



Quais as fontes de recursos para o investimento público federal em infraestrutura de transporte no Brasil e como viabilizar a recomposição da capacidade de investimento do Estado?

Resumo

O orçamento público cada vez mais restrito, limitado pelo teto de gastos e pelo significativo volume de recursos despendidos em obrigações constitucionais do governo federal e despesas obrigatórias, exige mais eficiência e otimização do gasto público. Nessa perspectiva, esta edição do **Transporte em Foco** faz uma análise dos fluxos de recursos entre origem (fonte do recurso) e destino (finalidades) dos investimentos públicos em infraestrutura de transporte, por modalidade. Além disso, a CNT apresenta uma estimativa dos recursos necessários para viabilizar obras de destaque do setor de transporte e lista as medidas defendidas pela Confederação para ampliar a capacidade de promover investimentos em infraestrutura pela União.

Introdução

O investimento público federal em transporte tem se reduzido ano após ano. Essa restrição de recursos tem dificultado a gestão dos ativos nacionais sob responsabilidade do governo federal. Esta edição do **Transporte em Foco – Quais as fontes de recursos para o investimento público federal em infraestrutura de transporte no Brasil e como viabilizar a recomposição da capacidade de investimento do Estado?** faz uma análise dos fluxos de recursos entre origem (fonte do recurso) e destino (finalidades) dos investimentos públicos em infraestrutura de transporte para cada uma das modalidades.

Além disso, apresenta uma estimativa dos recursos necessários para viabilizar obras de destaque do setor, bem como as medidas defendidas pela Confederação para ampliar a capacidade do Estado de promover investimentos em infraestrutura de transporte.

A análise busca entender como a distribuição dos fluxos de investimento tem sido feita nos últimos 21 anos, especialmente quando consideradas as restrições impostas pelo teto de gastos, pelo significativo volume de recursos despendidos em obrigações constitucionais do governo federal e pelo grande volume de despesas obrigatórias.

Esse cenário exige maior nível de eficiência no uso do orçamento público, a fim de que esta seja a tônica durante todas as etapas de um projeto de investimento, desde o seu planejamento até a finalização e a entrega da obra para a sociedade. Os investimentos públicos tendem a ser uma das primeiras linhas de ajuste no orçamento do governo federal para o cumprimento da regra do teto de gastos. Assim, a escolha dos melhores projetos, com melhor relação custo-benefício e que privilegiem a integração modal é essencial.

Nesse sentido, essa análise traça uma base de comparação para avaliar a necessidade de investimentos em infraestrutura no setor, por modalidade, e o direcionamento público de recursos.

Quais as fontes de recursos para o investimento público federal em infraestrutura de transporte no Brasil?

No âmbito da administração pública, o transporte, assim como as demais atividades econômicas, é identificado por uma série de códigos que indicam a origem de uma receita. Ao serem agregados, esses códigos podem ser resumidos em 17 fontes principais, sendo as cinco mais expressivas no período de 2001 a 2021: os recursos ordinários (R\$ 167,37 bilhões¹); a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide-combustíveis (R\$ 97,09 bilhões); os recursos próprios primários de livre aplicação (R\$ 39,34 bilhões); as operações de crédito externas (R\$ 6,01 bilhões); e os recursos de concessões e permissões (R\$ 3,45 bilhões). No total, o valor arrecadado e direcionado para o investimento² no setor de transporte correspondeu a R\$ 319,65 bilhões nos anos de 2001 a 2021 (Figura 1).

Segundo o Manual Técnico do Orçamento 2021, a fonte/destinação de recursos possui a finalidade de identificar o destino dos recursos arrecadados, sendo que, de maneira geral, há destinações vinculadas e não vinculadas. As vinculadas atendem a finalidades específicas definidas em normas ou leis. Há, ainda, ingressos de recursos em decorrência de

convênios ou de contratos de empréstimos e de financiamentos. Esses recursos também são vinculados, pois foram obtidos com finalidade específica e deverão ser direcionados à realização dessa finalidade. Já a destinação não vinculada (ou livre) diz respeito ao processo de alocação livre entre a fonte e a aplicação de determinados recursos para atender a quaisquer finalidades, desde que no âmbito das competências do órgão ou entidade. Diversas leis estipulam vinculações de receitas, restando poucos recursos livres disponíveis para o governo federal financiar políticas públicas discricionárias. Nesse contexto, a emenda constitucional nº 93/2016 estabeleceu a Desvinculação de Receitas da União (DRU), as quais tornam-se passíveis de serem aplicadas livremente e são agregadas como “Recursos Livres da União”.

Os recursos arrecadados pela Cide têm as seguintes destinações: (i) 30,0% são desvinculados (DRU), conforme previsto no artigo 76 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988³; (ii) 29,0% são destinados aos estados e ao Distrito Federal (DF) para aplicação obrigatória em programas de infraestrutura de transporte, conforme previsto pela emenda constitucional nº 44/2004⁴; e (iii) os 41,0% restantes são investidos segundo as destinações apresentadas no artigo 1º da lei nº 10.336/2001, que inclui: pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e gás; e financiamento do auxílio destinado a mitigar o efeito do preço do gás liquefeito sobre o orçamento das famílias

¹ Todos os valores monetários apresentados neste estudo foram corrigidos pelo IPCA, com data referente a junho de 2022.

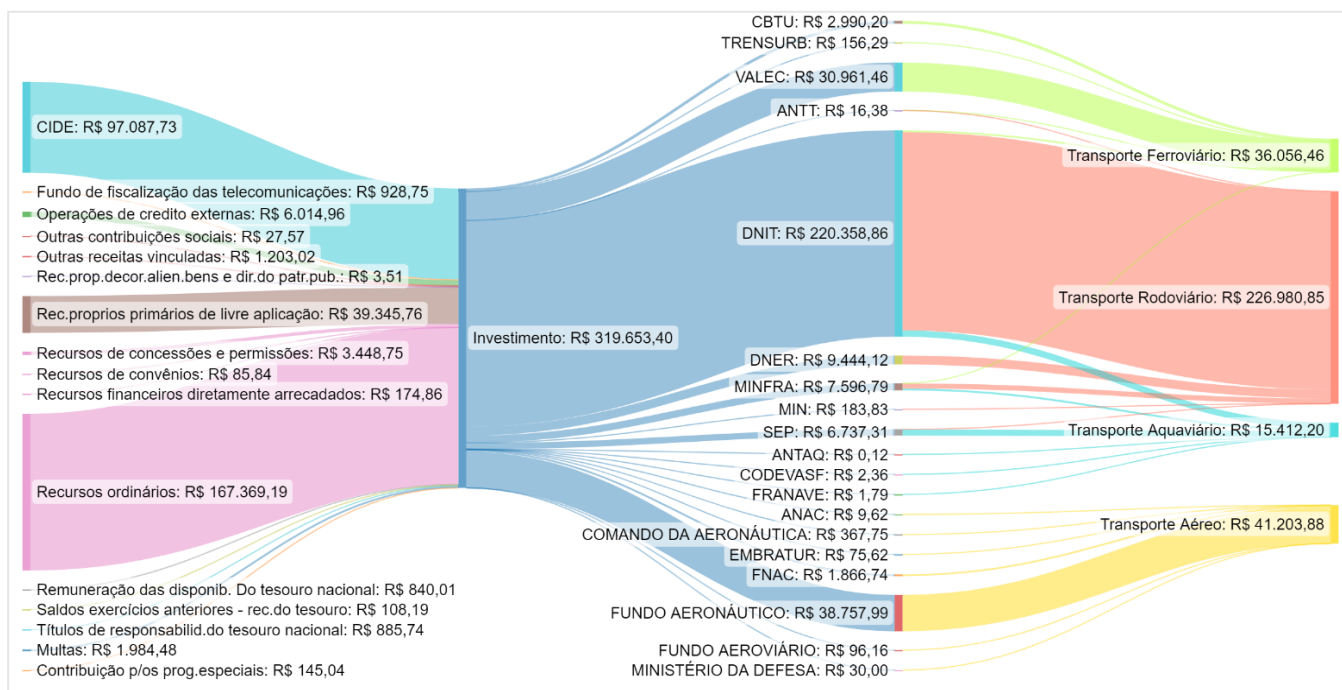
² A seleção tem como base a LOA/Despesa da Execução, sendo que a seleção considera os filtros Função = 26 (Transporte), Subfunção = 782 (Rodoviário), 783 (Ferroviário) e 784 (Hidroviário), Grupo de Natureza da Despesa (GND) = 4 (Investimentos). Para o modo aéreo, Subfunção = 781 e GND = 4, sem filtro de Função. Ademais, somam-se ao aéreo os investimentos em ações referentes à segurança do sistema aéreo brasileiro, sob responsabilidade do Ministério da Defesa, representadas pelos códigos 20XV, 118T, 3133 e 2923.

³ O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 estabelece a desvinculação de 30,0% dos recursos arrecadados em função da aplicação de taxas, contribuições econômicas e contribuições sociais (exceto as contribuições sociais do empregador e a do trabalhador para os regimes de Previdência Social Geral e Próprio do Servidor Público, bem como a contribuição social do Salário-Educação), até 31/12/2023.

⁴ O art. 1º-A da lei nº 10.336/2001 (que institui a Cide), § 2º, determina que a distribuição dos recursos da Contribuição a estados e ao DF será feita observando-se os seguintes critérios: 40,0% proporcionalmente à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada estado e no DF, conforme estatísticas elaboradas pelo DNIT; 30,0% proporcionalmente ao consumo dos estados e do DF dos combustíveis sobre os quais recai a Cide; 20,0% proporcionalmente à população; e 10,0% distribuídos em parcelas iguais entre os estados e o DF.

de baixa renda (incluído pela lei nº 14.237/2021).

Figura 1: Diagrama de fluxos monetários entre origem e destino dos investimentos da União em transporte (R\$ milhões) – 2001 a 2021



Fonte: Orçamento federal (Siga-Br).

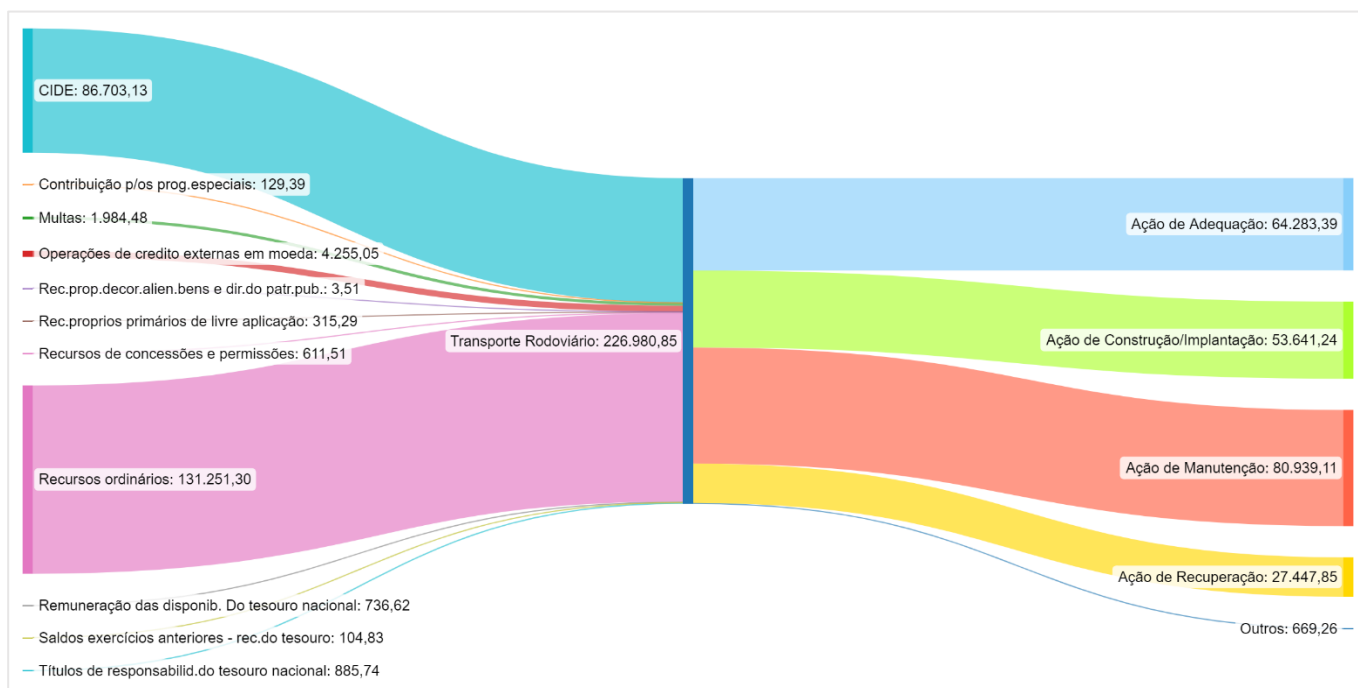
Nota: Valores atualizados pelo IPCA de jun./2022.

Quanto à destinação desse montante, foram identificados diversos códigos de Unidades Orçamentárias (UOs), de forma que eles correspondem a 19 diferentes destinações dos recursos pelo governo federal, sendo as com maior volume de recursos o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com 68,9% de todo o recurso (R\$ 220,36 bilhões); seguido do Fundo Aeronáutico⁵, com 12,1% (R\$ 38,76 bilhões); e da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., com 9,7%, (R\$ 30,96 bilhões). Por fim, para que seja percorrido todo o trajeto entre arrecadação e atividades-fim contratadas e executadas, os valores recebidos pelas UOs são distribuídos nas diversas funções e atividades de cada modalidade. O montante total investido em cada modo de transporte corresponde aos recursos efetivamente disponíveis para gerar oferta de infraestrutura.

Para uma melhor compreensão do fluxo monetário entre as fontes de receita e a forma como esse montante foi distribuído entre as atividades, optou-se por isolar cada modo de transporte. No rodoviário (Figura 2), o investimento foi majoritariamente composto pelos recursos ordinários (R\$ 131,25 bilhões), pela Cide (R\$ 86,70 bilhões) e por operações de crédito externas (R\$ 4,25 bilhões), com o somatório das demais receitas representando apenas 2,1% (R\$ 4,77 bilhões) do total do montante para a modalidade. Como as atividades financiadas guardam maior ligação com as programações do DNIT, há predominância de atividades relativas à manutenção (35,7%) na distribuição dos recursos entre os tipos de intervenção, seguida por adequação (28,3%), construção (23,6%), recuperação (12,1%) e outros (0,3%).

⁵ Os recursos do Fundo Aeronáutico correspondem majoritariamente à segurança do sistema aéreo brasileiro, do Ministério da Defesa.

Figura 2: Diagrama de fluxos monetários entre origem e destino dos investimentos da União no modo de transporte rodoviário (R\$ milhões) – 2001 a 2021



Fonte: Orçamento federal (Siga-Br).

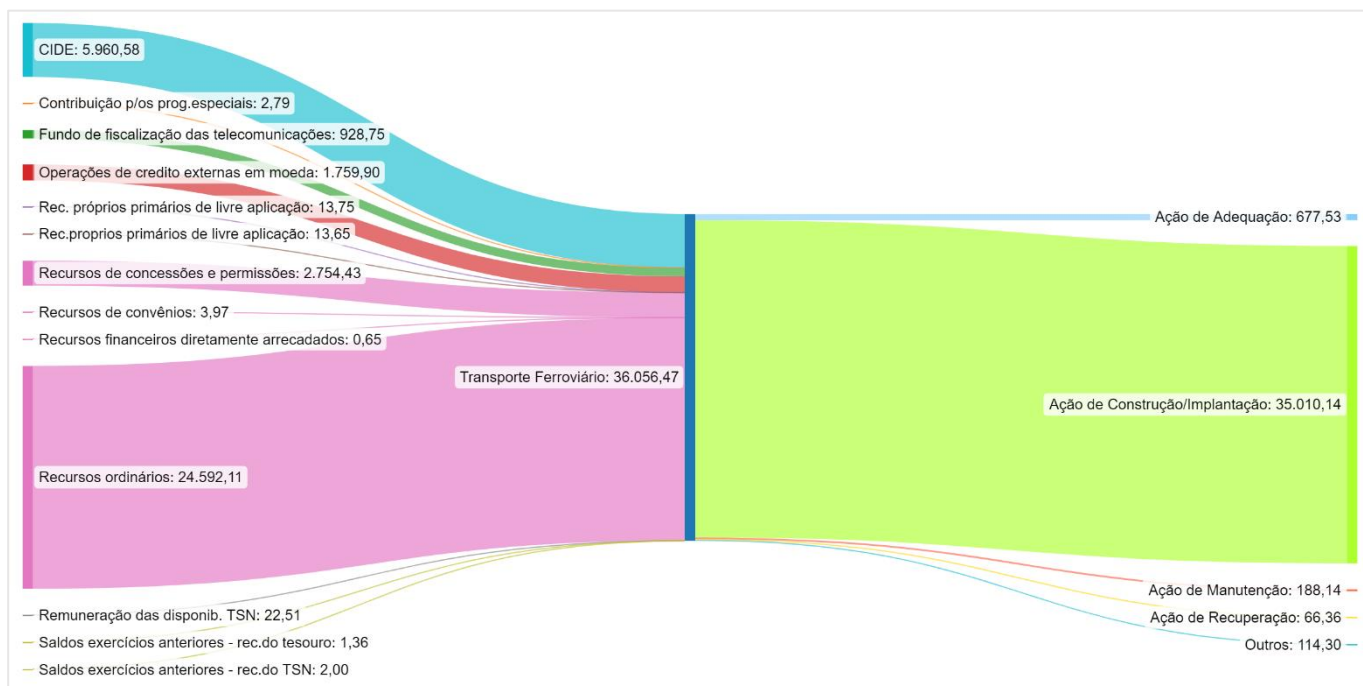
Nota: Valores atualizados pelo IPCA de jun./2022.

O transporte ferroviário, da mesma forma, teve como principais fontes de receita os recursos ordinários (R\$ 24,60 bilhões) e a Cide (R\$ 5,96 bilhões); porém também se destacaram os recursos de concessões e permissões (R\$ 2,75 bilhões). O restante representou igualmente R\$ 2,75 bilhões do investimento na modalidade (Figura 3). No que tange à aplicação desses valores, concentrou-se praticamente todo o recurso em atividades de construção e/ou implantação de infraestrutura ferroviária (R\$ 35,01 bilhões). Cabe destacar, no entanto, que a maior parte da malha ferroviária federal

brasileira se encontra concedida, de maneira que as ações de conservação ou adequação têm sido feitas pelas concessionárias, sendo condizente uma menor destinação de recursos para esses tipos de intervenção pelo poder público. Ademais, com o novo marco ferroviário (lei nº 14.273/2021), passou a ser possível a construção e a exploração de novos trechos pela iniciativa privada por meio de autorizações⁶, o que pode vir a contribuir para uma redução no uso de recursos nessa finalidade pelo governo federal nos próximos anos.

⁶ Trata-se de expediente mais simplificado que as concessões. As autorizações são atos unilaterais, discricionários e precários que prescindem de licitação. Na forma definida na lei nº 14.273/2011, podem ter duração de 25 a 99 anos, prorrogados por períodos sucessivos.

Figura 3: Diagrama de fluxos monetários entre origem e destino dos investimentos da União no modo de transporte ferroviário (R\$ milhões) – 2001 a 2021



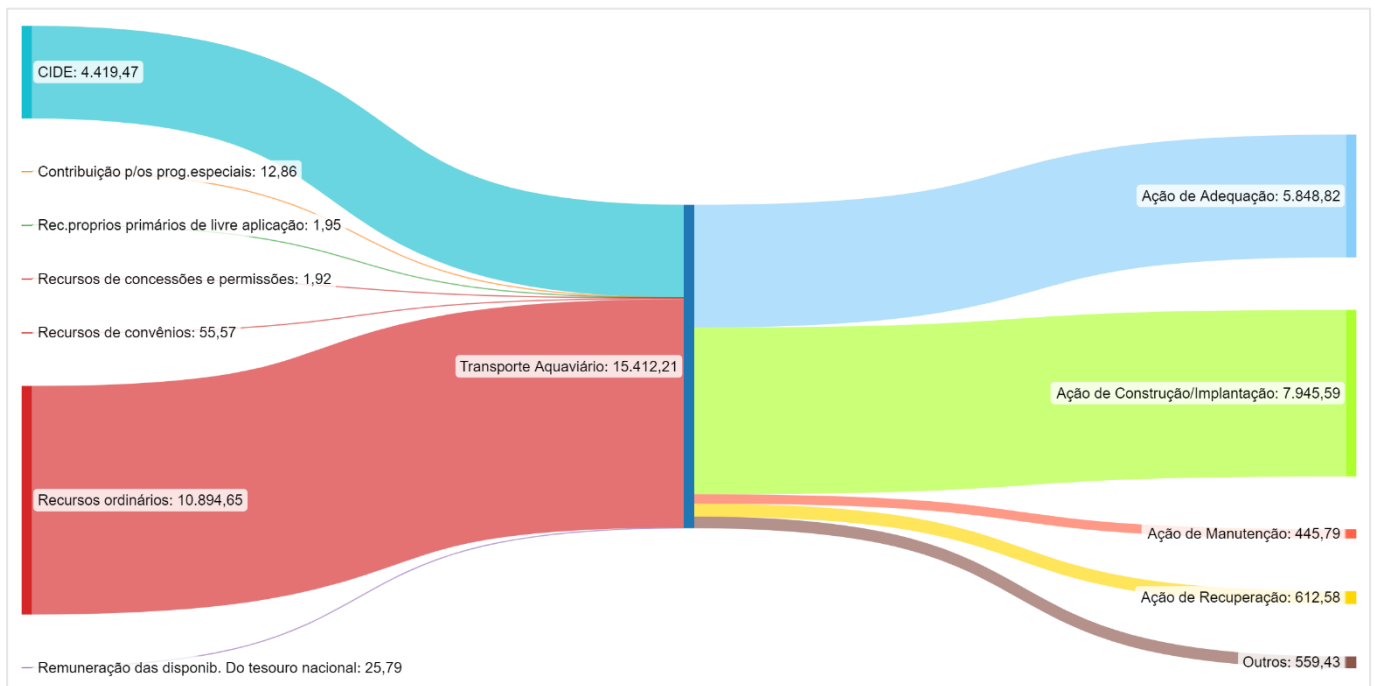
Fonte: Orçamento federal (Siga-Br).

Nota: Valores atualizados pelo IPCA de jun./2022.

Com relação aos investimentos no modo aquaviário (Figura 4), os recursos ordinários (R\$ 10,89 bilhões) e a Cide (R\$ 4,42 bilhões) compõem praticamente todo o orçamento público federal para a modalidade, com o restante das receitas representando apenas 0,6% (R\$ 98,09 milhões) do investimento no período de 2001 a 2021. Em relação à forma como são distribuídas, as ações de adequação e de construção concentram a maior parte dos

recursos. Por conseguinte, ao passo que as adequações em portos representam o maior montante (R\$ 5,26 bilhões), na construção destacam-se as intervenções relativas à navegação interior (R\$ 4,84 bilhões). Em conjunto, as intervenções em manutenção, recuperação e outros somaram R\$ 1,62 bilhão, que foram distribuídos nos demais serviços de cada categoria.

Figura 4: Diagrama de fluxos monetários entre origem e destino dos investimentos da União no modo de transporte aquaviário (R\$ milhões) – 2001 a 2021



Fonte: Orçamento federal (Siga-Br).
 Nota: Valores atualizados pelo IPCA de jun./2022.

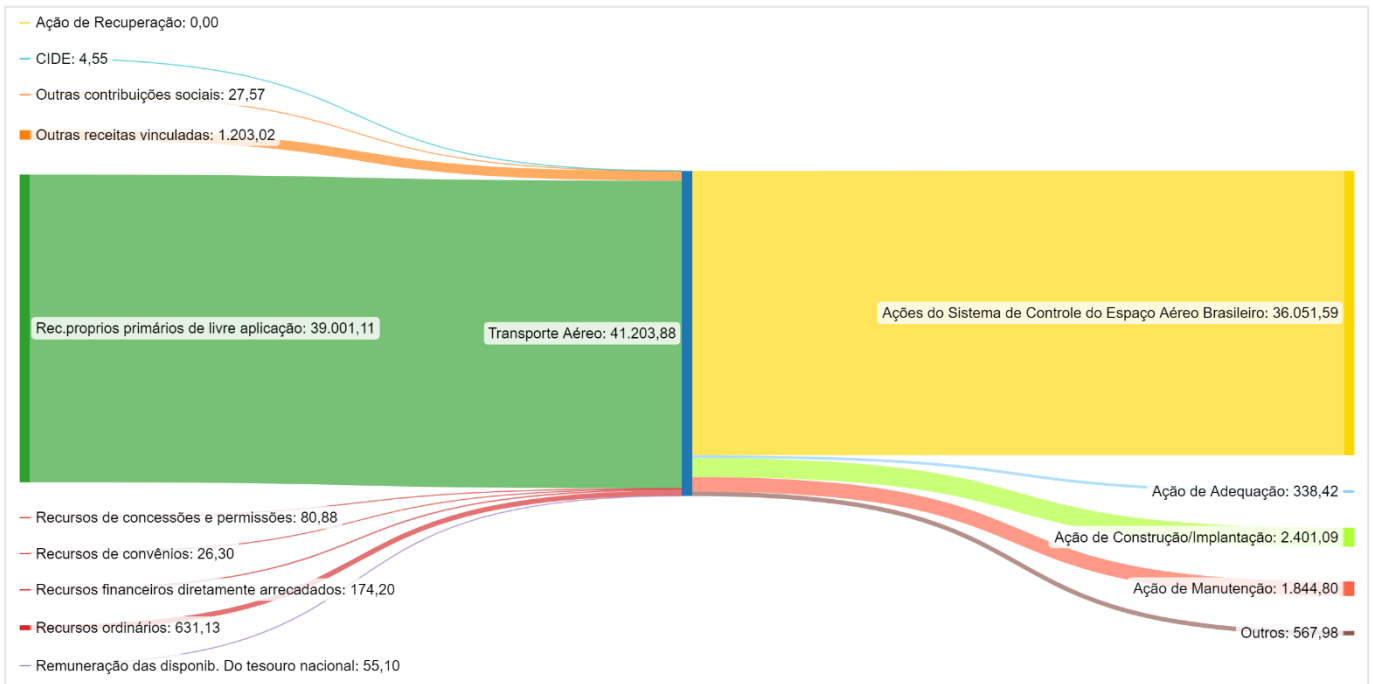
Por fim, os dados orçamentários sobre os investimentos no modo aéreo (Figura 5) têm “receitas próprias primárias de livre aplicação” (R\$ 39,00 bilhões) e “Outras receitas vinculadas” (R\$ 1,20 bilhão) como as principais fontes de recursos. Cabe destacar que os recursos da Infraero, advindos do orçamento das estatais, não estão sendo considerados. Quanto às destinações, a operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro é o grande receptor de recursos, com R\$ 36,05 bilhões, dos R\$ 41,20 bilhões totais da modalidade. No entanto, esse recurso é da responsabilidade do Ministério da Defesa⁷ e,

portanto, não está identificado sob a função orçamentária “26 – Transporte”, mas sim como “151 – Defesa Aérea”. Outro ponto a se destacar é o fato de que diversos aeroportos brasileiros foram concedidos à iniciativa privada na última década⁸, o que efetivamente transfere a responsabilidade de se investir neles para as concessionárias vencedoras dos leilões. Assim, é esperado que um montante semelhante, ou até mesmo menor, seja dirigido para o modo via Orçamento da União. No tocante aos demais tipos de intervenções, os destaques são as ações de construção (R\$ 2,40 bilhões) e de manutenção (R\$ 1,84 bilhão).

⁷ O Ministério da Defesa representa um órgão dentro do orçamento federal, cujo código é 52000.

⁸ A respeito das concessões, o decreto nº 7.624/2011 estabeleceu as condições de exploração da infraestrutura aeroportuária pela iniciativa privada.

Figura 5: Diagrama de fluxos monetários entre origem e destino dos investimentos da União no modo de transporte aéreo (R\$ milhões) – 2001 a 2021



Fonte: Orçamento federal (Siga-Br).
 Nota: Valores atualizados pelo IPCA de jun./2022.

Os recursos que têm sido disponibilizados pelo governo federal para investimentos em infraestrutura de transporte são suficientes?

A análise do setor de transporte foi capaz de revelar diversos padrões na aplicação do orçamento público, especialmente no que concerne aos recursos advindos do governo federal. No entanto, para uma melhor compreensão da situação do investimento nacional em infraestrutura no setor, é necessário observar os montantes enunciados sob alguma perspectiva capaz de revelar as fragilidades ou potencialidades na gestão desses valores. Em vista disso, duas formas de avaliação se colocam como as principais. A primeira consiste em uma comparação em

relação a outros países, quanto a suas respectivas infraestruturas de transporte⁹, e a segunda, em uma análise referente ao montante total necessário em obras, já elencado por diversos atores na economia brasileira. Nesse relatório, priorizou-se uma análise mais voltada à segunda alternativa, de maneira que o enfoque dado terá como perspectiva a necessidade de investimentos em projetos de infraestrutura de transporte selecionados a partir do Plano CNT de Transporte e Logística 2018¹⁰.

Em relação ao posicionamento internacional da infraestrutura brasileira de transporte, segundo o Índice de Performance Logística¹¹ do Banco Mundial, em 2018, o Brasil ocupava a 56ª posição entre 160 nações, inferior a diversos outros países em desenvolvimento, bem como

⁹ Comparar infraestruturas em países diferentes requer diversos cuidados, posto que cada país possui características específicas. Diferenças institucionais, culturais, de regulações, econômicas e sociais podem ser determinantes na forma como cada nação decide suas prioridades, bem como as atividades de maior impacto social.

¹⁰ planotransporte.cnt.org.br

¹¹ *World Bank's Logistics Performance Index (2018)*: lpi.worldbank.org/international/global/2018.%202019. Data da consulta: 26/07/2022.

a todos os outros membros dos BRICS¹², com exceção da Rússia.

Ademais, o Fórum Econômico Mundial considera, em seu Relatório Global de Competitividade¹³ de 2019, que o Brasil ocupa a 71^a posição entre 141 países em relação à competitividade de sua economia. Assim, no componente relativo à infraestrutura de transporte, a situação é preocupante, sendo a 85^a economia do grupo estudado, em que a qualidade das rodovias tem o pior desempenho dentre os demais subgrupos listados, ocupando a 116^a posição. Esses resultados evidenciam que a situação da logística brasileira precisa melhorar, sendo necessários aprimoramentos de caráter institucional, tributário e normativo. Além disso, é preciso direcionar mais recursos para que os diferentes modos de transporte possam se tornar mais eficientes e integrados.

A respeito da necessidade de investimentos, o Plano CNT de Transporte e Logística de 2018 fez uma compilação dos projetos fundamentais para prover ao transporte e à logística nacionais uma infraestrutura ideal

para o seu desenvolvimento e operação. Foram elencados 2.663 projetos, divididos pela seguinte tipologia: (a) projetos de integração nacional – que abrangem as grandes rotas de escoamento e captação de produtos e de movimentação de pessoas e que interligam as cinco regiões do Brasil; e (b) projetos urbanos – que têm relevância em contextos urbanos ou metropolitanos e contemplam, principalmente, o transporte de passageiros.

Em 2022, foram selecionados alguns projetos de destaque para o setor e foi realizada a revisão em termos de valores de investimento e estágios de execução, dado que alguns deles encontram-se já iniciados. Com a atualização desse grupo de projetos, identificou-se a necessidade de investimento de R\$ 865,38 bilhões em infraestrutura de transporte. Para manter uma mesma base de comparação com o Orçamento da União, separaram-se apenas os projetos nos quais foi possível a identificação da jurisdição federal¹⁴, que implicariam um montante total de recursos de R\$ 539,55 bilhões¹⁵ (Gráfico 1).

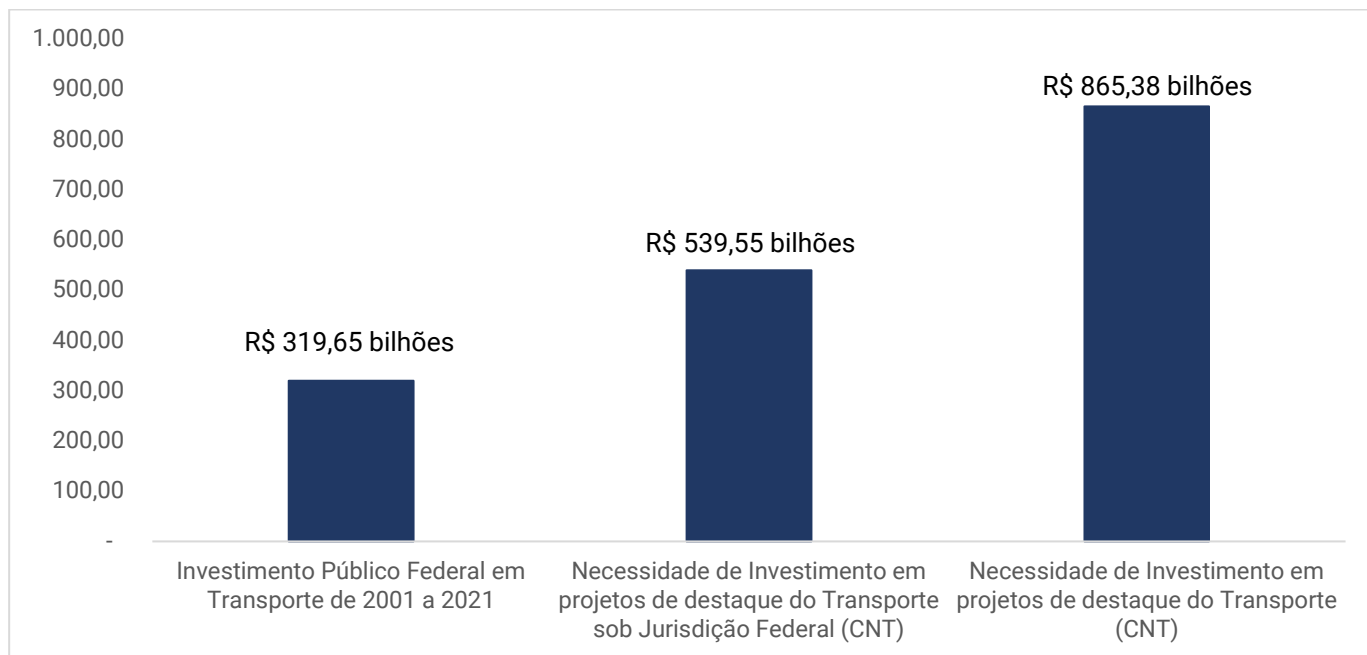
¹² Nomenclatura cunhada para denominar o grupo de países compostos por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

¹³ *The Global Competitiveness Report*, edição de 2019 – *World Economic Forum*. Fonte: [weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](https://www.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf). Data da consulta: 26/07/2022.

¹⁴ A responsabilidade sobre esses projetos pode mudar ao longo do tempo. Para aqueles em que não foi possível confirmar a atual jurisdição ou identificar o ente responsável pelo projeto, optou-se por manter a classificação do Plano CNT de Logística de 2018. Os demais projetos sem a identificação da jurisdição não foram incluídos no valor reportado para a jurisdição federal, apesar de estarem inclusos no valor total dos projetos.

¹⁵ Projetos mais amplos foram classificados como de perfil regional ou nacional. No entanto, alguns, se desagregados, poderiam ser alocados em alguma UF específica, promovendo uma redistribuição do valor final da necessidade de investimentos quanto ao seu perfil. Optou-se por não realizar essa desagregação, para se manter a integridade dos projetos.

Gráfico 1: Investimentos públicos federais em transporte da União de 2001 a 2021 e a necessidade de investimentos em projetos de destaque



Fonte: Elaboração CNT, com dados do orçamento federal (Siga-Br) e da publicação **O Transporte Move o Brasil – Propostas da CNT ao País** (2022).

Quando colocada em perspectiva, a necessidade de investimento nos projetos de destaque sob jurisdição federal é 70% maior que a soma do montante total investido pela União nos últimos 21 anos (R\$ 539,55 bilhões, frente a R\$ 319,65 bilhões de investimentos públicos).

Para observar como todo o investimento necessário para viabilizar os projetos de destaque está distribuído, foram separadas cinco categorias diferentes de projetos, sendo eles: transporte aéreo, transporte aquaviário, transporte ferroviário, transporte rodoviário e outros, que incluem a mobilidade urbana e os terminais¹⁶. Em relação aos projetos sob jurisdição federal, destaca-se o maior volume de recursos necessários nos modos aquaviário, ferroviário e rodoviário. Em relação aos projetos restantes, estes têm as demais

esferas de governo como os principais responsáveis para a realização dessas obras.

Contudo, deve-se fazer algumas ressalvas, especialmente no que tange à necessidade de investimentos no transporte aéreo e na categoria “Outros”. No primeiro caso, os investimentos necessários são significativamente mais baixos em virtude de grande parte dos aeroportos nacionais de maior destaque já terem sido concedidos à iniciativa privada nos últimos anos, não demandando novos recursos por parte do governo federal.

Ademais, como visto na seção anterior, a maior parte dos recursos públicos tem como finalidade a operação do sistema de segurança aéreo brasileiro, sendo, portanto, recursos advindos de pasta não relacionada diretamente ao transporte e ao Ministério da Infraestrutura,

¹⁶ A categoria “Outros” refere-se às modalidades/projetos que incluem os investimentos em mobilidade urbana e terminais. Em relação ao investimento público federal em terminais, este se encontra dentro dos demais modos de transportes. Já a mobilidade urbana tem grande participação das outras esferas de governo, sendo que o recurso federal está disperso em outras subfunções orçamentárias diferentes das utilizadas no transporte (códigos 781, 782, 783 e 784). A identificação do montante alocado pode ser realizada por meio da seguinte seleção no Orçamento da União: GND4 (investimentos), programas 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito, 2054 – Planejamento Urbano, 2219 – Mobilidade Urbana e 9989 – Mobilidade Urbana. No total, foram investidos R\$ 23,92 bilhões entre 2001 e 2021 nessa categoria, já realizando o ajuste inflacionário.

não havendo aplicação efetiva em obras na modalidade.

No segundo caso, nos projetos de mobilidade urbana, o artigo 25 da lei nº 12.587/2012 prevê que o Poder Executivo da União, dos estados, do DF e dos municípios, segundo as suas possibilidades orçamentárias e financeiras, poderá incluir ações programáticas e instrumentos de apoio para o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços em seus projetos de planos plurianuais e de leis de diretrizes orçamentárias. Portanto, obras com essa finalidade também podem ser providas – e, na prática, o são – com recursos das outras esferas governamentais, dando destino para parte dos R\$ 243,37 bilhões necessários na categoria “Outros” (Tabela 1).

Já os demais modos concentram a maior parte do investimento demandado para os projetos federais de destaque (R\$ 537,37 bilhões), sendo R\$ 180,67 bilhões para o transporte rodoviário, R\$ 180,17 bilhões para o transporte aquaviário e R\$ 176,53 bilhões para o transporte ferroviário. Com relação aos investimentos nas três modalidades, este foi de R\$ 278,45 bilhões, de 2001 a 2021, o que representa 51,8% da necessidade identificada pela CNT para os projetos de destaque, ou seja, é necessário que praticamente sejam duplicados os recursos que já foram despendidos pela União no período de referência para viabilizar a execução dessas intervenções, melhorando a infraestrutura nacional de transportes.

Tabela 1: Investimentos públicos feitos pela União e investimentos necessários nos projetos de destaque por modalidade de transporte (R\$ milhões)

Modo/Projeto	Investimento público	Investimentos necessários – projetos de destaque		
	2001 a 2021	Federal	Outros	Total
Transporte Aéreo	41.203,87	125,94	484,68	610,62
Transporte Aquaviário	15.412,21	180.169,79	42.521,62	222.691,41
Transporte Ferroviário	36.056,47	176.525,08	0,74	176.525,82
Transporte Rodoviário	226.980,85	180.668,73	39.484,06	220.152,80
Outros	N.D.	2.065,13	243.336,50	245.401,62
Total	319.653,40	539.554,68	325.827,60	865.382,28

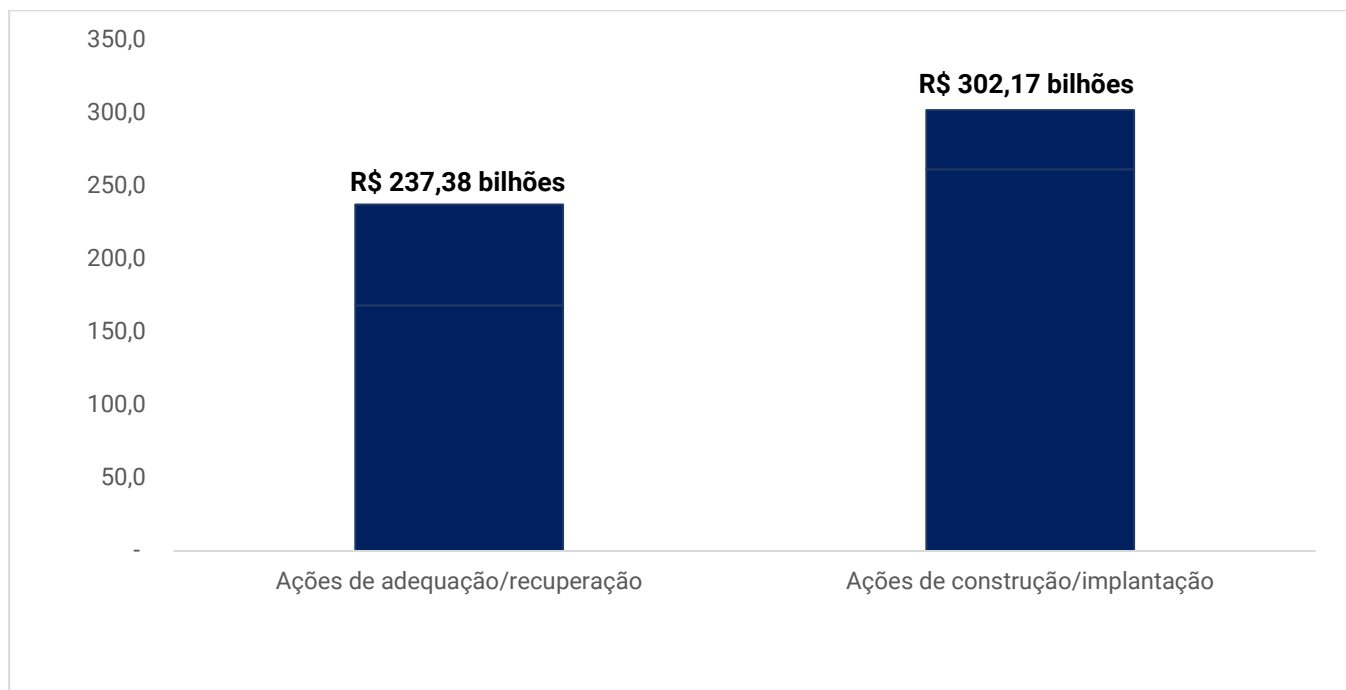
Fonte: Elaboração CNT, com dados do orçamento federal (Siga-Br) e da publicação **O Transporte Move o Brasil – Propostas da CNT ao País** (2022).

Quando observada a forma como as intervenções de destaque se distribuem¹⁷, as ações de construção/ampliação são as que demandam maior volume de recursos, sendo

necessários R\$ 302,17 bilhões. Já as ações de adequação/recuperação demandam R\$ 237,38 bilhões para suprir as necessidades nesses tipos de intervenções (Gráfico 2).

¹⁷ Neste estudo, foi realizada uma reclassificação dos tipos de intervenção nos projetos selecionados de forma a aproximá-los com as ações orçamentárias contidas no Orçamento da União.

Gráfico 2: Necessidade de investimentos em projetos de destaque de infraestrutura de transporte sob jurisdição federal, por tipo de intervenção



Fonte: Elaboração CNT, com dados da publicação **O Transporte Move o Brasil – Propostas da CNT ao País** (2022).

Com relação aos diferentes tipos de intervenções dos projetos selecionados em infraestrutura de transporte federais, o modo rodoviário apresenta a maior necessidade de recursos para adequação e/ou recuperação (R\$ 160,02 bilhões), seguido pelo aquaviário (R\$ 58,18 bilhões), ferroviário (R\$ 19,13 bilhões) e outros (R\$ 47,06 milhões). Já nas ações de construção e/ou implantação, é a modalidade ferroviária que demanda a maior quantia de investimentos (R\$ 157,39 bilhões), seguida pela aquaviária (R\$ 121,98 bilhões), rodoviária (R\$ 20,65 bilhões), outras (R\$ 2,06 bilhões) e aérea (R\$ 125,94 milhões) (Tabela 2).

Relativamente aos modos de transporte que demandam mais investimentos – rodoviário, aquaviário e ferroviário –, o perfil encontrado guarda relação com o atual estágio de

desenvolvimento do estoque de infraestrutura em cada uma dessas modalidades, de maneira que o rodoviário, por possuir maior extensão de infraestrutura já construída – comparativamente com as demais modalidades –, demanda gastos mais elevados para a manutenção e recuperação de seus ativos, em especial do pavimento.

Por outro lado, os modos aquaviário e ferroviário precisam expandir em maior medida as suas infraestruturas, o que só poderá acontecer por meio da construção de novos portos, terminais, hidrovias e ferrovias, dentre outras estruturas físicas. No caso das ferrovias, espera-se que, com o regime de autorizações estabelecido pelo novo marco do segmento (lei nº 12.473/2021), ocorra uma maior inversão de investimentos por parte da iniciativa privada na expansão da malha¹⁸.

¹⁸ gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-terrestre_antigo/programa-de-autorizacoes-ferroviarias

Tabela 2: Necessidade de investimento em projetos de destaque de infraestrutura de transporte sob jurisdição federal, por modo de transporte/tipo de projeto (R\$ milhões)

Modo/Projeto	Ações de Construção/Implantação	Ação de Adequação/Recuperação	Total Geral
Transporte Aéreo	125,94	-	125,94
Transporte Ferroviário	157.393,68	58.185,05	176.525,08
Transporte Aquaviário	121.984,74	19.131,41	180.169,79
Transporte Rodoviário	20.652,95	160.015,78	180.668,73
Outros	2.018,07	47,06	2.065,13
Total	302.175,38	237.379,30	539.554,68

Fonte: Elaboração CNT, com dados da publicação **O Transporte Move o Brasil – Propostas da CNT ao País** (2022).

Como ampliar a capacidade de investimento do Estado?

O objetivo desta edição do **Transporte em Foco** foi apresentar como os recursos da União têm sido utilizados para se investir nas infraestruturas associadas ao deslocamento de pessoas e bens. Ademais, foi apresentada uma estimativa da demanda de recursos para essas infraestruturas, com base nos investimentos necessários em projetos de destaque do setor de transporte, incluindo todas as modalidades.

Para que se tenha uma dimensão do tamanho da lacuna existente entre a estimativa de necessidade de investimentos nos projetos de destaque e os recursos disponíveis, os R\$ 865,38 bilhões estimados pela CNT correspondem a cerca de 10,0% do Produto Interno Bruto (PIB) de 2021¹⁹. Se considerados apenas os projetos selecionados que envolvem infraestruturas de jurisdição federal (cuja estimativa da necessidade de recursos pela CNT é de R\$ 539,55 bilhões) e os montantes autorizados no orçamento de 2022, a necessidade de investimentos é de aproximadamente 11,1% da despesa total autorizada da União, de R\$ 4,85 trilhões²⁰.

Contudo, os recursos da União ainda devem ser distribuídos entre os diversos grupos de natureza da despesa²¹, de forma a, ao se comparar apenas o volume de recursos autorizados para investimentos (GND4)²² em

todos os setores/órgãos em 2022²³, seriam necessários quase 12 anos com o atual patamar de investimentos – considerando todas as áreas – para se atingir o valor estabelecido somente para os projetos de destaque sob jurisdição federal.

Essa análise viabilizou estabelecer uma agenda propositiva para se enfrentar o problema da falta de recursos públicos para investimentos estratégicos, que devem promover a modernização e a ampliação da infraestrutura de transporte. A CNT defende as seguintes medidas para ampliar a capacidade de promover investimentos em infraestrutura pelo Estado:

1. Reinvestir os valores pagos a título de outorgas em obras e serviços de infraestrutura de transporte. Para tanto, a Câmara dos Deputados deve aprovar a proposta de emenda à Constituição (PEC) nº 1/2021, já apreciada pelo Senado Federal, de maneira a inserir o artigo 175-A, determinando que pelo menos 70,0% dos recursos obtidos com outorgas onerosas de obras e serviços de transporte sejam reinvestidos no próprio setor.
2. Aplicar integralmente os recursos da Cide-combustíveis em infraestrutura de transporte e excluí-la da base de incidência da DRU.
3. Excluir do limite de teto de gastos os investimentos públicos com elevado

¹⁹ R\$ 8,7 trilhões em 2021, em valores nominais.

²⁰ Fonte: Siga-Br. Consulta em 31/07/2022.

²¹ GND: 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.

²² GND4 – Investimentos.

²³ R\$ 45,11 bilhões autorizados para 2022, com extração dos dados do Siga-Br em 02/07/2022.

- retorno social comprovado tecnicamente, em especial os de transporte, em consonância com a regra de ouro²⁴.
4. Vedar o contingenciamento de recursos do Fundo Nacional de Segurança (Funset), por meio da aprovação do PL nº 11.057/2018, de maneira que os recursos sejam utilizados na instalação, renovação e manutenção de sinalização de trânsito nas rodovias federais, o que contribuirá para reduzir o número de acidentes.
 5. Vedar legalmente o contingenciamento dos recursos autorizados para as intervenções em infraestrutura de transporte no Orçamento Geral da União (OGU). Uma alternativa sugerida pela CNT é incluir as despesas com adequação, construção, manutenção e recuperação de rodovias, ferrovias, infraestruturas do transporte aquaviário e aeroviário e as despesas com estudos, projetos e planejamento de infraestrutura de transporte na seção III do Anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2023. Essa seção trata das despesas que não serão objeto de limitação de empenho no exercício subsequente. O relatório da LDO 2023 (lei nº 14.436/2022) chegou a ser aprovado pelo Congresso Nacional com essa emenda; no entanto, essa seção inteira foi vetada pelo presidente da República.
 6. Modificar o decreto nº 9.428/2018, para que o ministro da Economia tenha a obrigação de limitar a inscrição de Restos a Pagar no orçamento, de forma a garantir maior fluidez e agilidade na execução das obras públicas.
 7. Ampliar o papel do BNDES no cofinanciamento de projetos de infraestrutura de transporte, tanto por meio de financiamento direto como prestando garantias às operações e no apoio à estruturação e à qualificação de projetos para a iniciativa privada.
 8. Viabilizar que os R\$ 838 milhões previstos no Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável (FDIRS), criado pela lei nº 14.227/2021 com o objetivo de garantir que a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e de parcerias público-privadas da União, dos estados, do DF e dos municípios, efetivamente sejam executados. Entre as finalidades, do FDIRS estão a prestação de serviços técnicos profissionais especializados para apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e de parcerias público-privadas, bem como a cobertura dos riscos, por meio de instrumentos garantidores e participação em fundo garantidor.

O panorama apresentado neste estudo reforça a urgência da retomada do investimento público, bem como a de se discutir novas maneiras de a iniciativa privada cobrir as lacunas existentes na expansão da infraestrutura logística nacional, quando possível. Somente com a conjunção desses fatores o setor de transporte poderá experimentar uma melhora expressiva de sua infraestrutura nos próximos anos.

²⁴ Denomina-se “regra de ouro” os dispositivos legais que impedem que o endividamento (operações de crédito) seja superior às despesas de capital (investimentos, amortização da dívida e inversões financeiras). Essa regra visa, dentre outros objetivos, impedir que os governos se endividem para pagar despesas correntes. Os dispositivos legais que disciplinam a regra de ouro são: art. 167, inciso III da Constituição Federal; art. 32, par. 3º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), e o art. 6º da Resolução do Senado Federal nº 48/2007 (tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro) [data de consulta: 07 de novembro de 2022].

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
Elaine Radel, Gerente Executiva de Desenvolvimento do Transporte
Tiago Veras, Analista em Transporte

Revisão e comunicação

Anna Guedes, Revisora
Hércules Barros, Jornalista

Documento finalizado em 17/11/2022.

A série Transporte em Foco tem por objetivo analisar temáticas técnicas e econômicas do setor de transporte, com base em assuntos de destaque na mídia ou demandados pelos associados, auxiliando nas tomadas de decisão. Para ler as edições deste e de outros informes e boletins temáticos para o transporte, consulte cnt.org.br.