



Concorrência, Governança e Custo Brasil: Contribuição do Instituto IMR à Consulta Pública do MDIC

Instituto Mulheres na Regulação

Ana Luiza Calil¹
Camila Villard Duran²
Katia Rocha³
Michelle Holperin⁴
Patricia Pessoa Valente⁵

PREÂMBULO INSTITUCIONAL

O Instituto Mulheres na Regulação apresenta contribuição à Consulta Pública aberta pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) em 17 de março de 2026, destinada a receber contribuições à atualização da Agenda de Redução do Custo Brasil para o ciclo 2026–2027.

A iniciativa busca enfrentar entraves regulatórios, burocráticos e institucionais que impactam o ambiente de negócios no país, e representa um avanço relevante na institucionalização do diálogo entre poder público e sociedade civil, no âmbito da agenda de competitividade e produtividade brasileira.

O Instituto Mulheres na Regulação ("IMR") é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos ou partidários, de caráter técnico e independente. O IMR não é financiado por agentes regulados ou por empresas com interesse direto nos temas objeto desta consulta, e atua com plena autonomia intelectual e institucional. Nossa participação no debate público é fundamentada em evidências empíricas, análise comparada e alinhamento às melhores práticas internacionais. Como entidade do terceiro setor, buscamos ampliar a participação técnica qualificada nos processos decisórios, contribuindo para políticas mais transparentes, proporcionais e economicamente fundamentadas. Nossa atuação é orientada pelos princípios de eficiência econômica, coerência regulatória, justiça distributiva, igualdade de gênero e estabilidade institucional.

É nesse espírito de colaboração técnica que apresentamos as considerações a seguir.

¹ Diretora do Instituto Mulheres na Regulação. Email: ana.calil@mulheresnaregulacao.com

² Diretora do Instituto Mulheres na Regulação. Email: camila.villard-duran@essca.fr

³ Diretora do Instituto Mulheres na Regulação. Email: katia.rocha@mulheresnaregulacao.com

⁴ Diretora Presidente do Instituto Mulheres na Regulação. Email: michelle.holperin@mulheresnaregulacao.com

⁵ Diretora do Instituto Mulheres na Regulação. Email: patricia@pessoavalente.com.br

SUMÁRIO EXECUTIVO

Contexto e diagnóstico macroeconômico

O Brasil enfrenta restrições estruturais persistentes ao crescimento da produtividade. O FMI projeta expansão de 1,9% em 2026 e 2,0% em 2027, patamar que já incorpora impulso externo favorável decorrente do papel do país como exportador de commodities energéticas. Ainda assim, esse nível de crescimento permanece substancialmente inferior à média das economias emergentes ($\approx 4\%$), evidenciando limites de natureza estrutural, não conjuntural.

O relatório **Foundations for Growth and Competitiveness** (OCDE, 2026) identifica a desaceleração da produtividade, o enfraquecimento do dinamismo empresarial e a queda no investimento produtivo como fenômenos de caráter secular. O documento posiciona **reformas que ampliem a concorrência e melhorem a qualidade regulatória como a estratégia de maior retorno e menor custo fiscal disponível para economias como o Brasil** — com potencial de elevar o crescimento do PIB em cerca de **1 ponto percentual ao ano** em relação ao cenário de referência (OCDE, 2023).

Diagnóstico central

O padrão recorrente identificado em todas as sete áreas temáticas analisadas é uniforme: o Brasil acumulou avanços legislativos relevantes, mas enfrenta déficit sistemático de implementação. Em muitos casos, a lacuna determinante não é somente legislativa; é de governança institucional. O que converte legislação em resultado econômico é a qualidade da regulamentação infralegal, a capacidade técnica das agências e a estabilidade do ambiente institucional que envolve sua execução.

O Custo Brasil estimado pela Mandala do MDIC alcança R\$ 1,7 trilhão, equivalente a 22% do PIB, com maior concentração nos eixos de empregar capital humano, honrar tributos e dispor de infraestrutura. A redução desse custo depende, em larga medida, de reformas que não requerem expansão do gasto público.

Síntese das sete áreas temáticas

1. Dimensão Fiscal e Qualidade do Gasto Público. O orçamento público brasileiro caracteriza-se por elevada rigidez, crescente fragmentação e baixa institucionalização da avaliação de resultados. A ausência de mecanismo estruturado de **spending review** vinculante, a falta de integração entre planejamento e orçamento e a inexistência de avaliação sistemática de subsídios comprometem a eficiência alocativa do gasto. A expansão das emendas parlamentares — R\$ 61 bilhões na LOA 2026, equivalentes a $\approx 22\%$ das despesas discricionárias — aprofunda essa fragmentação sem critérios de custo-benefício ou vinculação ao PPA. O PLP 504/2018 (revisão periódica de gastos) aguarda designação de relator na Câmara há seis anos; o PLP 24/2022 (nova Lei de Finanças Públicas) permanece parado no Senado.

2. Governança da Infraestrutura. O Brasil investiu, em média, cerca de 2% do PIB ao ano na última década, metade do patamar necessário para sustentar o crescimento e fechar o déficit de infraestrutura ($\approx 4\%$ do PIB, conforme World Bank, 2022). Estudos do FMI (2020) demonstram que

países com melhores índices de governança geram maiores ganhos de crescimento a partir do mesmo volume de investimento. O país carece de planejamento integrado de longo prazo, mecanismos institucionais de proteção contra o ciclo político e vinculação orçamentária a projetos prioritários. O PILPI e o CIP-Infra foram descontinuados; o MOMP de 4 anos previsto na LC 200/2023 não foi implementado.

3. Integração em Cadeias Globais de Valor. O Brasil registra **pontuação máxima de 6,0 no subcomponente Tariff Barriers do PMR/OCDE** (escala 0–6), contra média OCDE de 0,579, posicionando-se como uma das economias mais fechadas entre pares comparáveis. A agenda do GT-CB avança em facilitação de comércio, mas permanece ausente uma estratégia abrangente de reforma tarifária. A inserção nas cadeias globais de valor mantém-se concentrada em produtos primários e de baixo valor agregado. O **processo de adesão à OCDE** é identificado como o principal vetor estrutural de abertura, credibilidade regulatória e redução do custo de capital de longo prazo.

4. Eficiência de Mercado e Concorrência: Energia, Gás e Transportes. O Brasil registra PMR de $\approx 2,2$, frente à média OCDE de 1,4. Avanços legislativos relevantes coexistem com implementação regulatória incompleta em todos os subsetores. A **Lei nº 15.269/2025** (abertura do mercado livre de energia elétrica) constitui a reforma de maior impacto concorrencial esperado, mas sua efetividade depende integralmente da regulamentação infralegal pendente sobre separação fio/energia, SUI, Open Energy e arcabouço prudencial para comercializadoras. No setor de gás natural, a **Lei nº 14.134/2021** estabeleceu o arcabouço legal adequado, mas a implementação permanece incompleta: o acesso de terceiros a UPGNs e sistemas de escoamento continua limitado e a regulamentação da ANP está postergada. Em transportes, os marcos ferroviário (Lei nº 14.273/2021), de cabotagem (Lei nº 14.301/2022) e de praticagem (Lei nº 14.813/2024) foram aprovados, mas enfrentam déficit de regulamentação infralegal em todos os subsetores.

5. Governança Regulatória: Qualidade Regulatória e Regulamentação do Lobby. A **ausência de registro público de atividades de lobby** configura lacuna crítica e recomendação explícita recorrente da OCDE (2022, 2023, 2026), praticamente ausente da agenda nacional. A independência das agências reguladoras avançou no plano legal (Lei 13.848/2019), mas permanece incompleta em autonomia orçamentária efetiva e critérios técnicos de nomeação. O PL 4.391/2021 e o PL 1.202/2007 (regulamentação do lobby) seguem em análise sem perspectiva definida de votação.

6. Acesso a Financiamento. O Brasil não enfrenta escassez de instrumentos financeiros, mas de condições estruturais que os tornem atraentes ao capital de longo prazo. O mercado de dívida corporativa representa apenas 9% do PIB (média OCDE: 13%), com emissões internacionais de 1% do PIB (média OCDE: 6%). A Lei nº 14.801/2024 (debêntures de infraestrutura) e a Lei nº 14.937/2024 (Letra de Crédito de Desenvolvimento) representam avanços normativos relevantes, mas insuficientes na ausência de avanços simultâneos em governança regulatória, marco de PPPs e no processo de adesão à OCDE.

7. Infraestrutura Digital. O setor de TIC respondeu por 6,5% do PIB em 2023, mas **apenas 23,5% das empresas industriais apresentam níveis significativos de digitalização** (Cetic.br, 2021, apud MDIC, 2024), em contraste com a meta governamental de 50% até 2033. O principal desafio estrutural não reside na ausência de iniciativas, mas na **fragmentação normativa e no déficit sistemático de implementação e coordenação**. A agenda avança simultaneamente em plataformas digitais (PL nº 4.675/2025 — Superintendência de Mercados Digitais no CADE), data centers (REDATA/PL nº 278/2026, cuja MP caducou em fevereiro de 2026), inteligência artificial (PL nº 2.338/2023, aprovado no Senado e em tramitação na Câmara) e proteção digital de crianças e adolescentes (ECA Digital, Lei nº 15.211/2025, em vigor desde março de 2026). Em todos esses

vetores, persiste ausência de coordenação interinstitucional entre Anatel, ANPD, MCom e MCTI, com proliferação de iniciativas sem coerência sistêmica. A tensão entre soberania digital e fluidez transfronteiriça de dados carece de enquadramento regulatório explícito. Considerações como o impacto ambiental de novas tecnologias precisam ser melhor integradas em normativos legais e infralegais.

Prioridades transversais e recomendação central

A contribuição central desta nota é a de que ampliar a concorrência, revisar políticas públicas distorcivas, fortalecer a avaliação de gastos e concluir regulamentações infralegais pendentes constituem a fronteira de maior retorno da Agenda de Custo Brasil 2026–2027. Trata-se de uma agenda que o Brasil pode avançar sem expansão do gasto público, com potencial de elevar o crescimento potencial da economia em até 1 ponto percentual ao ano (OCDE, 2023).

As prioridades normativas de maior impacto imediato identificadas nesta nota são:

- **Regulamentação infralegal da Lei nº 15.269/2025** (mercado livre de energia elétrica), incluindo separação fio/energia, SUI, Open Energy e arcabouço prudencial para comercializadoras.
- **Conclusão da regulamentação do Marco Legal Ferroviário** (Lei nº 14.273/2021) e aprovação do PL 733/2025 (nova Lei dos Portos), com impacto direto sobre a competitividade logística.
- **Regulamentação do acesso de terceiros às infraestruturas essenciais de gás natural** (UPGNs e sistemas de escoamento) pela ANP, condição para a efetividade do novo marco legal.
- **Institucionalização de spending review** vinculante (PLP 504/2018) e integração entre planejamento, orçamento e avaliação de políticas públicas (PLP 24/2022).
- **Regulamentação do lobby** (PL 4.391/2021), recomendação recorrente da OCDE ausente da agenda formal, com impacto sistêmico sobre a credibilidade do ambiente regulatório.
- **Aprovação do PL nº 4.675/2025** (Superintendência de Mercados Digitais do CADE), com dotação orçamentária e quadro técnico adequados à escala e complexidade dos mercados digitais.
- **Conclusão do Marco Legal da IA** (PL nº 2.338/2023), com definição clara da linha divisória de competências entre a ANPD e reguladores setoriais, e correção do vício de iniciativa via PL nº 6.237/2025.
- **Continuidade e aceleração do processo de adesão à OCDE**, que atua como vetor transversal de abertura comercial, governança regulatória e redução estrutural do custo de capital.

Introdução

O Brasil enfrenta limitações estruturais relacionadas à produtividade e ao crescimento. Recentemente, o FMI (2026) projeta expansão de 1,9% em 2026 e 2,0% em 2027 para o país, patamar que já incorpora um impulso externo favorável decorrente do papel do Brasil como exportador de commodities energéticas em cenário de conflito geopolítico. Mesmo com esse vento a favor, o crescimento projetado permanece muito inferior à média das economias emergentes ($\approx 4\%$), evidenciando não ausência de estímulos e limites estruturais ao crescimento. O diagnóstico internacional é convergente. O relatório Foundations for Growth and Competitiveness (OCDE, 2026), primeira edição de um exercício que mapeia prioridades de reforma estrutural para 48 países, incluindo Brasil, aponta que as "fundações do crescimento econômico estão sob pressão". A desaceleração da produtividade nas últimas décadas não é conjuntural: reflete o enfraquecimento do dinamismo empresarial, a queda no investimento produtivo e a desaceleração na acumulação de capital humano. Reformas estruturais que ampliem a concorrência, melhorem a qualidade regulatória e fortaleçam os fatores habilitadores do crescimento são, segundo a OCDE, o caminho de maior retorno, e com menor custo fiscal, disponível para economias como o Brasil. A magnitude do potencial é expressiva: reformas que alinhem o ambiente regulatório brasileiro à média dos países da OCDE podem elevar o crescimento do PIB em cerca de 1 ponto percentual ao ano (OCDE, 2023). Em um país que cresce em torno de 2% ao ano, trata-se de um potencial transformador, que não depende da expansão do gasto público, mas sim da qualidade das regras e instituições que organizam a economia.

Os 12 Eixos da Mandala do MDIC

A Agenda de Redução do Custo Brasil 2026–2027, objeto da Consulta Pública do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), organiza os entraves à competitividade em **12 eixos estruturantes** que cobrem o ciclo de vida completo de uma empresa, desde sua criação até sua eventual saída do mercado. A metodologia, desenvolvida pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC) em parceria com a FGV e o MDIC, permite uma leitura sistêmica dos custos que afetam a atividade produtiva no país.

Esses eixos compreendem: (1) **abrir um negócio**, refletindo os custos de entrada e a burocracia inicial; (2) **financiar o negócio**, relacionado ao acesso e custo do crédito; (3) **empregar capital humano**, que abrange encargos, qualificação e rigidez do mercado de trabalho; (4) **dispor de infraestrutura**, incluindo logística, energia e telecomunicações; (5) **acessar insumos básicos**, como matérias-primas e serviços essenciais; e (6) **atuar em ambiente jurídico-regulatório eficaz**, que envolve segurança jurídica e previsibilidade das regras.

Na dimensão de integração e funcionamento da economia, incluem-se ainda: (7) **integrar-se às cadeias produtivas globais**, refletindo o grau de inserção internacional; (8) **honrar tributos**, que sintetiza tanto a carga quanto a complexidade do sistema tributário; e (9) **acessar serviços públicos**, relacionado à eficiência e qualidade da atuação estatal.

Por fim, os eixos associados ao dinamismo econômico e à alocação eficiente de recursos abrangem: (10) **reinventar o negócio**, com foco em inovação e adoção tecnológica; (11) **competir**

e ser desafiado de forma justa, relacionado à concorrência e à contestabilidade dos mercados; e (12) encerrar o negócio, que trata da eficiência dos regimes de insolvência e saída do mercado.

O custo Brasil estimado alcança **R\$ 1,7 trilhão**, ou cerca de **22% do PIB**, com maior concentração nos eixos de **empregar capital humano, honrar tributos e dispor de infraestrutura**, justamente aqueles mais diretamente associados à produtividade sistêmica.

A leitura desses 12 eixos ganha densidade analítica quando articulada ao framework *Foundations for Growth and Competitiveness 2026* da OCDE, representado na Figura abaixo, que organiza as reformas estruturais em três pilares: **fatores habilitadores, eficiência de mercado e políticas setoriais**. Essa correspondência permite não apenas classificar os entraves, mas compreender suas interdependências e priorizar reformas com maior impacto sistêmico.

Principais áreas de reformas estruturais identificadas pela OCDE



Fonte: OCDE, Foundations for Growth and Competitiveness (2026)

Estrutura e Objetivo do Documento

Este documento analisa **7 áreas temáticas, organizadas com base nos pilares do framework da OCDE e articuladas aos eixos da Mandala do Ministério do Desenvolvimento, Indústria,**

Comércio e Serviços (MDIC), de modo a permitir uma avaliação integrada dos entraves estruturais à competitividade no Brasil.

Para cada área, o documento apresenta três elementos complementares: as recomendações de reforma estrutural emanadas de organismos internacionais de referência, em especial a OCDE e o FMI; um mapeamento normativo das iniciativas em curso no âmbito do GT-CB, com observações quanto a seu estágio de implementação; e uma análise da lacuna regulatória e institucional remanescente, identificando o que ainda precisa ser feito para que os avanços legislativos se traduzam em ganhos efetivos de produtividade e concorrência.

O argumento central que perpassa todas as seções é o de que ampliar a concorrência constitui a estratégia de maior retorno estrutural disponível ao Brasil, por atuar diretamente sobre produtividade, inovação e alocação eficiente de recursos sem implicações fiscais diretas, em plena convergência com as melhores práticas internacionais e com o processo de adesão à OCDE.

As áreas analisadas são:

1. Dimensão Fiscal e Qualidade do Gasto Público

2. Governança da Infraestrutura

3. Integração em Cadeias Globais de Valor

4. Eficiência de Mercado e Concorrência nos Setores de Energia Elétrica, Gás Natural e Transportes

5. Governança Regulatória: Transparência, Regulamentação do Lobby e Qualidade Regulatória

6. Acesso a Financiamento.

7. Infraestrutura Digital

1. Dimensão Fiscal e Qualidade do Gasto Público

Eixos da Mandala GT CB: acessar serviços públicos; honrar tributos; ambiente jurídico-regulatório eficaz

No Brasil, o orçamento público caracteriza-se por elevada rigidez e crescente fragmentação, com limitada capacidade de realocação de recursos e baixa institucionalização da avaliação de resultados. A combinação entre despesas obrigatórias, indexações e vinculações legais reduz significativamente o espaço discricionário do gestor público, restringindo o orçamento como instrumento de política econômica ativa.

Um dos principais vetores recentes de aprofundamento dessa fragmentação é a expansão das emendas parlamentares, que passaram a desempenhar papel relevante na alocação de recursos públicos (Mendes et al., 2022). Esse movimento altera a lógica do processo orçamentário ao deslocar decisões de gasto para fora de um arcabouço estruturado de planejamento, priorização e avaliação. Como resultado, observa-se a crescente dispersão de recursos em múltiplas iniciativas de pequena escala, com perda de coordenação, de escala e de impacto.

Do ponto de vista do framework da OCDE (2026), trata-se de um problema clássico de **governança fiscal**. A alocação de recursos deixa de refletir critérios de eficiência e evidência e passa a responder predominantemente a dinâmicas distributivas e políticas de curto prazo. Esse desalinhamento compromete a capacidade do Estado de direcionar recursos para áreas de maior retorno econômico e social, reduzindo a efetividade das políticas públicas e enfraquecendo o papel do orçamento como instrumento estratégico de desenvolvimento.

Esse processo tem ainda implicações diretas sobre a composição do gasto. Em um ambiente de elevada rigidez orçamentária, a expansão de despesas pouco flexíveis e a fragmentação da alocação reduzem o espaço para gastos discricionários, notadamente investimentos públicos. A experiência brasileira recente confirma essa dinâmica: o investimento torna-se, recorrentemente, uma variável de ajuste fiscal, com impactos negativos persistentes sobre crescimento e produtividade.

Esse ponto é particularmente crítico quando se observa a trajetória do investimento em infraestrutura. Ao longo da última década, o Brasil investiu, em média, cerca de **2% do PIB ao ano** (Rocha 2020), patamar significativamente inferior ao necessário para sustentar o crescimento e reduzir gargalos estruturais. Estimativas amplamente aceitas indicam que o país precisaria investir **ao menos o dobro, em torno de 4% do PIB ao ano** (WORLD BANK (2022)), de forma contínua, para fechar seu déficit de infraestrutura. A compressão do investimento público, nesse contexto, não apenas limita a expansão da capacidade produtiva, mas reforça o próprio Custo Brasil, ao manter elevados os custos logísticos, energéticos e operacionais da economia.

A literatura internacional é clara ao apontar que essa estratégia é subótima. O estudo *Well Spent: How Strong Fiscal Institutions Contribute to Spending Effectiveness* (FMI 2020), demonstra que países com instituições fiscais mais robustas conseguem preservar a qualidade do gasto ao longo do tempo, garantindo maior alinhamento entre alocação de recursos e prioridades nacionais. Em particular, evidencia-se que ajustes fiscais baseados na compressão de investimentos tendem a gerar perdas de crescimento de médio e longo prazo, enquanto reformas voltadas à eficiência do gasto (gastar melhor) produzem melhores resultados agregados.

Nesse contexto, a dimensão fiscal deve ser analisada não apenas sob a ótica da sustentabilidade da dívida, mas também da **qualidade do processo orçamentário** (OCDE 2019). Países com

maior produtividade e melhores resultados fiscais compartilham três características centrais: a existência de processos estruturados de **revisão do gasto (*spending review*) e de orçamento de médio prazo**; a **integração entre planejamento, orçamento e avaliação de políticas públicas**; e a **capacidade institucional de reavaliar políticas à luz de evidências e resultados** (FMI 2024, FMI 2025, OCDE 2023, OCDE 2022).

No Brasil, esses elementos ainda são incipientes ou fragmentados. A ausência de um sistema estruturado de *spending review* vinculante limita a capacidade de revisão periódica de políticas públicas. A falta de integração entre planejamento e orçamento compromete a consistência intertemporal das decisões fiscais. E a inexistência de mecanismos transversais de avaliação reduz a capacidade de aprendizado institucional e de melhoria contínua do gasto.

1.1 Análise da Lacuna

A lacuna central é institucional. Falta ao Brasil um sistema que reconcilie o processo político de decisão orçamentária com critérios de racionalidade econômica e eficiência alocativa. A convergência com as melhores práticas internacionais exige a institucionalização do *spending review*, a revisão sistemática de subsídios e gastos tributários e a integração das emendas parlamentares a um arcabouço de governança que assegure transparência, avaliação e coerência com prioridades nacionais.

Sem esses avanços, o país tende a permanecer em um equilíbrio de **alta rigidez, elevada fragmentação e baixa capacidade de investimento**, comprometendo sua trajetória de crescimento e produtividade.

Entre as sugestões de Reformas Estruturais para o Brasil (FMI 2024, FMI 2025, OCDE 2023, OCDE 2022) merece destaque:

- Institucionalizar processos permanentes de *spending review* e orçamento de médio prazo
- Integrar planejamento, orçamento e avaliação de políticas e gastos públicos
- Revisar subsídios e gastos tributários com base em evidências
- Fortalecer governança fiscal, transparência do gasto, prestação de contas e coerência com prioridades nacionais

1.2 Normativas de Projetos para GT-CB

Agenda

Observação

Revisão estruturada de gastos (*spending review*)

Não institucionalizada. PLP 504/2018 (Plano de Revisão Periódica de Gastos, aprovado no Senado em 2018) aguarda designação de relator na Câmara há seis anos. MOMP: LC 224/2025 determinou inclusão de estimativas de despesas para dois exercícios subsequentes na LOA, mas ainda indicativo e de horizonte insuficiente. PLP 24/2022 (nova Lei de Finanças Públicas) aguarda relatoria no Senado desde março de 2022.

Avaliação sistemática de políticas públicas e subsídios econômicos

Fragmentada. Ausência de mecanismo transversal vinculante normativo e/ou político. CMAP desde 2019 realiza avaliações diagnósticas por ciclo, sem poder vinculante de realocação. Ausência de mecanismo transversal vinculante que integre



Agenda

Governança das emendas parlamentares

Observação

avaliação de subsídios diretos, creditícios e regulatórios ao ciclo orçamentário.

LC 210/2024 e ADPF 854 avançaram em transparência e rastreabilidade formal. R\$ 61 bilhões em emendas na LOA 2026 ($\approx 22\%$ das despesas discricionárias) sem avaliação prévia de custo-benefício ou vinculação a prioridades do PPA. Qualidade alocativa não endereçada

2. Governança da Infraestrutura

Eixos da Mandala GT CB: dispor de infraestrutura; financiar o negócio; acessar insumos básicos)

A compressão fiscal é particularmente relevante no campo da infraestrutura, onde o impacto do gasto público sobre crescimento e produtividade é mais elevado, mas também mais dependente da qualidade institucional. A literatura internacional é convergente ao demonstrar que investimentos em infraestrutura possuem multiplicadores superiores à unidade (FMI 2020), com efeitos persistentes no tempo, influenciando diretamente a produtividade, a competitividade e o bem-estar social. No entanto, esses resultados não são automáticos. Eles dependem, de forma decisiva, do que se convencionou chamar de **Governança da Infraestrutura**.

A **Governança da Infraestrutura** pode ser compreendida como o conjunto de instituições, processos e capacidades técnicas responsáveis por **planejar, selecionar, alocar, implementar e monitorar investimentos**. Esse conceito tem sido desenvolvido e consolidado por organismos internacionais como FMI (2020) por meio da metodologia PIMA (*Public Investment Management Assessment*) e o World Bank (2020) em sua metodologia sobre Governança da Infraestrutura, que convergem na identificação de pilares fundamentais para uma governança eficaz.

Entre esses pilares destacam-se **o planejamento estratégico de longo prazo, a coordenação entre níveis de governo, a adoção de critérios rigorosos e transparentes de seleção de projetos, a existência de um ambiente fiscal sustentável, a qualidade das estruturas regulatórias e a capacidade de monitoramento e avaliação**. Esses elementos são essenciais para garantir que os recursos públicos sejam direcionados para projetos com maior retorno econômico e social, reduzindo desperdícios e aumentando a eficiência do investimento.

As evidências empíricas reforçam a centralidade dessa agenda. Estudos do FMI (2020) indicam que países com melhores níveis de governança conseguem gerar maiores ganhos de crescimento e produtividade a partir de um mesmo volume de investimento público. Em contrapartida, em contextos de baixa governança, aumentos de investimento podem produzir efeitos limitados ou até negativos, em razão de ineficiências, má alocação de recursos e aumento do endividamento público. A governança, portanto, atua como um multiplicador da eficiência do gasto, podendo elevar significativamente o retorno dos investimentos e induzir maior participação do setor privado, por meio do efeito de *crowding in*.

No caso brasileiro, o desafio da governança da infraestrutura se manifesta de forma clara. Apesar da existência de instrumentos relevantes, como concessões, parcerias público-privadas e mecanismos de financiamento de longo prazo, persistem fragilidades institucionais que limitam sua efetividade. A ausência de um **planejamento integrado de longo prazo, a fragmentação entre entes federativos, a inconsistência na priorização de projetos e a instabilidade regulatória comprometem a formação de um pipeline robusto e previsível de investimentos**.

A questão fiscal é parte integrante desse problema. A ausência de integração entre planejamento e orçamento reduz a previsibilidade dos investimentos e dificulta a execução de projetos de longo prazo. Nesse contexto, instrumentos como o orçamento de médio prazo assumem papel central, ao permitir a alocação mais consistente de recursos e a articulação entre prioridades estratégicas e execução orçamentária.

Adicionalmente, fatores de economia política exercem influência relevante sobre a qualidade do investimento público. Projetos de infraestrutura possuem horizontes de maturação longos e implicações fiscais multianuais, o que os torna particularmente sensíveis ao ciclo político. Diversos países da OCDE têm buscado mitigar esse problema por meio da criação de arranjos institucionais específicos, como agências semiautônomas de infraestrutura, responsáveis por apoiar o planejamento estratégico, a seleção e o monitoramento de projetos com base em critérios técnicos.

No Brasil, a ausência de mecanismos institucionais com esse perfil contribui para a descontinuidade de políticas, a fragmentação de investimentos e a redução da eficiência do gasto público. Esse problema é agravado pela crescente dispersão de recursos orçamentários, que dificulta a concentração em projetos estruturantes e reduz o impacto sistêmico dos investimentos.

A convergência com as melhores práticas internacionais exige, portanto, o fortalecimento da governança da infraestrutura como eixo central da política fiscal e de desenvolvimento. Isso envolve a institucionalização de processos de planejamento de longo prazo, a integração entre planejamento e orçamento, a adoção de critérios rigorosos de seleção de projetos, o fortalecimento da estabilidade regulatória e a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação contínua.

Em última instância, o desafio brasileiro não é apenas aumentar o volume de investimento em infraestrutura, mas assegurar que esse investimento seja orientado por **instituições capazes de maximizar seu impacto econômico e social**. Sem essa base institucional, o país tende a permanecer em um equilíbrio de baixo investimento e baixa produtividade, mesmo diante de oportunidades relevantes de expansão.

2.1 Análise da Lacuna

As lacunas identificadas evidenciam que, embora o Brasil tenha avançado no desenho de instrumentos de planejamento e coordenação, incluindo direcionamento das emendas parlamentares, ainda carece de mecanismos institucionais capazes de garantir sua continuidade, integração ao processo orçamentário e proteção frente às oscilações do ciclo político. A ausência desses elementos compromete a coerência entre planejamento e execução e reduz a eficiência alocativa do gasto público

2.2 Normativas de Projetos para GT-CB

| Agenda | Observação |
|---|--|
| Processos de planejamento de longo prazo | O Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI) e o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra), embora formalmente instituídos, foram posteriormente descontinuados operacionalmente. Apresentavam limitações de origem quanto à sua institucionalização e integração ao ciclo orçamentário, não vinculativo, evidenciando um padrão recorrente de descontinuidade institucional na agenda de planejamento público. PAC: informal e dependente de vontade política; PILPI: sem poder alocativo e descontinuado |
| Arranjos institucionais para mitigação do ciclo | Ausência de estruturas técnicas com autonomia operacional (ex.: agências semiautônomas) voltadas ao planejamento, priorização e |



| | |
|--|--|
| político no investimento público | monitoramento de projetos de longo prazo. MOMP vinculante de 4 anos (previsto na LC 200/2023, não implementado). PLP 24/2022 parado. |
| Vinculação do orçamento a projetos prioritários de longo prazo | Inexistência de mecanismo estruturado que vincule a alocação orçamentária a projetos estratégicos previamente definidos, com base em critérios técnicos, análise de custo-benefício e impacto sobre produtividade. PLOA passou a incluir projeções (indicativas e não vinculantes). Iniciativas ainda não formalizadas mas em andamento no Planejamento. |

3. Integração em Cadeias Globais de Valor

Eixos da Mandala GT CB: *integrar-se às cadeias produtivas globais; competir e ser desafiado de forma justa*

O Brasil registrou avanços pontuais na agenda de integração internacional, com destaque para a redução seletiva de tarifas, a modernização de instrumentos de facilitação de comércio e a retomada das negociações do Acordo Mercosul–União Europeia. Ainda assim, o grau de abertura comercial permanece estruturalmente baixo quando comparado a economias emergentes e membros da OCDE, refletindo um padrão persistente de inserção internacional limitada e pouco diversificada (OECD 2023 e OCDE 2022).

As tarifas de importação brasileiras seguem significativamente elevadas, o que reduz a exposição à concorrência internacional e encarece insumos intermediários e bens de capital, com impactos negativos sobre produtividade e difusão tecnológica. Esse diagnóstico é consistente com a evidência da OCDE de que barreiras tarifárias elevadas limitam a concorrência, reduzem a eficiência alocativa e desestimulam a inovação.

No âmbito das barreiras não tarifárias igualmente observa-se elevada incidência em diversos setores, seja por meio de requisitos técnicos, regimes especiais e políticas industriais com forte componente protecionista. Essas medidas, embora frequentemente justificadas por objetivos legítimos, tendem a gerar discricionariedade regulatória, aumentar custos de conformidade e reduzir a contestabilidade dos mercados.

Esse quadro se reflete diretamente nos indicadores de regulação de mercado de produtos (PMR) da OCDE. No subcomponente **Tariff Barriers**, o Brasil atinge a pontuação máxima de **6,0** (escala de 0 a 6, com 6 indicando mais restrição), posicionando-se muito acima da média da OCDE (0,579) e significativamente acima de pares relevantes como o México (1,5). Trata-se de um dos principais fatores explicativos do gap de competitividade regulatória do país, evidenciando um ambiente ainda fortemente restritivo à concorrência internacional.

Além disso, a inserção brasileira nas cadeias globais de valor permanece concentrada em produtos primários e de baixo valor agregado, com limitada participação em etapas mais sofisticadas da produção (upgrading). Esse padrão reforça a dependência de commodities, reduz a complexidade econômica e limita ganhos de produtividade de longo prazo.

Em linha com esse diagnóstico, a OCDE (OECD 2022 e 2023) recomenda uma agenda mais abrangente de integração econômica, que vá além de iniciativas pontuais, incluindo a redução gradual e coordenada de tarifas e barreiras não tarifárias, a harmonização regulatória com padrões internacionais e o aprofundamento da facilitação do comércio por meio de digitalização e simplificação aduaneira.

A agenda atualmente desenvolvida no âmbito do GT-CB apresenta avanços relevantes na dimensão de **facilitação e redução de custos transacionais**, com iniciativas como o apoio a exportadores no contexto do Acordo Mercosul-UE, a retomada das exportações de serviços, a criação da Janela Única de Investimentos e a simplificação de outorgas portuárias. No entanto, permanece uma **lacuna estrutural**: a ausência de uma estratégia abrangente de reforma tarifária e de convergência sistêmica às melhores práticas internacionais.

Esse desalinhamento limita o impacto das medidas em curso. Persiste o elevado nível de proteção efetiva da economia brasileira que perpetua um ambiente de baixa exposição à concorrência, insumos mais caros e menor inserção em cadeias globais sofisticadas.

Nesse contexto, o **processo de adesão à OCDE** assume papel estratégico central. Além de funcionar como âncora institucional para reformas estruturais, a convergência aos padrões internacionais de regulação, governança e transparência (OCDE 2022 e 2023) contribui diretamente para a redução do risco percebido por investidores e para o fortalecimento da credibilidade do ambiente de negócios.

A continuidade do processo de adesão à OCDE atua como um verdadeiro **selo de qualidade institucional e reputação institucional do país**, na medida em que sinaliza **compromisso consistente com padrões elevados de governança, transparência e previsibilidade regulatória**. Trata-se de um ativo intangível de construção lenta: reputação não se consolida por anúncios pontuais, mas por **trajetória, coerência e cumprimento reiterado de boas práticas ao longo do tempo**. Nesse sentido, avançar de forma contínua na agenda da OCDE não apenas melhora a percepção externa, como também reduz incertezas, favorece o ambiente de negócios e amplia a confiança de investidores e parceiros institucionais.

3.1 Análise da Lacuna

A agenda do GT-CB apresenta avanços relevantes na dimensão de **facilitação do comércio e redução de custos transacionais**, com foco em portais digitais, instrumentos de apoio a exportadores e simplificações operacionais. Trata-se de uma agenda importante e alinhada às boas práticas internacionais, especialmente no que se refere à redução de fricções administrativas e à melhoria do ambiente de negócios.

No entanto, essa agenda permanece **incompleta do ponto de vista estrutural**. O desalinhamento limita o alcance das medidas em curso, pois não enfrenta o núcleo do problema: o elevado nível de proteção efetiva da economia brasileira. Como consequência, persistem três restrições fundamentais:

- baixa exposição à concorrência internacional, com menor pressão por eficiência;
- encarecimento de insumos intermediários e bens de capital, com impacto sobre produtividade;
- dificuldade de inserção em cadeias globais de valor mais sofisticadas, perpetuando a especialização em commodities.

Nesse contexto, a continuidade do **processo de adesão à OCDE** assume papel estratégico central. Além de funcionar como âncora para a agenda de liberalização comercial e alinhamento regulatório, ele amplia a credibilidade institucional do país e **abre espaço para maior acesso a financiamento internacional**, especialmente por parte de investidores institucionais e do mercado de capitais global.

Ao reduzir o risco regulatório e alinhar o Brasil a padrões internacionais de governança e transparência, a adesão tende a:

- ampliar o acesso a investidores institucionais globais;
- reduzir o custo de capital de longo prazo;
- fortalecer o mercado de capitais doméstico;
- viabilizar o financiamento de projetos estratégicos de infraestrutura e integração produtiva.

Assim, mais do que um processo diplomático, a adesão à OCDE constitui o principal vetor para conectar **abertura comercial, financiamento e produtividade**, permitindo ao Brasil avançar de forma consistente na integração às cadeias globais de valor.

3.2 Normativas para GT-CB

| Agenda | Observação |
|---|---|
| Reforma tarifária estrutural abrangente | Ausente na agenda. OCDE recomenda convergência gradativa ao padrão da OCDE, não apenas acordos pontuais. Brasil permanece umas das economias mais fechadas em países comparáveis em diversas métricas. |
| Processo de Adesão à OCDE | Apesar de o Brasil já ter aderido a cerca de metade dos instrumentos legais da OCDE, a agenda de acessão tem perdido tração nos últimos anos, em razão da desaceleração das reformas estruturais, da baixa coordenação institucional e da persistência de entraves regulatórios em setores-chave. |

4. Eficiência de Mercado e Concorrência nos Setores de Energia Elétrica, Gás Natural e Transportes

Eixos da Mandala GT CB: competir e ser desafiado de forma justa; acessar insumos básicos; dispor de infraestrutura

O Brasil apresenta uma das pontuações mais elevadas no indicador de **Regulação de Mercados de Produtos (PMR)** da OCDE — cerca de **2,2**, frente à média de **1,4** — sinalizando um ambiente regulatório ainda pouco favorável à concorrência (quanto mais alto mais restritivo). Esse resultado reflete a presença de barreiras à entrada e à expansão de empresas que vão além do necessário para atingir objetivos de política pública, reduzindo produtividade e inovação.

Os relatórios da OCDE (*OCDE 2026*) e OCDE (2018, 2023) reforçam a centralidade dessa agenda: mais de um terço das recomendações para os países analisados concentra-se no **ambiente regulatório, concorrencial e regimes de insolvência**, reconhecendo o papel dessas dimensões na dinâmica empresarial, na alocação de capital, produtividade e crescimento.

No caso brasileiro, as distorções são particularmente relevantes em três frentes:

- **Serviços profissionais**, com restrições regulatórias que limitam a entrada e elevam preços;
- **Setores de rede**, como energia, gás e transporte, ainda marcados por barreiras à concorrência e integração vertical;
- **Ambiente institucional de concorrência**, incluindo fragilidades na advocacia da concorrência e na avaliação de impacto concorrencial.

4.1 Energia Elétrica

Nos setores de energia, críticos para a competitividade sistêmica, os avanços recentes são relevantes, mas ainda coexistem com distorções estruturais que limitam a concorrência e/ou pressionam tarifas.

No setor elétrico, a aprovação da Lei nº 15.269/2025, que estabelece **a abertura do mercado livre** de energia elétrica a todos os consumidores no horizonte de 24 a 36 meses, representa uma das reformas mais relevantes no contexto de PMR setorial no Brasil.

Esse movimento se insere em um ciclo mais amplo de modernização institucional do setor elétrico, estruturado em três eixos complementares: **(i) abertura e promoção da concorrência, (ii) fortalecimento da proteção social e (iii) sustentabilidade e transparência tarifária**.

No eixo social, destaca-se a Lei nº 15.235/2025, que amplia e **aprimora a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), com maior focalização e alcance do benefício**. No eixo de sustentabilidade tarifária, a Lei nº 15.269/2025 também introduz mecanismo de limitação do

crescimento da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), ao instituir um teto nominal para o encargo, em resposta à sua trajetória de expansão acelerada e ao impacto crescente sobre as tarifas. Importa destacar que a introdução de um teto nominal para CDE, embora represente um reconhecimento da trajetória insustentável dos encargos setoriais, **não resolve o problema estrutural dos subsídios cruzados no setor elétrico**. A fixação de um limite sobre um patamar já elevado tende a **congelar distorções existentes**, em vez de corrigi-las, ao não enfrentar as causas subjacentes associadas à proliferação de subsídios pouco transparentes, regressivos e sem avaliação de efetividade. Mais do que limitar o crescimento agregado da CDE, é necessária uma **revisão estrutural das políticas públicas que compõem o encargo**, com base em critérios de custo-benefício, focalização e justiça distributiva.

A experiência internacional, em particular a implementação da Diretiva Europeia Diretiva (UE) 2019/944, indica que a efetividade dessa abertura depende de um **arcabouço regulatório complementar robusto e bem sequenciado**.

Entre os elementos críticos ainda pendentes de regulamentação, destacam-se:

- regras claras, céleres e de baixo custo para migração entre mercado cativo e livre;
- definição do modelo de supridor de última instância (SUI), rede de proteção para o ambiente competitivo;
- tratamento adequado para contratos legados das distribuidoras;
- mecanismos de proteção a consumidores vulneráveis;
- coibição de práticas anticompetitivas e acesso neutro à rede;
- separação de atividade (funcional, contábil, jurídica) entre atividades monopolistas (rede) e competitivas (comercialização de energia);
- transparência, informação e maior engajamento dos consumidores; e
- arcabouço prudencial para o segmento de comercialização, incluindo exigências de garantias financeiras, monitoramento de solvência e mecanismos de *hedge*, de modo a mitigar o risco sistêmico decorrente da insolvência de comercializadoras e proteger consumidores da exposição involuntária à volatilidade do mercado de curto prazo.

Adicionalmente, ganha centralidade a agenda de **modernização tarifária**, atualmente em debate regulatório, que busca alinhar os sinais de preço aos custos reais do sistema. Como evidenciado na Consulta Pública nº 046/2025 da ANEEL, a estrutura tarifária tradicional, predominantemente volumétrica e sem diferenciação horária, já não reflete adequadamente a dinâmica de custos de um sistema cada vez mais renovável e variável, reduzindo incentivos à eficiência do sistema e à resposta da demanda, elemento essencial para o efetivo empoderamento do consumidor com possibilidade de participação ativa na gestão do próprio consumo.

A introdução de tarifas mais granulares, com sinalização temporal e locacional, aliada à digitalização das redes e à difusão da medição inteligente (Consulta Pública nº 001/2026 da ANEEL), constitui elemento essencial para viabilizar ganhos de eficiência alocativa tanto ao sistema quanto ao consumidor.

Paralelamente, destaca-se a necessidade de **aperfeiçoamento dos mecanismos de remuneração dos investimentos em rede**, especialmente no contexto de transição energética. A expansão da geração distribuída, a digitalização das redes e a crescente complexidade operacional do sistema exigem volumes significativos de investimento em infraestrutura de distribuição. Nesse cenário, a regulação deve assegurar um equilíbrio adequado entre incentivos à eficiência e viabilidade econômica dos investimentos, por meio de modelos de remuneração que reconheçam não apenas custos tradicionais, mas também os benefícios sistêmicos associados à

modernização da rede, como maior observabilidade, redução de perdas e integração de novos serviços energéticos.

Apesar desses avanços, persiste um dos principais entraves à eficiência tarifária e à concorrência no setor: **a existência de subsídios cruzados regressivos, que oneram desproporcionalmente os consumidores cativos, especialmente os residenciais.**

Esse arranjo gera três distorções relevantes:

- penaliza consumidores de menor renda, que permanecem no mercado regulado;
- reduz os incentivos à eficiência econômica;
- compromete os ganhos potenciais da abertura de mercado, ao manter uma estrutura tarifária distorcida.

Atualmente, segundo Portal Subsidiometro, estima-se que esses subsídios (explícitos e implícitos) representem cerca de 18% da tarifa de energia elétrica, refletindo encargos como a CDE, cujo crescimento tem sido sistematicamente superior à inflação, com projeção da ordem de **R\$ 52,7 bilhões para 2026 (GT-CB/MDIC, 2025)**

Nesse sentido, a OCDE enfatiza que processos de liberalização devem ser acompanhados por **revisão abrangente de subsídios e encargos**, com base em princípios de transparência, focalização e temporariedade, evitando distorções concorrenciais e regressividade tarifária.

Nesse contexto, a **revisão do modelo de compensação da micro e minigeração distribuída (MMGD)**, iniciativa da Tomada de Subsídios nº 23/2025 (TS nº 23/2025) da ANEEL, assume papel central. O atual regime baseado na compensação volumétrica integral (net metering), ao permitir a compensação indistinta entre energia injetada e consumida, independentemente do momento ou do custo sistêmico, gera subsídios cruzados implícitos e distorções nos sinais de preço. Esse arranjo transfere custos da rede para consumidores sem geração própria, com efeitos regressivos e impactos relevantes sobre a modicidade tarifária.

4.1.1 Análise da Lacuna

A aprovação da Lei nº 15.269/2025 representa o avanço normativo mais relevante da agenda de Custo Brasil em termos de impacto concorrencial esperado.

Contudo, a efetividade da abertura do mercado livre depende integralmente **da regulamentação infralegal** sobre separação de atividades fio e energia, tarifas horárias e locacionais, Open Energy e modelo do Supridor de Última Instância (SUI).

Paralelamente, o teto nominal introduzido para a CDE não resolve o problema estrutural dos subsídios cruzados: congela distorções existentes sem enfrentar suas causas, na medida em que não estabelece mecanismo de revisão periódica das políticas públicas financiadas via tarifa com base em critérios de custo-benefício, focalização e temporariedade. A lacuna normativa central é, portanto, a ausência de instrumento regulatório que **discipline sistematicamente a avaliação e revisão dos encargos setoriais separando política tarifária de política social e eliminando subsídios cruzados de caráter regressivo.**

4.2 Gás Natural

No setor de gás natural, os avanços decorrentes do novo marco legal, instituído pela Lei nº 14.134/2021, representam um passo relevante na direção da abertura de mercado e do aumento da concorrência. No entanto, tais avanços ainda se mostram insuficientes para promover uma redução consistente do *Product Market Regulation* (PMR) no setor.

Passados alguns anos da promulgação da Lei, o mercado brasileiro de gás natural permanece caracterizado por baixa contestabilidade, limitada liquidez e preços elevados em comparação internacional, refletindo entraves estruturais e falhas de implementação.

O principal desafio atual não reside mais no desenho legal, mas na implementação incompleta e na insuficiência da regulamentação infralegal, especialmente no âmbito da atuação da ANP. A efetividade do novo marco depende, em grande medida, da **consolidação de regras operacionais claras, transparentes e não discriminatórias, ainda pendentes em diversos segmentos da cadeia.**

Nesse contexto, persistem desafios estruturais relevantes, entre os quais se destacam:

- integração vertical histórica e concentração de mercado, com presença dominante ao longo das etapas de produção, escoamento, processamento e comercialização, ainda que parcialmente mitigada pelos desinvestimentos decorrentes do Termo de Compromisso de Cessação (TCC);
- barreiras ao acesso de terceiros à infraestrutura essencial (third-party access), especialmente em unidades de processamento (UPGNs) e sistemas de escoamento, onde o acesso permanece limitado, condicionado e com transparência insuficiente;
- controle e priorização no uso da infraestrutura existente, com oferta de capacidade frequentemente restrita a agentes com participação na produção, o que dificulta a entrada de comercializadores independentes;
- fragmentação regulatória entre estados, decorrente da competência estadual sobre a distribuição, que resulta em assimetrias regulatórias e dificulta a formação de um mercado nacional integrado;
- baixa liquidez e ausência de um mercado organizado de gás plenamente funcional, limitando a formação eficiente de preços e a diversificação de agentes;
- atraso na agenda regulatória da ANP, incluindo temas críticos como acesso negociado e regulado às infraestruturas, transparência de informações, padronização contratual e operacionalização de mercados secundários.

Adicionalmente, mesmo nos segmentos em que houve avanços institucionais, como a abertura do transporte e a liberação parcial de capacidade, a evidência empírica mostra que o acesso efetivo à infraestrutura permanece restrito. Em muitos casos, a transparência sobre capacidade disponível, condições de acesso e critérios de priorização é limitada, dificultando a avaliação da não discriminação e reduzindo a previsibilidade para novos entrantes.

Esse conjunto de fatores resulta em um mercado que, embora formalmente mais aberto, ainda **não opera com níveis adequados de concorrência efetiva, mantendo preços elevados e limitando os ganhos de eficiência esperados da reforma.**

Nesse sentido, a consolidação de um mercado de gás natural competitivo e eficiente requer um avanço coordenado em múltiplas dimensões, com destaque para:

- implementação integral da Lei do Gás e dos compromissos assumidos no âmbito do Termo de Compromisso de Cessação;
- regulamentação tempestiva e abrangente por parte da ANP, especialmente em relação ao acesso às infraestruturas essenciais;
- harmonização regulatória entre os entes federativos, reduzindo a fragmentação do mercado;
- desenvolvimento de um mercado organizado de gás, com maior liquidez e transparência na formação de preços;
- fortalecimento dos mecanismos de supervisão concorrencial, prevenindo práticas discriminatórias e abusos de posição dominante.

Sem o avanço nessas frentes, o risco é a persistência de um modelo híbrido, no qual a abertura formal não se traduz em concorrência efetiva cenário que compromete a redução dos custos energéticos e limita o potencial do gás natural como vetor de competitividade industrial e de integração do Brasil às cadeias globais de valor.

4.2.1 Análise da Lacuna

No setor de gás natural, o desafio é distinto: a Lei nº 14.134/2021 estabeleceu o arcabouço legal adequado, mas sua implementação permanece incompleta em etapas decisivas da cadeia. O acesso de terceiros às infraestruturas essenciais, especialmente unidades de processamento (UPGNs) e sistemas de escoamento, continua limitado, condicionado e com transparência insuficiente, o que dificulta a entrada de comercializadores independentes e restringe a contestabilidade do mercado.

A fragmentação regulatória entre estados, decorrente da competência estadual sobre distribuição, impede a formação de um mercado nacional integrado e gera assimetrias que encarecem o gás para o consumidor industrial.

A minuta de resolução da ANP sobre acesso a infraestruturas essenciais passou por consulta e audiência públicas, mas a parte relativa ao escoamento e processamento foi postergada e permanece em fase de estudos.

Sem avanço nessa frente, o risco é a consolidação de um modelo híbrido em que a abertura formal **não se traduz em concorrência efetiva**, comprometendo o potencial do gás natural como vetor de competitividade industrial e de redução do Custo Brasil.

4.3 Transportes

O setor de transportes constitui uma das dimensões mais críticas do Custo Brasil e do indicador PMR da OCDE, com impacto direto sobre a competitividade das exportações, o custo dos insumos e a integração regional.

A matriz logística brasileira permanece excessivamente dependente do modal rodoviário, que responde por mais de 70% do fluxo de cargas.

Segundo estudos do Plano Nacional de Logística, com uma redistribuição eficiente da carga entre os modais rodoviário, ferroviário e cabotagem, o custo logístico poderia cair de R\$ 283 bilhões para R\$ 59 bilhões, redução de 12,9% no custo por tonelada transportada (GT-CB/MDIC, 2025).

O potencial de redução no Custo Brasil associado à diversificação da matriz logística é estimado em R\$ 224,76 bilhões, tornando essa agenda uma das de maior retorno estrutural disponíveis.

A agenda do GT-CB reconhece esse diagnóstico e organiza iniciativas em cinco frentes principais, todas com graus relevantes de implementação pendentes.

a) Marco Legal Ferroviário.

A Lei nº 14.273/2021 introduziu o regime de autorização para ferrovias, com potencial de ampliar significativamente a participação do modal ferroviário. A ANTT dividiu o processo de regulamentação em duas frentes: i) exploração e outorga, e ii) regulação e direitos dos usuários.

Até o momento, foram submetidos à participação social apenas os temas de regras gerais dos contratos e direitos dos usuários. Está aberta consulta pública sobre a primeira norma do Regulamento de Serviços e Segurança Ferroviária, sem publicação de norma resultante até o momento (GT-CB/MDIC, 2025).

A regulamentação incompleta do marco ferroviário constitui, portanto, gargalo normativo relevante: a lei está aprovada, mas a implementação que viabiliza investimentos privados em novas ferrovias permanece fragmentada.

b) Cabotagem.

O Marco Legal de Cabotagem (Lei 14.301/2022) foi **parcialmente regulamentado** com a publicação do Decreto nº 12.555/2025, mas permanece pendente a publicação de portaria para embarcações sustentáveis (GT-CB/MDIC, 2025).

O programa BR do Mar avança em concessões, mas a **concorrência efetiva no setor ainda depende da conclusão da regulamentação e da superação de barreiras operacionais que mantêm o custo do frete de cabotagem elevado em relação a alternativas internacionais.**

c) Praticagem.

A praticagem constitui o terceiro principal componente de custos da cabotagem no Brasil. A Lei nº 14.813/2024 designou a Marinha como autoridade reguladora do setor, atribuindo-lhe a responsabilidade pela fixação temporária de preços para prevenir abusos e assegurar equidade econômica. A **regulamentação, contudo, permanece pendente** de publicação de ato normativo pelo Ministério da Defesa (GT-CB/MDIC, 2025). Enquanto não concluída, as distorções de preço nesse segmento continuam onerando os usuários do transporte aquaviário.

d) Hidrovias.

O transporte hidroviário responde por apenas 5,6% da produção total de transportes, apesar de apresentar elevada eficiência energética, baixas emissões e baixo custo operacional por tonelada.

O projeto de remoção de barreiras à navegação hidroviária ainda está em fase de identificação dos problemas regulatórios, com previsão de conclusão e lançamento por evento público até julho de 2026 (GT-CB/MDIC, 2025).

e) Tarifas Portuárias e PL 733/2025.

O GT-CB, mapeou aproximadamente 105 tarifas possíveis de incidência nas operações do setor portuário, evidenciando a necessidade de estabelecer estrutura padronizada de serviços cobrados dos usuários (GT-CB/MDIC, 2025). A iniciativa de racionalização tarifária aguarda a conclusão das discussões sobre o novo marco legal portuário, tendo o Ministério de Portos e Aeroportos solicitado a suspensão do processo até a definição do PL 733/2025.

O PL 733/2025, elaborado por comissão de juristas instalada em 2024, propõe substituir a Lei dos Portos de 2013 com mudanças abrangentes de modernização e aumento da competitividade do setor.

Entre as inovações principais destacam-se o licenciamento ambiental integrado para instalação de terminais, a negociação livre de tarifas portuárias, a criação da Janela Única Aquaviária para **simplificação dos procedimentos de estadia de navios nos portos e a ampliação dos poderes da ANTAQ.**

Um dos pontos mais polêmicos é a alteração no modelo de contratação de trabalhadores avulsos: o PL propõe flexibilizar a exclusividade dos Órgãos Gestores de Mão de Obra (OGMOs) — entidades que atualmente detêm o monopólio legal do fornecimento de mão de obra avulsa nos portos públicos, atuando como intermediário obrigatório entre operadores e trabalhadores —, mantendo prioridade de contratação para os trabalhadores já vinculados ao sistema, mas permitindo a contratação externa em caso de recusa. A proposta enfrenta forte resistência sindical e ainda não há consenso, sendo um dos principais fatores de incerteza sobre o prazo de aprovação do projeto.

f) Transporte Interestadual de Passageiros.

A Resolução ANTT nº 6.033/2023 introduziu o regime de autorização para o transporte rodoviário interestadual de passageiros com o **objetivo de ampliar a concorrência e facilitar a entrada de novos operadores.**

Na prática, a ausência de outorgas efetivas mantém as rotas concentradas nas empresas já estabelecidas, limitando a expansão do serviço e os benefícios concorrenciais prometidos pela reforma.

O Procedimento de Avaliação Regulatória e Concorrencial (PARC) da Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda selecionou o tema como um dos cinco objetos de seu 2º Ciclo de avaliação, **reconhecimento institucional de que a implementação da reforma concorrencial no setor permanece incompleta.**

O PARC constitui o instrumento mais adequado para operacionalizar sistematicamente a avaliação de impacto concorrencial em normas setoriais, e sua expansão e vinculação formal à agenda do GT-CB representa recomendação relevante..

4.3.1 Análise da Lacuna

A agenda do GT-CB em transportes apresenta avanços relevantes no plano legislativo, com marcos aprovados para ferrovias, cabotagem e praticagem, mas enfrenta déficit sistemático de implementação regulatória. Em todos os subsetores, o gargalo não está na ausência de lei, mas na regulamentação infralegal incompleta ou suspensa. A OCDE (2023) recomenda explicitamente que o Brasil reduza barreiras à entrada em serviços de transporte e assegure acesso não discriminatório à infraestrutura essencial, condições que, no caso brasileiro, dependem precisamente das regulamentações ainda pendentes. A aprovação do PL 733/2025 e a conclusão da regulamentação do marco ferroviário constituem as duas prioridades normativas de maior impacto imediato sobre a competitividade logística e o Custo Brasil.

4.4 Normativas para GT-CB

| Setor | Agenda | Observação |
|------------------|---|---|
| Energia Elétrica | Regulamentação infralegal da Lei 15.269/2025 sobre os temas Open Energy, SUI, separação fio/energia com acesso neutro, fiscalização de medidas anticompetitivas, adequada remuneração da rede visando digitalização e medidores inteligentes (flexibilidade regulatória, TOTEX, revisão intra-ciclo, indicadores de performance), arcabouço prudencial para o segmento de comercialização (exigências de garantias financeiras, monitoramento de solvência e mecanismos de <i>hedge</i>) e modernização tarifária para incentivar eficiência e resposta da demanda | Regulamentações em andamento. Consulta Públicas ou Tomadas de Subsídios abertas. Decisão regulatória pendente |
| Energia Elétrica | Revisão estrutural dos encargos da CDE e subsídios implícitos e explícitos. Lei 15.269/2025 implementou teto da CDE sem revisão de políticas de subsídios. Tende a cristalizar políticas ineficientes, comprometendo a justiça tarifária e a eficiência alocativa da causalidade de custos | Ausência de mecanismo periódico de avaliação de custo-benefício dos subsídios financiados via tarifa |
| Energia Elétrica | Revisão do modelo de compensação da MMDG (TS nº 23/2025 ANEEL) | Tomada de Subsídios aberta; decisão regulatória pendente |

| Setor | Agenda | Observação |
|------------------|---|---|
| Energia Elétrica | Modernização tarifária (CP nº 046/2025 ANEEL) | Consulta pública em andamento; norma resultante não publicada |
| Energia Elétrica | Regulamentação da medição inteligente (CP nº 001/2026 ANEEL) | Consulta pública em andamento; norma final pendente |
| Gás Natural | Regulamentação do acesso a UPGNs e sistemas de escoamento (ANP) | Postergada; em fase de estudos; sem previsão de publicação |
| Gás Natural | Resolução ANP sobre terminais GNL e resolução de conflitos em infraestruturas essenciais (CP ANP nº 6/2025) | Consulta e audiência públicas concluídas; norma final pendente |
| Gás Natural | Harmonização regulatória entre estados (distribuição) | Sem iniciativa normativa estruturada; fragmentação persiste |
| Gás Natural | Mercado organizado de gás (liquidez e formação de preços) | Ausente da agenda regulatória; recomendação da OCDE não endereçada |
| | Regulamentação do Marco Legal Ferroviário (Lei 14.273/2021) | RSF1 em consulta pública; normas de outorga não publicadas; 29 dos 34 itens pendentes |
| Transportes | Regulamentação do Marco Legal de Cabotagem (Lei 14.301/2022) | Decreto 12.555/2025 publicado; portaria para embarcações sustentáveis pendente |
| Transportes | Praticagem (Lei 14.813/2024) | Ato normativo do Ministério da Defesa pendente de publicação |
| Transportes | Remoção de barreiras à navegação hidroviária | Diagnóstico em elaboração; lançamento previsto até julho/2026 |

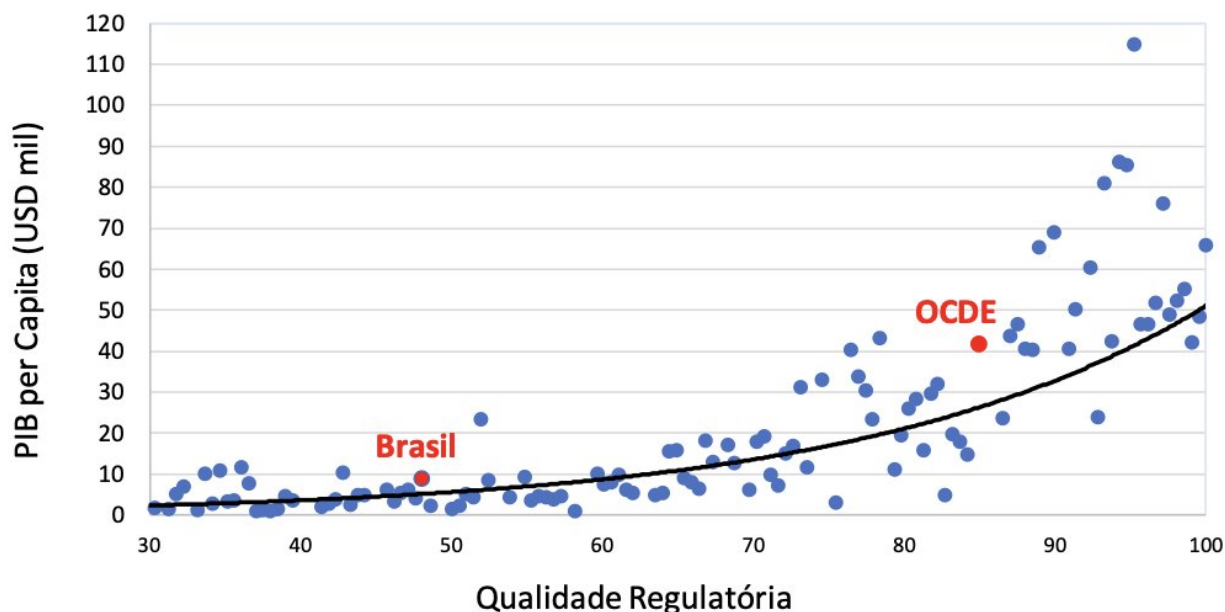
| Setor | Agenda | Observação |
|--------------|--|--|
| Transportes | Racionalização de tarifas portuárias | 105 tarifas mapeadas; processo suspenso aguardando PL 733/2025 |
| Transportes | PL 733/2025 — Nova Lei dos Portos | Aguardando parecer do relator na Comissão Especial da Câmara; resistência sindical relevante |
| Transportes | PARC/TRIP — transporte interestadual (Resolução ANTT 6.033/2023) | 2º Ciclo PARC em andamento; implementação concorrencial incompleta |

5. Governança Regulatória: Qualidade Regulatória e Regulamentação do Lobby

Eixos da Mandala GT CB: ambiente jurídico-regulatório eficaz; acessar serviços públicos; abrir um negócio)

A evidência empírica reforça que a **qualidade regulatória vem assumindo protagonismo crescente, ao lado dos pilares macroeconômico e fiscal, como determinante central do nível de renda e do desempenho econômico**. Um arcabouço regulatório bem desenhado, ao reduzir incertezas, custos de transação e barreiras à entrada, cria condições mais favoráveis à concorrência, à inovação e à alocação eficiente de recursos. Nesse contexto, a regulação deixa de ser apenas um instrumento de controle e passa a atuar como vetor ativo de produtividade e crescimento de longo prazo (Gráfico 1)

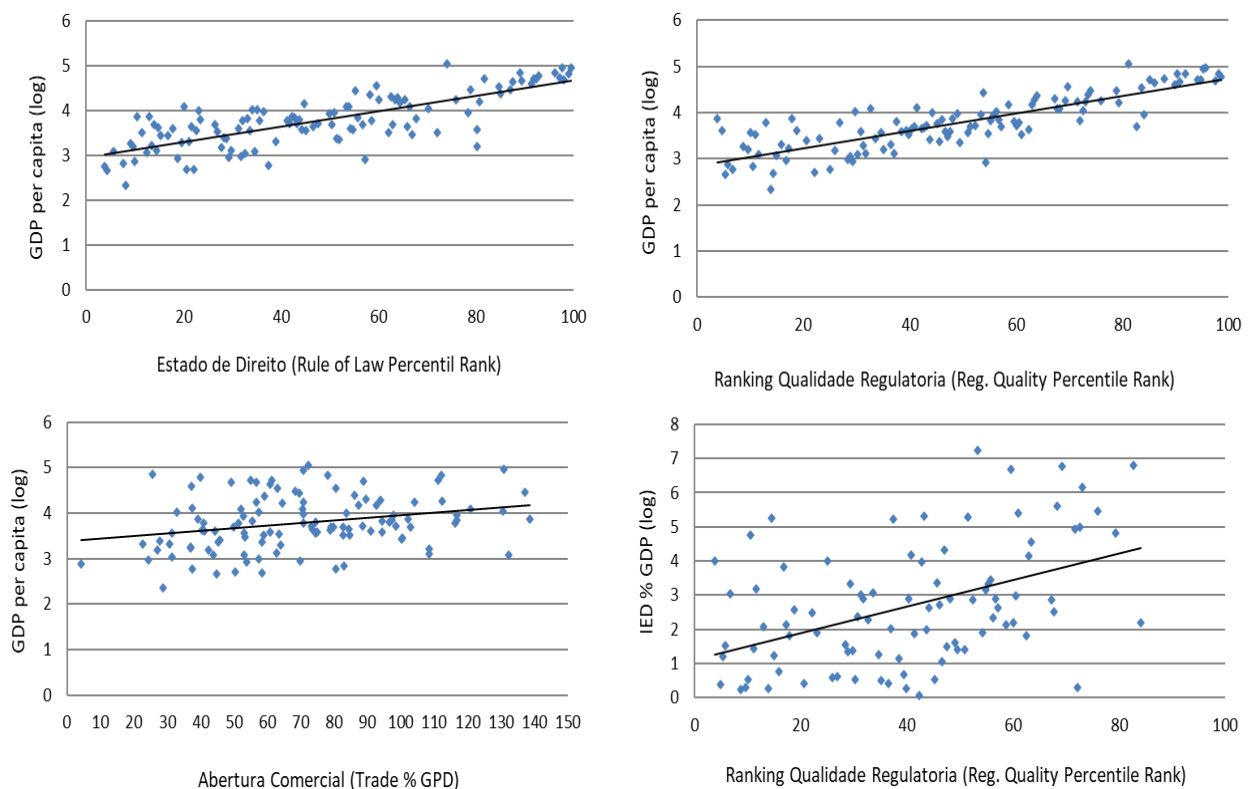
Gráfico 1: Qualidade regulatória (WGI) vs. desenvolvimento



Estudos internacionais, em especial os desenvolvidos no âmbito da OCDE, mostram que regulações pró-competitivas têm efeitos significativos sobre o investimento, a difusão tecnológica e o dinamismo empresarial. Ambientes regulatórios que impõem barreiras desnecessárias à entrada ou à expansão de empresas tendem a reduzir a produtividade agregada, ao limitar a concorrência e desincentivar a inovação. Por outro lado, a redução

dessas barreiras está associada a menores preços, maior geração de empregos e ganhos sustentados de renda e bem-estar. Os gráficos abaixo apresentam estruturas de correlação que motivam essa agenda para 114 países (baixa, média e alta renda) a partir de dados do Banco Mundial (*World Development Indicator; World Governance Indicator*).

Gráfico 2: Correlações entre Características Institucionais, Regulação e Desenvolvimento



Nesse sentido, o aprimoramento da qualidade regulatória, com foco na remoção de barreiras desnecessárias à entrada e à expansão de empresas, no fortalecimento da governança de estatais e na promoção de um ambiente concorrencial mais equilibrado. Isso implica avançar na simplificação de procedimentos administrativos, reduzir restrições em setores de serviços e infraestrutura, ampliar a abertura comercial e melhorar os mecanismos de avaliação e revisão de políticas públicas, como a análise de impacto regulatório e a avaliação ex post. Ao mesmo tempo, é essencial fortalecer a coordenação institucional e a transparência no processo decisório, de modo a alinhar o arcabouço regulatório brasileiro às melhores práticas internacionais e potencializar seus efeitos sobre produtividade, investimento e crescimento de longo

Para o Brasil, merece destaque o PL 7.063/2017 que representa a principal iniciativa legislativa sobre aprimoramentos regulatórios na disciplina dos contratos de concessão e

PPPs. A proposta introduz avanços substantivos, com destaque para a maior precisão na distribuição de riscos entre o poder público e os concessionários e para o aperfeiçoamento dos mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro. O texto também amplia o recurso a métodos consensuais de solução de controvérsias, como a arbitragem, estabelece condições mais favoráveis à bancabilidade dos projetos e diversifica os modelos contratuais disponíveis, reduzindo barreiras à utilização de PPPs por entes subnacionais.

Uma das inovações de maior alcance é a extensão do regime de aporte de recursos públicos às concessões comuns, modalidade para a qual esse mecanismo não era anteriormente previsto em lei. A medida reconhece que nem todo projeto de infraestrutura é viável exclusivamente com base em receita tarifária, ampliando o universo de projetos estruturáveis sem a necessidade de recorrer ao modelo de PPP.

O relatório da OCDE (2022 e 2026) reforça que o **engajamento estruturado de partes interessadas** é condição essencial à qualidade regulatória, na medida em que contribui para evitar práticas informais de influência que distorcem políticas públicas e comprometem a concorrência. A ausência de mecanismos formais de transparência no processo decisório não é uma lacuna menor: amplia o risco de captura regulatória, reduz a confiança no ambiente institucional e compromete o retorno das demais reformas estruturais.

Nesse contexto, a OCDE recomenda a institucionalização de registros públicos de atividades de lobby, regras claras de interação entre agentes públicos e grupos de interesse, períodos de quarentena para ex-ocupantes de cargos públicos e o fortalecimento da análise de impacto regulatório como instrumento central de qualidade normativa.

Para o Brasil especificamente, as recomendações prioritárias são a expansão da Análise de Impacto Regulatório como etapa obrigatória e qualificada em todos os órgãos reguladores, a adoção de registro público de reuniões com grupos de interesse, o reforço da independência das agências reguladoras com proteção orçamentária contra contingenciamentos e critérios técnicos para nomeações, e a modernização da administração pública por meio de digitalização e padronização de processos de contratação.

5.1 Análise da Lacuna

A agenda do GT-CB apresenta avanços importantes na dimensão de **qualidade regulatória técnica**, com destaque para a institucionalização da AIR e para iniciativas de padronização e melhoria de processos regulatórios. No entanto, persistem lacunas estruturais relevantes na dimensão de **governança, transparência e integridade institucional**.

A **regulamentação do lobby** configura-se como lacuna crítica. Trata-se de recomendação explícita recorrente da OCDE (2022, 2023 e 2026) que permanece praticamente ausente da agenda nacional. A inexistência de regras claras para a interação entre agentes públicos e grupos de interesse mantém elevado o risco de influência desproporcional e opaca no processo decisório.

Adicionalmente, embora a independência das agências reguladoras tenha avançado no plano legal, sua implementação permanece incompleta, especialmente no que se refere a:

- autonomia orçamentária efetiva;

- previsibilidade e blindagem contra contingenciamentos;
- critérios técnicos e estabilidade nos processos de nomeação.

Essas fragilidades institucionais comprometem a capacidade das agências de atuar de forma técnica e independente, reduzindo a credibilidade regulatória e aumentando o risco de interferências políticas ou captura por interesses setoriais.

O efeito combinado dessas lacunas é sistêmico: **mesmo reformas bem desenhadas podem ter sua eficácia reduzida ao longo do tempo**, caso o ambiente institucional permita distorções no processo regulatório. Em outras palavras, sem avanços consistentes em transparência, integridade e governança, o retorno das demais reformas estruturais tende a ser limitado.

Assim, o fortalecimento da governança regulatória, com ênfase na regulamentação do lobby e na consolidação da independência das agências, deve ser tratado como **prioridade transversal**, condição necessária para assegurar a sustentabilidade e a efetividade da agenda de competitividade e produtividade no Brasil.

5.2 Normativas para GT-CB

| Agenda | Observação |
|--|---|
| AIR obrigatória nas agências (Decreto 10.411/2020) | Mandatária; qualidade e cobertura ainda variáveis entre agências, principalmente entes infranacionais |
| Marco moderno de PPPs (PL 7.063/2017) | PL aprovado na Câmara (mai/2025); aguarda votação no Senado |
| Independência das agências reguladoras (Lei 13.848/2019) | Nomeações e orçamento ainda problemáticos |
| Regulamentação do lobby / advocacia de interesses | PL 4.391/2021 e PL 1.202/2007 ainda em análise. |

6. Acesso a Financiamento

Eixos da Mandala GT-CB: financiar o negócio; dispor de infraestrutura; integrar-se às cadeias produtivas globais; competir e ser desafiado de forma justa

O acesso a financiamento de longo prazo é um dos determinantes estruturais da capacidade de investimento, produtividade e crescimento sustentável.

A OCDE enfatiza que a mobilização eficiente de capital depende **não apenas da existência de instrumentos financeiros, mas, sobretudo, da qualidade institucional, reputação, da segurança jurídica e da previsibilidade regulatória, condições que afetam diretamente o custo de capital e o perfil dos investidores dispostos a alocar recursos no país** (OECD 2022 e 2023).

O **aprimoramento do regime de garantias**, por exemplo, deve ser compreendido como parte de uma agenda mais ampla de fortalecimento institucional, que inclui a melhoria dos regimes de insolvência, o aumento da previsibilidade jurídica e a redução de fricções nos mercados de crédito, de modo a assegurar não apenas maior acesso ao financiamento, mas também uma alocação mais eficiente de recursos na economia.

Financiamento via **investidores institucionais, fundos de pensão, seguradoras, fundos de investimento e fundos soberanos, configuram importante fonte de recursos de longo prazo. Estimativas para o Brasil indicam um fluxo potencial entre US\$ 9 bilhões e US\$ 17 bilhões anuais provenientes desses investidores na próxima década, equivalente a 0,5% a 0,9% do PIB** (Rocha, 2021). Em um cenário otimista, estima-se que esse fluxo poderia elevar o nível de investimento em infraestrutura para cerca de 3% do PIB, patamar mais próximo de um crescimento econômico sustentável. Para atrair esse capital, o Brasil precisa envidar esforços em **gerar as condições institucionais e regulatórias**.

Um vetor crítico desse esforço é o desenvolvimento do mercado de dívida corporativa. O mercado brasileiro de títulos corporativos não financeiros corresponde a 9% do PIB, abaixo da média de 13% da OCDE e de 12% dos países emergentes. Mais revelador é o componente de emissões internacionais: o Brasil emite apenas 1% do PIB em títulos corporativos no mercado externo, contra uma média de 6% tanto na OCDE quanto nos emergentes, indicando espaço significativo para maior integração do mercado de capitais brasileiro ao financiamento global (Rocha, 2021).

Agrava esse quadro o efeito de deslocamento exercido pelo elevado estoque de títulos públicos, equivalente a 85% do PIB, muito acima das médias da OCDE (58%) e dos emergentes (44%), que compõem o espaço para expansão do mercado de dívida privada.

No contexto interno, a agenda do GT-CB registra avanços relevantes na dimensão de instrumentos de financiamento.

A Lei nº 14.801/2024, que instituiu as debêntures de infraestrutura, aprimorando o modelo de debêntures incentivadas da Lei nº 12.431/2011, representa o avanço normativo mais significativo, ao direcionar explicitamente o instrumento para atração de investidores institucionais e estrangeiros. A Letra de Crédito de Desenvolvimento (Lei nº 14.937/2024), já regulamentada pela Resolução CMN nº 5.169/2024, reduz o custo de captação dos bancos de desenvolvimento, viabilizando financiamentos a taxas mais atrativas. O Monitor de Investimentos do MDIC, relançado em março de 2026, avança na transparência e estruturação de projetos como condição para atração de capital privado.

No âmbito de financiamento, merece destaque o PL 7.063/2017, que reformula a Lei de Concessões e PPPs e moderniza as regras de compartilhamento de riscos entre poder público e concessionárias. O PL promove uma **modernização relevante do regime de concessões e parcerias público-privadas no Brasil** ao introduzir maior **clareza e previsibilidade na alocação de riscos e nos mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos**, reduzindo a litigiosidade e aumentando a segurança jurídica. Entre os principais aprimoramentos, destacam-

se a ampliação da flexibilidade contratual, com possibilidade de ajustes ao longo da execução; o fortalecimento de mecanismos consensuais de resolução de conflitos, como a arbitragem; a criação de condições mais favoráveis ao **financiamento dos projetos, com maior proteção a credores e estruturas mais bancáveis**.

Fragilidades na qualidade regulatória, incluindo **implementação heterogênea da análise de impacto regulatório e limitações e ingerências diversas na independência e autonomia técnica e financeira das agências reguladoras**, continuam sendo fator relevante de percepção de risco que **eleva o custo de capital mesmo na presença de bons instrumentos financeiros**.

Vale destacar que as agendas de qualidade do gasto público e de governança da infraestrutura, tratadas nas seções anteriores, são também condições para ampliar o **financiamento privado**. A literatura empírica é consistente ao demonstrar que maior governança em investimentos públicos bem selecionados (ACB), com marcos regulatórios estáveis e critérios técnicos de priorização, reduzem a percepção de risco dos investidores privados e **induzem maior participação do setor privado, o chamado efeito de crowding in** (FMI 2020). Gastar melhor não apenas aumenta a eficiência do gasto público, mas também mobiliza capital privado.

Finalmente, o processo de adesão à OCDE desempenha papel estratégico e transversal nessa agenda. Ao sinalizar **compromisso consistente com padrões elevados de governança, transparência e previsibilidade regulatória, a adesão reduz assimetrias de informação, amplia a confiança de investidores institucionais globais e tende a reduzir estruturalmente o custo de capital de longo prazo, efeito que nenhum instrumento financeiro isolado é capaz de replicar**. Nesse sentido, o avanço na agenda de adesão à OCDE se confirma como relevante agenda de Estado e vetor direto na redução do Custo Brasil.

6.1 Análise da Lacuna

O Brasil avançou na criação de instrumentos de financiamento privado. A principal análise é que o país não enfrenta escassez de instrumentos financeiros, mas sim de **condições estruturais** que os tornam atraentes para o capital de longo prazo. Sem avanços simultâneos na governança regulatória, no marco de PPPs e sem o sinal institucional de continuidade ao processo de adesão à OCDE os ganhos obtidos com os novos instrumentos de mercado tendem a ser marginais diante da magnitude do desafio de financiamento da infraestrutura brasileira.

6.2 Normativas de Projetos para GT-CB

| Agenda | Observação |
|---|---|
| Debêntures de infraestrutura (Lei 14.801/2024) | Instrumento relevante; participação de institucionais e estrangeiros ainda baixa |
| Letra de Crédito de Desenvolvimento (Lei 14.937/2024) | Regulamentada pela Resolução CMN 5.169/2024 |
| Monitor de Investimentos / certificação de infraestrutura sustentável | Nova versão lançada mar/2026; consulta pública para metodologia aberta até 1/5/2026 |

| | |
|--|--|
| Cadastro Nacional de Garantias (Lei 14.711/2023) | Pendente resolução CMN sobre financiamento imobiliário |
| Marco moderno de PPPs (PL 7.063/2017) | PL aprovado na Câmara (mai/2025); aguarda votação no Senado |
| Ampliação de emissões internacionais de dívida corporativa | Ausente da agenda formal do GT-CB; espaço identificado de 1% vs. média OCDE de 6% do PIB |

7. Infraestrutura Digital

Eixos da Mandala GT-CB: dispor de infraestrutura; reinventar o negócio; competir e ser desafiado de forma justa; integrar-se às cadeias produtivas globais

A infraestrutura digital consolidou-se como um elemento estruturante da economia contemporânea. Ela compreende um conjunto integrado de redes de telecomunicações, centros de dados, cabos submarinos, provedores de serviços em nuvem, sistemas de inteligência artificial e demais habilitadores tecnológicos. Esses componentes sustentam desde a prestação de serviços públicos essenciais até a realização de transações financeiras em escala global.

Nesse contexto, o relatório *Foundations for Growth and Competitiveness* da OCDE (OCDE, 2026) identifica a qualidade da infraestrutura digital como um dos principais pilares habilitadores do crescimento econômico sustentável, ao lado da promoção da concorrência e da qualidade regulatória. O World Economic Forum - WEF (2025) destaca que, embora diversos fatores influenciem a competitividade empresarial, rápidos avanços na geopolítica, na regulação econômica, na tecnologia e na gestão de talentos terão um papel particularmente decisivo na competitividade global até 2030. De forma crucial, o WEF sublinha que é a difusão da tecnologia — e não apenas a inovação — que determina, em última instância, os ganhos sistêmicos de produtividade.

O Brasil ocupa uma posição de destaque na América Latina no campo da economia digital. Em 2023, o setor de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) respondeu por 6,5% do PIB nacional, com níveis salariais médios aproximadamente duas vezes superiores à média da economia (SRE/MF, 2024, p. 7). Esse dinamismo manifesta-se de forma particularmente expressiva em segmentos como fintechs, marketplaces e plataformas digitais de entrega.

Não obstante, persistem limitações estruturais relevantes. O país ocupa apenas a 10^a posição no mercado global de data centers, com cerca de 2% de participação, ao passo que aproximadamente 60% dos serviços digitais consumidos domesticamente são importados. Tal dependência externa contribuiu para um déficit de US\$ 7,1 bilhões na balança de serviços de telecomunicações e computação em 2024 (cf. Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.318, de 17 de setembro de 2025).

Adicionalmente, o grau de digitalização do tecido produtivo permanece aquém do necessário: apenas 23,5% das empresas industriais brasileiras apresentam níveis significativos de digitalização (Cetic.br, 2021, apud MDIC, 2024), em contraste com a meta governamental de 50% até 2033. Esses dados evidenciam uma trajetória de crescimento ainda marcada por assimetrias e restrições estruturais.

No entanto, o principal desafio estrutural não reside na ausência de iniciativas, mas na fragmentação normativa e no persistente déficit de implementação. No Brasil, a regulação do ecossistema digital tem-se expandido de forma predominantemente reativa e descoordenada entre órgãos como a Anatel, a ANPD, o Ministério das Comunicações e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Nesse contexto, o WEF (2025) adverte que regulações mal calibradas tendem a elevar os custos de fazer negócios, distorcer a alocação de recursos e inibir a inovação. O relatório também posiciona o Brasil no quadrante de elevada complexidade regulatória percebida, segundo a avaliação de executivos globais, o que reforça os entraves institucionais à competitividade.

7.1 Plataformas Digitais e o PL nº 4.675/2025

As plataformas digitais redefiniram a organização de mercados, as relações de trabalho e o próprio espaço público, assumindo o estatuto de infraestruturas que tendem a concentrar o poder econômico e político. Há características estruturais que dificultam a concorrência efetiva no setor de TIC, tais como efeitos de rede intensos, mercados multilaterais, ecossistemas fechados e

economias de dados com elevado valor estratégico. A concentração de poder resultante dessas dinâmicas configura riscos que instrumentos tradicionais de defesa da concorrência têm dificuldade em mitigar de forma célere e eficaz.

Em resposta a esse quadro, a Agenda Brasil Digital, lançada em setembro de 2025, estruturou-se em três eixos principais: o Projeto de Lei n.º 4.675/2025, que propõe alterações à Lei n.º 12.529/2011 para instituir uma Superintendência de Mercados Digitais no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), o ECA Digital (Lei n.º 15.211/2025), e os regimes tributários REPES/REDATA voltados à infraestrutura de dados (Chiarini; Lyra; Prado, 2025) - este último analisado no próximo item deste capítulo.

O PL 4.675/2025 estabelece a possibilidade de designação de plataformas como “agentes econômicos de relevância sistêmica” com base em critérios quantitativos (faturamento global superior a R\$ 50 bilhões ou nacional superior a R\$ 5 bilhões) e qualitativos (como efeitos de rede, acesso a dados e atuação em mercados multilaterais). Uma vez designadas, tais plataformas podem ser submetidas a obrigações especiais incluindo deveres de transparência, vedação de práticas específicas (como o auto-favorecimento), requisitos de interoperabilidade e obrigações adicionais de notificação de operações, inclusive fora dos limites tradicionais de controle de concentrações.

O ECA Digital, por sua vez, entrou em vigor em 17 de março de 2026, tornando-se a primeira lei nas Américas a estabelecer um regime específico para plataformas digitais com foco na proteção de crianças e adolescentes. A norma estende ao ambiente digital os direitos previstos no ECA de 1990, impondo obrigações como verificação de idade, controle parental, proteção de dados e remoção célere de conteúdos ilícitos.

A supervisão cabe à ANPD, responsável por editar diretrizes, monitorar a aplicação das regras e avaliar impactos de tecnologias como a inteligência artificial. Plataformas de grande porte devem ainda publicar relatórios de transparência sobre moderação de conteúdo e medidas de proteção. O regime sancionatório inclui advertências, multas de até 10% do faturamento no Brasil (com limitação por infração) e eventual suspensão de atividades. A fiscalização será implementada de forma progressiva, com enfoque inicial em orientação e monitoramento até 2027, antes da aplicação plena de sanções.

7.2 Data Centers, REDATA e a Questão da Localização de Dados

O Brasil dispõe de vantagens comparativas relevantes para a atração de investimentos em data centers, como a abundância de energia renovável e a dimensão de um dos maiores mercados digitais emergentes. Os investimentos projetados, contudo, estimados em US\$ 92 bilhões entre 2025 e 2031, permanecem condicionados a um ambiente de estabilidade normativa que ainda não se consolidou (Barbosa, 2026). É importante, porém, destacar que data centers apresentam impacto ambiental significativo, particularmente em razão do elevado consumo de energia e água

para refrigeração, o que levanta desafios importantes em termos de sustentabilidade (International Energy Agency, 2023).

A Medida Provisória nº 1.318/2025 instituiu o regime REDATA com o objetivo de incentivar a instalação de data centers no país por meio da suspensão de tributos como PIS/Cofins, IPI e Imposto de Importação sobre equipamentos de TIC. Contudo, a medida perdeu eficácia em fevereiro de 2026, sendo sucedida pelo Projeto de Lei nº 278/2026, que permanece em tramitação no Senado. Embora o projeto busque reduzir custos e fortalecer a soberania digital brasileira, ele suscita críticas relevantes quanto à ausência de mecanismos robustos de transparência e controle das contrapartidas socioambientais associadas aos incentivos fiscais propostos.

Segundo projeções da Brasscom (2025), o consumo de energia elétrica dos data centers no Brasil deverá aumentar de 1,7% do total nacional em 2024 para 3,9% em 2029. No mesmo período, o consumo de água também deverá crescer, ainda que em menor escala relativa, passando de 0,003% para 0,008% do total nacional. Esse incremento decorre, em grande medida, da intensificação do uso de sistemas de refrigeração, cuja demanda tende a ser particularmente elevada em aplicações associadas ao processamento de dados para inteligência artificial (IA).

A dimensão da localização de dados introduz uma camada adicional de complexidade ao debate sobre infraestrutura digital e competitividade. Se, por um lado, iniciativas como o Projeto de Lei nº 278/2026 procuram reduzir a dependência externa e reforçar a soberania digital por meio do estímulo à instalação de data centers no território nacional, por outro, a evidência empírica internacional sugere que estratégias associadas à retenção doméstica de dados podem implicar custos econômicos significativos e efeitos adversos sobre a eficiência dos mercados digitais.

Um estudo da OCDE (Del Giovane; Ferencz; López-González, 2023) identifica, até o início de 2023, cerca de uma centena de medidas de localização de dados em vigor em 40 países, sendo uma parcela substancial adotada na última década. Mais de dois terços dessas medidas combinam exigências de armazenamento local com restrições aos fluxos transfronteiriços (a forma mais restritiva) e estão associadas a aumentos relevantes de custos operacionais para as empresas, que podem variar entre 16% e 55%, dependendo do grau de restrição. Adicionalmente, evidências indicam impactos negativos sobre a capacidade de internacionalização e sobre a eficiência sistêmica de setores intensivos em dados, como pagamentos digitais e serviços em nuvem.

No mesmo sentido, o WEF (2025) aponta para uma intensificação da fragmentação regulatória global, com o aumento das restrições ao comércio digital e a elevação do *Digital Services Trade Restrictiveness Index* da OCDE desde 2014. Esse contexto reforça a necessidade de avaliar políticas nacionais não apenas à luz de objetivos de política industrial, mas também em função da sua inserção na arquitetura global de dados.

No plano doméstico, por ora, observa-se uma orientação mais aberta no setor financeiro. A Resolução CMN nº 4.893/2021 permite o armazenamento e o processamento de dados no exterior, desde que assegurados o acesso pelas instituições e pelo regulador e a inexistência de restrições jurídicas nos países de destino. Na literatura comparada, esse modelo é frequentemente

aproximado à chamada “Categoria 0” da OCDE, caracterizada pela ausência de requisitos de localização (Del Giovane; Ferencz; López-González, 2023).

Esse contraste evidencia uma tensão no desenho das políticas públicas: enquanto se busca expandir a infraestrutura doméstica e reduzir a dependência externa, a competitividade em mercados digitais pode depender, em larga medida, da fluidez dos fluxos internacionais de dados e da integração com cadeias globais de valor.

Nesse sentido, o desafio não reside apenas na criação de incentivos à instalação de data centers, mas na construção de um enquadramento regulatório coerente, que articule política industrial, governança de dados e abertura econômica. A ausência de um regime intersetorial robusto de *Open Data* e de diretrizes claras sobre fluxos transfronteiriços permanece, assim, como um dos principais entraves à consolidação de um ecossistema digital competitivo e inovador no país.

7.3 Conectividade, Nova Indústria Brasil e Convergência Regulatória

A fragmentação normativa constitui um traço estruturante do ecossistema regulatório digital brasileiro. Embora a Lei Geral de Telecomunicações e o Marco Civil da Internet tenham estabelecido fundamentos essenciais em matéria de conectividade e neutralidade de rede, a proliferação de iniciativas subsequentes (como a Política Nacional de Data Centers, o REDATA, a Política de Cabos Submarinos, a reformulação do FUST e a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital) revela um padrão de intervenção pública predominantemente reativo, marcado por sobreposição de competências e ausência de coordenação sistêmica.

Nesse contexto, a Lei nº 13.848/2019, regulamentada pelo Decreto nº 10.411/2020, introduz a Análise de Impacto Regulatório (AIR) como instrumento destinado a antecipar conflitos normativos e qualificar a tomada de decisão regulatória. Contudo, a sua aplicação permanece limitada por um déficit de articulação interinstitucional, particularmente entre Anatel, ANPD, Ministério das Comunicações e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, o que tende a comprometer a coerência do quadro regulatório brasileiro.

No plano industrial, a estratégia Nova Indústria Brasil (MDIC, 2024) estabelece, no âmbito da Missão 4 (Transformação Digital da Indústria) metas ambiciosas de digitalização: 25% das empresas industriais até 2026 e 50% até 2033. Para tal, prevê a mobilização de recursos, incluindo R\$ 440 milhões em instrumentos não reembolsáveis do FNDCT, direcionados a áreas estratégicas como semicondutores, inteligência artificial generativa, robótica, *smart factories*, tecnologias quânticas, segurança cibernética, realidade virtual e aumentada, comunicações avançadas - 6G e Open Ran, blockchain (MDIC, 2024, p. 71).

No entanto, a eficácia dessa agenda não depende apenas de investimentos em infraestrutura e capital tecnológico. O WEF (2025) estima que cerca de 40% das competências profissionais sofrerão transformação significativa ou se tornarão obsoletas até 2030, o que coloca a formação de capital humano no centro da política industrial digital. Em paralelo, evidências da OCDE sugerem que a redução das assimetrias na difusão tecnológica entre empresas na fronteira e empresas retardatárias pode elevar a produtividade agregada do trabalho em até 6% (WEF, 2025).

A convergência regulatória emerge como condição necessária para a efetividade da política industrial digital. Sem coordenação entre regimes setoriais, previsibilidade normativa e alinhamento entre regulação, inovação e qualificação da força de trabalho, o risco é a persistência de um modelo fragmentado, incapaz de traduzir investimento público e privado em ganhos sustentados de produtividade e competitividade.

7.4 Marco Jurídico da Inteligência Artificial

O Brasil avançou na regulação da IA com a aprovação do PL nº 2.338/2023 pelo Senado em dezembro de 2024. O projeto adota abordagem baseada em risco inspirada no “AI Act” europeu, classificando sistemas de IA em três níveis: risco excessivo (proibidos — como social scoring governamental e armas autônomas letais); alto risco (permitidos com obrigações severas — recrutamento automatizado, análise de crédito, saúde, justiça criminal —, exigindo avaliação de impacto algorítmico prévia, supervisão humana e registro público); e risco baixo ou moderado (obrigações mínimas de transparência para a maioria das aplicações comerciais). O projeto prevê multas por infração e institui direitos aos afetados por decisões automatizadas, incluindo explicação, revisão humana e direito à não-discriminação algorítmica. Em 2026, o PL tramita na Câmara dos Deputados, com votação esperada para o segundo semestre do ano e entrada em vigor estimada entre 2027 e 2029, após *vacatio legis*.

A principal lacuna crítica reside na arquitetura de governança, ainda incompleta. O projeto cria o Sistema Nacional de Regulação e Governança de IA (SIA), no qual a ANPD atua como coordenadora central e reguladora residual (responsável por normas gerais e pela fiscalização de setores sem regulador próprio, como IA de propósito geral), enquanto reguladores setoriais, como Banco Central, ANVISA, Anatel e demais agências, regulam o uso de IA em seus respectivos segmentos.

Essa estrutura plural cria incerteza sobre a linha divisória de competências em aplicações transversais. Ela tende ainda a agravar o problema de vício de iniciativa identificado no texto original (ao atribuir competências à ANPD, o PL tratou de matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo), o que levou o governo a encaminhar o PL nº 6.237/2025 em dezembro de 2025 para corrigir a inconstitucionalidade. Enquanto esse processo não se conclui, persiste um vácuo normativo que impõe insegurança jurídica a desenvolvedores e adotantes de IA no Brasil, especialmente nos segmentos de alto risco.

7.5 Análise da Lacuna

A agenda digital brasileira apresenta avanços normativos relevantes, porém enfrenta um déficit sistemático de implementação, coordenação e coerência de sinais regulatórios que limita o seu impacto sobre a produtividade e a competitividade da economia. As lacunas mais críticas são:

- **PL nº 4.675/2025** aguarda aprovação no Congresso; sem lei aprovada e sem dotação orçamentária para a Superintendência de Mercados Digitais do CADE, o novo marco concorrencial permanece inoperante.
- **REDATA paralisado e contradição tributária:** a MP nº 1.318/2025 caducou; o PL nº 278/2026 segue sem data de votação no Senado; porém, ainda mais relevante, não há contrapartida da transparência necessária para esse tipo de medida fiscal.

- **Sustentabilidade dos data centers:** o consumo de energia desses equipamentos deverá passar de 1,7% para 3,9% do total nacional entre 2024 e 2029 (Brasscom, 2025), exigindo contrapartidas socioambientais robustas em regimes de incentivo (como o REDATA).
- **Tensão entre soberania digital e fluidez de dados.** O debate público oscila entre dois pólos com legitimidade própria: a lógica de soberania digital, que justifica requisitos de localização como instrumento de política industrial e redução de dependência externa — objetivo subjacente ao REDATA e ao PL 305/2026 (PRODATA BRASIL); e a evidência empírica de que medidas mais restritivas elevam os custos de gestão de dados e penalizam desproporcionalmente PMEs que dependem de provedores globais para escalar. A lacuna central é a inexistência de um enquadramento regulatório que articule explicitamente esses objetivos em tensão; definindo em quais setores e para quais tipos de dados a soberania justifica restrições, e em quais a fluidez transfronteiriça deve prevalecer como condição de competitividade.
- **Fragmentação normativa** entre Anatel, ANPD, MCom e MCTI sem mecanismo integrador de AIR coordenada; proliferação de iniciativas sem coerência sistêmica.
- **Marco Legal da IA** (PL nº 2.338/2023): em tramitação na Câmara; arquitetura de governança do SIA ainda incompleta, com vício de iniciativa em processo de correção via PL nº 6.237/2025, e incerteza sobre a linha divisória de competências entre ANPD e reguladores setoriais em aplicações transversais.
- **Baixa digitalização industrial** — 23,5% — e escassez de talento digital, em contexto no qual o WEF (2025) estima que 40% das competências profissionais serão transformadas ou obsoletas até 2030.

Entre as recomendações de reforma estrutural:

- Aprovar o PL nº 4.675/2025 e dotar a Superintendência de Mercados Digitais do CADE de orçamento e quadro técnico adequados à escala e complexidade dos mercados digitais a regular.
- Condicionar os incentivos fiscais a data centers a requisitos mensuráveis de eficiência energética e hídrica, em linha com os compromissos climáticos do país.
- Desenvolver um enquadramento regulatório intersetorial que defina explicitamente, setor a setor e por tipo de dado, os critérios que justificam restrições de localização versus fluidez transfronteiriça, articulando política industrial, LGPD e integração às cadeias globais de valor digitais.
- Institucionalizar AIR coordenada entre Anatel, ANPD, MCom e MCTI, com vinculação ao ciclo orçamentário, metas verificáveis e mecanismo de arbitragem de conflitos normativos entre órgãos.
- Concluir a tramitação do PL nº 2.338/2023 e definir com clareza a linha divisória de competências entre a ANPD e os reguladores setoriais em aplicações transversais de IA.
- Escalar os instrumentos da Missão 4 da NIB com foco em difusão tecnológica em PMEs e em programas estruturados de formação de talento digital, tendo em conta que 40% das competências profissionais serão transformadas ou obsoletas até 2030 (WEF, 2025).

7.6. Normativas de Projetos para GT-CB

| Agenda | Observação |
|---|--|
| PL nº 4.675/2025 — Superintendência de Mercados Digitais (CADE) | Encaminhado ao Congresso em set/2025. Modifica a Lei nº 12.529/2011. Designação de plataformas por critérios quantitativos (faturamento global > R\$ 50 bi ou nacional > R\$ 5 bi) e qualitativos (efeitos de rede, acesso a dados, mercados multilaterais). Obrigações especiais: transparência, vedação ao auto-favorecimento, interoperabilidade e notificação de operações. Sem lei aprovada, o novo marco concorrencial permanece inoperante. |
| REDATA / PL nº 278/2026 — Regime Especial para Data Centers | MP nº 1.318/2025 caducou (fev/2026). PL nº 278/2026 em tramitação no Senado sem data de votação. Projeto busca reduzir dependência externa e fortalecer soberania digital, mas suscita críticas quanto à ausência de mecanismos robustos de transparência e controle das contrapartidas socioambientais. |
| Sustentabilidade de data centers (PL nº 2.080/2025; PL 305/2026) | Estabelece a Política Nacional de Eficiência Energética e Sustentabilidade Socioambiental para Data Centers. Institui o Programa Regional de Desenvolvimento de Data Centers – PRODATA BRASIL, com o objetivo de atrair investimentos produtivos, inclusive estrangeiros, fomentar o desenvolvimento regional e promover a infraestrutura digital nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. |
| AIR coordenada — Anatel, ANPD, MCom, MCTI (Lei nº 13.848/2019 / Dec. nº 10.411/2020) | Instrumento previsto normativamente, mas aplicação coordenada entre órgãos permanece incipiente. Déficit de articulação interinstitucional compromete a coerência do quadro regulatório e alimenta a proliferação de iniciativas sobrepostas. |
| PL nº 2.338/2023 — Marco Legal da IA / SIA | Aprovado no Senado (dez/2024); tramita na Câmara com votação esperada para 2026. Abordagem baseada em risco (excessivo, alto, baixo/moderado). ANPD como reguladora residual; reguladores setoriais (BCB, ANVISA, Anatel) com competência em seus segmentos. Vício de iniciativa em correção via PL nº 6.237/2025. Entrada em vigor estimada entre 2027 e 2029. |

| Agenda | Observação |
|---|--|
| PL nº 4.675/2025 — Superintendência de Mercados Digitais (CADE) | Encaminhado ao Congresso em set/2025. Modifica a Lei nº 12.529/2011. Designação de plataformas por critérios quantitativos (faturamento global > R\$ 50 bi ou nacional > R\$ 5 bi) e qualitativos (efeitos de rede, acesso a dados, mercados multilaterais). Obrigações especiais: transparência, vedação ao auto-favorecimento, interoperabilidade e notificação de operações. Sem lei aprovada, o novo marco concorrencial permanece inoperante. |
| REDATA / PL nº 278/2026 — Regime Especial para Data Centers | MP nº 1.318/2025 caducou (fev/2026). PL nº 278/2026 em tramitação no Senado sem data de votação. Projeto busca reduzir dependência externa e fortalecer soberania digital, mas suscita críticas quanto à ausência de mecanismos robustos de transparência e controle das contrapartidas socioambientais. |
| Sustentabilidade de data centers (PL nº 2.080/2025; PL 305/2026) | Estabelece a Política Nacional de Eficiência Energética e Sustentabilidade Socioambiental para Data Centers. Institui o Programa Regional de Desenvolvimento de Data Centers – PRODATA BRASIL, com o objetivo de atrair investimentos produtivos, inclusive estrangeiros, fomentar o desenvolvimento regional e promover a infraestrutura digital nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. |
| Missão 4 — Transformação Digital (NIB / MDIC, 2024) | R\$ 440 mi FNDCT aprovados para semicondutores, IA generativa, robótica, smart factories, 6G e Open RAN. Meta: 25% de empresas industriais digitalizadas até 2026; 50% até 2033. Eficácia condicionada à continuidade orçamentária e à formação de capital humano — 40% das competências profissionais serão transformadas ou obsoletas até 2030 (WEF, 2025). |
| ECA Digital (Lei nº 15.211/2025) e Decreto nº 12.622/2025 | Sancionado em 2025 e em vigor desde 17 de março de 2026. ANPD com competência autônoma para proteção digital de crianças e adolescentes e para receber ordens judiciais de bloqueio de postagens e plataformas. |

8. Conclusão

A análise das sete dimensões abordadas nesta contribuição revela um **padrão estrutural uniforme: o Brasil acumulou avanços legislativos relevantes em praticamente todas as frentes da agenda de competitividade, mas enfrenta déficit sistemático de implementação.** Em muitos casos, não falta lei — falta a governança institucional para fazê-la funcionar.

O diagnóstico da OCDE é preciso a esse respeito. O relatório *Foundations for Growth and Competitiveness* (2026) identifica a ampliação da concorrência como a estratégia de maior retorno estrutural para economias como o Brasil, exatamente porque seus benefícios não dependem de expansão do gasto público. Reformas que reduzem barreiras regulatórias, eliminam distorções de mercado e fortalecem a contestabilidade dos setores econômicos atuam diretamente sobre produtividade, inovação e alocação eficiente de recursos, **sem implicações fiscais diretas.** É nesse espaço que se concentram as principais oportunidades identificadas nesta nota.

As lacunas mais críticas não são somente legislativas. A revisão de subsídios setoriais financiados via tarifa ou via orçamento — estimados em cerca de 18% da tarifa de energia elétrica e R\$ 52,7 bilhões apenas na CDE em 2026 — não requer nova lei: requer mecanismo regulatório com critérios públicos de custo-benefício e decisão política de aplicá-lo. A avaliação sistemática de políticas públicas com base em evidências não depende de aprovação no Congresso: depende do fortalecimento do CMAP e da vinculação de seus diagnósticos ao ciclo orçamentário. A regulamentação infralegal da abertura do mercado elétrico, do marco ferroviário e da Lei do Gás já tem autorização legal: falta conclusão técnica e priorização regulatória.

Essa conclusão aplica-se igualmente à **agenda digital.** O Brasil dispõe de iniciativas normativas em praticamente todos os vetores relevantes — plataformas digitais, data centers, inteligência artificial, conectividade e proteção de dados. A fragilidade determinante não é a ausência de regulação, mas a sua **fragmentação e falta de coordenação interinstitucional.** A ausência de AIR coordenada entre Anatel, ANPD, MCom e MCTI produz sobreposição de competências, insegurança jurídica para desenvolvedores e adotantes de IA e proliferação de iniciativas sem coerência sistêmica.

Há, naturalmente, lacunas que exigem atuação legislativa. A aprovação do PL nº 4.675/2025 (Superintendência de Mercados Digitais), do Marco Legal da IA (PL nº 2.338/2023), do novo marco de PPPs (PL 7.063/2017) e da nova Lei dos Portos (PL 733/2025) são condições necessárias para a efetividade das respectivas agendas. **Mas aprovação de lei é condição necessária, não suficiente: o que converte legislação em resultado econômico é a qualidade da regulamentação infralegal, a capacidade técnica das agências e a estabilidade do ambiente institucional que envolve sua implementação.**

Dois vetores transversais perpassam todas as áreas analisadas e merecem tratamento como **prioridades de Estado, não de governo.** O primeiro é a **governança regulatória:** sem regulamentação do lobby, sem consolidação efetiva da independência das agências e sem AIR de qualidade consistente, mesmo reformas bem desenhadas tendem a ter sua eficácia reduzida ao longo do tempo por captura regulatória ou interferência política. O segundo é o **processo de adesão à OCDE:** ao sinalizar compromisso consistente com padrões elevados de governança, transparência e previsibilidade regulatória, ele atua como redutor de assimetrias de informação,

amplificador da confiança de investidores institucionais globais e vetor direto de redução do custo de capital de longo prazo — efeito que nenhum instrumento financeiro isolado é capaz de replicar.

A contribuição central desta nota à Consulta Pública do MDIC é, portanto, a de que ampliar a concorrência, revisar políticas públicas distorcivas, fortalecer a avaliação de gastos e concluir regulamentações infralegais pendentes — inclusive na agenda digital — constituem a fronteira de maior retorno da Agenda de Custo Brasil 2026–2027. Trata-se de uma agenda que o Brasil pode avançar sem expansão do gasto público, alinhada às melhores práticas internacionais e ao processo de adesão à OCDE, e com potencial de elevar o crescimento potencial da economia em até **1 ponto percentual ao ano** (OCDE, 2023).

Referências

Barbosa, R. (2026, April 22). *Brasil disputa investimentos em data centers em meio a desafios estruturais*. Brazil Economy.

Brasscom. (2025). *Consumo de energia e água em data centers no Brasil*. <https://brasscom.org.br/wp-content/uploads/2025/08/Estudo-sobre-o-Consumo-de-Energia-e-Agua-em-Data-Centers-no-Brasil-v7.pdf>

Chiarini, T.; Lyra, M. P. O.; Prado, L. C. D. (2025). Um novo marco legal nos mercados digitais: a Agenda Brasil Digital e os desafios de regulação da economia de plataformas. CTS-Ipea, 25 set. 2025.

Del Giovane, C.; Ferencz, J.; López-González, J. (2023). The Nature, Evolution and Potential Implications of Data Localisation Measures. *OECD Trade Policy Paper N°278*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/179f718a-en>

FMI (2020). *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*. Washington DC: IMF.

FMI (2022). PIMA Handbook: Public Investment Management Assessment, 1st Edition. International Monetary Fund, Washington.

FMI (2024). IMF Executive Board Concludes 2025 Article IV Consultation with Brazil. 2024

FMI (2025). IMF Executive Board Concludes 2025 Article IV Consultation with Brazil. 2025.

International Energy Agency. (2023). *Data centres and data transmission networks*. <https://www.iea.org/energy-system/buildings/data-centres-and-data-transmission-networks>

MDIC / CNDI (2024). *Nova Indústria Brasil: Plano de Ação 2024–2026*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao-2024-2026-1.pdf>

MDIC / GT-CB (2025). *Agenda de Redução do Custo Brasil — Relatório de Acompanhamento*. Brasília: SCPR/MDIC. Disponível em: custobrasil.org.br/agenda

OCDE (2019). OECD Spending Review Framework. OECD

OCDE (2025). Recommendation of the Council on Budgetary Governance.

OCDE (2023). OECD Economic Surveys: Brazil 2023. OECD ARNOLD, J.; GRUNDKE, R. (2021). Raising Productivity through Structural Reform in Brazil.

OCDE (2024). Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels

OCDE (2023). Public Finance and Budgets. OECD Publishing, Paris.

OECD (2021). Raising Productivity through Structural Reform in Brazil. Economics Department Working Papers, No. 1660. OECD

OECD (2026). Foundations for Growth and Competitiveness 2026. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/40a7532f-en>

Parlamento Europeu. Diretiva (UE) 2019/944 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que altera a Diretiva 2012/27/UE.

Rocha, K. (2020). Investimentos Privados em Infraestrutura nas Economias Emergentes: a importância do ambiente regulatório na atração de investimentos. Texto para Discussão 2584. IPEA.

Rocha, K. (2021). Investidores Institucionais e o Financiamento da Infraestrutura: Estimativas de recursos potenciais para o Brasil. Texto para Discussão 2644. IPEA.

SRE/MF (2026). Nota Técnica SEI nº 2058/2026/MF — 2º Ciclo do PARC. Ministério da Fazenda, Brasília.

SRE/MF (2024). *Plataformas Digitais: aspectos econômicos, concorrenciais e propostas regulatórias*. Brasília: Ministério da Fazenda. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio-plataformas-consolidado.pdf>

WEF — World Economic Forum; Accenture (2025). Global Economic Futures: Competitiveness in 2030. White Paper, June 2025. Geneva: World Economic Forum. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/global-economic-futures-competitiveness-in-2030/>

WORLD BANK (2020). Infrastructure Governance Assessment Framework. World Bank.

WORLD BANK (2022). Brazil – Infrastructure Assessment: Synthesis Report. World Bank.