

Direito e Economia

Colunas da WebAdvocacy

Organizadores:

Elvino de Carvalho Mendonça

Rachel Pinheiro de Andrade Mendonça

Marcos André Mattos de Lima

Adriana da Costa Fernandes

Cristina Ribas Vargas

Dayane Garcia Lopes Criscuolo

Herval Forny

José Américo Azevedo

Katia Rocha

Leandro Oliveira Leite

Lucia Helena Salgado

Marco Aurélio Bittencourt

Nathan de Oliveira Salani Athaide

Nelson Siffert

Pedro Zanotta



Direito e Economia

Vol. II, nº 4 - 2025



Direito e Economia



Direito e Economia

Organizadores

Elvino de Carvalho Mendonça
Rachel Pinheiro de Andrade Mendonça

Autores

Adriana da Costa Fernandes
Cristina Ribas Vargas
Dayane Garcia Lopes Criscuolo
Herval Forny
José Américo Azevedo
Katia Rocha
Leandro Oliveira Leite
Lucia Helena Salgado
Marco Aurélio Bittencourt
Nathan de Oliveira Salani Athaide
Nelson Siffert
Pedro Zanotta

Revista Colunas da WebAdvocacy
Direito e Economia

Ficha catalográfica

Colunas da WebAdvocacy: Direito e Economia

Volume II, nº 4 - 2025 – Brasília, DF

WebAdvocacy – Direito e Economia, 2024.

Vários autores. Digital

ISSN 2966-1307

Bibliografia.

1. Direito – Brasil 2. Direito da Concorrência 3. Direito
Econômico 4. Regulação Econômica

22-107073

CDU-34:33:381.81

Apresentação

A Revista Colunas da WebAdvocacy é uma obra que reúne os artigos de opinião produzidos pelos nossos colunistas e o exercício do debate amplo e franco é o principal objetivo desta publicação.

O volume II, nº 4 de 2025 da Revista Colunas da WebAdvocacy traz para o leitor 21 (vinte e um) artigos de opinião.

Os temas abordados estão conectados com matérias do direito e da economia e representam a opinião e a espontaneidade dos seus autores que, em parceria com outros autores ou não, tornam o debate em torno das questões concorrenciais e regulatórias extremamente instigante e profícuo.

Sinta-se convidado(a) a apreciar o que os nossos colunistas têm de melhor a oferecer: ideias, pensamentos e muito respeito pelo debate.

Boa leitura!!!

Sumário

Apresentação	5
A coisa certa	9
<i>Adriana da Costa Fernandes</i>	
O bem-estar que nos prometemos.....	13
<i>Adriana da Costa Fernandes</i>	
Entre guerras comerciais e ataques de drones: uma economia de paz no século XXI ainda é possível	17
<i>Cristina Ribas Vargas</i>	
O complexo mundo da concorrência no mercado de crédito	
<i>Cristina Ribas Vargas</i>	
Desincorporação de imóveis do capital social – inconstitucionalidade da cobrança do ITBI.....	26
<i>Herval Forny</i>	
O veneno sendo ministrado como remédio – A insana saga do setor de infraestrutura para sobreviver no país.....	36
<i>José Américo Azevedo</i>	
As Emendas ao PL das Eólicas Offshore e a Ameaça à Modernização do Setor Elétrico Brasileiro.....	42
<i>Katia Rocha</i>	

Investimentos em risco: o ciclo vicioso da política fiscal brasileira – contingenciar em vez de reformar	46
---	-----------

Katia Rocha

Políticas Públicas de Incentivo ao Hidrogênio de Baixo Carbono – A Regulação do Rehidro e PHBC	50
---	-----------

Katia Rocha e Nelson Siffert

Os caminhos estratégicos do Banco Central do Brasil (BCB) no horizonte 2026-2029: o que esperar da nova agenda regulatória e concorrencial	56
---	-----------

Leandro Oliveira Leite

60 anos da Autoridade Monetária Brasileira.....	62
--	-----------

Leandro Oliveira Leite

Sobre construções, desmontes e oportunidades: o ataque do governo Trump às agências reguladoras e o papel que cabe ao Brasil	688
---	------------

Lucia Helena Salgado

Análise crítica: o verdadeiro desafio do valor agregado no Brasil, segundo Paulo Gala.....	733
---	------------

Marco Aurélio Bittencourt

A Dinâmica da produtividade e preços: revisitando o Teorema Balassa-Samuelson na economia digital e em países em desenvolvimento	777
---	------------

Marco Aurélio Bittencourt

A falsa culpa da globalização: desvendando a complexa relação entre comércio, inovação, desemprego e desigualdade	866
<i>Marco Aurélio Bittencourt</i>	
Arte e Nossa Realidade	955
<i>Marco Aurélio Bittencourt</i>	
Vargas e o orçamento: ditadura eficiente ou boas regras de gestão pública?	1022
<i>Marco Aurélio Bittencourt</i>	
A Falácia da Gastança Excessiva: a real crise fiscal e o desmonte dos serviços públicos	1055
<i>Marco Aurélio Bittencourt</i>	
A regulação experimental e a esfera municipal: um déficit no Guia de Sandbox AGU-SCPR/MDIC	10909
<i>Nathan de Oliveira Salani Athaide</i>	
Atos de Concentração na Argentina – algo a aprender?	1188
<i>Pedro Zanotta e Dayane Garcia Lopes Criscuolo</i>	
As pessoas físicas e o processo no CADE	1244
<i>Pedro Zanotta e Dayane Garcia Lopes Criscuolo</i>	
Organizadores:	1300
Autores:.....	1311

A coisa certa

Adriana da Costa Fernandes

Acontecimentos nacionais têm causado profunda reflexão e consternação acerca de conceitos que, até algum tempo, eram considerados rebatidos, basilares e inadiáveis socialmente. Ética, moral, justiça, liberdade, verdade, bem-estar. Em dias atuais, pontos de profundo debate e causadores de desânimo e desesperança. Ao fim, uma miríade de entendimentos tantas vezes antagônicos.

E a dúvida que paira no ar:

Até onde chega, afinal, o limite de cada individualidade sobre cada tópico?

Como se configura e se mantém cada olhar diante dessas verdades?

Qual a razão efetiva de comportamentos tão díspares?

Avaliando esses aspectos pelo contexto das várias Teorias de Justiça, se entende: seja pela ótica libertária ou utilitarista, pelo olhar de Mills; seja pela defesa de Kant, Rawls ou de Dworkin, a premissa essencial é não prejudicar ao outro em prol do que se acredita ou razão do que se luta.

Ainda que se considerando que o conceito de justiça começa pelo de liberdade de escolha e que algumas teorias enfatizam o respeito aos direitos fundamentais, mesmo que, entretanto, outras não defendem isso exatamente, sem dúvida, o ponto comum das teses significa respeitar os direitos individuais.

Se o que se busca é o respeito ao próprio desejo, como, então, não respeitar o outro como fim em si mesmo? Como não considerar suas escolhas. Premissas de Kant.

Não há como se dissociar um do outro, o eu e do você, o ele do outro. Nós juntos. Uma vez que é esta conjugação plural que forma a coletividade.

Do que importa, tantas vezes é tão mais “do como” as escolhas são realizadas do que a escolha em si. Do motivo, da razão, da premissa virtuosa. Por exemplo, se mediante consentimento comprometido, se eivado de excessiva pressão, se dotada de absoluto egoísmo ou, até, por necessidade financeira. Os contextos mudam diante do móvel e do intrínseco. Amenizam ou agravam o quadro final.

A ganância, porém, não segue a mesma regra. Diz respeito a hábito enraizado, mais do que apenas algo adquirido e escolhido. Inerente à essência do ser. Não resta dúvida, portanto, que alguns temas como dinheiro e poder não deveriam ser jamais capazes de constranger, desconsiderar ou transformar. Ao menos em uma sociedade ideal.

Ainda que questionamentos surjam sobre até que ponto algumas escolhas são realmente livres, ainda assim, virtudes, conceitos e bens essenciais não deveriam ser influenciados, garantindo maior segurança jurídica e bem-estar social.

O que tantas vezes guia as decisões difíceis que o homem enfrenta e que envolvem conceitos colidentes é uma atenta e aprimorada reflexão, bem como sua consequente decisão moral, invariavelmente lastreada em incertezas.

“Mas, e se?”

Este é justamente “o” momento em que o homem é guiado a, mesmo que direta ou indiretamente, rever as crenças que carrega

arraigadas em si e os conceitos ditos supostamente rebatidos, compreendidos e introjetados pela experiência pessoal e pelos ensinamentos aprendidos. Todos enfrentam em algum ponto, esse dilema diante de algo.

O homem vive constantemente à mercê de impactos e forças externas que o moldam mais lenta ou rapidamente, a depender de seu próprio interesse. Em movimento de evolução em espiral, tendente a provocar a revisão das opiniões e a mudança do ser, do pensar, do agir e do entorno. Efeito dominó. Constante desafio dialógico íntimo que pode se exteriorizar ou não.

Afinal, o que se fez e o que se faz com o que foi aprendido? E por que o mal assume o comando? Como cada um vem contribuindo para a construção de uma melhor sociedade? Quem se importa realmente com o que vem à frente?

Lamentavelmente a habitual percepção da corrupção enquanto lugar comum significa tão somente “empurrar a sujeira de uma casa tão antiga para debaixo do tapete”. Uma hora o ar tenderá a se tornar irrespirável, em uma apenas singela interpretação.

Não se envolver e não questionar acordos firmados e não refletir sobre comportamentos abusivos significa plantar profundamente sementes de desterro e desalento a serem colhidas por gerações futuras. Como pontua Michael Sandels, a reflexão moral não é somente uma busca individual, mas coletiva.

O valor moral de cada ação propriamente, seja qual for, não consiste tão somente em suas consequências, mas, em primeiro plano, na intenção de sua realização, novamente dialogando com Kant. Segundo ele, inclusive, a opção e o agir representam não exatamente escolher o meio para se atingir determinado fim, mas escolher o fim em si mesmo. De forma

analógica, pois, há de ser deixar de ser rochedo e escolher ser o próprio mar.

Do que se observa, entretanto, de uma sociedade ainda em amadurecimento é que os tantos dilemas enfrentados devem passar a ser confrontados não somente pelas leis físicas, morais e impostas, mas de acordo com as regras íntimas que determinamos a nós mesmos e sua ressonância social.

As lições e teorias de justiça são extensas, alguns concordam, outros nem tanto. Nem todos entendem. Faz parte. A questão preponderante sempre será, assim, o entendimento do quando e do quanto a sociedade estará pronta a alcançar um próximo estágio.

De toda sorte, o mote principal: o que para cada um individualmente significa, em essência, fazer a coisa certa?

O bem-estar que nos prometemos

Adriana da Costa Fernandes

A vida humana evolui de forma cíclica. Entre avanços e recuos, o mundo e o homem seguem construindo, aprimorando e destruindo para, então, reconstruir em diferentes bases.

Era um tempo de ainda maiores desigualdades do que as tantas testemunhadas nos dias atuais. No pós-segunda guerra mundial, em meados do século XX, impactada pelos efeitos do capitalismo industrial iniciado no século XIX, a cidadania foi ampliada com ênfase em proteção social. Pela primeira vez, os Estados passaram a exercer a soberania por meio de uma integração social considerada mais estável.

Surgia o Estado de Bem-Estar Social, o *Welfare State*, imediatamente consagrado em Democracias mais consolidadas, como o Reino Unido e a Escandinávia, e introjetado, em diferentes graus, em outros Estados.

A Carta do Atlântico (1941) influenciou muitas sociedades, defendendo o compromisso transnacional de melhoria dos direitos trabalhistas, através do desenvolvimento econômico e da proteção coletiva e individualizada. Esta carta e o Relatório Beveridge estavam intimamente ligados. O último, visando a aplicação prática da Carta e definindo a seguridade social como parâmetro de segurança do indivíduo.

Ainda que o aparecimento do Estado de Bem-Estar Social não tenha significado o fim efetivo de todos os conflitos nas relações entre governos e sociedades, o contexto mudou. O catalizador foi, sem dúvida, a desvinculação da cidadania e da

obtenção de direitos e deveres, da guerra, gerando, assim, maior pacificação das sociedades.

Era o começo do reconhecimento dos direitos sociais e de seu enraizamento nas culturas políticas internacionais. O Princípio da Inclusão fora considerado fundamental para a integração da chamada sociedade mundial.

Divisões sociais apareceram e novos sujeitos coletivos passaram a representar as classes. Grupos de Interesse, dotados de posição de influência, começaram a interagir diretamente com o Estado por meio de negociações coletivas. O mundo começava a adquirir uma conformação mais próxima da atual.

A partir de 1945, os orçamentos de proteção social começaram a superar os gastos militares e o mundo parecia estar entrando em uma rota democrática finalmente consistente e madura. No período de 1950 a 1970, testemunhou-se o aumento das matrículas escolares de 60 (sessenta) para 84% (oitenta e quatro por cento) globalmente e, na África, de 27 (vinte e sete) para 54% (cinquenta e quatro por cento). Nos anos 80, em muitos países, com a redemocratização e o término dos regimes ditatoriais, a mobilização política relativa à proteção social foi intensificada. Mesmo assim, antagonicamente, em vários Estados, os gastos sociais regrediram e as estruturas foram precarizadas.

Se, ao parar no meio de uma linha do tempo, o olhar se deslocasse para trás, para o que ficou e para frente, direcionado ao futuro que vem lá, altamente afetado por severas questões climáticas e pelo crescimento exponencial da tecnologia, não há como não se antever um novo complexo ciclo humano despontando.

Em tempos atuais, o mundo voltou a se dividir, a vivenciar a intensificação de conflitos e a afirmar posicionamentos dicotômicos, populistas e negacionistas acerca de temas

considerados técnica e academicamente inquestionáveis. Do que parece estar se enfrentando agora é justamente da repactuação do Estado de Bem-Estar Social, sob critérios mais avançados. É inquestionável, por exemplo, a necessária integração dos avanços tecnológicos e de ações eficazes de mitigação climática aos direitos humanos e sociais globais.

Do que se debate agora é da ecologização dos direitos sociais e da transmutação dos Estados de Bem-Estar Social para o Eco-Social.

Trata-se, portanto, do surgimento de um direito global, um tanto mais uníssono e integrativo, representativo e preocupado com critérios como o Princípio da Justiça Intergeracional. Além de apto a enfrentar, até mesmo, o esperado incremento do volume de refugiados, em especial, provenientes de áreas costeiras. Sobre isto, a expectativa é de que o impacto se verifique sobre aproximadamente 745 (setecentos e quarenta e cinco) milhões de pessoas em todo o mundo.

Espera-se, então, que seja definida, em breve, uma eficiente transversalidade das políticas ambientais globais, afetas às decisões colegiadas de organismos internacionais, sem dúvida, mas de forma um tanto vinculativas. Aptas, até mesmo, a prever sanções, em caso de descumprimento, em seara comercial e econômica internacional.

Assim, as questões que pairam no ar e na mente dos que estudam e se preocupam são:

- Onde o homem se perdeu nesta jornada?
- O que realmente gerou a profunda mudança de paradigma entre um tempo de intensa preocupação com os direitos sociais,

humanos e coletivos para esse tempo de profundo individualismo e egocentrismo?

– Por quê e o quê não foi possível aprender?

– Até onde irá o homem nessa toada, até que curva de sua estrada?

Mas, acima de tudo:

– Onde, afinal, foi parar a promessa que nos fizemos sobre a crença em um Estado de Bem-Estar Social enquanto ponto de partida de uma estrada rumo ao mais alto?

Entre guerras comerciais e ataques de drones: uma economia de paz no século XXI ainda é possível

Cristina Ribas Vargas

Na última semana as notícias acerca da trégua comercial que vem sendo construída entre China e EUA indicavam um possível cenário econômico internacional de maior calmaria. Os acordos alinhavados primeiro em Genebra, e semana passada em Londres, indicavam que os gigantes se encontravam obrigados a buscar uma solução conjunta que possibilitasse a continuidade das transações comerciais, ao menos dos bens e tecnologias atualmente essenciais para ambos os lados. Embora os acordos gerem um certo alívio para aqueles que temiam uma redução drástica das transações em escala global, o problema está longe de ser solucionado. Exportações da China de minérios necessários para o desenvolvimento de tecnologias avançadas, os chamados minérios de terras raras, e chips e semicondutores dos EUA específicos para o desenvolvimento de inteligência artificial tem sido os principais objetos de discussão, cujas tarifas e vigências ainda parecem estar em definição. Para além das disputas sobre os itens da pauta comercial de cada país, o que está em jogo são estratégias que podem definir o rumo das potências hegemônicas ainda neste século. Neste sentido, a China manifestou defender a necessidade de uma visão holística fundamental para a solução do conflito. A solução bilateral é vista pelo país como temporária, sendo necessária uma solução multilateral, que contemple os interesses de todos os países participantes da economia internacional.

Contudo, enquanto aguardávamos a solução por meio de acordos pacíficos entre as duas potências, o noticiário econômico nos últimos dias foi suplantado pelas notícias envolvendo o

conflito bélico entre Irã e Israel. Agora já não se trata apenas do ajuste comercial entre as duas grandes potências, cujas consequências impactam o resto do mundo, mas da exaustiva e já conhecida estratégia de aquecer a economia pelas demandas oriundas da guerra. E desta vez, envolvendo um país cujo programa nuclear é sabidamente bem desenvolvido. Não por acaso os analistas de relações internacionais têm sido diuturnamente questionados acerca da possibilidade de um conflito global. Enquanto a maioria dos analistas parece acreditar que uma terceira guerra mundial é pouco provável, vale lembrar que conflitos no oriente médio não raramente ocorrem em paralelo às manifestações de preocupação em torno do déficit e recessão econômica nos EUA. De fato, o apoio militar dos EUA a Israel nas últimas décadas parece não contribuir muito para a redução dos conflitos na região, mas sim consolidar seu apoio ao parceiro estratégico. Com a eclosão do conflito, efeitos como elevação do preço do petróleo, e busca por ativos mais seguros já podem ser observados. E neste caso em particular, há que se observar que o Irã é um dos grandes exportadores de petróleo para China e Índia.

Os limites ao conflito global derivam de duas forças: primeiro que um conflito nuclear na atualidade poderia aniquilar a possibilidade de vida no planeta, segundo, não são as nações que exportam, mas sim as empresas, e em última instância o capital que as sustenta. Senão, por que outro motivo empresários que financiaram a campanha do atual presidente Trump estariam a censurá-lo neste momento?

Neste ponto da análise é forçoso reconhecer a importância da China para sustentar uma posição de contrapeso na estratégia de construção da paz internacional, para além da necessidade de rever regras de comércio internacional. Existe quase um consenso sobre a peculiaridade da economia chinesa, e da impossibilidade de compará-la às demais economias liberais, haja vista que não se trata

de uma economia totalmente capitalista, nem de uma economia comunista fechada, tendo sido denominada por alguns como economia socialista de mercado, o que a coloca em outro patamar em termos de organização da produção social. No entanto, aqui não se discute o processo de construção socioeconômico de cada país, mas sua estratégia de inserção na economia global. E é um fato que a inserção internacional chinesa não se deu pela via imperialista, contudo, em pleno século XXI está a enfrentar as consequências de uma guerra que impacta diretamente em seu desempenho comercial.

Neste caso, conto com a sabedoria chinesa e os ensinamentos da Arte da Guerra de Sun Tzu, “a glória suprema consiste em derrotar o inimigo sem lutar”. Espero que realmente vejamos o fim desse tipo de conflito ainda neste século, mas temo que tenhamos que enfrentar muitos desafios relacionados à instabilidade de preços de energia a alimentos até o final do ano.

O complexo mundo da concorrência no mercado de crédito

Cristina Ribas Vargas

Não resta dúvida de que o crédito concedido às atividades de consumo e investimento têm papel fundamental para dinamizar o crescimento econômico. O embate entre Estado e mercado pelo gerenciamento do recurso creditício não é recente, mas tem se tornado mais evidenciado nas pautas de demandas ao congresso nacional. A introdução da inovação nas novas formas de prestação de serviços implementadas por novas instituições no mercado financeiro não retrata apenas um movimento de ampliação da concorrência na prestação dos serviços, mas também revela novas demandas e uma pressão sobre uso do crédito direcionado.

Dentre os pontos apresentados pelos que defendem uma redução do crédito direcionado está o argumento de que uma redução no crédito direcionado possibilitaria um aumento do produto e da produtividade, assim como, a redução de desigualdades e maior inclusão financeira. Tal argumento está amparado na crítica ao fato de que as taxas de juros dos empréstimos direcionados em geral são menores do que as do crédito livre, por serem custeadas por segmentos mais produtivos da sociedade. Além disso, argumentam que a distribuição desses recursos está longe de ser homogênea, ou distribuído igualitariamente. Por tais razões, sob tal visão, as intervenções com base no uso do crédito direcionado geram ineficiências, tonando os programas baseados nesse tipo de crédito injustificável.

Neste sentido, por exemplo, em texto de discussão o Bacen (2018) cita um estudo que indica que o BNDS seleciona firmas com alta capacidade de pagamento, tanto quanto ocorre no sistema

bancário privado, com o agravante de que haveria indícios de favorecimento a firmas com conexões políticas, o que poderia ser observado a partir dos valores concedidos por tais firmas em campanhas eleitorais. Ainda, estima-se que em torno de 70% do crédito concedido seria subsidiado pelo FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e por emissão de títulos de dívida do Tesouro Nacional, acirrando o debate sobre quem paga a conta.

É salutar e democrático questionar os fins para os quais esse crédito é direcionado, quais os resultados alcançados, e como se dá a distribuição final dos rendimentos, mas não o fato em si de taxas de juros menores serem oferecidas para alavancagem do crescimento econômico. O sistema bancário é pró-cíclico, o que significa que nos momentos de expansão econômica, os bancos fornecem crédito, realimentando o crescimento. No entanto, na fase descendente do ciclo econômico, eles aumentam a preferência pela liquidez, reduzindo o volume de crédito ofertado, aprofundando a crise. Ao longo da história mesmo instituições multilaterais como o FMI e o Banco Mundial tiveram sua capacidade de atuação no combate às crises enfraquecidas, tendo sido questionado o objetivo principal pelo qual foram criadas. Além disso, é preciso considerar os ganhos de produtividade do mercado bancário dadas as condições vigentes disponíveis de crédito livre, a fim de averiguar-se os ganhos reais de produtividade no segmento de mercado.

Conforme descreve Van Dormael (1978), os banqueiros de Wall Street não economizaram esforços em criticar e tentar obstaculizar o nascimento das instituições criadas a partir da convenção de Bretton Woods, temendo que o controle dos governos, além de outras medidas reguladoras do New Deal restringissem seu poder sobre as finanças nacionais.

As disputas em torno da definição da direção do BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento)

começaram antes mesmo de seu nascimento, e suas ações foram ajustadas para estar em consonância com a política externa dos EUA para a América Latina. Embora o BIRD tenha sido concebido com o objetivo de promover a reconstrução e o desenvolvimento de países, na prática sempre foi operado por banqueiros de Wall Street. Assim, desde as origens da organização do sistema financeiro no pós-guerra o sistema bancário privado busca ter sob sua gestão os recursos destinados ao crédito direcionado.

Atualmente cada país tem regras específicas para o funcionamento do sistema financeiro, e não existe uma receita única para cada tipo de país. As experiências dos sistemas financeiros são múltiplas e diversas. Contudo, países em desenvolvimento necessitam de regulação ou intervenção em algum grau do Estado. Atualmente seria inconcebível pensar o desenvolvimento econômico sem repensar o futuro do sistema financeiro.

Podemos ainda acrescentar como os pensamentos de Keynes e Schumpeter se aproximam quando destacam a importância do processo inovativo para a mudança tecnológica. Mas além disso, Keynes também destacava que só é possível o empresário realizar os investimentos necessários para a mudança rumo ao desenvolvimento com o apoio do sistema bancário. Os investimentos, em Keynes, explicam-se pelo princípio da demanda efetiva, e, em Schumpeter, o investimento relaciona-se com a inovação. O fato é que tanto os investimentos direcionados para as aquisições de bens de capital quanto aqueles dirigidos às inovações estão sujeitos à incerteza.

Assim, tanto as decisões de investimento como as de inovar encontram-se sob a incerteza não probabilística, vale dizer, em um mundo não ergódico. Existem diferentes tipos de inovação relacionados a diferentes graus de incerteza. Nesse sentido, o

investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) está mais associado à incerteza de alto grau, pois se trata de um ativo cujos investimentos em formação de conhecimento são caros, e em geral de longo prazo de maturação. Assim, o investimento em P&D tem custos de financiamento frequentemente mais elevados do que outras formas de investimentos, inclusive o capital fixo. Logo, as firmas intensivas em P&D, que compõe um sistema nacional de inovação, dependem de um sistema financeiro que seja capaz de contemplar as necessidades de financiamento, e que estejam em consonância com a estratégia de desenvolvimento nacional.

Na perspectiva pós-keynesiana, os bancos são movidos pelo processo de concorrência bancária e pela busca de maiores lucros, aumentando sua escala de operação, alavancagem e/ou elevando o *spread* bancário. (Minsky, 1986). Na fase expansiva do crescimento econômico da economia, o sistema bancário expande o volume de crédito e, no descenso do ciclo, o volume de crédito é reduzido. Nesse sentido, a fragilidade financeira é um processo endógeno, que se relaciona à própria instabilidade econômica. Os bancos trabalham com uma escala de liquidez segundo a qual quanto menor o grau de liquidez, maior deverá ser a compensação proporcionada pela taxa de retorno. Contudo, a atuação do Estado sobre a incerteza não probabilística é determinante para a continuidade do processo de crescimento, uma vez que o aumento da incerteza na economia aumenta a preferência pela liquidez, reduzindo o volume de crédito. Este, por sua vez, é ampliado quando as expectativas em relação às taxas de juros, de câmbio e às perspectivas de crescimento econômico são otimistas.

A busca pela absorção do crédito direcionado não revela aumento do grau de concorrência e eficiência, senão o caminho mais fácil para ampliar o volume de operações sem assumir os riscos inerentes à incerteza que é inerente ao processo de desenvolvimento econômico.

As inovações financeiras têm possibilitado o aumento do volume de crédito, sem a necessidade de poupança ou depósitos à vista, alterando a forma como o mercado pode ofertar crédito livre sob condições de incerteza. Muitas experiências de microcrédito voltadas para o público empreendedor que não encontrava recurso disponível em grandes bancos vingaram por meio de pequenas instituições, ONG's ou instituições focadas na melhoria tecnológica dos serviços. Contudo, o Brasil ainda se encontra em fase de amadurecimento da estrutura legal do funcionamento do mercado bancário. Neste sentido, não há dúvidas da necessidade da instância regulatória em engendrar o desenvolvimento do sistema.

Recentemente o Bacen abriu consulta pública para a definição de novas regras envolvendo os nomes das instituições financeiras, a fim de identificar aquelas que realmente oferecem serviços característicos de bancos. Distinguir os nomes com bank ou banco, que operam sistema de crédito, dos demais prestadores de serviços, que apenas oferecem canais de pagamentos. A medida pode parecer simples, mas pode significar o começo de uma nova visão sobre como a regulação do sistema bancário pode auxiliar no processo de desenvolvimento nacional, sem necessariamente precisar reduzir o volume do crédito direcionado.

Referências

BACEN, 2018. Texto para discussão 490 Disponível em <https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/democrat.pdf> p.9

VAN DORMAEL, Armand. Bretton Woods: Birth of a Monetary. Palgrave MacMillan: 1978

PAULA, L. F. Sistema Financeiro, bancos e financiamento da economia: uma abordagem keynesiana. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2014.

Desincorporação de imóveis do capital social – inconstitucionalidade da cobrança do ITBI

Herval Forny

Em outro artigo ¹, foi tratado a respeito da inconstitucionalidade na integralização de imóveis ao capital social de uma empresa. No presente artigo, aborda-se a questão de sua desincorporação, ou seja, a saída do imóvel previamente integralizado ao capital social. Mediante a redução do capital social.

Como se faz? O que precisa ser observado nesta desincorporação.

Título translativo:

Na integralização, o título translativo utilizado para essa integralização será o contrato social, nos termos do art. 64, da LRP². Para a desincorporação, entretanto, o título hábil será uma escritura pública de desincorporação.

*“A certidão dos atos de constituição e de alteração de
empresários individuais e de sociedades*

¹ FORNY, Herval M. A Inconstitucionalidade da Cobrança do ITBI na Integralização de Imóveis ao Capital Social: Uma Análise Crítica à Luz da Constituição Federal de 1988, do Código Tributário Nacional e das Decisões dos Tribunais Superiores. WebAdvocacy. Disponível em: <https://webadvocacy.com.br/2025/03/19/a-inconstitucionalidade-itbi/>. Acesso em: 28 mar. 2025.

² Lei 8.934 – Lei do Registro Público

mercantis, fornecida pelas juntas comerciais em que foram arquivados, será o documento hábil para a transferência, por transcrição no registro público competente, dos bens com que o subscritor tiver contribuído para a formação ou para o aumento do capital.“ (gn)

O primeiro ponto a ser **mitigado**, diz respeito ao título utilizado para a integralização. Pois, o art. 108, do CC, dispõe:

“Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.”.

A finalidade inspirativa do artigo 108, do CC está lastreada na preservação da segurança jurídica a viabilizar a utilização dos serviços notariais no tráfego jurídico imobiliário com a estruturação do negócio jurídico.

Inclusive, a tendência amadurecida nas discussões das alterações do Código Civil entende pela não flexibilização do dispositivo.

Neste sentido, prevalece o art. 64, da LRP ou o art. 108, do CC?

Para as sociedades empresárias, parece não haver dúvida quanto à prevalência do art. 64, mencionado. Seja pela própria ressalva do art. 108, do CC, seja pelo fator temporal. Uma vez que este artigo é anterior à redação do art. 64, da LRP.

Com relação às **sociedades simples**, não registradas nas Juntas Comerciais e sim nos cartórios de Registro de Pessoas Jurídicas – RCPJ, para estes o título translativo deve ser a escritura pública, salvo se o valor da transação for valor inferior a 30 (trinta) salários mínimos³.

De acordo com a exegese do art. 1.150, do CC, c/c art. 108, do mesmo diploma legal.

Art. 1.150. O empresário e a sociedade empresária vinculam-se ao Registro Público de Empresas Mercantis a cargo das Juntas Comerciais, e a sociedade simples ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas, o qual deverá obedecer às normas fixadas para aquele registro, se a sociedade simples adotar um dos tipos de sociedade empresária.

Da cobrança do ITBI:

Ultrapassada a fase relativa ao título hábil para a desincorporação, passa-se agora à análise se incide ou não o ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis), na desincorporação.

Da mesma forma que o artigo produzido sobre a inconstitucionalidade da cobrança do ITBI, na integralização,

³ VIEIRA, Viviane Souza. Integralização ou desincorporação de bens imóveis por instrumento público. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1635, 23 dez. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10787> . Acesso em: 28 mar. 2025.

mencionado neste artigo ⁴. Precisamos analisar a questão da (in)constitucionalidade das normas envolvidas.

As normas municipais utilizam como pressuposto de legalidade para a redação de suas leis, o contido no parágrafo único, do art. 36 e no art. 37, ambos do CTN (Código Tributário Nacional). Norma recepcionada com o status de lei complementar.

Art. 36. Ressalvado o disposto no artigo seguinte, o imposto não incide sobre a transmissão dos bens ou direitos referidos no artigo anterior:

I – quando efetuada para sua incorporação ao patrimônio de pessoa jurídica em pagamento de capital nela subscrito;

II – quando decorrente da incorporação ou da fusão de uma pessoa jurídica por outra ou com outra.

Parágrafo único. O imposto não incide sobre a transmissão aos mesmos alienantes, dos bens e direitos adquiridos na forma do inciso I deste artigo, em decorrência da sua desincorporação do patrimônio da pessoa jurídica a que foram conferidos.

Art. 37. O disposto no artigo anterior não se aplica quando a pessoa jurídica adquirente tenha como atividade preponderante a venda ou locação de propriedade imobiliária ou a cessão de direitos relativos à sua aquisição.

⁴ FORNY, Herval M. A Inconstitucionalidade da Cobrança do ITBI na Integralização de Imóveis ao Capital Social: Uma Análise Crítica à Luz da Constituição Federal de 1988, do Código Tributário Nacional e das Decisões dos Tribunais Superiores. WebAdvocacy. Disponível em: <https://webadvocacy.com.br/2025/03/19/a-inconstitucionalidade-itbi/>. Acesso em: 28 mar. 2025.

O inciso I, do parágrafo 2º, do art. 156, da CF/88, por sua vez, estabelece que

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

...

II – transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

...

§ 2º O imposto previsto no inciso II:

*I – não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de **fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica**, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil; (gn)*

HARADA (2016)⁵ defende que o parágrafo único, do art. 36, do CTN não foi recepcionado pela atual Constituição.

⁵ HARADA Kiyoshi. ITBI e desincorporação resultante de redução de capital. Harada Advogados. Disponível em: <https://haradaadvogados.com.br/itbi-e-desincorporacao-resultante-de-reducao-de-capital/> . Acesso em: 28 mar. 2025.

*Como é sabido, a lei complementar é competente apenas para regular a imunidade prevista na CF, não podendo ampliá-la nem restringi-la. Em sua interpretação literal, **a regra do parágrafo único do art. 36 do CTN não tem apoio no texto constitucional**.g.n)*

Entretanto, aquele parágrafo único não deve ser interpretado isoladamente, porém de forma conjugada com o inciso I do § 2º do art. 156 da CF, que contempla a hipótese de extinção da pessoa jurídica que o CTN não prevê:

...

Ora, desincorporação de bens dados em conferência mediante redução de capital configura dissolução parcial da pessoa jurídica.

Portanto, o texto do parágrafo único do art. 36 do CTN acha-se recepcionado pelo inciso I do § 2º do art. 156 da CF.

Não há dúvida que o CTN, como um todo, foi recepcionado pela atual Constituição. Entretanto, da mesma forma que o artigo sobre a inconstitucionalidade defendia a não recepção dos artigos 35 e 37, do CTN. Pelos mesmos motivos expendidos naquele artigo, defende-se que o art. 37, não foi recepcionado.

A Constituição é expressa com relação à hipótese de exclusão da não incidência relativa à **extinção da pessoa jurídica**. E o fato sobre análise, diz respeito à **desincorporação do imóvel com redução de capital**, continuando a pessoa jurídica com o capital reduzido da importância relativa ao imóvel desincorporado. Em outras palavras, a

empresa não foi extinta, houve uma redução do valor de seu capital social.

O CTN, por sua vez, dispõe que o imposto não incide se a transmissão da pessoa jurídica ocorrer ao sócio alienante que integralizou o imóvel, salvo se a pessoa jurídica adquirente tiver a atividade preponderante de transações imobiliárias, descritas no art. 37, do aludido diploma legal.

Para HARADA⁶, quem não tem atividade preponderante é o sócio:

Por fim, o adquirente, no caso, o sócio que se retira da sociedade recebendo em pagamento de suas cotas o imóvel com que integralizou o capital subscrito, não deve ter como atividade preponderante a compra e venda de bens imóveis ou de direitos reais sobre imóveis, nem locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil.

Uma simples análise comparativa permite identificar que a nova Carta Magna escolheu **não fazer esta restrição**. Apenas condiciona à análise da preponderância de transações imobiliárias os casos de extinção da pessoa jurídica e não à redução de capital.

⁶ HARADA Kiyoshi. ITBI e Desincorporação Resultante de Redução de Capital. Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/itbi-e-desincorporacao-resultante-de-reducao-de-capital/701835582>. Acesso em: 28 mar. 2025.

Não pode uma lei com hierarquia inferior (infraconstitucional) impor restrições inexistentes na norma constitucional.

Em suma, o título hábil para a integralização do imóvel para empresas mercantis será o contrato social. Enquanto para empresas simples, será a escritura pública, para imóveis com valor superior a 30 (trinta) salários mínimos. Abaixo deste valor, poderá ser por instrumento particular.

Para a desincorporação, o instrumento adequado, seja qual for o tipo de empresa, será a escritura pública de desincorporação, em razão da inexistência de previsão legal na LRP.

A cobrança do ITBI é inconstitucional, em razão das leis municipais afrontarem o disposto na Constituição e que os fundamentos legais utilizados pelos municípios, localizados no CTN, não foram recepcionados pela nova Carta.

Do valor da desincorporação

Por qual valor o bem deve ser desincorporado e para qual pessoa física este bem deve ser desincorporado?

Em primeiro lugar, para que seja possível a não incidência do ITBI na desincorporação – inobstante a tese sustentada da não recepção do art. 37, do CTN, e consequentemente da inconstitucionalidade das leis municipais editadas com fundamento neste artigo – o imóvel deverá retornar ao sócio que o integralizou, conforme prescreve o § único, do art. 36, do CTN, como podemos observar:

O imposto não incide sobre a transmissão aos mesmos alienantes, dos bens e direitos adquiridos na forma do inciso

I dêste artigo, em decorrência da sua desincorporação do patrimônio da pessoa jurídica a que foram conferidos.

Em segundo lugar, qual o valor a ser utilizado nesta desincorporação?

Não se trata aqui da liquidação da cota de determinada pessoa, com o pagamento através do imóvel. Neste sentido, não se aplica o art. 1.031, do CC, o qual prescreve que a cota será liquidada pelo valor patrimonial, verificado em balanço especialmente levantado.

Trata-se aqui da redução de capital, com a desincorporação de um imóvel. Neste diapasão, o art. 22, da lei 9.249/65 dispõe que o bem desincorporado poderá ser avaliado pelo valor da integralização ou pelo valor de mercado.

Caso a desincorporação seja realizada pelo valor de mercado, a diferença positiva entre este valor e o valor integralizado caracterizará ganho de capital, sujeitando ao pagamento do Imposto de Renda sobre o Ganho de Capital (IRGCap).

Em suma, o documento hábil para a integralização de imóveis de empresas mercantis, registradas nas Juntas Comerciais deve ser o contrato social. Enquanto para as empresas simples, registradas no RCPJ, deve ser a escritura pública.

Para a desincorporação, o documento hábil deverá ser, em qualquer caso, a escritura pública.

Com relação à cobrança do ITBI na desincorporação do imóvel, defende-se a imunidade tributária, seja porque a Constituição se refere à extinção da pessoa jurídica e o objeto em tela é a redução do capital, com a continuidade da empresa. Seja porque, defende-se que o art. 37, do CTN não foi recepcionado,

sendo a sua referência ao parágrafo único, do art. 36, do mesmo diploma legal prejudicado.

Por fim, com relação ao valor da desincorporação, este poderá ser pelo valor da integralização, sem a ocorrência do fato gerador do IRGCap; ou pelo valor do mercado, sujeitando-se ao citado imposto.

O veneno sendo ministrado como remédio – A insana saga do setor de infraestrutura para sobreviver no país

José Américo Azevedo

Este espaço da prestigiosa plataforma está disponibilizado para falar sobre Direito e Economia. Dentro deste contexto, o desenvolvimento econômico e a pauta legislativa se inserem perfeitamente.

Pois bem, falemos sobre infraestrutura, propostas legislativas e o necessário crescimento que há décadas, talvez séculos, promete que o Brasil esteja fadado a ser o “país do futuro”.

Um futuro que nunca chega e que diversas gerações vêm e vão, sem que a prometida e alvissareira expectativa se cumpra!

Não obstante os inúmeros desacertos políticos e governamentais, encontramos, ainda, excrescências, sob forma de projetos de lei, apresentados pelos legítimos representantes do povo brasileiro, que enterram qualquer possibilidade de se criar uma agenda positiva para pavimentar o caminho para esse tão sonhado – e tão distante – projeto de futuro.

Transvazada esta digressão, encaminhemos para o tema que ora nos é apresentado!

Em 20.12.2023, ilustríssimo deputado (em minúsculas) Pedro Uczai, do PT de Santa Catarina, apresentou o projeto de lei nº 6.130/23, que “[d]ispõe sobre a suspensão da licença de empresas que atuam no setor de construção civil, em caso de descumprimento de execuções judiciais e risco flagrante de falta de saúde financeira”.

Lendo a biografia do nobilíssimo deputado (em minúsculas), vê-se que sua profissão é de professor universitário, graduado em Estudos Sociais, Filosofia e Teologia e Mestre em História do Brasil, além, evidentemente, de político profissional. Como deputado federal, votou contra a admissibilidade do pedido de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Já durante o Governo Michel Temer, votou a contra a PEC do Teto dos Gastos Públicos. Em abril de 2017 foi contrário à Reforma Trabalhista. Em agosto de 2017 votou a favor do processo em que se pedia abertura de investigação do presidente Michel Temer¹

Percebe-se o viés ideológico oblíquo do cidadão, além da total falta de familiaridade com o setor da infraestrutura. Mas deixemos o sublimíssimo parlamentar (em minúsculas) de lado, para discutirmos o que realmente importa para o país.

O SINICON – Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada, estima que o estoque de capital em infraestrutura (ou seja, o valor total da infraestrutura existente) em comparação com o Produto Interno Bruto (PIB) está em 35,5% no país. No entanto, Entre 2022 e 2024, o investimento ao ano ficou abaixo de 1,9% do PIB²

¹ <https://pedrouczai.com.br/biografia/>
https://pt.wikipedia.org/wiki/Pedro_Uczai. Consultados em 05.05.2025

² <https://www.sinicon.org.br/blog/?falta-de-investimento-deixa-infraestrutura-brasileira-em-estado-critico#:~:text=A%20pesquisa%20mostra%20que%20o,35%2C5%25%20no%20Pa%C3%ADs>. Consultado em 05.05.2025

Há que se pensar e, evidentemente, avaliar que essa desproporção gera impactos absolutamente deletérios para a economia brasileira, uma vez que nossa economia está profundamente lastreada em exportação de *comodities* que dependem, essencialmente, de logística e infraestrutura de transportes, necessitando da ampliação de investimentos em todos os modais, quais sejam, rodoviário, ferroviário, hidroviário, portuário e aeroviário.

No que diz respeito ao aspecto social que, ao que parece, foi o foco da proposta do autor do projeto, a mesma situação se apresenta. O Estado não cumpre as regras estabelecidas em contrato, atrasando pagamentos, não conseguindo resolver, dentre outras, as questões de licenças ambientais ou de desapropriações, de sua absoluta responsabilidade, fazendo com que o setor privado tenha que financiar o Governo, colocando o trabalho antecipadamente, à espera de um recebimento que não sabe se vai chegar. Basta dizer que o orçamento federal para 2025 somente foi aprovado no final do mês de março deste ano (quando deveria estar sancionado desde o ano passado), e ainda não disponibilizado operacionalmente, gerando total instabilidade para todos aqueles que prestam serviços ao Governo.

Contextualizado este panorama, podemos voltar ao nosso malfadado projeto de lei. O artigo 2º estabelece que:

Fica estabelecida a suspensão da licença de funcionamento de empresas, empresas de pequeno porte (EPPs), microempresas (MEs) e Microempreendedores Individuais (MEIs) que atuam no setor de construção civil, quando houver o descumprimento de execuções judiciais e for constatado o risco flagrante de falta de saúde financeira para atuação no referido setor.

O projeto, como fica claro, tem como objetivo asfixiar exatamente as empresas que precisam do auxílio do Governo. São empresas que possuem poucos funcionários, que sustentam suas famílias e, portanto, dependem delas, e que geram milhões e milhões de empregos neste país.

É como um “*nó de gólgota*” para os pequenos empreendedores brasileiros que, buscando prosperar e trazer desenvolvimento, serão crucificados pelos soldados, se não romanos, pelo menos legislativos, aqui nessas terras do Ocidente.

Um dos requisitos para a suspensão da licença está definido como a apresentação de “*risco flagrante de falta de saúde financeira para atuação no referido setor*” e, de forma totalmente subjetiva específica o tal “*risco flagrante*” como “*a situação em que a empresa de que trata esta Lei apresente indícios concretos de insolvência, tais como a falta de capacidade de pagamento de obrigações, acúmulo de dívidas em execução e demais elementos que demonstrem a inviabilidade financeira*”.

Ora, na maioria das vezes, a falta de capacidade de pagamento de obrigações e o acúmulo de dívidas em execução, além dos (como definir?) demais elementos que demonstrem a inviabilidade financeira, são decorrentes exatamente da inadimplência estatal em relação aos contratos firmados entre privados e a Administração Pública, resultante de imensos atrasos nos pagamentos das prestações de serviço. Ou seja, o causador do dano é exatamente o algoz que irá dizimar o empreendedor.

O art. 8º do PL, consuma o arremesso da pá de cal nas empresas quando estabelece que “[d]urante a suspensão da licença, a empresa não poderá realizar novos serviços, obras ou prestações contratadas”. É dizer, caso receba essa penalização, a empresa deve providenciar um plano de contingências para o definitivo encerramento de suas atividades.

É o mesmo que dizer a um doente que chega a um hospital que não vai ser ministrado qualquer medicamento, uma vez que corre algum risco de morrer. O remédio seria exatamente o auxílio governamental para arrancar a empresa da situação espinhosa que está atravessando, proporcionando recursos – e serviços – para que ela possa sobreviver e voltar de forma saudável ao mercado.

Em que pese a intenção do Projeto, já existem instrumentos eficazes para lidar com a inadimplência e insolvência empresarial, como a Lei de Falências, a Lei de Execução Fiscal e o Código de Processo Civil. Não há, portanto, necessidade de penalizar, ainda mais, um setor que, historicamente, é o primeiro a sofrer os efeitos de qualquer recessão econômica, mas, no entanto, é o primeiro a mostrar vitalidade quando existe uma recuperação da economia, ajudando, de forma extremamente direta, o restabelecimento da estabilidade do país.

Em sua justificação, o autor do Projeto afirma:

Embora as vigentes regras de direito e processo civil e de defesa do consumidor contenham mecanismos judiciais e sanções administrativas para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelos fornecedores no âmbito dos negócios jurídicos celebrados no mercado de consumo, um setor, em especial, parece seguir à margem dessa regulação.

Trata-se do segmento de construção civil, ambiente em que a reiterada desobediência aos princípios essenciais do pacta sunt servanda (obrigatoriedade dos contratos), da efetiva reparação dos danos causados ao consumidor e da efetividade da prestação jurisdicional demonstram a necessidade de concepção de novos remédios jurídicos, mais rigorosos, para garantir a proteção dos interesses dos consumidores.

Com a devida vênia, não poderia estar um representante do povo mais equivocados e tendenciosos. O setor de infraestrutura, considerando a construção civil e a infraestrutura pesada é, com certeza, um dos que mais sofrem com fiscalizações, perseguição por órgãos de controle internos e externos, além de medidas judiciais que penalizam constantemente o segmento.

É digno de pena para o país que um Projeto como esse caminhe pelo Parlamento, de maneira irresponsável e desarrazoada. Somente o bom senso dos deputados e senadores poderá corrigir esta absurda distorção que está sendo, inconsequentemente, proposta.

Só com respeito e proteção a um setor tão relevante para o desenvolvimento do país é que poderemos, voltando ao início para encerrar, esperar que o Brasil chegue à efetiva condição de “*país do futuro*”.

As Emendas ao PL das Eólicas Offshore e a Ameaça à Modernização do Setor Elétrico Brasileiro

Katia Rocha

Essa semana o Congresso derrubou alguns vetos presidenciais a diversas emendas do PL das eólicas offshore, em especial relativos à prorrogação dos contratos do Proinfa e contratação compulsória de pequenas centrais hidrelétricas. Mais vetos ainda podem ser derrubados. As emendas vetadas eram estranhas ao objeto e ao propósito do próprio PL, além de não prioritárias do ponto de vista de política pública, social ou planejamento setorial.

Pior, os custos estimados dessas emendas, cerca R\$ 200 Bilhões até 2050 ou R\$ 8 Bilhões por ano até 2050, equivalem praticamente a soma do programa de universalização e tarifa social, que em 2024 totalizaram R\$ 1,5 Bilhões e R\$ 6,5 Bilhões respectivamente¹. Estima-se um aumento na tarifa do consumidor em mais de 3% (ABRADEE).

Nesse sentindo, cabe mencionar que diversos estudos já há tempos apontam o alto comprometimento de renda familiar com energia elétrica do país, que ultrapassa o nível de diversos países desenvolvidos, uma dicotomia em sendo o 3º país com maior capacidade instalada de renovável, atrás apenas da China e dos Estados Unidos².

¹ Ver Subsidiometro.

² Ver EPE (2024).

Segundo estudo da IEA (2023), o Brasil apresenta um dos maiores comprometimentos da renda familiar (6,8%) com gastos de energia elétrica entre diversas economias, superiores inclusive aos das principais economias globais (Itália 7,2%; Espanha 6,5%; Alemanha 5,5%; Reino Unido 4,8%; França 4,7%). Situa-se, portanto, em estado de Pobreza Energética, ou seja, quando os gastos totais com energia (elétrica + gás, etc.) ultrapassam 6% da renda³. Vale lembrar que segundo dados da POF/IBGE os 10% de menor renda no Brasil, gastam mais que 8% da renda com energia.

Entre as causas dessa dicotomia estão justamente os altos encargos de políticas públicas de subsídios do setor ao longo dos anos, já não mais necessárias ou prioritárias, como os subsídios às fontes incentivadas, MMGD, carvão mineral e outras com caráter regressivos, discriminatórios, não transparentes, cruzados e não isonômicos, custeadas, principalmente, pelos consumidores cativos.

As melhores práticas internacionais (OCDE⁴), já recomendam que o Estado ao conceder um subsídio, deveria apresentar à sociedade um estudo do tipo “Avaliação de Impacto Regulatório” demonstrando a importância da intervenção, seus custos, os efeitos distributivos (quem ganha e quem perde) e a inexistência de alternativa menos onerosa; além de avaliações periódicas da efetividade da referida política.

Segundo essas diretrizes, a avaliação das políticas de subsídios deve estar centrada em 5 áreas: i) aumento da

³ Desse total, a energia elétrica normalmente representa cerca de 4% da renda, sendo os outros 2% relativos ao gás e combustíveis térmicos. Ver Rocky Mountain Institute (RMI) ou Observatório Nacional da Pobreza Energética

⁴ OCDE

transparência; ii) atendimento do objetivo ao menor custo; iii) limitação da duração do programa; iv) fortalecimento do controle e recuperação de custos; e v) seleção de um enfoque programático.

A própria OCDE⁵ reconhece a cultura dos subsídios como um desafio para reformas estruturais diversas e para sua revisão. Entre os obstáculos já mapeados encontram-se: i) força dos grupos de interesse e o comportamento rent seeking; ii) mitos e medos de mudança; iii) ausência de debate político; iv) falta de transparência; v) restrições legais; e vi) crescimento da cultura de que o subsídio é um direito.

Nesse aspecto, cabe lembrar o trabalho institucional realizado por diversas Carreiras de Estado. Em 2019, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) órgão vinculado ao Ministério de Planejamento e Orçamento, que juntamente com CGU, IPEA, entre outros, já havia analisado diversas rubricas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) recomendando, após análise criteriosa e analítica, a extinção/reavaliação de diversas políticas de subsídios.

Juntamente com o TCU, em seu Acórdão TCU 2877/2019, as instituições já em 2019, recomendavam uma melhor estruturação de um modelo de governança que possibilite o completo acompanhamento de todas as políticas subsidiadas pela CDE, considerando inclusive o caráter transversal das políticas, com monitoramento e a avaliação dos impactos decorrentes de alterações na CDE tanto sob a ótica das fontes dos recursos quanto de sua aplicação. A recomendação permanece mais que atual com a ingerência cada vez maior do Legislativo nas decisões de planejamento setorial energético.

⁵ OCDE

Finalmente, cabe ressaltar que a derrubada dos vetos ameaça a recente iniciativa do governo em direção à modernização do setor e liberalização de mercado – MP 1300/2025, com seus três pilares fundamentais: i) abertura de mercado e incentivo à concorrência; ii) ampliação da tarifa social e descontos progressivos, e iii) reequilíbrio setorial com racionalização de encargos e subsídios.

A ampliação da tarifa social visa uma melhor definição dos consumidores vulneráveis, e, segue as recomendações das melhores práticas internacionais cujo foco é garantir acesso à energia, evitar cortes em momentos críticos e combater a pobreza energética (tema prioritário dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ODS 7 da ONU). O custo dessa política, estimado em cerca R\$ 4,5 Bilhões ano, é praticamente a metade dos custos estimados com a derrubada de vetos, R\$ 8 Bilhões ano.

Dessa forma as emendas ao PL das eólicas offshore, não prioritárias do ponto de vista de política pública ou política social, mantidas pelo Legislativo, tendem a aumentar perigosamente a tarifa de energia elétrica e desestabilizar ainda mais o setor, já bastante desafiador, com inúmeras distorções principalmente via subsídios cruzados, não transparentes, regressivos e discriminatórios.

Impactam não somente os consumidores, mas igualmente toda cadeia econômica (indústrias e pequenos comércios) e a respectiva competitividade do país. Tais iniciativas vão na contramão de uma agenda positiva que deveria estimular segurança no atendimento à demanda, modicidade tarifária, competição e governança no setor elétrico. Uma ameaça à modernização do setor.

Investimentos em risco: o ciclo vicioso da política fiscal brasileira – contingenciar em vez de reformar

Katia Rocha

Recentemente, o governo federal publicou Decreto que bloqueia R\$ 31,3 Bilhões no Orçamento de 2025 para atender às regras estabelecidas pelo novo arcabouço fiscal. O corte impacta diversos Ministérios e ameaça diversos programas, como o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e outros investimentos públicos. O contingenciamento pode ainda ser insuficiente em vista da reversão do Decreto que majorava o IOF com estimativa de arrecadação da receita adicional de R\$ 20,5 bilhões.

Mais uma vez, sacrifica-se o espaço orçamentário de investimentos em nome da urgência fiscal. Evita-se o enfrentamento direto das causas estruturais do desequilíbrio e recorre-se a soluções paliativas de contingenciamentos diversos.

O contingenciamento tornou-se o instrumento recorrente e informal da política fiscal brasileira. Diante da rigidez de gastos obrigatórios e da resistência política a reformas estruturais, o governo corta, invariavelmente, despesas discricionárias — as únicas sob seu controle imediato, impactando, em especial, investimentos em infraestrutura. Um erro recorrente, uma vez que o ajuste deveria se concentrar em preservar os investimentos, essenciais para estimular o crescimento de médio e longo prazo e para uma consolidação fiscal bem-sucedida e sustentável, em especial, nas economias em desenvolvimento como o Brasil.

É consenso que a infraestrutura deficiente, seja em capital físico ou qualidade de serviços, representa um dos principais

entaves a produtividade e ao desenvolvimento no Brasil. Para que os países em desenvolvimento alcancem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e impulsionem o crescimento econômico, estima-se que seriam necessários investimentos em infraestrutura equivalentes a 4,5% do PIB ao ano¹. No Brasil, entretanto, os investimentos em infraestrutura, somando as fontes públicas e privadas, mal superam 2% do PIB aa, gerando uma lacuna anual de cerca de 2,5% PIB aa².

Vale lembrar que instrumentos como concessões e parcerias público-privadas também permanecem limitados na ausência de uma âncora fiscal crível e de uma governança eficiente do gasto, com sucessivos contingenciamentos. Trata-se de um ciclo vicioso (ao contrário de virtuoso) que compromete a capacidade de planejamento e entrega de infraestrutura de qualidade, desestimulando, inclusive, a participação do setor privado (efeito *crowding in*).

Essa conduta fiscal mina a credibilidade da política fiscal e enfraquece o planejamento de longo prazo. Contingenciar em vez de reformar, prática reativa e pouco transparente, vai na contramão das principais recomendações internacionais para o Brasil.

Segundo o FMI, em seu relatório mais recente de 2024 sobre o Brasil (Article IV Consultation – IMF Country Report), é necessário um “esforço fiscal sustentado e ambicioso, que abra espaço para investimentos prioritários”.

A OCDE, no Economic Survey Brazil 2023, vai na mesma direção: alerta que o país precisa de reformas estruturais de forma

¹ Ver Rozenberg, Julie; Fay, Marianne. *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet*. World Bank Group.

² Ver Livro Azul da Infraestrutura – ABDIB 2024.

a “garantir a sustentabilidade fiscal enquanto cria espaço para investimentos sociais e em infraestrutura”.

Ambas as instituições reforçam a urgência de reformas estruturais (tributária consumo, tributária renda, administrativa, revisão de subsídios e gastos tributários, eficiência dos gastos públicos, integração entre planejamento e execução orçamentária, abertura comercial e integração global) para romper com o padrão de contingenciamento.

As recomendações enfatizam a revisão de subsídios ineficientes, e a adoção de um orçamento de médio prazo que aumente a previsibilidade fiscal. Destacam ainda a importância da definição de marcos anuais e de um cronograma para o plano de infraestrutura de longo prazo, a fim de facilitar o monitoramento, o controle e a responsabilização, além da necessidade de reduzir a rigidez e a indexação excessiva do orçamento. Finalmente, recomendam a necessidade de maior eficiência alocativa dos gastos públicos — priorizando o “gastar bem” em vez do “gastar muito” como bem lembra o FMI em seu livro ‘Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment’. Estima-se que a governança aumente a eficiência do investimento público entre 32% e 42% nas economias emergentes. Ou seja, cresce-se mais gastando-se menos.

As recomendações acima se alinham às análises recentes da Instituição Fiscal Independente (IFI) em seu Relatório de Acompanhamento Fiscal (Maio 2025):

- i. Revisão de gastos obrigatórios e subsídios ineficientes, reavaliar vinculações e indexações automáticas que comprimem o orçamento discricionário, reduzir subsídios regressivos e com baixa efetividade;

- ii. Aprimoramento da governança do gasto, fortalecer mecanismos de avaliação de políticas públicas (*spending review*), priorizar o “gastar bem” em vez do “gastar mais”;
- iii. Implementação de orçamento de médio prazo, estabelecer metas e projeções fiscais plurianuais vinculadas ao planejamento de longo prazo; e
- iv. Transparência e previsibilidade, evitar mudanças frequentes nas regras fiscais e ampliar a clareza nas projeções e nos riscos fiscais explícitos e implícitos.

Contingenciar pode ser necessário, mas jamais pode ser a regra de condução da política fiscal. O Brasil precisa sair do ciclo vicioso em que não se ajusta por escolha, mas contingência por exaustão. Sem reformas, seguiremos sacrificando o futuro para estancar o presente. E nenhum país em desenvolvimento cresce cortando investimentos, essencial para o desenvolvimento econômico e social.

Políticas Públicas de Incentivo ao Hidrogênio de Baixo Carbono – A Regulação do Rehidro e PHBC

Katia Rocha e Nelson Siffert

Em 13/03/2025, ocorreu em Brasília/DF, o Workshop “*Diretrizes Principais da Regulamentação do Hidrogênio de Baixo Carbono pós Leis no 14.948 e 14.990*”. Estiveram presentes representantes do Ministério de Minas e Energia; Casa Civil; Ministério da Fazenda; MDIC; ANP, entre outros.

No evento, foi apresentado a devolutiva para o setor, face às 1.436 contribuições presentes na Tomada de Subsídios aberta pelo Ministério da Fazenda – MF, relativa à regulação do Rehidro[1] e do PHBC[2]. Foram ressaltados os avanços obtidos nos últimos meses, em especial com a promulgação das Leis 14.948 e 14.990, de 2024, relativas ao Marco Legal do Hidrogênio de Baixo Carbono e ao Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (PHBC). Entre os próximos passos a serem realizados, destacou-se a publicação do decreto que visa regular as mencionadas leis, fase esta essencial para a efetividade da política pública.

Desde a criação do PNH₂, em 2022, foi destacado entre as realizações, além das leis relativas à regulação do setor, a criação do Sistema Brasileiro de Certificação do Hidrogênio de Baixo Carbono (SBCH₂), instituído pelo Marco Legal de Hidrogênio de Baixo Carbono, que define o H₂BC como toda molécula de H₂ cujas emissões sejam menores que 7 kg de CO₂eq/kg de H₂BC.

Mostrou-se também que o Plano Trienal (2023/2025), com as respectivas 65 ações propostas, apresenta uma estratégia clara para o Brasil na nascente indústria do hidrogênio de baixo carbono (H₂BC), com marcos temporais bem definidos.

Para o período 2025/2026 o objetivo é dar início a implantação de projetos-piloto ou demonstração, em diferentes regiões do Brasil. Para o ano de 2030, busca-se alcançar uma posição de destaque no mercado internacional em termos de competitividade na produção de H2BC, com projetos de maior escala, operando de forma comercial. Para o ano de 2035, almeja-se um quadro onde esteja consolidado hubs de H2BC em determinadas regiões do país, com maior vocação competitiva no adensamento das cadeias de valor e capacidade exportadora.

São elencadas três prioridades na agenda do H2BC:

- i. consolidar o marco legal e regulatório, garantido os avanços obtidos nos últimos meses, estabelecendo, no decreto a ser publicado, as diretrizes que irão reger os incentivos proporcionados pelo Rehidro e PHBC;
- ii. promover investimentos em PD&I, com foco na redução dos custos de produção do H2BC, de modo a mobilizar os centros de pesquisa e capacitação de recursos humanos (deste 2020 os investimentos nesta área cresceram sete vezes);
- iii. ampliar as fontes de financiamento, atraindo recursos concessionais internacionais, a exemplo do Fundo Clima. Há também uma oportunidade de captação de recursos, no montante de US\$ 250 milhões, relativo a chamada de projetos de descarbonização em segmentos industriais, onde o governo brasileiro busca se qualificar. A Plataforma BIP, gerenciada pelo BNDES, é outra iniciativa neste sentido, elencando um portfólio de projetos em desenvolvimento.

Em relação aos pedidos de conexão à rede básica de transmissão relativo aos projetos de hidrogênio eletrolítico, decorrentes de iniciativas de projetos e H2BC, observou-se um crescimento acentuado das demandas nos últimos anos, chegando a um montante de 50 GW. Deste total, selecionou-se um subconjunto de 4 GW a fim de se promover estudos relativos aos investimentos necessários, assim como sua geolocalização, com previsão de conclusão dos estudos até o final do ano pela EPE.

Ainda que não tenha sido apresentada a minuta do decreto em elaboração sobre o Rehidro e PHBC, nem tampouco uma lista das suas principais diretrizes, é possível inferir que alguns aspectos já estão definidos. Entre eles destaca-se:

- i. Está claro que, visando atender aos preceitos da Lei 14.990, serão adotados leilões como mecanismo competitivo na concessão dos créditos fiscais, que somam o montante de R\$ 18,3 bilhões, a serem concedidos no período entre 2028/2032. Provavelmente, serão leilões do tipo A-3 ou A-4, com um intervalo temporal plurianual até o início da produção, por parte dos projetos apoiados, e início da comercialização do H2BC. Não será tampouco um único leilão para concessão de toda a subvenção prevista no PHBC. É mais provável uma série de leilões, cujas diretrizes principais estarão definidas e customizadas no edital de cada leilão. O decreto, a ser em breve publicado, tende a ser mais geral, abrindo possibilidade para que, por meio dos editais, o foco de cada leilão venha sofrer ajustes ao longo do tempo. Por exemplo, no primeiro leilão, pode-se ter como foco a comercialização do H2BC de projetos voltados para segmentos industriais do mercado interno. Em um segundo momento, direcionar o apoio para projetos de maior escala, direcionados para mercados externos;

- ii. Os projetos que visam exportações de H2BC poderão, uma vez localizados em ZPE's, acumular os incentivos previstos para estas áreas, com os incentivos proporcionados pelo Rehidro e pelo PHBC. Inclusive os projetos que vierem a ser apoiados pelo PD&I da Aneel poderão acumular incentivos;
- iii. Os segmentos industriais que se destacam, em um primeiro momento, são a cadeia de valor da siderurgia, refino, fertilizantes, cimento, químico e transporte pesado

Por fim, cabe destacar que a estratégia brasileira na nascente indústria do hidrogênio de baixo carbono, nas palavras do Secretário do MME, é dual, isto é, vale-se tanto das oportunidades proporcionadas pela neoindustrialização, como do potencial do mercado interno e seu adensamento industrial. Iniciativas autóctones, que trazem uma visão endógena, com base nos recursos internos, poderão atuar como alavancas para ganhar escala, adensar a cadeia de valor, permitindo maior competitividade no mercado externo. Não existe antagonismos entre o foco no mercado interno e externo, ao contrário, são vetores complementares e sinérgicos. A abertura para diferentes rotas tecnológicas, amplia as possibilidades de protagonismo de um maior número de stakeholders, inclusive na dimensão regional.

Os sinais para a nascente indústria do H2BC, no Brasil, são promissores: foi reafirmado, por mais de uma vez, que os compromissos com a agenda do H2BC não estão à mercê das intempéries da geopolítica internacional. Ao contrário, é o momento de o Brasil galgar vantagens competitivas, despontando à médio prazo como um país ainda mais relevante e líder mundial em energias renováveis, dispondo de produtos industriais em diversos segmentos como siderurgia, fertilizantes e mineração, com baixas emissões de GEE.

Mas, conforme lembrado no evento por especialistas da Agência Internacional de Energia (IEA), as três maiores prioridades na economia do H2BC são: i) demanda; ii) demanda e iii) demanda. Não se afastar desta preocupação, promover mecanismos competitivos, com alta transparência, evitar que agentes venham capturar privilégios e gerar barreiras, como no caso das conexões, são diretrizes importantes que favorecem o ambiente de negócios e a maturação dos projetos, atraindo investidores e financiadores.

Uma preocupação, todavia, permanece: foi mencionado que apenas por alteração na Lei seria possível estender o prazo de utilização dos incentivos previstos pelo o PHBC para além do período 2028/2032. A restrição apresentada na Lei 14.990, não quanto o montante de recursos de créditos fiscais, que são bastante expressivos, nem quanto ao seu prazo de concessão, entre 2028/2032, mas quanto à sua utilização financeira em apenas cinco anos, poderá restringir o período de incentivo para os contratos e compra e venda de H2BC.

Melhor seria se o uso do crédito fiscal pudesse se dar por um prazo mais longo, por exemplo, 2028/2038, sem aumentar o montante da subvenção. Neste caso haveria, maior incentivo para estabelecer contratos de longo prazo de H2BC, viabilizando que os projetos fossem estruturados financeiramente com base na modelagem do tipo *project finance*. É preciso estruturar projetos com fluxo de caixa estáveis e previsíveis, gerando recebíveis de longo prazo.

Os dois instrumentos regulatórios apresentados no Webinar, o PHBC e Rehidro, com foco no custo de capital dos projetos, reduzindo o Capex, aliando ao PHBC, com expressivos incentivos para reduzir o Opex dos projetos, abrem perspectivas da agenda do H2BC apresentar avanços expressivos nos próximos anos. Representam um norte estratégico bem definido.

Em que pese a conjuntura internacional apresentar um quadro de desafios à agenda de descarbonização, os formuladores da política pública no Brasil, ao contrário, corretamente, entendem o cenário atual como oportunidade para se reafirmar os compromissos brasileiros com redução do GEE e combate às mudanças climáticas, potencializando desenvolvimento econômico, acordos de cooperação e toda uma cadeia de valor para uma nova industrialização. O representante do MF não deixou dúvidas quanto a esta diretriz. É alvissareiro constatar que o Brasil tenha encontrado seu caminho, em termos de regulação e incentivos das políticas públicas, na nascente indústria do H2BC.

Os caminhos estratégicos do Banco Central do Brasil (BCB) no horizonte 2026-2029: o que esperar da nova agenda regulatória e concorrencial

Leandro Oliveira Leite

O Banco Central do Brasil (BCB) iniciou oficialmente a construção de seu Planejamento Estratégico Institucional para o ciclo 2026-2029, em um momento em que o sistema financeiro global enfrenta mudanças aceleradas impulsionadas por tecnologias disruptivas, mudanças climáticas e a crescente demanda por regulação adaptativa. Esse novo ciclo é precedido por conquistas relevantes do BCB nos últimos anos, como o Pix, o Open Finance, o sandbox regulatório e os avanços na regulação prudencial. Agora, o desafio é desenhar uma nova agenda estratégica que mantenha o protagonismo da instituição no cenário internacional, sem perder de vista a estabilidade monetária, a inclusão financeira e a competitividade de mercado.

O processo de planejamento estratégico do BCB é conduzido com ampla participação interna. A Secretaria Executiva de Governança Institucional (Segov) lidera a fase diagnóstica com entrevistas, oficinas e aplicação de pesquisas com servidores. O objetivo é identificar os principais desafios que o Banco enfrentará nos próximos anos e, a partir disso, propor orientações estratégicas consistentes com sua missão institucional. O processo contempla três fases: diagnóstico (até julho de 2025), formulação de diretrizes (até novembro de 2025) e desdobramento em ações e indicadores (conclusão até junho de 2026).

A formulação desse novo ciclo tem como pano de fundo o acúmulo técnico da instituição e o aprendizado institucional obtido em iniciativas passadas. Segundo o Secretário-Executivo do BCB,

Rogério Lucca, o engajamento dos servidores é central para que as diretrizes reflitam uma visão coesa e realista sobre o futuro do BC. O envolvimento transversal das unidades do Banco e a escuta ativa da liderança têm possibilitado a identificação de prioridades como resiliência institucional, adaptação tecnológica, estabilidade financeira e fortalecimento do papel do BC como regulador da concorrência.

A partir desse processo participativo, temas centrais para a agenda regulatória e concorrencial têm emergido com destaque. Um dos fóruns mais significativos nesse debate foi o 22º Encontro de Multiplicação do Conhecimento, ocorrido em maio de 2025, que integrou a iniciativa “Câmbio de Ideias”¹. O evento reuniu técnicos e especialistas do BCB e de outras instituições para discutir temas emergentes com forte potencial de impacto regulatório.

A Teoria do Transporte Ótimo foi um dos temas mais inovadores discutidos, especialmente por suas aplicações em aprendizado de máquina e na precificação de ativos financeiros. Trata-se de um campo matemático sofisticado que permite reconfigurar modelos tradicionais de avaliação de risco e retorno. O uso dessa teoria para aprimorar algoritmos de inteligência artificial poderá tornar os modelos regulatórios mais eficientes, automatizados e sensíveis a padrões dinâmicos do mercado.

Outro tema de grande relevância foi o estudo sobre choques macroeconômicos e a forma como o mercado os interpreta. A construção de uma política monetária responsiva e bem calibrada depende, em grande parte, da capacidade do BCB de antecipar reações do mercado a eventos externos e internos. Incorporar elementos da teoria das expectativas adaptativas e

¹ Câmbio de Ideias é um evento interno para disseminação de conhecimentos adquiridos em soluções formais de aprendizagem.

utilizar *big data* para captar tendências de comportamento dos agentes pode ampliar a eficácia da política econômica.

A discussão sobre a regulação internacional de pagamentos e transferências aprofundou o debate sobre os desafios de integrar o Brasil a um ecossistema financeiro global interoperável. A crescente digitalização dos fluxos de capitais e a introdução de moedas digitais por bancos centrais (CBDCs) demandam uma regulação coordenada, capaz de garantir segurança jurídica, transparência, proteção ao consumidor e promoção de concorrência em serviços transfronteiriços.

Na dimensão prudencial, a relação entre governança corporativa e perdas com crédito também foi analisada sob uma perspectiva regulatória. O aprimoramento da governança de instituições financeiras permite maior resiliência frente a ciclos de crédito e melhora os processos de *compliance*. O BCB, por meio da supervisão baseada em risco, tem incentivado práticas mais sólidas de governança, que permitam antecipar deteriorações de carteira e reduzir os impactos sistêmicos de crises bancárias.

A pauta de sustentabilidade se consolidou como vetor estrutural da nova agenda estratégica. A análise dos impactos dos subsídios ao setor limpo, por exemplo, insere-se na preocupação do BCB com a transição ecológica e com o desenvolvimento de uma taxonomia verde robusta. O estímulo ao crédito verde e aos investimentos sustentáveis faz parte do compromisso da autoridade monetária com a Agenda BC#, que visa a integrar fatores ambientais, sociais e de governança (ESG) na supervisão e regulação financeira.

Além dos temas técnicos, o BCB também tem enfrentado desafios em relação à concorrência no sistema financeiro. A abertura de mercado promovida pelo *Open Finance*, as discussões sobre interoperabilidade de plataformas e a supervisão de grandes

conglomerados tecnológicos que atuam no setor financeiro (os chamados “*Big Techs*”) exigem do BC instrumentos regulatórios modernos, alinhados às melhores práticas internacionais e sensíveis ao risco de concentração de mercado.

A agenda regulatória, portanto, caminha para uma atuação mais responsiva, centrada na análise de dados em tempo real, em modelos preditivos de supervisão e em mecanismos de resposta rápida a ineficiências concorrenciais. O papel do BC como promotor da concorrência se reforça com o uso de benchmarks internacionais e com a colaboração interinstitucional com entidades como o Cade, a CVM e o Tesouro Nacional.

A integração entre inovação e estabilidade também é vista como um dos principais eixos estratégicos. Iniciativas como o Drex (a moeda digital do BCB), o sistema de liquidação instantânea (Pix), a expansão do *Open Finance* e o avanço da tokenização de ativos têm potencial para mudar a estrutura do mercado financeiro nos próximos anos. O BC tem buscado garantir que essa transição seja segura, interoperável e pautada por princípios de proteção ao consumidor e fomento à concorrência.

No horizonte 2026-2029, espera-se também que o BC avance na agenda de educação financeira, inclusão digital e descentralização de serviços bancários. O fortalecimento do ambiente de inovação exige que as políticas públicas sejam acompanhadas por programas de capacitação e letramento digital, de modo a reduzir as desigualdades no acesso ao sistema financeiro.

Os avanços tecnológicos trazem oportunidades, mas também impõem riscos, como o uso indevido de dados, discriminação algorítmica e ampliação de assimetrias informacionais. Nesse sentido, a governança de dados, a proteção

da privacidade e a supervisão de algoritmos se tornam temas centrais na agenda de supervisão tecnológica do BC.

O uso de inteligência artificial (IA) nos processos de regulação e supervisão tem crescido. O recém-criado Centro de Excelência em Ciência de Dados e IA do BCB visa desenvolver competências internas e diretrizes éticas para o uso seguro dessas tecnologias. A IA poderá ser utilizada para prever anomalias em comportamento financeiro, mapear riscos emergentes e calibrar políticas macroprudenciais.

Outro eixo importante será a internacionalização das políticas monetária e regulatória do Brasil. A presidência brasileira do G20 em 2024 reforçou o papel do BC em fóruns globais, ampliando o diálogo com outros bancos centrais sobre estabilidade macroeconômica, inclusão financeira e riscos climáticos. Essa projeção internacional deve continuar a ser prioridade no próximo ciclo estratégico.

A integração dos objetivos estratégicos com instrumentos regulatórios efetivos exige ainda uma governança institucional robusta. A adoção de métricas de desempenho, indicadores de impacto regulatório e mecanismos de *accountability*² são pilares que permitirão ao BC entregar valor público com maior transparência e eficiência.

A sustentabilidade fiscal e o controle da inflação seguirão sendo objetivos centrais, mas, diante das mudanças estruturais da economia, temas como finanças verdes, regulação da economia de dados e fomento à inovação financeira ganharão relevância na

² A palavra “accountability” vem do inglês e, embora possa ser traduzida como “responsabilidade” ou “prestação de contas”, seu significado vai além. Ela implica um compromisso mais amplo com a transparência, a responsabilização e a gestão dos resultados.

missão institucional do BC. A estabilidade do sistema financeiro agora depende também da sua capacidade de se adaptar às transições tecnológicas e ambientais.

Diante do exposto, os caminhos estratégicos do Banco Central do Brasil para 2026-2029 apontam para uma instituição cada vez mais integrada aos desafios do século XXI. A capacidade de equilibrar estabilidade, concorrência e inovação será decisiva para garantir um sistema financeiro robusto, inclusivo e sustentável, à altura das demandas de uma sociedade em constante transformação.

60 anos da Autoridade Monetária Brasileira

Leandro Oliveira Leite

Em 2025, o Banco Central do Brasil (BCB) completou seis décadas de atuação como autoridade monetária, cambial e regulatória do país. Desde sua fundação, em 1965¹, o BCB tem desempenhado um papel fundamental na estabilidade econômica brasileira, construindo credibilidade e se reinventando ao longo do tempo para acompanhar os avanços tecnológicos e as melhores práticas internacionais.

A celebração dessa trajetória, com a presença de ex-presidentes da autarquia, foi mais do que um momento de reconhecimento institucional – um olhar pelo retrovisor – sendo também uma reafirmação do papel proativo que o BCB tem assumido em nível internacional. A instituição não apenas se alinha com boas práticas globais, como também lidera inovações regulatórias e tecnológicas, com uma postura firme, estratégica e vanguardista.

O Banco consolidou-se como uma das instituições públicas mais inovadoras do Brasil. Um dos pontos mais destacados na cerimônia de seus 60 anos foi justamente a capacidade da autarquia de se manter na fronteira do conhecimento e da tecnologia, contribuindo não só para o progresso interno, mas também influenciando a agenda global de estabilidade e inovação financeira.

¹ O Banco Central do Brasil é uma autarquia federal autônoma integrante do Sistema Financeiro Nacional sem vinculação a Ministério. Foi criado em 31 de dezembro de 1964 pela Lei nº 4 595 e iniciou suas atividades em março de 1965, tendo em vista que a Lei nº 4 595 entrou em vigor 90 dias após sua publicação.

Após a implementação do Plano Real, que representou um divisor de águas no combate à hiperinflação, o Banco Central passou a ser liderado por presidentes que impulsionaram sua modernização institucional e a concorrência no sistema financeiro. Gustavo Loyola, que presidiu o BCB entre 1995 e 1997, teve papel relevante na transição entre os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, reforçando o compromisso com a estabilidade de preços e a política monetária mais previsível, além de contribuir para a consolidação dos pilares do Plano Real. Seu sucessor, Gustavo Franco, além de ser um dos idealizadores do Plano Real, implementou medidas de saneamento do sistema financeiro nacional, como os programas PROER e PROES, fundamentais para enfrentar fragilidades bancárias remanescentes do período inflacionário.

Na sequência, Armínio Fraga (1999–2003) assumiu o comando do BCB em um contexto de forte volatilidade cambial e crise de confiança nos mercados emergentes. Sua gestão foi marcada pela introdução do regime de metas para a inflação, que se tornou um dos principais marcos da política monetária brasileira, e por uma atuação decisiva na estabilização macroeconômica durante um período crítico, com políticas ancoradas em transparência e previsibilidade.

Henrique Meirelles (2003–2011) conduziu o Banco durante um dos mais longos períodos de estabilidade macroeconômica do país, com foco na autonomia operacional da instituição. Sob sua liderança, o BCB ganhou musculatura para atuar de forma independente, contribuindo de forma decisiva para o controle da inflação e a solidez bancária. Durante a crise financeira global de 2008, o Banco Central teve papel central na adoção de medidas que garantiram a resiliência do sistema financeiro brasileiro frente à turbulência internacional.

Ilan Goldfajn (2016–2019) trouxe uma nova agenda institucional com a iniciativa BC+, voltada à inclusão, à competitividade, à transparência e à educação financeira. Sua gestão deu início a importantes projetos de transformação digital no sistema financeiro, como o *Open Banking* e o desenvolvimento do Pix, iniciativas que visavam aumentar a eficiência e a concorrência no setor.

Roberto Campos Neto (2019–2024) deu continuidade e profundidade a essas transformações. Sob sua liderança, o Banco Central acelerou a digitalização dos serviços financeiros com a consolidação do Pix ² e a implementação do *Open Finance*, ampliando a inclusão financeira no país. Outro marco foi a aprovação da lei que conferiu autonomia formal ao Banco Central, blindando a política monetária de influências políticas de curto prazo e fortalecendo a credibilidade institucional.

Essas lideranças, cada uma a seu modo, modernizaram a autoridade monetária brasileira, posicionando o país entre as economias que combinam estabilidade macroeconômica com inovação e competição no mercado financeiro. Em 2024, Gabriel Galípolo assumiu a presidência da instituição com o desafio de, junto ao corpo técnico altamente qualificado do Banco Central, dar continuidade ao processo de modernização, incentivo à concorrência e promoção de inovação financeira.

Durante as comemorações dos 60 anos, foi enfatizado o papel do Banco em adotar referências internacionais como *benchmarks*. Ainda mais relevante, no entanto, foi o reconhecimento de que, diante da ausência de padrões

² Pix: Sistema de pagamentos instantâneos lançado em 2020, que rapidamente se tornou o meio de pagamento mais utilizado no Brasil, superando o uso de dinheiro e cartões. Sua eficiência e gratuidade para pessoas físicas chamaram a atenção de autoridades monetárias de todo o mundo.

consolidados, o Brasil tem assumido a dianteira, oferecendo soluções inovadoras e se tornando referência global. Essa postura rompe com a lógica segundo a qual países em desenvolvimento devem apenas seguir diretrizes externas. Ao contrário, o BCB vem se consolidando como um laboratório vivo de políticas públicas e inovações financeiras com impacto internacional.

Nos discursos transmitidos pelo canal oficial da instituição no YouTube³, destacou-se que o Banco busca constantemente as melhores práticas globais, mas, quando elas não existem, lidera com responsabilidade e visão estratégica. Inovação e regulação, longe de serem antagônicas, são vistas como complementares e essenciais para uma autoridade que busca estabilidade sem abrir mão do futuro. O alinhamento às diretrizes do BIS, do FMI e de outras entidades internacionais permanece como base, mas o protagonismo do BCB em propor soluções inéditas tem chamado atenção de todo o mundo.

Exemplos não faltam. O Pix, sistema de pagamentos instantâneos desenvolvido e gerido pelo Banco Central, tornou-se uma das maiores histórias de sucesso de inovação financeira mundial, algo comparável apenas ao sistema UPI⁴ da Índia. Em poucos anos, o Pix superou o uso de dinheiro e cartões, tornando-se o principal meio de pagamento no país. A revista *The Economist*⁵ destacou seu impacto transformador, especialmente por seu caráter público, gratuito e universal.

³ Sessão vespertina do evento “Parte da nossa história”:
<https://www.youtube.com/live/oVvjWQXrlM>

⁴ O Unified Payments Interface (UPI) é o sistema de pagamento instantâneo da Índia, semelhante ao Pix do Brasil.

⁵ <https://www.economist.com/the-americas/2025/04/03/brazils-government-run-payments-system-has-become-dominant>

Outras iniciativas de vanguarda incluem o LIFT (Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas)⁶, o *Sandbox Regulatório*⁷ – que permite testar inovações em ambientes controlados – e o *Open Finance*⁸, que garante aos consumidores o poder sobre seus dados e estimula uma nova dinâmica de competição entre instituições financeiras.

Mais recentemente, o desenvolvimento do Drex⁹, a versão digital do real, inseriu o Brasil nas discussões globais sobre moedas digitais emitidas por bancos centrais (CBDCs). Com um diferencial importante, o BCB não apenas replica modelos internacionais, mas busca soluções adaptadas à realidade e às necessidades brasileiras, com foco em segurança, eficiência e inclusão.

A autonomia formal conquistada com a Lei Complementar nº 179/2021¹⁰ foi um divisor de águas. Os mandatos fixos e não coincidentes com o do Chefe do Executivo conferem estabilidade institucional, afastando pressões de curto prazo e reforçando a

⁶ LIFT (Laboratório de Inovações Financeiras e Tecnológicas): Espaço colaborativo criado para fomentar o desenvolvimento de soluções financeiras tecnológicas em parceria com o setor privado.

⁷ Sandbox Regulatório: Ambiente controlado de testes que permite a empresas desenvolverem modelos de negócio inovadores, sob supervisão regulatória, com riscos mitigados.

⁸ Open Finance (inicialmente Open Banking): Projeto que amplia o controle do cidadão sobre seus dados bancários, promovendo mais competição, inovação e inclusão financeira.

⁹ Drex: A moeda digital do Banco Central (CBDC), ainda em fase de testes, representa a evolução da política monetária e financeira em um contexto de digitalização crescente da economia.

¹⁰ A Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, define os objetivos do Banco Central do Brasil (BC) e estabelece a sua autonomia. A lei também regula a nomeação e exoneração dos dirigentes do BC.

previsibilidade das decisões de política monetária ¹¹. Essa autonomia fortalece a ancoragem das expectativas de inflação e contribui para a redução das taxas de juros estruturais no médio e longo prazo.

Importante frisar que autonomia não significa isolamento. Pelo contrário, ela exige mais transparência, responsabilidade e diálogo com a sociedade. Os instrumentos de governança, como o regime de metas de inflação, os relatórios periódicos (Relatório de Inflação, Atas do Copom) e a prestação de contas ao Congresso Nacional são pilares dessa nova era de independência com *accountability*.

O conjunto de iniciativas lideradas pelo Banco Central reforça seu compromisso com a modernização da economia brasileira, com a inclusão financeira e com a estabilidade do sistema financeiro. Paralelamente, a autarquia atua de forma decisiva em áreas como educação financeira, sustentabilidade (ESG ¹²), inovação regulatória e fomento à livre concorrência – contribuindo, assim, para um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável do país.

A postura estratégica adotada pelo BCB ao longo dessas seis décadas reflete não apenas um alinhamento com as melhores práticas internacionais, mas também um protagonismo genuíno na definição de novas rotas para temas ainda em construção no cenário global.

¹¹ BCs de vários países já têm autonomia (fonte CNN): <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/bcs-de-varios-paises-ja-tem-autonomia/>

¹² ESG é a sigla em inglês para “Environmental, Social and Governance”, que significa “Ambiental, Social e Governança” em português. É um conjunto de práticas e critérios que avaliam a sustentabilidade, responsabilidade social e gestão.

Sobre construções, desmontes e oportunidades: o ataque do governo Trump às agências reguladoras e o papel que cabe ao Brasil

Lucia Helena Salgado

Nas últimas semanas, poucos temas são mais comentados do que a condução errática e irracional das políticas públicas estadunidenses. Desse debate sobressai uma constatação comum, a inviabilidade de construção de cenários diante da radical incerteza gerada por políticas sem fundamentação econômica que as sustente. Ver os Estados Unidos minarem os próprios fundamentos da hegemonia que vinham exercendo há 80 anos tem colocado o mundo em um estado misto de perplexidade e receio diante das possíveis consequências geopolíticas.

No Brasil, as reflexões sobre possíveis impactos do repentino abandono das crenças que sustentaram o processo mais recente de globalização – livre comércio, livre fluxo de capitais, divisão internacional do trabalho visando redução de custos, harmonização de legislações entre jurisdições, menor intervenção do governo na economia – tem se centrado nos impactos das medidas tarifárias tomadas pelo governo Trump.

Com isso, pouca atenção tem se voltado para o processo de desmonte da engenharia institucional nos primeiros anos do século XX no governo Ted Roosevelt, engenharia está consolidada nos anos 30, no governo Franklin Roosevelt: trata-se da compatibilização de interesses públicos e privados mediante o desenho de agências reguladoras. Foi um desenho institucional totalmente inovador, um aparato executor de políticas regulatórias, criado no Legislativo, formado por corpo técnico estável, corpo decisório também técnico e formado por indicações políticas

equilibradas entre os partidos Democrata e Republicano e lideradas por indicados pelo Executivo, sendo todo o corpo decisório submetido nas indicações à apreciação do Legislativo, a quem periódica e rotineiramente lhe cabe prestar contas. Ainda, decisões regulatórias – e aqui inclui-se também as decisões antitruste, de natureza regulatória, lato sensu – são contestáveis diante do Poder Judiciário e decisões finais sobre questões controversas cabem às Cortes de Apelação ou, em última instância, à Suprema Corte.

Assim, a engenharia institucional que deu origem às agências reguladoras, como mecanismos para compatibilizar os interesses privados da atividade econômica com o interesse da sociedade, fundou-se nos mesmos pilares dos pesos e contrapesos entre os poderes da República tal como desenhada pelos Federalistas, a partir dos ensinamentos de Montesquieu, que alertou em seu “O Espírito das Leis” de que a separação e contraposição de poderes era a chave para afastar-se o risco da tirania resultante da concentração de poder. Determinados a instituir um aparato de Estado infenso a regimes que guardassem semelhança ao superado domínio monárquico inglês, os Federalistas desenharam a República sobre os pilares de poderes que se contrabalançam sustentando o Estado de Direito, de modo a jamais sufocarem a sociedade.

Este desenho compõe o Ethos estadunidense e confere, com as regras do Estado de Direito, consistência e legitimidade à democracia naquele país, foi replicado por toda a América e adotado pelo Brasil desde a sua 1ª República. Com exceção do período do Estado Novo varguista, o desenho de República amparado sobre os pesos e contrapesos de três poderes, vigorou até mesmo durante os 21 anos de ditadura militar, em que a formalidade da coexistência dos Três Poderes encobria o esvaziamento de competências do Legislativo e do Judiciário.

Assim como na constituição da 1ª República, nos anos 1990 o Brasil procurou modelar seu aparato estatal a partir da experiência estadunidense. Em linha com as diretrizes apontadas por Washington e disposto a integrar-se à dinâmica do processo de globalização, novamente espelhamos internamente o desenho institucional das agências reguladoras dos Estados Unidos – acompanhando o movimento de privatização, não discriminação do capital estrangeiro e concessão de serviços públicos, em substituição ao modelo de intervenção direta do Estado na economia.

Ao longo das últimas duas décadas, o modelo vem sendo aperfeiçoado no Brasil e robustecido por iniciativas como o programa de melhoria regulatória e capacitação técnica (ProReg), a incorporação dos instrumentos de análise de impacto regulatório (AIR), resultado regulatório (ARR), agenda regulatória, os esforços de racionalização e simplificação regulatória e, mais recentemente, a introdução do instrumento de regulação experimental (*sandbox* regulatório), seguindo as diretrizes mais atualizadas de gestão e avaliação regulatória.

Enquanto isso, o atual governo dos Estados Unidos resolve desmontar o modelo de agências que, lembremos, assenta-se sobre um cuidadoso tripé de contraposição de poderes. Decreto (Ordem Executiva 14215)¹, publicado em fevereiro deste ano foi, agora em abril, enviado a todas as agências reguladoras, todas desenhadas como comissões, incluindo, portanto, a FTC (Comissão Federal de Comércio) que faz valer, juntamente com a Divisão Antitruste do Departamento de Justiça, a legislação antitruste, que todas devem agora subordinar-se à órgão da Casa Branca, o OIRA, assim como já o fazem desde o governo Reagan os departamentos que compõe o aparato do Poder Executivo. O

¹ <https://public-inspection.federalregister.gov/2025-03063.pdf>

OIRA (Escritório de Informação e Avaliação Regulatória) foi criado nos anos 1980 com a missão de rever, com base em análise de economicidade (custo-benefício) propostas regulatórias de departamentos do Executivo, antes de enviadas ao Congresso. Mantida por todos os governos seguintes e aperfeiçoada com a experiência, aplicava-se obrigatoriamente apenas aos órgãos do Poder Executivo, sendo tão somente recomendações às agências reguladoras, posto que essas são subordinadas ao Legislativo. O novo decreto estabelece que qualquer decisão das agências deve seguir estritamente as instruções advindas da Casa Branca, além de serem obrigadas a criar um cargo de diretor regulatório, que deverá se reportar diretamente ao OIRA.

Acrescente-se a esse evento a inédita demissão de dois comissários da FTC, indicados pelo Partido Democrata e no curso de seus mandatos (como no Brasil, esses comissários só poderiam ser afastados por justa causa associada ao descumprimento de suas funções ou ao cometimento de crimes). Não obstante o fato de que as demissões estão sendo contestadas na Suprema Corte pelos comissários, são mais do que claros os sinais de que a administração Trump não reconhece a limitação mútua entre os poderes que fundamenta o Estado de Direito.

Esse quadro, se consolidado, aponta para o ocaso da liderança estadunidense também no campo do desenho institucional, deixando um vácuo que, com perspicácia e consistência, pode ser ocupado pelo Brasil, que vem demonstrando ao mundo o quão consistente é seu compromisso com o Estado de Direito amparado no desenho de pesos e contrapesos dos Três Poderes. Ademais, o país tem investido esforços, também de forma consistente no fortalecimento do desenho de agências, que tem resistido às turbulências da vida política, como é exemplo a promulgação da Lei Geral das Agências, que conforma o modelo de governança formado por

decisões técnicas apoiadas em transparência, prestação de contas e responsabilização

Fica aqui o recado: o atual quadro de anomia estadunidense abre espaço para que o Brasil assuma liderança também no campo do desenho institucional, apresentando seu compromisso com a boa governança na condução de políticas regulatórias como modelo para outras jurisdições, sobretudo no Sul Global

Tomara que essa oportunidade não se deixe passar.

Análise crítica: o verdadeiro desafio do valor agregado no Brasil, segundo Paulo Gala

Marco Aurélio Bittencourt

O artigo “O Desafio do Valor Adicionado: Por que o Brasil Precisa Ir Além do Agro para Crescer”, de Paulo Gala, oferece um diagnóstico contundente sobre a estrutura econômica brasileira. Publicado em 6 de maio de 2025, o texto projeta uma urgência contínua na necessidade de o Brasil transcender seu modelo de crescimento baseado em atividades de baixo valor agregado. Gala, um economista conhecido por sua defesa da industrialização e complexidade produtiva, constrói seu argumento através de uma série de comparações diretas e incisivas entre a economia brasileira e a dos Estados Unidos. <https://www.paulogala.com.br/o-desafio-do-valor-adicionado-por-que-o-brasil-precisa-ir-alem-do-agro-para-crescer/>

A tese central de Gala é clara desde o primeiro parágrafo: a estrutura produtiva brasileira está excessivamente concentrada em atividades de baixo valor agregado. Ele inicia sua demonstração utilizando o setor agropecuário, um pilar da economia nacional. Embora o agronegócio represente 7% do PIB, gerando US\$ 175 bilhões, essa participação é posta em xeque quando comparada à performance americana. Nos EUA, a agropecuária contribui com apenas 2% do PIB, mas alcança um valor absoluto muito superior, de US\$ 600 bilhões. Nossa análise aprofundada revelou que essa comparação é ainda mais impactante quando se considera a dimensão populacional. Os Estados Unidos, com uma população significativamente maior que a do Brasil, conseguem gerar um valor agrícola por pessoa muito superior, sublinhando não apenas a produtividade e o avanço tecnológico de seu setor agrário, mas a

eficiência e a capacidade de agregar valor por unidade de recurso e por indivíduo. Essa disparidade no setor primário é a primeira evidência de que a dependência brasileira se dá em um modelo que, embora gere volume, não maximiza a riqueza e a sofisticação.

Gala prossegue sua argumentação, estendendo o diagnóstico de baixo valor agregado para outros setores cruciais. Na indústria de transformação, o contraste é igualmente acentuado: a produção americana é mais de dez vezes superior à brasileira (US\$ 2,5 trilhões contra US\$ 200 bilhões), e essa diferença reside, fundamentalmente, na sofisticação. Enquanto os EUA dominam setores de alta complexidade (aeroespacial, farmacêutico, semicondutores), a base manufatureira brasileira permanece voltada para a transformação de recursos naturais, com limitada integração às cadeias globais de valor. Nos serviços, o cenário se repete. Ambos os países têm o setor terciário como predominante, mas, nos EUA, ele é impulsionado por atividades de alto valor agregado (TI, finanças, consultorias), enquanto no Brasil prevalecem serviços tradicionais de baixa produtividade. Mesmo a mineração e o petróleo, embora importantes fontes de divisas, são apontados como setores intensivos em capital, com pouca geração de mão de obra qualificada e limitado potencial de inovação sistêmica.

A essência da mensagem de Gala se consolida ao identificar a verdadeira fronteira do valor agregado: a combinação de produção de alta tecnologia e serviços complexos. É aqui que os Estados Unidos se distanciam das economias emergentes como a nossa. A capacidade americana de inovar e escalar produtos sofisticados decorre de investimentos estratégicos em ciência, educação e políticas consistentes. É a partir desse ponto que o autor direciona seu olhar para o caminho do Brasil.

O cerne da solução proposta por Gala reside na reversão da desindustrialização prematura do Brasil. Aqui, é vital uma observação complementar: a “desindustrialização” em economias avançadas é frequentemente um sinal de sucesso, onde a indústria produz mais com menos, devido à alta produtividade e automação, liberando mão de obra para um setor de serviços sofisticado. O Brasil, no entanto, vivencia uma desindustrialização precoce: perdemos nossa base industrial sem ter alcançado a maturidade tecnológica e a diversificação necessárias para competir globalmente com produtos de maior valor. Portanto, a proposta de Gala não é um anacronismo industrial, mas sim uma reindustrialização inteligente e qualificada, focada na construção de capacidades produtivas sofisticadas e na articulação de uma indústria moderna de alta tecnologia com serviços avançados, em uma estratégia de transformação econômica de longo prazo.

Para ilustrar o ponto da necessidade de ir além do modelo atual, Gala analisa a hipótese de dobrar a produção agropecuária brasileira. Apesar dos inegáveis benefícios para exportações e renda, ele argumenta que tal expansão não alteraria estruturalmente a posição do Brasil no cenário global. É fundamental reconhecer que a parcela do agronegócio brasileiro voltada para a exportação é, de fato, sofisticadíssima e altamente produtiva, resultado de anos de pesquisa e políticas públicas. No entanto, essa ponta de excelência coexiste com uma vasta maioria de produtores que são altamente ineficientes, empregando um grande contingente de mão de obra com baixa produtividade. Essa estrutura dual, onde apenas uma pequena parcela do setor é de ponta (diferente dos EUA, onde a eficiência parece ser mais disseminada), significa que o setor primário, como um todo, possui limites intrínsecos (recursos naturais, dependência climática) e, crucialmente,

continua sendo intensivo em recursos, e não em conhecimento de forma generalizada. Essa persistente ineficiência pode ser atribuída a fatores externos ao processo produtivo direto, como instituições mais frágeis que dificultam a formalização, a segurança jurídica e a adoção de práticas sustentáveis, ou a preços de terra que incentivam modelos de produção de baixo custo e volume, em detrimento de maior agregação de valor.

Ademais, mesmo em um cenário de se ter dobrado a produção, a agropecuária ainda representaria uma fatia relativamente pequena do PIB total, insuficiente para sustentar um crescimento robusto e duradouro. Países desenvolvidos não enriqueceram expandindo sua agricultura; eles se tornaram ricos ao construir capacidades produtivas em setores de alta complexidade, como tecnologia, produção avançada e serviços baseados em conhecimento. O desafio do Brasil não é apenas produzir mais commodities, mas sim agregar valor a elas, diversificar a base produtiva e, acima de tudo, inserir-se em setores que gerem aprendizado tecnológico, empregos qualificados e sofisticação produtiva, rompendo o ciclo de crescimento volátil e dependente dos preços internacionais de matérias-primas. Essa é a mensagem básica que Paulo Gala nos trouxe e a endosso completamente.

A Dinâmica da produtividade e preços: revisitando o Teorema Balassa-Samuelson na economia digital e em países em desenvolvimento

Marco Aurélio Bittencourt

A validade “Datada” dos Teoremas econômicos e o de Balassa-Samuelson (B-S)

Teoremas econômicos, como o Balassa-Samuelson (proposto em 1964), oferecem lentes analíticas cruciais para compreender fenômenos macroeconômicos. Contudo, é fundamental reconhecer que suas premissas foram formuladas em um contexto histórico e tecnológico específico. O B-S, ao categorizar a economia em setores “transacionáveis” (com alta produtividade) e “não transacionáveis” (com produtividade supostamente mais estagnada), reflete uma realidade industrial de meados do século XX. A validade desses teoremas não é questionada em sua lógica fundamental, mas sim em sua capacidade de capturar a plenitude dos mecanismos econômicos em um mundo transformado pela digitalização, globalização e ascensão da economia do conhecimento.

O teorema B-S estabelece que países com maior crescimento da produtividade no setor de bens transacionáveis (tipicamente a indústria) tendem a ter salários mais altos em toda a economia (devido à mobilidade do trabalho) e, conseqüentemente, preços relativamente mais elevados nos serviços não transacionáveis. Isso resulta em um nível geral de preços mais alto e uma taxa de câmbio real mais apreciada em nações mais ricas.

O “milagre dos números” – o que ajustes nas estatísticas poderiam suscitar com base nesse Teorema B-S, reside na aparente distorção do Produto Interno Bruto (PIB). Em muitas economias

avanzadas, observa-se uma participação esmagadora do setor de serviços no PIB, o que poderia levar à falsa impressão de que a indústria perdeu sua relevância. No entanto, essa predominância é, em parte, um artefato estatístico do modo como o PIB é mensurado. Se devidamente ajustada para a paridade de poder de compra ou outros métodos que considerem os diferenciais de preço, essa mensuração levaria a uma identificação mais precisa da força do setor transacionável no PIB. É o que advocam a validade ubíqua do teorema B-S.

Elementos dinâmicos que afetam as premissas do Teorema em economias desenvolvidas

Hoje presenciamos diversos elementos dinâmicos que afetam as premissas originais do B-S em economias avançadas:

- A Inovação e a Universalização da Produtividade nos Serviços: A premissa de que os serviços são intrinsecamente de “baixa produtividade” é atualmente desafiada. A revolução digital, a Inteligência Artificial (IA), a automação e as novas tecnologias têm permitido ganhos substanciais de produtividade em áreas como educação (e-learning, tutores de IA), saúde (robótica cirúrgica, telemedicina) e serviços pessoais (sistemas de agendamento, equipamentos de alta qualidade). A inovação em serviços frequentemente se manifesta na melhoria da qualidade, eficiência na entrega e personalização, e não apenas em uma redução de custo unitário. Essa elevação de preços ocorre por múltiplos fatores:
 - Primeiramente, a remuneração ao investimento em capital humano de profissionais altamente qualificados (mais abundantes e efetivamente utilizados em países desenvolvidos) se reflete diretamente na qualidade, sofisticação e valor

agregado dos serviços. Uma consulta com um médico especialista ou uma consultoria com um engenheiro experiente é precificada pelo conhecimento e pela capacidade de resolver problemas complexos.

- Em segundo lugar, a inovação manifesta-se na utilização de equipamentos de alta qualidade e softwares sofisticados no setor de serviços, cujos custos de capital e tecnologia são repassados aos preços.
- Por fim, a inovação em serviços frequentemente se traduz em melhoria da qualidade, eficiência na entrega e personalização, que os consumidores de alta renda estão dispostos a pagar. Assim, embora o volume físico de serviços produzidos possa não ser proporcionalmente maior do que o de bens, o valor monetário desses serviços no PIB é artificialmente elevado, reflexo dessas inovações de alcance ubíquo.
- A Crescente “Transacionabilidade” de Serviços: A distinção rígida entre bens transacionáveis e não transacionáveis está se tornando mais ambígua. Serviços como consultoria, desenvolvimento de software, suporte ao cliente e até mesmo algumas formas de educação e saúde podem ser prestados remotamente e exportados/importados, sujeitando-os a uma competição global e, potencialmente, a pressões de preços semelhantes às dos bens manufaturados.
- Abundância e Qualificação da Força de Trabalho (Lado da Oferta): A proliferação da educação superior e a disponibilidade de uma força de trabalho altamente

qualificada em muitos países desenvolvidos introduz uma nova camada de complexidade na dinâmica salarial. Vejamos:

- Produtividade Qualitativa: Profissionais mais qualificados elevam a produtividade e a qualidade dos serviços que entregam, justificando preços mais elevados.
- Custo de Oportunidade Elevado: O alto investimento em educação cria uma expectativa salarial que eleva o “piso” de remuneração em todos os setores, incluindo os serviços.
- Impacto da Oferta de Trabalho: Se a oferta de profissionais qualificados excede a demanda em certas áreas, pode haver uma pressão de baixa nos salários, mesmo para aqueles com alto nível de educação. Isso difere da premissa de um “puxão” salarial ascendente uniforme e pode atenuar o impacto do B-S.

Elementos que modulam o Teorema em economias desenvolvidas

Os elementos dinâmicos acima fazem o teorema B-S ser moderado, ou seja, exigem uma interpretação mais sofisticada de seus efeitos:

- Diluição dos Diferenciais de Produtividade: Se a taxa de crescimento da produtividade nos serviços se aproxima daquela nos setores transacionáveis, o principal motor do Balassa-Samuelson – o diferencial de produtividade entre setores – enfraquece. Isso poderia levar a uma

convergência nos níveis de preços e uma menor apreciação da taxa de câmbio real nos países ricos.

- **Segmentação do Mercado de Serviços:** Em vez de um setor de serviços homogêneo, observa-se uma polarização: serviços automatizáveis (que podem ter preços mais contidos pela eficiência) versus serviços de alto contato ou personalização (que continuam caros pela dependência de capital humano qualificado). Além disso, a emergência de serviços digitais transacionáveis introduz uma dinâmica de precificação globalizada.
- **Pressão Salarial pela Oferta vs. Demanda:** A dinâmica salarial torna-se uma interação complexa entre a produtividade dos setores transacionáveis (que puxa salários para cima) e a oferta e demanda de trabalho qualificado em diferentes segmentos de serviços (que pode conter salários ou impulsioná-los, dependendo da escassez de habilidades específicas).

Fatores específicos do custo de vida em países desenvolvidos: saúde e previdência

A explicação para o elevado custo de vida em países desenvolvidos transcende a atuação direta do efeito Balassa-Samuelson, sendo significativamente influenciada por setores e regulamentações específicas:

- **Custos Elevados em Serviços de Saúde:** O alto custo dos serviços de saúde nesses países é multifacetado. Ele se justifica, em parte, pelo uso intensivo de equipamentos e pessoal de alta qualificação e especialização e constante inovação, refletindo o investimento em capital humano e

tecnologia que eleva o valor intrínseco do serviço. No entanto, o custo também é exacerbado por regulamentações e estruturas de mercado que podem ser ineficientes, burocráticas ou excessivamente fragmentadas, contribuindo para preços mais altos sem uma correspondente melhora na produtividade ou qualidade que justifique integralmente o aumento. Isso inclui custos administrativos, o poder de negociação de grandes empresas farmacêuticas e a complexidade dos sistemas de seguro.

- Programas de Aposentadoria e Previdência: Os custos associados a programas de aposentadoria e previdência, frequentemente robustos em economias desenvolvidas, também contribuem para o custo de vida dos trabalhadores que arcam em parte com o seu custo. Embora sejam fundamentais para o bem-estar social, sua sustentabilidade pode ser desafiada por fatores econômicos (encurtamento do PIB) e, crucialmente, pela regulação de seus sistemas financeiros subjacentes. Uma regulação fraca ou inadequada do sistema financeiro, que é a base de sustentação desses planos previdenciários (públicos ou privados), pode levar a retornos insuficientes sobre os investimentos, custos de gestão elevados ou crises que exigem capitalização adicional. Esses custos são, em última instância, repassados aos contribuintes ou aos beneficiários através de impostos mais altos ou menores benefícios futuros, impactando o custo de vida geral.

Esses fatores setoriais demonstram que, embora o B-S explique a tendência geral de serviços mais caros em países ricos, a magnitude e as causas específicas em áreas críticas como saúde e

previdência são moldadas por decisões políticas e regulatórias que fogem da simples lógica de diferenciais de produtividade.

O Contexto dos países em desenvolvimento: desafios estruturais e o B-S

A aplicação do teorema B-S a países em desenvolvimento revela um cenário distinto e mais complexo. Nesses contextos, a predominância de serviços de baixa produtividade é ubíqua, não como um resultado da alta produtividade industrial que eleva os salários (como no B-S), mas por razões estruturais e históricas:

- **Negligência de Políticas Industriais e Comerciais:** A ausência de políticas industriais e comerciais coerentes e de longo prazo impede o desenvolvimento de setores transacionáveis robustos e de alta produtividade. Isso resulta em uma base industrial fraca, incapaz de gerar os ganhos de produtividade que puxariam os salários da economia.
- **Qualificação Aparente vs. Efetiva:** A “superqualificação” é frequentemente aparente, dada a baixa qualidade do ensino. Há muitos formados, mas com pouca qualificação efetiva e habilidades que atendam às demandas de um mercado de trabalho sofisticado. Essa desconexão entre oferta e demanda de qualificações não permite que a educação se traduza em ganhos generalizados de produtividade ou salários elevados, como visto em economias desenvolvidas.
- **Escassez de Instrumentos de Trabalho Sofisticados:** Políticas tarifárias ineficazes ou “esquizofrênicas” e a proibição ou restrição de contratação de empresas estrangeiras para executarem obras de infraestrutura ou

construção civil limitam o acesso a tecnologias avançadas e “melhores práticas” internacionais. Isso restringe a capacidade dos serviços locais de se tornarem mais produtivos e modernos.

- **Serviços com Baixa Produtividade:** Em países em desenvolvimento, a vasta maioria dos serviços ainda se caracteriza por baixa produtividade, alta intensidade de mão de obra não qualificada ou semi-qualificada, e pouca inovação. Isso contrasta com a realidade dos países desenvolvidos onde, mesmo nos serviços, a tecnologia e a qualificação tendem a ser elevadas, principalmente pela qualificada estrutura de equipamento e conhecimento disponíveis em larga escala a trabalhadores alocados em áreas como a construção civil ou outras de grande empregabilidade de mão de obra.

Em suma, em países em desenvolvimento, o domínio de serviços de baixa produtividade reflete falhas estruturais na política econômica e educacional, e não o efeito de um setor transacionável de alta produtividade “puxando” o restante da economia. A dinâmica de salários e preços nesses contextos é, portanto, moldada mais pela ineficiência e falta de competitividade do que pelos mecanismos de transbordamento de produtividade de um setor transacionável robusto.

Conclusão: Balassa-Samuelson reinventado, não refutado, e suas limitações contextuais

O teorema Balassa-Samuelson, embora formulado em um contexto diferente, permanece relevante para entender as diferenças de preços e câmbio real entre países. No entanto, ele

não é um teorema “estático”, mas uma estrutura analítica que exige reinterpretação à luz das profundas transformações econômicas.

Os elementos dinâmicos discutidos – a crescente produtividade dos serviços, sua maior transacionabilidade e a complexa interação entre oferta e demanda de uma força de trabalho cada vez mais qualificada – moderam o efeito B-S em economias desenvolvidas. O “milagre dos números” ainda pode existir, mas suas causas e manifestações são mais multifacetadas. A convergência de preços para bens transacionáveis é notória, e alguns serviços de alto padrão também podem exibir certa convergência devido à busca por qualidade e capital humano globalmente comparável. Contudo, para a maioria dos serviços, a divergência persiste, mas parecem estar restritos a um grupo de baixíssima produtividade.

Para países em desenvolvimento, o cenário é substancialmente distinto. O predomínio de serviços de baixa produtividade reflete problemas estruturais mais profundos relacionados à ausência de políticas de fomento à produtividade, à inadequação da qualificação da força de trabalho e a barreiras à adoção de tecnologias e suas melhores práticas. Nesses contextos, o B-S pode ter uma aplicabilidade limitada para explicar o padrão de preços e produtividade, que é mais moldado por deficiências sistêmicas do que pelos mecanismos de transbordamento de produtividade de um setor transacionável robusto. Além disso, o custo de vida elevado em países desenvolvidos não se explica unicamente pelo B-S, mas também por fatores setoriais e regulatórios específicos, como a organização e eficiência dos sistemas de saúde e previdência, que têm um impacto significativo nos preços e na carga econômica para os cidadãos.

A falsa culpa da globalização: desvendando a complexa relação entre comércio, inovação, desemprego e desigualdade

Marco Aurélio Bittencourt

A globalização, intensificada nas últimas décadas, transformou o mapa econômico mundial e tem sido frequentemente apontada como uma das principais causas do crescente desemprego e da alarmante concentração de renda observada em diversas nações. A narrativa comum sugere uma lógica aparentemente irrefutável: a intensificação da especialização produtiva em escala planetária inevitavelmente leva à realocação de empregos, com alguns países perdendo postos de trabalho em detrimento daqueles com vantagens comparativas. Essa dinâmica, argumenta-se, impulsiona a desigualdade, pois apenas uma parcela da população, altamente qualificada e inserida nos setores de ponta, colhe os frutos dessa nova ordem econômica.

Contudo, essa narrativa, embora contenha elementos de verdade, simplifica uma realidade complexa e, em última análise, desvia o foco de outros mecanismos subjacentes a esses problemas. É inegável que a globalização exerce pressão sobre os mercados de trabalho, expondo-os a uma competição acirrada. A busca incessante por eficiência e menores custos de produção pode levar à convergência dos preços de bens e serviços, o que impacta a rentabilidade de empresas em países com custos mais elevados. Os consumidores, em geral, se beneficiam dessa queda de preços, desfrutando de maior poder de compra.

A inovação, motor essencial do crescimento econômico na era globalizada, também desempenha um papel ambivalente. Embora crie novas oportunidades e impulsione a produtividade,

sua natureza disruptiva frequentemente leva à obsolescência de profissões e à necessidade de requalificação em larga escala. Em um mercado idealmente competitivo, os ganhos extraordinários da inovação tendem a se diluir à medida que novas empresas adotam as tecnologias e os preços se ajustam à pressão da concorrência. No entanto, em muitos setores, a competição não é perfeita, e os ganhos da inovação podem se concentrar em poucas empresas e indivíduos, contribuindo para a desigualdade e para a crescente disparidade entre a renda do capital e a renda do trabalho.

A complexidade da experiência chinesa e a necessidade de regulação adaptada

A experiência da China oferece um caso complexo e revelador. Contrariando a tendência de perda generalizada de empregos frequentemente associada à globalização, o gigante asiático demonstra uma resiliência de algum valor em seu mercado de trabalho. Embora a questão da concentração de renda na China exija uma análise cuidadosa e diferenciada, considerando as particularidades do seu sistema político e econômico, o fenômeno do desemprego em larga escala parece ter sido mitigado de alguma forma.

A razão para essa aparente contradição reside, em grande parte, na atuação multifacetada do governo chinês. Reconhecendo os potenciais impactos negativos da globalização e da rápida modernização sobre o emprego, o Estado implementou uma série de mecanismos de intervenção e regulação do mercado de trabalho. Embora tais intervenções não sejam isentas de críticas – a imposição de certas condições para empresas, por exemplo, pode gerar ineficiências e distorções –, elas demonstram uma preocupação ativa em amortecer os choques da transformação econômica sobre a população trabalhadora e, em outra vertente,

amortecer a inabilidade tecnológica dos que vêm do campo. A regulação chinesa, com suas particularidades (como o uso de políticas industriais seletivas e investimentos massivos em infraestrutura), revela uma estratégia deliberada de priorizar a estabilidade do emprego, mesmo que isso comprometa a eficiência em alguns casos e levante questões sobre a sustentabilidade de longo prazo. É importante notar, no entanto, que essa abordagem tem seus custos, podendo enfrentar desafios crescentes à medida que a China busca transitar para um modelo de crescimento mais baseado na inovação.

Essa abordagem, por mais imperfeita que seja, lança luz sobre a complexidade da questão e a necessidade de estratégias adaptadas a cada contexto, o que contrasta com a omissão ou a timidez de estratégias semelhantes em outras economias, especialmente em algumas nações da Europa e, em certa medida, nos Estados Unidos. O aumento exponencial da produtividade impulsionado pela inovação e pela adoção de tecnologias avançadas invariavelmente leva a uma redução da demanda por mão de obra nos setores modernizados, e talvez explique o encurtamento do setor industrial em sua participação no PIB algures e alhures. A ausência de políticas ativas para gerenciar essa transição pode ter como consequência o deslocamento de trabalhadores para setores menos produtivos, como serviços e comércio, onde a crescente oferta de mão de obra exerce uma pressão descendente sobre os salários e contribui para a precarização do trabalho. É crucial reconhecer que essa transição não é automática nem sempre bem-sucedida, e pode levar a um aumento da desigualdade.

A urgência de uma regulação inteligente e dinâmica no setor sofisticado

A regulação econômica, em sua essência, volta-se para a correção de falhas de mercado, com foco primordial em monopólios e oligopólios. No tocante aos monopólios, a intervenção estatal busca alinhar a precificação da empresa dominante a níveis socialmente ótimos. Duas estratégias principais emergem:

1. Preço igual ao custo marginal: Idealmente, o Estado poderia fixar o preço do monopolista em seu custo marginal, refletindo o verdadeiro custo de produção da última unidade. Para garantir a sustentabilidade da empresa, dado que o custo marginal pode ser inferior ao custo médio total, mecanismos de compensação do custo fixo não recuperado seriam necessários, como subsídios direcionados. Essa abordagem maximiza a eficiência alocativa, mas demanda cuidadosa gestão e financiamento.
2. Preço igual ao custo médio: Uma alternativa pragmática consiste em estabelecer o preço no nível do custo médio da empresa. Embora não alcance a mesma eficiência alocativa do preço igual ao custo marginal, essa estratégia assegura a viabilidade econômica do monopolista sem a necessidade de subsídios contínuos, cobrindo todos os custos de produção, incluindo o custo fixo, e permitindo um lucro normal.

No âmbito dos oligopólios, a regulação concentra-se na prevenção de coalizões e acordos anticompetitivos que prejudiquem consumidores e fornecedores. O objetivo é fomentar

a competição, mesmo em mercados concentrados, através da fiscalização e punição de práticas como formação de cartéis, manipulação de preços e divisão de mercados.

É crucial ressaltar que ambas as formas de regulação devem ser permeáveis à possibilidade de ingresso de novas empresas e ao potencial de inovações disruptivas. A ameaça de nova concorrência e a emergência de tecnologias inovadoras atuam como importantes mecanismos de disciplina de mercado, limitando o poder das empresas estabelecidas e impulsionando a eficiência e a inovação. Uma regulação excessivamente rígida pode inadvertidamente barrar esses desenvolvimentos benéficos.

Mas agora, com a globalização e seus efeitos deletérios sobre o emprego, o enfoque se amplia. O problema, entretanto, não reside exclusivamente na globalização ou na inovação em si, mas sim na falta de estratégias e mecanismos de regulação adequados e dinâmicos para lidar com seus efeitos colaterais, particularmente no que concerne ao mercado de trabalho de alta tecnologia e inovação. A crença de que o mercado, por si só, será capaz de absorver os trabalhadores deslocados e gerar novas oportunidades semelhantes às que esses trabalhadores deslocados desfrutavam em ritmo suficiente se mostra cada vez mais frágil diante da velocidade e da magnitude das transformações tecnológicas e o aumento do contingente sem referência de trabalho e emprego.

A questão crucial que se coloca é: que tipo de regulação se faz necessária nesse setor sofisticado? A resposta não reside em um retorno a modelos protecionistas ultrapassados, mas sim na criação de um conjunto de mecanismos inteligentes e adaptáveis que conciliem a busca por inovação e eficiência com a proteção e a reinserção dos trabalhadores, buscando um equilíbrio complexo. A regulação deve ser vista não como um obstáculo à inovação, mas como um instrumento para garantir que seus benefícios

concentrados se aliem, de alguma forma eficiente, aos danos causados aos trabalhadores.

O exemplo hipotético da introdução de transporte sem motorista pelo Uber ilustra o desafio. Uma transição abrupta que levasse à perda de emprego de milhares de motoristas teria graves consequências sociais e econômicas. Uma proposta, por exemplo, seria a de que os antigos motoristas se tornassem os proprietários dos veículos autônomos. O que essa proposta revela é que, buscando restringir a apropriação desmedida dos ganhos da inovação por parte dos idealizadores da plataforma e redistribuir esses benefícios àqueles que foram diretamente impactados pela mudança tecnológica, pode ter efeitos fundamentais na dinâmica da inovação. O ganho da inovação não estaria sendo dirigido a quem investiu nessa inovação, direta ou indiretamente. Portanto, a estratégia não atende ao requisito de eficiência, no sentido de que se está impondo uma restrição que fatalmente poderá aumentar custos para a empresa UBER e desincentivar futuros investimentos em inovação. É fundamental considerar cuidadosamente os incentivos à inovação e evitar medidas que possam sufocá-la, buscando, por exemplo, mecanismos de compensação que permitam às empresas recuperar seus investimentos em inovação.

Um outro exemplo seria a de adoção de um sistema de incentivo compulsório à poupança e participação dos trabalhadores nos ganhos da inovação. A proposta de um fundo de participação acionária, com garantias de recompra em casos de deslocamento tecnológico, é particularmente interessante, mas sua implementação requer um *design* cuidadoso para evitar distorções no mercado financeiro e garantir a viabilidade das empresas. Nesse contexto, a regulação pode assumir diversas outras formas, como as seguintes:

- Uma delas seria a imposição de um período de transição gradual para a adoção de tecnologias disruptivas, permitindo que os trabalhadores se requalifiquem e se adaptem às novas demandas do mercado. Mas de novo, tem o inconveniente de não ser eficiente, pois pode atrasar a adoção de tecnologias que aumentam a produtividade e a competitividade. Para mitigar esse problema, a regulação poderia ser acompanhada de incentivos à inovação e de políticas de mercado de trabalho ativas que facilitem a requalificação dos trabalhadores.
- Outra possibilidade seria a criação de fundos de apoio à transição profissional, financiados pelas empresas que se beneficiam da automação, para oferecer suporte financeiro e programas de treinamento aos trabalhadores deslocados. A proposta teria que ter atrativo a ser fornecido pela empresa, de tal forma a atrair os trabalhadores, como benefícios fiscais para as empresas que contribuem para os fundos, e programas de treinamento de alta qualidade e com certificação reconhecida pelo mercado para os trabalhadores. A gestão dos fundos poderia ser feita de forma tripartite, com a participação de representantes das empresas, dos trabalhadores e do governo, para garantir a transparência e a eficiência.
- A ideia de “duplicação da fábrica” ou “fatiamento empresarial” também merece exploração, com o objetivo de gerar mais oportunidades de emprego e diluir o poder econômico em setores com alta concentração de mercado. Mas essa seria uma decisão exclusiva da empresa que estaria afeta às condições beneficiadoras do governo, como incentivos fiscais e subsídios para a criação de novas unidades de negócio. No entanto, é importante considerar os possíveis efeitos negativos dessa medida, como a perda

de economias de escala e a redução da eficiência, e buscar formas de mitigá-los.

Pelo resumo acima, nota-se claramente que o caminho da regulação não é trivial e está carregado de possibilidades de jogar as empresas num mar de ineficiências. Esse é o desafio da regulação.

Rumo a um novo contrato social na era da inovação inclusiva

Em última análise, o desafio não é frear o progresso tecnológico ou renegar os benefícios da globalização. O verdadeiro imperativo é construir um novo contrato social que reconheça os impactos disruptivos da inovação e da competição global e estabeleça mecanismos para mitigar seus efeitos negativos sobre o emprego e a distribuição de renda, promovendo uma inovação verdadeiramente inclusiva. Isso exige uma mudança de paradigma na forma como pensamos a regulação econômica. Em vez de uma visão puramente liberal, que confia cegamente na autorregulação do mercado, é necessário adotar uma abordagem mais proativa, estratégica e adaptativa, que envolva o diálogo entre governos, empresas, trabalhadores em ação conjunta com seus sindicatos e a sociedade civil na busca de soluções inovadoras e sustentáveis. A regulação deve ser vista como um processo de aprendizado contínuo, que se ajusta às novas realidades tecnológicas e econômicas, incorporando princípios de flexibilidade, transparência e responsabilidade.

A experiência da China, com suas imperfeições e controvérsias, oferece um ponto de partida para essa reflexão, demonstrando que a intervenção estatal, mesmo que de forma não ortodoxa, pode desempenhar um papel importante na promoção

do emprego e na redução da desigualdade em um contexto de rápida transformação econômica. No entanto, é crucial aprender com os sucessos e fracassos da experiência chinesa, buscando modelos de regulação que sejam mais eficientes, transparentes e democráticos.

O debate sobre o futuro do trabalho na era da inteligência artificial e da automação avançada está apenas começando. A forma como as sociedades responderão a esses desafios definirá o futuro da distribuição de riqueza, da coesão social e da própria democracia. Ignorar a necessidade de uma regulação inteligente, adaptada aos novos tempos e orientada para a inclusão seria um erro com consequências potencialmente devastadoras. A análise simplista que atribui toda a culpa à globalização não pode nos cegar para a verdadeira responsabilidade: a de construir um futuro em que a inovação sirva ao bem-estar de todos, e não apenas de uma parcela privilegiada da população, com efeitos deletérios sobre a classe média. A pobreza é o limite da classe média!

Arte e Nossa Realidade

Marco Aurélio Bittencourt

O debate sobre o papel das artes na nossa cultura possui uma dinâmica complexa e interdependente. Podemos nos perguntar se a cultura molda as expressões artísticas ou se são as artes que ativamente influenciam a configuração cultural. Acredito que ambas as direções causais são válidas; tanto a arte registrando o presente, quanto sinalizando tendências futuras de nossa sociedade. Contudo, a tapeçaria cultural se torna ainda mais intrincada pela natureza multifacetada da arte, que se desdobra em diversas manifestações como a pintura, a literatura, o cinema, a música, o teatro e muitas outras formas de expressão cultural. Cada uma dessas vertentes pode exercer essa influência bidirecional ou atuar em apenas um sentido em diferentes momentos históricos, ou até mesmo em ambos simultaneamente. Gostaria de compartilhar algumas reflexões sobre o cinema brasileiro, não como um especialista, mas como um observador que se intenciona atento.

Minha memória do cinema brasileiro me leva à época da Companhia Vera Cruz, um período significativo para a nossa cinematografia. De fato, a ambição de criar uma “Hollywood brasileira” se evaporou, ficando na memória filmes como o Cangaceiro e Sinhá Moça nos primórdios dos anos de 1950. O primeiro dirigido por Lima Barreto e o segundo por Tom Payne (consultas ao google informam os detalhes).

Apesar da constante presença de filmes estrangeiros, o cinema nacional experimentou seu impulso criativo a partir da década de 1930. Foi nesse período de 1930/40 que surgiu uma produtora, a Cinédia, que iniciou a produção de filmes que dariam origem a um gênero característico: as chanchadas. Essas produções

alcançaram grande popularidade nas décadas de 1940 e 1950, perdendo gradualmente sua força nos anos 1960.

As chanchadas eram filmes que exploravam temas da cultura popular, com destaque para o Carnaval, e apresentavam narrativas que combinavam elementos dramáticos e humorísticos, frequentemente incluindo números musicais. Nesse contexto, emergiu uma figura que se tornaria um ícone da cultura brasileira: Carmen Miranda, que participou de filmes como “Alô, Alô, Brasil” e “Alô, Alô, Carnaval”.

A Companhia Vera Cruz foi uma tentativa frustrada de superar a concorrência internacional, apartada da nossa cultura. Embora a Cinédia tenha sido a pioneira e dominante por muitos anos, a Companhia Vera Cruz surgiu em um contexto diferente, com a ambição de alcançar um patamar de produção mais sofisticado e com reconhecimento internacional, inspirada no modelo de Hollywood. Enquanto a Cinédia focava em um cinema mais popular e comercial, com as chanchadas como carro-chefe, a Vera Cruz buscava uma produção com maior investimento e apelo artístico, embora tenha encontrado dificuldades em se sustentar financeiramente. Um artista solitário também teve papel importante em nossa cinematografia: O “caipira” Mazzaropi dirigiu seu primeiro filme, “Chofer de Praça”, em 1958. A característica básica dos filmes de Mazzaropi era registrar a visão da realidade brasileira a partir de um olhar de uma pessoa humilde, ele próprio numa versão jeca engraçada. Continuou o mesmo até falecer em 1981.

A partir do final da década de 1950, consolidou-se no país uma corrente cinematográfica que se tornou uma das mais relevantes da nossa história: o Cinema Novo. Essa corrente era marcada por um forte engajamento político e direcionava críticas ao panorama do cinema brasileiro da época, que sofria uma considerável influência do cinema norte-americano. Ademais, as

produções do Cinema Novo buscavam expor a realidade da pobreza enfrentada pela população brasileira, questionando os entraves sociais, como a desigualdade e a marginalização da sociedade, dirigida principalmente aos descendentes da escravidão não amparados pela sociedade em geral. Pelo contrário; reforçavam em pequenos atos que lhes pareciam normais constantemente sua marginalização – estão aí o quarto de empregada, o elevador social e tantos outros arranjos a mostrar a nítida segregação. As obras desse movimento também se alinhavam com ideias que defendiam os interesses da classe trabalhadora, e a veemente denúncia da situação do país realizada por essa corrente que ficou conhecida como a “estética da fome”.

Assim, houve uma transição da chanchada para o Cinema Novo. A chanchada, com sua abordagem mais voltada para o entretenimento do público e menos focada em uma crítica direta da realidade, cedeu espaço para uma perspectiva mais analítica e engajada. Diretores importantes começaram a se destacar no cenário nacional, como Nelson Pereira dos Santos, cujo filme “Rio 40 graus” apontava para os problemas sociais brasileiros. Esse lançamento ocorreu em 1955, após o filme ter sido retido pela censura.

Naquela época, o jovem crítico de cinema baiano Glauber Rocha demonstrou interesse pelo trabalho de Nelson e se mudou para o Rio de Janeiro com o objetivo de trabalhar com ele. Glauber efetivamente se tornou assistente de direção de Nelson em seu filme seguinte, “Rio, Zona Norte” (1957), que narra a história do sambista Espírito da Luz, interpretado por Grande Otelo, inspirado na vida de Zé Kéti, que também compôs a trilha sonora. Em reconhecimento, Nelson realizou a montagem de “Barravento” (1962), o primeiro longa-metragem de Glauber. “Rio, 40 Graus” e “Rio, Zona Norte” são considerados filmes fundamentais para o Cinema Novo, e Nelson, tendo dirigido

ambos e participado da estreia de Glauber, rapidamente se tornou uma figura paterna para os cineastas do movimento. Tivemos ainda grandes nomes nessa linha do cinema novo: Ruy Guerra com *Os Fuzis* (1964) – que retrata a seca e a violência no Nordeste e Leon Hirszman com *São Bernardo* (1972) – Adaptação da obra de Graciliano Ramos.

No meio do caminho do cinema novo Anselmo Duarte manteve o ritmo cinematográfico da Vera Cruz e nos brindou com o seu premiadíssimo filme *o Pagador de Promessa* em 1962 – ganhou a Palma de Ouro em Cannes. De certo, a maior promoção do cinema brasileiro.

Nessa trajetória do cinema novo surgiram nomes que não se engajavam diretamente a uma corrente política, como Roberto Farias que dirigiu o filme *o Assalto ao Trem Pagador* em 1963. A produção de “*O Assalto ao Trem Pagador*” foi realizada pela Herbert Richers Produções Cinematográficas. Herbert Richers que teve um papel de destaque na indústria cinematográfica brasileira, responsável por inúmeras produções, pela dublagem de filmes estrangeiros no Brasil e pelo conhecido canal 100 que nos brindava com imagens belíssimas do nosso futebol antes das exibições dos filmes. Vale citar ainda uma recordação viva de um filme chamado “*O Rei Pelé*”, lançado em 1962. Este filme, dirigido por Carlos Hugo Christensen, da vida de Pelé naquele momento era uma produção que misturava elementos de dramatização e documentário, reconstruindo a trajetória de Pelé até aquele ponto da sua carreira, com o próprio Pelé participando e interpretando a si mesmo em algumas cenas.

Vieram outros nessa mesma linha: Arnaldo Jabor com *Toda Nudez Será Castigada* (1973) – Uma adaptação da obra Nelson Rodrigues, Bruno Barreto com *Dona Flor e Seus Dois Maridos* (1976) – Uma adaptação de uma obra Jorge Amado e

Hector Babenco com *Pixote, a Lei do Mais Fraco* (1980) – Um olhar sobre a violência e a infância marginalizada.

A influência do Cinema Novo se estendeu para documentários e teledramaturgia, notavelmente através das adaptações de Dias Gomes das obras de Jorge Amado. No cinema, a influência de autores como Graciliano Ramos, Guimarães Rosa e Mário de Andrade direcionou uma abordagem mais metafórica da realidade brasileira. Surgiram novos diretores, como Tizuka Yamasaki, que participou da produção do curta “Fala, Brasília” (1966). Contudo, um destaque importante foi o documentário de Glauber Rocha sobre a ascensão do clã Sarney ao governo do Maranhão, retratando um coronelismo arcaico sob uma roupagem ditatorial (Maranhão 1966). Joaquim Pedro de Andrade é uma referência importante pelo trabalho cinematográfico de *Macunaíma*. Podemos também citar Cacá Diegues, José Padilha, Meirelles e Walter Salles como nomes relevantes dessa trajetória.

Mas o que esses cineastas buscavam expressar? A trajetória do Cinema Novo apontava para a nossa realidade mais crua e vislumbrava um futuro que, de certa forma, olhava para o passado. Muitas vezes, a mudança parecia residir apenas na nova forma de apresentar os problemas, resultando em uma certa estagnação temporal de nossa realidade. Posteriormente, surgiram diretores que abordaram a ordem e a desordem dos valores morais e éticos, com um esforço para reorientar o comportamento social em direção a um mínimo de ética. Contudo, novamente pareceu haver uma certa paralisia no tempo. Observo o passado se repetindo no presente e no futuro, e filmes como “Central do Brasil”, “Bye bye Brasil”, “Tropa de Elite”, “Cidade de Deus” e “O Mecanismo” representam o estágio atual da nossa cinematografia, uma arte talvez excessivamente presa ao presente que repete em seu futuro o passado que nos acorrenta.

Atualmente, dispomos de outro meio para apreciar filmes de qualidade: as plataformas de *streaming*. Essa facilidade de conexão com outras culturas nos proporciona novas perspectivas sobre temas antigos. Ao analisar produções de outros países através do streaming, como o filme tailandês “Como Ganhar Milhões Antes que a Vovó Morra” e a minissérie turca “Enciclopédia de Istambul”, emerge um paralelo que lança luz sobre o nosso próprio estágio cultural. Essa comparação sugere que, sob a lente do cinema, o Brasil se assemelha mais à Tailândia em termos da priorização de questões éticas, indicando um possível estágio de desenvolvimento cultural relativamente similar, embora com a ressalva de que a Tailândia possa apresentar um quadro cultural mais coeso em certos aspectos. Em contraste, a Turquia parece exibir, através de sua produção, um estágio de desenvolvimento cultural mais avançado, com valores aparentemente mais consolidados e a busca de uma postura de integração em um mundo plural com todos os riscos que uma sociedade moderna oferece pelas escolhas individuais. A percepção de um quadro urbanístico na Tailândia que ecoa similaridades com o Brasil e um cenário em Istambul mais próximo ao europeu reforça essa leitura de diferentes estágios de desenvolvimento cultural refletidos em suas produções audiovisuais e, por extensão, em suas sociedades. Para mim, sob a perspectiva cinematográfica, claramente nos encontramos em um estágio civilizatório mais próximo ao da Tailândia, onde as questões éticas ainda são prioritárias, sugerindo um certo distanciamento de um patamar de desenvolvimento cultural mais ‘maduro’, como o da Turquia. Não é atoa que a Tailândia mostra um quadro urbanístico semelhante ao Brasil e Istambul ao Europeu. É o que penso, ao observar como nosso cinema, e por extensão nossa cultura, nos posicionam em relação a outros países, sugerindo um caminho a percorrer em nosso desenvolvimento cultural, mesmo reconhecendo as complexidades e nuances dessa comparação. Em última análise, o

cinema, como forma de arte, não apenas reflete a realidade, mas também atua como um termômetro cultural, indicando nosso estágio presente e, por inferência, as possíveis trajetórias futuras de nossa sociedade. Fiz minhas escolhas para que alcancemos o estágio civilizatório europeu.

Vargas e o orçamento: ditadura eficiente ou boas regras de gestão pública?

Marco Aurélio Bittencourt

A avaliação da Era Vargas nos coloca ainda hoje diante de vários paradoxos. Um deles nos coloca diante de uma questão central: a eficiência na gestão orçamentária seria um atributo exclusivo de regimes autoritários, ou o resultado da aplicação de boas regras de gestão pública, replicáveis em diferentes sistemas políticos? Para refletir sobre isso, consideremos a seguinte afirmação (expressa no livro *Orçamento Público*, Viana A., 1950):

“Em todas as fases do processo orçamentário, é de justiça observar que o Sr. GETULIO VARGAS, pessoalmente, determinava a observância rigorosa de todos os preceitos regulamentares da boa administração financeira, jamais proferindo qualquer decisão sem a devida fundamentação legal preparada pelos órgãos especializados. Nesse particular, nenhum órgão interessado na realização de uma despesa obtinha, no regime ditatorial, despacho definitivo do Presidente antes da audiência dos demais órgãos incumbidos de zelar pela legalidade, necessidade e oportunidade do ato solicitado.....É curioso e mesmo paradoxal constatar que toda a longa, esclarecida e contínua ação dos parlamentos imperiais e republicanos jamais conseguiu assegurar ao sistema orçamentário brasileiro a veracidade, integridade e eficiência que lhe imprimiu o regime ditatorial de GETULIO VARGAS, a partir de 1939. Reunindo de fato e de direito os mais vastos poderes da República, o Presidente VARGAS sempre procurou, no campo

financeiro, o justo limite para exercê-los. A vertigem da glória de proporcionar ao país grandes empreendimentos ... não perturbou o Presidente GETÚLIO VARGAS, que através da copiosa documentação de seus atos administrativos, demonstrou ser possível conciliar os impulsos criadores com a observância dos princípios fundamentais que regem as finanças públicas nas democracias. Essa atitude de severidade, respeito e interesse pelas instituições orçamentárias – de que posso dar testemunho, em virtude de colaboração técnica prestada ao seu Governo, durante seis anos consecutivos ... – merece ser compreendida por quantos o combatem e o admiram.” (Viana, A., Págs. 35 e 36, 1950.)

É comum que ditaduras políticas se manifestem também como econômicas, aparelhando o Estado para privilegiar grupos de interesse por meio de mecanismos orçamentários ou extraorçamentários. Nesse contexto, o testemunho de Viana (1950) sugere que a observância rigorosa de preceitos regulamentares pode, ao menos em parte, mitigar a influência de interesses escusos, impondo uma disciplina que nem sempre encontra espaço nos arranjos mais flexíveis da democracia.

O texto retrata a gestão Vargas como um caso singular na história da administração pública brasileira, onde a eficiência e a probidade teriam florescido sob um regime autoritário, contrastando com as supostas ineficiências dos parlamentos. Contudo, é crucial questionar se essa eficiência é inerente à ditadura ou se reflete a adoção de práticas administrativas sólidas.

Afinal, a aplicação de regras e procedimentos, embora importante, nunca é totalmente neutra. As relações de poder e as ideologias dominantes permeiam a interpretação e a execução dos

atos administrativos. Além disso, o contexto da modernização do Estado brasileiro na década de 1930 pode ter influenciado a percepção da “eficiência” da gestão varguista, que pode ter se beneficiado da centralização do poder e da capacidade de implementar decisões de forma rápida e sem oposição. No entanto, o autor contrapõe a essa visão o fato de que Getúlio Vargas documentou todos os seus atos administrativos, o que indicaria uma preocupação em registrar documentalmente que seguia os princípios orçamentários e financeiros consagrados.

Portanto, a pergunta sobre Vargas e o orçamento nos convida a um debate mais aprofundado: a eficiência administrativa é privilégio da ditadura, ou resultado de boas regras de gestão que podem e devem ser aplicadas em qualquer sistema político? Longe de apresentar uma resposta definitiva, este artigo busca estimular a reflexão crítica sobre a complexa herança de Vargas e os desafios da administração pública no Brasil. Todavia, a inferência conclusiva me parece óbvia: uma democracia fortalecida teria que seguir à risca o comportamento presidencial como Gestor (na verdade sua única atribuição de realce) a semelhança de Getúlio Vargas que tanto a exerceu no Estado Novo, bem como na sua Gestão Presidencial que resultou em seu suicídio. Foi-se uma vida e ficou o exemplo da moralidade pública. Talvez, essa tenha sido a maior preocupação dos seus algozes. E digo NÃO aos clichês!

A Falácia da Gastança Excessiva: a real crise fiscal e o desmonte dos serviços públicos

Marco Aurélio Bittencourt

Desmascarado o mito do déficit da Previdência Social ([Aqui](#)), foco agora na narrativa da “gastança excessiva” do governo; um pretexto para justificar o aprofundamento do arrocho fiscal e o desmonte dos serviços públicos, tendo como alvo o povo brasileiro – esse coitado, desamparado e lascado. Quem liga para isso? A realidade, contudo, revela um quadro muito mais complexo e preocupante, onde a verdadeira causa do desequilíbrio orçamentário reside nos exorbitantes juros da dívida pública; um fardo que sufoca o Estado e drena recursos cruciais para o bem-estar da população ano a ano.

A raiz do problema reside nos juros da dívida pública, um montante significativo que consome uma parcela considerável do orçamento federal de forma persistente e recorrente. Essa sangria financeira obriga o governo a realizar cortes sistemáticos nos gastos fiscais, em um ciclo vicioso que se repete a cada período, agravando a precarização dos serviços públicos e comprometendo o futuro do país. A volatilidade dos pagamentos dos juros da dívida impõe um ajuste constante e doloroso, com consequências nefastas para áreas como saúde, educação e infraestrutura ([Aqui](#)).

Os cortes atingem os investimentos, condenando hospitais, escolas e, na área dos investimentos já feitos, o desgaste forçado dos equipamentos públicos, impondo-lhes a obsolescência pela falta de recursos básicos para sua manutenção e a notória ausência de novos hospitais. A deterioração da saúde pública é emblemática: a falta de investimentos em novas unidades, equipamentos e pessoal resultam em filas intermináveis, falta de leitos e precariedade no atendimento, afetando principalmente os

mais humildes que sequer cogitam em planos privados de saúde. A população mais vulnerável paga um preço alto por essa política de austeridade. E quando pode contar com a participação privada, estabelecem preços de remuneração aos serviços por vezes irrealistas. As Santas Casas sobrevivem com grande dificuldade e poucos estados mostram vontade de atualizar os preços dessas entidades filantrópicas valorosas, arcando em seus orçamentos com essa política como fez o governador de São Paulo.

A cantilena da “gastança excessiva” serve como cortina de fumaça para esconder a verdadeira natureza do problema: a prioridade dada ao pagamento dos juros da dívida em detrimento aos investimentos sociais. Maldita Lei de Responsabilidade Fiscal que mantém o status quo dos bancos e rentistas e dos servidores públicos. Existem outros pontos de extração de recursos públicos consagrados no orçamento, como o auxílio a empresas privadas em subsídios e isenções tributárias significativos. A mídia e alguns setores da política, alinhados com os interesses do mercado financeiro, propagam essa narrativa para justificar o aprofundamento do arrocho fiscal e a retirada de direitos da população, porque o alvo é a previdência. Incrível que num governo que, em passado virtuoso, implementou regras de ajuste do salário-mínimo que não gerou desemprego e nem outro tipo de problema, mas, agora, cedeu.

A insistência em culpar os gastos sociais pela crise fiscal revela uma profunda desconexão com a realidade e um desprezo silencioso pelos direitos da população. O corte de investimentos em áreas essenciais como saúde e infraestrutura não apenas compromete o bem-estar da população, mas também hipoteca o futuro do país, impedindo o desenvolvimento social e econômico. A mudança na regra salarial um tiro no peito dos aposentados CLT que os deixarão agonizando por um tempo longo.

A verdadeira face da austeridade é a precarização dos serviços públicos, o aumento da desigualdade social e o aprofundamento da crise. A população, já castigada pela pandemia e pela recessão econômica, é novamente chamada a arcar com o peso de uma política fiscal que beneficia os detentores da dívida pública e o círculo empresarial que se valem de subsídios e isenções tributárias significativos em detrimento do bem-estar social.

A crítica à “gastança excessiva” ignora o fato de que o Estado brasileiro, historicamente, investe pouco em comparação com outros países de desenvolvimento semelhante. A carga tributária, elevada em comparação com outros países, não se traduz em serviços públicos de qualidade, evidenciando a ineficiência do modelo fiscal e a prioridade dada ao pagamento dos juros da dívida.

A defesa da austeridade fiscal, sem considerar a necessidade de reforma tributária e do sistema financeiro, revela uma visão limitada e prejudicial ao país. A concentração de renda e riqueza, as isenções fiscais e a enorme dependência das multinacionais em seus projetos de inovação são problemas estruturais que precisam ser enfrentados para garantir a justiça fiscal e o financiamento adequado dos serviços públicos. A triste realidade (que vale para a maioria dos países) da precarização do mercado de trabalho, tendo em vista a mudança estrutural significativa na geração de emprego, com o item serviço e comércio abarcando cerca de 70% da mão de obra, nos leva a uma redução salarial sistemática nesse segmento de baixa produtividade. Difícil uma política pública que gere oportunidades nesse ramo de produção, em que pese nossa vocação óbvia para o turismo.

A mídia e os formadores de opinião, em vez de propagar a falácia da “gastança excessiva”, deveriam pautar o debate público sobre a necessidade de reforma tributária e do sistema financeiro, para garantir a justiça fiscal e o financiamento adequado dos

serviços públicos. É preciso romper com a lógica que beneficia os detentores da dívida pública em detrimento do bem-estar social.

A população não pode mais ser enganada pela narrativa da “gastança excessiva”. É preciso denunciar a verdadeira natureza da crise fiscal e exigir uma política econômica que priorize o bem-estar social, a justiça fiscal e o desenvolvimento sustentável. A luta pela defesa dos serviços públicos e pela justiça social é uma luta de todos nós. Eu ainda estou aqui!

A regulação experimental e a esfera municipal: um déficit no Guia de Sandbox AGU-SCPR/MDIC

Nathan de Oliveira Salani Athaide

Contexto e Importância do Guia Referencial da AGU

Em 21 de novembro de 2024, foi lançado o Guia Referencial de Sandbox Regulatório (Guia de Sandbox AGU-SCPR/MDIC), que define diretrizes para a criação de ambientes regulatórios experimentais no âmbito da administração pública.

O Guia Referencial é um marco na modernização da política regulatória no Brasil, oferecendo uma base para que Estados e Municípios assumam um papel protagonista no estímulo ao empreendedorismo e à tecnologia. Ao adotar essas práticas, os governos locais não apenas fomentam o crescimento econômico, mas também criam condições para que a sociedade como um todo desfrute dos benefícios da inovação. O resultado é um Brasil mais competitivo, inclusivo e preparado para os desafios do futuro.

O documento foi desenvolvido pelo Laboratório de Inovação da Advocacia-Geral da União (Labori/AGU), em colaboração com a Secretaria de Competitividade e Política Regulatória do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (SCPR/MDIC). Seu objetivo é facilitar a implementação de sandboxes regulatórios no Brasil, garantindo segurança jurídica para testar inovações regulatórias com a participação de agentes regulados, com base em procedimentos e entendimentos padronizados.

Ademais, o Guia se fundamenta em experiências federativas (municipais, estaduais e federais) e se apresenta como

um instrumento orientador para ações inovadoras. Ele permite adaptações a cenários emergentes, decorrentes dos novos desafios regulatórios, ao mesmo tempo em que busca ser flexível e aplicável a diferentes contextos e localidades para o uso de sandboxes regulatórios no país. Para atingir seus objetivos de facilitar a implantação e o funcionamento de sandboxes regulatórios, o Guia foi estruturado com base em três linhas de ação principais:

- i) A realização de uma análise exploratória de experiências nacionais relacionadas à regulamentação e/ou implementação de sandboxes regulatórios, a maioria conduzida pela Administração Pública em seus níveis federal, estadual e municipal;
- ii) A incorporação das contribuições obtidas por meio da Tomada de Subsídios 01/2024 – Sandbox Regulatório, promovida pelo Laboratório de Inovação da Advocacia-Geral da União (Labori), entre 25 de junho e 24 de julho de 2024. Essa consulta, realizada pela Plataforma Participe Mais Brasil na ferramenta Opine Aqui, teve como objetivo assegurar a participação de partes interessadas e da sociedade, recebendo 13 valiosas contribuições que foram revisadas e integradas ao documento;
- iii) A identificação e a análise de pareceres jurídicos elaborados no contexto das experiências nacionais mapeadas, destacando as principais recomendações emitidas por consultorias jurídicas e procuradorias federais especializadas da AGU, vinculadas a instituições da Administração Pública Federal, tanto direta quanto indireta.

Dessa forma, o Guia Referencial vai além de uma simples orientação técnica, servindo como uma ferramenta estratégica para que os diversos níveis de governo ajustem suas iniciativas às dinâmicas de um mundo em constante mudança. A ideia de estabelecer ambientes regulatórios experimentais, como o *sandbox*, reforça o papel do Brasil no contexto internacional e promove o avanço de uma cultura de inovação em todas as partes do território nacional.

Definição de *Sandbox* Regulatório

Sandbox, traduzido literalmente, significa “caixa de areia” e faz alusão ao espaço de recreação infantil onde as crianças brincam de forma segura e isolada, sob a supervisão dos adultos. De maneira similar, no contexto da informática, o termo é usado para descrever um ambiente controlado e separado, projetado para a execução experimental de novos códigos, garantindo que o sistema operacional ou outros programas não sejam impactados.

Já no âmbito da legislação brasileira, a Lei Complementar nº 182/2021, que criou o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador, foi responsável pela introdução do conceito de “*sandbox* regulatório”, definido como um ambiente regulatório experimental¹ Segundo o artigo 2º, inciso II, da referida

¹ Entende-se por ambiente regulatório o que estipula o art 2º, II, da Lei Complementar nº 182 de 01 de junho de 2021:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

[...] II – ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório): conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o

lei, trata-se de um “conjunto de condições especiais simplificadas” que permite às pessoas jurídicas participantes obter uma autorização temporária de órgãos ou entidades competentes na regulamentação setorial.

Essa autorização visa ao desenvolvimento de modelos de negócios inovadores e à experimentação de técnicas e tecnologias ainda em teste, desde que sejam respeitados critérios e limites previamente estabelecidos pelo regulador, com um processo de aprovação simplificado. Assim, por meio da regulação *sandbox*, é possível solucionar problemas regulatórios sem a necessidade de instrumentos como Análise de Impacto Regulatório (AIR), Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), entre outros.

Portanto, o *Sandbox* Regulatório é um cenário em que o órgão regulador permite que alguma empresa opere com regras diferentes das demais, por um período de tempo determinado, possibilitando o teste de alguma inovação sem o risco de incidir penalidades, por meio do afastamento temporário das normas regulatórias.

Em vista disso, o Guia de *Sandbox* ora analisado pretende orientar a implementação de sandboxes regulatórios por instituições nacionais, apontando recomendações importantes para cada uma das etapas desse processo e garantindo a sua segurança jurídica no estímulo à inovação junto a reguladores e regulados.

cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado. (Brasil, 2021).

Competências Regulatórias e Regulação Experimental

As competências regulatórias da autoridade implementadora do *sandbox* foram abordadas pelo Guia, tendo em vista que à autoridade reguladora devem ser atribuídas competências públicas para formalizar o *sandbox*, cujo desempenho exige a edição de atos imperativos e unilaterais, com conteúdo de observância obrigatória para regulados. Nesse contexto, o documento recomenda avaliar se a autoridade reguladora proponente possui competência para abordar o desafio ou a oportunidade pretendida por meio do *sandbox*, além de verificar se outros setores poderiam ser impactados pela iniciativa² Assim, é imprescindível analisar se a autoridade reguladora tem competência para emitir o ato normativo que formaliza o *sandbox*, considerando possíveis atribuições concorrentes e a existência de intersetorialidade no projeto³.

Quanto à previsão normativa dessa competência, há o permissivo legal para adoção do *sandbox* regulatório, que se fundamenta no art. 11 do Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador (Lei Complementar nº182/2021). Nesse sentido, o caput do dispositivo dispõe que órgãos e entidades da administração pública responsáveis pela regulamentação setorial poderão implementar os sandboxes

² Caso se configure alguma dessas situações, o Guia propõe a realização de ações de coordenação para promover coerência e convergência regulatória, o que tende a ser cada vez mais comum devido à complexidade crescente das inovações e, principalmente, à convergência tecnológica que geralmente envolve mais de um setor.

³ Nesse último caso, deve-se apontar, se for o caso, a necessidade de início do diálogo intersetorial, mediante consulta às demais entidades e órgãos envolvidos na pluralidade de setores regulados. Tal constatação poderá demandar, inclusive, a instituição de estrutura de governança conjunta, o que poderá ser recomendado no opinativo, se for o caso.

regulatórios⁴. Esses órgãos podem (i) suspender, temporariamente, a aplicação de normas sob sua competência para permitir a experimentação regulatória; e (ii) regulamentar critérios, alcance e duração das flexibilizações normativas aplicadas no *sandbox* (LC nº182/2021, art.11, §3º, I, II e III).

Dessa forma, diante de uma lacuna regulatória ou da necessidade de adaptar normas para viabilizar a experimentação de uma inovação, o uso do *sandbox* regulatório torna-se uma solução adequada para realizar testes experimentais em um setor regulado. Isso se deve ao fato de que, frequentemente, as normas vigentes podem ser inadequadas ou insuficientes para acomodar o modelo inovador, gerando obstáculos à sua implementação. No que se refere às flexibilizações normativas promovidas pelo *sandbox*, caso estas envolvam normas infralegais, como resoluções ou instruções normativas, elas devem ser administradas dentro dos limites da competência do regulador responsável ou do conjunto de reguladores envolvidos no processo.

Ante o exposto, ao tratar da autorização legal, a Lei Complementar nº 182/2021 previu a possibilidade de órgãos e entidades da administração pública com competência de regulamentação setorial possam, individualmente ou em colaboração, afastar temporariamente a incidência de normas sob sua competência. Por consequência, a entidade promotora da regulação experimental deverá detalhar, por meio de legislação específica ou regulamentação complementar, os procedimentos, os critérios de seleção e as condições para participação, observando sempre a legalidade e a segurança jurídica dos participantes e da sociedade.

⁴ No exercício dessa competência, poderá haver a necessidade de colaboração entre as autoridades reguladoras caso os projetos selecionados ou os temas priorizados afetem mais de um setor regulado.

O papel das competências municipais no *sandbox*: uma questão desconsiderada pelo Guia da AGU.

Quanto aos instrumentos disponíveis ao Município para instituir o *sandbox* regulatório, o Guia se limita a pontuar que, nas esferas estadual e municipal, a experiência mostrou uma preferência pela utilização de Leis e/ou Decretos para a regulamentação dos ambientes regulatórios experimentais.

Sem dúvida, o documento apresentou um tratamento abrangente acerca das competências regulatórias para a implementação de sandboxes. Contudo, um ponto essencial foi negligenciado: a questão das competências específicas do Poder Executivo municipal. Este é o aspecto de maior relevância prática e requer detalhamentos, pois trata diretamente da aplicação e viabilidade do instrumento no âmbito local, onde a atuação regulatória frequentemente se manifesta de forma mais direta e imediata e, por consequência, exige a regulamentação do *sandbox*.

Há uma ampla diversidade de formas pelas quais um *sandbox* regulatório pode ser institucionalizado nos municípios. Por exemplo, a criação de um ambiente experimental pode ser viabilizada por meio de um decreto municipal⁵, limitado às competências exclusivas do Poder Executivo, permitindo agilidade e simplicidade no processo de implementação. Por outro lado, também é possível optar por um projeto de lei (PL) que trata de uma atividade econômica específica, estabelecendo uma

⁵ Nesse sentido, o Rio regulamentou o *sandbox* regulatório a partir do Decreto Municipal nº 50.697/2022, que já tem servido de modelo para outros municípios. A inovação aberta no município só foi possível a partir da estruturação, em norma infralegal, de uma governança pública adequada à iniciativa.

flexibilização normativa temporária de maior alcance e respaldada pelo Legislativo⁶.

Essas opções, no entanto, dependem de variáveis, como o contexto político, a composição do Executivo e do Legislativo municipais, bem como o grau de disposição política para inovar. Nesse cenário, o alinhamento entre essas instâncias e a escolha do instrumento normativo adequado são determinantes para o sucesso da implementação, mas tais nuances não foram devidamente exploradas no documento.

A ausência dessa discussão no documento pode representar uma lacuna significativa, especialmente considerando a heterogeneidade dos municípios brasileiros em termos de capacidade administrativa, contexto político e prioridades econômicas. Portanto, recomenda-se que o Guia seja revisitado para incluir orientações claras e práticas voltadas à realidade do Poder Executivo municipal, abordando as diferentes possibilidades de regulamentação e os critérios para escolha do modelo mais apropriado em cada contexto.

Conclusão

Portanto, o Guia Referencial de *Sandbox* Regulatório apresenta-se como uma ferramenta estratégica para orientar a criação de ambientes regulatórios experimentais no Brasil,

⁶ A título de exemplificação, a Lei Municipal 16344/2024 (Lei do Sandbox Regulatório de Curitiba) fixa uma política pública para o teste de produtos e serviços inovadores – cujas regras, até então, estavam definidas em um decreto municipal. O projeto que deu origem à legislação tramitou na Câmara Municipal entre dezembro de 2020 e maio de 2024. A referida lei prevê autorizações temporárias de operação por até dois anos, desde que a atividade se enquadre como negócio inovador.

fornecendo parâmetros que abrangem desde a definição e os fundamentos legais até a análise de competências regulatórias.

Ao longo do texto do Guia, são destacados os esforços para consolidar contribuições, promover segurança jurídica e alinhar práticas regulatórias às inovações tecnológicas, reforçando o papel do país no cenário global. Além disso, a análise das competências regulatórias dos entes públicos enfatizou a importância de instrumentos normativos claros para viabilizar a experimentação, sobretudo frente às lacunas e inadequações normativas que muitas vezes impedem a adoção de modelos inovadores.

Não obstante, um aspecto de importância prática concentra-se nas competências específicas do Poder Executivo municipal, tópico que poderá demandar a inclusão de aprofundamento futuro no Guia. Isso porque, no âmbito municipal, a regulamentação do *sandbox* pode ser realizada por meio de decretos, valorizados por sua rapidez, ou por projetos de lei, que proporcionam um escopo normativo mais amplo. Por consequência, a definição do instrumento mais apropriado deve levar em conta as características particulares de cada município, incluindo sua capacidade administrativa, prioridades econômicas e cenário político.

Assim, é essencial que futuras revisões do Guia incluam diretrizes claras e adaptadas às realidades municipais, garantindo que o *sandbox* regulatório possa ser efetivamente implementado em todas as esferas de governo.

Atos de Concentração na Argentina – algo a aprender?

Pedro Zanotta e Dayane Garcia Lopes Criscuolo

A troca de conhecimentos, experiências e modelos jurídicos, entre os países, é uma prática muito rica, já que nos ensina e traz ideias para melhorar pontos que, por vezes, são pedras no caminho em nossa legislação, que impedem o bom andamento, dificultam o prosseguimento ou a rápida evolução de procedimentos. É o direito comparado em sua essência!

Neste sentido, muito se fala acerca das evoluções trazidas pela Lei 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência – LDC) no âmbito da submissão e análise de atos de concentração, e não se nega o quanto evoluímos, mas será que não há mais nada que ainda possamos melhorar? Sabe-se que a submissão de operações à autoridade antitruste é importante, dado o impacto que podem trazer aos mercados dos mais diversos setores de nossa economia.

No entanto, será que a submissão automática de todas as operações, quando do atingimento dos valores de faturamento exigidos, nos termos do artigo 88, da LDC e da Portaria Interministerial 994/2012 (PI 994) é, em todas as hipóteses, de fato, necessária? Considerando que os valores¹ da PI 994 estão sem

¹ “Art. 1º Para os efeitos da submissão obrigatória de atos de concentração a análise do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, conforme previsto no art. 88 da Lei 12.529 de 30 de novembro de 2011, os valores mínimos de faturamento bruto anual ou volume de negócios no país passam a ser de:

I - R\$ 750.000.000,00 (setecentos e cinquenta milhões de reais) para a hipótese prevista no inciso I do art. 88, da Lei 12.529, de 2011; e

atualização desde o ano de 2012, eles estão aptos a filtrar as operações que devem, de fato, passar pelo crivo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)? Os valores não deveriam ser, periodicamente, atualizados? Levando-se em conta a obrigatoriedade da submissão das operações, seriam as taxas cobradas pelo órgão justas?

Considerando esses questionamentos, buscamos o Direito Comparado e, com base na Lei de Defesa da Concorrência Argentina (Ley 27442/2018²), tem-se que referido diploma traz alguns dispositivos que poderiam inspirar algumas alterações em nossa LDC.

Inicialmente, destaca-se que não há taxas para a submissão de atos de concentração junto à autoridade antitruste argentina. Ademais, uma operação só deve ser submetida³ a esta autoridade quando o volume de negócios⁴ total, do conjunto de empresas afetadas, ⁵ superar, no país, a soma equivalente a,

II - R\$ 75.000.000,00 (setenta e cinco milhões de reais) para a hipótese prevista no inciso II do art. 88, da Lei 12.529 de 2011.”

² Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27442-310241/texto> Acesso 06.05.2025.

³ Para efeitos de curiosidade, o controle exercido pela autoridade argentina é posterior à operação, assim como o era na Lei 8.884/84. Neste aspecto, entendemos que a lei 12.529/2011 é mais avançada.

⁴ Art. 9º “(...) *A los efectos de la presente ley se entiende por volumen de negocios total los importes resultantes de la venta de productos, de la prestación de servicios realizados, y los subsidios directos percibidos por las empresas afectadas durante el último ejercicio que correspondan a sus actividades ordinarias, previa deducción de los descuentos sobre ventas, así como del impuesto sobre el valor agregado y de otros impuestos directamente relacionados con el volumen de negocios.*”

⁵ Art. 9º “(...) *Las empresas afectadas a efectos del cálculo del volumen de negocios serán las siguientes:*

aproximadamente, US\$ 102,000,000 ⁶ . Para efeitos da determinação desse volume de negócios, o Tribunal de Defesa da Concorrência informará, anualmente, o valor em moeda corrente que se aplicará durante o ano correspondente.

Isto quer dizer, a própria legislação prevê a forma de atualização do valor de corte das operações, sem a necessidade de novas portarias ou regulamentações, que demandam tempo para seus trâmites, adotando o Tribunal, desta forma, sempre os valores atualizados. Tal fato difere, em muito, do Brasil, na medida em que os valores aplicados pelo CADE foram atualizados em 2012, não sofrendo qualquer alteração desde então, o que, certamente, implicou na submissão de uma série de operações que, a princípio, não necessitariam de análise pelo órgão, se os valores estivessem

a) *La empresa objeto de cambio de control;*

b) *Las empresas en las que dicha empresa en cuestión disponga, directa o indirectamente:*

1. *De más de la mitad del capital o del capital circulante.*

2. *Del poder de ejercer más de la mitad de los derechos de voto.*

3. *Del poder de designar más de la mitad de los miembros del consejo de vigilancia o de administración o de los órganos que representen legalmente a la empresa, o*

4. *Del derecho a dirigir las actividades de la empresa.*

c) *Las empresas que toman el control de la empresa en cuestión, objeto de cambio de control y prevista en el inciso a);*

d) *Aquellas empresas en las que la empresa que toma el control de la empresa en cuestión, objeto del inciso c) anterior, disponga de los derechos o facultades enumerados en el inciso b);*

e) *Aquellas empresas en las que una empresa de las contempladas en el inciso d) anterior disponga de los derechos o facultades enumerados en el inciso b);*

f) *Las empresas en las que varias empresas de las contempladas en los incisos d) y e) dispongan conjuntamente de los derechos o facultades enumerados en el inciso b)."*

⁶ Valores de acordo com Resolución 21/2025 emitida pela Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía.

atualizados, assim como não haveria o recolhimento da respectiva taxa para a submissão destas operações.

A lei argentina traz, também, exceções à submissão obrigatória das operações, ainda que o valor acima disposto seja atingido. São elas⁷:

⁷ “Art. 11.- Se encuentran exentas de la notificación obligatoria prevista en el artículo 9° de la presente ley, las siguientes operaciones:
a) Las adquisiciones de empresas de las cuales el comprador ya poseía más del cincuenta por ciento (50%) de las acciones, siempre que ello no implique un cambio en la naturaleza del control;

b) Las adquisiciones de bonos, debentures, acciones sin derecho a voto o títulos de deuda de empresas;

c) Las adquisiciones de una única empresa por parte de una única empresa extranjera que no posea previamente activos (excluyendo aquellos con fines residenciales) o acciones de otras empresas en la Argentina y cuyas exportaciones hacia la Argentina no hubieran sido significativas, habituales y frecuentes durante los últimos treinta y seis meses;

d) Adquisiciones de empresas que no hayan registrado actividad en el país en el último año, salvo que las actividades principales de la empresa objeto y de la empresa adquirente fueran coincidentes;

e) Las operaciones de concentración económica previstas en el artículo 7° que requieren notificación de acuerdo a lo previsto en el artículo 9°, cuando el monto de la operación y el valor de los activos situados en la República Argentina que se absorban, adquieran, transfieran o se controlen no superen, cada uno de ellos, respectivamente, la suma equivalente a veinte millones (20.000.000) de unidades móviles, salvo que en el plazo de doce (12) meses anteriores se hubieran efectuado operaciones que en conjunto superen dicho importe, o el de la suma equivalente a sesenta millones (60.000.000) de unidades móviles en los últimos treinta y seis (36) meses, siempre que en ambos casos se trate del mismo mercado. A los efectos de la determinación de los montos indicados precedentemente, el Tribunal de Defensa de la Competencia informará anualmente dichos montos en moneda de curso legal que se aplicará durante el correspondiente año. A tal fin, el Tribunal de Defensa de la Competencia considerará el valor de la unidad móvil vigente al último día hábil del año anterior.”

(a) aquisições de empresas das quais o comprador já possuía mais de 50% das ações, sempre que este fato não implicar na alteração da natureza do controle;

(b) as aquisições de bônus de subscrição, debentures, ações sem direito de voto ou títulos de dívida da empresa;

(c) as aquisições de uma única empresa por parte de uma única empresa estrangeira que não possua anteriormente ativos (excluindo aqueles para fins residenciais) ou ações de outras empresas na Argentina e cujas exportações para a Argentina não tenham sido significativas, habituais e frequentes durante os últimos trinta e seis meses;

(d) aquisições de empresas que não tenham registrado atividade no país no último ano, salvo se as atividades principais da empresa-alvo e da empresa adquirente coincidirem;

(e) as operações de concentração econômica que requerem notificação, em razão de atingirem o montante correspondente ao volume de negócios, quando o valor da operação e o valor dos ativos situados na República Argentina que serão absorvidos, adquiridos, transferidos ou controlados não excederem, cada um deles, respectivamente, o equivalente a cerca de US\$ 20,400,000, salvo se no período de doze meses anteriores tenham sido realizadas operações que, em conjunto, excedam esse montante, ou o equivalente a cerca de US\$ 61,000,000, desde que em ambos os casos se trate do mesmo mercado.

Isto quer dizer, a lei argentina prevê, como exceções, operações que apresentam menor potencial de risco ao mercado, ainda que o critério do valor de volume de negócios seja atingido, evitando, desta forma, que o excesso de formalidade prejudique a boa movimentação dos mercados e a evolução de procedimentos necessários para o desenvolvimento da economia.

Dentro deste contexto, verificamos que, em determinados pontos, a lei argentina está um passo à frente da brasileira, podendo nos servir de inspiração, já que prevê a gratuidade de seus procedimentos, a forma de atualização anual dos valores e, principalmente, as exceções para casos de menor impacto, mantendo-se, desta forma, sob o controle da autoridade antitruste apenas as operações que podem, de alguma maneira, ter efeitos no mercado. Há de se destacar, por fim, que a própria lei traz o resguardo para a autoridade, na medida em que possibilita diminuir eventual efeito negativo destas exceções, a qualquer tempo⁸, diante da previsão de requerimento, pela autoridade, de notificação de um ato de concentração que não seria notificável⁹.

Desta forma, trazemos à reflexão alguns aspectos trazidos pela Lei de Defesa da Concorrência argentina, no âmbito dos atos de concentração, para incentivar a discussão se não deveriam ser aqui aproveitados, dando, assim, maior efetividade e celeridade ao controle realizado pela autoridade brasileira.

⁸ Neste sentido, entendemos que a inexistência de prazo para esta exigência do órgão é prejudicial, e pode trazer insegurança jurídica. Neste aspecto, entendemos que a nossa lei é mais avançada.

⁹ Art. 10. “(...) *El Tribunal de Defensa de la Competencia dispondrá el procedimiento por el cual determinará de oficio o ante denuncia si un acto que no fue notificado encuadra en la obligación de notificar dispuesta bajo este capítulo de la ley*”.

As pessoas físicas e o processo no CADE

Pedro Zanotta e Dayane Garcia Lopes Criscuolo

Não é de hoje que o tema “pessoas físicas” implica em discussões no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e entre os advogados. Muito já se discutiu sobre a abrangência da Lei de Defesa da Concorrência (LDC)¹, e se ela autorizaria a instauração de processo administrativo, investigação e condenação apenas dos administradores das empresas investigadas ou, como é a prática, se toda pessoa física a ela relacionada, e supostamente com participação nos fatos investigados, deveria ser processada pela autarquia².

Atualmente, a discussão que vem novamente à tona envolve a efetividade da inclusão das pessoas físicas no processo, dadas as dificuldades encontradas pelo CADE para a notificação destas pessoas, em especial aquelas residentes no exterior, assim como o tempo despendido para a realização efetiva de todas as diligências necessárias para o reconhecimento de uma notificação válida³ dos representados de um processo, além da instrução

¹ Lei 12.529/2011.

² A jurisprudência majoritária assente no sentido de que toda e qualquer pessoa física, supostamente com participação nos fatos, poderá ser inserida na investigação ou processo administrativo. Entendimento contrário, poderá ser verificado no voto do Conselheiro Sérgio Ravagnani, em 16.11.2020, acompanhado pelas Conselheiras Lenisa Prado e Paula Farani, no PA 08700.000066/2016-90.

³ Seção III – Da Ciência e dos Prazos Processuais, do Regimento Interno do CADE. (Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/regimento-interno/Regimento-interno-Cade-versao-14-04-2023.pdf>). Acesso 24.03.2025.

envolvendo muitas pessoas e a produção das provas por elas requeridas.

A notificação válida é um ato processual indispensável para o pleno exercício do direito ao contraditório e ampla defesa, razão pela qual, evidentemente, os requisitos de validade deste ato não podem ser abreviados pela autoridade, que, geralmente, pode levar anos para finalizar a fase processual de notificação dos representados.

Diante deste cenário, em julgamento ⁴ realizado pelo Tribunal do CADE no dia 12.02.2025, ao proferir o seu voto em um processo originado⁵ do conhecido processo que julgou o cartel dos Cimentos⁶, o Conselheiro Relator Carlos Jacques Vieira Gomes fez ressalvas acerca da utilidade de persecução administrativa das pessoas físicas participantes de um cartel. De acordo com o Conselheiro, há a necessidade de uma maior reflexão acerca dos custos envolvidos na persecução de pessoas físicas e seus potenciais ganhos, incluindo-se, e principalmente, o poder dissuasório da autoridade concorrencial.

Isto porque, e de acordo com seu voto, diversos obstáculos para essa persecução são conhecidos pelos operadores da área e pela autoridade, tais como, (i) a dificuldade encontrada para a notificação das pessoas físicas, principalmente as residentes no exterior, que enseja, muitas vezes em desmembramentos destes processos com o intuito de reduzir a demora na análise e

⁴ 242ª Sessão Ordinária de Julgamento

⁵ PA 08700.003528/2016-21 (Restrito nº 08700.008679/2014-03). Representante CADE *ex officio*. Representados Fernando Manuel Vilas Boas Ribeiro da Costa, João Pedro Neto de Avelar Ghira e José Abel Pinheiro Caldas de Oliveira. Conselheiro Relator Carlos Jacques Vieira Gomes. Voto Versão de Acesso Público. Data 17.02.2025.

⁶ Processo Originário (PA nº 08012.011142/206-79)

julgamento da questão posta em juízo; (ii) a efetividade da notificação feita pelo edital, já que, geralmente, os processos seguem à revelia com relação aos representados estrangeiros notificados por esta via; (iii) discussões acerca da prescrição intercorrente e se os atos originários se aproveitam nos processos desmembrados para fins de interrupção da prescrição (*“tema muito mais complexo do que se parece”*); (iv) distorções do devido *enforcement* concorrencial, em razão do lapso temporal existente entre a conduta e o julgamento, que *“não pode ser tomado com naturalidade por uma autoridade que preze pelo enforcement de suas decisões e busque sinalizar segurança jurídica para o mercado”*.

Neste sentido, o Conselheiro convida a refletir se os esforços empreendidos na investigação e condenação de pessoas físicas envolvidas em cartel realmente fazem sentido ou se *“seria algo que deveria ser deixado para a esfera penal – notadamente com maior poder dissuasório”*, destacando já ter a doutrina levantado esta ideia. Reforça, ao final, ser a conduta de cartel a mais grave no ordenamento concorrencial, mas destaca que este fato não significa que o CADE deve ser o único órgão responsável pela investigação e punição da conduta, podendo, talvez, existir outras formas de *enforcement* mais eficientes e com maior poder dissuasório.

Muito embora a reflexão provocada pelo ilustre Conselheiro seja válida, outros aspectos devem ser considerados, o que, podemos anteciper, implica em nossa discordância de seu entendimento. Em primeiro lugar, e o Conselheiro não nega, a Lei de Defesa da Concorrência é clara no sentido de que o CADE tem legitimidade, e a obrigação, de incluir, na sua investigação, as pessoas físicas participantes da conduta, fato indiscutível. Desta forma, para que a autarquia assim deixasse de agir, e visando a

segurança jurídica⁷, necessária seria uma reforma da LDC, na medida em que, embora outras esferas estejam autorizadas a realizar a persecução em face das mesmas pessoas, como a penal, por exemplo, a própria jurisprudência do CADE e dos demais tribunais são pacíficas no sentido da independência das esferas administrativas, cível e penal, e que a condenação em cada uma delas não configura *bis in idem*.

Caso alterada a LDC, para o fim de permitir à autoridade concorrencial representar apenas contra as pessoas jurídicas participantes de um cartel, ficaria a responsabilidade, pelo *enforcement*, da autoridade penal. Ora, ainda que se altere também a lei penal, para dar mais ferramentas e elementos de investigação às autoridades por isso responsáveis, resta o fato de que o crime de cartel é punido com penas de 2 a 5 anos. Considerando-se que os indivíduos responsáveis, a princípio, devem ser primários e de bons antecedentes, suas penas poderão ser substituídas por ações sociais e equivalentes. Além do que se pode, sempre, negociar um acordo de não persecução penal (ANPP), evitando-se o risco de uma ação. Esse é o efeito dissuasório que se espera?

Os processos no CADE, com a eficiência, respeito e notoriedade que o Órgão adquiriu ao longo dos anos, afetam imediatamente a imagem das pessoas, bem como a parte mais sensível do seu corpo: o bolso. Alterar a lei para, talvez, não permitir às empresas que paguem as multas de seus indivíduos, pode ser um passo interessante nesse sentido da dissuasão. Ser mais discricionário para incluir pessoas físicas em um processo, é outro passo, aumentando a exigência de um padrão probatório

⁷ Diz-se visando à segurança jurídica porque a LDC concede ao CADE discricionariedade, de modo que fica a critério da autarquia propor ações em face apenas de pessoas físicas ou, em havendo indícios da conduta, também em face de pessoas físicas.

mínimo para justificá-lo. Usar o instrumento da conveniência e da oportunidade para não incluir pessoas físicas residentes no exterior. Tudo isso, aliás, o CADE já vem fazendo, desde o voto do seu Presidente Alexandre Cordeiro, no PA PA 08700.007776/2016-41, em 17.04.2024, quando ressaltou que diante dos obstáculos “*na comprovação cabal de cartéis, cabe à autoridade angariar todas as evidências disponíveis, sejam provas diretas ou indiretas (circunstanciais) do conluio. Deve ser identificada a suficiência do conjunto probatório para uma decisão de não arquivamento, de forma a condenar apenas representados, cuja participação no ilícito seja inequívoca*”⁸⁹

Desta forma, entendemos que o poder dissuasório do CADE, em relação às pessoas físicas, existe e não deve ser desprezado. O processo penal, nos moldes em que está hoje, não deverá cumprir o mesmo papel.

Já no que concerne às dificuldades encontradas com a notificação das pessoas físicas, nosso entendimento está em harmonia com o do ilustre Conselheiro, principalmente no que se refere ao tempo despendido para a realização de todos os atos necessários para a validade do ato, assim como com relação à efetividade da notificação do representado estrangeiro. Neste ponto, inclusive, sempre surgem algumas questões: é possível

⁸ PA 08700.007776/2016-41. Representante: CADE *ex officio*. Representado: Andrade Gutierrez Engenharia S.A. e outros. Voto-vista Presidente Alexandre Cordeiro, acompanhado pelos Conselheiros José Levi, Gustavo Augusto e Victor Fernandes. Julgamento 17.04.2024.

⁹ Ainda neste sentido, o Presidente do CADE ressaltou em seu voto “... ***é imprescindível que sejam apresentadas provas suficientemente fortes e robustas da existência do cartel e, não menos importante, que tais provas impliquem, para além da dúvida razoável, o envolvimento individualizado dos investigados***” (PA 08700.010323/2012-78 (R 08700.000756/2015-68). Representante Cade *ex officio*. Representado: Behr Brasil Ltda. e outros. Data 26.11.2021).

afirmar que, efetivamente, a relação jurídica processual é estabelecida entre a Administração Pública (CADE) e o investigado que reside no exterior, quando a sua notificação é realizada via edital, cuja publicação é realizada em âmbito nacional? Desta forma, é possível afirmar a observância plena, pela autoridade, dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa com relação a estes representados que, certamente, sequer têm ciência acerca da investigação, julgamento e, não poucas vezes, de suas condenações? Desde o nosso ponto de vista, a resposta para esses questionamentos é negativa.

Neste sentido, tem-se que, e como dito, seria necessário, e dentro da discricionariedade que lhe é permitida, uma análise mais aprofundada pela autoridade antitruste acerca da conveniência da instauração do processo administrativo em face de pessoas estrangeiras, de modo, inclusive, a não deixar de lado a observância de princípios constitucionais basilares, como o são os do contraditório e ampla defesa.

Muito há de se discutir e refletir sobre essa questão e, assim como as discussões acerca da prescrição intercorrente e se os atos originários se aproveitam nos processos desmembrados para fins de interrupção da prescrição, esse será um tema muito mais complexo do que parece, a ser discutido e solucionado pelo CADE.

Organizadores:

Elvino de Carvalho Mendonça. Doutor em economia pela UNB, mestre em economia pela UFF e graduado em administração de empresas pela PUC-RIO. Foi conselheiro do CADE, assessor técnico na SEAE e Diretor na SGM-MME. Sócio fundador da WebAdvocacy e editor da WebAdvocacy.

Rachel Pinheiro de Andrade Mendonça. Doutoranda em direito pelo IDP, mestre em direito público pela UNB, pós-graduada em direito econômico e regulatório pela PUC-RIO, pós-graduada pela EMERJ, advogada, sócia fundadora do Mendonça Advocacia e sócia fundadora da WebAdvocacy.

Marcos André Mattos de Lima. Mestre em economia pela UFRS e graduado em economia pela UFRJ. Foi assessor técnico da SEAE. É sócio fundador da M&A Consultoria Econômica, Sócio fundador da WebAdvocacy e professor da WebAdvocacy.

Autores:

Adriana da Costa Fernandes. Advogada com atuação em 3 eixos: Direito Público; Infraestrutura e Tecnologia (em especial Telecom, TI, Digital, Energia Elétrica e Ferrovias) e Cível Estratégico (foco em Consumidor e Contratos). Mestranda em Direito Constitucional pela UNINTER PR sob a tutela da Profa. Dra. Estefânia Barboza e com tese sobre PRAGMATISMO CONSTITUCIONAL HUMANISTA na Era Digital, unindo Direito Constitucional, Digital, Filosofia e Ciência Política. Pesquisadora vinculada ao NEC CEUB DF sob a mentoria da Profa. Dra. Christine Peter da Silva e ao IDP – Observatório Constitucional do Professor André Rufino do Vale. Aluna da Escola de Magistratura do Distrito Federal – ESMA DF. Pós-graduada (MBA) em Marketing pela FGV RJ, especializada em Relações Governamentais e Institucionais (RELGOV) pela CNI / Instituto Euvaldo Lodi (IEL), com Extensão em Energia Elétrica pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e detentora de diversas titulações em instituições de renome Nacional e Internacional. Consultora e Parecerista. Com experiência em empresas renomadas, de portes expressivos e atuação em mercados relevantes e agências governamentais. Atualmente com escritório próprio e atuação voltada para Tribunais Superiores, Tribunal de Contas da União e CARF.

Cristina Ribas Vargas. Doutora em economia do desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestre em Economia do Desenvolvimento pela PUC/RS e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atuou como professora substituta na UFRGS e professora adjunta em instituições de ensino privado. É

economista da Administração Pública Federal desde 2005, e atualmente está atuando na CGAA2 do Cade.

Dayane Garcia Lopes Criscuolo. Advogada sênior no escritório de São Paulo no setor de Direito Concorrencial.

Herval Forny. Bacharel em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Advogado graduado pela UERJ. Especialista em Direito Penal e Processual Penal, pela UNESA. Especialista em Direito Imobiliário, pela UCAM. Especialista em Direito Notarial e Registral, pela UCAM. Professor Visitante da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, na disciplina eletiva de advocacia defensiva. Participante e integrante do Projeto de Implementação de Holding Familiar/Planejamento Patrimonial Familiar, na Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, inserido no Programa de Trabalho do Professor Lorenzo Martins Pompilio da Hora, do Departamento de direito Civil. Período 2023-2028. Membro da Comissão de Planejamento Patrimonial OAB/RJ, subseção Barra da Tijuca.

José Américo Azevedo. Engenheiro Civil pela Universidade de Uberaba e Advogado pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa IDP, em Brasília. Consultor independente e ex-colaborador na Defensoria Pública do Distrito Federal. Colunista na plataforma WebAdvocacy. Atualmente presta consultoria para o Instituto Unidos Brasil. Experiência em gerenciamento e coordenação de contratos, licitações, contratos e concessões públicas atuando por empresas privadas e pelo Governo. Ex-membro de Comissões de Licitações. Relações institucionais e governamentais. Credenciado como perito técnico judicial junto ao TRF 1 Região. Membro da Comissão de Infraestrutura da OAB/DF.

Katia Rocha. Técnica de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), autarquia vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desde 1997. Doutora em Engenharia Industrial/Finanças, Mestre e Graduada em Engenharia Industrial e Elétrica pela Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professora no Departamento de Engenharia Industrial (2002-2013). Autora e revisora em diversos periódicos acadêmicos – Energy Policy, Journal of Fixed Income, Emerging Markets Review, Forest Policy and Economics, Pesquisa e Planejamento Econômico, Revista Brasileira de Finanças, Revista Brasileira de Economia, Economia Aplicada e Estudos Econômicos. Atua no Planejamento, Desenvolvimento e Avaliação de Políticas públicas nas áreas de Investimentos em Infraestrutura, Economia da Regulação, Financiamento da Infraestrutura (Investidores Institucionais e Mercado de Capitais), Finanças Internacionais, Determinantes de Risco Soberano, IED e Fluxos de Capital para Economias Emergentes.

Leandro Oliveira Leite. Servidor público federal, analista do Banco Central do Brasil (BCB), atualmente trabalhando no CADE na área de condutas unilaterais, possui graduações em Administração, Segurança Pública e Gestão do Agronegócio e especialização em Contabilidade Pública. Tem experiência na parte de supervisão do sistema financeiro e cooperativismo pelo BCB, bem como, já atuou com assessor técnico na Casa Civil.

Lucia Helena Salgado. Professora Titular da Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós Graduação em Ciências Econômicas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com pós-doutorado pela Université de Toulouse I, Capitole - Toulouse School of Economics (TSE) 2012-2013 (apoio CAPES). Doutora em Economia da Indústria e da Tecnologia pela

Universidade Federal do Rio de Janeiro (1996). Professora visitante Toulouse School of Economics, Master 2 ECL - Economics and Competition Law, (fev. mar. 2014); foi pesquisadora visitante e doutoranda em intercâmbio na Universidade da Califórnia, Berkeley (1994-1996); mestre em Ciência Política pelo IUPERJ e bacharel em Economia pela UFRJ. Foi membro do grupo de trabalho que deu origem à lei brasileira de defesa da concorrência e conselheira do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) por dois mandatos, de 1996 a 2000. Foi Coordenadora de Estudos de Regulação e Mercados da Diretoria de Estudos e Políticas de Estado, Instituições e Democracia do IPEA de 2008 a 2013. Atualmente, é Professora visitante do curso de Pós-Graduação em Gestão da Inovação do Laboratório de Gestão de Tecnologia e Inovação do Instituto de Geociências da Unicamp desde 2006; é membro da equipe de pesquisa do NECTAR/ITA (Núcleo de Economia dos Transportes, Antitruste e Regulação do Instituto Tecnológico da Aeronáutica). Tem coordenado grupos de pesquisa em escala nacional e internacional desde 1994 em Organização Industrial, Regulação Econômica, Mecanismos de Governança e Direito e Economia, atuando principalmente nos seguintes temas: instrumentos regulatórios e desenho de mecanismos, economia antitruste, propriedade intelectual e concorrência e nova economia institucional. Coordena o curso de pós graduação lato sensu em Direito e Economia da Regulação e da Concorrência, oferecido pela UERJ.

Marco Aurélio Bittencourt. Professor do Instituto Federal de Brasília – IFB , na área de gestão e negócios. Doutorado em Economia pela Unb. Email: 0171969@etfbsb.edu.br

Nathan de Oliveira Salani Athaide. Graduando em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São

Paulo (FDRP/USP). Atualmente, é estagiário no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Intercambista pela 44ª edição do Programa de Intercâmbio do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (PinCade). Pesquisador bolsista PIBIC/CNPq na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Possui experiências acadêmicas e profissionais nas áreas de defesa da concorrência, regulação e contratações públicas.

Nelson Siffert. Diretor ICT – Resel e Bolsista PNPD do IPEA.
E-mail: nfsfooo@gmail.com

Pedro S. C Zanotta. Advogado em São Paulo, com especialidade em Direito Concorrencial, Regulatório e Minerário. Formado em Direito pela Universidade de São Paulo – USP, em 1976. Foi titular dos departamentos jurídicos da Bayer e da Holcim. Foi Presidente da Comissão de Estudos da Concorrência e Regulação Econômica – CECORE, da OAB/SP, de 2005 a 2009. Foi Presidente do Conselho e é Conselheiro do IBRAC. Autor de diversos artigos e publicações em matéria concorrencial. Sócio de BRZ Advogados.



Direito e Economia

