PLOA 2023: orçamento para investimentos do Ministério da Infraestrutura (direto da União) é reduzido em R$ 1 bilhão e DNIT perderá R$ 899 milhões

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

A análise do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023 – PLOA 2023 (PLN 32/2022) mostra a redução de R$ 1 bilhão no orçamento para investimentos do Ministério da Infraestrutura (MInfra) (recursos diretos da União, sem considerar as estatais), o que trará diversas implicações para a realização das atividades do Governo Federal em 2023.

De modo geral, destacam-se:

a) O orçamento geral da União para 2023 teve redução de R$ 16,16 bilhões (passando de R$ 5,19 trilhões, no PLOA 2022[1], para R$ 5,17 trilhões, no PLOA 2023).

b) O orçamento para investimento (somando orçamento direto da União ao orçamento das estatais) foi ampliado em R$ 31,49 bilhões (passando de R$ 134,47 bilhões, em 2022, para R$ 165,96 bilhões, em 2023).

c) O orçamento para investimentos do MInfra (União + estatais) foi reduzido em R$ 579,73 milhões (passou de R$ 6,63 bilhões, em 2022, para R$ 6,05 bilhões, em 2023), o que representa 8,7% a menos do que no PLOA 2022.

   i. O MInfra perderá R$ 1,03 bilhão de orçamento para investimentos em relação ao PLOA 2022, considerando os recursos diretos da União. Desse montante, a maior parte refere-se ao DNIT, que perderá R$ 899,02 milhões, o que dificultará ainda mais a manutenção da infraestrutura nacional.

   ii. Já para os recursos das empresas estatais (Infraero + DOCAS), o MInfra terá acréscimo de R$ 448,14 milhões, mantidas as atuais premissas do Orçamento de Investimentos.

Tabela 1 – Resumo das principais implicações do PLOA 2023 em relação ao PLOA 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[2]	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
2023	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
Variação absoluta entre 2022 e 2023	Redução de R$ 16,16 bilhões	Redução de R$ 5,82 bilhões	+R$ 37,31 bilhões	+R$ 31,49 bilhões	Redução de R$ 1,03 bilhão	+R$ 448,14 milhões	Redução de R$ 579,73 milhões

Fonte: Elaboração CNT, com dados dos Anexos das PLOAS 2022 e 2023.

d) O volume de recursos reservado para emendas do relator geral, R$ 19,4 bilhões, é 3,2 vezes maior que o orçamento para investimentos do MInfra (União + estatais), de R$ 6,05 bilhões.

[1] Valores ajustados pelo IPCA de julho/2022.
[2] Valores ajustados pelo IPCA de julho/2022.

e) As bancadas estaduais possuem R$ 7,7 bilhões para emendas, aproximadamente 30% a mais do que o orçamento para investimentos do MInfra (União + estatais), de R$ 6,05 bilhões.

f) O orçamento do MInfra prevê R$ 4,56 bilhões para despesas com pessoal e encargos sociais, R$ 4,73 bilhões para investimentos e R$ 5,82 bilhões para reservas de contingência; ou seja, despesas com pessoal e encargos sociais correspondem a praticamente o mesmo valor do orçamento para investimentos. Cabe ressaltar que o grupo de despesas com pessoal e encargos teve redução de 10,6% em relação ao PLOA 2022, enquanto o orçamento para investimentos teve uma redução maior, de 17,9%.

g) Diante do diagnóstico de redução do orçamento de investimento para o MInfra e do elevado volume de recursos reservados para emendas do relator geral e de bancadas estaduais, a Confederação Nacional do Transporte (CNT) sugere que os parlamentares utilizem o mapeamento, realizado pela Confederação, sobre a necessidade de recursos para obras de destaque para o setor transportador, disponível no documento **O Transporte Move o Brasil – Propostas da CNT ao País**, para apresentação de emendas que complementem o volume de recursos necessário.

2. ANÁLISE DO PLOA 2023

O PLOA 2023 foi enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no dia 31 de agosto de 2022, seguindo a legislação orçamentária. O Projeto estima a receita e fixa as despesas para o próximo ano, sendo a principal peça orçamentária para guiar todas as atividades a serem desenvolvidas pelo governo brasileiro. O PLOA 2023 estimou a receita e fixou a despesa em R$ 5,17 trilhões, incluindo o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social, para o Refinanciamento da Dívida Pública Federal e o Orçamento de Investimentos (estatais). Se considerarmos a despesa estimada da União, à exceção das estatais (Orçamento de Investimentos), o orçamento é de R$ 5,03 trilhões (Tabela 2).

Tabela 2 – Principais resultados das Contas Nacionais Trimestrais – PIB do transporte (%)

Estimativas para o ano seguinte	PLOA 2022 (PLN 19/2021) R$ bilhões (A)	PLOA 2022 (PLN 19/2021) atualizado pelo IPCA R$ bilhões (B)	PLOA 2023 (PLN 32/2022) R$ bilhões (C)	Variação absoluta R$ bilhões (C-B)
Receita Estimada	4.716,18	5.191,08	5.174,92	-16,16
Despesa Total Fixada	4.716,18	5.191,08	5.174,92	-16,16
Despesas Totais Fixadas, exceto Orçamento de Investimentos (estatais)	4.619,67	5.084,85	5.031,38	-53,47
Orçamento Fiscal	1.671,59	1.839,91	1.576,72	-263,19
Orçamento da Seguridade Social	1.063,21	1.170,27	1.444,40	274,13
Refinanciamento da Dívida Pública Federal	1.884,87	2.074,66	2.010,26	-64,40
Orçamento de Investimentos (estatais)	96,51	106,23	143,54	37,31

Fonte: Elaboração CNT, com dados dos Anexos das PLOAS 2022 e 2023.

Em relação ao PLOA 2022[3], em valores atualizados pelo IPCA, houve diminuição de R$ 16,16 bilhões na Receita Estimada. Com relação à Despesa, houve também uma diminuição, de R$ 53,47 bilhões, na Despesa Total Fixada (não inclui estatais). Por outro lado, o Orçamento de Investimentos teve o incremento de R$ 37,31 bilhões, de modo a constituir o saldo negativo apresentado na receita[4].

A elevação no Orçamento de Investimentos para 2023 se refletiu em uma maior dotação em todos os órgãos em que existem empresas estatais não dependentes[5] – à exceção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, o qual apresentou uma diminuição de R$ 2,62 milhões entre os dois PLOAs. Em relação ao MInfra, o reforço para o Orçamento do ano que vem é de R$ 448,14 milhões, a serem utilizados em suas Unidades Orçamentárias (UOs)[6]. No que se refere ao maior recurso fixado para o Ministério de Minas e Energia (R$ 127,04 bilhões para 2023), este tem grande parte de sua destinação a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), sendo, portanto, figura central na discussão do orçamento (Tabela 3).

Tabela 3 – Comparativo PLOA 2022 e 2023 – Anexo IV – Despesa do Orçamento de Investimentos (apenas estatais), por Órgão

ESPECIFICAÇÃO	PLOA 2022 (PLN 19/2021) R$ milhões (A)	PLOA 2022 (PLN 19/2021) atualizado pelo IPCA R$ milhões (B)	PLOA 2023 (PLN 32/2022) R$ milhões (C)	Variação absoluta R$ milhões (D = C-B)
22000 – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1,75	1,93	2,96	1,03
24000 – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	12,96	14,26	11,64	-2,62
25000 – Ministério da Economia	6.690,04	7.363,69	9.739,44	2.375,75
32000 – Ministério de Minas e Energia	85.808,41	94.448,81	127.039,94	32.591,13
36000 – Ministério da Saúde	356,89	392,82	787,14	394,32
39000 – Ministério da Infraestrutura	**792,59**	**872,39**	**1.320,53**	**448,14**
41000 – Ministério das Comunicações	744,51	819,48	1.235,27	415,79
52000 – Ministério da Defesa	2.103,95	2.315,80	3.401,79	1.085,99
Total	**96.511,10**	**106.229,19**	**143.538,72**	**37.309,53**

Fonte: Elaboração CNT, com dados dos Anexos das PLOAS 2022 e 2023.

[3] Utilizou-se o IPCA para trazer o PLOA 2022 para valores presentes. Data de referência inicial: 08/2021 e final: 07/2022 (último divulgado).
[4] O cálculo realizado é (-53,46) + 37,31 = (-16,15).
[5] São consideradas empresas estatais não dependentes aquelas em que a maior parte do capital social com direito a voto pertença a um ente federado e que não dependa de recursos deste para o financiamento de seus dispêndios. Portanto, é a empresa cujas despesas operacionais (custeio, pessoal etc.) são bancadas com recursos próprios (não públicos), gerados ao longo de seu processo produtivo, prestação de serviços, dentre outros.
[6] Nos Orçamentos de Investimentos de 2011 a 2022 só constam as seguintes UOs: Companhia das Docas e Infraero. Destaca-se que a Codesp passou a se chamar Autoridade Portuária de Santos S.A. após a finalização do processo de compra de suas ações privadas, sendo, portanto, totalmente controlada pelo poder público (Governo Federal e Prefeitura de Santos).

Além da discriminação do volume de recursos, cabe destacar que o PLOA 2023 contempla:

1. Previsão de despesa adicional de R$ 80,2 bilhões em função de incentivos tributários e outras desonerações, sendo:
    a) R$ 52,9 bilhões para prorrogação de medidas para mitigar os efeitos dos choques dos combustíveis:
        a.1) R$ 34,3 bilhões em função da prorrogação da redução de PIS/Cofins e Cide sobre a gasolina, etanol e GNV.
        a.2) R$ 18,6 bilhões em função da prorrogação da desoneração de PIS/Cofins incidente sobre diesel, GLP e querosene de aviação.
    b) R$ 27,2 bilhões para demais desonerações, o que inclui:
        b.1) R$ 2,4 bilhões em função da redução das alíquotas do AFRMM[7].
        b.2) R$ 1,7 bilhão do Novo Decreto IPI Setor Automotivo Zona Franca de Manaus.
        b.3) R$ 1,3 bilhão em função de IR para não residente, prevista no PL 4.188/2021.
2. R$ 19,4 bilhões para reserva para emendas de relator geral (RP 9), em atendimento ao § 5º do artigo 13 da LDO 2023 – R$ 2,8 bilhões a mais que na LOA 2022, sendo R$ 524,60 milhões relativos ao MInfra (39000).
3. R$ 7,69 bilhões para emendas de bancadas estaduais, R$ 1,8 bilhão a mais que na LOA 2022.

3. INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO PLOA 2023

O mapeamento dos recursos que serão destinados para o investimento em infraestrutura, segundo o PLOA 2023, requer alguns cuidados. No Orçamento Geral, deve-se identificar o montante de investimentos totais previsto para o ano de 2023. Desse, separa-se quais têm contribuição dos recursos diretos da União[8] e quais são relativos às empresas estatais. A partir da identificação do orçamento direto da União para a finalidade de investimento, são isolados os recursos destinados para o MInfra, que terá suas UOs como destino final na análise.

Nesse sentido, o PLOA 2023 reservou R$ 165,96 bilhões para a realização de investimentos no Brasil. Desse total, R$ 22,42 bilhões são referentes à União e R$ 143,54 bilhões, às empresas estatais (Tabela 4). Já no PLOA 2022, o investimento total era de R$ 134,47 bilhões, sendo que a parte correspondente à União era de R$ 28,24 bilhões e às estatais, R$ 102,43 bilhões. Portanto, se por um lado houve perda real de recursos na União, por outro, houve um incremento no montante destinado às estatais, de modo que o saldo final foi um incremento líquido de R$ 31,49 bilhões de recursos para investimentos. Apesar disso, também é pertinente analisar como os recursos do PLOA 2023 tiveram sua participação alterada em relação à peça orçamentária antiga, evidenciando, assim, quais tipos de despesas tiveram ganho ou perda de participação, bem como quais órgãos e unidades orçamentárias relacionadas ao transporte tiveram alteração no volume de seus recursos disponibilizados para a realização de novas obras e manutenção da infraestrutura nacional.

Esta seção está dividida em duas partes. Na primeira, foi traçado um panorama sobre como as despesas e os investimentos relativos à União estão contemplados no PLOA 2023, com destaque na

[7] Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante.
[8] A Constituição de 1988 determina que a Lei Orçamentária Anual (LOA) será composta por três orçamentos: o Orçamento Fiscal (OF), o Orçamento da Seguridade Social (OSS), relativo à União, e o Orçamento de Investimentos, das empresas estatais não dependentes.

alocação dos investimentos que podem impactar a infraestrutura brasileira em 2023, especialmente a infraestrutura de transporte. Na segunda parte, foram detalhados os investimentos das empresas estatais, também com foco nos recursos vinculados ao MInfra, os quais estão diretamente ligados ao setor de transporte, uma vez que contam com a Companhia das Docas (DOCAS) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

3.1. DESPESA E INVESTIMENTO DA UNIÃO

No Orçamento Geral da União (OGU), é possível observar a forma como os montantes deverão ser utilizados no próximo ano. Por meio da análise por Categoria Econômica e Grupo da Natureza de Despesa (GND)[9], é possível verificar quais grupos ganharam ou perderam espaço na distribuição dos recursos. Nesse sentido, fica claro que as Despesas Correntes, especialmente Outras Despesas Correntes, passarão a ocupar uma parcela bem maior no orçamento (ampliação de 25,13% na participação desse grupo no orçamento total). 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. (Tabela 4).

Por outro lado, a participação do orçamento destinado ao pagamento de Juros e Encargos da Dívida (GND2) foi reduzida em 23,97% em relação à 2022. Ademais, o grupo de Investimentos (GND4), que já possuía um espaço reduzido no PLOA anterior, teve seu volume de recursos diminuído em R$ 5,82 bilhões, ao mesmo tempo em que perdeu participação no orçamento, em 0,11%, na atual peça orçamentária, de modo que o recurso para obras e manutenção e para viabilizar a expansão da infraestrutura nacional deverá ser novamente variável de ajuste nas contas públicas brasileiras.

As Reservas de Contingência (GND9)[10] terão sua participação majorada no próximo ano (+0,58%), mantidos os direcionamentos do PLOA 2023 (Tabela 4). Isso significa que o governo federal vislumbra um aumento em eventuais gastos fiscais imprevistos, ou seja, é necessário elevar a dotação nesse grupo visando manter respeitadas as metas fiscais estabelecidas. Como forma de manter o equilíbrio fiscal, a constituição de Reservas Fiscais pode se configurar em um instrumento interessante para o gerenciamento do Orçamento público. No entanto, esse aumento pode ocorrer como forma de resguardo por parte do Estado brasileiro em relação ao uso de verbas públicas para fins que não promovam diretamente o crescimento do gasto produtivo e da produtividade nacional, como os investimentos públicos, sendo então realizada a abertura de créditos adicionais e suplementações diversas[11].

[9] 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.

[10] Dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais, atendimento de emendas parlamentares, de passivos contingentes e de outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Na classificação de Grupo de Natureza de Despesa, utiliza-se o código GND9.

[11] Os recursos de emendas parlamentares também foram enquadrados como Reservas de Contingência, de modo que devem se configurar em investimento até certa medida; no entanto, o critério para o seu uso deixa de ser técnico e passa a ser político, podendo não ser a melhor opção de gasto no momento.

Tabela 4 – Comparativo PLOA 2022 e 2023– por Categoria Econômica e GND, apenas União (exceto estatais)

Categoria Econômica e Grupo de Despesa	PLOA 2022 (PLN 19/2021) R$ bilhões (A)	PLOA 2022 atualizado pelo IPCA R$ bilhões (B)	PLOA 2023 (PLN 32/2022) R$ bilhões (C)	Diferença R$ bilhões 2023 e 2022 (D = C-B)	Diferença – Participação 2022 e 2023 (%)[12]
Despesa União (E)	**4.619,67**	**5.084,85**	**5.031,38**	**-53,47**	**-0,727%**
Despesas Correntes	2.330,08	2.564,71	2.607,75	43,05	0,986%
Pessoal e Encargos Sociais	369,20	406,38	395,88	-10,50	-0,179%
Juros e Encargos da Dívida	1.427,43	1.571,16	325,85	-1.245,31	-23,970%
Outras Despesas Correntes	533,45	587,17	1.886,03	1.298,86	25,135%
Despesas de Capital	2.238,92	2.464,37	2.346,71	-117,66	-2,125%
Investimentos	25,66	28,24	22,42	-5,82	-0,111%
Inversões Financeiras	93,06	102,43	90,67	-11,76	-0,221%
Amortização da Dívida	2.120,21	2.333,70	2.233,62	-100,08	-1,793%
Reservas de Contingência	42,44	46,71	76,91	30,20	0,586%
Reservas de Contingência	19,63	21,61	17,83	-3,77	-0,072%
Outros	39,26	43,21	59,08	15,87	0,309%
Despesa – Estatais (F)	**96,51**	**106,23**	**143,54**	**37,31**	**0,727%**
Despesa – Total (E + F)	**4.716,18**	**5.191,08**	**5.174,92**	**-16,16**	**0,000%**

Fonte: Elaboração CNT, com dados dos Anexos das PLOAS 2022 e 2023.

Tratando mais diretamente da Despesa do Ministério da Infraestrutura (Tabela 5), percebe-se que o grupo de investimentos também perdeu participação dentro dos recursos destinados para o MInfra (-3,72%), ao mesmo tempo que as Reservas de Contingência se elevaram e tomaram parte desse espaço (+4,32%). Destaca-se, ainda, que, trazido para valor presente, o investimento orçado no PLOA 2023 é 17,9%[13] inferior ao valor da LOA 2022 (R$ 5,76 bilhões). Apesar do incremento ocorrido até a aprovação da LOA 2022 (saindo de R$ 5,23 bilhões, no PLOA 2022, para R$ 6,47 bilhões na LOA 2022), é fato que já se parte de uma base inferior à do ano passado para a continuidade do ciclo orçamentário e efetivação do Orçamento para o próximo ano, havendo somente R$ 4,73 bilhões para a realização de obras e expansão da infraestrutura nacional.

[12] Exibe a diferença na representatividade de cada uma das linhas no volume total de recursos orçados no PLOA de cada ano. Por exemplo, ao se dividir as despesas da União no PLOA de 2022 pelo total da despesa no mesmo ano, encontra-se uma participação de 97,954% da primeira no total de recursos. Realizando a mesma operação no PLOA de 2023, a participação é de 97,226%. Portanto, houve uma queda (-0,727%) na participação dessa alínea no total de recursos.
[13] Documento apresentado em função da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que trará as diretrizes para a confecção da Lei Orçamentária Anual.

Tabela 5 – Comparativo PLOA 2022 e 2023 – MInfra por GND

Código/ Especificação	PLOA 2022 (PLN 19/2021) R$ milhões (A)	Participação da GND na despesa total do MInfra (%) PLOA 2022 (B)	PLOA 2022 atualizado pelo IPCA R$ milhões (A)	LOA 2022 R$ milhões (C)	PLOA 2023 (PLN 32/2022) R$ milhões (D)	Participação da GND na despesa total do MInfra (%) PLOA 2023 (E)	Diferença – Participação 2022 e 2023 (%) (E-B)
1 – Pessoal e Encargos Sociais	4.639,89	27,58%	5.107,10	4.628,53	4.563,30	26,41%	-1,170%
3 – Outras Despesas Correntes	1.995,57	11,86%	2.196,52	1.937,97	2.159,58	12,50%	0,637%
4 – Investimentos	5.230,38	31,09%	5.757,04	6.470,19	4.729,17	27,37%	-3,720%
5 – Inversões Financeiras	10,88	0,06%	11,97	11,18	-	0,00%	-0,065%
9 – Reservas de Contingência	4.944,99	29,40%	5.442,92	4.981,44	5.824,70	33,71%	4,318%
Total	**16.821,71**	**100,00%**	**18.515,55**	**18.029,32**	**17.276,76**	**100,00%**	**0,000%**

Fonte: Elaboração CNT, com dados das PLOAs 2022 e 2023 (Volume I, referente ao órgão 39000 – MInfra).

Tal qual o Grupo de Investimentos do PLOA de 2023, os recursos dessa mesma alínea no MInfra também têm sido utilizados como variável de ajuste. Portanto, o investimento foi comprimido em favor de outras destinações possíveis. É fato que o orçamento público brasileiro possui a maior parte de seus recursos com destinação específica, ou seja, engessados. No entanto, continuar a diminuir o investimento também trará consequências no futuro, em especial quando se pensa no ritmo de depreciação dos ativos nacionais, estes que poderão se desgastar mais rapidamente do que os recursos alocados para a sua manutenção, o que contribui significativamente para a perda líquida no estoque de capital nacional[14].

No que tange à distribuição de seus investimentos, o PLOA 2023 trouxe uma série de preocupações. Em relação aos recursos da União, os R$ 4,73 bilhões reservados ao MInfra para o próximo ano, caso mantidas as premissas da atual peça orçamentária, representarão queda, em termos reais, de R$ 1,03 bilhão em sua dotação (Tabela 6). Esse menor valor se distribuiu ao longo de todas as UOs relativas ao MInfra, sendo que a maior perda se deu no DNIT (diminuição de R$ 899,02 milhões), ou seja, as dificuldades já enfrentadas com a conservação da infraestrutura pública federal de transporte tendem a se agravar ainda mais no próximo ano, especialmente no que tange aos cuidados necessários com as rodovias sob gestão pública federal, posto que as já desgastadas vias terão ainda menos recursos para serem utilizadas em suas manutenções, contribuindo para que o nível de desgaste se eleve. As intervenções de recuperação da via, necessárias se não houver manutenção, são muito mais custosas do que manutenções periódicas.

[14] Capital existente em uma determinada economia em um dado momento no tempo, sendo essencial para a capacidade produtiva.

Tabela 6 – Comparativo de Investimentos (GND4) PLOA 2022 e 2023 – MInfra por UO

Código (UO)/Especificação	PLOA 2022 (PLN 19/2021) R$ milhões (A)	Participação PLOA 2022 (B)	PLOA 2022 atualizado pelo IPCA (C)	PLOA 2023 (PLN 32/2022) R$ milhões (D)	Participação PLOA 2022 (E)	Diferença R$ milhões PLOA 2023 e 2022 (G = D-C)	Variação PLOA 2023 – 2022 (H = D/C-1)
39101 MInfra – Administração Direta	3,71	0,07%	4,08	1,93	0,04%	-2,15	-52,74%
39207 Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	507,25	9,70%	558,33	492,76	10,42%	-65,57	-11,74%
39250 Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	18,36	0,35%	20,21	8,06	0,17%	-12,14	-60,09%
39251 Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	5,20	0,10%	5,72	18,00	0,38%	12,28	214,49%
39252 Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)	4.558,41	87,15%	5.017,41	4.118,39	87,08%	-899,02	-17,92%
39253 Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL)	29,75	0,57%	32,74	33,70	0,71%	0,96	2,93%
39254 Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	10,81	0,21%	11,89	5,26	0,11%	-6,64	-55,81%
39901 Fundo da Marinha Mercante (FMM)	0,10	0,00%	0,11	0,10	0,00%	-0,01	-9,15%
39902 Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC)	96,80	1,85%	106,55	50,98	1,08%	-55,57	-52,15%
39905 Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito (Funset)	-	-	-	-	-	-	-
39000 – Ministério da Infraestrutura (MInfra)	**5.230,38**	**100,00%**	**5.757,04**	**4.729,17**	**100,00%**	**-1.027,87**	**-17,85%**

Fonte: Elaboração CNT, com dados dos Anexos das PLOAS 2022 e 2023.

Apesar de menos expressivas em volume de recursos, outras quatro UOs perderam parte expressiva de seus orçamentos para investir, sendo as perdas relativas mais acentuadas na ANTT (-60,1%), Anac (-55,8%), MInfra – Administração Direta (-52,7%) e FNAC (-55,6%). Destaca-se, ainda, que, dentro da despesa do Funset, todo recurso está alocado para Outras Despesas Correntes (GND3) e Reservas de Contingência (GND9), não havendo previsão alguma para Investimento (GND4)[15].

[15] O Transporte em Foco **Educação e segurança de trânsito: Os recursos do Funset têm sido efetivamente aplicados nas suas finalidades?** apresentou a questão relacionada ao fundo, bem como indicou usos para os recursos deste, sendo a instalação, renovação e manutenção da sinalização de trânsito alternativas com grande benefício social, posto que contribuem para a queda de acidentes nas rodovias nacionais (cnt.org.br/analises-transporte).

3.2. DESPESA E INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS

O Orçamento de Investimentos relativo às empresas estatais é composto de um único tipo de despesa – no caso, investimentos –, existindo somente uma espécie de entidade, a saber, as empresas estatais não dependentes. No que tange aos recursos destinados para as estatais, o PLOA 2023 alocou R$ 143,54 bilhões para todas as suas empresas, sendo R$ 1,32 bilhão somente para aquelas vinculadas ao MInfra.

Diferentemente do observado nos recursos do MInfra diretos da União, houve o incremento de R$ 448,14 milhões nos recursos disponibilizados para as estatais (Tabela 7), sendo a Companhia Docas do Rio de Janeiro a maior receptora de recursos, com expansão de R$ 479,67 milhões entre os dois PLOAS (aumento de 283,8%), seguida pela Infraero, que contará com R$ 48,77 milhões a mais em seu orçamento (aumento de 50,6%). Já entre as maiores perdas estão a Autoridade Portuária Santos S.A., antiga Codesp (queda de R$ 37,88 milhões) e a Companhia Docas do Rio Grande do Norte (redução de R$ 34,51 milhões).

Desse modo, considerando os recursos previstos para o MInfra, tanto via União quanto via Orçamento das estatais, a análise do PLOA 2023 mostra que os recursos do Ministério para investimentos foram reduzidos em R$ 579,73 milhões para o próximo ano. Como já mencionado, tal queda é preocupante, uma vez que o patamar atual de recursos para se investir no país é baixo, muito aquém do necessário para trazer significativas melhorias na infraestrutura nacional.

Tabela 7 – Orçamento de Investimentos PLOA 2022 e 2023 – MInfra por UO

Código (UO)/Especificação	PLOA 2022 (PLN 19/2021) R$ milhões (A)	PLOA 2022 atualizado pelo IPCA R$ milhões (B)	PLOA 2023 (PLN 32/2022) R$ milhões (C)	Diferença R$ milhões PLOA 2023 e 2022 (D = C-B)	Variação
39210 Companhia Docas do Ceará (CDC)	13,63	15,00	28,14	13,14	87,6%
39211 Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa)	8,95	9,85	6,61	-3,24	-32,9%
39212 Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba)	89,36	98,36	90,10	-8,26	-8,4%
39213 Companhia Docas de São Paulo (Codesp)/Autoridade Portuária de Santos S.A. (Codesp)	255,25	280,96	243,08	-37,88	-13,5%
39215 Companhia Docas do Pará (CDP)	123,50	135,93	126,36	-9,57	-7,0%
39216 Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ)	153,57	169,03	648,70	479,67	283,8%
39217 Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern)	60,73	66,85	32,34	-34,51	-51,6%
39256 Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)	87,60	96,42	145,19	48,77	50,6%
39000 Estatais – MInfra	**792,59**	**872,39**	**1.320,53**	**448,14**	**51,4%**

Fonte: Elaboração CNT, com dados dos Anexos das PLOAS 2022 e 2023.

4. DESPESA DO TRANSPORTE

Esta seção apresenta uma série de considerações em relação à função orçamentária "26 – Transporte". A análise por função permite identificar como os recursos do orçamento deverão ser utilizados; no entanto, os anexos do PLOA (volumes I a VI), em que constam o detalhamento das destinações dos PLOAs, não trazem a abertura de cada uma das funções por grupo de natureza da despesa, de modo que não foi possível isolar o que se refere somente aos investimentos do transporte.

Ao considerar essa função orçamentária, alguns pontos se destacam. No que tange aos recursos orçados, somente o transporte hidroviário teve incremento em sua dotação; no entanto, isso guarda mais relação com um remanejamento de recursos do que com um aumento desse para a modalidade.

No caso específico do Transporte Hidroviário, esse montante era relativo ao programa "3005 – Transporte Aquaviário", que, no PLOA de 2022, estava ligado a subfunção orçamentária "661 – Produção industrial"[16], dentro da UO "74904 – Recursos sob Supervisão do Fundo da Marinha Mercante/FMM – Ministério da Infraestrutura", tendo o objetivo de fomentar a indústria de construção e reparação naval. No entanto, no PLOA de 2023, o recurso sob supervisão do FMM/MInfra foi alocado sob a subfunção "784 – Transporte Hidroviário", sendo, assim, incorporado na despesa do modo hidroviário, quando em realidade não deverá ser utilizado nos programas comumente listados sob essa subfunção, até porque seu Grupo de Natureza de Despesa (GND) tem código 5, ou seja, Inversões Financeiras[17].

Em razão do exposto, uma medida mais próxima do tamanho da despesa pode ser encontrada ao se retirar esse montante de recursos sob supervisão do FMM/MInfra do total alocado para a modalidade hidroviária, havendo, assim, no comparativo entre o PLOA 2022 e o valor já excluindo os recursos da UO 74904 do PLOA 2023, uma queda, em valores corrigidos, de R$ 47,40 bilhões[18] (-12,6%) que deixarão de ser utilizados nas despesas do modo aquaviário no próximo ano.

No que tange aos demais modos de transporte, o Aéreo teve perda de R$ 54,89 milhões (-49,9%), o Ferroviário, de R$ 65,10 bilhões (-10,9%) e o Rodoviário, de R$ 596,28 bilhões (-12,4%) em suas respectivas despesas, ou seja, considerando todos os GND. Todas essas perdas contribuíram para que o grupo de transportes apresentasse uma perda líquida real em seus recursos, de modo que a despesa para a função diminuiu em R$ 6,76 bilhões entre os dois PLOAs, ao mesmo tempo que perdeu -0,13% de sua participação no orçamento. Considerando somente os modos de transporte, já realizando o ajuste na função hidroviária, a redução observada para o setor é de R$ 763,67 milhões.

[16] De acordo com os anexos do PLOA 2022, havia cerca de R$ 9,89 bilhões alocados nessa rubrica.
[17] GND voltado à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e à constituição ou ao aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.
[18] O cálculo realizado foi: R$ 5,56 bilhões - R$ 5,23 bilhões (valor alocado para a UO 74904) = R$ 328,85 milhões. Este valor foi, então, comparado com a despesa da Subfunção 784 – Transporte Hidroviário ajustada pelo IPCA, chegando a uma diminuição de R$ 47,4 milhões.

Tabela 8 – Comparativo PLOA 2022 e 2023 – Despesa por Função e Subfunções Orçamentárias do Transporte

Função/Subfunção	PLOA 2022 (PLN 19/2021) R$ milhões (A)	PLOA 2022 atualizado pelo IPCA R$ milhões (B)	PLOA 2023 (PLN 32/2022) R$ milhões (C)	% PLOA 2022 (D)	% PLOA 2023 (E)	Diferença – Distribuição 2022 e 2023 (%) (D-E)
26 Transporte	**18.559,07**	**20.427,86**	**13.664,73**	**100,00%**	**100,00%**	**0,00%**
781 Transporte Aéreo	99,90	109,96	55,07	0,40%	0,54%	-0,14%
782 Transporte Rodoviário	4.381,11	4.822,26	4.225,99	30,93%	23,61%	7,32%
783 Transporte Ferroviário	541,23	595,73	530,63	3,88%	2,92%	0,97%
784 Transporte Hidroviário	341,83	376,25	5.563,11	40,71%	1,84%	38,87%
XXX Demais Funções	13.195,00	14.523,65	3.289,93	24,08%	71,10%	-47,02%

Fonte: Elaboração CNT, com dados dos Anexos das PLOAS 2022 e 2023.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PLOA 2023 apresentou as primeiras diretivas do orçamento público a ser aprovado para o próximo ano. Até este momento, o documento parece utilizar recursos de investimentos de interesse do setor transportador para alocar em outras despesas, ou seja, os investimentos foram utilizados como variável de ajuste para manter o equilíbrio orçamentário. A redução do investimento público é preocupante por diversos motivos, tanto relacionados à expansão da capacidade produtiva do país quanto em casos mais extremos, como na simples manutenção de sua infraestrutura existente, evitando a perda de estoque de capital.

Para dar uma dimensão da necessidade de recursos para investimentos em infraestruturas de transporte e compará-la com o orçamento previsto no PLOA 2023, 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 Produto Interno Bruto (PIB) de 2021 e a 16,74% de todo o orçamento previsto no PLOA 2023. No entanto, o Orçamento de Investimentos do MInfra em 2023 em relação ao volume fixado de despesa no OGU é de apenas 0,12%[19].

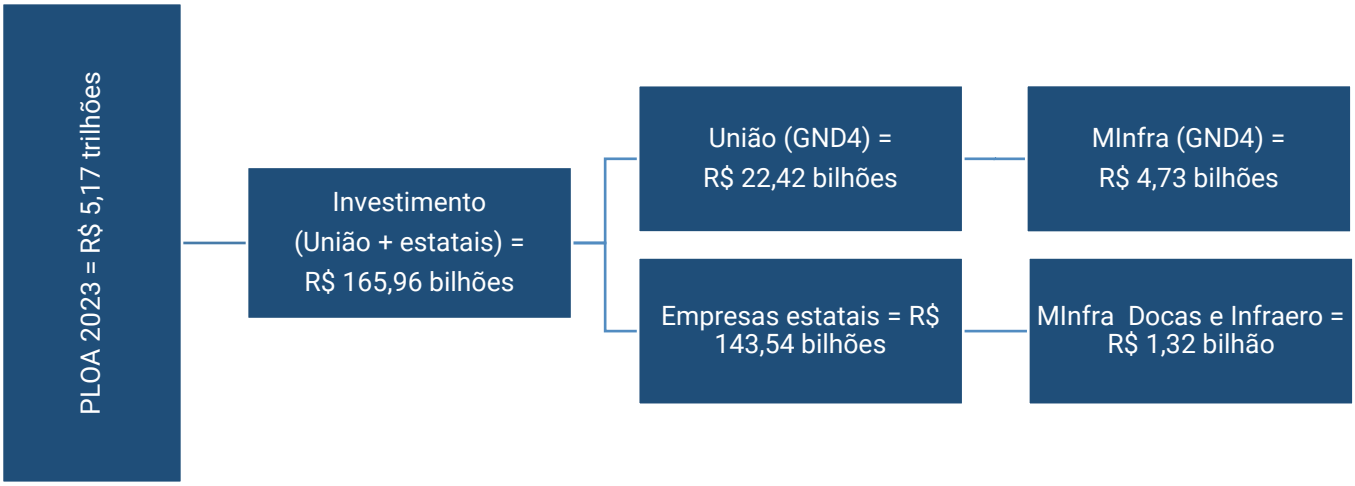
É fundamental que o governo recupere a sua capacidade de promover investimentos, tanto de ampliação da infraestrutura como para a manutenção e a recuperação daquelas já existentes e adequações que garantam maior segurança. Além disso, os projetos devem priorizar a integração modal, o que tende a ampliar sobremaneira a competitividade do setor transportador, a reduzir os custos logísticos e a promover maior eficiência à distribuição de produtos e à mobilidade de pessoas.

Nesse sentido, a CNT sugere que o mapeamento realizado pela entidade sobre a necessidade de recursos para obras de destaque para o setor transportador, disponível no estudo **O Transporte Move o Brasil – Propostas da CNT ao País**, seja utilizado como documento base para a apresentação de emendas pelos parlamentares, visando complementar o volume de recursos necessário para todas as modalidades de transporte, mobilidade urbana e terminais de carga. A peça orçamentária prevê que R$ 19,4 bilhões estão reservados para emendas do relator geral e R$ 7,7 bilhões para as emendas de bancadas estaduais.

[19] Considera os recursos orçados para investimentos via União e empresas estatais.

ANEXOS:

Figura 1 – Distribuição dos Investimentos para o MInfra



Fonte: Elaboração CNT, com dados do 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 15/09/2022.

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.