LOA 2023, sancionada pelo presidente da República, prevê R$ 18,7 bilhões para investimentos do Ministério da Infraestrutura; 3 vezes mais recursos do que havia na proposta enviada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

No dia 15/09/2022, a CNT divulgou o Radar CNT do Transporte com a análise sobre os impactos do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2023 (PL 32/2022)[1] para o setor de transporte, caso fosse aprovado da forma apresentada. De maneira geral, identificou-se um cenário desafiador para a condução de todos os serviços relacionados à infraestrutura de transporte, uma vez que o Projeto previa a redução de R$ 1 bilhão no orçamento para investimentos do Ministério da Infraestrutura (MInfra) (recursos diretos da União, sem considerar as estatais).

No dia 08/12/2022, o relator-geral do PLOA 2023, senador Marcelo Castro (MDB-PI), apresentou o relatório final à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), o qual trouxe diversas alterações em relação à versão inicial do PLOA 2023, especialmente em razão das demandas do novo governo. Além disso, o novo texto trouxe expressivas mudanças no que diz respeito ao orçamento para investimentos em infraestrutura de transporte. A Tabela 1 sumariza as principais mudanças entre as versões do PLOA.

Em 03/01/2023, foi disponibilizado para consulta o Autógrafo[2] da LOA 2023, que é a versão final do texto aprovada pelo Congresso Nacional no dia 22/12/2022 e enviada para sanção ou veto do presidente da República.

No dia 17/01/2023, o presidente da República sancionou o Orçamento de 2023 com seis vetos. Nenhum dos vetos teve o transporte como objeto, mantendo-se, assim, os valores do Autógrafo. Após o registro da mensagem de veto na Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, os senadores e deputados tem 30 dias corridos para deliberar o mérito do mesmo, sendo então apreciados em sessão conjunta logo após o término desse prazo. Para que haja rejeição do veto, é necessária maioria absoluta (257 votos de deputados e 41 votos de senadores, computados separadamente).

O documento apresenta acréscimo de R$ 12,64 bilhões no orçamento para investimentos do MInfra (recursos diretos da União, sem considerar as estatais) em relação a versão inicial da PLOA 2023 (enviada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo em agosto/2022, quando iniciou a tramitação da LOA 2023) (Tabela 1), o que contribuirá para aumentar o número de obras de manutenção e recuperação da infraestrutura nacional, bem como promover novos projetos de interesse do setor.

Em regra, destaca-se:

[1] cnt.org.br/analises-transporte
[2] De acordo com o glossário do Senado Federal, o Autógrafo se refere à redação final de qualquer proposição aprovada pelo Congresso Nacional e em condições de ser encaminhada ao presidente da República para sanção ou veto.

a) O orçamento geral da União para 2023 teve aumento de R$ 170,52 bilhões, passando de R$ 5,17 trilhões, na versão inicial do PLOA 2023 (PL 32/2022), para R$ 5,34 trilhões, no texto atual do orçamento 2023 (AUT-LOA 2023).

b) O orçamento para investimento (somando-se o orçamento direto da União ao orçamento das estatais) foi ampliado em R$ 48,68 bilhões, passando de R$ 165,96 bilhões para R$ 214,64 bilhões, no AUT-LOA 2023.

c) O orçamento para investimentos do MInfra (União + estatais) foi elevado em R$ 12,64 bilhões (passou de R$ 6,05 bilhões para R$ 18,69 bilhões), ou seja, o Congresso aprovou 3,1 vezes mais recursos para investimentos em infraestrutura de transporte do que havia na proposta enviada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo e 2,8 vezes mais do que o disponibilizado no PLOA 2022.

   i. Dos R$ 17,37 bilhões que o MInfra receberá (recursos diretos da União, sem considerar as estatais), R$ 16,29 bilhões serão direcionados ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Assim, a Unidade Orçamentária (UO) terá incremento de R$ 12,17 bilhões em relação à versão inicial do PL 32/2022.
   ii. Já para os recursos das empresas estatais (Infraero + DOCAS), não houve alteração nos montantes previstos no orçamento para 2023.

d) O orçamento do MInfra, no Autógrafo da LOA 2023 (sem considerar as estatais), prevê: (a) R$ 17,37 bilhões para investimentos; (b) R$ 4,56 bilhões para despesas com pessoal e encargos sociais; (c) R$ 5,34 bilhões para reservas de contingência; e (d) R$ 2,12 bilhões para outras despesas correntes. A despesa com investimentos passou a ser a rubrica de maior expressão do orçamento do Ministério, por ampla margem (mais do que 3,5 vezes[3] o montante anterior), que antes tinha o gasto com pessoal e encargos sociais em patamar muito semelhante ao recurso para efetivação de obras no setor. Com isso, os investimentos passam a representar 59,1% dos recursos do orçamento da pasta.

e) Em relação ao investimento em transporte, por modalidade, houve aumento em todos os modos. O destaque, em termos monetários, foi o transporte rodoviário, com incremento de R$ 11,47 bilhões (+305,4%), seguido pelo hidroviário (ampliação de R$ 741,92 milhões, ou +797,5%), aéreo (acréscimo de R$ 270,72 milhões, ou 539,5%) e ferroviário (crescimento de R$ 132,56 milhões, ou 25,6%).

f) As ações ligadas à mobilidade urbana tiveram expansão significativa na disponibilidade de recursos previstos na LOA, passando de R$ 7,55 milhões para R$ 6,64 bilhões. As ações que sofreram aumento de dotação estão relacionadas ao apoio à política de desenvolvimento urbano, aos sistemas de transporte público coletivo e ao transporte não motorizado. Não há indicação das obras que serão executadas e a maior parcela dos recursos está alocada no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

g) O documento **O Transporte Move o Brasil – Propostas da CNT ao País**, entregue aos candidatos à Presidência da República em outubro de 2022, traz uma série de recomendações para a alocação desses recursos, de maneira a contribuir para a melhoria da infraestrutura nacional de transporte. Além disso, a CNT e as federações das empresas de transporte de cargas e de passageiros, sindicatos nacionais e entidades associadas mobilizaram parlamentares para a recomposição do orçamento para investimentos em infraestrutura de transporte. A significativa ampliação do volume de recursos para a infraestrutura de transporte é muito positiva, mas é preciso garantir que serão efetivamente aplicados em 2023. Como os investimentos são despesas não obrigatórias (discricionárias), sempre existe a preocupação do setor com a possibilidade de cortes e contingenciamentos caso seja necessário algum tipo de ajuste orçamentário ao longo do ano.

[3] R$ 17,37 bilhões/R$ 4,73 bilhões.

Tabela 1 – Resumo das principais implicações do Relatório Final e do Autógrafo da LOA 2023 em relação à versão inicial do PLOA 2023 (PL 32/2022)

Ano	PLOA	Orçamento para Investimento – União (A)	Orçamento para Investimento – Estatais (B)	Total Investimento (C = A+B)	Orçamento Investimento – União para MInfra (D)	Orçamento Investimento – Estatais para MInfra (E)	TOTAL (F = D+E)
2022[4]	R$ 5,19 trilhões	R$ 28,24 bilhões	R$ 106,23 bilhões	R$ 134,47 bilhões	R$ 5,76 bilhões	R$ 0,87 bilhão	R$ 6,63 bilhões
Versão inicial PLOA 2023 – PL 32/2022	R$ 5,17 trilhões	R$ 22,42 bilhões	R$ 143,54 bilhões	R$ 165,96 bilhões	R$ 4,73 bilhões	R$ 1,32 bilhão	R$ 6,05 bilhões
Parecer do relator-geral PLOA 2023	R$ 5,34 trilhões	R$ 70,40 bilhões	R$ 143,54 bilhões	R$ 213,94 bilhões	R$ 17,32 bilhões	R$ 1,32 bilhão	R$ 18,64 bilhões
Autógrafo – LOA 2023	R$ 5,34 trilhões	R$ 71,10 bilhões	R$ 143,54 bilhões	R$ 214,64 bilhões	R$ 17,37 bilhões	R$ 1,32 bilhão	R$ 18,69 bilhões
Variação absoluta entre 2022 e Autógrafo 2023	Aumento de R$ 170,52 bilhões	Aumento de R$ 48,68 bilhões	Sem alteração	+R$ 48,68 bilhões	**+R$ 12,64 bilhões**	Sem alteração	**+R$ 12,64 bilhões**

Fonte: Elaboração CNT, com dados do PLOA 2023 (PL 32/2022), do RG-PLOA 2023 e do Autógrafo da LOA 2023.

2. ANÁLISE DO RELATÓRIO FINAL DO PLOA 2023 E AUTÓGRAFO DA LOA 2023

O parecer do relator-geral do PLOA 2023, senador Marcelo Castro (MDB-PI), foi divulgado em 08/12/2022. O texto trouxe diversas alterações em relação à versão inicial do PL 32/2022, tendo como base as discussões sobre a PEC da Transição (PEC 32/2022). Com a aprovação da PEC 32/2022 pelo Senado, disponibilizou-se o Autógrafo da Lei Orçamentária em 02/01/2023. No dia 17/01/2023, a Lei Orçamentária Anual 2023 foi sancionada pelo presidente da república 2023 com seis vetos. Nenhum deles teve o transporte como objeto, mantendo-se, assim, os valores constantes no Autógrafo. No que tange ao rito relativo ao veto, após o registro deste na Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, os senadores e deputados tem 30 dias corridos para deliberar seu mérito, sendo então apreciados em sessão conjunta logo após o término desse prazo. Para que haja rejeição do veto, é necessária maioria absoluta (257 votos de deputados e 41 votos de senadores, computados separadamente).

Esta última versão do texto já considera os apontamentos discutidos pela PEC da Transição, de maneira que trouxe significativas mudanças nos recursos disponibilizados para a União em relação à primeira redação do texto orçamentário. Esta análise se concentrará nas mudanças mais

[4] Valores ajustados pelo IPCA de julho/2022. Não utilizamos uma atualização mais recente para manter a comparação com o Radar CNT do Transporte – PLOA 2023, divulgado no dia 15/09/2022.

importantes para o setor de transporte. De maneira geral, o Autógrafo da LOA 2023 (AUT-LOA 2023) estimou a receita e fixou a despesa em R$ 5,34 trilhões, incluindo o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social, para o Refinanciamento da Dívida Pública Federal e o Orçamento de Investimentos das estatais. Se considerarmos a despesa estimada da União, à exceção das estatais (Orçamento de Investimentos), o orçamento é de R$ 5,20 trilhões (Tabela 2). No que tange ao Orçamento das estatais, não houve alterações nos montantes propostos em relação à versão inicial do texto.

Tabela 2 – Destaques gerais em relação às alterações no PLOA 2023

Estimativas para o ano seguinte	Versão inicial PLOA 2023 (PL 32/2022) R$ bilhões (A)	Parecer do relator-geral ao PLOA 2023 (RG-PLOA 2023) R$ bilhões (B)	Autógrafo LOA 2023 (AUT-LOA 2023) R$ bilhões (C)	Variação absoluta R$ bilhões (D = C-A)
Receita Estimada	5.174,92	5.345,16	5.345,44	+170,52
Despesa Total Fixada	5.174,92	5.345,16	5.345,44	+170,52
Despesas Totais Fixadas, exceto Orçamento de Investimentos (estatais)	5.031,38	5.201,62	5.201,90	+170,52
Orçamento Fiscal	1.576,72	1.638,71	1.640,01	+63,29
Orçamento da Seguridade Social	1.444,40	1.552,65	1.551,63	+107,23
Refinanciamento da Dívida Pública Federal	2.010,26	2.010,26	2.010,26	-
Orçamento de Investimentos (estatais)	143,54	143,54	143,54	-

Fonte: Elaboração CNT, com dados do RG-PLOA 2023 e do Autógrafo LOA da 2023.

Em relação à versão inicial do PL 32/2022, o Autógrafo disponibilizado prevê aumento de R$ 170,52 bilhões na Receita Estimada. Com relação à Despesa Total Fixada, o acréscimo foi da mesma ordem, sendo R$ 63,29 bilhões no Orçamento Fiscal e R$ 107,23 bilhões no Orçamento da Seguridade Social. Não houve mudança na disponibilização de recursos para o Refinanciamento da Dívida Pública e para o Orçamento de Investimentos.

3. DESPESAS E INVESTIMENTOS NO RG-PLOA 2023 E AUTÓGRAFO DA LOA 2023

Diferente da análise anterior sobre o PLOA 2023, divulgado pela CNT em 15/09/2022, o documento atual focará apenas nos recursos diretos da União[5], sem detalhar o Orçamento de Investimentos das estatais. Isto porque não houve mudanças nos recursos direcionados para as estatais, de forma que as informações divulgadas anteriormente permanecem inalteradas. Nesse sentido, este documento tem como objetivo destacar as principais alterações em relação à despesa e ao investimento público

[5] A Constituição de 1988 determina que a Lei Orçamentária Anual (LOA) será composta por três orçamentos: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social, relativo à União, e o Orçamento de Investimentos, das empresas estatais não dependentes.

no que diz respeito a áreas de interesse do setor de transporte, como seu orçamento e os recursos direcionados à infraestrutura nacional.

Para a realização dessa investigação, identificou-se as eventuais alterações ocorridas nos diferentes grupos de natureza da despesa (GND)[6], destacando-se os recursos previstos para a realização de investimentos. Em seguida, destacou-se o montante destinado ao MInfra e suas Unidades Orçamentárias, bem como para a finalidade do transporte e seus segmentos.

Nesse sentido, o Autógrafo da LOA 2023 (AUT-LOA 2023) reservou R$ 71,10 bilhões para a realização de investimentos no Brasil diretamente pela União. A Tabela 3 apresenta as principais mudanças ocorridas entre as versões do documento por Categoria Econômica e GND, de maneira que houve incremento em praticamente todas as tabelas Categorias de Despesa, à exceção dos Juros e Encargos Sociais, da despesa com as Estatais e da Reserva de Contingência — esta última diminuiu em R$ 34,87 bilhões em relação ao texto inicial do PLOA 2023.

Tabela 3 – Comparativo PLOA 2023, RG-PLOA 2023 e AUT-LOA 2023 – por Categoria Econômica e GND

Categoria Econômica e Grupo de Despesa	Versão inicial PLOA 2023 (PL 32/2022) R$ bilhões (A)	RG-PLOA 2023 R$ bilhões (B)	Autógrafo LOA 2023 (C)	Diferença PLOA 2023 e AUT-LOA 2023 R$ bilhões (D = C-A)
Despesa União (D)	**5.031,38**	**5.201,62**	**5.201,90**	**+170,52**
Despesas Correntes	**2.607,75**	**2.755,34**	**2.754,71**	**+146,96**
Pessoal e Encargos Sociais	395,88	395,99	395,99	+0,11
Juros e Encargos da Dívida	325,85	325,85	325,85	-
Outras Despesas Correntes	1.886,03	2.033,50	2.032,87	+146,84
Despesas de Capital	**2.346,71**	**2.404,45**	**2.405,16**	**+58,45**
Investimentos	22,42	70,40	71,10	+48,68
Inversões Financeiras	90,67	100,43	100,43	+9,76
Amortização da Dívida	2.233,62	2.233,62	2.233,62	-
Reservas de Contingência	76,91	41,83	42,04	-34,87
Despesa – Estatais (E)	**143,54**	**143,54**	**143,54**	**-**
Despesa – Total (F = D + E)	**5.174,92**	**5.345,16**	**5.345,44**	**+170,52**

Fonte: Elaboração CNT, com dados do PLOA 2023, RG-PLOA 2023 e Autógrafo da LOA 2023.

Em relação às alterações identificadas nas despesas correntes, o destaque se dá para "Outras Despesas Correntes" (GND 3[7]), em que houve aumento de dotação de R$ 146,84 bilhões. Esse montante se deve, em grande parte, à expansão do Auxílio Brasil[8]. Já nas Despesas de Capital, os Investimentos (GND9) foram a categoria de maior mudança, com acréscimo de R$ 48,68 bilhões em

[6] Termo para agregar elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Podem ser discriminados em: 1 – Pessoal e Encargos Sociais; 2 – Juros e Encargos da Dívida; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 – Inversões Financeiras; 6 – Amortização da Dívida; e 9 – Reserva de Contingência.

[7] Nesse grupo de despesa (GND3), são computados os gastos com a manutenção das atividades dos órgãos, cujos exemplos mais típicos são: material de consumo, material de distribuição gratuita, passagens e despesas de locomoção, serviços de terceiros, locação de mão de obra, arrendamento mercantil, auxílio alimentação etc.

[8] No Orçamento é identificado pelo programa 5035 – Promoção de Cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas. Tal como aventado durante a campanha presidencial, o programa deverá manter o repasse de R$ 600,00 com um adicional R$ de 150,00 mensais por criança de até 6 anos de idade.

relação à versão inicial do PLOA 2023. O novo montante do grupo (R$ 71,10 bilhões) é aproximadamente 3,2 vezes maior do que aventado no PL 32/2022, em setembro de 2022. Essa maior dotação é essencial para que o governo federal possa realizar obras de interesse nacional, sendo necessário o planejamento e priorização de projetos de maior impacto e com alto potencial de espraiamento de seus efeitos positivos em toda a economia[9], como a melhoria e a expansão da infraestrutura de transporte nacional, que traz o benefício do aumento de competitividade da produção doméstica em razão da diminuição dos custos de deslocamento.

3.1. TRANSPORTE E INFRAESTRUTURA

A seção anterior apresentou um acréscimo de R$ 48,68 bilhões para investimentos diretos da União. Cabe compreender quanto desse montante deverá ser direcionado para fins de interesse do setor de transporte. Para tanto, a Tabela 4 traz um maior detalhamento da despesa do MInfra por GND. Fica claro que houve uma substancial elevação nos recursos direcionados ao grupo de investimentos, que se expandiu em R$ 12,64 bilhões, totalizando R$ 17,37 bilhões para serem utilizados nas finalidades do Ministério, dos quais as diversas obras de manutenção, melhoria, adequação e expansão dos modos de transporte têm grande participação. O atual montante representa aumento de 267,3% nos recursos disponíveis em relação à versão inicial do PLOA 2023, bem como compreende mais do que um terço da expansão total dos investimentos no relatório geral do PLOA 2023 (35,7% do incremento de R$ 48,68 bilhões no investimento da União[10]).

Tabela 4 – Comparativo PLOA 2023, RG-PLOA 2023 e Autógrafo LOA 2023 – MInfra, por GND

Código/ Especificação	Versão inicial PLOA 2023 (PLN 32/2022) R$ milhões	%PLOA 2023	RG-PLOA 2023 R$ milhões	%PLOA 2023 – RG	AUT-LOA 2023 R$ milhões	%LOA 2023 – AUT	Diferença (R$ milhões)
1 – Pessoal e Encargos Sociais	4.563,30	26,41%	4.563,30	15,54%	4.563,30	15,53%	-
3 – Outras Despesas Correntes	2.159,58	12,50%	2.133,95	7,27%	2.117,46	7,20%	-42,12
4 – Investimentos	4.729,17	27,37%	17.322,77	58,99%	17.367,92	59,09%	+12.638,75
5 – Inversões Financeiras	-	0,00%	-	0,00%	-		-
9 – Reservas de Contingência	5.824,70	33,71%	5.343,92	18,20%	5.343,92	18,18%	-480,77
Total	**17.276,76**	**100,00%**	**29.363,94**	**100,00%**	**29.392,61**	**100,00%**	**-**

Fonte: Elaboração CNT, com dados do PLOA 2023, RG-PLOA 2023 e Autógrafo da LOA 2023, referente ao órgão 39000 – MInfra.

A recomposição de recursos para investimentos para o setor era urgente e imprescindível à manutenção das diversas infraestruturas de transporte, como as rodovias sob jurisdição federal. É

[9] No jargão econômico, implica em priorizar áreas em que existam "vazamentos" (*spillovers)* positivos, de maneira que seu desenvolvimento impacte em melhorias em diversos outros setores ao longo da cadeia produtiva.
[10] A proporção destacada se refere ao novo valor total dos investimentos para o MInfra em relação ao incremento total dos investimentos, ou seja, R$ 17,37 bilhões/ R$ 48,68 bilhões.

preciso frisar que, em razão dos baixos orçamentos dos últimos anos, todo o estoque de capital[11] nacional se depreciou muito, de forma que mal era possível cobrir a degradação dos ativos públicos. É importante que essa recomposição nos recursos se mantenha nos próximos anos para evitar a perda de infraestrutura nacional, bem como se aumente a razão entre Investimento e Produto Interno Bruto (PIB), de forma a aproximá-la de padrões dos países de maior renda.

Em relação às demais mudanças, houve diminuição nos grupos de Outras Despesas Correntes (-R$ 42,12 bilhões) e Reservas de Contingência (-R$ 480,77 bilhões). Cabe ressaltar, ainda, a alteração na distribuição dos recursos entre os grupos, com o intuito de que as Reservas de Contingência representavam a categoria de maior participação na versão inicial do texto do PLOA 2023 (33,7%) e que, na atual versão, apresenta quase metade da sua representatividade anterior (18,2%). De maneira semelhante, o incremento dos investimentos o tornou o grupo de maior participação no orçamento do MInfra, com cerca de 59,1% dos recursos.

No que tange à distribuição do aumento em investimentos, R$ 12,17 bilhões dos R$ 12,64 bilhões (96,3%) têm como endereço o DNIT, seguidos pelo Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), com 3,0%, e pela Valec, com 0,7%. Já os recursos sob a administração direta do MInfra e a EPL tiveram reduzida perda de recursos (Tabela 5).

Tabela 5 – Comparativo de Investimentos (GND4) PLOA 2023, RG-PLOA 2023 e Autógrafo da LOA 2023, MInfra por UO

Código (UO)/Especificação	Versão inicial PLOA 2023 (PL 32/2022) R$ milhões (A)	RG-PLOA 2023 R$ milhões (B)	AUT-LOA 2023 R$ milhões (C	Diferença PLOA 2023 e LOA 2023 (AUT) R$ milhões (D = C-A)
39101 MInfra – Administração Direta	1,93	1,81	1,81	-0,12
39207 Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	492,76	585,70	585,70	+92,94
39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	8,06	8,06	8,06	-
39251 Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	18,00	18,00	18,00	-
39252 Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)	4.118,39	16.240,94	16.286,09	+12.167,70
39253 Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL)	33,70	31,21	31,21	-2,49
39254 Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	5,26	5,26	5,26	-
39901 Fundo da Marinha Mercante (FMM)	0,10	0,10	0,10	-
39902 Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC)	50,98	431,70	431,70	+380,72
39905 Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito (Funset)	-	-	-	-
39000 – Ministério da Infraestrutura (MInfra)	**4.729,17**	17.322,60	17.367,92	**+12.638,75**

Fonte: Elaboração CNT, com dados do PLOA 2023, parecer do relator geral do PLOA 2023 – RF e Autógrafo da LOA 2023.

A pesquisa CNT de Rodovias 2022[12] identificou uma situação crítica em relação à gestão da malha rodoviária, sendo que a recomposição do investimento público seria condição necessária para a

[11] Capital existente em uma determinada economia em um dado momento no tempo, sendo essencial para a capacidade produtiva.
[12] pesquisarodovias.cnt.org.br

melhoria desse cenário. A CNT estimou que a necessidade imediata de recursos para a manutenção de pistas e trechos classificados como desgastados é de R$ 22,67 bilhões, enquanto para a reconstrução e restauração de vias destruídas e nas quais foram identificadas trincas, buracos, ondulações, remendos e aprofundamentos é de R$ 72,26 bilhões. Ao quase quadruplicar o Orçamento do DNIT em relação à proposta inicial do Poder Executivo para o orçamento da União em 2023 (Tabela 6), o Congresso Nacional reconheceu o peso e a importância que o modo de transporte rodoviário possui no país. No entanto, é necessário que haja a continuidade dessa ampliação de orçamento nos próximos anos. Investimentos em infraestrutura são efetivados em médio e longo prazos, e são necessários previsibilidade, continuidade e tempestividade para maior eficiência dos recursos aplicados. Além disso, é preciso que as demais modalidades de transporte também se expandam, visando tornar a matriz de transportes brasileira mais coesa e integrada, o que passa por planejamento de longo prazo e maior direcionamento de recursos para as demais modalidades de transporte e pela multimodalidade.

Tratando mais especificamente da função orçamentária 26 – Transporte, a despesa total[13] do setor teve um incremento de R$ 12,60 bilhões, dos quais R$ 11,37 bilhões são referentes ao modo rodoviário (90,3%). As demais modalidades também obtiveram ampliação em sua dotação: R$ 734,13 milhões para o transporte hidroviário (5,8% dos R$ 12,60 bilhões de acréscimo de recursos para a função transporte)[14], R$ 270,72 milhões para o aéreo (2,1% dos R$ 12,60 bilhões) e R$ 132,13 milhões para o ferroviário (1,0% dos R$ 12,60 bilhões). As demais subfunções do transporte tiveram o orçamento elevado em R$ 90,68 milhões (0,7% dos R$ 12,60 bilhões) em relação ao texto inicial do PLOA 2023 (Tabela 6).

Tabela 6 – Comparativo PLOA 2023, 2023 – RF e Autógrafo da LOA 2023. Despesa por Função e Subfunções Orçamentárias do Transporte

Função/Subfunção	Versão inicial PLOA 2023 (PL 32/2022) R$ milhões (A)	%PLOA 2023 (B)	RG-PLOA 2023 R$ milhões (C)	%PLOA 2023 (RG) (D)	AUT-LOA 2023 R$ milhões (E)	%LOA 2023 (AUT) (F)	Diferença PLOA 2023 e AUT-LOA 2023 R$ milhões (G = E-A)	Distribuição do incremento de recursos do transporte (%)
26 Transporte	**13.664,73**	**100,00%**	**26.232,69**	**100,0%**	**26.261,36**	**100,0%**	**+12.596,63**	**100,0%**
781 Transporte Aéreo	55,07	0,54%	335,80	1,3%	325,80	1,2%	+270,72	2,1%
782 Transporte Rodoviário	4.225,99	23,61%	15.670,74	59,7%	15.594,95	59,4%	+11.368,97	90,3%
783 Transporte Ferroviário	530,63	2,92%	662,75	2,5%	662,75	2,5%	+132,13	1,0%
784 Transporte Hidroviário	5.563,11	1,84%	6.297,24	24,0%	6.297,24	24,0%	+734,13	5,8%
XXX Demais Subunções	3.289,93	71,10%	3.266,16	12,5%	3.380,61	12,9%	+90,68	0,7%

Fonte: Elaboração CNT, com dados do PLOA 2023, parecer do relator-geral ao PLOA 2023 – RF e Autógrafo da LOA 2023.

[13] Ou seja, considerando todos os grupos de natureza da despesa e não somente investimentos.
[14] A análise do texto anterior da PLOA 2023, divulgada pela CNT em setembro de 2022, fez algumas considerações sobre o valor alocado no Projeto de Lei, de forma que este seria muito superior ao da PLOA de 2022. Esta discrepância se devia essencialmente a remanejamentos dentro das classificações orçamentárias, de maneira que os recursos que eram alocados na subfunção 661 – Promoção Industrial, vieram a ser classificados dentro da subfunção 784 – Transporte Hidroviário. Esses valores estão ligados ao Fundo da Marinha Mercante (FMM) e tem como objetivo prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria naval brasileira (construção e reparo de embarcações).

Isolando somente os investimentos da despesa total, por subfunção, e comparando ao texto inicial do PLOA 2023, observa-se um incremento em todas as modalidades de transporte. Em termos monetários, o destaque é o transporte rodoviário, com acréscimo de R$ 11,47 bilhões (+305,4%), seguido pelo transporte hidroviário, que teve seus recursos majorados em R$ 741,92 milhões (+797,5%), transporte aéreo, com mais R$ 280,72 milhões (+539,5%) e, por fim, o transporte ferroviário, com crescimento de R$ 132,56 milhões (+25,6%)[15]. Destaca-se, ainda, que, percentualmente, o ajuste na dotação de três das quatro subfunções ligadas ao transporte (rodoviário, hidroviário e aéreo) foi superior ao aumento médio no total de investimentos da União. Nesse sentido, o transporte ferroviário, essencial para o escoamento de grandes volumes de produtos e com baixa relação de preço/tonelada transportada, ainda carece de mais atenção, posto que é essencial para a integração eficiente da logística nacional (Tabela 7).

Tabela 7 – Comparativo PLOA 2023 e Autógrafo da LOA 2023. Investimentos (GND4) por subfunção orçamentária (recursos diretos da União)[16].

Programa	PLOA 2023 (PL 32/2022) R$ milhões (A)	AUT-LOA 2023 R$ milhões (B)	Diferença PLOA 2023 e AUT-LOA 2023 R$ milhões (C = B-A)	Variação % entre versão inicial do PLOA 2023 e AUT-LOA 2023 (D = B/A-1)
Total Investimentos - União	**22.419,11**	**71.100,50**	**+48.681,40**	**+217,1%**
26 Transporte	**4.729,20**	**17.367,95**	**+12.638,75**	**+267,2%**
781 Transporte Aéreo	50,18	320,90	+270,72	+539,5%
782 Transporte Rodoviário	3.756,08	15.226,01	+11.469,93	+305,4%
783 Transporte Ferroviário	517,56	650,12	+132,56	+25,6%
784 Transporte Hidroviário	93,04	834,95	+741,92	+797,5%
XXX Outras Subfunções dentro do Transporte	312,35	335,96	+23,61	+7,6%
Demais Funções	18.002,26	54.058,51	+36.056,26	+200,3%

Fonte: Elaboração CNT, com dados do PLOA 2023 e Autógrafo da LOA 2023.

A Tabela 8 evidencia as principais alterações na despesa de programações ligadas ao transporte. Cabe destacar que as ações ligadas à mobilidade urbana tiveram uma expansão expressiva em sua despesa, saindo de R$ 7,55 milhões para R$ 6,65 bilhões (+R$ 6,64 bilhões). Em relação às ações contempladas, destaca-se o apoio à política de desenvolvimento urbano (com R$ 6,07 bilhões), aos sistemas de transporte público coletivo (R$ 570 milhões) e ao transporte não motorizado (R$ 0,82 milhão). Não há indicação das obras que serão executadas e a maior parcela dos recursos está alocada no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional. O volume de recursos previsto no texto inicial era muito reduzido, uma vez que o valor final sancionado na LOA de 2022 foi de R$ 2,96 bilhões. Nota-se, no entanto, que mesmo considerando o valor sancionado na LOA anterior, o atual montante é mais do que o dobro (em valores correntes) para a programação.

[15] Os valores entre as Tabelas 7 e 8 não são diretamente comparáveis, uma vez que a Tabela 7 contém os demais grupos de natureza da despesa, os quais podem ter se elevado ou diminuído entre as versões do PLOA 2023, de maneira que o incremento ao se considerar apenas investimentos pode ser maior do que o aumento ao se considerar a totalidade da despesa, como pessoal e encargos, outras despesas correntes etc.
[16] Não considera estatais.

Em relação aos demais programas, o transporte aquaviário teve incremento de R$ 734,13 milhões e a aviação civil, de R$ 325,72 milhões. Cabe destacar que esses programas podem conter despesas de outras funções e subfunções que não guardam um paralelo tão direto com a oferta de infraestrutura de transporte. Por fim, o Transporte Terrestre e Trânsito teve acréscimo de R$ 11,50 bilhões, sendo que uma das principais ações orçamentárias que teve aumento na disponibilidade de valores foi a 219Z – Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União[17], passando de R$ 3,25 bilhões para R$ 9,02 bilhões dentro do MInfra, aumento de 177,5%, que será fundamental para garantir a melhoria da qualidade da infraestrutura nacional.

Tabela 8 – Comparativo PLOA 2023, 2023 – RF e Autógrafo da LOA 2023. Despesa de programas ligados ao Transporte

Programa	PLOA 2023 (PL 32/2022) R$ milhões (A)	RG-PLOA 2023 R$ milhões (B)	AUT-LOA 2023 R$ milhões (C)	Diferença PLOA 2023 e AUT-LOA 2023 R$ milhões (D = C-A)
2219 Mobilidade Urbana	7,55	6.929,65	6.645,04	+6.637,49
3004 Aviação Civil	135,29	461,02	461,02	+325,72
3005 Transporte Aquaviário	5.561,27	6.295,40	6.295,40	+734,13
3006 Transporte Terrestre e Trânsito	4.981,89	16.559,43	16.483,65	+11.501,76

Fonte: Elaboração CNT, com dados do PLOA 2023, RG-PLOA 2023 e Autógrafo da LOA 2023.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O relatório geral do PLOA 2023 apresentou várias alterações em relação ao texto inicial, de forma a encaminhar diversas demandas do governo eleito relativas à PEC da Transição. De forma geral, o Autógrafo manteve a linha do relatório anterior, com uma expansão na despesa total — em especial das despesas correntes, mas também dos investimentos públicos. Quanto ao texto sancionado pelo presidente da República, os vetos não compreenderam as atividades relacionadas ao setor de transporte, mantendo, assim, as prerrogativas do texto aprovado pelo Congresso Nacional e disponibilizado em 03/01/2023 (Autógrafo da LOA 2023).

Essa complementação de recursos terá como benefício a expansão de programas públicos, bem como a melhor gestão da infraestrutura nacional, que tem sofrido nos últimos anos com os baixos orçamentos direcionados à sua manutenção e expansão. No entanto, as maneiras de se financiar essa expansão das despesas ainda não estão definidas, de forma que o orçamento manteve as despesas com juros e encargos da dívida em R$ 325,85 bilhões, mesmo valor previsto na versão inicial do PLOA 2023. O novo governo precisa sinalizar claramente o compromisso fiscal para que não haja ampliação da razão entre dívida pública e PIB, bem como não ocorreram novos aumentos na taxa básica de juros, a Selic.

A recomposição de recursos para a manutenção da infraestrutura de transporte atende a um pleito recorrentemente apresentado pela CNT aos parlamentares e à equipe de transição do governo eleito.

[17] Ação Orçamentária 219Z – Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União. Considerando os recursos autorizados no Orçamento federal de 2021 nesta ação, mais de 90% destes tem o Transporte (Função Orçamentária 26) como destino, dos quais cerca de 92% são referentes a Manutenção e Conservação de Estradas e Vias ou a obras em andamento.

Porém cabe reiterar que investimentos em infraestrutura, especialmente de transporte, são executados em médio e longo prazo, de forma que é imperativo que não haja grandes mudanças no direcionamento de recursos, posto que paralisar obras não só é ineficiente, como eleva o custo final dos projetos. Apesar da recomposição prevista para o orçamento de 2023, é necessário investir valores ainda maiores para que ocorra uma melhoria expressiva na matriz de transporte nacional, tornando-a mais eficiente e mais integrada entre as modalidades. Por fim, é essencial que os recursos disponibilizados no orçamento de 2023 sejam efetivamente executados. Como os investimentos são a principal parcela de despesas discricionárias do governo, tendem a ser a primeira linha de corte e contingenciamento em caso de ajustes orçamentários.

A CNT estimou serem necessários R$ 865,38 bilhões para a realização das obras de destaque para o setor transportador. Esse volume de recursos corresponde a cerca de 10% do PIB de 2021. Assim, para que haja uma melhora expressiva na infraestrutura de transporte, é preciso que os recursos federais continuem a se expandir e se mantenham ao longo de diversos anos. A CNT sugere que o mapeamento realizado pela entidade sobre essa necessidade de recursos para obras de destaque para o setor transportador, disponível no documento **O Transporte Move o Brasil – Propostas da CNT ao País**, seja utilizado como forma de priorização, visando extrair o maior retorno possível do recurso disponibilizado.

A Confederação monitora continuamente a execução orçamentária da União e disponibiliza informações todos os meses no Boletim Unificado da CNT. A construção do orçamento 2023 foi feita com base na estrutura ministerial vigente até o início de 2023. Com a reestruturação do Ministério da Infraestrutura em Ministério dos Transportes e Ministério de Portos e Aeroportos, a forma de acompanhamento e monitoramento da programação e da execução orçamentária deve ser alterada, assim que promovidos os devidos ajustes pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF)/Ministério do Planejamento.

ANEXO:

Notas relativas ao parecer do relator-geral da PLOA 2023 e teto de gastos.

O parecer do relator-geral ao PLOA 2023 contemplou a indicação de diversos órgãos para receber recursos visando atender as solicitações da equipe de transição (PEC 32/2022). No total, 18 órgãos foram contemplados com aumentos de dotação[18], totalizando R$ 161,97 bilhões, dos quais se destacaram o Ministério da Cidadania (R$ 76,14 bilhões), o Ministério da Saúde (R$ 22,7 bilhões) e o Ministério da Infraestrutura (R$ 12,14 bilhões).

Em relação ao teto de gastos, o limite aplicável para o próximo ano ficou em R$ 1,94 trilhão, elevação de R$ 145,0 bilhões[19]. Considerando ajustes referentes a despesas com pessoal, Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e subsídios (recursos que apesar de empenhados em 2022, terão parcelas de pagamento em 2023 ou 2024, de forma que não estarão livres para ser utilizados), o valor máximo de programação sujeito ao teto ficou em R$ 1,93 trilhão. Esse valor já contempla um acréscimo da ordem de R$ 24,08 bilhões[20] referentes a despesas excluídas do teto, do qual R$ 22,97 bilhões são relativos a investimentos relacionados ao excesso de arrecadação do exercício anterior. A Tabela A1 traz a discriminação dos limites relativos ao teto de gastos na versão apresentada, bem como as alterações ocorridas no desenrolar da tramitação.

Tabela A1 – Destaques gerais em relação ao teto de gastos no RG-PLOA 2023 (R$ bilhões)

Item	Teto de gastos – limite aplicável a 2023 (A)	Ajuste caixa/ competência (B)	Demais operações que afetam o resultado primário (C)	Valor máximo de programação 2023 (D) = (A)+(B)+(C)	Valor programado no Substitutivo (E)	Diferença (F) = (D)-(E)[21]
Poder Executivo	1.867,41	-2,07	13,03	1.856,45	1.856,37	0,08
Poder Legislativo	15,54	-	-	15,54	15,54	-
Poder Judiciário	53,49	-	-	53,49	53,49	-
Defensoria Pública da União	0,68	-	-	0,68	0,68	-
Ministério Público da União	8,17	-	-	8,17	8,17	-
TOTAL	**1.945,28**	**-2,07**	**13,03**	**1.934,32**	**1.934,23**	**0,08**

Fonte: Elaboração CNT, com dados do RG-PLOA 2023, volume 1.

[18] Destaca-se que esse reforço na dotação de recursos tem como origem somente as emendas solicitadas pela equipe de transição, podendo o novo valor também contar com outras alterações dentro das rubricas orçamentárias, porém de menor valor, como atendimento a emendas coletivas, que totalizou mais R$ 7,03 bilhões, por exemplo, além das demais emendas, como as individuais, de bancadas estaduais, dentre outras.

[19] O teto de gastos aplicável para 2023 era de R$ 1,80 trilhão, já considerando a projeção do IPCA de 7,2%, conforme parâmetros da Secretaria de Políticas Econômicas do Ministério da Economia, de 11/07/2022. Essa projeção observou o disposto no § 1º do art. 107 do ADCT. Em razão da PEC 32/2022, o teto de gastos se elevou em R$ 145,0 bilhões, totalizando o valor de R$ 1,94 trilhão. Fonte: Relatório Final da PLOA 2023, volume 1. Disponível em: camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2023/tramitacao/parecer-da-cmo/relfinapres.html. Acesso em: 13/12/2022.

[20] Fundamentação § 6º-A e 6º-B do art. 107 do ADCT (introduzidos pela PEC 32/2022).

[21] Essa diferença se refere ao valor passível de programação de R$ 83,5 milhões, sendo o valor máximo de programação no PLOA 2023.

Equipe Técnica da CNT

Elaboração
Bruno Batista, Diretor Executivo
Fernanda Rezende, Diretora Executiva Adjunta
Fernanda Schwantes, Gerente Executiva de Economia
Eduardo Ramos, Analista em Transporte
Rodrigo Curi, Analista em Transporte

Revisão e comunicação
Anna Guedes, Revisora
Hércules Barros, Jornalista

Documento finalizado em 18/01/2023.

O Radar CNT do Transporte tem como objetivos analisar temas técnicos, econômicos e ambientais e seus impactos sobre o setor de transporte e logística e propiciar leituras rápidas, curtas e objetivas. Para ler as edições deste e de outros informes e boletins temáticos para o transporte, consulte cnt.org.br.