

Resultados da Consulta Pública do **Custo-Brasil**

Secretaria de Competitividade e Política Regulatória

Setembro de 2023

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. DIAGNÓSTICO DO CUSTO-BRASIL	5
2.1 Causas e consequências do Custo-Brasil.....	5
2.2 Mensuração do Custo-Brasil.....	6
3. CONTRIBUIÇÕES DA CONSULTA PÚBLICA	10
3.1 Representatividade e demandas do setor produtivo.....	10
4. METODOLOGIA DE CONSOLIDAÇÃO DAS PROPOSTAS	15
5. IMPLEMENTAÇÃO	25
ANEXO: AÇÕES CONSOLIDADAS	28

1. INTRODUÇÃO

O Custo-Brasil é comumente apontado como um dos principais problemas para o setor produtivo brasileiro. Trata-se de um conceito amplo, que se refere a um conjunto de ineficiências expressas em legislações e regulamentações inadequadas e em deficiências no provimento de bens públicos. Em suma, são entraves que oneram o ambiente de negócios, afetam as empresas de diversos portes e setores, encarecem produtos e serviços, comprometem investimentos e limitam a geração de empregos e renda no país.

O termo Custo-Brasil surgiu pela primeira vez na década de 1990, período em que o setor produtivo pleiteava, entre outros projetos, uma reforma tributária. Três décadas depois, o problema persiste e se intensifica. De fato, estimativa atualizada do Custo-Brasil, elaborada pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC), em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), aponta para o valor de R\$ 1,7 trilhão por ano, equivalente a cerca de 19,5% do Produto Interno Bruto (PIB) do país em 2022. Esse custo, que abarca um sistema tributário complexo, deficiências em infraestrutura, burocracia excessiva e instabilidade jurídica, prejudica tanto o cidadão quanto o setor produtivo.

O presente trabalho em torno do Custo-Brasil definiu esse indicador como a despesa adicional que as empresas nacionais enfrentam para produzir localmente, comparada à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹. A metodologia abrange o ciclo de vida completo de uma empresa, fundamentada em indicadores de doze áreas cruciais para a competitividade empresarial: abrir um negócio, financiar, contratar capital humano, dispor de infraestrutura, acessar insumos básicos, atuar em ambiente jurídico adequado, integrar cadeia globais de valor, honrar tributos, acessar serviços públicos, reinventar o negócio, competir de forma justa, e retornar ou encerrar o negócio.

Inúmeros são os exemplos dos diferenciais de custos de se produzir no Brasil em relação a outras economias concorrentes da OCDE: o contencioso administrativo tributário no Brasil equivale a 25,8% do PIB, ante 0,28% da média da OCDE²; o tempo gasto para pagar impostos aqui corresponde a 1.501 horas, muito superior às 164 horas da média da OCDE³; por sua vez, o custo logístico no Brasil foi estimado em 11,6% do PIB, três pontos percentuais acima da média da OCDE⁴. Ainda, no Brasil, tem-se 27.957 processos trabalhistas por milhão de habitantes, ante 3.486 na média da OCDE⁵. Em síntese, estes

¹ A comparação em relação à média da OCDE, em detrimento de outro agrupamento de países que também pudesse funcionar como referencial, é útil devido à razoável disponibilidade de dados e estatísticas a respeito dessas economias.

² Fonte: Insper. Núcleo de tributação do Insper. Contencioso tributário no Brasil: relatório 2020.

³ Fonte: *Doing Business 2020*.

⁴ Fonte: Armstrong and Associates, 2020.

⁵ Fonte: Tribunal Superior do Trabalho e OIT.

são apenas alguns exemplos que ilustram o fenômeno do Custo-Brasil e impactam a competitividade do setor produtivo.

A sociedade foi convidada a participar da elaboração da Agenda de Redução do Custo-Brasil por meio do envio de manifestações à consulta pública aberta na Plataforma Participa Mais Brasil⁶ por um período de setenta e três dias. A consulta teve como propósito coletar insumos para o devido mapeamento dos problemas regulatórios na economia brasileira. A partir das respostas recebidas, foi possível realizar um amplo mapeamento das ineficiências regulatórias que afetam o setor produtivo. O presente trabalho prevê ainda a criação do Observatório do Custo-Brasil, que funcionará como o repositório para esses dados, atuando como instrumento de transparência e monitoramento das iniciativas por parte da sociedade.

A questão é complexa e a solução requer abordagens em múltiplas frentes: diálogo com diferentes órgãos visando a construção ou alteração de atos normativos legais e infralegais, com o propósito de superar entraves produtivos, reestruturar setores e atrair investimentos; adoção da guilhotina regulatória para eliminar e simplificar regulamentos que já não se justificam ou que impõem custos administrativos ou financeiros excessivos à sociedade; implementação de regras que racionalizem os custos regulatórios, tal como a abordagem *one-in-one-out*, segundo a qual, para cada real de custo introduzido por novas normas, um valor equivalente deve ser removido de regulamentações preexistentes.

De fato, o Brasil se situa na 16ª posição entre dezoito países avaliados quanto ao ambiente de negócios, segundo o relatório Competitividade Brasil 2021-2022 da CNI. A posição brasileira é desfavoravelmente influenciada pelo alto nível da burocracia (16ª colocação), pela percepção de insegurança jurídica (15ª colocação) e pela baixa qualidade da regulação (16ª colocação). Tais indicadores confirmam a urgência do país em combater o Custo-Brasil e promover melhorias significativas em seu arcabouço regulatório.

⁶ <https://www.gov.br/participamaisbrasil/plano-de-reducao-do-custo-brasil-2023-2026>.

2. DIAGNÓSTICO DO CUSTO-BRASIL

O conceito do Custo-Brasil engloba as diversas dificuldades estruturais enfrentadas pelos produtores nacionais, tais como a disponibilidade de infraestrutura e questões tributárias, trabalhistas, regulatórias. Em essência, esses obstáculos impactam negativamente o ambiente de negócios doméstico, aumentam os custos de produção dos empreendedores instalados no país, e elevam os preços de insumos e bens finais. Essa situação debilita a competitividade dos bens nacionais – tanto no mercado interno, quanto no externo –, prejudicando a atração de investimentos, a geração de emprego e renda e, conseqüentemente, a capacidade de crescimento econômico do país.

A seguir, serão discutidas algumas das principais causas e sintomas do Custo-Brasil. Além disso, mais adiante, será brevemente detalhada sua mensuração e os diferentes componentes desse custo.

2.1 Causas e conseqüências do Custo-Brasil

As origens do Custo-Brasil são multifacetadas. Primeiramente, regulamentações inadequadas podem impor custos excessivos ou desnecessários ao setor produtivo, além de gerar insegurança jurídica. Como exemplo, tem-se legislações tributárias onerosas e complexas, regulações setoriais pouco eficazes, ou excesso de procedimentos burocráticos para a prestação de serviços ao setor produtivo.

Uma segunda causa do Custo-Brasil consiste na dificuldade de o Estado atender a demandas básicas dos agentes. Por exemplo, a falta de infraestrutura básica como ferrovias e portos, ou ainda a reduzida produtividade da mão-de-obra doméstica causada em parte pela baixa escolaridade ou inadequada formação fornecida por escolas e universidades.

Por fim, falhas de mercado não endereçadas apropriadamente também exacerbam o Custo-Brasil. A competição insuficiente em setores de infraestrutura pode levar à prestação de serviços de baixa qualidade e a preços excessivamente altos. Atividades como energia elétrica, gás natural e telecomunicações são exemplos claros, com cada uma delas apresentando desafios específicos.

As causas apresentadas manifestam-se de diferentes formas. Neste sentido, para elaboração da presente proposta de agenda, foi necessário identificar dimensões ou eixos nos quais o Custo-Brasil seria mais evidente para o setor produtivo. A partir da definição de tais eixos, cada indicador foi elaborado para refletir o custo monetário de cada causa geradora desse custo.

A principal conseqüência dos fatores apresentados se traduz no elevado custo operacional das firmas. De fato, estas veem suas despesas ampliadas nas diversas fases do seu funcionamento: no excesso de burocracia envolvida nos trâmites de sua abertura,

no alto custo para a aquisição de insumos; na contratação e necessidade de treinamento de mão-de-obra; e no excessivo e oneroso pagamento de encargos. Para a firma, tal conjuntura se traduz em uma diminuição da competitividade dos produtos ofertados. Já para o consumidor, isso se reflete em preços mais altos. No agregado das empresas nacionais, esse cenário representa um peso extremamente relevante, que impacta o crescimento da economia, os investimentos do setor produtivo, a criação de novos postos de trabalho e, conseqüentemente, o bem-estar da sociedade.

No contexto internacional, essas causas resultam em desvantagens significativas para a economia brasileira. Nesse sentido, a má qualidade de certas ações estatais, assim como suas regulações setoriais e até mesmo suas omissões, são captadas em diversos indicadores internacionais. Dentre eles, destacam-se:

- Posição 124/190 no **Doing Business 2020**, do Banco Mundial (abaixo de México e Colômbia; último colocado dos BRICS), indicador que mensura, analisa e compara as regulamentações aplicáveis às empresas e seu cumprimento em 190 economias selecionadas;
- Posição 47/49 no **Indicador Product Market Regulation 2018**, da OCDE, que se refere a um conjunto de indicadores que mensuram as barreiras regulatórias à atividade econômica;
- Posição 141/141 na dimensão de fardo regulatório do **Global Competitiveness Index 2019**, do Fórum Econômico Mundial, que procura capturar a capacidade dos governos de responderem a transformações globais;
- Posição 60/64 no **Anuário de Competitividade Mundial do IMD 2023**, do IMD *Competitiveness Center*, pesquisa que avalia a eficiência dos negócios e do governo, e o desempenho econômico do país.

2.2 Mensuração do Custo-Brasil

Conforme apontado anteriormente, a estimativa mais recente do Custo-Brasil feita pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC), em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), mensurou esse custo em R\$ 1,7 trilhão, representando cerca de 19,5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. A nota metodológica de cálculo, com todos os eixos temáticos e indicadores, pode ser acessada no *site* do Ministério.⁷

De qualquer forma, a metodologia da estimativa compreende um total de doze dimensões, correspondendo ao ciclo de vida de uma empresa: abertura de um negócio; financiamento; emprego de capital humano; disponibilidade de infraestrutura; acesso a insumos básicos; ambiente jurídico-regulatório; integração em cadeias produtivas globais; obrigações tributárias; acesso a serviços públicos; reinvenção do negócio; competição

⁷ <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/ambiente-de-negocios/reducao-do-custo-brasil/documentos>.

justa; e encerramento ou retomada do negócio. A figura 1 a seguir ilustra e simplifica os distintos componentes do indicador.

Figura 1: Mandala do Custo-Brasil com os doze eixos definidos na metodologia de cálculo.



Fonte: MBC/FGV.

Essas doze dimensões representam etapas importantes no processo de investimento e estruturação de uma empresa. Cada uma delas é composta por subcomponentes. Por exemplo, a dimensão de abertura de um negócio se divide em dois deles: custo para abrir um negócio e tempo necessário para formalizá-lo.

A partir dessa categorização, identifica-se o custo de cada subcomponente na economia brasileira e compara-se com o custo médio nas economias da OCDE. A influência de cada subcomponente no indicador agregado é determinada então por essa diferença de custos.

O indicador total do Custo-Brasil é alcançado somando-se as diferenças de todos os subcomponentes. Dessa forma, o indicador do Custo-Brasil, representado na figura 1, reflete a discrepância de custos de produção no Brasil em comparação à média da OCDE,

levando em consideração as várias etapas enfrentadas por uma empresa em seu ciclo de vida. Sinteticamente, a tabela 1 apresenta os subcomponentes e suas respectivas participações no cômputo do indicador total.

Tabela 1: Componentes do indicador de Custo-Brasil.

EIXO	INDICADOR	VALOR DO CUSTO-BRASIL (VALORES DE 2021 EM R\$ BILHÕES)	PARTICIPAÇÃO NO PIB DE 2021
Abrir um negócio	Custo em abrir um negócio	2,7	0,2%
	Tempo para formalizar um negócio	14,3	
Financiar um negócio	Custo de Capital	113,8	2,8%
	Risco-País	128,4	
Empregar capital humano	Habilidades da força de trabalho	158,5	3,8%
	Encargos trabalhistas	148,6	
	Judicialização e risco Trabalhista	26,3	
Disponer de infraestrutura	Custo logístico	226,4	3,1%
	Infraestrutura de mobilidade	0,6	
	Infraestrutura de telecomunicações	43,5	
Acessar insumos básicos	Custo de gás natural	8,2	0,1%
	Custo de energia elétrica	0,6	
Ambiente jurídico regulatório	Efetividade e agilidade jurídica	124,1	2,2%
	Eficácia da regulação	65,6	
Integrar cadeias produtivas globais	Tarifas de importação	127,5	1,5%
Honrar tributos	Complexidade tributária	70,1	3,5%
	Carga tributária do setor	199,4	
	Resíduo tributário sobre exportações	16,5	
	Economia informal	266,8	
	Efetividade do serviço público	45,4	0,6%

Acessar serviços públicos	Digitalização dos serviços públicos	6,9	
Reinventar o negócio	Capacidade de inovação	80,6	0,9%
Competir e ser desafiado de forma justa	Interferência estatal excessiva	98,1	1,2%
	Limitações à entrada de investimentos	3,4	
Retomar ou encerrar um negócio	Retomar/Encerrar o negócio	15,0	0,2%

Fonte: MBC/FGV.

A partir da análise dos diferentes subcomponentes, é possível identificar os itens mais críticos para o Custo-Brasil. Assim, observa-se que empregar capital humano, honrar tributos e dispor de infraestrutura são responsáveis por significativa parcela dos custos de produção do país.

Essa estimativa permite discernir a relevância de cada componente no custo total. O passo seguinte é então identificar os fatores subjacentes a cada subcomponente. Este tema será abordado detalhadamente no próximo capítulo.

3. CONTRIBUIÇÕES DA CONSULTA PÚBLICA

Com o intuito de obter subsídios da sociedade civil para elaborar a Agenda de Redução do Custo-Brasil, foi aberta uma consulta pública visando a identificação de ineficiências regulatórias que elevam os custos das empresas e comprometem o desenvolvimento econômico do país. O objetivo foi o de reconhecer normas que resultam em custos excessivos ou inadequados à atividade econômica, especialmente as que divergem das melhores práticas internacionais.

Os tópicos desta consulta foram baseados nos doze eixos temáticos utilizados na determinação dos indicadores do Custo-Brasil. Em cada eixo, um subitem denominado outros foi incluído, buscando abordar questões não contempladas pelos subitens listados.

Assim, os participantes foram convidados a responder ao menos uma das seguintes questões:

1. Nas regulações (legais e infralegais) referentes aos temas listados, quais são as dificuldades e barreiras enfrentadas que podem acarretar custos excessivos para se produzir e fazer negócios na economia brasileira?
2. Em relação às regulações citadas no item 1, quais são os aperfeiçoamentos normativos (legais e infralegais) que poderiam ser implementados com vistas à redução no custo de se produzir e fazer negócios no Brasil?
3. Ainda em relação às regulações citadas no item 1, quais referências e práticas internacionais, caso existam, poderiam contribuir para uma eventual revisão regulatória?

Esta consulta ficou aberta durante setenta e três dias e permitiu um amplo mapeamento dos problemas regulatórios da economia brasileira. Seus resultados estão sintetizados nas seções a seguir.

3.1 Representatividade e demandas do setor produtivo

A consulta contou com a participação de 101 entidades, das quais foram recebidas um total de 1.283 sugestões. Desses 101 participantes, destacam-se três confederações: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Confederação Nacional dos Transportes (CNT); e três federações de indústrias: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e Federação das Indústrias do Estado de Alagoas (FIEA). Dentre as Organizações da Sociedade Civil, destacam-se o Instituto Trata Brasil e o Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC); além

de duas Câmaras de Comércio: Brasil-Estados Unidos e Brasil-Japão. A tabela 2 resume o total de participantes.

Tabela 2: Total de participantes da Consulta Pública.

FONTE	PARTICIPANTES
Confederações	3
Federações de Indústrias	3
Associações	56
Empresas	24
Organizações da sociedade civil	2
Câmaras de comércio	2
Frente Parlamentar	1
Pessoa física	10
Total	101

Fonte: SCPR/MDIC.

Quanto à distribuição por setores, a tabela 3 indica uma ampla participação na consulta pública, abrangendo grande parte da economia. Todavia, é notável a presença marcante da indústria, responsável por cerca de 42,4% das contribuições, seguida pelos setores de petróleo e gás natural (10,6%), de energia elétrica (9,4%) e de transportes (8,2%).

Tabela 3: Contribuição por setores produtivos.

SETOR	PERCENTUAL
Indústria	42,4%
Petróleo e gás natural	10,6%
Energia elétrica	9,4%
Transportes	8,2%
Telecomunicações	7,1%
Tecnologia da informação	5,9%
Setor financeiro	5,9%

Saúde	3,5%
Agropecuária	2,4%
Serviços profissionais	2,4%
Comércio	1,2%
Saneamento básico	1,2%

Fonte: SCPR/MDIC.

Em relação às associações setoriais, apontam-se os seguintes participantes:

Indústria:

Vinte e três associações industriais:

- Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee);
- Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea);
- Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (Abit);
- Associação Brasileira das Indústrias de Vidro (Abvidro);
- Associação Brasileira da Indústria de Tecnologia para Saúde (Abimed);
- Associação Brasileira de Bebidas Destiladas (ABBDD);
- Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq);
- Instituto Aço Brasil (IABr);
- Associação Brasileira da Indústria de Calçados (Abicalçados);
- Associação Brasileira da Indústria de Produtos para o Autocuidado em Saúde (Acessa);
- Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP);
- Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos. (ABHIPEC);
- Associação Brasileira dos Fabricantes de Motocicletas, Ciclomotores, Motonetas, Bicicletas e Similares (ABRACICLO);
- Grupo FarmaBrasil;
- Sindicato da Indústria de Parafusos, Porcas, Rebites e Similares no Estado de São Paulo (SINPA);
- Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades (Abifina);
- Associação Brasileira do Alumínio (ABAL);
- Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim);
- Associação pela Indústria e Comércio Esportivo (APICE);
- Sindicato Nacional da Indústria de Alimentação Animal (Sindirações);
- Aliança Brasileira da Indústria Inovadora em Saúde (ABIIS);
- Associação Brasileira da Indústria do Plástico (Abiplast); e
- Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram).

Energia:

Sete associações do setor de energia:

- Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP);
- Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (ABRACE);
- Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia (Abraceel);
- Associação de Empresas de Transporte de Gás Natural por Gasoduto (ATGÁS);
- Associação Brasileira de Energia Eólica (ABEEólica);
- Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Petróleo e Gás (ABPIP); e
- Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado (ABEGÁS).

Transporte e Logística:

Cinco associações do setor de transporte e logística:

- Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR);
- Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem (ABAC);
- Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP);
- Associação de Terminais Portuários Privados (ATP); e
- Associação de Usuários dos Portos da Bahia (USUPPORT).

Além das mencionadas, houve participação também de associações de setores como de telecomunicações, de tecnologia da informação, financeiro, de saúde, da agropecuária e do comércio.

Por sua vez, os principais problemas apontados dentro da consulta pública foram:

- Obrigações tributárias principais e acessórias;
- Custo de energia elétrica;
- Problemas no setor de gás natural;
- Regulações do sistema brasileiro de garantias;
- Problemas de transporte e logística;
- Encargos trabalhistas; e
- Outros temas: telecomunicações, comércio exterior, licenciamento ambiental, mercado de carbono e ambiente jurídico-regulatório.

Nesse sentido, a tabela 4 apresenta sinteticamente os temas dos problemas regulatórios destacados pelos participantes da consulta pública.

Tabela 4: Temas dos problemas regulatórios apontados.

SETOR	PERCENTUAL
Tributário	18,8%
Energia	16,6%
Transportes	14,3%
Comércio exterior	10,6%
Financiamento e garantias	7,6%
Trabalhista	7,3%
Meio Ambiente	5,3%
Telecomunicações	3,6%
Saúde e vigilância sanitária	3,5%
Regulação da inovação	2,9%
Justiça e segurança pública	2,7%
Demais	6,8%

Fonte: SCPR/MDIC.

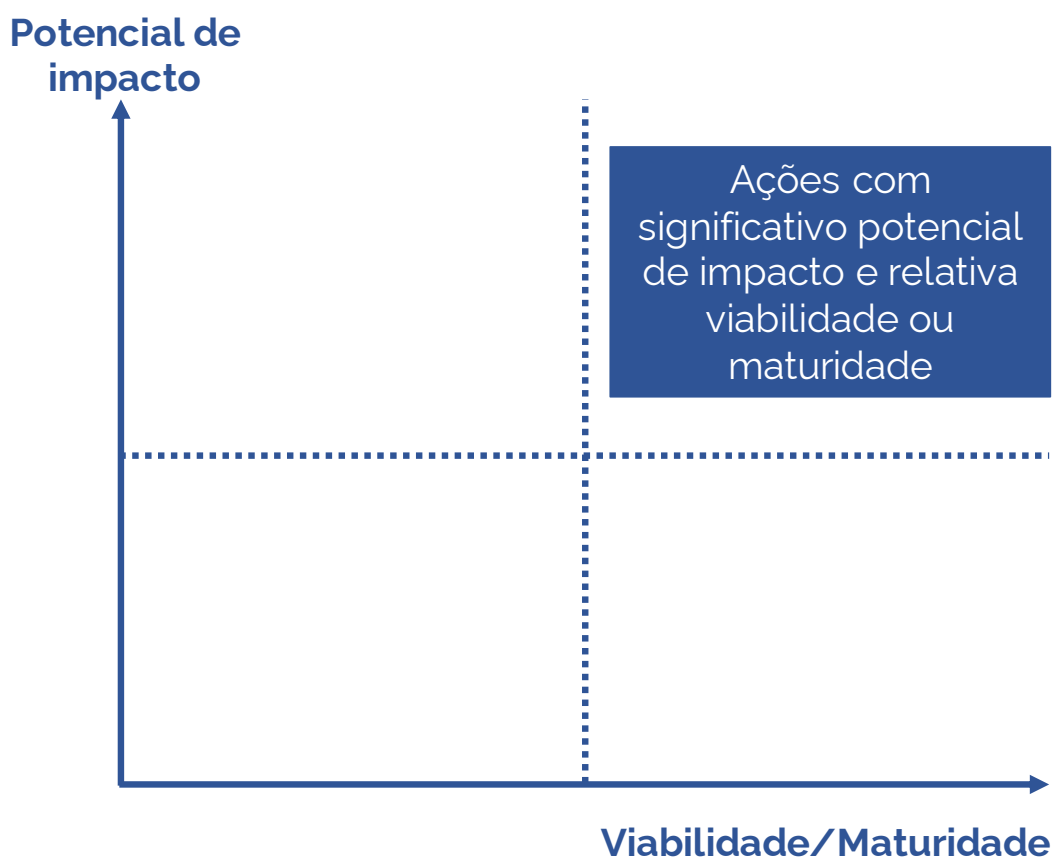
De posse de todas essas contribuições, o desafio foi elaborar uma efetiva proposta de agenda de trabalho a partir delas. Para tal, fez-se necessário realizar uma consolidação entre as propostas, especialmente em virtude do significativo número de contribuições recebidas e de eventual complementariedade entre elas. Nesse sentido, o capítulo a seguir detalha o trabalho realizado para tal.

4. METODOLOGIA DE CONSOLIDAÇÃO DAS PROPOSTAS

A partir das 1.283 sugestões recebidas da sociedade civil, foi necessário consolidá-las, com vistas a se desenvolver uma efetiva proposta de agenda de trabalho. Naturalmente, cada uma dessas contribuições envolve diversos órgãos de governo, além de muitos outros atores econômicos na sociedade. O primeiro desafio então foi identificar as propostas que, por um lado, dada toda a gama de atores envolvidos em cada questão, apresentem chance significativa de implementação no curto ou médio prazo, mas também exerçam impactos relevantes sobre o setor produtivo.

A classificação das propostas foi realizada considerando duas dimensões: impacto econômico potencial, e sua viabilidade/maturidade. A figura 2 ilustra a lógica por trás dos critérios, sendo então destacadas aquelas propostas que apresentassem significativo impacto econômico em potencial, e relativa viabilidade ou maturidade.

Figura 2: Classificação das contribuições recebidas.



Fonte: SCPR/MDIC.

Naturalmente, a questão que se coloca a seguir é como avaliar o potencial de impacto econômico e a respectiva viabilidade de centenas de contribuições em tempo hábil para a construção de uma proposta de agenda. Para tal, foram construídos indicadores que funcionassem como *proxies* para essas dimensões.

Em termos de potencial de impacto econômico, os indicadores construídos estão sintetizados na tabela 5 abaixo. A lógica foi classificar positivamente propostas que apresentassem impactos transversais sobre a economia, e tivessem sido objeto de várias contribuições.

Tabela 5: Critérios referentes ao potencial de impacto econômico.

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO	CRITÉRIO	PESO
Transversalidade	Normas com impacto transversal tendem a ter um maior efeito do que aquelas que afetam apenas um ou poucos setores	Transversal = 2 Parcialmente transversal = 1 Setorial = 0	1/4
Instrumento normativo	Quanto maior a hierarquia da norma, mais perene e com maior impacto ela tende a ser	Lei = 2 Decreto/Resolução = 1 Infra decreto = 0	1/4
Número de contribuições	Quanto maior o número de contribuições que apontaram o problema, maior impacto este tende a exercer	Mais de 2 contribuições = 2 2 contribuições = 1 Apenas 1 contribuição = 0	1/4
Representatividade	Contribuições de instituições como associações de empresas tendem a representar posições mais maduras e com maiores impactos	Confederação/Federação/ Associação/Outros = 2 Empresa = 1 Pessoa física = 0	1/4

Fonte: SCPR/MDIC.

Por sua vez, em termos de viabilidade/maturidade, os indicadores construídos estão sumarizados na tabela 6 abaixo. A lógica foi classificar positivamente propostas que estivessem bem delimitadas e apresentassem certo grau de maturidade técnica.

Tabela 6: Critérios referentes à viabilidade e maturidade da iniciativa.

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO	CRITÉRIO	PESO
Delimitação do problema	Quanto mais bem delimitado for o problema, mais viável sua solução	Problema bem delimitado com proposta de solução = 2 Problema bem delimitado sem proposta de solução = 1 Problema ainda mal delimitado = 0	1/3
Instrumento normativo	Dependendo do tipo de norma, pode ser mais difícil de ser encaminhada	Lei = 1 Decreto/Resolução = 2 Infra decreto = 0	1/3
Maturidade da proposta	Proposta que já possui estudo, negociação setorial e/ou minuta elaborada estão mais maduras	Documentos avançados = 2 Documentos incipientes = 1 Documentos inexistentes = 0	1/3

Fonte: SCPR/MDIC.

A partir dessa classificação, foi dada uma pontuação para cada proposta e foram destacadas aquelas que, ao mesmo tempo, possuísem alto potencial de impacto e relativa viabilidade de implementação, conforme ilustrado na figura 2. Por meio dessa metodologia, as várias propostas foram consolidadas em um total de trinta e três ações.

Importa salientar alguns pontos a respeito da classificação das ações. Em primeiro lugar, procurou-se agrupar propostas que dissessem respeito a temas semelhantes, dado que há possíveis ganhos de escopo na concentração de esforços para suas respectivas soluções. Por exemplo, muitas das contribuições envolveram obrigações tributárias acessórias. No decorrer deste trabalho, foi sancionada a Lei Complementar nº 199, de 1º de agosto de 2023, que, dentre outras disposições, institui o Comitê de Simplificação de Obrigações Tributárias Acessórias, fórum apropriado para serem endereçadas as contribuições a respeito do assunto. Portanto, seu agrupamento para a posterior atuação em tal fórum constitui o caminho natural.

Em segundo lugar, dadas as competências da Secretaria de Competitividade e Política Regulatória, para este trabalho, foram consideradas estritamente as questões regulatórias. Assim, não foram contempladas soluções que envolvessem dispêndios de recursos fiscais ou ações administrativas dos órgãos. Porém, naturalmente, esta consideração não exclui a possibilidade de a Secretaria trabalhar para dar o devido encaminhamento a essas contribuições, especialmente considerando os respectivos méritos de cada questão.

Para fins didáticos e no intuito de tornar mais clara a agenda de trabalho, as ações delineadas foram agrupadas em oito eixos temáticos, descritos na tabela 7 abaixo.

Tabela 7: Eixos temáticos.

EIXO	DESCRIÇÃO	EIXO	DESCRIÇÃO
1	Obrigações tributárias	5	Acesso a infraestrutura de transporte, logística e telecomunicações
2	Financiamento e garantias	6	Integração com a economia global
3	Custo da energia elétrica	7	Meio ambiente e saneamento básico
4	Custo do gás natural	8	Ambiente jurídico-regulatório

Fonte: SCPR/MDIC.

Finalmente, a tabela 8 abaixo lista as questões consolidadas com base nas contribuições recebidas. Conforme mencionado anteriormente, cada uma dessas ações engloba várias propostas recebidas, que serão tratadas de maneira conjunta ou complementar.

Tabela 8: Propostas consolidadas.

Nº	EIXO	PROPOSTA	PROBLEMA A SER RESOLVIDO
1	Obrigações Tributárias	Implementar a Lei Complementar nº 199/2023, que cria o Comitê Nacional de Simplificação de Obrigações Tributárias Acessórias (CNSOA).	Excesso de obrigações acessórias, acarretando significativos custos de conformidade tributária para as empresas.
2	Obrigações Tributárias	Aprovar e regulamentar a Reforma Tributária do consumo.	<ul style="list-style-type: none">• Cumulatividade dos tributos ao longo da cadeia produtiva;• Excesso de litigiosidade resultante da complexidade tributária.

Nº	EIXO	PROPOSTA	PROBLEMA A SER RESOLVIDO
3	Obrigações Tributárias	Aprovar e regulamentar a Reforma Tributária da renda.	Carga tributária acima do comparativo internacional (34%, ante a média da OCDE de 23%), reduzindo a competitividade e atratividade para os investimentos.
4	Financiamento e Garantias	Instituir o instrumento de debêntures de infraestrutura.	O país tem elevada necessidade de investimentos no setor de infraestrutura. Porém, as restrições fiscais do setor público fazem com que seja necessário o desenvolvimento de novas fontes de financiamento e recursos para esses investimentos.
5	Financiamento e Garantias	Reduzir o custo de financiamento de projetos de infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> • A estruturação de projetos de infraestrutura é uma atividade com inerentes complexidades (projetos de longo prazo, com impacto social e ambiental, riscos associados, contratos incompletos, setores e regulação com diferentes níveis de maturidade). • Para que o setor privado tenha segurança para a realização de investimentos, existe a necessidade de transparência e clareza de informações relativas aos diversos projetos.
6	Financiamento e Garantias	Aperfeiçoar as regras da TLP, de forma a torná-la menos volátil.	A forte variação do IPCA mensal torna a TLP bastante volátil, trazendo imprevisibilidades às empresas que contratam crédito de longo prazo.
7	Financiamento e Garantias	Aprimorar o marco legal referente a alienação fiduciária e outros instrumentos do sistema de garantias.	O processo de recuperação do crédito pelas instituições financeiras possui limitações que acabam aumentando seu risco e, conseqüentemente, elevando o custo do crédito.

Nº	EIXO	PROPOSTA	PROBLEMA A SER RESOLVIDO
8	Financiamento e Garantias	Aperfeiçoar a regulação do sistema geral de garantias da economia brasileira.	Há uma lacuna entre os bens detidos pelas MPE (bens móveis) e as garantias exigidas pelos financiadores (bens imóveis). A solução para esse problema requer aprimoramentos na legislação brasileira.
9	Custo da Energia Elétrica	Aprimorar o marco regulatório do setor elétrico, assegurando a expansão do mercado livre.	<ul style="list-style-type: none"> • Restrições à figura do consumidor livre, criando barreiras à concorrência no setor e à possibilidade de redução de custos por parte das empresas. • O PL 414/2021 procura remover essas restrições, além de introduzir outras medidas com vistas à eficiência econômica do setor elétrico.
10	Custo da Energia Elétrica	Racionalizar os encargos setoriais incidentes sobre a tarifa de energia elétrica.	Os encargos setoriais representam hoje cerca de 13,7% da tarifa de energia elétrica, e, mais importante do que isso, apresentam um comportamento crescente: entre 2017 e 2022, os gastos reais da CDE apresentaram um aumento de cerca de 57%, representando R\$ 32 bilhões no último ano.
11	Custo da Energia Elétrica	Aprimorar a regulação das transações de curto prazo no mercado atacadista de energia elétrica.	<ul style="list-style-type: none"> • A regulação referente aos preços mínimo e máximo não reflete devidamente a participação de mercado das usinas na metodologia do cálculo; • Estima-se que o problema cause prejuízos para os consumidores da ordem de R\$ 5,6 bilhões em 2023, com impactos de 6,9% nos custos do consumidor livre.
12	Custo do Gás Natural	Aprimorar a regulação de acesso às infraestruturas essenciais do setor de gás natural.	Necessidade de regulamentar o artigo 28 da Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021).

Nº	EIXO	PROPOSTA	PROBLEMA A SER RESOLVIDO
13	Custo do Gás Natural	Desenvolver a produção <i>onshore</i> de gás natural.	<ul style="list-style-type: none"> • Perspectiva é de declínio de reservatórios de petróleo e gás; • Investimento é reduzido na descoberta de novas reservas; • Produção <i>onshore</i> tem vantagens de custo importantes para desenvolvimento da indústria, com preços mais competitivos; • Potencial de produção <i>onshore</i> (convencional e não convencional) tem sido muito pouco explorado.
14	Custo do Gás Natural	Remover barreiras à entrada de novas empresas no mercado de gás natural.	Necessidade de ampliação de investimentos e de aumento de oferta no setor.
15	Custo do Gás Natural	Harmonizar a regulação estadual no setor de gás natural.	No âmbito das regulações estaduais, há uma série de restrições à figura do consumidor livre, que impõem barreiras para que as empresas possam minimizar custos referentes à aquisição de gás natural.
16	Acesso a infraestrutura: transporte aquaviário	Regulamentar o Marco Legal de Cabotagem (Lei nº 14.301/2022).	Por falta de regulamentação, ainda não foi possível realizar o afretamento de embarcações a tempo pelas modalidades previstas na Lei.
17	Acesso a infraestrutura: transporte aquaviário	Remover barreiras à navegação hidroviária.	O transporte hidroviário é o modal de transporte mais importante na região Norte e apresenta significativo potencial no país. Para tal, faz-se necessário remover entraves regulatórios e atrair investimentos.
18	Acesso a infraestrutura: transporte aquaviário	Instituir a regulação econômica da praticagem.	<ul style="list-style-type: none"> • A praticagem constitui o terceiro principal componente de custos da cabotagem no Brasil, sendo que as restrições técnicas da atividade acarretam falhas de mercado que necessitam de regulação.

Nº	EIXO	PROPOSTA	PROBLEMA A SER RESOLVIDO
			<ul style="list-style-type: none"> Há vários PLs em tramitação sobre o assunto no Congresso, com destaque para o PL 757/2022.
19	Acesso a infraestrutura: transporte aquaviário	Racionalizar as taxas portuárias.	São necessárias medidas de racionalização para tornar os portos brasileiros mais eficientes e com menores custos, de modo a aumentar a competitividade da economia brasileira.
20	Acesso a infraestrutura: transporte ferroviário	Regulamentar o Marco Legal de Ferrovias (Lei nº 14.273/2021).	Dos 34 itens do Marco Legal que necessitam de regulamentação, apenas cinco já o tiveram.
21	Acesso a infraestrutura: transporte rodoviário	Implementar o Documento Eletrônico de Transporte (DT-e).	Há a necessidade de implementação do DT-e, com a finalidade de reunir em uma única plataforma as informações das operações de transportes de carga.
22	Acesso a infraestrutura: logística	Desburocratizar o processo de instalação de estações aduaneiras interiores.	As estações aduaneiras interior constituem importantes centros de logística, sendo a migração de concessão para autorização uma forma eficaz de difusão desse tipo de instalação.
23	Acesso a infraestrutura: logística	Aprimorar a Política Nacional de Mobilidade Urbana, por meio de um novo Marco Legal do Transporte Público Coletivo.	<p>É necessário rever pontos da legislação que tratam de:</p> <ul style="list-style-type: none"> modelos de contratação de serviços de transporte público coletivo; instrumentos de financiamento ao setor; subsídios ao funcionamento desse tipo de serviço; e integração entre os diferentes modos de transporte.
24	Acesso a infraestrutura: Telecom	Infraestrutura para o 5G: trabalhar na harmonização das legislações municipais.	Grande parte dos municípios ainda adotam legislações que dificultam o licenciamento para a instalação da infraestrutura e impõem obrigações, custos e

Nº	EIXO	PROPOSTA	PROBLEMA A SER RESOLVIDO
			complexidade à aprovação dos projetos do setor.
25	Integração com a Economia Global	Realizar acordos comerciais com parceiros estratégicos.	Os parceiros com os quais o Brasil possui acordos comerciais respondem por apenas 8% das importações globais de bens, ante uma média de 29% do G20. Essa situação leva a perda de competitividade para a economia brasileira.
26	Integração com a Economia Global	Internalizar o Acordo sobre Facilitação do Comércio do Mercosul.	<ul style="list-style-type: none"> • O AFC do Mercosul foi assinado em 2019, mas ainda não foi internalizado; • O Acordo traz importantes aprimoramentos nas operações de comércio exterior, no sentido de redução da burocracia e de custos para o setor produtivo.
27	Integração com a Economia Global	Aprimorar a regulação do Operador Econômico Autorizado (OEA).	A regulação brasileira do OEA ainda não cumpre exigências do AFC da OMC e do Anexo Geral da Convenção de Quioto Revisada da Organização Mundial das Alfândegas (OMA).
28	Meio Ambiente e Saneamento Básico	Aprimorar a regulação referente a licenciamento ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • Normatização esparsa • Excesso de procedimentos burocráticos e superposição de competências; • Falta de clareza de procedimentos; • Insegurança jurídica, até mesmo após a obtenção da Licença Ambiental.
29	Meio Ambiente e Saneamento Básico	Aprovar e regulamentar Projeto de Lei que institua o mercado de carbono.	A precificação de carbono é parte importante para a estratégia de incentivo à redução das emissões dos gases de efeito estufa.

Nº	EIXO	PROPOSTA	PROBLEMA A SER RESOLVIDO
30	Meio Ambiente e Saneamento Básico	Viabilizar a efetivação dos investimentos para a universalização dos serviços de saneamento básico.	<ul style="list-style-type: none"> • O desenho adequado da regionalização é fundamental para a viabilidade econômica dos serviços de saneamento básico ao longo do país; • Os projetos de regionalização são aprovados, de forma subsidiária, no âmbito do CISB, do qual o MDIC faz parte.
31	Ambiente Jurídico-Regulatório	Aprimorar a legislação referente a prevenção de litígio em matéria tributária.	<ul style="list-style-type: none"> • A complexidade tributária se reflete no contencioso, produzindo efeitos negativos sobre os investimentos e a competitividade das empresas brasileiras; • Estudo do Insper estima que o contencioso tributário brasileiro teria alcançado o equivalente a cerca de R\$ 5,44 trilhões, em 2019, magnitude correspondente a 75% do PIB brasileiro. • Os seguintes Projetos de Lei dispõem sobre a questão: PLP 124/2022, PLP 125/2022, PL 2483/2022, PL 2484/2022, PL 2485/2022 e PL 2486/2022,
32	Ambiente Jurídico-Regulatório	Construir e implementar a Estratégia Nacional de Infraestrutura da Qualidade (ENIQ).	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de adequação da regulação da infraestrutura da qualidade com base na proporcionalidade de riscos; • Necessidade de racionalização dos procedimentos de avaliação da conformidade.
33	Ambiente Jurídico-Regulatório	Instituir regras para a racionalização do custo regulatório, em que para cada real de custo gerado para as empresas por novas normas, outro real de custo deve ser eliminado em normas antigas.	<ul style="list-style-type: none"> • Segundo o IBPT, são editadas, em média, cerca de 829 novas normas por dia útil; • Essas normas geram custos crescentes de conformidade para as empresas brasileiras.

Fonte: SCPR/MDIC.

5. IMPLEMENTAÇÃO

Para definir e atuar na Agenda de Redução do Custo-Brasil, foi instituído, na reunião do Comitê Executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) de 9 de agosto de 2023, o **Grupo de Trabalho para a Redução do Custo-Brasil (GT-CB)**. Nesse sentido, são competências do GT-CB, dentre outras:

I – apreciar propostas e **fazer sugestões de medidas regulatórias** para o crescimento de longo prazo da produtividade, competitividade e melhoria do ambiente de negócios da economia brasileira;

II – **identificar fatores** que acarretem em **custos excessivos para se produzir** na economia brasileira ou em **entraves à atividade produtiva**;

III – submeter ao CNDI **propostas de atos normativos de responsabilidade do Poder Executivo**; e

IV – **propor o aperfeiçoamento de políticas públicas** que tenham impacto sobre o crescimento de longo prazo da produtividade, competitividade e melhoria do ambiente de negócios da economia brasileira.

Além do MDIC e da Casa Civil da Presidência da República, compõem o GT-CB todos os órgãos que possuem competência relacionada às ações apontadas no capítulo anterior, quais sejam:

I - Ministério de Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, que o coordenará;

II - Casa Civil da Presidência da República;

III - Ministério da Agricultura e Pecuária;

IV - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;

V - Ministério das Comunicações;

VI - Ministério da Defesa;

VII - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar;

VIII - Ministério da Fazenda;

IX - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

X - Ministério de Minas e Energia;

XI - Ministério do Planejamento e Orçamento

XII - Ministério de Portos e Aeroportos;

XIII - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;

XIV - Ministério das Relações Exteriores;

XV - Ministério da Saúde;

XVI - Ministério do Trabalho e Emprego;

XVII - Ministério dos Transportes;

XVIII - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; e

XIX - Financiadora de Estudos e Projetos.

Além dos órgãos mencionados, o GT-CB poderá convidar entidades do setor privado para participar de suas reuniões e prestar assessoramento sobre temas específicos. Esta abertura assegura que o setor privado tenha voz nas discussões sobre problemas regulatórios, conferindo maior legitimidade às propostas emanadas do Grupo.

Dessa forma, o GT-CB terá intrinsecamente duas funções. Em primeiro lugar, definir a Agenda de Redução do Custo-Brasil. Para tal, os resultados da Consulta Pública serão levados pela SCPR/MDIC ao GT-CB, para servir de base para que o Grupo defina a agenda final. Com isso, os membros do GT-CB deverão também acrescentar outras questões que avaliarem como pertinentes para compor a agenda de trabalho.

Em segundo lugar, o GT-CB atuará como um fórum estratégico para alinhar perspectivas internas do governo com relação à agenda de trabalho, assim como outras questões e possíveis soluções que venham a surgir do diálogo com o setor privado. Na sequência, propostas de revisão regulatória para os temas debatidos serão encaminhadas ao Comitê Executivo do CNDI.

Além disso, o GT-CB desempenhará papel importante no alinhamento dos posicionamentos de governo sobre Projetos de Lei relacionados às ações contidas nessa proposta de agenda de trabalho. Como exemplo, pode-se citar o PL nº 2.646/2020 (debêntures de infraestrutura) e o PL nº 414/2021 (modernização do setor elétrico). Dentro do grupo, poderá ser obtido o entendimento necessário para futuras atuações junto ao Congresso Nacional.

No entanto, há exceções a esse fluxo quando se trata de matérias já discutidas em colegiados consolidados no âmbito do governo federal, tais como:

- **Novo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC);**
- Câmara de Comércio Exterior (**Camex**);
- Comitê Nacional de Facilitação de Comércio (**Confac**);
- Comitê Interministerial de Saneamento Básico (**CISB**);
- Grupo de Trabalho **Gás para Empregar**;
- Fórum Consultivo de **Mobilidade Urbana**;

- Grupo de Trabalho do **Documento Eletrônico de Transporte (DT-e)**;
- Comitê Técnico de Assessoramento *ad hoc* de Infraestrutura da Qualidade (**CTIQ**);
- Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (**PRO-REG**);
- Dentre outros.

Estes colegiados oferecem um espaço de discussão que permite que vários atores da política pública de redução do Custo-Brasil sejam consultados e nos quais a tomada de decisão tem peso significativo, uma vez que congrega os interesses e *insights* de diversos *stakeholders* na busca de soluções viáveis.

Dessa forma, a intenção é evitar sobreposição e duplicação de esforços envolvendo o GT-CB e cada um desses colegiados. Com isso, o GT-CB se consolida como o fórum apropriado para a construção de propostas em temas referentes à redução do Custo-Brasil e que não estejam sendo tratados em outro colegiado.

O Anexo apresenta cada uma das propostas selecionadas, bem como os problemas regulatórios envolvidos. Conforme já exposto anteriormente, os resultados da Consulta Pública serão levados pela SCP/MDIC ao GT-CB, para servir de base para que o Grupo defina a Agenda de Redução do Custo-Brasil.

ANEXO: PROPOSTAS CONSOLIDADAS

A seguir, são apresentadas as propostas consolidadas a partir das contribuições recebidas na Consulta Pública SCPR 1/2023. As descrições de cada uma delas buscam apresentar os respectivos problemas regulatórios e suas consequências para o setor produtivo. Esses resultados da Consulta Pública serão levados pela SCPR/MDIC ao GT-CB, para servir de base para que o Grupo defina a Agenda de Redução do Custo-Brasil.

Eixo 1: Obrigações Tributárias

1. Implementar a Lei Complementar nº 199/2023 (simplificação de obrigações tributárias acessórias)

Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), entre a promulgação da Constituição de 1988 e setembro de 2022, foram editadas cerca de 466.561 normas tributárias, abrangendo União, estados e municípios. Em outras palavras, as empresas brasileiras precisam se adaptar a uma média de 2,26 novas normas tributárias a cada hora útil.

Em decorrência dessa quantidade de normas, o IBPT estima que as empresas incorreriam em gastos de cerca de R\$ 207 bilhões por ano apenas para fins de conformidade tributária. Assim, ao invés de as empresas brasileiras estarem utilizando ao menos parte desse montante em investimentos e geração de empregos, elas estão dispendendo esses recursos apenas para pagar tributos.

No comparativo internacional, é importante salientar a última colocação, dentre 190 países, que o Brasil apresentou na dimensão de Pagamento de Impostos do Indicador *Doing Business*, do Banco Mundial, em sua última edição de 2020, com a marca de 1.501 horas necessárias para se pagar imposto a cada ano. Comparando-se à média de 159 horas por parte dos países da OCDE, nota-se que as dificuldades referentes ao processo de pagamento de impostos prejudicam significativamente as empresas brasileiras em relação a seus concorrentes internacionais.

O resultado de todo esse cenário é um menor nível de investimentos na produção doméstica, com menor crescimento e geração de renda. E fatores como esse são determinantes para o desenvolvimento da economia brasileira.

Nesse sentido, a recém-publicada Lei Complementar nº 199, de 1º de agosto de 2023, procura criar instrumentos para a devida redução dos custos de conformidade na economia brasileira. Apesar de ser um claro avanço na direção correta, a Lei não é autoaplicável. O Comitê Nacional de Simplificação de Obrigações Tributárias Acessórias (CNSOA), colegiado criado pela Lei com a responsabilidade de gerir e coordenar as ações de simplificação de obrigações tributárias acessórias entre os diversos entes federativos,

precisa ser efetivamente instituído, e seu adequado funcionamento dependerá do engajamento dos representantes de União, estados e municípios, que deverão construir um consenso mínimo em torno das propostas de simplificação. Também será necessária a devida mobilização para que os trabalhos caminhem na direção e velocidade adequadas, considerando o enorme fardo regulatório associado às obrigações tributárias acessórias.

Eixo 1: Obrigações Tributárias (cont.)

2. Aprovar e regulamentar a reforma tributária do consumo

O sistema de tributação do consumo praticado no Brasil está associado a ineficiências relevantes, que prejudicam de forma significativa a competitividade brasileira. No âmago desse problema, o atual sistema, baseado no PIS/Cofins, IPI, ICMS e ISS, se mostra repleto de distorções e ineficiências que impactam negativamente a competitividade da economia. Em primeiro lugar, tem-se um acúmulo de tributos não compensados ao longo da cadeia produtiva, formando o chamado resíduo tributário. Essa situação faz com que tal resíduo acabe sendo incorporado ao preço final do bem, prejudicando a competitividade do setor produtivo brasileiro – tanto no mercado doméstico, quanto no exterior, uma vez que normalmente não se consegue eliminar os resíduos tributários presentes nos preços das exportações. Nesse sentido, estimativas da CNI⁸ apontam que os resíduos tributários representam, em média, 9,7% da receita líquida total do setor produtivo.

Também como consequência, esse sistema de tributação gera distorções que aumentam o custo dos investimentos produtivos, reduzindo a capacidade de crescimento da economia. Nesse sentido, estudo da Ernst & Young, de 2014, mostra a diferença do custo final do investimento no Brasil em relação a alguns países selecionados. Como exemplo, o custo final de instalação de uma siderúrgica no Brasil é ampliado em 10,6%, com o mesmo investimento se elevando em 1,7%, na Austrália, em 1,6%, no México, e em 0,4%, no Reino Unido.

Um segundo problema diz respeito à multiplicidade de alíquotas. Nesse sentido, diferentes tributos incidem sobre o consumo (PIS/Cofins, IPI, ICMS e ISS) e suas alíquotas variam de acordo com o bem ou serviço consumido. O excesso de alíquotas gera uma significativa complexidade tributária, além de distorcer o princípio da neutralidade, afetando os preços relativos e, conseqüentemente, as decisões de consumo e investimento – o que, por sua vez, prejudica a alocação eficiente de recursos na economia.

Um terceiro problema reside no excesso de tratamentos diferenciados dados a determinados bens e serviços. Esses tratamentos diferenciados muitas vezes buscam

⁸ CNI. *Reforma da tributação do consumo: competitividade e promoção do crescimento (Propostas da indústria eleições 2022)*. Brasília: CNI, 2022.

corrigir deficiências do atual sistema tributário, mas acabam gerando outras ineficiências, por resultarem em maior complexidade, com o aumento do número de regras e da quantidade excessiva de alíquotas – além da própria discricionariedade existente no processo de concessão dessas diferenciações.

Assim, o grande número de tributos, a convivência entre diferentes métodos de apuração, as constantes alterações de regras, a profusão de exceções e as obrigações acessórias fazem com que o recolhimento e a fiscalização tributária tenham custos extremamente elevados no Brasil. Como consequência, o alto custo da burocracia tributária é automaticamente repassado aos preços dos produtos e serviços, reduzindo consideravelmente a competitividade do Brasil e afetando negativamente os consumidores.

Por todos esses motivos, a reforma tributária é fundamental para a competitividade do setor produtivo brasileiro. Nesse sentido, o modelo proposto pela PEC 45/2019 substitui os atuais tributos sobre o consumo (PIS/Cofins, IPI, ICMS e ISS) por um imposto sobre valor adicionado (IVA) dual, um de competência da União, e outro compartilhado entre estados e municípios. Os dois impostos serão cobrados no local em que ocorrer o consumo (princípio do destino) e serão não cumulativos.

Assim, a reforma buscará sanar diversos problemas estruturais do nosso sistema tributário, com efeitos positivos sobre o crescimento, a renda, o investimento e o consumo, nos diversos setores da economia. De fato, a racionalização do sistema tributário brasileiro é fundamental para se redirecionar dispêndios da economia brasileira hoje realizados com conformidade tributária em direção a investimentos produtivos.

Eixo 1: Obrigações Tributárias (cont.)

3. Aprovar e regulamentar a reforma tributária da renda

O sistema de tributação sobre a renda no Brasil apresenta distorções que precisam ser corrigidas para assegurar maior justiça fiscal para as pessoas físicas e maior competitividade para as pessoas jurídicas. Nesse sentido, no que diz respeito à tributação da renda das empresas, é fundamental alinhar o modelo brasileiro aos padrões internacionais. Em cenário global, no qual os países competem para atrair investimentos, é essencial adotar um modelo tributário que favoreça a competitividade.

Nesse sentido, Borges e Goto (2022)⁹ realizam um amplo comparativo internacional, documentando uma tributação média da renda das empresas de 23,3% por parte dos países da OCDE, ante a alíquota de 34% adotada pela economia brasileira. Nesse sentido, deve-se avaliar a possibilidade de se buscar a convergência da alíquota nominal de tributação das empresas brasileiras aos patamares praticados internacionalmente. Além

⁹ Borges, B; Goto, F. A proposta de reforma do imposto de renda: diagnóstico e análise. In: PIRES, M. (org.). *Progressividade Tributária e Crescimento Econômico*. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2022.

disso, outras questões relevantes para a competitividade, tais como a limitação da compensação de prejuízos fiscais no Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e o incentivo à inovação tecnológica, podem ser examinadas.

Finalmente, é fundamental revisar a tributação sobre a folha de pagamentos devido aos obstáculos que esta impõe à criação de empregos e aos impactos negativos à competitividade, especialmente nos setores intensivos em mão-de-obra e expostos ao comércio internacional.

Eixo 2: Financiamento e garantias

4. Instituir o instrumento de debêntures de infraestrutura

É reconhecida a carência de infraestrutura no Brasil. Entretanto, dado o cenário de restrição orçamentária para os próximos anos, buscam-se alternativas ao uso de recursos públicos para financiar os investimentos necessários no setor de infraestrutura. Nesse sentido, é imperiosa a adoção de medidas inovadoras, seja em termos de modelos de financiamento dos investimentos com maior incentivo à participação privada na prestação do serviço de infraestrutura (via concessões, permissões ou autorizações), seja no próprio financiamento do setor de infraestrutura pelo setor privado via aquisição de debêntures no mercado de capitais.

Como medida adotada para alavancar o financiamento, a Lei nº 12.431/2011 já previu as denominadas debêntures incentivadas, com vistas a implementar projetos de investimento na área de infraestrutura considerados como prioritários. Tais debêntures contam com alíquotas reduzidas de imposto de renda para os rendimentos auferidos pelos compradores – que podem ser pessoas físicas ou jurídicas.

Por sua vez, o PL nº 2.646/2020 dispõe sobre as chamadas debêntures de infraestrutura, procurando alavancar o financiamento dos projetos de infraestrutura mediante a concessão do benefício tributário para os emissores das debêntures. Dessa forma, o objetivo da proposta é tornar esse tipo de instrumento atrativo também para investidores institucionais tais como instituições de previdência privada (fundos de pensão) e seguradoras que atuam no segmento de planos de previdência.

Além disso, outro problema identificado que a proposta pretende corrigir é a necessidade de desburocratização do atual processo de análise de autorização de emissão das debêntures incentivadas por parte dos ministérios. Para tanto, o Executivo poderia estabelecer em regulamento próprio os critérios para enquadramento dos projetos em setores prioritários, de forma a afastar a necessidade de aprovação ministerial prévia.

Eixo 2: Financiamento e garantias (cont.)

5. Aprimorar a estruturação de projetos de infraestrutura

A captação de recursos privados para a realização de investimentos no setor de infraestrutura revela-se uma necessidade premente diante do cenário de restrição orçamentária e a limitada disponibilidade de recursos públicos para tal finalidade. Nesse sentido, faz-se necessária a adoção de medidas que incentivem a participação privada no financiamento da infraestrutura, seja por meio de capital próprio mediante a participação na Sociedade de Propósito Específico, constituída com o objetivo de gerir projeto de concessão ou parceria público-privada, ou por meio de capital de terceiros com a concessão de crédito via empréstimos ou aquisição de títulos via ofertas públicas no mercado de capitais.

No entanto, a estruturação de projetos de infraestrutura é uma atividade com inerentes complexidades (projetos de longo prazo, com impacto social e ambiental, riscos associados, contratos incompletos, setores e regulação com diferentes níveis de maturidade). Dessa forma, para que o setor privado tenha segurança para a realização de investimentos, existe a necessidade de transparência e clareza de informações relativas aos diversos projetos.

Por sua vez, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) publicou recentemente o documento *Attributes and Framework for Sustainable Infrastructure*¹⁰, no qual estabelece atributos detalhados que constituem elementos para avaliação dos projetos de infraestrutura sobre cada uma das seguintes dimensões: i) econômica; ii) financeira; iii) social; iv) ambiental e resiliência climática e; v) institucional. Ao definir a infraestrutura sustentável, com as dimensões-chave e seus atributos, a metodologia proposta pelo BID busca alcançar um entendimento compartilhado sobre o tema e facilitar a viabilização do desenvolvimento de projetos de melhor qualidade, com vistas à atração de capital privado.

Conseqüentemente, os parâmetros propostos pelo BID tendem a prover clareza aos agentes privados acerca do investimento em infraestrutura sustentável, ajudando a incentivar e mobilizar o financiamento necessário para levar ao aumento de escala dos investimentos. Assim, busca-se endereçar a necessidade de melhor comunicação com os investidores acerca da qualidade dos projetos no Brasil, com melhoria na percepção sobre sua sustentabilidade a longo prazo e com a subsequente redução do custo de financiamento por meio da maior atratividade dos recursos privados.

¹⁰ Documento disponível em: <https://publications.iadb.org/en/attributes-and-framework-sustainable-infrastructure>.

Eixo 2: Financiamento e garantias (cont.)

6. Aperfeiçoar as regras da TLP, de forma a torná-la menos volátil

A taxa de juros final dos contratos firmados nas operações de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é composta pela Taxa de Longo Prazo (TLP), somada às remunerações (*spreads*) do banco e do agente financeiro credenciado (no caso das operações indiretas), além da taxa de risco de crédito. Na prática, a TLP é um dos principais componentes na determinação da taxa de juros aplicada aos contratos de empréstimos do BNDES.

A TLP foi instituída pela Lei nº 13.483/2017, sendo apurada mensalmente de acordo com fórmula estabelecida pela Resolução Bacen nº 4.600/2017. Em termos gerais, a ideia da TLP é somar a inflação ocorrida à taxa de juros real. Assim, ela é definida mensalmente pela adição da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – índice oficial de inflação do governo brasileiro, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – e da rentabilidade real das Notas do Tesouro Nacional – Série B (NTN-B) de cinco anos. A NTN-B é um título pós-fixado, cuja rentabilidade é composta por uma taxa anual pactuada no momento da compra, somada à variação do IPCA.

Assim, a TLP é composta por dois elementos principais que são balizados pelo IPCA: o próprio índice e a NTN-B. Isso significa que as oscilações do IPCA tendem a exercer impactos significativos sobre a TLP, resultando em uma taxa relativamente volátil. Tal volatilidade acaba comprometendo a previsibilidade para as empresas que recorrem a empréstimos de longo prazo e com custos financeiros atrelados a essa taxa.

Anteriormente à TLP, os empréstimos do BNDES eram indexados à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), e, embora se propusesse a refletir as condições de mercado, era determinada de maneira discricionária. Durante períodos de altas taxas de juros reais, a TJLP se desviava substancialmente da taxa básica (SELIC), elevando o custo fiscal dessas operações.

Em resposta a este cenário, o governo brasileiro introduziu a TLP, visando atenuar a discrepância entre as taxas aplicadas nos financiamentos oficiais e as taxas de juros de mercado. Um período de transição de cinco anos, foi estabelecido para sua implementação completa, tendo tal transição sido concluída em janeiro de 2023.

Em consequência, desde a implementação da TLP, houve uma retração nos desembolsos das instituições financeiras oficiais e uma expansão do mercado de capitais¹¹. No entanto, o financiamento para a expansão da infraestrutura continua sendo um desafio para a economia brasileira, sinalizando a necessidade de medidas adicionais e alternativas de financiamento.

¹¹ Giambiagi, Fábio; Textos para Discussão nº 3. *A Taxa de Juros Nominal de Longo prazo (TNLP)*. FGV IBRE, 28.07.22

Nesse contexto, pode-se pensar em um possível aprimoramento da métrica empregada aos empréstimos do BNDES. A nova métrica poderia levar em conta as expectativas dos agentes de mercado, especialmente em cenários onde se antecipa uma redução das taxas de juros reais no futuro. Esse ajuste tem como finalidade estimular o setor privado a tomar decisões de crédito que favoreçam investimentos de longo prazo.

Eixo 2: Financiamento e garantias (cont.)

7. Aprimorar o marco legal referente a alienação fiduciária e outros instrumentos do sistema de garantias

Um dos principais fatores para a capacidade de financiamento das empresas é o *spread* do crédito bancário. Porém, o *spread* da economia brasileira se mostra o terceiro maior da base de dados do Fundo Monetário Internacional para o ano de 2021¹², e cerca de três vezes maior do que o observado na média dos países da América Latina.

Por sua vez, a partir do Relatório de Economia Bancária 2022 do Banco Central, nota-se que, naquele ano, cerca de 30% do *spread* era determinado pelo componente de inadimplência, que reflete justamente as perdas decorrentes do não pagamento de dívidas ou juros. De fato, a inadimplência faz com que o credor, para cobrir aquelas perdas, imponha taxas mais elevadas para todos os tomadores de empréstimos. Nesse sentido, dentre outros fatores que contribuem para a elevação dos índices de inadimplência, pode-se citar a dificuldade de fazer cumprir os contratos vigentes, notadamente no que se refere à execução de garantias.

Com relação a essas questões, o PL nº 4.188/2021 traz aprimoramentos importantes para a legislação referente ao sistema de garantias, em especial aos mecanismos de execução extrajudicial da alienação fiduciária. Como pontos de aprimoramento, destacam-se: introdução de procedimentos para a hipótese em que, após o leilão do imóvel, os recursos forem insuficientes para pagar a dívida; esclarecimento dos procedimentos de execução da garantia quando esta abranger mais de um imóvel; esclarecimento de como se distribui os recursos, após o leilão, caso o mesmo imóvel garanta mais de uma dívida; previsão de um valor mínimo para venda do imóvel em leilão, de 50% do valor de avaliação. Além disso, o PL 4.188/2021 propõe que o instrumento da hipoteca adote o mesmo sistema de execução da alienação fiduciária.

Dada a necessidade de ampliar a capacidade de financiamento das empresas, é premente implementar melhorias na legislação do sistema brasileiro de garantias. O PL 4.188/2021 representa um passo significativo nesse sentido, sendo elemento relevante na redução de custos das empresas no que se refere à captação de recursos.

¹² Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/FR.INR.LNDP>.

Eixo 2: Financiamento e garantias (cont.)

8. Aperfeiçoar a regulação do sistema geral de garantias

O Brasil apresenta um percentual de crédito em relação ao PIB inferior ao de muitos de seus concorrentes internacionais. Conforme dados do Banco Mundial¹³, os países com renda média¹⁴ apresentam, em média, um percentual de 105,6% de crédito em relação ao PIB, enquanto o Brasil registra o nível de 62,8%.

Nesse sentido, uma pesquisa global do Banco Mundial¹⁵ voltada para micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) indica um descompasso entre os ativos destas empresas e os bens frequentemente aceitos por instituições financeiras como garantias. De fato, enquanto os bens móveis constituíam cerca de 78% dos ativos das MPMEs, apenas cerca de 27% destes bens eram aceitos como garantias pelas instituições financeiras cobertas pela pesquisa do Banco Mundial. Adicionalmente, uma pesquisa do Sebrae¹⁶ com micro e pequenas empresas acerca de suas dificuldades de financiamento corrobora os dados supracitados, mostrando que, no ano de 2017, somente 11% das MPEs consultadas dispunham de imóveis para serem oferecidos como garantias em novos empréstimos.

Outro obstáculo reside nas lacunas da legislação brasileira sobre o sistema de garantias, especialmente quando confrontada com padrões internacionais. De fato, a última edição do Indicador *Doing Business*, do Banco Mundial, relativa a 2020, que avaliava, dentre outros aspectos, a obtenção de crédito por MPMEs com base em garantias sobre bens móveis e recebíveis, posicionou o Brasil, nesta questão, em 104º lugar entre 190 países – atrás inclusive de todos os outros países dos BRICS.

Em síntese, as MPEs caracterizam-se por possuírem intrinsecamente um baixo volume de bens imóveis e limitado histórico de crédito. Tais fatos resultam na combinação perversa de restrição de acesso ao crédito, juros elevados e prazos reduzidos. Portanto, urge aprimorar a legislação do sistema brasileiro de garantias para ampliar e facilitar a aceitação de bens móveis como garantias para financiamentos junto às instituições financeiras.

¹³ *World Bank Group, World Development Indicators database*

¹⁴ Classificação do Banco Mundial: países com PIB per capita em 2019 entre US\$ 1.086 e US\$ 13.205. Brasil (2019): US\$ 8.845,26.

¹⁵ V. De la Campa, Alejandro Alvarez, *IFC's Secured Transactions and Collateral Registries Program - "Results Framework: Methods and Findings"*, London, IFC, November 2013.

¹⁶ Sebrae (2017), *O financiamento das MPE no Brasil*.

9. Aprimorar o marco regulatório do setor elétrico, assegurando a isonomia entre consumidores e o aumento de eficiência

O PL nº 414/2021 trata da modernização do marco regulatório do setor elétrico e, dentre suas medidas, se destacam: (i) a ampliação das possibilidades de contratação de energia por parte do consumidor; (ii) a redução de custos de transação na contratação de energia; (iii) a elevação da segurança jurídica nas contratações necessárias à confiabilidade, segurança e expansão do sistema; e (iv) o aumento da eficiência nas condições de outorga, planejamento, investimento, despacho e ações diversas na operação e expansão do sistema elétrico.

Quanto ao item (i), note-se que, no Brasil, os consumidores inseridos no mercado livre já se beneficiam de preços mais baixos de energia. De fato, entre 2003 e 2017, o preço neste mercado se mostrou, em média, 23% menor do que no mercado cativo. Esse diferencial significou um acréscimo de custos de aproximadamente R\$ 5,5 bilhões ao ano para os consumidores que não conseguiram migrar para o mercado livre. Tal cenário indica ganhos potenciais que uma maior liberdade de migração poderia trazer à competitividade da economia brasileira. De fato, estudo da Ernst & Young Brasil e Abraceel (2022)¹⁷ avalia que a eliminação dessas restrições aumentaria a renda disponível das famílias em cerca de R\$ 20 bilhões. Considerando o efeito multiplicador desse incremento de renda, o estudo estima aumento do PIB brasileiro de aproximadamente 0,56%.

Nesse sentido, além de garantir em lei a ampliação dos consumidores elegíveis para migrarem para o mercado livre, um dos benefícios previstos pelo PL nº 414/2021 seria a realização de tal movimento de maneira economicamente viável, sem incorrer em falhas de alocação de custo e outras ineficiências que possam prejudicar investimentos e o crescimento do setor. De fato, embora a expansão do mercado livre e a migração de consumidores para esse ambiente já estejam em andamento no Brasil, tais processos requerem ajustes regulatórios, tais como os previstos no PL nº 414/2021 para mitigar as referidas distorções econômicas.

Os outros temas sinteticamente elencados são igualmente relevantes por ampararem outras formas de redução de custos e incentivos à eficiência no setor elétrico, sobretudo, ajustando os mecanismos regulatórios e estruturas institucionais diversas para que os preços do setor realizem devidamente seu papel de refletir as condições de escassez do mercado, aproximando-se dos níveis reais de custo do sistema. Em vista da amplitude e profundidade da reestruturação regulatória, esperam-se impactos econômicos

¹⁷ Ernst & Young Brasil e Abraceel (2022). Avaliação dos cenários possíveis para abertura organizada do setor elétrico brasileiro. Disponível em: https://abraceel.com.br/wp-content/uploads/post/2022/11/EY_Abraceel_Final.pdf.

significativos com a aprovação do projeto e de aprimoramentos em seu texto em discussão.

A título de ilustração dos efeitos potenciais de eventual aprovação do projeto sobre a economia, estudo contratado pelo governo federal no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estima uma economia operacional no setor elétrico da ordem de R\$ 1,7 bilhões ao ano¹⁸. Em termos de geração de renda, estima-se um aumento no PIB em torno de R\$ 37 bilhões¹⁹. Avaliação similar foi conduzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)²⁰, que apura o efeito-renda decorrente da redução dos preços da energia elétrica esperado com a modernização do setor elétrico, propiciada pela reestruturação regulatória do PL 414/2021. Assim, de acordo com Ipea (2022), para uma redução de 10% do preço da energia elétrica, a estimativa é de aumento do PIB brasileiro em 0,45 ponto percentual (p.p.). Tal resultado implicaria um aumento da renda de cerca de R\$ 40 bilhões (com base no PIB de 2021).

Eixo 3: Custo da energia elétrica (cont.)

10. Racionalizar os encargos setoriais incidentes sobre a tarifa de energia elétrica

Ao longo das últimas décadas, o consumidor de energia elétrica assumiu o custo de obrigações regulatórias diversas, parte delas inclusive em mercados e serviços totalmente dissociados e alheios ao setor elétrico. Esses custos têm onerado demasiadamente a tarifa ou o preço da energia elétrica para o consumidor, com efeito negativo na renda e na produtividade da indústria.

Nesse sentido, o total de encargos setoriais suportados pelo consumidor de energia elétrica entre 2018 e 2022 apresentou um aumento real nos encargos setoriais de cerca de 39%²¹. Esse crescimento fez com que a participação desses encargos na tarifa de energia elétrica para consumidores residenciais mais que dobrasse, passando de 5,51% para 12,69%.

A grande maioria desses encargos encontra-se na Conta de Desenvolvimento Energético, cujos gastos orçados para 2023 totalizam cerca de R\$ 35 bilhões, dos quais mais de 90% serão custeados pelos consumidores de energia elétrica – representando um aumento de cerca de 57% entre 2017 e 2022, já descontada a inflação (pelo IPCA do período). Ainda,

¹⁸ PSR (2022). Cálculos relativos aos efeitos econômicos e financeiros advindos do processo de modernização do Setor Elétrico Brasileiro (SEB). In: Produto 6 – Relatório de consolidação dos resultados obtidos a partir das simulações dos cenários regulatórios.

¹⁹ Centro de Liderança Pública (2021). Nota Técnica: Novo Marco Regulatório do Setor Elétrico. Disponível em (<https://www.clp.org.br/nota-tecnica-novo-marco-regulatorio-do-setor-eletrico/>).

²⁰ Figueiredo, E. (2022). Modernização do setor elétrico: redução da tarifa de energia e seus rebatimentos sobre o crescimento econômico regional. In: Ipea - Nota da Presidência.

²¹ Cálculo a partir do IPCA do período (dez/18 a dez/22).

a perspectiva é de aumento dos gastos da CDE decorrentes: (i) da inclusão de subsídio à micro e minigeração distribuída na CDE, decorrente da Lei 14.300/2022; (ii) do período adicional de 48 meses para que novos empreendimentos oriundos de fontes incentivadas (solar, eólicas, Pequenas Centrais Hidrelétricas) façam jus a reduções nas tarifas de transmissão e distribuições de energia, concedidas pela Lei 14.120/2021; (iii) da possibilidade de incidência de ICMS nos encargos, que está *sub judice*; e (iv) do aumento do número de famílias contempladas pela Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), em decorrência de mudanças nas regras para enquadramento realizadas nos últimos anos.

Encargos setoriais arcados pelo consumidor ocasionam custos na economia que são complexos de avaliar e controlar. Em geral, esses custos são difusos, tornando difícil a percepção de cada agente sobre seus efeitos negativos na competitividade das empresas ou no orçamento das famílias, mas com efeitos agregados bastante relevantes.

Em vista dessa circunstância, inclusive, o Tribunal de Contas da União já tratou do assunto por mais de uma ocasião, indicando providências a serem tomadas para contornar os efeitos econômicos negativos indicados. Foi o caso, por exemplo, dos Acórdãos nº 1215/2019 e nº 2877/2019, nos quais o tribunal aponta problemas de planejamento, avaliação e governança das políticas suportadas pelo consumidor de energia elétrica, elegibilidade de seus beneficiários, além de crescimento das despesas decorrentes dos subsídios amparados por essas políticas.

Eixo 3: Custo da energia elétrica (cont.)

11. Aprimorar a regulação das transações de curto prazo no mercado atacadista de energia elétrica

No setor elétrico, o preço usual das operações de curto prazo, o Preço de Liquidação de Diferenças (PLD), é fundamental para sinalizar a escassez de energia elétrica. As operações de curto prazo cobrem as necessidades imediatas de venda ou compra de energia elétrica pelos agentes de mercado – usinas de geração, comercializadoras, consumidores livres e distribuidoras de energia elétrica. O PLD atua também como referência de preço para contratos no mercado livre e um dos parâmetros indicativos para os investimentos no setor.

Tendo em vista que o setor elétrico brasileiro possui operação centralizada, o que dificulta a formação de preços a partir das forças de mercado, o PLD deveria ser aderente ao efetivo custo marginal para a operação do sistema. No entanto, por determinados motivos²², a regulação definiu limites inferior e superior ao PLD.

²² O principal motivo para a adoção de um PLD mínimo reside na necessidade de garantia de uma remuneração mínima para as usinas geradoras de energia elétrica, dado que o despacho das grandes usinas hidrelétricas é decidido pelo ONS (Operador Nacional do Sistema), independentemente do custo incremental de cada usina.

Possíveis problemas residem, porém, na metodologia de definição desses limites. No caso do PLD mínimo, por exemplo, tendo em vista que, desde o início do ano de 2022, o país atravessa um período favorável de chuvas e de níveis elevados dos reservatórios, o custo marginal de operação do sistema tem assumido valores abaixo do PLD Mínimo de R\$ 69/MWh estipulado para o ano de 2023. Desse modo, o desalinhamento do custo com o PLD no período ocasiona sinalização inadequada da escassez no sistema elétrico, com consequências adversas para a realização de investimentos eficientes e o suprimento do mercado.

Os principais prejudicados atualmente pelo desalinhamento entre custo e preço da energia elétrica nas operações de curto prazo são os grandes consumidores de energia elétrica que estiverem descontratados no período. Tais agentes estão no mercado livre e, portanto, escolhem seus fornecedores de energia elétrica e as condições para tanto. Nesse sentido, estudo da GO Associados²³ estima que a metodologia para o PLD mínimo cause prejuízos para os consumidores da ordem de R\$ 5,6 bilhões em 2023, com impactos de cerca de 0,71% nos custos da energia elétrica do consumidor regulado e de 6,9% nos custos do consumidor livre.

Assim, pode haver aprimoramentos na regulação do PLD mínimo, de forma a torná-lo o mais próximo possível do custo marginal de operação ponderado das usinas hidrelétricas. Problemas de natureza análoga ocorrem em cenários de escassez energética, ocasionados em tais situações pelo PLD máximo.

Eixo 4: Custo do gás natural

12. Aprimorar a regulação de acessos às infraestruturas essenciais de gás natural

Recentemente, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) realizou a Consulta Prévia ANP nº 1/2023, com a intenção de subsidiar a elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR) sobre futura regulamentação do acesso negociado não discriminatório de terceiros interessados às infraestruturas essenciais de gás natural. Nesse contexto, pode-se apontar a regulação dos terminais aquaviários de combustíveis, estabelecida na Resolução ANP nº 881/2022, como um possível referencial para normatizar o acesso de terceiros às infraestruturas essenciais da indústria de gás natural.

Por sua vez, o motivo para a adoção de um teto para o PLD está relacionada, principalmente, à hipótese de que a demanda teria dificuldades de responder a elevações de preço, dadas as restrições existentes para a devida redução do consumo de energia elétrica no curto prazo, aliada aos riscos de exposição dos agentes a períodos de escassez hídrica prolongada e PLDs elevados. Em vista de tais restrições, supõe-se que o PLD máximo poderia proteger o consumidor de preços elevados em situações de escassez prolongada.

²³ GO Associados. *Nota Técnica sobre os impactos econômicos da definição do PLD mínimo*. São Paulo, 2023.

De fato, ambas as indústrias – de gás natural e de combustíveis –, possuem infraestruturas que, se não gerenciadas adequadamente, podem se constituir em barreiras à entrada, prejudiciais à concorrência e ao consumidor. Por outro lado, o investimento em infraestrutura tem o potencial de beneficiar a oferta e, conseqüentemente, reduzir os custos para o consumidor. São circunstâncias que precisam ser conciliadas e a Resolução ANP nº 881/2022 resultou de experiência que buscou exatamente realizar tal conciliação e, portanto, representa uma valiosa experiência para debate similar na indústria de gás natural.

Além disso, eventuais medidas de desconcentração no elo da cadeia produtiva em que se encontram as infraestruturas essenciais podem funcionar como instrumento de *enforcement* da regulação de acesso a esses ativos, podendo prover os incentivos econômicos adequados para o devido cumprimento da lei e para a dinamização de investimentos e produção no mercado. De fato, esse tipo de iniciativa possui previsão no novo marco regulatório do setor de gás natural, e pode envolver condições de cessão compulsória de infraestruturas essenciais, dentre outras ações.

Nesse sentido, experiências internacionais podem auxiliar na discussão e regulamentação do acesso de terceiros às infraestruturas essenciais da indústria de gás natural, sendo diversos os mecanismos utilizados pelos países para evitar a subutilização de infraestruturas neste setor. Como exemplo, Bélgica, França, Itália, Espanha e Reino Unido adotam regras do tipo *use-it-or-lose-it* (UIOLI) para evitar capacidade ociosa de infraestruturas no setor de gás natural.

De modo geral, tais mecanismos utilizados internacionalmente consistem em instrumentos de cessão compulsória de capacidade da infraestrutura aplicados sob condições que podem variar ao longo dos países elencados. As diferenças relacionam-se basicamente: i) à forma de identificar a capacidade não utilizada da infraestrutura; ii) condições para aplicar a liberação de capacidade; e (iii) a extensão de tempo na qual a cessão compulsória de capacidade é aplicada.

Eixo 4: Custo do gás natural (cont.)

13. Desenvolver a produção *onshore* de gás natural

Conforme estimativas do Plano Decenal de Expansão de Energia 2031, há a expectativa de declínio dos reservatórios *onshore* e *offshore* de petróleo e gás natural no país para os próximos anos. Essa perspectiva torna mais relevantes os problemas reportados para as atividades de E&P *onshore* e de menor escala.

No segmento do petróleo, prevê-se que a produção de recursos descobertos *onshore* comece a declinar a partir de 2024. Entretanto, o aproveitamento de recursos não descobertos, mas estimados, poderia reverter essa tendência com um incremento na produção que seria da ordem de 50% em 2032. Já em relação à produção *offshore*, a expectativa é de queda na produção a partir de 2029.

Por sua vez, no caso do gás natural, a produção de recursos descobertos *onshore* começaria a declinar no ano de 2026. O aproveitamento de recursos não descobertos, mas estimados, poderia igualmente reverter o esperado declínio com um aumento da produção na faixa de 40% em 2032. Em relação à produção *offshore*, a expectativa é de queda na produção a partir de 2031.

Todavia, esse potencial existente para a produção de petróleo e gás natural no Brasil, inclusive para campos *onshore* ou de pequena e média escala, contrasta com os custos regulatórios existentes, que desincentivariam as atividades de E&P. Esse contraste é ainda mais evidente considerando-se a vasta quantidade de campos disponíveis para investimento em E&P no sistema de oferta permanente, que oferece condições mais simplificadas de concorrência e contratação pelos que se interessarem pelas áreas.

De fato, no regime de concessão, já são disponibilizados pelo sistema de oferta permanente 955 blocos, com significativo potencial *onshore*, que responde por 41% dessa quantidade. Ainda, encontram-se em estudo 1006 novos blocos para serem incluídos no sistema de oferta permanente, que se localizam em 62 setores de vinte bacias sedimentares brasileiras.

São circunstâncias que reforçam o potencial para produção de petróleo e gás natural no Brasil, inclusive *onshore*, e sugere a possibilidade de contornar as perspectivas de declínio desses recursos nos reservatórios. Coadunam-se também com os relatos de dificuldades do E&P *onshore* e de prospectos de média ou pequena escala que contribuem para as referidas perspectivas.

Ainda, a respeito do potencial de E&P no Brasil, é importante destacar a produção de gás natural não-convencional. Nesse sentido, o relatório do Comitê para Revitalização das Atividades de Exploração e Produção e Gás Natural em Áreas Terrestres (REATE), elaborado em colaboração entre MME, EPE, ANP, CPRM e UERJ, aponta a existência de um significativo potencial para essa produção no país. De fato, estudo realizado pelo *U.S. Energy Information Administration (EIA)*²⁴ estima que o Brasil poderia estar entre os dez países com as maiores reservas de gás não-convencional do mundo.

Eixo 4: Custo do gás natural (cont.)

14. Remover barreiras à entrada de novas empresas no mercado de gás natural

A quantidade de firmas atuantes na atividade de comercialização de gás natural na malha integrada de transporte demonstra que houve diversificação da oferta a partir da mudança do marco regulatório do setor, com a Lei nº 14.134/2021. Nesse sentido, entre

²⁴ *Pacific Rim Impacts of US Shale Boom*, disponível em: <https://www.eia.gov/conference/2013/pdf/presentations/bordoff.pdf>.

o último trimestre de 2021 e o mesmo período de 2022, entraram nesse mercado dez novas firmas, elevando o número de ofertantes de um para onze. Segundo dados da ANP, os entrantes respondem por uma oferta não negligenciável do gás natural comercializado na malha, cerca de 19%. Entretanto, os indicadores usuais de concentração de mercado ainda são convergentes com a percepção de que as condições de concorrência são limitadas, de modo que se preservam as características principais de uma estrutura de mercado concentrada.

A Nota Técnica Conjunta nº 2/2023 da ANP revela diagnóstico que converge com esse quadro, ressaltando que o marco legal estabelecido pela Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997) visava criar mercados competitivos nas indústrias de petróleo e gás natural. No entanto, nem essa legislação nem políticas subsequentes conseguiram efetuar a dinamização esperada nos segmentos potencialmente competitivos da indústria de gás natural no Brasil.

A Nota da ANP reconhece ainda a implementação de medidas relevantes com vistas ao desenvolvimento de um mercado competitivo de gás natural, tais como a liberação de capacidade na malha de transporte e o início do processamento do gás natural de terceiros nas unidades de processamento de gás natural (UPGNs). Contudo, esses avanços implicaram uma redução apenas tímida e pontual da concentração de mercado, sem propiciar um ambiente efetivamente competitivo nas regiões do país com maior consumo do hidrocarboneto.

Porém, experiências internacionais destacam que a formação de um mercado dinâmico de gás natural é fundamental para incentivar investimentos na expansão da produção e infraestrutura do setor. Esses investimentos, por conseguinte, impulsionam atividades cuja competitividade depende da disponibilidade desse insumo como energético ou matéria-prima industrial.

Eixo 4: Custo do gás natural (cont.)

15. Harmonizar a regulação estadual no setor de gás natural

Um dos desafios mais relevantes para o desenvolvimento de um mercado competitivo de gás natural consiste no avanço da harmonização das regulações estaduais com a federal, evitando conflitos especialmente entre o novo marco regulatório do setor, a Lei nº 14.134/2021 (Nova Lei do Gás), e as normativas estabelecidas pelos Estados. O problema decorre do fato de a Constituição Federal estipular competências tanto para a União quanto para os Estados na regulação do setor de gás natural – o que não ocorre em outras indústrias de rede e de infraestrutura do país, tais como os setores de energia elétrica e telecomunicações.

No caso da indústria de gás natural, os Estados são constitucionalmente os poderes concedentes dos serviços locais de gás canalizado em seus territórios, enquanto os demais elos da cadeia produtiva sujeitam-se à regulação econômica do governo federal.

Com a Nova Lei do Gás, a divisão de competências regulatórias entre os entes federativos aumentou a necessidade de alinhamento de seus normativos, especialmente para que os incentivos à concorrência estabelecidos pelo novo marco legal federal sejam efetivos em trazer novos investidores, acirrar a rivalidade entre os agentes de mercado e promover preços mais competitivos ao consumidor.

Porém, algumas barreiras de entrada ainda são observadas, particularmente aquelas relacionadas à regulamentação do consumidor livre. De fato, esta não tem sido efetiva para a ampliação desse tipo de agente – relevante para a formação de um mercado competitivo de gás natural –, permanecendo questões como alto volume mínimo de consumo exigido para migração ao mercado livre, falta de isonomia entre consumidores cativos e livres, dentre outras questões.

Outro aspecto que demanda a devida harmonização das regulações estaduais e destas com a regulação federal refere-se à caracterização das atividades de transporte e distribuição, bem como do enquadramento de projetos em tais atividades. Esta, inclusive, é a questão objeto da Consulta Pública nº 10/2023 da ANP, que tem como intuito dirimir controvérsia entre esta agência e a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Arseps) acerca da classificação de um projeto específico de infraestrutura dutoviária como empreendimento do segmento de transporte ou de distribuição. Trata-se de desafio crítico para a segurança jurídica de investimentos necessários à expansão da infraestrutura da indústria de gás natural no país e ao próprio desenvolvimento de um mercado competitivo nacional, que precisa dessa expansão para acirrar a rivalidade entre os agentes e propiciar preços mais favoráveis ao bem-estar do consumidor e à competitividade da economia.

Eixo 5: Acesso a infraestrutura de transporte, logística e telecomunicações

16. Regulamentar o Marco Legal de Cabotagem (Lei 14.301/2022)

A navegação de cabotagem representa uma oportunidade de utilização em larga escala de um meio de transporte que, comparativamente aos modos terrestres, pode ser mais barato, seguro e ambientalmente amigável. De fato, de acordo com o Plano Nacional de Logística (PNL-2035), a cabotagem pode custar 60% a menos que o transporte rodoviário, e 40% a menos que o ferroviário. Do ponto de vista ambiental, o transporte rodoviário emite, em média, seis vezes mais poluentes que a cabotagem.²⁵ Porém, a despeito de suas vantagens naturais, ainda conforme dados do Plano Nacional de Logística (PNL-2035), a navegação de cabotagem representa menos de 10% da produção total de transporte de cargas na matriz logística nacional, enquanto o transporte rodoviário de cargas alcança 66% de participação.

²⁵ Plano Nacional de Logística (PNL-2035), pp. 97 e 98.

Para minimizar esse problema, foi editada a Lei nº 14.301/2022, com o objetivo de ampliar a oferta e qualidade do transporte aquaviário. No bojo de seus dispositivos, buscou-se criar estímulos à ampliação da oferta de embarcações e dos serviços de cabotagem, por meio, por exemplo, da redução das barreiras ao afretamento e registro de embarcações estrangeiras, além de outros mecanismos de eliminação de barreiras fiscais e regulatórias à navegação e ao livre fluxo e comércio interno de cargas. De fato, o Plano Nacional de Logística (PNL-2035) estima que o conjunto de medidas previstas na Lei nº 14.301/2022 teria o potencial de redução de cerca de 15% nos custos da cabotagem.

Entretanto, para que a Lei atinja seus objetivos e sua plena eficácia, muitos de seus dispositivos ainda carecem de regulamentação, na forma de decreto e demais normativos infralegais. A aprovação desses regulamentos poderá representar aumento de eficiência e redução ainda maior no custo da cabotagem, ampliando a competitividade desse modo de transporte.

Eixo 5: Acesso a infraestrutura de transporte, logística e telecomunicações (cont.)

17. Remover barreiras à navegação hidroviária

O Brasil possui cerca de 42 mil quilômetros de vias navegáveis, das quais apenas cerca de 19,2 mil quilômetros foram utilizadas economicamente em 2020 para a navegação²⁶ - sendo que, em 2013, o total de vias economicamente navegadas chegou a ser da ordem de 22 mil quilômetros.²⁷ Além disso, a participação da navegação hidroviária na matriz de transportes brasileira representa apenas 5,6% da produção total de transportes.²⁸

No entanto, as características e os números da participação do transporte hidroviário revelam que esse modo de transporte pode crescer consideravelmente, especialmente por meio da retirada de barreiras regulatórias e melhorias na infraestrutura necessária para a navegação e ampliação da frota, de forma a propiciar a realização dos investimentos necessários, e contribuir para a redução do custo logístico nacional.

Um dos principais entraves enfrentados pelo transporte hidroviário reside na manutenção da infraestrutura de navegação em condições adequadas ao longo do tempo. Assim, um possível estímulo à navegação hidroviária poderia advir da realização de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) para a expansão e manutenção dessa infraestrutura. De qualquer forma, cabe a realização de estudos e levantamentos que indiquem quais os principais aspectos regulatórios, tanto legais quanto infralegais, que deveriam ser reformulados para a devida remoção de barreiras aos investimentos, à semelhança do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, consubstanciado na Lei nº 14.301/2022.

²⁶ Antaq. Vias Economicamente Navegadas, 2020, p. 11.

²⁷ Antaq. Vias Economicamente Navegadas, 2020, pág. 10.

²⁸ <https://portal.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-2035>

Eixo 5: Acesso a infraestrutura de transporte, logística e telecomunicações (cont.)

18. Instituir a regulação econômica da praticagem

A Lei nº 9.537/1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário, conferiu à Autoridade Marítima (Marinha) a competência de estabelecer requisitos técnicos da atividade de praticagem. Então, por meio da NORMAM 12/DPC (Normas da Autoridade Marítima para o Serviço de Praticagem) foram estabelecidas, entre outros assuntos, as zonas de praticagem (ZP), número de práticos por ZP, e a escala de rodízio dos práticos.

Sem entrar no mérito da introdução do rodízio único, a exigência para que os tomadores do serviço de praticagem (armadores) contratem o prático designado pelo sistema de rodízio, o chamado prático da vez, compromete a livre negociação de preços, com incentivo à prática de sobrepreço e a consequente elevação de custos logísticos. De fato, conforme reforça o Relatório de Avaliação Concorrencial da OCDE: Brasil, de 2022, a escala de rodízio cria um monopólio artificial em favor do primeiro prático, uma vez que elimina a concorrência entre eles, pois nenhum outro prático pode oferecer seus serviços às empresas de transporte marítimo.

Nesse sentido, Relatório da unidade técnica do TCU, Processo TCU nº 042.971/2018-7, identificou que, com base em dados de 2019, a média dos preços do serviço de praticagem cobrados em oito portos brasileiros apresenta ágios de cerca de 529% em relação à média de portos internacionais. Além disso, a equipe do TCU observou que o estabelecimento dos preços e o reajuste das manobras em índices acima dos referenciais de inflação decorreriam do exercício da posição dominante no mercado por parte da praticagem (agente monopolista representado pela associação de praticagem), com pouca transparência e sem regulação econômica por parte de qualquer órgão público.

Eixo 5: Acesso a infraestrutura de transporte, logística e telecomunicações (cont.)

19. Racionalizar as taxas portuárias

Melhorar a eficiência dos serviços portuários se mostra essencial para assegurar a competitividade das exportações brasileiras e para garantir a importação de insumos e bens de consumo a custos competitivos. Especificamente sobre o custo dos serviços portuários, ENAP (2022)²⁹ aponta o Brasil como em situação pior que todos os países da OCDE.

De fato, para que os serviços portuários sejam eficientes, são necessários investimentos relevantes na infraestrutura portuária, que, por sua vez, devem ser financiados pela cobrança de taxas e tarifas portuárias. Assim, um aspecto importante a ser trabalhado

²⁹ ENAP (2022). Desempenho portuário brasileiro frente a portos internacionais: análise comparativa a partir de indicadores. P. 15.

refere-se à racionalização do sistema de tarifação portuário. Para tal, é importante definir adequadamente a estrutura de serviços que devem ser tarifados, por meio de uma estrutura tarifária padronizada; de procedimentos de reajuste e revisão das tarifas; e de fixação de níveis tarifários adequados e proporcionais aos custos envolvidos na prestação dos serviços, levando-se em consideração também o princípio geral da modicidade tarifária.

Eixo 5: Acesso a infraestrutura de transporte, logística e telecomunicações (cont.)

20. Regulamentar o Marco Legal de Ferrovias (Lei nº 14.273/2021)

A Lei nº 14.273/2021 trouxe inovações ao implementar um novo regime de outorga, por meio de autorizações, formalizado por meio de contratos de adesão e que possibilitou a exploração do serviço ferroviário sob regime privado. A Lei teve por objetivo, dentre outros, aumentar a oferta de serviço e o investimento privado na malha ferroviária, seja por meio da redução da ociosidade da malha existente, seja pela implantação de novas ferrovias.

Em que pese terem sido editados o Decreto nº 11.245/2022 e a Resolução ANTT nº 5.987/2022 – alterada pelas Resoluções nº 5.990/2023, nº 6.014/2023 e nº 6.021/2023 – regulamentando a Lei nº 14.273/2021, vários dispositivos ainda dependem de regulamentação pela ANTT. Nesse sentido, podem ser apontados os seguintes temas que ainda merecem aprofundamento, dentre outros: i) processo de desapropriação para viabilidade das autorizações; ii) critérios de desempate de requerimentos de autorização baseados na consistência e na eficiência dos trechos requeridos; iii) construção de normativo para viabilizar a migração da concessão para autorização; e iv) procedimentos para devolução de trechos de concessões abandonados para recuperação e exploração sob o regime de autorização.

Eixo 5: Acesso a infraestrutura de transporte, logística e telecomunicações (cont.)

21. Implementar o Documento Eletrônico de Transporte (DT-e)

Segundo o Ministério dos Transportes, as informações das operações de transporte de carga estão dispersas em torno de 90 documentos exigidos por autoridades federais. No intuito de modernizar essas operações, o Documento Eletrônico de Transporte (DT-e), exclusivamente digital, foi instituído por meio da Lei nº 14.206/2021, procurando unificar toda a documentação relacionada ao transporte rodoviário de carga.

O Decreto nº 11.313/2022 regulamenta a Lei nº 14.206/2021, e determina que o Ministério dos Transportes deverá publicar uma série de normas, dentre elas o cronograma de implementação em todo o território nacional, os prazos e a forma para que os órgãos e as entidades da administração pública federal intervenientes em operações de transporte

unifiquem no DT-e os documentos e as demais obrigações administrativas de sua competência. Nesse sentido, foi publicada, ainda pelo Ministério dos Transportes, a Portaria nº 434, de 16 de maio de 2023, que instituiu Grupo de Trabalho para a realização de estudos com vistas à integração entre informações e plataformas tecnológicas do Documento Eletrônico de Transporte (DT-e).

Eixo 5: Acesso a infraestrutura de transporte, logística e telecomunicações (cont.)

22. Desburocratizar o processo de instalação de estações aduaneiras interiores (EADI)

A Lei nº 9.074/1995 estabelece que as estações aduaneiras interiores se sujeitam ao regime de concessão ou, quando couber, de permissão, nos termos da Lei nº 8.987/95. Como consequência, o regime jurídico vigente dos portos secos é significativamente burocrático e dependente de processo licitatório moroso. Houve tentativas de mudança por meio das Medidas Provisórias nº 320/2006 e nº 612/2013, que não chegaram a ser convertidas em lei e não tiveram edição de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Durante os períodos de vigência de tais MPs, foram criados recintos aduaneiros alfandegados sob a denominação de Centro Logístico e Industrial Aduaneiro (CLIA), cujo regime jurídico atribuído era o de licença administrativa, outorgada aos interessados que cumprissem os requisitos exigidos. O regime de licença visava à desburocratização e ao fomento da concorrência neste segmento econômico específico. Como consequência indesejada em termos de isonomia e segurança, tem-se a estrutura atual regida por regimes jurídicos distintos, sendo 31 portos secos (permissão e concessão) e 34 CLIA (licenciamento).

Há ainda portos secos cujos contratos estão vencidos, mas que permanecem em atividade por força de decisões judiciais liminares. De fato, de um total de trinta e um portos secos, oito deles (aproximadamente 26%) apresentam contratos com vencimento até 2025, e treze (aproximadamente 42%), apresentam contratos vencidos, mas que continuam em atividade por força de decisão judicial.

Diante desse cenário, é perceptível a necessidade de edição de um novo marco regulatório para o setor, de forma a proporcionar a devida segurança jurídica aos atuais terminais e a novos entrantes, e aumentar os investimentos na atividade. Além desses benefícios, espera-se também maior agilidade no desembarço aduaneiro, ganhos de eficiência na logística, redução de custos e aumento da competitividade por parte do setor produtivo nacional.

Eixo 5: Acesso a infraestrutura de transporte, logística e telecomunicações (cont.)

23. Aprimorar a Política Nacional de Mobilidade Urbana, por meio de um novo Marco Legal do Transporte Público Coletivo

A Lei nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabeleceu diretrizes para o desenvolvimento urbano, buscando integrar e melhorar a acessibilidade da população aos diversos modos de transporte no âmbito das cidades, facilitando e aprimorando a mobilidade de pessoas e cargas no país. Contudo, mais de dez anos após sua edição, ainda é possível constatar diversos problemas recorrentes, a exemplo da queda constante de produtividade e qualidade do transporte público nas cidades.

No intuito de colaborar para o aprimoramento da Política Nacional de Mobilidade Urbana, foi elaborado, no âmbito do Fórum Consultivo da Mobilidade Urbana, projeto de lei que buscou identificar as principais demandas regulatórias e temas críticos necessários ao enfrentamento dos desafios do setor. A proposta trata da diversificação de modelos de contratação de serviços de transporte público coletivo, de instrumentos de financiamento ao setor e de subsídios ao funcionamento desse tipo de serviço. Outro ponto de destaque é a preocupação com a integração dos modos de transporte, que devem ser acessíveis física e economicamente, além da adoção de padrões de qualidade para a prestação dos serviços. Atualmente, o projeto se encontra em fase de Audiência Pública para incorporação das contribuições e consolidação do texto final a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

Eixo 5: Acesso a infraestrutura de transporte, logística e telecomunicações (cont.)

24. Infraestrutura para o 5G: trabalhar na harmonização das legislações municipais

Segundo relatório da *Telecom Advisory Services*³⁰, a expansão do 5G deverá adicionar até cerca de US\$ 103,9 bilhões ao PIB brasileiro em 10 anos. Em um contexto em que busca retomar sua trajetória de crescimento sustentável, e reverter a estagnação de sua produtividade observada ao longo das últimas décadas, é evidente que o Brasil deve buscar acelerar, tanto quanto possível, a adoção das redes 5G.

Nesse sentido, um dos principais fatores limitantes são as restrições existentes à instalação de antenas de telefonia/internet móvel, as ERB (Estações Rádio-Base). Um avanço relevante foi a publicação da Lei Geral de Antenas (Lei 13.116/2015, com alterações em 2022), importante passo para a desburocratização do processo de instalação de antenas. Porém, diversas cidades ainda mantêm leis municipais com

³⁰ Telecom Advisory Services. *The Value of Digital Transformation Through Expansive Mobile in Latin America*. New York: TAS 2019. Disponível em:

<https://www.ericsson.com/en/blog/2019/11/expansive-mobile-networks-to-drive-economic-growth-in-latam>.

restrições que criam obstáculos excessivos para a instalação da infraestrutura, impondo obrigações, custos e complexidade à aprovação dos projetos.

Como exemplos da forma pelas quais determinadas legislações municipais exercem limitações aos investimentos, pode-se citar: requisitos de distanciamento para instalação entre antenas; proibição da instalação de antenas próximas de hospitais, clínicas e escolas; requisitos de distanciamento entre antenas e edificações específicas; impedimento ou restrição para instalação em determinados locais; burocratização do processo em várias etapas; cobrança de elevadas taxas de licenciamento; e necessidade de renovação anual de licenças.

Assim, para que não haja atrasos indevidos na disseminação das redes 5G no território brasileiro, é necessário que as leis aplicáveis à instalação e fiscalização de antenas sejam modernizadas, de forma a se retirar restrições indevidas à implantação desses equipamentos. Com isso, poderão ser viabilizados investimentos e a devida aceleração da expansão do 5G, com impactos positivos sobre a competitividade do país.

Eixo 6: Integração com a economia global

25. Realizar acordos comerciais com parceiros estratégicos

Segundo cálculo de CNI (2023)³¹, os parceiros com os quais o Brasil mantém acordos de livre comércio e preferenciais representam meros 8% das importações globais de bens. Tal cenário posiciona a participação brasileira no contexto de acordos mundiais abaixo da média entre os membros do G20, que atualmente abarcam cerca de 29% do comércio global.

Essa limitada inserção internacional do Brasil resulta em oportunidades perdidas para as empresas nacionais, quando comparadas a seus concorrentes globais, além de gerar discrepâncias nas condições de competitividade no mercado externo. Esses entraves, que inibem o crescimento das exportações, desencorajam os investimentos estrangeiros e dificultam a internacionalização produtiva das empresas brasileiras, podem ser destravados por meio de acordos comerciais alinhados com as melhores práticas internacionais.

Nesse sentido, avançar nas negociações com grandes parceiros comerciais, bem como ampliar as preferências tarifárias concedidas nos acordos já firmados, constitui, indubitavelmente, o caminho para um crescimento sustentável e contínuo de nossa economia. Nesse contexto, a concretização dos acordos de livre comércio do Mercosul com parceiros estratégicos conforma etapa crucial para atingir tais objetivos. As vantagens resultantes incluem a promoção da inserção competitiva das empresas brasileiras no mercado internacional, o aprimoramento da eficiência econômica, a atração

³¹ CNI. *Plano de Retomada da Indústria: uma nova estratégia, focada em inovação, competitividade, descarbonização, inclusão social e crescimento sustentável*. Brasília: CNI, 2023.

de investimentos e o maior grau de participação, por parte das empresas brasileiras, nas cadeias globais de produção.

Eixo 6: Integração com a economia global (cont.)

26. Internalizar o Acordo sobre Facilitação do Comércio (AFC) do Mercosul

O Acordo sobre Facilitação do Comércio (AFC) do Mercosul, firmado em 05 de dezembro de 2019, tem como principal meta a implementação de medidas que promovam a desburocratização do comércio exterior de mercadorias intrazona. Tais medidas envolvem a simplificação e eliminação de procedimentos desnecessários e repetitivos, a adoção de procedimentos em consonância com as boas práticas internacionais, a transparência e acessibilidade das informações, o uso de tecnologia de informação que agilizem os procedimentos de comércio exterior, dentre outros temas.

No entanto, é importante notar que o AFC-Mercosul ainda não foi internalizado ao sistema jurídico brasileiro. Com a finalidade de incorporar este AFC às normas jurídicas nacionais, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 164/2022, tendo sido então o texto enviado ao Senado Federal. A conclusão desse trâmite no Congresso Nacional é importante, uma vez que tal acordo tem potencial para reduzir de forma significativa os custos no comércio entre os países do bloco, por meio da simplificação de procedimentos e estímulo à livre circulação de bens intrabloco.

Eixo 6: Integração com a economia global (cont.)

27. Aprimorar a regulação do Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA)

Em que pese os avanços realizados, o Programa Brasileiro de OEA ainda não logra cumprir plenamente as previsões do art. 7.7.3 do Acordo de Facilitação de Comércio da Organização Mundial de Comércio (OMC), sobre a adoção de ao menos três tipos de benefícios para os operadores certificados, e nem o art. 3.32 do Anexo Geral da Convenção de Quioto Revisada da OMA, que estabelece que os operadores certificados apresentem somente as informações mínimas para fins de despacho aduaneiro. De fato, atualmente, o Brasil adota apenas dois tipos de benefícios: menor índice de inspeção e exames físicos, e tempo acelerado de liberação (embora ainda requeira o registro completo da declaração de importação, exportação e trânsito aduaneiro).

Outro desafio identificado é a adesão insuficiente dos demais órgãos intervenientes no comércio exterior brasileiro ao módulo complementar do OEA-Integrado, que permite a participação desses órgãos ou entidades públicas no Programa OEA. De fato, apesar dos esforços empregados na construção do OEA-Integrado, atualmente, somente a

Secretaria de Comércio Exterior participa do Programa OEA com um módulo complementar. No entanto, mesmo neste caso, sua aplicação é limitada à redução das informações requeridas para solicitação de ato concessório de *drawback* suspensão, dispensa da apresentação do laudo técnico e priorização das análises.

Assim, fica evidente a necessidade de maior engajamento dos demais órgãos intervenientes no comércio exterior ao Programa OEA, que tem uma importância crucial na facilitação dos trâmites aduaneiros. Uma possibilidade para tal seria a publicação de um marco legal com o intuito de ampliar e aprimorar os pilares fundamentais do Programa, incluindo a participação de órgãos intervenientes na modalidade OEA-Integrado, os critérios para participação, os benefícios mínimos a serem disponibilizados em cada modalidade, e a previsão para a criação de acordos de reconhecimento mútuo com mercados prioritários.

Eixo 7: Licenciamento ambiental, meio-ambiente e saneamento básico

28. Aprimorar a regulação referente a licenciamento ambiental

No Brasil, o licenciamento ambiental está disposto em normas esparsas (decretos, resoluções de conselhos ambientais e instruções normativas de órgãos fiscalizadores). União, Estados e Municípios editaram normas próprias no âmbito de seus respectivos órgãos ambientais, gerando uma ampla diversidade de regras. Essa falta de ordenamento e previsibilidade do processo de licenciamento ambiental é frequentemente apontada como um dos principais problemas estruturantes para a competitividade da economia brasileira.

Eventual ordenamento pode trazer significativos avanços ao processo de licenciamento ambiental. Em primeiro lugar, seria importante a redução da imprevisibilidade quanto às exigências do processo, obedecendo a proporcionalidade de porte e dano ambiental potencial associados ao empreendimento.

Em segundo lugar, estudos já produzidos podem ser tornados públicos, cadastrados pelos órgãos de fiscalização ambiental em sistema *online*, inclusive podendo ser aproveitados por outros empreendedores, possibilitando a redução de custos. Além disso, é importante uma definição mais clara de responsabilidades, realinhando apropriadamente os incentivos ao longo do processo de licenciamento.

De fato, melhorias na legislação referente ao processo de licenciamento ambiental no sentido de ampliação da segurança jurídica e harmonização das regulações dos entes federativos, trariam um alto potencial de redução do Custo-Brasil. Nesse sentido, é crucial a participação de diversos setores do governo federal, com representantes dos entes federados, para o devido alinhamento referente aos aprimoramentos necessários na regulação referente ao tema.

Eixo 7: Licenciamento ambiental, meio-ambiente e saneamento básico (cont.)

29. Aprovar e regulamentar Projeto de Lei que institua o mercado de carbono

A preocupação com a aceleração das mudanças climáticas motivou a fixação de medidas mitigadoras em âmbito mundial. No Acordo de Paris, adotado na 21ª Conferência das Partes da Convenção da ONU sobre Mudanças do Clima (COP 21), cada país definiu sua contribuição em termos de redução de gases de efeito estufa, com o intuito de limitar o aquecimento do planeta em 1,5°C, até 2100, em relação aos níveis pré-industriais. Para o alcance dessas metas, há vários instrumentos à disposição dos países. Podem adotar medidas coercitivas, como, por exemplo, exigências regulatórias que limitem emissões em processos industriais, ou ainda limites rígidos de emissão por empresas, que estarão sujeitas a sanções no caso de descumprimento.

Alternativamente, os países podem utilizar instrumentos econômicos para limitar emissões. É o caso da taxação do carbono e do chamado mercado de carbono. De fato, o mercado de carbono apresenta maior eficiência econômica que mecanismos tradicionais de redução de emissões, pois tais reduções tenderão a ser implementadas nos setores em que forem menos custosas. Um outro aspecto fundamental do mercado de carbono é a precificação objetiva das emissões, cujo preço será dado pelo confronto entre demanda e oferta por créditos de carbono.

Nesse sentido, o mercado de carbono pode ser utilizado para dar maior racionalidade às políticas que visem a redução de emissões de gases de efeito estufa, colocando-se como alternativa a soluções de menor objetividade ou sem métricas tecnicamente justificáveis. No Brasil, o mercado de carbono depende de lei para sua instituição, havendo diversos projetos em tramitação no Congresso Nacional sobre o assunto. As contribuições de governo deverão ser encaminhadas no formato de novo projeto de lei, ou incorporadas a algum dos projetos em tramitação. A partir da regulamentação, espera-se a canalização da demanda para produtos associados a uma menor emissão de gases de efeito estufa, bem como o estímulo a investimentos em tecnologias verdes.

Eixo 7: Licenciamento ambiental, meio-ambiente e saneamento básico (cont.)

30. Viabilizar a efetivação dos investimentos para a universalização dos serviços de saneamento básico

De acordo com dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) referentes ao ano de 2021, cerca de 84,2% da população brasileira é atendida com rede de água, e apenas 55,8% com rede de esgoto. Com o objetivo de reverter tal quadro e alcançar a universalização dos serviços, a Lei nº 14.026/2020, denominada de Novo Marco Legal do Saneamento Básico, estabeleceu aos municípios metas de atendimento, até 2033, de 99% da população com acesso a água potável, e 90% com esgoto tratado.

Nesse sentido, a universalização dos serviços de saneamento básico gera impactos positivos e abrangentes para a sociedade como um todo, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população por meio da prevenção de doenças, erradicação de endemias e redução da mortalidade infantil, com efeitos positivos nos índices de desenvolvimento humano da localidade beneficiada. Ainda, sob o prisma econômico, além da redução dos gastos estatais com saúde pública, a infraestrutura de saneamento contribui também para a criação de emprego e renda, o aumento da produção de insumos para sua infraestrutura, dentre outros efeitos capazes de permitir um acréscimo de cerca de R\$ 56 bilhões no PIB brasileiro, segundo estudo divulgado pelo Instituto Trata Brasil³².

Porém, de acordo com o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), para que se atinja a universalização dos serviços mediante o cumprimento das metas previstas no novo marco legal, serão necessários investimentos da ordem de R\$ 538 bilhões, o que implicaria uma média anual de R\$ 44,8 bilhões de 2022 até 2033. Trata-se de um considerável desafio quando se observa a média anual de cerca de R\$ 15 bilhões alcançada entre os anos de 2019 a 2021, conforme disposto no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

Para tal, a regionalização constitui um dos eixos estruturantes do novo marco legal ao propor que estados agrupem seus municípios em regiões com estruturas de governança própria e gestão compartilhada, de modo a exercerem conjuntamente as funções de gestão da política de saneamento. Dentre as vantagens deste modelo estão o ganho de escala, o compartilhamento de infraestrutura e o subsídio cruzado, no qual municípios superavitários contribuiriam auxiliando na cobertura de custos dos municípios deficitários, reduzindo as desigualdades regionais.

Nesse sentido, o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), do qual o MDIC é parte integrante, desempenha um papel fundamental no processo de universalização. Este papel é desempenhado mediante orientação do governo, por um lado, quanto à alocação de recursos federais destinados ao saneamento básico e, por outro, no processo de regionalização ao aprovar, de forma subsidiária, o estabelecimento de Blocos de Referência para a prestação regionalizada dos serviços de saneamento.

Eixo 8: Ambiente jurídico-regulatório

31. Aprimorar a legislação referente a prevenção de litígio em matéria tributária

A complexidade do sistema tributário brasileiro se reflete no volume de contencioso na economia brasileira, produzindo efeitos negativos sobre os investimentos, a segurança

³² Instituto Trata Brasil e GO Associados. Estudo Sobre os Avanços do Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil – 2023 (SNIS 2021).

jurídica e a competitividade do país em relação ao resto do mundo. Nesse sentido, estudo do Insper estima que o contencioso tributário brasileiro teria alcançado o equivalente a cerca de R\$ 5,44 trilhões, em 2019, magnitude correspondente a 75% do PIB brasileiro.

Para procurar conter esse problema, o Senado Federal elaborou, ao final de 2022, uma série de projetos de lei para dar sequência ao trabalho realizado durante seis meses por comissão de juristas que se dedicou a propostas de modernização dos processos administrativo e tributário, com objetivo de apresentar soluções para o contencioso fiscal. Este é o caso, por exemplo, do PLP 125/2022, que tem como pretensão a criação de um código de defesa dos contribuintes, apresentando medidas de incentivo a bons pagadores, de facilitação do cumprimento das obrigações tributárias, de repressão à evasão e de presunção de boa-fé do contribuinte.

Por sua vez, os PLs 2.485/2022 e 2.486/2022 apresentam uma série de mecanismos para permitir a mediação e a arbitragem em matérias tributária e aduaneira, com a pretensão de reduzir o estoque de litígios judiciais. Destacam-se, ainda, as seguintes proposições: PLP 124/2022, que dispõe sobre normas gerais de prevenção de litígio, consensualidade e processo administrativo, em matéria tributária; PL 2483/2022, que dispõe sobre processo administrativo tributário federal; e PL 2484/2022, que dispõe sobre processo de consulta quanto à aplicação da legislação tributária e aduaneira federal.

O volume de litigioso na economia brasileira acaba por absorver recursos que poderiam estar mais bem utilizados em investimentos produtivos, gerando emprego e renda. Portanto, o aprimoramento da legislação no sentido de minimizar este problema é significativamente relevante para o crescimento de longo prazo da economia brasileira.

Eixo 8: Ambiente jurídico-regulatório (cont.)

32. Construir e implementar a Estratégia Nacional de Infraestrutura da Qualidade (ENIQ)

No Brasil, a ausência de uma visão estratégica para a infraestrutura da qualidade tem levado a ações de curto prazo, baixo impacto e, por vezes, descontinuadas, que prejudicam a conquista de avanços e entregas consistentes para o setor produtivo e a sociedade brasileira. Com o objetivo de coordenar os diferentes atores da infraestrutura da qualidade no Brasil, foi recentemente realizada a reativação do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), em consonância com a criação de um Comitê Técnico de Assessoramento *ad hoc* de Infraestrutura da Qualidade (CTIQ), com o objetivo de formular a Estratégia Nacional da Infraestrutura da Qualidade (ENIQ).

A formulação de tal estratégia se depara com alguns desafios, tais como a necessidade de adequação da regulação da infraestrutura da qualidade com base na proporcionalidade de riscos, ao mesmo tempo em que resguarda os objetivos legítimos

buscados pelos reguladores, tais como a proteção à vida, à saúde humana e ao meio ambiente. Além disso, faz-se necessária a racionalização dos procedimentos de avaliação da conformidade, por meio de medidas que permeiem a desburocratização – incluindo a simplificação de portarias, a revisão dos critérios e modelos de avaliação da conformidade adotados pelos reguladores, bem como o uso de ações que preconizam a transformação digital, trazendo mais agilidade e eficiência para todo o sistema da IQ.

Por fim, outro mecanismo adjacente a ser estimulado é o uso do *sandbox* regulatório, que consiste na implantação de um ambiente regulatório experimental, criado com a finalidade de suspender temporariamente a obrigatoriedade de cumprimento de normas exigidas para atuação em determinados setores. Com isso, permite-se que empresas possam usufruir de um regime diferenciado para lançar novos produtos e serviços inovadores, em estreita colaboração com os reguladores.

Eixo 8: Ambiente jurídico-regulatório (cont.)

33. Instituir regras para racionalização do custo regulatório

Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), entre a promulgação da Constituição de 1988 e setembro de 2022 (ou seja, em um período de cerca de 34 anos), ao se considerar as três esferas (União, estados e municípios), foram editadas cerca de 7,1 milhões de normas. Esse número representa uma média de 829 novas normas por dia útil.

Porém, além do número em si, conforme já apontado no Capítulo 2, a má qualidade desse arcabouço regulatório é refletida em uma série de indicadores internacionais, tais como: posição 124, entre 190 países, no *Doing Business 2020*, do Banco Mundial; posição 47, entre 49 países, no Indicador *Product Market Regulation 2018*, da OCDE; última posição, dentre 141 países, na dimensão de fardo regulatório do *Global Competitiveness Index 2019*, do Fórum Econômico Mundial; e posição 60, entre 64 países, no Anuário de Competitividade Mundial do IMD 2023, do *IMD Competitiveness Center*.

Nesse contexto, com o intuito de contribuir para a retomada do crescimento sustentado e da produtividade do país, faz-se necessária a adoção de mecanismos que aprimorem o retorno dos custos regulatórios assumidos pelo setor produtivo. Nesse sentido, com vistas a alcançar tal objetivo, tem sido comum dentre os países avançados a adoção de regras transversais de conformidade regulatória.

Como exemplos de tais mecanismos, pode-se citar a abordagem *one-in-one-out*, segundo a qual, para cada real de custo introduzido por novas normas, um valor equivalente deve ser removido de regulamentações preexistentes. Nesse sentido, alguns países (tais como Reino Unido e Austrália), adotam uma abordagem obrigatória para a compensação regulatória, enquanto outros (tais França e Alemanha), assumiram regras mais flexíveis. De qualquer forma, pela avaliação da experiência internacional, tem-se que a compensação regulatória pode ser uma ferramenta útil para promover a eficiência

regulatória, desde que seja implementada corretamente e acompanhada de consistentes avaliações de impacto regulatório.

SECRETARIA DE
**COMPETITIVIDADE
E POLÍTICA REGULATÓRIA**

MINISTÉRIO DO
**DESENVOLVIMENTO,
INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS**

