissas

O objetivo de melhorar a gestão pública brasileira abrange medidas em variadas frentes. O foco aqui é tratar de uma delas: a modernização dos recursos humanos como meio para a oferta de serviços de qualidade. Neste texto apresentaremos propostas legislativas que merecem apoio.

Reforma administrativa com **foco na gestão de pessoas** precisa enfrentar os seguintes problemas centrais: falta de eficiência do serviço público para a população; e falta de igualdade entre as carreiras, com diferenças enormes quanto a remuneração e estímulos entre os regimes das categorias de elite (como juízes, promotores, defensores públicos, advogados públicos e auditores) e os agentes públicos que prestam serviços à população (nas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança pública).

O **desafio de transformar o Estado**, tornando-o mais efetivo, menos desigual e capaz de entregar mais e melhores serviços à população, depende de medidas que sejam capazes de:

- a) Enfrentar as distorções salariais e promover a reestruturação das carreiras, desde a porta de entrada, com a melhoria dos concursos públicos, e compreendendo a gestão do desempenho e do desenvolvimento dos profissionais do setor público, com garantia de maior equidade étnico-racial e de gênero;

- b) Propiciar serviço público com mais qualidade e sem desperdício de recursos públicos, o que depende de um pacote de modernização e valorização do servidor público engajado e vocacionado; e
- c) Ser capaz de promover ou induzir mudanças de forma ampla, nos três níveis da federação, de preferência com aplicação imediata, sem criar diferenças entre atuais e futuros servidores.

Agenda a ser perseguida:

- a) Acabar com promoções e progressões automáticas previstas nas leis de carreira, evitando-se chegar muito rápido ao topo;
- b) Corrigir distorções remuneratórias;
- c) Impedir penduricalhos;
- d) Modernizar concursos públicos, passando-se a medir competências e habilidades, que não são mensuráveis em prova objetiva;
- e) Extinguir carreiras obsoletas, racionalizando-as;
- f) Planejamento unificado da força de trabalho;
- g) Avaliar todos os servidores, inclusive aqueles em fase de experiência (estágio probatório);
- h) Incentivar a melhoria dos servidores estáveis que tenham desempenho insuficiente e, em caso de reiteração, fazer seu desligamento; e
- i) Viabilizar, nas situações adequadas, a utilização de agentes com contratos por tempo determinado ou em regime celetista.

Do ponto de vista da **estratégia jurídica**, a reforma administrativa deverá:

- a) Promover tanto mudanças no plano da gestão, por medidas infralegais (decretos), quanto, nas hipóteses necessárias, por meio de normas infraconstitucionais (leis ordinárias ou complementares), que são mais fáceis e efetivas do que alterações constitucionais.
- b) Não tem sentido a obsessão em mexer no regime constitucional dos servidores públicos efetivos (aqueles que fazem concurso e se tornam estáveis após três anos, e só existem nas administrações diretas e nas autarquias). É um caminho difícil demais e, em muitos sentidos, inadequado, para, no curto ou médio prazo, perseguir eficiência administrativa e menores gastos.

- c) Não é preciso acabar com a estabilidade dos servidores para melhorar a gestão pública. O problema não está nela, mas nas confirmações, promoções e progressões automáticas ou por simples tempo de serviço, sem relação com a qualidade do serviço. A melhoria dos serviços depende de estímulos ao bom desempenho e de avaliação permanente dos servidores, com elevações paulatinas nas carreiras, ao longo de toda a vida funcional.
- d) Segundo a Constituição, admissões de agentes públicos podem ser feitas tanto no regime estatutário (servidores públicos efetivos, que adquirem estabilidade após 3 anos), como em regimes que não propiciam a estabilidade: o temporário (por prazo determinado) e o da CLT (que pode ter ou não prazo determinado).
- e) Mesmo que, hoje, não seja tão ampla a competência constitucional para a União federal fazer leis com abrangência nacional em matéria funcional (pois, para muitos pontos, os entes subnacionais têm autonomia legislativa), há espaço para algumas leis estruturantes de caráter nacional que uniformizem ferramentas de gestão de pessoas. Nos demais casos, reformas podem começar pelo governo federal e, com algum estímulo da legislação federal, ser depois replicadas pelos entes subnacionais.

2. Propostas

2.1 Concurso público

Apoiar a imediata aplicação da [lei federal 14.965](#), aprovada em 9/9/2024, com normas gerais sobre concursos públicos para toda a administração pública brasileira. Sua utilidade é trazer regramento mínimo para contribuir para a efetiva realização e modernização dos concursos em âmbito nacional, melhorando o recrutamento de novos servidores públicos pela avaliação dos postulantes com base nas reais capacidades para o efetivo desempenho das funções.

O concurso é a porta de entrada das pessoas que farão carreira pública, sendo a lei 14.965 de 2024 a primeira lei nacional sobre o tema. Ela contém regras para o planejamento da força de trabalho (padronizando informações mínimas que o edital deve conter) e autoriza o uso de técnicas atuais e relevantes para bem recrutar, para além do conhecimento de manual, robustecendo a aferição de experiências prévias, habilidades profissionais e competências comportamentais próprias ao

cargo ou emprego público, aumentando a probabilidade de seleção de pessoas mais vocacionadas e provenientes dos mais diversos estratos sociais. O concurso que só avalia conhecimento não se abre à diversidade (só entra quem tem tempo e condições financeiras de fazer cursinhos de treinamento), nem atrai necessariamente pessoas vocacionadas e motivadas. As novas regras têm o potencial de baratear o procedimento, ao atualizar a infraestrutura necessária para a sua realização e permitir a modalidade de concurso digital.

O desafio agora é a aplicação da nova lei, fazendo com que ela efetivamente atinja seu objetivo de melhorar o recrutamento de pessoas no setor público. Para isso, a ação necessária é o apoio à edição de regulamentos específicos pelas esferas federativas, capazes de dar segurança jurídica ao desenho do novos editais, bem como à realização de projetos pilotos de concursos mais modernos.

2.2 Contratação temporária

Apoiar o [projeto de lei da Câmara dos Deputados 3.069/2025](#). Ele propõe a criação de uma lei geral de contratações de pessoas por tempo determinado no setor público, aplicável nas esferas federal, estadual e municipal, para uniformizar regras fundamentais, aumentando a segurança jurídica e corrigindo distorções nas contratações transitórias ou emergenciais. A proposta tem origem em minuta de responsabilidade da [Sociedade Brasileira de Direito Público](#), em trabalho liderado pelos professores da FGV Direito SP Carlos Ari Sundfeld e Vera Monteiro, com apoio do Movimento Pessoas à Frente e do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração.

Esses vínculos temporários com o poder público já são autorizados pela Constituição (art. 37, IX), sendo usados largamente pelos entes subnacionais, onde mais da metade dos professores está hoje nessa modalidade. Esse tipo de vínculo não serve para todos os postos de trabalho (pois há casos que exigem o regime estatutário, como as atividades-fim reservadas às carreiras jurídicas, de fiscalização tributária, policial militar, polícia judiciária e de guarda municipal). Ele serve para suprir carências emergenciais de pessoal, bem como nos casos em que o meio ordinário de preenchimento de cargo público não se justifica, consideradas as circunstâncias atuais e futuras da atividade, como transitoriedade, rotatividade e mudança demográfica.

Um problema é que ainda não há um regime básico regulado em lei nacional, o que tem gerado insegurança jurídica, uso desordenado e, em vários casos, baixa qualidade. Uma lei nacional pode ajudar a superar esses problemas.

O projeto prevê regras mínimas em temas como processo seletivo, casos de contratação direta, direitos dos contratados, proibição de nepotismo nas contratações, transparência e controle, e prazos máximos dos contratos. Tem também algumas normas específicas para as redes estaduais e municipais de ensino, permitindo o uso de contratações temporárias para lidar com transições curriculares, mudanças demográficas e ampliação da carga horária escolar, e garantindo aos contratados o piso nacional do magistério.

2.3 Supersalários

Apoiar a edição de medidas legais nacionais de caráter geral que impeçam a distorção e limitem o recebimento de verbas fora do teto constitucional de remuneração dos agentes públicos.

Supersalários impactam a igualdade no setor público. São valores recebidos indevidamente acima do teto de remuneração estabelecido pela Constituição. Estão concentrados principalmente nas carreiras jurídicas (magistratura e ministério público, sobretudo), não sendo a realidade dos agentes públicos do Executivo (70% dos servidores públicos ganham até 5 mil por mês). O Movimento Pessoas à Frente tem se dedicado a levantar dados e informações sobre o tema, apontando que nos últimos 5 anos órgãos do sistema de justiça ampliaram as remunerações acima do teto.

Há duas estratégias para enfrentar o problema.

Uma seria uma lei federal restringindo o pagamento de verbas indenizatórias, que não estão sujeitas ao teto, nem à incidência do imposto de renda. O desafio, contudo, está na concertação do que deve ser autorizado. Dentre as propostas tramitando no Congresso Nacional, o mais avançado é o projeto 2721/2021, que contém uma lista de casos em que se admite o pagamento de indenizações. Mas a avaliação é que ele ainda contém mais autorizações do que seria necessário. Em 2025, foi protocolado o [projeto de lei 3328/2025](#), que busca criar critérios mais seguros para a definição do que pode ser qualificado como indenização.

Outra estratégia, mais simples, seria a inclusão de um novo parágrafo ao art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar 101, de 2000), que hoje já prevê limites globais às despesas de pessoal dos vários órgãos públicos. O novo parágrafo preveria que *a despesa total com indenizações será computada na despesa total de pessoal de cada entidade ou órgão, para fins de observância dos respectivos limites, não podendo também superar, em cada entidade ou órgão, o total das indenizações efetivamente pagas*

em 2020, corrigido pela inflação. A escolha dessa base se justifica porque, segundo as notícias, o uso distorcido de indenizações para superar o teto foi muito incrementado a partir de 2021. Com uma norma assim haveria um limite importante para incentivar os próprios órgãos e entidades a iniciarem a correção das distorções.

2.4 Carreiras

Os servidores públicos contratados por prazo indeterminado (estatutários) estão vinculados às várias carreiras públicas. Elas existem nos três Poderes e nas três esferas federativas, cada qual com autonomia para criá-las e geri-las. É nessas carreiras que está o cerne nas distorções em matéria de gestão de pessoas. São muitas carreiras, a grande maioria com promoções e progressões automáticas, sem referência à qualidade do serviço prestado. As carreiras são vinculadas a órgãos e são independentes entre si, ainda que muitas delas envolvam a mesma atividade (ex. analista de planejamento no Ministério da Educação e no Ministério da Fazenda).

Em 2021, Carlos Ari Sundfeld, Armínio Fraga e Ana Carla Abrão elaboraram [proposta de lei complementar federal](#),¹ com objetivo de ser usada como referência pelos outros entes que pleiteassem apoio federal para seus programas de equilíbrio ou recuperação fiscal. A intenção era propiciar um caminho de enfrentamento do tema, com a aprovação da proposta em 2022, para induzir ações normativas mais detalhadas no ano seguinte, início de nova legislatura.

Numa primeira etapa, a prioridade seria a diminuição do número de carreiras, a implantação de planejamento unificado da força de trabalho e, especialmente, a implantação de avaliação unificada de desempenho dos servidores. A adoção dessas medidas não é simples, pois depende de extensas deliberações legislativas cujo objetivo é ter maior integração da política de pessoal e das carreiras, hoje fragmentadas em cada esfera e Poder.

Para chegar lá, a proposta de lei complementar trazia diretrizes para nortear os futuros projetos de leis específicos. E, para incentivar a aprovação dessas leis específicas, a lei complementar impediria a realização, antes do surgimento destas, de novos concursos e nomeações para cargos efetivos. Neste período, só contratações temporárias seriam admitidas. Quanto aos servidores efetivos, a proposta proibiria, até a realização da reforma legal da respectiva carreira, que ocorressem novas progressões, promoções ou incorporações de vencimentos.

1 Disponível em <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2025/08/Arminio-Sundfeld-Ana-Conjunto-artigos-e-propostas.pdf>

A proposta pode ser revisitada em novo governo. Em linhas gerais, a lei proposta alcançaria os servidores civis do Executivo da União (administração direta, autarquias e fundações públicas e, com adaptações, as empresas estatais dependentes do Tesouro – arts. 1º e 8º). A mesma solução também poderia ser adotada voluntariamente por outras entidades da federação.

As diretrizes do projeto para a reforma da gestão de pessoas são: diminuição do número de carreiras, planejamento unificado da força de trabalho e avaliação de desempenho dos servidores. A partir de diretrizes para a avaliação de desempenho (que impõem a consideração da efetiva contribuição do servidor para a qualidade dos serviços, bem como avaliações nas dimensões absoluta e relativa), estabelece quais os usos dos resultados das avaliações. Seu impacto seria no regime de evolução funcional e remuneratória, extinguindo qualquer forma de evolução automática na carreira, desvinculada da boa qualidade dos serviços prestados pelo agente público. Sem desempenho funcional que o justificasse, nenhum servidor obteria estabilidade ao fim do estágio probatório, permaneceria na administração após ser confirmado, avançaria em sua carreira ou teria aumento permanente de remuneração.

A lei proposta tem o objetivo de antecipar o debate sobre pontos essenciais da reforma administrativa envolvendo gestão de pessoas, o que é útil à vista de sua extensão e repercussão. Por outro lado, procura criar condições para que a análise e votação das múltiplas leis envolvidas possa ocorrer com menos pressão dos fatos consumados.

2.5 Outros temas relevantes

Ainda devem entrar na discussão sobre reforma administrativa com foco na gestão de pessoas os seguintes temas, ainda sem propostas legislativas apresentadas:

- a) Regulamentação das políticas de atração, pré-seleção e gestão de cargos de liderança, incluindo o mapeamento e maior transparência na ocupação dos cargos comissionados;
- b) Aprimoramento da transparência de informações e dados a respeito de servidores e lideranças públicas e unificar as informações;
- c) Lei complementar nacional para viabilizar a dispensa de servidor efetivo estável que tenha desempenho insuficiente; e
- d) Regulamentação da greve no setor público.

Para avançar na governança das estatais de capital aberto

Elena Landau e Marcelo Trindade

1. As diferentes empresas estatais no Brasil

O conceito de empresa estatal abrange, no Brasil, diversas classificações. A primeira, prevista no art. 173 da Constituição Federal, diferencia as empresas públicas, em que a totalidade do capital é do Estado, das sociedades de economia mista, nas quais a maioria do capital (votante) é estatal, mas há acionistas privados.

Além dessa distinção, ao longo do tempo foram surgindo outras. A Lei 6.404, de 1976 (Lei das S.A.), reconheceu a existência de sociedades de economia mista de capital aberto, isto é, companhias abertas registradas na Comissão de Valores Mobiliários – CVM, e a elas, além de dedicar um capítulo específico (arts. 235 a 240), mandou aplicar as normas editadas pela CVM (art. 235, §1º).

Já a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 e, mais explicitamente, a Lei Complementar 101, de 2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal), criaram o conceito de “empresa estatal dependente”, assim considerada aquela que recebe “do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital” (art. 2º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

A Lei das Estatais (Lei 13.303, de 2016), que disciplinou a governança das empresas controladas pelo Estado, além de incorporar a diferenciação entre estatais dependentes e não dependentes (art. 1º, §2º), criou uma terceira categoria, que poderia

ser denominada como a das “pequenas estatais”, composta pelas empresas com receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais) no exercício social anterior (art. 1º, §1º).

Finalmente, também se pode distinguir as empresas estatais “privatizáveis”, isto é, as incluídas no Programa Nacional de Desestatização (PND) por Decreto do Presidente da República, na forma da Lei 9.491, de 1997, ou qualificadas para o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), na forma da Lei 13.334, de 2016.

Apesar de a criação de qualquer estatal e suas subsidiárias depender de lei específica (art. 37, incisos XIX e XX da Constituição Federal), e se destinar, ao menos em teoria, à “exploração direta de atividade econômica pelo Estado”, desde que “necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo” (art. 173 da Constituição Federal), as classificações citadas têm diversas consequências práticas.

Assim, por exemplo, às estatais classificadas como dependentes se aplicam, com poucas exceções, as normas incidentes sobre a administração pública (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48, § 6º). As pequenas estatais estão dispensadas de certas exigências da Lei das Estatais (art. 1º, §2º). E o Presidente da República pode impedir unilateralmente a privatização de estatais, como ocorreu com o Decreto 11.478, de 2023, que excluiu 7 estatais do PND e desqualificou do PPI 3 empresas e seus ativos.

Em janeiro de 2025, entre as 44 estatais controladas diretamente pela União Federal, 17 eram classificadas como dependentes – as quais consumiram, em 2024, cerca de R\$ 27,1 bilhões em subvenções do Tesouro Nacional. As outras 27 estatais controladas diretamente pela União eram classificadas como não dependentes.¹

Dentre as 27 estatais não dependentes apenas 4 eram de economia mista, todas de capital aberto – Banco do Brasil, Petrobras, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil. Dessas, apenas as duas primeiras têm participação significativa de acionistas privados, de respectivamente 45% e 63% do capital social.²

1 BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest). Panorama das Estatais (jan. 2025). Brasília: Sest - Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2025, consulta em 24 de agosto de 2025, em <https://panoramadasestatais.gestao.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldopanoramadasestatais.qvw&language=enUS&host=QVS%40srvbsaiasprd07&anonymous=true>.

2 BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest). Panorama das Estatais (jan. 2025), cit.

2. O Estado como acionista controlador de companhia aberta

Embora os dados relativos às empresas estatais brasileiras indiquem a necessidade de melhoria em todas as suas diversas modalidades, trataremos apenas das sociedades de economia mista de capital aberto, dada a repercussão de sua gestão na poupança popular e na proteção dos investimentos no país.

A atuação dos governos brasileiros no exercício do poder de controle de estatais de capital aberto têm sido objeto de seguidas polêmicas. Além de corrupção e nomeações de administradores sem competência, quase todos os governos tiveram dificuldade de conviver com o caráter lucrativo das estatais, e decidiram submetê-las, mais ou menos intensamente, a intervenções determinadas por outros interesses.

Em que pese esse conflito de interesses ser essencialmente um problema político, ele encontra um alibi na norma do art. 238 da Lei das S.A., segundo a qual, a *“pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação”*.

A Lei das Estatais lidou com o assunto de maneira ligeiramente diversa, afirmando que o controlador *“deverá exercer o poder de controle no interesse da companhia, respeitado o interesse público que justificou sua criação”* (§ 1º do art. 4º). Mas apesar do reforço do interesse da empresa, colocado em primeiro plano em relação ao interesse público, a diferença sutil não foi suficiente para afastar as controvérsias sobre o tema ou alterar a interpretação prevalecente anterior.

Em qualquer situação na qual a gestão de um interesse não seja realizada pelo seu titular majoritário, pode haver conflito entre os interesses do gestor e do titular. Não é surpresa, por isso, que em uma companhia aberta os interesses da empresa – e, portanto, do conjunto de seus acionistas – possam colidir, ou ao menos não coincidir inteiramente, com os dos encarregados da gestão da empresa.

Ocorre que, no caso das sociedades de economia mista de capital aberto, o risco de conflito de interesses entre gestores e proprietários é ainda maior, porque acontece em três níveis. Além dos conflitos comuns entre os administradores das companhias e os acionistas, e entre o acionista controlador e os acionistas minoritários, as

estatais experimentam o conflito entre os interesses do agente político que indica os administradores e os interesses da empresa.

O problema é que as normas da Lei das S.A. e da Lei das Estatais, embora tenham buscado mitigar os conflitos de interesses em geral, (i) deixam dúvida sobre qual é o interesse que deve nortear a atividade da sociedade de economia mista e (ii) dirigiram sanções ao acionista controlador da sociedade de economia mista, que não é o agente político, mas sim a pessoa jurídica de direito público em nome de quem ele toma decisões.

Quanto ao primeiro tema, no único precedente do Superior Tribunal de Justiça – que é anterior à Lei das Estatais e envolvia uma ação de indenização contra a Petrobras como acionista controladora da Petroquisa – o tribunal acompanhou o voto do Ministro Relator, para quem *“uma sociedade de economia mista tem, acima do lucro e dos interesses dos seus investidores privados, o interesse do Estado”*.³ Trata-se, à toda evidência, de uma leitura bastante radical do atendimento ao *“interesse público que justificou a sua criação”* a que se refere o art. 238 da Lei das S.A.

A CVM também entende que *“o acionista minoritário deve investir na companhia ciente de que o ente que a controla, ao conduzir os negócios da companhia, poderá dar prioridade ao interesse público, ainda que isso prejudique seu retorno financeiro.”*⁴ Ainda que ressalve que o controlador pode considerar *“não qualquer interesse público, mas o interesse público que especificamente tiver justificado a criação daquela sociedade de economia mista”*.⁵

O Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional – CRSFN também decidiu, examinando um recurso contra decisão da CVM, que *“desde que o disposto naquele art. 238 não conduza à redução substancial ou à extinção do lucro da companhia, pode-se concluir que ele, no plano formal, prevalece”* sobre as demais disposições da Lei das S.A..⁶

Além disso, a discussão sobre o interesse público é contaminada ideologicamente. O interesse dos investidores privados em empresas estatais raramente é percebido como público, em comparação com os do acionista estatal, embora os recursos investidos nas companhias abertas provenham da poupança popular.

3 Recurso Especial nº 745.739-RJ, Relator Ministro Massami Ueda, julgado em 28/08/2012.

4 Processos Administrativos CVM nº RJ2007/10879 e RJ2007/13216, julgados em 24.10.2008, Relator Diretor Marcos Pinto; Processo Administrativo CVM nº RJ2012/1131, Relatora Diretora Luciana Dias.

5 Processo Administrativo Sancionador CVM nº11/96, julgado em 29.06.2003, Relator Presidente Marcelo Trindade.

6 Recurso 14.306, Processo 10372.000246/2016-82, julgado em 28.06.2017, Relator Conselheiro Flávio Maia Fernandes dos Santos.

Já o segundo problema, da ausência de consequências para o agente político, decorre em primeiro lugar do fato de que a indenização pela violação daqueles deveres será paga pela própria pessoa jurídica de direito público que exerce o controle (União, estado, Distrito Federal ou município), e não pelo agente político que oriente indevidamente o voto na assembleia, destitua o administrador que se oponha a seus desejos ou interfira na independência do Conselho de Administração.

Mesmo a Lei das Estatais, no único momento em que impôs deveres ao agente político, o fez indiretamente, ao mandar incluir no código de conduta aplicável à alta administração o dever de manter sigilo sobre *“informação que possa causar impacto na cotação dos títulos da empresa pública ou da sociedade de economia mista e em suas relações com o mercado ou com consumidores e fornecedores”* (art. 14, inciso I).

Assim, o eventual descumprimento desse dever, além de não se relacionar com os conflitos de interesse, dará causa apenas a uma admoestação pelos órgãos de controle encarregados da supervisão da aplicação do código de conduta, mas não constituirá, ao menos de forma explícita, ato ilícito civil, nem muito menos levará à perda do cargo ou a qualquer sanção mais grave.

Por outro lado, os riscos de queda de cotações ou de danos à imagem, que têm papel relevante no desestímulo a atos abusivos por administradores e controladores das demais companhias abertas, não têm impedido os agentes políticos de interferir na gestão de empresas estatais ou demitir administradores que resistam a suas pretensões de intervenção, dada a ausência de perdas por tais agentes.

Pela mesma razão, não têm causado temor ao agente político a divulgação de votos contrários a suas propostas, no conselho de administração, na diretoria ou no conselho fiscal, mesmo que aquela divulgação muitas vezes leve à queda nas cotações das ações, pois o agente político nem pagará a indenização, se ela vier a ser imposta à pessoa jurídica de direito público que controla a empresa, nem será pessoalmente atingido pela eventual sanção da CVM.

3. Propostas

Para lidar com o primeiro problema acima apontado, decorrente da incerteza sobre qual seja o interesse das sociedades de economia mista, propomos que a Lei das S.A. e a Lei das Estatais sejam alteradas, para afastar das companhias abertas estatais a ressalva ao interesse público que justificou a sua criação, ficando seus administra-

dores e o acionista controlador obrigados a perseguir exclusivamente o interesse da empresa, e, portanto, o lucro.

Essa alteração é inteiramente compatível com a Constituição Federal, segundo a qual as empresas estatais devem observar o *“regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”* (art. 173, § 1º, II), e não podem *“gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado”* (art. 173, § 2º).

A combinação daquelas regras constitucionais demonstra que a atuação empresarial do Estado deve limitar-se à correção de falhas de mercado, suprimindo a omissão dos agentes privados ou promovendo maior competição em atividades econômicas concentradas. Inclusive porque os mesmos interesses referidos pelo art. 173 da Constituição podem ser protegidos por métodos típicos de atuação estatal, como a regulação da atividade privada e a atuação dos órgãos de proteção à concorrência.

Portanto, além de o interesse público referido pelo art. 173 da Constituição, que permite a criação da sociedade de economia mista, ser compatível com a sua finalidade lucrativa, é justo que se o poder público não detiver o capital necessário para desenvolver sozinho a empresa, e precisar recorrer ao capital privado captando poupança popular, seja obrigado a remunerar esse investimento como qualquer outra empresa.

Já quanto ao segundo problema apontado, relativo ao destinatário das sanções pelo descumprimento dos deveres do acionista controlador estatal e das normas da Lei das Estatais, propõe-se tipificar claramente, na Lei 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a conduta de ingerência inadequada na autonomia dos conselhos de administração, conselhos fiscais e diretoria de sociedades de economia mista de capital aberto.

Dessa alteração decorreria automaticamente a consequência de incidirem sobre o agente político que praticar a conduta indevida, ou dela for coautor, as responsabilidades de indenização com seu patrimônio pessoal e perda de direitos políticos, já previstas na Lei de Improbidade Administrativa.



Melhoria da governança das políticas de produtividade

Fernando Veloso

1. Introdução

O Brasil tem um ambiente de negócios que desestimula a competição e induz a má alocação dos recursos produtivos. Em consequência, empresas produtivas crescem pouco e empresas ineficientes permanecem no mercado.

As pesquisas mostram que várias reformas implementadas desde a década de 1990 tiveram efeitos positivos sobre a produtividade e outras medidas de desempenho econômico. A abertura comercial, por exemplo, elevou de forma significativa a produtividade da indústria de transformação. Várias reformas do mercado de crédito contribuíram para um aumento do acesso de indivíduos e empresas a empréstimos com taxas de juros menores e prazos mais longos.¹

No entanto, os efeitos positivos não foram suficientemente generalizados para acelerar de forma duradoura o crescimento da produtividade agregada. Isso se deve em grande medida ao fato de que várias distorções permaneceram e outras foram criadas, como subsídios creditícios, isenções tributárias para setores específicos e políticas de conteúdo local.

Entre o início dos anos 2000 e meados da década passada, o governo federal implementou um amplo conjunto de políticas de apoio às empresas, além de ter expandido programas já existentes. Dois estudos abrangentes mostram que essas políticas não contribuíram para o aumento da produtividade e tiveram elevado custo fiscal.

1 Veloso (2021) faz um survey da literatura sobre reformas e crescimento da produtividade no Brasil.

Um relatório do Banco Mundial analisou as políticas de apoio às empresas no Brasil, tanto no que diz respeito ao seu impacto fiscal como seus efeitos sobre a produtividade, emprego e outros indicadores de desempenho.² Segundo o documento, os gastos federais com políticas de apoio às empresas no Brasil mais do que dobraram em termos reais entre 2006 e 2015, saltando de 3,0% para 4,5% do PIB ao longo do período.³

Os resultados mostram que essas políticas de incentivo não elevaram a produtividade e tiveram pouco efeito em outros indicadores de desempenho das empresas, como o nível de emprego. Além disso, o impacto fiscal foi elevado, especialmente no que diz respeito ao aumento das renúncias tributárias, o que indica uma relação custo/benefício bastante desfavorável.

Um relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) analisou vários programas de apoio às empresas na modalidade de políticas de desenvolvimento produtivo (PDP).⁴ Os PDPs abrangem várias áreas, como crédito, consultoria, cadeia de valor, promoção de exportações e inovação. Esses programas foram oferecidos por uma miríade de instituições e agências, como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Agência de Promoção de Exportações (APEX), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), dentre outras. Esses programas tiveram grande expansão desde meados da década de 2000, especialmente depois da crise financeira internacional de 2008-2009.

O estudo do BID fez uma avaliação de PDPs do governo federal. Nove agências e instituições estabeleceram parcerias com o *Office of Evaluation and Oversight* (OVE) para conduzir uma avaliação de impacto de seis programas, abrangendo mais de 600.000 empresas durante o período 2002-2012.

Os resultados indicam que, de modo geral, os efeitos sobre a produtividade das firmas não foram estatisticamente significantes e, nos poucos casos de impacto positivo, a magnitude não foi expressiva. Também foram encontradas poucas evidências de efeitos positivos em outras medidas de desempenho das empresas, como nível de emprego.

Além do baixo efeito direto na produtividade das firmas, programas de apoio às empresas podem estar contribuindo para distorcer a alocação dos recursos produtivos

2 Banco Mundial (2017).

3 As renúncias tributárias (gastos tributários) foram o componente mais importante, tendo atingido 2,9% do PIB em 2015. A segunda maior categoria abrangeu os subsídios creditícios, que atingiram 1,3% do PIB em 2015. A terceira categoria de políticas de apoio às empresas consistiu em gastos diretos, com menor peso no total de despesas.

4 Banco Interamericano de Desenvolvimento (2017).

na economia brasileira. De fato, o estudo do BID mostra que empresas beneficiadas tendem a permanecer mais tempo no mercado. Isso não é algo necessariamente positivo, já que empresas menos eficientes podem estar sendo favorecidas, com efeitos deletérios sobre a produtividade agregada.

Apesar das evidências desfavoráveis, essas políticas de incentivo têm sido sucessivamente renovadas, o que decorre em grande parte da combinação da atuação de grupos de interesse com a ausência de avaliações sistemáticas de seus resultados por parte do governo.

Além disso, existem evidências de que deficiências em outros determinantes da produtividade, como escolaridade e gestão empresarial, também podem ter diminuído o impacto das reformas sobre a produtividade.⁵ Por essa razão, é importante complementar as reformas com políticas que permitam que empresas e trabalhadores aproveitem as novas oportunidades.

Por exemplo, políticas de capital humano (escolaridade e gestão empresarial) que aumentem as competências dos empreendedores informais podem ter efeitos significativos sobre sua formalização e ganhos de produtividade ao nível da firma.

A melhoria do capital humano também favorece ganhos maiores de produtividade associados à abertura comercial. Em particular, trabalhadores com nível de escolaridade mais elevado têm maior probabilidade de se beneficiar da expansão das empresas mais produtivas decorrente da criação de novos mercados e redução de custos de importação.

Embora fundamental para a melhoria do padrão de vida da população, aumentar a produtividade da economia de forma sustentada é um grande desafio. Além da necessidade de superar problemas estruturais, reformas econômicas costumam ser alvo de pressão de grupos de interesse e enfrentam grande resistência.

Enquanto os custos são imediatos e localizados em grupos específicos, os benefícios são difusos e ocorrem ao longo do tempo. Por isso, é importante que a sociedade civil seja informada com base em dados e estudos de alta qualidade a respeito das consequências de políticas que visem impulsionar a produtividade.

5 Ver Veloso (2021).

A melhoria do ambiente de negócios é uma agenda extensa e de longa duração. Ela exige qualidade técnica em sua elaboração e um esforço coordenado e persistente por parte do Executivo, Legislativo, Judiciário e da sociedade para sua adequada aprovação e implementação.

Outra grande dificuldade na implementação de medidas de elevação da produtividade é a fragmentação dos atores envolvidos, em geral com pouca coordenação entre os diversos ministérios e agências.

Portanto, é importante criar um mecanismo institucional que contribua para a formulação e avaliação de políticas de aumento da produtividade.

2. Comissões de Produtividade

Inspirados no modelo implementado na Austrália no final da década de 1990, nos últimos anos vários países criaram agências de promoção da produtividade, particularmente no âmbito da OCDE.⁶ A principal motivação foi a necessidade de formular e adotar políticas que revertam a desaceleração do crescimento da produtividade de que tem ocorrido nas economias avançadas desde meados da década de 2000.

Outro fator impulsionador foi a crise da Zona do Euro no início da década passada. Em 2016, o Conselho da União Europeia fez uma recomendação formal de que os países da União Europeia, e especialmente os países da Zona do Euro, criassem agências nacionais de produtividade (*National Productivity Boards*).

Essas agências, em geral chamadas de comissões de produtividade, produzem pesquisa independente e de alta qualidade técnica que serve como insumo para a elaboração de recomendações aos governos. Isso exige um equilíbrio entre, de um lado, a necessidade de independência para assegurar a credibilidade dos estudos e, de outro, uma conexão com as prioridades estabelecidas pelo governo, para que suas recomendações tenham maior chance de ser adotadas.

Em geral, o foco das comissões de produtividade é a remoção dos obstáculos que afetam a economia como um todo. Além de maximizar as chances de propor po-

6 Para uma descrição da Comissão de Produtividade da Austrália, ver Banks (2015). Azevedo (2017) e Renda e Dougherty (2017) fazem uma análise de outras comissões de produtividade, como as da Nova Zelândia, Chile e México. Pilat (2023) descreve a evolução recente das comissões de produtividade na OCDE.

líticas que tenham efeito agregado relevante, essa abordagem reduz a chance de captura por parte de grupos de interesse.

A Comissão de Produtividade da Austrália (*Productivity Commission*, PC), por exemplo, é uma agência vinculada ao Tesouro, mas com orçamento próprio e autonomia de gestão estabelecida por lei.

Em 2018, foi criada a Comissão de Produtividade da França (*Conseil National de Productivité*, CNP). O CNP é uma agência independente composta por 16 economistas acadêmicos e auxilia o governo na análise de políticas relacionadas à produtividade e competitividade da economia francesa. Cada membro tem um mandato de dois anos, que pode ser renovado. Uma das atribuições do CNP é preparar um relatório anual, a ser elaborado com base em pesquisas e consultas com especialistas, instituições e organizações da sociedade.

Em 2021, foi criada a Comissão de Produtividade do Reino Unido (*UK Productivity Commission*) como parte do *Productivity Institute*, uma instituição financiada com recursos do governo federal. Um dos seus objetivos é examinar as causas do baixo crescimento da produtividade no Reino Unido desde a crise financeira internacional de 2007-2008, bem inferior ao de outros países desenvolvidos. Com base nesse diagnóstico, a comissão deve propor políticas para recuperar o dinamismo da produtividade. A composição do *UK Productivity Commission* consiste de 17 especialistas no tema de produtividade.

Comissões de produtividade representam um arranjo institucional promissor e a criação de uma agência nesses moldes no Brasil deveria ser considerada pelo próximo governo. Nesse sentido, fazemos a seguinte recomendação:

- Criar por lei específica uma Comissão de Produtividade sob a forma de agência autônoma, com equipe técnica qualificada e orçamento adequado para desempenhar suas funções.
- Atribuir à Comissão de Produtividade as funções de avaliar o impacto de políticas públicas de produtividade e de propor medidas que possam contribuir para o aumento da produtividade.

Referências

Azevedo, L. (2017). “Agências de promoção da produtividade: experiência internacional e lições para o Brasil”; in: Bonelli, R.; Veloso, F.; Pinheiro, A. (orgs.), *Anatomia da produtividade no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Elsevier, p. 429-446.

Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2017). “Assessing firm-support programs in Brazil”; Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Banco Mundial (2017). “Business support policies: large spending, little impact”; Washington, DC, Banco Mundial.

Banks, G. (2015). “Institutions to Promote Pro-Productivity Policies: Logic and Lessons”. OECD Productivity Working Papers n. 1.

Pilat, D. (2023). “The Rise of Pro-Productivity Institutions: A Review of Analysis and Policy Recommendations”. Productivity Insights Paper n. 15.

Renda, A. e Dougherty, S. (2017). “Pro-Productivity Institutions: Learning from National Experience”. OECD Productivity Working Papers n. 7.

Veloso, F. (2021). “Productivity and Growth in Brazil”. Background Paper de World Bank (2023). *The Brazil of the Future: Towards Productivity, Inclusion, and Sustainability*. Disponível no Observatório da Produtividade Regis Bonelli: <https://ibre.fgv.br/observatorio-produtividade/artigos/categorias/artigos>.







Volume 2
Reformas
para aumentar a
produtividade

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**

ISBN: 978-65-987137-7-5

CDL



9 786598 713775



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS