



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

**O IMPACTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NO
INVESTIMENTO PÚBLICO FEDERAL EM
INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

GABRIEL SMIDT VALDERRAMA

BRASÍLIA – DF

2024

**O IMPACTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NO
INVESTIMENTO PÚBLICO FEDERAL EM
INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Gabriel Smidt Valderrama

Orientador: Mauro Santos Silva

Brasília - DF

2024

- V145i Valderrama, Gabriel Smidt
O impacto da Emenda Constitucional N° 95/2016 no investimento público federal em infraestrutura de transporte rodoviário / Gabriel Smidt Valderrama. -- Brasília: Enap, 2024. 40 f. : il.
- Dissertação (Mestrado --Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2024.
- Orientação: Prof. Dr. Mauro Santos Silva.
1. Infraestrutura. 2. Transporte Rodoviário. 3. Emenda Constitucional. 4. Governança. 5. Orçamento Público. 6. Políticas Públicas. 7. Brasil. I. Título. II. Silva, Mauro Santos orient.

CDD 388.0981

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

Gabriel Smidt Valderrama

O IMPACTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NO INVESTIMENTO PÚBLICO FEDERAL EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 06 de junho de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Mauro Santos Silva, Orientador – ENAP/IPEA

Prof. Dr. Ian Ramalho Guerriero – ENAP/BNDES

Prof. Dr. Rone Evaldo Barbosa – UEG/Infra S.A.

BRASÍLIA – 2024

DEDICATÓRIA

Agradeço a Deus pela força, saúde e inspiração ao longo desta jornada. Sua presença foi fundamental em cada etapa do meu percurso.

Aos meus pais, Karen e Jaime, que sempre acreditaram no meu potencial e me apoiaram incondicionalmente. Sem o amor, paciência e suporte de vocês, este sonho não teria se tornado realidade.

Aos meus filhos, Stella e Arthur, por serem as razões dos meus esforços diante de todos os desafios da vida e por aguentarem a ausência do papai em vários momentos durante essa jornada.

A minha esposa Vivian por me incentivar nos momentos mais difíceis, me dando forças para seguir essa jornada até o final.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Mauro Santos, pela orientação precisa, pelas sugestões valiosas e pela confiança depositada no meu trabalho, me incentivando a chegar até a conclusão do curso. Sua dedicação e competência foram essenciais para a conclusão desta pesquisa.

E, finalmente, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho. Agradeço por cada palavra de incentivo, cada gesto de apoio e cada momento compartilhado.

A todos, meu sincero e profundo agradecimento.

Lista de Siglas e Abreviaturas

ANTT	- Agência Nacional de Transportes Terrestres
BM	- Banco Mundial
CNT	- Confederação Nacional do Transporte
CTC	- Cooperativa de Transporte Rodoviário de Cargas
DNIT	- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
ETC	- Empresas de Transporte Rodoviário de Cargas
FMI	- Fundo Monetário Internacional
IFI	- Instituição Fiscal Independente
PIL	- Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNL	- Plano Nacional de Logística
PNLT	- Plano Nacional de Logística e Transporte
PNT	- Política Nacional de Transporte
PNUD	- Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPI	- Programa de Parcerias de Investimento
SIOP	- Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
TAC	- Transportadores Autônomos de Carga

Lista de Figuras

FIGURA 1 - Gastos extrateto – 2017 a 2022 (R\$ milhões), a preços constantes (dez/2022) a partir de alterações promovidas por Emendas Constitucionais	8
FIGURA 2 - Sistema de instrumentos do Plano Nacional de Transportes – PNT	20
FIGURA 3 - Planejamento Integrado de Transportes – PNL	22
FIGURA 4 - Painel do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP	29

Lista de Gráficos

GRÁFICO 1 - Distribuição da malha rodoviária federal	11
GRÁFICO 2 - Investimentos em rodovias no Brasil pelos concessionários e Índice ABCR de Fluxo de Veículos 2006 a 2021 – Número índice (2006 = 100)	13
GRÁFICO 3 - PIB a preços de mercado, taxa acumulada em quatro trimestres (em %)	23
GRÁFICO 4 - Evolução da receita primária e receita primária sem atipicidades	24
GRÁFICO 5 - Evolução da despesa primária e da despesa primária sem atipicidades.....	25
GRÁFICO 6 - Evolução do resultado primário e do resultado primário recorrente do Governo central em 12 meses (R\$ bilhões a preços de dezembro de 2022)	25
GRÁFICO 7 - Investimentos do governo federal em infraestrutura 2007-2018	28
GRÁFICO 8 - Investimento em infraestrutura	28
GRÁFICO 9 - Execução orçamentária do DNIT 2011 – 2022	30
GRÁFICO 10 - Execução financeira do DNIT 2011 – 2022	32
GRÁFICO 11 - Execução financeira do DNIT 2011 – 2022, por grupos de despesas	33

Lista de Tabelas

TABELA 1 - Classificação do Estado Geral das Rodovias Brasileiras	12
TABELA 2 - Avaliação das rodovias federais e estaduais sob gestão pública	34

RESUMO

O investimento em infraestrutura é essencial ao desenvolvimento de qualquer país. Uma das preocupações centrais de qualquer governo, portanto, deve ser o de implementar políticas públicas que fomentem a instalação, manutenção e adequação de ativos de infraestrutura que possibilitem o desenvolvimento de atividades econômicas. O planejamento da utilização de recursos financeiros para tal, seja de origem pública ou por parcerias com a iniciativa privada, é fundamental para que esses objetivos sejam levados a cabo. Por maior que seja a participação privada é impraticável o Estado se imiscuir nessa tarefa, pois, em algumas situações, não há viabilidade econômica para que empresas ou empreiteiras realizem as obras ou os serviços necessários. Assim, o investimento público em infraestrutura deve ter atenção redobrada por parte de governos, no caso em estudo, em particular da esfera federal. Tal cuidado perpassa pela governança que é dada para o orçamento federal, quais regras fiscais são aplicadas, pois, seus efeitos impactarão diretamente os investimentos em infraestrutura. Neste contexto, torna-se relevante avaliar o impacto que a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Teto de Gastos, teve nos investimentos públicos em infraestrutura de transporte rodoviário e como esses efeitos se alinham com o planejamento do governo federal no setor de transportes.

Palavras Chaves: infraestrutura de transportes, governança orçamentária, Emenda Constitucional nº 95/2016.

ABSTRACT

Investment in infrastructure is pivotal for the development of any nation. One of the main concerns of any government, therefore, must be the implementation of public policies that foster the installation, upkeep, and adaptation of infrastructure assets that will permit the development of economic activity. The strategic plan for the employment of financial resources for this purpose, whether from public sources or through partnerships with the private sector, is fundamental to achieving these objectives. Despite the significant involvement of private entities, it is impractical for the government to evade this responsibility, given that, in certain scenarios, there isn't economic viability for the corporations or contractors to execute the necessary building work or services. Therefore, public investment in infrastructure demands heightened attention from governments, particularly at the federal level. This extra care permeates the governance that is given to the federal budget and the fiscal rules adopted, as the implementation of these requirements will have a direct impact on investments in infrastructure. In this context, it is relevant to evaluate the impact that Constitutional Amendment No. 95/2016, known as the *Teto de Gastos*, had on public investments in road transportation infrastructure, and how these repercussions align with the federal government's strategic planning in the transportation sector.

KEYWORDS: transportation infrastructure, budget governance, Constitutional Amendment No. 95/2016, public investment.

Sumário

Lista de Siglas e Abreviaturas.....	vi
Lista de Figuras.....	vii
Lista de Gráficos.....	vii
RESUMO.....	viii
ABSTRACT.....	ix
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA.....	2
2.1 Conceito de governança orçamentária.....	3
2.2 A governança orçamentária no Brasil.....	5
2.3 A Emenda Constitucional nº 95/2016.....	6
3. POLÍTICA DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES RODOVIÁRIO: O PAPEL DO INVESTIMENTO PÚBLICO.....	9
3.1 Importância do modo rodoviário no Brasil.....	10
3.2 Política de Transporte Rodoviário e Programa de Investimento em Logística (2012-2016): opção por investimentos mediante uso do modelo de concessões.....	14
3.3.1 Política de Transporte Rodoviário: PNLT 2011.....	15
3.3.2 Programa de Investimento em Logística – PIL (PIL I – 2011-2014; PIL II 2015-2016)..	17
3.4 Política de Transporte Rodoviário e Programa de Parcerias e Investimentos (2016-2022): ajustes na governança e reafirmação da opção por investimentos mediante uso do modelo de concessões.....	18
3.4.1 Programa de Parcerias e Investimentos – PPI.....	18
3.4.2 Política Nacional de Transporte: PNT 2018.....	19
3.4.3 Plano Nacional de Logística - PNL 2035.....	21
4 INVESTIMENTO PÚBLICO EM INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO.....	22
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
REFERÊNCIAS.....	37

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar uma análise a respeito do impacto que políticas fiscais têm sobre os investimentos realizados pelo Poder Público Federal, em particular os efeitos da Emenda Constitucional nº 95/2016 – EC nº 95/16 (conhecida como Teto de Gastos) sobre os investimentos em infraestrutura, mais especificamente na infraestrutura de transporte das rodovias federais brasileiras.

Compreender os efeitos da aplicação de uma determinada governança orçamentária nos investimentos públicos em infraestrutura, em última análise entendendo os rumos que um governo pretende dar ao desenvolvimento de seu país, é essencial em termos de desenho e implementação de políticas públicas. A política fiscal pode criar incentivos ou desincentivos para o investimento em infraestrutura. Estudar essa política ajuda a entender como os incentivos fiscais, como isenções de impostos ou créditos tributários, ou as variáveis trabalhadas em regras fiscais – como dívida, resultado ou gasto -, podem influenciar a decisão de investir em determinados projetos de infraestrutura. Além disso, apesar de algumas ações governamentais terem efeito a curtíssimo prazo, análises sobre a governança fiscal permitem ao governo planejar investimentos em infraestrutura de longo prazo de forma mais eficaz. Isso envolve considerar as necessidades futuras de infraestrutura, os custos de manutenção e operação e as fontes de financiamento disponíveis ao longo do tempo.

Tem-se na literatura alguns ensaios sobre o impacto do Teto de Gastos no investimento público federal em geral, ou de forma mais afunilada no investimento em infraestrutura, mas não se encontram análises sobre o impacto em infraestrutura de transporte rodoviário no país.

É difundido entre estudiosos do tema que o Brasil vem investindo valores muito abaixo dos necessários para o desenvolvimento da infraestrutura no Brasil, insuficientes até para manter o estoque atual de infraestrutura¹, quando se analisam esses investimentos como percentual do PIB. Portanto, tornam-se fundamentais as especulações de como esse cenário pode ser alterado, seja com a participação privada,

¹ Estratégia de Avanço na Infraestrutura – Pró-Infra (Brasil, 2019a). Disponível em: <https://bit.ly/3ERWuz9>

indispensável neste contexto, seja analisando o investimento público e as políticas públicas adotadas pelo governo federal.

Neste contexto, o problema de pesquisa abordado é analisar se e o quanto a EC nº 95/16 influenciou nos investimentos em infraestrutura de transporte rodoviário para uma análise tanto do cenário atual quanto para que seja possível realizar estimativas para implementação de futuras políticas públicas. Ou seja, o objetivo é avaliar se o corte nos gastos públicos imposto pelo Teto de Gastos afetou os investimentos públicos em rodovias federais e o grau do impacto deste corte.

Para se chegar aos resultados, fez-se consultas a documentos públicos disponibilizados pelo Governo Federal, em especial às informações disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, em sua seção “Painel do Orçamento Federal”, mediante a aplicação de consultas e filtros adequados ao propósito do presente trabalho. O corte temporal aplicado foram os dados de 2011 a 2022, compreendendo assim períodos anteriores e posteriores à entrada em vigor do Teto de Gastos (2017).

Esta dissertação é composta por cinco capítulos, incluindo esta introdução. No capítulo dois é realizada uma contextualização sobre governança orçamentária, apresentando-se alguns conceitos aplicados na literatura e ilustrando como essa governança é implementada no caso do Brasil, com ênfase na Emenda Constitucional nº 95/16. O terceiro capítulo discorre sobre o investimento público federal em infraestrutura de transportes, perpassando todos os instrumentos de planejamento público implementados pelo Governo Federal para conduzir as políticas públicas voltadas ao setor no período compreendido pelo presente trabalho (2011 a 2022). O capítulo quatro apresenta os resultados das análises obtidas a partir dos dados das fontes de pesquisa adotadas como referência. Por fim, o quinto e último capítulo traz as considerações finais englobando uma breve síntese sobre o tema e o problema de pesquisa, relato sobre os principais achados da pesquisa e seus limites e, finalmente, proposta de temas para uma agenda de pesquisa.

2. GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

A presente seção apresenta aspectos conceituais a respeito de governança orçamentária para, em seguida, abordar o tema à realidade brasileira, enfatizando a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Teto de Gastos. Dado o objeto do presente trabalho, é fundamental uma contextualização a respeito da governança orçamentária no país para melhor compreensão das análises e resultados apresentados na seção 4.

2.1 Conceito de governança orçamentária

O orçamento público é um elemento crucial no cotidiano de um país pelo fato de ser uma peça que traduz os caminhos e prioridades traçados pelos diferentes governos rumo ao desenvolvimento da nação. Neste contexto, é de suma importância a montagem de um arcabouço amplo e, ao mesmo tempo, refinado de governança para que a atividade possa ser executada de forma a proporcionar maior efetividade do gasto público, passando pela eficiência da alocação e da utilização dos recursos. A gestão fiscal possui relação direta com a capacidade estatal por meio da implementação de políticas públicas, pois inclui a gestão e a governança de financiamento das ações públicas e demanda uma complexa gestão de instrumentos, atores, regras, dados e normativos.

Entende-se governança orçamentária como o conjunto de instituições que definem o modo pelo qual os diferentes atores discutem, acordam, interpretam, implementam, monitoram, fiscalizam e cumprem ou fazem cumprir as decisões referentes às regras e à apropriação e alocação dos recursos públicos (Couto e Rodrigues, 2022).

Por ser um instrumento de vital importância, o orçamento público deve ter em sua governança atenção com o curto, médio e longo prazos, visando uma sustentabilidade que deve ser observada para além de resultados fiscais. Deve-se ter em mente que a aplicação do arcabouço de regras orçamentárias deve considerar também sua sustentabilidade política, institucional e social. Por esse motivo, para aumentar a legitimidade da construção dos instrumentos orçamentários, a participação social deve ser viabilizada em máximo grau possível de forma a trazer à baila visões diferentes daquelas que estejam porventura limitadas pela visão daqueles que estão no momento no poder.

Outra conceituação de governança orçamentária, argumentada por Borges (2022), é a de que governança é entendida sob duas perspectivas: enquanto “regras do jogo”, como arranjos institucionais formais e informais que dão sustentação ao modelo

orçamentário; e como mecanismos que governam o funcionamento dos órgãos públicos e definem o papel de cada ator neste ecossistema.

Rubin (2006) destaca alguns pontos que devem ser observados na diferenciação do conceito de governança orçamentária pública em relação a outros tipos de orçamento: i) no orçamento público, os políticos eleitos e dirigentes públicos gastam o dinheiro do cidadão, e não o seu próprio; ii) o orçamento público é largamente constrangido por regras que ditam o que se deve fazer ou não; iii) no orçamento público, há uma variedade de participantes que têm diferentes prioridades e distintos níveis de poder para conseguir valer seus objetivos por meio de estratégias mais eficientes em relação aos demais; iv) em razão dessa variedade de atores e demandas, não há apenas um conjunto de demandas para se decidir (assim, o orçamento público pressupõe algum tipo de processo decisório); e v) para que os políticos eleitos e os dirigentes públicos possam mostrar suas decisões para os cidadãos, *accountability* é uma importante parte do orçamento público.

Outro conceito de governança fiscal² é trazido por Eyraud *et al.* (2018), que a definem como um arranjo institucional composto por regras legais e infralegais, de natureza numérica ou processual, que normatizam como a política fiscal será planejada, aprovada, executada, monitorada e avaliada, e que tem como propósito restringir a discricionariedade nas decisões de política fiscal e afirmar um padrão de disciplina fiscal compatível com a sustentabilidade da solvência da dívida pública a longo prazo. Neste sentido, os arranjos institucionais de governança fiscal devem ter a capacidade de coordenação centralizada do processo orçamentário, entendida como a agregação de todos os instrumentos e decisões sobre receitas e gastos públicos no âmbito do processo orçamentário (Silva e Mora, 2022).

Uma boa governança orçamentária, no que diz respeito às regras fiscais, deve ser conduzida pelo Estado de maneira que seja simples, transparente, flexível, com bons mecanismos de *enforcement* e adaptável à situação particular de cada país (Eyraud *et al.*, 2018). Como apontam Schaechter *et al.* (2012), o caso mais frequente de aplicação de regras fiscais por parte dos Governos é o que tem um olhar sobre a dívida combinada com

² A literatura especializada oferece variações a respeito da conceituação dos termos governança orçamentária e governança fiscal. Uma das abordagens é a de que governança fiscal é um termo utilizado pela Comunidade Europeia e tem um aspecto mais centrado no equilíbrio das contas públicas, enquanto a governança orçamentária engloba elementos quantitativos, mas principalmente qualitativos do gasto público (Bijos, 2014).

regras para resultado, esta última orientando a política fiscal de curto prazo. No entanto, vem-se registrando um aumento na utilização de regras para a despesa nos últimos anos. A seção seguinte ilustrará esses pontos ao analisar a governança orçamentária no nosso país.

2.2 A governança orçamentária no Brasil

As regras orçamentárias são afetadas por disputas que extrapolam o próprio processo orçamentário em si. Questões político-ideológicas ou ciclos econômicos podem incidir nas ações adotadas, na medida em que influenciam os comportamentos dos atores que participam da governança. E tal constatação é observada particularmente no cenário brasileiro em que houve alternâncias de correntes ideológicas no poder, intercaladas, inclusive, com um processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

De forma pragmática, o Tesouro Nacional considera existirem quatro regras fiscais em vigor no Brasil: regra de ouro, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), regras de resultado primário e o teto de gastos, esta última explorada em maior profundidade no presente trabalho tendo em vista ser ponto fundamental na análise realizada no capítulo 4.

A regra de ouro, a mais antiga dentre as quatro elencadas, teve sua origem na promulgação da Constituição Federal de 1988. De forma bem simplificada, define que é vedada a realização de operações de créditos em montante que excedam as despesas de capital, ou seja, o governo não pode emitir dívida a não ser que seja para investir. Desta forma, tem o objetivo de manter o orçamento público equilibrado, ao mesmo tempo que permite uma flexibilidade para a realização de investimentos.

Apesar de ter um conceito simples e um objetivo claramente definido, a regra de ouro no Brasil tem sido desvirtuada nos últimos anos. Por exemplo, em 2019 o orçamento tinha um excesso de despesas de mais de R\$ 200 bilhões em relação ao permitido pela regra, o que levou o Poder Executivo a solicitar a aprovação do Congresso Nacional de crédito extraordinário ao longo do ano, de forma a evitar as punições impostas.

No tocante às metas de resultado primário, sua origem remonta ao ano de 1999, fruto de um acordo entre o governo federal e o FMI. Entretanto, elas foram formalmente instituídas pelo advento da LRF, em 2000. Trata-se de uma regra também aplicada em

outros países, tendo como pontos positivos o fato de ser simples e transparente, facilmente monitorada pela sociedade.

De forma semelhante ao que ocorreu com a regra de ouro, não obstante serem de simples entendimento e aplicação, a LRF não vem cumprindo plenamente o papel a que se propôs. Aqui, porque as metas de superávit primário são definidas não tendo a sustentabilidade fiscal como alvo, mas sim a expectativa de receitas e despesas para o respectivo ano – as metas são definidas anualmente. Exemplo disso é a evolução de metas de superávit primário em torno de 2 a 3% do PIB nos anos 2000 para metas de déficit de 2% do PIB em anos recentes.

Outro problema apontado na literatura para este modelo é o incentivo à busca por receitas extraordinárias e a realização de manipulações contábeis para se atingir artificialmente os resultados pretendidos. Além disso, no final dos anos 2000 houve uma mudança que permitiu o abatimento dos gastos com investimentos, comprometendo ainda mais a sua essência ao longo dos anos.

Os problemas acima apontados, tanto para regra de ouro quanto para a LRF, tornaram incapazes a garantia da sustentabilidade fiscal do país, o que gerou uma aceleração da dívida pública. Diante deste cenário, tornou-se evidente a necessidade de uma nova regra e, neste contexto, adotou-se o teto de gasto, como veremos a seguir.

2.3 A Emenda Constitucional nº 95/2016 (Regra do Teto)

Em dezembro de 2016 o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 95/2016, um novo regime fiscal conhecido como “Teto de Gastos” e cujo objetivo era limitar a trajetória futura do gasto público. A nova regra atuaria no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e com vigência de vinte anos, podendo ser revisto depois de dez anos. Ainda, fixou limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. Tais limites são anualmente corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (TCU, 2020). A aprovação foi vista como um divisor de águas, depois de um período de 25 anos em que a despesa primária total da

União – incluindo as transferências para estados e municípios – passou de 14% para 24% do produto interno bruto (PIB) (Giambiagi e Horta, 2019).

A regra aprovada valeria de 2017 a 2036, e funcionaria da seguinte maneira: o total gasto pela União em 2016 passou a ser corrigido pela inflação oficial, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ano a ano, nos dez primeiros anos, de 2017 a 2026. A base temporal de cálculo do gasto, no entanto, sofreu uma alteração em 2021: o teto era corrigido pelo IPCA acumulado entre julho de dois anos antes e junho do ano anterior. Uma nova emenda à Constituição alterou o período de cálculo e passou a considerar o IPCA efetivo dos seis primeiros meses do ano e a estimativa oficial do IPCA para os seis meses finais para corrigir o teto do ano seguinte.

O desenho da regra, como foi concebida, trazia vantagens de ser simples, de ser de fácil monitoramento e comunicação com o público, de impedir que a política fiscal se tornasse procíclica, de fornecer um direcionamento de curto prazo para a atuação dos *policy makers* e, ao mesmo tempo, de ser uma ancoragem de longo prazo. De forma diferente a que adotaram outros países³, os gastos com investimentos também foram incluídos no Teto de Gastos no caso do Brasil, e não apenas as despesas correntes.

De acordo com Tinoco (2020), existem algumas críticas, consideradas de certa forma indevidas pelo autor, de que o teto estaria provocando uma queda do investimento público federal. Segundo ele, a maior fonte de restrição fiscal não seria o teto de gastos propriamente dito, mas sim as metas de resultado primário. Este ponto especificamente, no caso da infraestrutura de transportes rodoviários, será analisado no capítulo 4 deste trabalho.

Não obstante o pouco tempo transcorrido desde a sua aprovação, e considerando ser um instrumento de médio/longo prazo, algumas alterações em seu conteúdo original já foram realizadas mediante a aprovação de outras emendas constitucionais, em sua maioria com o objetivo de abrir espaço no orçamento público ao excluir despesas específicas do cômputo do teto de gastos. Foram elas, em ordem cronológica: em 2019, a EC nº 102, que retirou do teto as transferências a Estados e Municípios e os pagamentos

³ Fonte: Entenda o que é e como funciona o teto de gastos no governo. Acessível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/entenda-o-que-e-e-como-funciona-o-teto-de-gastos-do-governo/>

relativos à cessão onerosa da Petrobrás, cujas despesas somaram R\$ 56,8 bilhões a preços de dez/22; a EC nº 109, de março de 2021, que trata do auxílio emergencial da Covid-19, cujos gastos – de R\$ 66,8 bilhões, a preços de dez/22, relativos ao total de 2021 - foram viabilizados por meio de medidas provisórias de créditos extraordinários, uma das exceções já previstas originalmente na regra do teto; as EC nº 113 e 114 (originadas a partir da chamada PEC dos Precatórios), que juntas abriram espaço de R\$ 113,1 bilhões no teto de gastos de 2022, que foram preenchidas por novas despesas ainda durante a tramitação do orçamento, mas nenhuma delas afeta a investimentos de transporte em rodovias federais ; a Emenda Constitucional nº 123, derivada da conhecida PEC do Estado de Emergência, que autorizou diversos gastos extraordinários nos últimos meses de 2022, em um total de R\$ 41,3 bilhões; e, por último, EC 126, a chamada PEC da Transição, que ampliou o teto de 2023 em R\$ 145 bilhões e excluiu algumas despesas da regra, como investimentos (até determinado limite) e projetos socioambientais custeados com doações. O resumo dos valores acima mencionados é apresentado na tabela 1⁴:

TABELA 1

Gastos extrateto – 2017 a 2022 (R\$ milhões), a preços constantes (dez/2022) a partir de alterações promovidas por Emendas Constitucionais.

Medida	2017	2018	2019	2020	2021	2022
EC 95 (exceto covid)	334.636,6	369.577,6	385.061,2	343.406,3	428.954,8	450.043,3
COVID (inclui EC 109)	-	-	-	628.216,3	133.837,6	21.345,2
EC 102 (cessão onerosa)	-	-	56.152,1	-	-	7.737,2
EC 113 e 114 (PEC dos Precatórios)	-	-	-	-	-	84.973,9
EC 123 (PEC Kamikaze)	-	-	-	-	-	36.762,2
Total	334.636,6	369.577,6	441.213,3	971.622,6	562.792,4	600.861,9
Total sem exceções da EC 95	-	-	56.152,1	628.216,3	133.837,6	150.818,5
Total sem exceções da EC 95 e gastos da covid	-	-	56.152,1	-	-	129.473,3

Fonte: Instituição Fiscal Independente.

⁴ Retirado do Relatório de Acompanhamento Fiscal, de janeiro de 2023, da Instituição Fiscal Independente (IFI). Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/604617/RAF72_JAN2023.pdf. Acessado em 25/02/2024

Depreende-se dos números e informações da tabela 1 que em nenhuma das situações⁵ o investimento em infraestrutura, em particular na rodoviária federal, esteve no ponto central do debate no que se refere à criação de exceções à regra original do teto de gastos. Tal comportamento está em linha com a política dos governos federais vigentes de fomentar a participação privada na construção e manutenção de ativos de infraestrutura por meio de contratos de concessões, como uma forma de promover um alargamento orçamentário, um meio de introduzir novas fontes orçamentárias. O objetivo era potencializar as bases para a criação de ambientes adequados que concedessem viabilidade econômico-financeira dos investimentos aos parceiros privados (por exemplo, instituindo mecanismos de subsídio cruzado). Não obstante, cumpre ressaltar que nem todos os empreendimentos têm viabilidade econômico-financeira para a iniciativa privada, situações em que o Estado, necessariamente, deve aportar recursos em ativos socialmente relevantes para o país e seu desenvolvimento. Ainda, nota-se que o montante de recursos financeiros utilizados pelo DNIT é consideravelmente superior aos aportados pelas empresas privadas.

3. POLÍTICA DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES RODOVIÁRIO: O PAPEL DO INVESTIMENTO PÚBLICO FEDERAL

O presente capítulo abordará a importância do modo rodoviário na logística de transportes no Brasil e como as diversas gestões do Governo Federal vêm lidando com o seu planejamento, atividade fundamental para direcionar as ações e, principalmente, os investimentos públicos e privados no setor. Conforme apresentado no primeiro capítulo, a seção quatro detalha os investimentos públicos e seu contexto macropolítico e impactos. O corte temporal utilizado para analisar os diversos instrumentos de planejamento, frisa-se, condição necessária, mas não suficiente, para se estudar o investimento público, são as publicações realizadas pelo Governo Federal entre os anos de 2011 a 2022, em linha com o período analisado no restante desta dissertação.

⁵ Nota-se que a Emenda Constitucional nº 126 (originada da chamada PEC da Transição) não está incluída na figura, uma vez que o aumento de gastos por ela instituído contemplava investimentos em infraestrutura de transporte rodoviário.

3.1 Importância do modo rodoviário no Brasil

Uma infraestrutura de transportes eficiente é um pilar para o desenvolvimento econômico e social para qualquer nação no mundo. No Brasil, devido às suas extensões continentais, tal premissa se torna ainda mais relevante.

A literatura já denota a importância do investimento em infraestrutura como impulsionador da prosperidade econômica e do desenvolvimento sustentável – ou seja, como uma das bases para um crescimento forte, equilibrado e inclusivo (G20 Infrastructure Working Group, 2020).

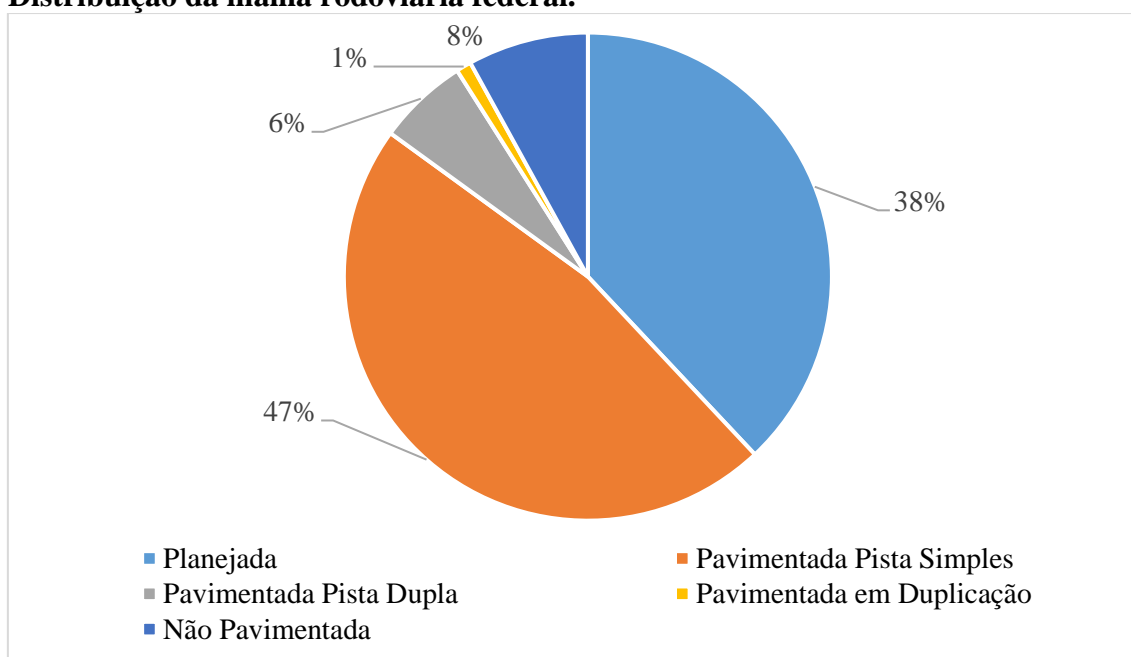
Neste cenário, apesar da literatura convergir para o uso de ferrovias e hidrovias como meios de transporte mais eficientes para longas distâncias, a matriz de transportes no Brasil ainda é essencialmente rodoviária, com o modo representando cerca de 60% do transporte de cargas no território brasileiro. A importância desse tipo de transporte se dá desde o início da República, quando os governos começaram a priorizar o transporte rodoviário, em detrimento ao transporte ferroviário e fluvial (Infra S.A., 2023). Historicamente, em especial nas décadas de 1950 e 1960, optou-se pelo estímulo à construção de rodovias Brasil afora com o intuito, entre outros fatores, de promover um fomento à indústria automobilística. E essa tendência permaneceu ao longo dos anos seguintes, com pouco estímulo ao equilíbrio da matriz de transporte por meio do desenvolvimento dos modos ferroviário e hidroviário.

Assim, considerando este histórico, as rodovias ainda hoje são fundamentais para a logística de cargas no país. Reflexo disso é a quantidade expressiva de transportadores cadastrados no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Carga – RNTRC⁶, cadastro este mantido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, com números de agosto/2023: 976.802 Transportadores Autônomos de Carga - TAC, 319.495 Empresas de Transporte Rodoviário de Cargas - ETC e 579 Cooperativas de Transporte Rodoviário de Cargas – CTC; em termos de frota, registram-se as quantidades de 1.021.153, 1.745.424 e 36.125 veículos, respectivamente. Ou seja, apenas de transportadores que exercem atividade remunerada (para terceiros, portanto), tem-se um total de 2.802.702 veículos cadastrados no país.

⁶ Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/rntrc>.

Outros números expressivos no tocante ao transporte rodoviário no país são os relativos à malha rodoviária. O Brasil possui uma extensão de 1.720.909 quilômetros de rodovias, entre federais, estaduais e municipais. Entretanto, apenas 12,4% dessa extensão é pavimentada e em sua grande maioria com pista simples. A malha rodoviária brasileira sob jurisdição federal possui 121.089 quilômetros de extensão, dos quais somente 54% dessa extensão, 65.686 quilômetros, são pavimentados (Infra S.A., 2023). O gráfico 1 ilustra essa distribuição para as rodovias federais, objeto do presente trabalho.

GRÁFICO 1
Distribuição da malha rodoviária federal.



Fonte: elaboração própria do autor com base nos dados obtidos da Infra S.A. (2023).

Os números acima apresentados permitem reafirmar que o transporte rodoviário é responsável por aquecer boa parte da economia brasileira. O modo garante o emprego de 1,5 milhão de pessoas e responde por aproximadamente 6% do PIB do Brasil (Infra S.A., 2023). No ano de 2022, o PIB do setor de transportes – incluídos os demais modos de transporte, além do rodoviário – cresceu 8,4%, enquanto o PIB brasileiro cresceu 2,9% (CNT, 2023).

Não obstante a importância estratégica, as condições de trafegabilidade e segurança das estradas brasileiras estão aquém da demanda. A Pesquisa CNT de Rodovias 2022 apontou que 66% dos trechos pesquisados pela entidade apresentaram classificação

Regular, Ruim ou Péssimo (CNT, 2022), conforme tabela 1 abaixo. Cabe ressaltar que, para a realização da pesquisa, foram utilizados os seguintes parâmetros de avaliação: pavimento, sinalização, geometria da via e pontos críticos.

TABELA 2
Classificação do Estado Geral das Rodovias Brasileiras

Estado Geral	Extensão Total	
	Km	%
Ótimo	9.421	8,5%
Bom	28.149	25,5%
Regular	44.910	40,7%
Ruim	20.696	18,8%
Péssimo	7.157	6,5%
Total	110.333	100,0%

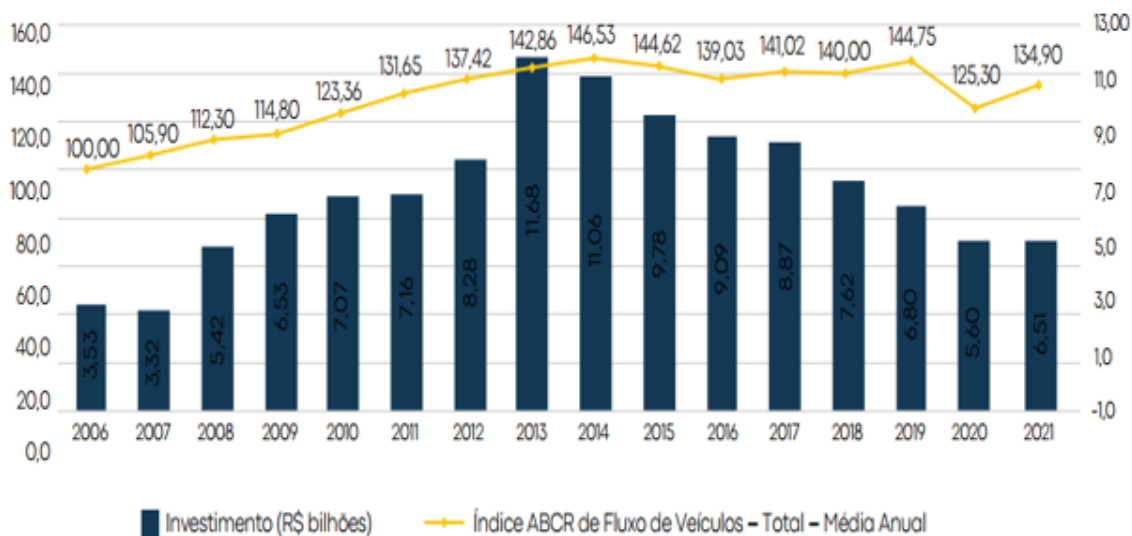
Fonte: elaboração própria do autor com base nos dados obtidos da CNT (2022).

Devido às restrições fiscais enfrentadas pelo Governo Federal nos últimos anos para fazer frente às necessidades de construção e, principalmente, de manutenção da malha rodoviária, levando-se em consideração os números acima apresentados, as diversas gestões ao longo dos últimos 30 anos têm recorrido à iniciativa privada para execução das obras necessárias. No âmbito do Programa de Concessões de Rodovias Federais (Procofe), instituído por meio da Portaria nº 10/93, do Ministério dos Transportes, foram realizadas quatro etapas, sendo que, na primeira, houve a concessão de seis ativos nos anos de 1993 a 1998. Na segunda etapa, concederam-se mais oito rodovias nos anos de 2008 e 2009. Já na terceira, mais oito concessões foram realizadas, entre 2013 e 2015 e, por fim, na quarta etapa, seis novos processos de concessão foram realizados, de 2019 a 2022. No total, houve a concessão de 13.598,60 quilômetros em 28 processos diferentes no âmbito do Procofe (CNT, 2022). Um resumo dos investimentos privados realizados em rodovias no Brasil é apresentado na figura 3.

GRÁFICO 2

Investimentos em rodovias no Brasil pelos concessionários e Índice ABCR de Fluxo de Veículos 2006 a 2021 – Número índice (2006 = 100)

Em R\$ bilhões.



Fonte: CNT (2022).

A participação de empresas privadas na construção e manutenção de rodovias brasileiras se mostrou interessante para a melhoria da qualidade das vias, conforme números e relatos apresentados pela literatura específica. No entanto, uma crítica que se faz em algumas concessões é o alto valor de pedágio cobrado em algumas vias, vis-à-vis serviços não compatíveis ao custo despendido pelos usuários das rodovias. Além disso, não são poucos os casos de concessões que apresentam resultados negativos para seus investidores, o que já levou a processos de caducidade e de pedidos de relicitação. Assim, apesar da participação privada ser imprescindível para execução de obras, o Governo Federal não tem uma tarefa fácil em providenciar um ambiente propício para que esses negócios se desenvolvam e forneçam resultados positivos tanto para os usuários quanto para os investidores. E tais tarefas passam desde a execução de projetos sustentáveis, adequados às necessidades de investimentos nas rodovias, até à manipulação de variáveis mais complexas tais como uma estabilidade político-econômica. Em última análise, gestores públicos têm uma sensível tarefa de gerenciar matrizes de risco que permitam o sucesso de projetos de concessão de ativos à iniciativa privada.

A concessão de novos ativos tem se mostrado um instrumento capaz de melhorar a qualidade das rodovias e o serviço prestado e, ao mesmo tempo, desonerar o poder público, liberando recursos para serem utilizados nas vias de menor atratividade. Porém, as rodovias não concessionadas ainda apresentam grande importância social e necessitam de manutenção, recuperação ou expansão (CNT, 2022).

Voltando ao investimento em rodovias federais, historicamente os investimentos em infraestrutura no Brasil sempre tiveram o setor público como principal financiador para suas obras e projetos. Apesar do crescimento dos números relativos ao investimento privado ao longo dos últimos 30 anos, conforme dados apresentados na figura 3, ele não é suficiente para atender a todas as necessidades de intervenções necessárias para a melhoria das condições das vias brasileiras. Além disso, alguns ativos não são economicamente viáveis para concessão à iniciativa privada, ao mesmo tempo que são socialmente importantes para a população brasileira. Desta forma, se o Poder Público não pode prescindir da iniciativa privada para levar a cabo as obras e projetos de que necessita, recursos públicos são também fundamentais para o provimento de uma infraestrutura de transportes que atenda aos anseios de seus usuários.

Neste sentido, passa-se nas seções seguintes a lançar um olhar sobre o planejamento público do setor de transportes ao longo dos últimos 12 anos, ou seja, como o Governo pensou o desenvolvimento a curto, médio e longo prazo das infraestruturas de transporte no Brasil.

3.2 Política de Transporte Rodoviário e Programa de Investimento em Logística (2012-2016): opção por investimentos mediante uso do modelo de concessões

Um dos principais instrumentos de planejamento do setor de transportes no Brasil foi o Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT, cuja primeira edição foi lançada em 2007. Desenvolvido pelo Ministério dos Transportes, em cooperação com o Ministério da Defesa, este início do Plano Estratégico Setorial foi assim contextualizado:

O objetivo é formalizar e perenizar instrumentos de análise, sob a ótica da logística, para dar suporte ao planejamento de intervenções públicas e privadas na infraestrutura e na organização dos transportes, de modo que o setor possa

contribuir efetivamente para a consecução das metas econômicas, sociais e ecológicas do país, em horizontes de médio a longo prazo, objetivando o desenvolvimento sustentado.

Trata-se, essencialmente, de plano indicativo, em processo de reavaliação periódica, que permitirá visualizar o necessário desenvolvimento do setor de transportes, de acordo com as demandas futuras resultantes da evolução da economia nacional e sua inserção no mundo globalizado (BRASIL, 2012)

Após essa primeira edição em 2007, procedeu-se a uma revisão em 2009 e, finalmente, outra em 2011, que em realidade constitui-se em um projeto de reavaliação de estimativas e metas do PNLT, abarcando o intervalo temporal objeto do presente trabalho.

3.3.1 Política de Transporte Rodoviário: PNLT 2011

O Relatório Final do PNLT 2011 foi publicado em setembro de 2012 e resultou de contrato firmado entre o Ministério dos Transportes e o Consórcio LOGIT/GISTRAN, conforme edital previamente elaborado.

O PNLT foi construído com a participação de todos os atores envolvidos no setor de transportes no país, sejam eles públicos ou da iniciativa privada, tanto na sua concepção quanto nas demais etapas do planejamento de curto, médio e longo prazos. No tocante a prazos, o horizonte do Plano é de vinte anos (2011 a 2031), incorporando dois ciclos a mais de Planos Plurianuais – PPAs (2024-2027 e 2028-2031) do que os previstos na revisão imediatamente anterior⁷.

No que se refere ao seu escopo, o PNLT abarca os quatro modos de transporte: rodoviário, ferroviário, aquaviário e aéreo, tanto para o transporte de cargas quanto para o transporte de passageiros. Nesta revisão, seus autores se preocuparam em aprimorar os processos de modelagem, otimizando as etapas de aquisição e tratamento de dados de operação de transportes, para elaborarem reavaliações de estimativas e metas (PNLT,

⁷ A revisão anterior do PNLT se deu em 2009 e cobriu três ciclos de PPA: 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023

2012). O objetivo, no caso da manipulação de dados citada, era assegurar que, ao processo de perenização do PNLT, se incorporassem melhorias capazes de proporcionar o aperfeiçoamento metodológico dos instrumentos de coleta e análise de dados, seja pela correção ou ajuste de rumos, onde necessário, seja pela introdução de novos conceitos e tecnologias aplicados ao planejamento e ao acompanhamento das ações recomendadas pelo PNLT (PNLT, 2012).

O principal objetivo do PNLT é o de concretizar instrumentos de análise para dar suporte à tomada de decisões no que refere a investimentos, tanto públicos como privados, na infraestrutura e organização dos transportes, sendo assim um alicerce para o desenvolvimento econômico do Brasil.

O PNLT tem como núcleo central a definição de projetos a serem realizados nas várias modalidades de transporte ao longo de sua execução, contemplando curto, médio e longo prazo (PNLT, 2012). Para se chegar a esse objetivo final, o documento faz um diagnóstico do setor de transportes, analisa variáveis ambiente macroeconômico e apresenta sugestões de portfólios de investimentos na logística de transportes do país. Essas diversas análises resultaram em 1.167 projetos que passaram a constituir a carteira do PNLT 2011.

Importante destacar que, dada a visão de longo prazo do PNLT, o instrumento se dedica a avaliar e propor projetos estruturantes para o desenvolvimento do setor de transportes no país. Além disso, especificamente em relação à versão de 2011 do PNLT, este teve como objetivo também a reavaliação de estimativas e metas propostos nos documentos publicados em 2007 e 2009.

O PNLT 2011 fez uso de instrumentos adequados de modelagem e de coleta e análise de dados para realizar avaliações aprofundadas dos cenários que foram trazidos à tona. Foram realizadas simulações com o uso de softwares especializados, manipulação de informações de matrizes O/D, além de outras análises com as fontes de dados que estavam ao alcance dos elaboradores do Plano.

Outra importante contribuição do PNLT 2011, e que apoia de forma muito substancial a tomada de decisões, foi a entrega de um Sistema de Informação Geográfica de Transportes – SIG-T para, entre outras finalidades, apresentar informações georreferenciadas a respeito do portfólio de projetos apresentados no documento.

Também, trouxe como um produto do trabalho um banco de dados cadastral de projetos, que deve fazer parte de uma política para sistematização da obtenção de dados relativos ao planejamento de transportes de modo a firmar as bases para que o PNLT seja um instrumento perene, sendo revisto e utilizado constantemente.

3.3.2 Programa de Investimento em Logística – PIL (PIL I – 2011-2014; PIL II 2015-2016)

O Programa de Investimento em Logística – PIL foi lançado em 2012 e previa a aplicação de R\$ 451,4 bilhões em recursos para a ampliação da infraestrutura de transportes no Brasil, contando com a iniciativa privada por meio de concessões e projetando também o uso do instrumento de Parcerias Público-Privadas – PPP, instituído pela Lei nº 11.079/04.

Apesar de a essa época a participação privada não ser uma novidade no cenário de logística de transportes brasileiro, o advento do PIL endereçou uma questão que se mostrou problemática nas rodadas de concessões anteriores: a divisão de riscos nos contratos entre o Poder Público e o parceiro privado. Conforme previa a Lei nº 11.079/04, os contratos celebrados no âmbito do PIL necessariamente deveriam prever uma matriz de riscos compartilhados.

Especificamente em relação ao setor rodoviário, esta primeira etapa do PIL previa a implantação e duplicação de 7,5 mil quilômetros de rodovias, com investimentos públicos na ordem de R\$ 46,0 bilhões, sendo que deste montante, metade deveria ser aplicado nos cinco primeiros anos de concessão. Um dos pontos de discórdia da iniciativa privada foi a Taxa de Retorno prevista pelo Governo Federal, considerada baixa pelos players que desejavam entrar neste mercado.

Dentre algumas características que marcavam o Programa, estavam o critério de menor tarifa no leilão, a proibição de cobrança de pedágios em trechos urbanos e a possibilidade de se iniciar a cobrar por esses pedágios apenas após a conclusão de pelo menos 10% das obras previstas.

Em junho de 2015, a 2ª etapa do PIL foi publicada para o setor rodoviário. O carreamento de recursos públicos ficou estimado em R\$ 66,1 bilhões de reais para os processos de descentralização que deveriam ocorrer entre 2015 e 2016. A previsão era conceder à iniciativa privada mais 6.974 km de trechos rodoviários (seis trechos

rodoviários). Nesta etapa, o Governo Federal já sinalizava para os setores empresariais que manteria a contraprestação pecuniária e continuaria a realizar os leilões com critério de menor tarifa, entretanto, flexibilizaria o prazo para a execução das obras de ampliação das rodovias e instalação dos serviços referentes à concessão. No total, as cifras anunciadas entre 2013 e 2017 somavam R\$ 112,0 bilhões (Fernandes; Silva, 2021).

3.4 Política de Transporte Rodoviário e Programa de Parcerias e Investimentos (2016-2022): ajustes na governança e reafirmação da opção por investimentos mediante uso do modelo de concessões

A seção abordará um corte temporal da presente pesquisa em um período que se iniciou com o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, desta forma inaugurando novas visões e diretrizes do Governo Federal relativas ao planejamento do setor de transportes.

3.4.1 Programa de Parcerias e Investimentos – PPI

O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) foi criado pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, extinguindo e sucedendo a segunda etapa do PIL após troca de Governo. O PPI nasceu com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização (PPI, 2024). Concebido no âmbito da Presidência da República, foi criado para ser um núcleo estratégico de interação com a iniciativa privada, apoiando Ministérios e Agências Reguladoras na execução das atividades do Programa. O novo fluxo introduzido por sua criação previa que os ativos de infraestrutura a serem geridos e operacionalizados pela iniciativa privada deveriam passar pelo seu crivo, uma vez que o Conselho do PPI passou a exercer funções atribuídas pelo Conselho Nacional de Desestatização (Lei nº 9.491/97)⁸.

De acordo com consulta à página oficial do PPI na internet, até outubro de 2023 foram concluídos 213 projetos de investimento, dos quais 121 em transportes, sendo 9 no

⁸ Demais atribuições do Conselho do PPI podem ser consultadas na página oficial do Programa: <https://www.ppi.gov.br/quem-somos/>

setor rodoviário, reafirmando a nova diretriz dos diversos Governos pela opção por investimentos mediante o uso do modelo de concessões.

3.4.2 Política Nacional de Transporte: PNT 2018

A Política Nacional de Transportes – PNT se posicionou como elemento da camada estratégica do planejamento do setor de transportes do Brasil, sendo o documento de mais alto nível no qual estão estabelecidos os princípios, objetivos, diretrizes fundamentais e instrumentos para o planejamento e sua implementação. O PNT foi lançado em 2018 e dele decorreram, nos anos seguintes, outros instrumentos de planejamento do setor de transportes.

O instrumento decorreu da Portaria nº 235, de 28 de março de 2018, tem um caráter multimodal e não definiu um horizonte temporal, restringindo-se a estabelecer os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para o setor de transportes. É composto por dois volumes principais: o *Livro de Estado*), que contém os princípios, objetivos e diretrizes fundamentais orientados pela Constituição Federal, e o Caderno das Estratégias Governamentais, apresentando as ações estratégicas para implementação da política em consonância com as orientações governamentais e a política externa do país.

A PNT nasceu em um contexto de planejamento integrado de transportes. Portanto, um dos seus princípios centrais é a eficiência logística. Outro que se destaca é a interface com questões ambientais, materializado por meio do princípio da responsabilidade socioambiental. Quanto ao primeiro, a eficiência e a efetividade no ordenamento e organização das infraestruturas viárias devem promover uma racionalidade na distribuição dos modos de transporte no âmbito do território nacional. Já em relação ao segundo, a sustentabilidade configura-se como um pilar que vem sendo cada vez mais considerado um componente central nas iniciativas públicas ou privadas. Assim, conceitos como minimização de impactos ambientais e racionalização de uso de recursos ocupam essa agenda.

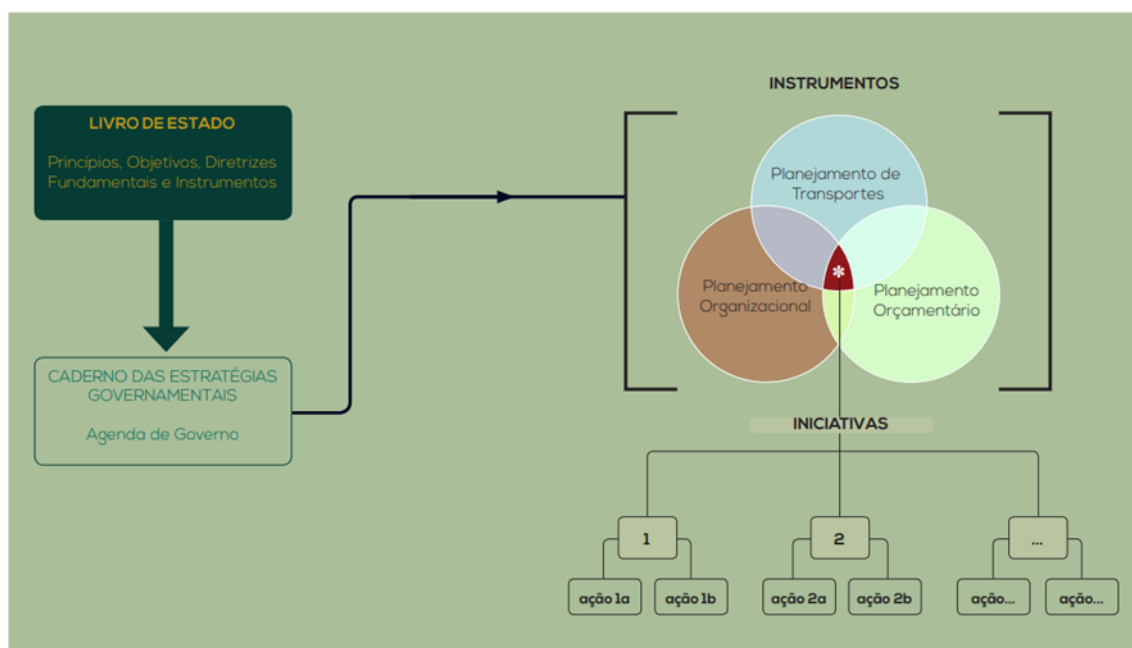
No tocante aos seus objetivos, novamente o aspecto de uma política integrada se faz presente, por exemplo, no dever de: “promover a participação intra e interinstitucional, considerando sociedade, governo e mercado, no desenvolvimento de uma política de transporte integrada” (PNT, 2018). A questão da racionalização da matriz

de transportes no Brasil também é elencada explicitamente como objetivo do PNT. Por fim, a incorporação de inovação e desenvolvimento tecnológico também fazem parte de seus objetivos.

Já as diretrizes são balizadas pelos princípios e objetivos, por exemplo: “ofertar um sistema viário integrado, eficiente e seguro, com vistas ao aperfeiçoamento da mobilidade de pessoas e bens, à redução dos custos logísticos e ao aumento da competitividade” (PNT, 2018). Ainda no campo das diretrizes, tem-se presente um forte aspecto de se valorizar as capacidades estatais e institucionais, ressaltando-se a importância da articulação entre os órgãos do setor de transportes.

O PNT prevê o uso de instrumentos técnicos, institucionais e financeiros com o objetivo de realizar as ações e as iniciativas políticas setoriais. A lógica por trás do sistema de instrumentos da Política Nacional de Transportes pode ser representada pela figura 2.

FIGURA 2
Sistema de instrumentos da Política Nacional de Transportes - PNT



Fonte: PNT 2018.

Apesar de o PNT não fazer menção explícita a instrumentos publicados em anos seguintes, tais como o Planejamento Integrado de Transportes – PIT, integrado pelo Plano Nacional de Logística – PNL 2035 e pelos Planos Setoriais (Plano Setorial Terrestre,

Plano Setorial Portuário, Plano Aeroviário Nacional e Plano Setorial Hidroviário), o documento traz de forma macro os instrumentos que o compõem. Os principais são os já mencionados no Livro de Estado e no Caderno das Estratégias Governamentais. Outros fazem parte das esferas de Planejamento Organizacional e Orçamentário ilustrados na figura 5 acima, tais como conselhos, comitês, fóruns, fundos e programas de fomento e financiamento.

3.4.3 Plano Nacional de Logística - PNL 2035

O instrumento de planejamento do setor de transportes que vige até o presente momento, e que se iniciou ainda no corte temporal do presente trabalho, é o Plano Nacional de Logística - PNL 2035. Baseado em um diagnóstico técnico sobre a matriz de transportes brasileira e suas principais demandas, o PNL, por meio da avaliação de cenários futuros possíveis, indica necessidades e oportunidades, presentes e futuras, de oferta dos subsistemas de transporte a serem detalhadas ou complementadas em nível tático nos Planos Setoriais (Ministério da Infraestrutura, 2021).

O Plano se tornou a referência: “como instrumento de nível estratégico que propicia a integração dos transportes aéreo, aquaviário e terrestre, e a harmonização das políticas setoriais, que definem elementos de logística do transporte multimodal a serem implementados por órgãos ou entidades da administração pública (Ministério da Infraestrutura, 2022).” O PNL também faz parte do conceito do já mencionado Planejamento Integrado de Transportes – PIT, em uma estrutura sintetizada pela figura 3.

FIGURA 3
Planejamento Integrado de Transportes - PNL



Fonte: PNL 2035.

Entre as inovações que trouxe em relação aos documentos anteriores, pode-se destacar: i) o uso de um sistema de indicadores para análise de cenários e acompanhamento do Plano; ii) uso da métrica de análise dos fluxos em valor de mercadoria (Valor-Quilômetro Útil – VKU), além da já tradicional métrica por peso (Tonelada-Quilômetro Útil – TKU); iii) a construção de uma rede de simulação mais ampla e granular, chegando-se ao zoneamento municipal; e iv) uma maior participação social ao longo de sua elaboração. Por fim, o PNL utilizou dados de notas fiscais eletrônicas de seu ano-base 2017 e, como descrito no próprio nome, o horizonte é até 2035.

4 O CENÁRIO FISCAL NO PERÍODO 2011 A 2022: BREVES NOTAS

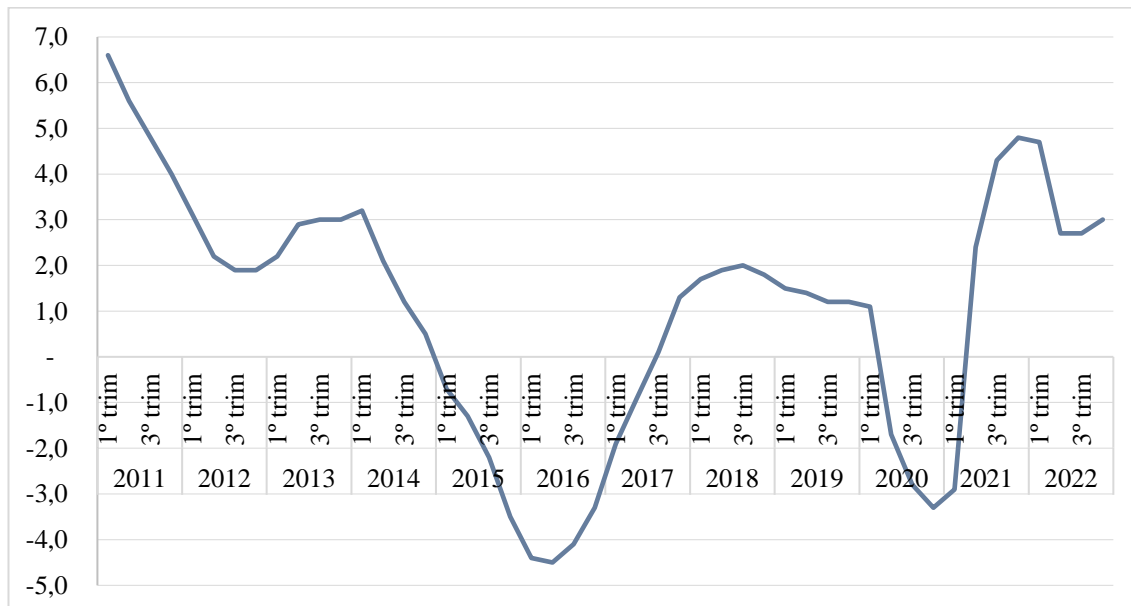
Antes do aprofundamento no tema do investimento público federal em infraestrutura logística de transporte rodoviário entre 2011 e 2022, mostra-se necessária uma análise do contexto no qual esse investimento estava inserido, ou seja, o cenário fiscal por qual passava o país nesse período, para uma melhor compreensão das políticas

adotadas pelos diversos governos federais. Assim, a presente seção dedica-se a avaliar resultados, receitas e despesas fiscais, de uma forma macro.

A primeira análise refere-se ao resultado do PIB, que pode ser visualizado no gráfico 3. Notam-se três períodos de forte queda: 1º tri/2011 ao 1º tri/2012; do 1º tri/2014 ao 2º tri/2016; e 1º ao 3º tri/2020. O destaque é para a queda acentuada entre os anos de 2014 e 2016, tanto pelos valores (o PIB passou de um valor positivo de 3,2% no 1º tri/2014 para negativo de 4,5% no 2º tri/2016) quanto pelo período prolongado da recessão. Movimentos nesse sentido em uma economia tendem a provocar um forte desequilíbrio nas contas públicas pelo fato das receitas tributárias arrecadadas pelo governo diminuírem. A consequência é a aceleração do crescimento da dívida pública, o que leva gestores públicos a buscarem, entre outras medidas, cortes de gastos com reflexos diretos nos investimentos⁹, na tentativa de restabelecer resultados primários adequados.

GRÁFICO 3

PIB a preços de mercado, taxa acumulada em quatro trimestres (em %)

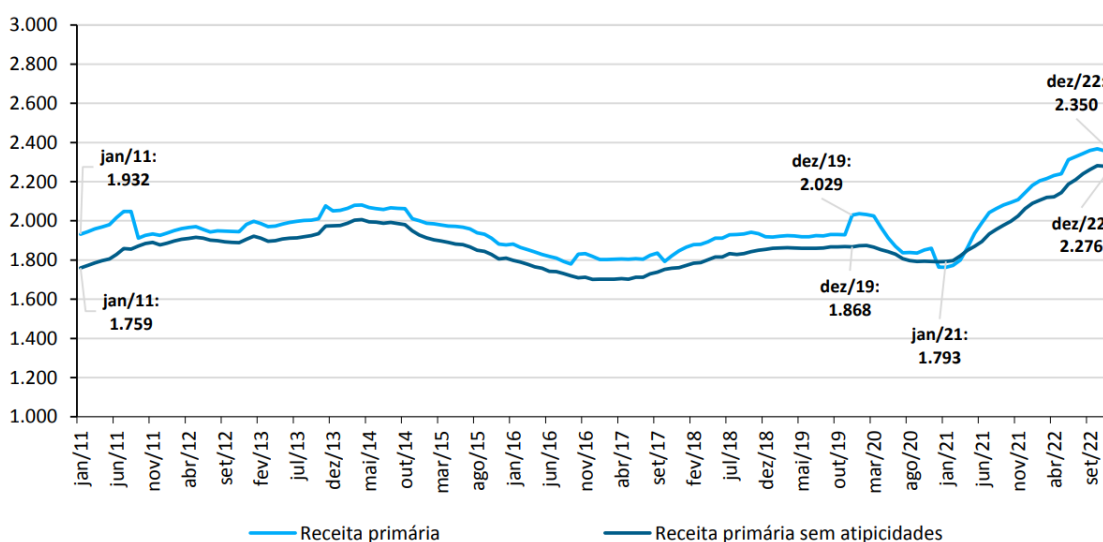


Fonte: IBGE (2023)
Elaboração do autor

⁹ Investimentos entram na categoria de despesas discricionárias, o que leva o governo a voltar suas atenções a ela ante a impossibilidade de corte de despesas obrigatórias, que por sua vez compõem a maioria do orçamento.

Um desdobramento do olhar sobre os resultados primários é a avaliação das receitas no período. O gráfico 4 nos mostra uma redução da receita do governo federal a partir de 2014 até 2017. Com este declínio, com o objetivo de manter o compromisso com as metas de resultado primário legalmente instituídas, e sob pena do sofrimento de sanções, o governo se veria compelido a promover cortes de despesas, frisa-se, alcançando os investimentos em infraestrutura. Não obstante um crescimento das receitas entre 2018 e o primeiro trimestre de 2020, os investimentos em infraestrutura continuaram comprometidos, mas agora pela vigência da nova regra do teto de gastos.

GRÁFICO 4
Evolução da receita primária e receita primária sem atipicidades

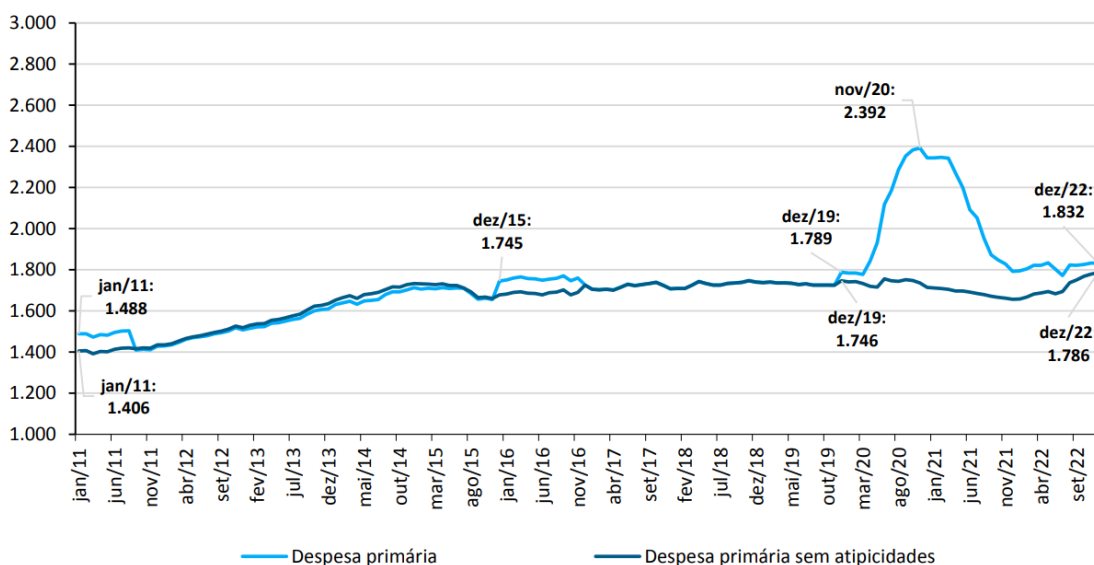


Fonte: IFI (2023)

Sobre as despesas, o gráfico 5 mostra que as despesas se mantiveram relativamente estáveis entre 2014 e 2019 devido à compensação dos cortes acima descritos em despesas discricionárias frente ao crescimento vegetativo das despesas obrigatórias. A consequência deste comportamento – redução das despesas com cortes nas despesas não proporcionalmente equivalentes – provocaram incrementos nos déficits primários observados entre os anos de 2014 e 2017. Este quadro é ilustrado no gráfico 5.

GRÁFICO 5

Evolução da despesa primária e da despesa primária sem atipicidades.

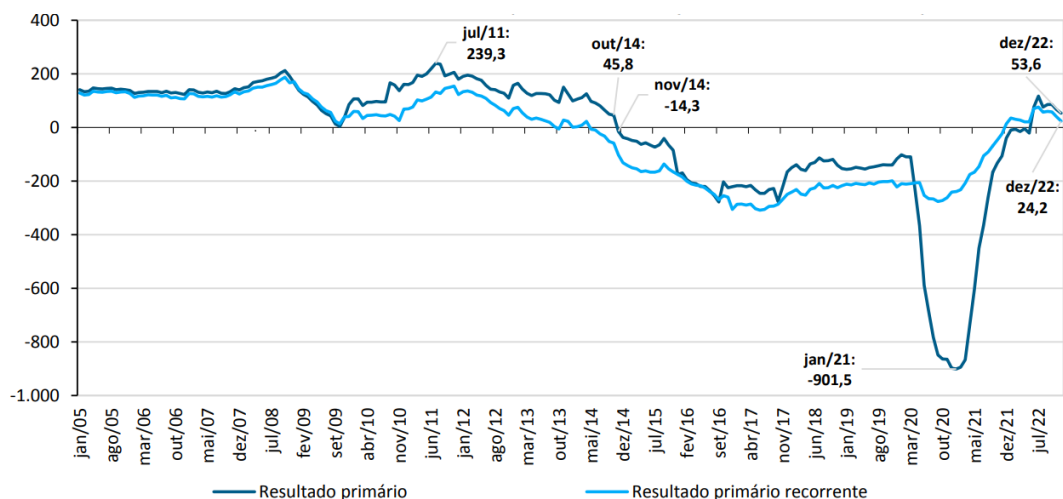


Fonte: IFI (2023)

No gráfico dos resultados primários (gráfico 6), observa-se que houve uma redução no déficit entre 2018 e 2019, com este indicador explodindo nos anos acometidos pela pandemia da Covid-19.

GRÁFICO 6

Evolução do resultado primário e do resultado primário recorrente do Governo central em 12 meses (R\$ bilhões a preços de dezembro de 2022).



Fonte: IFI (2023)

Conforme apresentado nos gráficos acima de receitas, despesas e resultados primários, os cortes realizados pelo governo federal não foram suficientes para promover o ajuste das contas públicas, levando a um cenário de recessão. A consequência foi um comprometimento parcial da política de infraestrutura de transporte rodoviário, o que será abordado na seção seguinte.

5 INVESTIMENTO PÚBLICO FEDERAL EM INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Embora reconhecida a importância dos investimentos públicos no desenvolvimento econômico do país, eles nem sempre recebem a prioridade necessária e sofrem ajustes fiscais impactando negativamente o crescimento econômico e ainda inviabilizando políticas públicas (Junior, 2006; Orair & Siqueira, 2018). Em alguns casos, o investimento público não é apenas importante, mas imprescindível para que infraestruturas possam ser implementadas, uma vez que apenas com recursos privados não haveria viabilidade econômico-financeira de provê-las.

Diante desse cenário, a presente seção abordará a trajetória do investimento público federal em infraestrutura logística de transporte rodoviário de 2011 a 2022, com enfoque em como o Teto de Gastos a influenciou.

Antes de aprofundarmos nos resultados das análises realizadas, importa esclarecer que o presente trabalho não tem o objetivo de fazer juízo de valor em relação às diferentes estratégias defendidas por escolas de pensamento econômico no que tange a investimentos em infraestrutura em períodos de crise¹⁰ – políticas cíclicas ou anticíclicas, por exemplo. O escopo será o de se buscar conclusões sobre de que forma ajustes fiscais realizados pelo Governo Federal do Brasil impactaram investimentos em infraestrutura.

Não obstante a intenção de não se definir qual corrente econômica está certa ou errada, ressalta-se que existem estudos na literatura tanto brasileira quanto estrangeira que, analisando séries históricas, apontam que há uma relação de longo prazo positiva e

¹⁰ Segundo Orair & Siqueira (2018, p. 5), “as escolas de pensamento econômico divergem nas suas análises sobre os impactos dos gastos públicos ou sobre a função do Estado como indutor do desenvolvimento econômico.”

estável entre produto e investimento público em infraestrutura (Ferreira e Souza, 2021). Analisando a literatura estrangeira, Junior (2006, p. 6) ressalta que:

Se for considerado o período mais recente, o trabalho que ampliou essa linha de pesquisa é o de Aschauer (1989), que examina os efeitos do investimento público sobre a economia americana usando dados de séries temporais de 1949-1985. Segundo esse estudo, ocorre um efeito positivo do investimento público sobre produto. Aschauer (1989) também sugere que a queda da produtividade americana após os anos 1970 pode ser atribuída à queda dos investimentos públicos

Antecedendo a apresentação dos números para o setor de infraestrutura de transportes, em particular ao rodoviário, cabe nos debruçarmos sobre as informações referentes aos setores de infraestrutura no país a título de comparação.

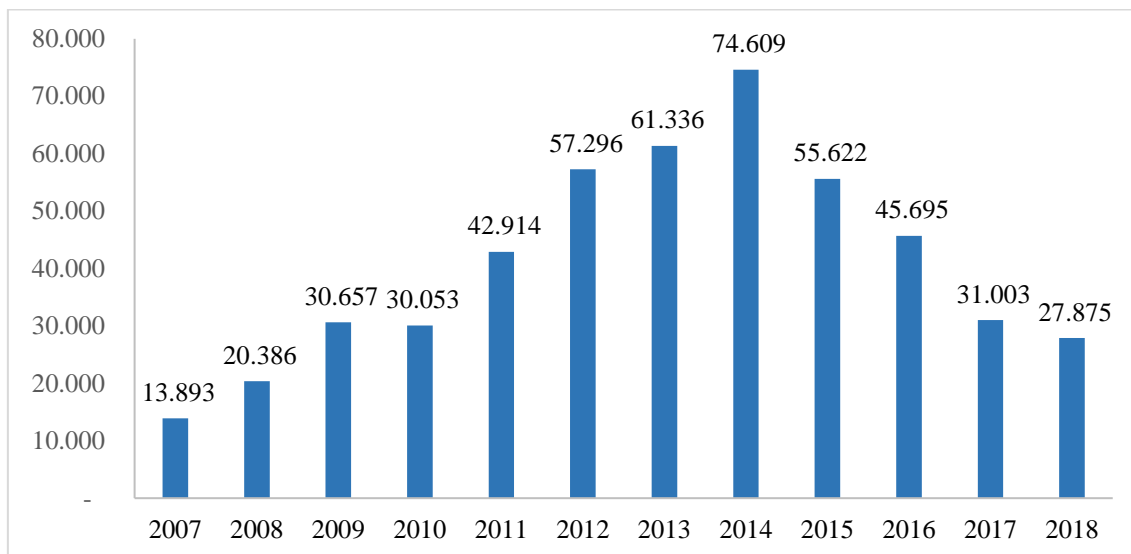
Neste contexto, Martello e Lis (2019) realizaram um levantamento, com base nos dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, dos investimentos públicos em infraestrutura (rodovias, portos, aeroportos, energia, telecomunicações, entre outros) no período de 2007 a 2018. Apesar de não coincidir exatamente com o período temporal objeto do presente estudo, ainda assim suas informações são relevantes para o contexto do trabalho.

O gráfico 7 ilustra os investimentos em infraestrutura, em números brutos, realizados com recursos do OGU entre 2007 e 2018, com valores corrigidos pelo IPCA. Apesar da tendência de queda a partir de 2015, percebe-se uma redução acentuada (32%) em 2017, primeiro ano de vigência do Teto de Gastos, quando comparado a 2016.

GRÁFICO 7

Investimentos do governo federal em infraestrutura 2007-2018

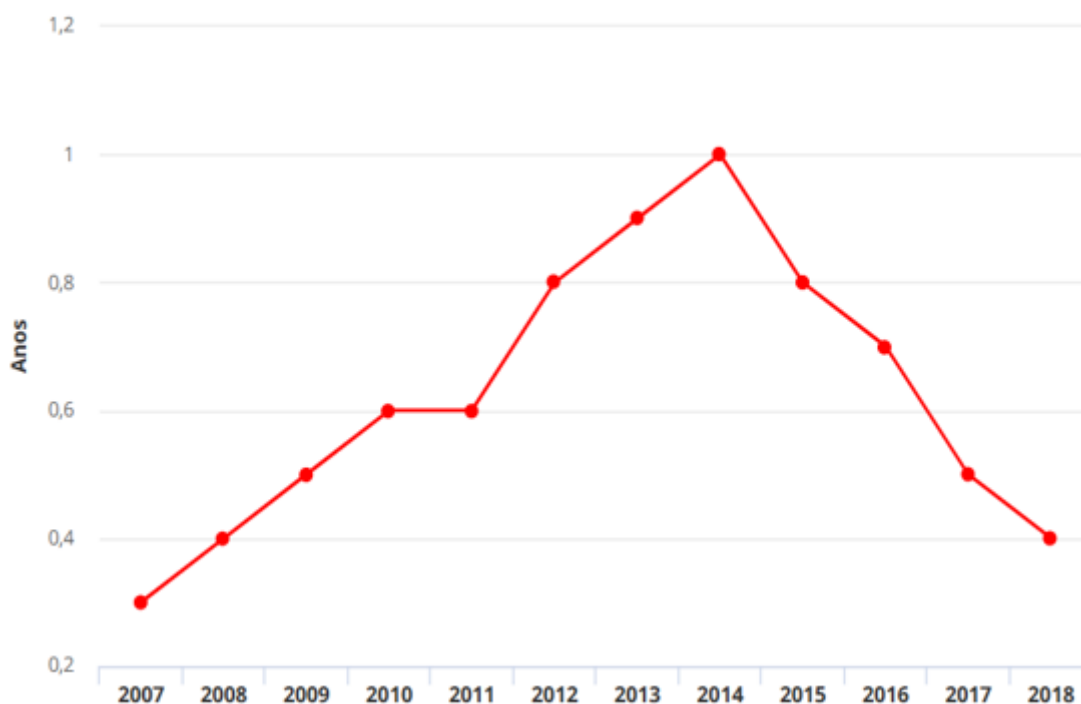
Em R\$ bilhões, valores corrigidos pelo IPCA.



Fonte: Martello e Lis (2019).

A tendência acima é acompanhada quando o parâmetro é o percentual de investimento em infraestrutura em relação ao PIB, conforme gráfico 8. Em particular, a forte queda de 2016 para 2017.

GRÁFICO 8
Investimento em infraestrutura
Em percentual do PIB



Fonte: Martello e Lis (2019).

Segundo os autores, como os gastos obrigatórios com previdência e com a folha de pagamentos do governo aumentavam acima da inflação, coube o corte aos investimentos, parte integrante das despesas discricionárias, para cumprimento da nova regra fiscal.

Feita a análise no tocante aos mais diversos setores de infraestrutura, passa-se agora a lançar um olhar sobre a infraestrutura de transportes, especificamente o rodoviário. Para tanto, utilizou-se os dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP¹¹, do Governo Federal, com filtro para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, autarquia vinculada ao atual Ministério dos Transportes e que atua como braço operacional da Pasta do Executivo ao receber recursos financeiros para realização de obras em ativos de infraestrutura de transportes. Um exemplo de consulta realizada é apresentado na figura 4.

11

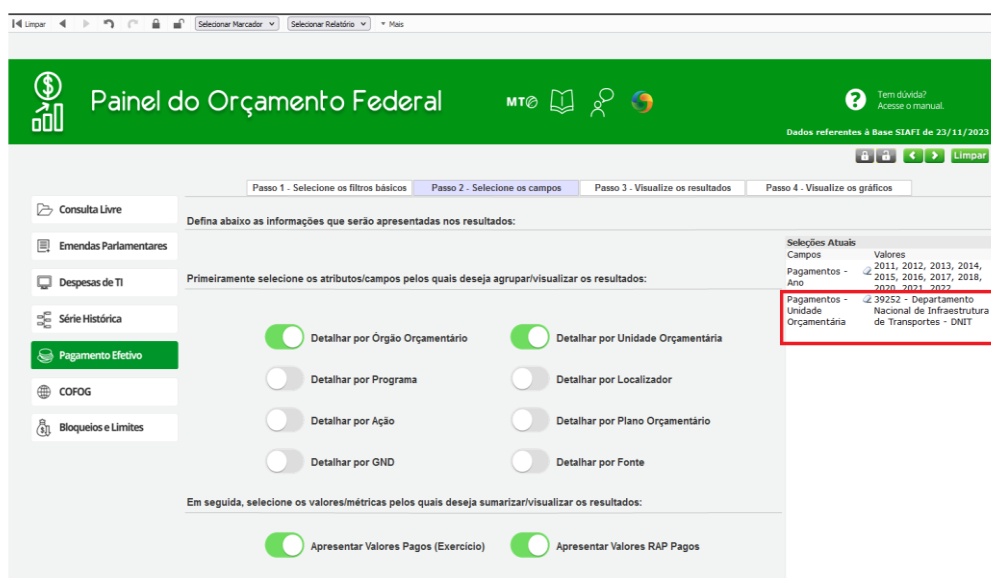
Disponível

em:

https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=OVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06

FIGURA 4

Painel do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP



Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento – SIOP. Ministério do Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>

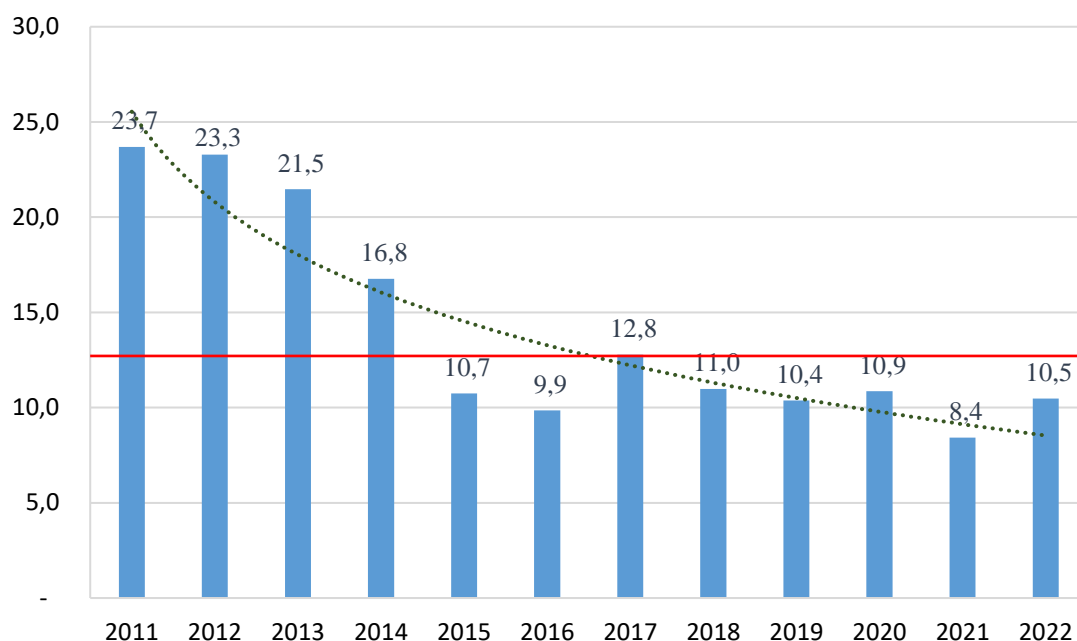
Para efeitos de análise das informações principais objeto da presente dissertação, foram aplicados três filtros nas consultas ao SIOP, sempre compreendendo o período entre 2011 e 2022: i) execução orçamentária do DNIT; ii) execução financeira; e iii) execução financeira por grupos de despesas: investimento e outras despesas correntes.

Explicada a metodologia, passa-se à apresentação e análise dos dados obtidos. O gráfico 9 informa sobre a execução orçamentária do DNIT, apurado pelo critério de despesas empenhadas, no período 2011-2022. Os dados foram obtidos no SIOP e deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro de 2022. As evidências informam uma redução contínua, acelerada e expressiva dos valores empenhados entre 2012 e 2015, conjugada com uma estabilização dos empenhos anuais em valores médios aproximados da ordem de R\$ 10,6 bilhões entre 2015-2022. Portanto, abaixo da média empenhada ao longo da série (2011-2022), que alcançou o valor de R\$ 14,1 bilhões, e bem inferior à média de R\$ 21,3 bilhões, observada no período 2011-2014. O ano de 2015 é uma data de referência de um novo cenário, em termos de padrão de execução orçamentária, da autarquia responsável pela execução da política de transporte rodoviário do governo federal.

GRÁFICO 9

Execução orçamentária do DNIT 2011 – 2022.

Em R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA a preços de dez/2022



Fonte: elaborado pelo próprio autor com base nos dados do SIOP.

Os anos de 2015 e 2016 foram marcados por uma recessão econômica no país, o que pode ser um indicativo de uma redução acentuada nos investimentos orçados para estes dois anos. Já o ano de 2017, o primeiro de vigência do Teto de Gastos, diferentemente do que ocorreu com os investimentos em todos os setores de infraestrutura, conforme gráfico 9, teve um aumento na execução orçamentária em relação ao ano de 2016. Ou seja, mesmo o investimento em infraestrutura como um todo tendo reduzido de forma significativa de 2016 para 2017, o inverso foi verificado no orçamento para as obras de implantação e adequação de rodovias federais. A explicação pode ser o fato de o orçamento de 2017 ter sido aprovado antes da aprovação da EC 95/16.

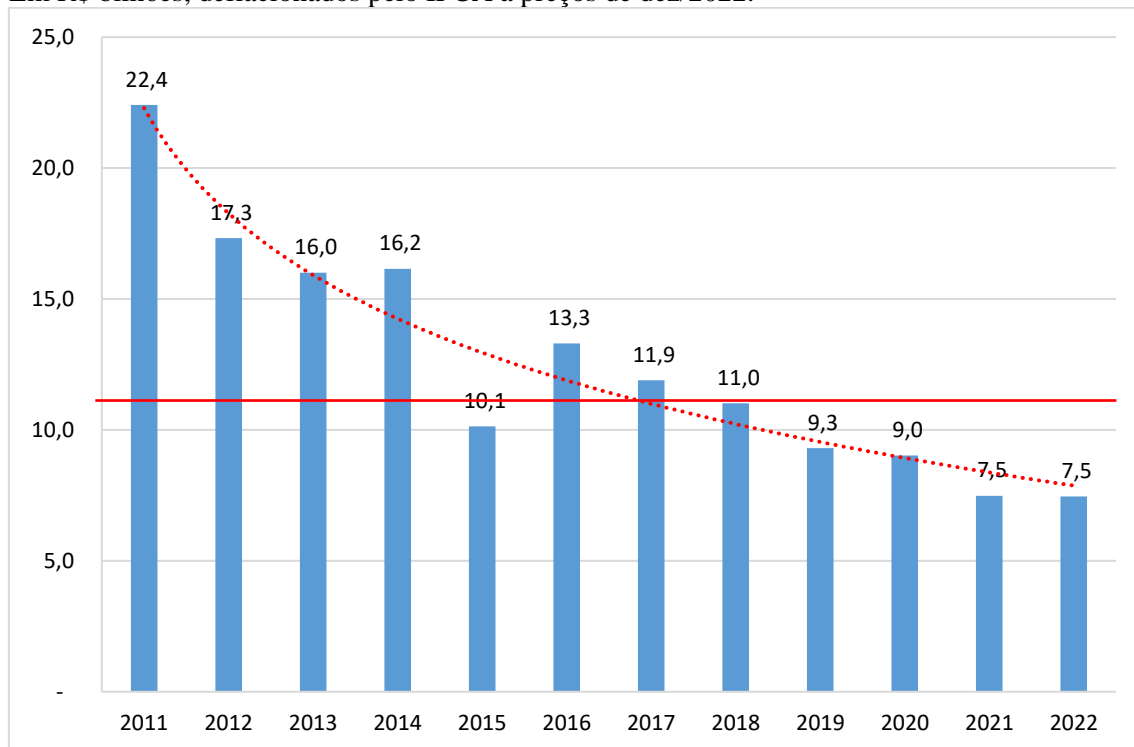
Na sequência da análise tem-se o gráfico 10 que ilustra a execução financeira do DNIT, no mesmo período e adotando-se a mesma fonte e os mesmos parâmetros que os usados no gráfico 9. A expressiva redução de valores entre 2012 e 2015 também foi verificada na execução financeira. Entretanto, diferentemente do que ocorreu com a execução orçamentária, o ano de 2016 foi marcado por forte elevação nos valores efetivamente utilizados pelo Governo Federal, bem superiores ao que havia sido empenhado. Também de forma discrepante da primeira situação, em que se observou uma

estabilização dos empenhos anuais, no caso da execução financeira retomou-se uma tendência de queda a partir de 2016, com os valores utilizados em 2022 representando quase a metade do que foi gasto em 2016.

GRÁFICO 10

Execução financeira do DNIT 2011 – 2022.

Em R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA a preços de dez/2022.



Fonte: elaborado pelo próprio autor com base nos dados do SIOP

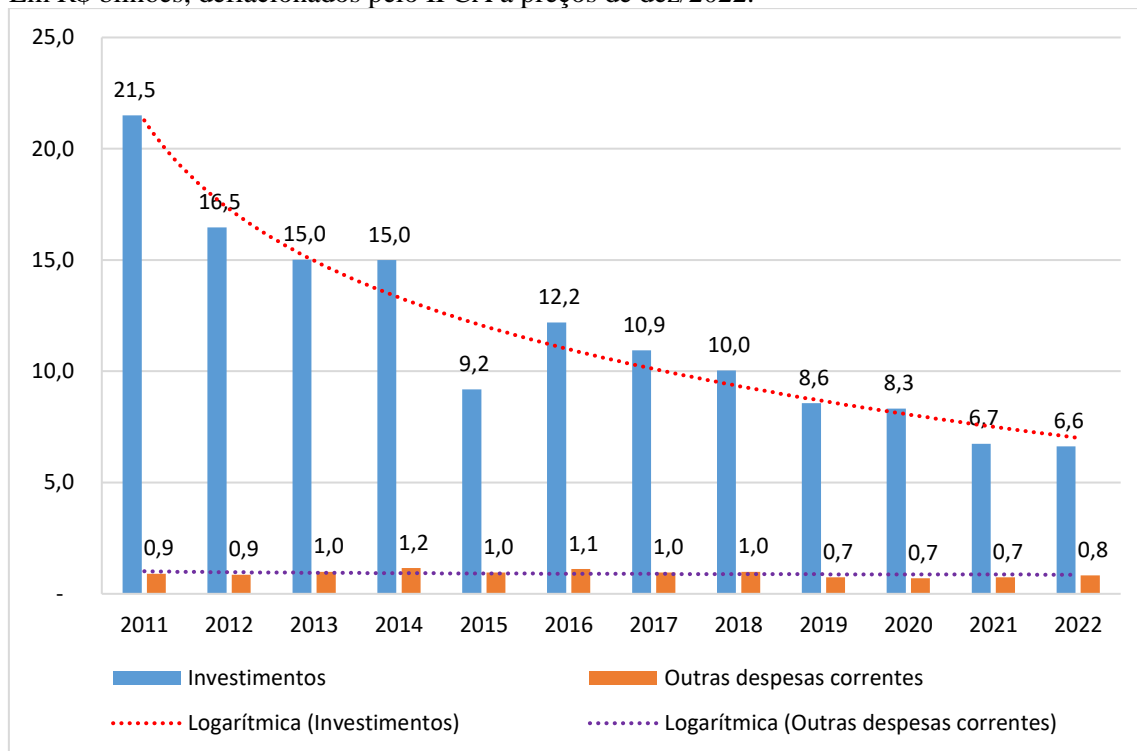
Aqui, apresenta-se uma compatibilidade com os dados pertencentes a todos os setores de infraestrutura: tendência de queda a partir de 2017, apesar de uma redução proporcional menor (10,5%), de 2017 em relação a 2016, para os investimentos em rodovias, ante os 32% de redução mencionados anteriormente.

Por sua vez, o gráfico 11 representa um detalhamento das informações contidas no gráfico 10, com a execução financeira sendo analisada por grupo de despesas: investimento e outras despesas correntes. Nota-se que o comportamento do gráfico 10 foi refletido no 11 no tocante às despesas classificadas como investimento, enquanto as outras despesas correntes mantiveram uma relativa estabilização durante todo o período avaliado.

GRÁFICO 11

Execução financeira do DNIT 2011 – 2022, por grupos de despesas.

Em R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA a preços de dez/2022.



Fonte: elaborado pelo próprio autor com base nos dados do SIOP

Outra fonte relevante para análise dos cenários acima são os documentos produzidos pela Confederação Nacional do Transporte – CNT intitulados “Pesquisa CNT de Rodovias”, por meio dos quais a entidade faz uma avaliação da qualidade das rodovias federais e estaduais administradas tanto pela iniciativa privada quanto por recursos públicos. Um extrato dos documentos referentes aos anos de 2015 a 2022¹², apenas no que tange às rodovias geridas pela Administração Pública, está destacado na tabela 2.

¹² A CNT não realizou a pesquisa no ano de 2020 em virtude da pandemia de covid-19.

TABELA 2

Avaliação das rodovias federais e estaduais sob gestão pública

ANO	PÉSSIMO, RUIM OU REGULAR	ÓTIMO OU BOM
2015	65,9%	34,1%
2016	67,1%	32,9%
2017	70,4%	29,6%
2018	65,8%	34,2%
2019	67,5%	32,5%
2021	71,8%	28,2%
2022	75,3%	24,7%

Fonte: elaborado pelo próprio autor com base nos dados do CNT.

Nota-se um alinhamento entre a diminuição dos investimentos públicos em infraestrutura de transporte rodoviário, conforme dados extraídos do SIOP, e a queda na qualidade das rodovias, de acordo com os números apresentados pela CNT.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação apresentou uma análise dos efeitos da aplicação da Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Teto de Gastos, nos investimentos públicos, ou seja, realizados por meio do Orçamento Geral da União, em infraestrutura de transportes, mais especificamente na rodoviária. Foram avaliados dados disponíveis publicamente no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP, a partir de filtros contendo variável temporal – anos de 2011 a 2022 -, unidade orçamentária como “39252 - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT” e outras variáveis de interesse..

A estratégia adotada pelo Governo Federal ao aplicar a nova regra fiscal, adotando a despesa como a variável a ser restringida, e considerando que os investimentos foram computados nos cálculos dessa despesa¹³, leva a crer que o orçamento destinado a obras

¹³ Conforme apontado na seção 3.3 desta dissertação, alguns países optaram por não incluir os investimentos nos cálculos das despesas a serem limitadas.

e serviços de infraestrutura de transporte rodoviário foi afetado; resta, no entanto, avaliar se esta análise superficial se confirma e, em caso afirmativo, qual o alcance dessa limitação de despesas. Também importa, para efeitos de comparação, avaliar a trajetória dos investimentos públicos dos demais segmentos de infraestrutura econômica¹⁴ para o mesmo corte temporal (2011 a 2022).

Neste compasso, tem-se um contexto primeiramente de expansão dos investimentos públicos em infraestrutura como um todo – e não apenas a de transportes – ocorrido entre 2011 e 2014, período no qual os valores passaram de R\$ 43 bilhões a R\$ 75 bilhões (corrigidos pelo IPCA do período), seguido por um período de declínio também dos números agregados de infraestrutura, passando dos R\$ 75 bilhões investidos em 2014 para R\$ 29 bilhões utilizados com recursos públicos no ano de 2021¹⁵.

No que se refere aos investimentos de responsabilidade do DNIT, no mesmo espaço temporal (2011 a 2021), ao contrário do ocorrido no primeiro período mencionado (2011 a 2014) para as demais infraestruturas, não houve uma expansão dos valores utilizados para rodovias, pelo contrário, apenas retrações, passando-se de valores de R\$ 23,7 bilhões em 2011 para R\$ 16,8 bilhões em 2014. Um ponto em comum entre as duas estratificações foi o forte declínio do ano de 2014 para 2015, com os números da infraestrutura agregada reduzindo em 25% e os apenas do DNIT representando um corte de 37% de um ano para o outro.

O capítulo quatro se destinou a buscar respostas a partir das fontes de pesquisa disponíveis. As análises demonstraram que houve uma forte redução dos investimentos em infraestrutura de transporte (o ponto de inflexão ocorreu no governo da presidente Dilma Rousseff) e que isto foi causado pelo ajuste fiscal determinado pelo modelo de governança fiscal adotado pelo governo. Cabe ressaltar ainda que o referido governo inicia o processo de ajuste fiscal (inclusive corte de investimento em infraestrutura) antes

¹⁴ Não há na literatura um consenso ao redor da definição dos termos infraestrutura econômica. De acordo com o Banco Mundial, infraestrutura econômica abrange os principais setores que subsidiam os domicílios e a produção, a saber: energia, transportes, telecomunicações, fornecimento de água e saneamento e, algumas vezes, setores de habitação e hidrocarbonetos (STRAUB, 2008). Para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ela engloba os setores de energia elétrica, telecomunicações, saneamento e logística (rodovias, ferrovias e portos) (BORÇA JR.; QUARESMA, 2010). Para efeitos dos números aqui apresentados, são considerados: rodovias, portos, aeroportos, energia, telecomunicações, entre outros (MARTELLO; LIS, 2019).

¹⁵ Fonte: <https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Investimento-em-Infraestrutura-Realidade-e-Necessidade-maio-2022.pdf>

mesmo da lei do Teto de Gastos; sua instituição apenas consolidou e aprofundou a redução do volume de investimento, fato que determinou uma lacuna na manutenção e a modernização de toda a rede rodoviária Federal não habilitada a exploração por concessão¹⁶.

As constatações apresentadas nesta dissertação ressaltam a necessidade de o poder público federal estipular regras de controle de despesas que de alguma forma preservem o investimento em infraestrutura, em particular o investimento em rodovias, considerando estes serem ativos tão importantes para o desenvolvimento do país. Conforme mencionado na seção 2.3, o Brasil pode se inspirar em outras nações para criar regras que excluam gastos com infraestrutura, não obstante as idiossincrasias de um país tão diverso e territorialmente vasto.

Os resultados da adoção de uma nova regra fiscal tendem a ser percebidos a médio/longo prazo, apesar de sua aplicação e seus efeitos já serem sentidos a curto prazo – no caso da nova regra do Teto de Gastos, o orçamento seria impactado ano após ano, já logo em seguida ao início de sua vigência. Tal fato é corroborado pela duração de vinte anos¹⁷ estipulada para a nova Emenda Constitucional. Desta feita, o corte temporal utilizado na pesquisa, limitado ao ano de 2022 pelo fato de ser o ano mais recente com dados disponíveis para composição do presente trabalho – se mostrou um limitador no que diz respeito a uma análise mais abrangente dos efeitos da aplicação da nova regra, já que o período analisado foi de cinco anos. Não obstante, trata-se de um intervalo temporal no qual já foi possível chegar a algumas conclusões.

Neste contexto, uma proposta de tema para uma agenda de pesquisa é estender o corte temporal de uma pesquisa semelhante a que foi feita neste trabalho de modo a se perceber com mais profundidade os efeitos da aplicação da nova regra e as estratégias e ações governamentais que sucederam a sua implantação. A título de exemplo, ao tempo da redação desta dissertação, uma nova Lei Complementar¹⁸ foi aprovada, em 2023, em substituição ao Teto de Gastos.

¹⁶ Sobre a participação da iniciativa privada na exploração de rodovias, não foi intuito do presente trabalho avaliar a sua trajetória em contraponto à redução dos investimentos públicos, não sendo objetivo o de avaliar o cenário como um todo, apenas a atuação do poder público.

¹⁷ Apesar da previsão de sua revisão após dez anos.

¹⁸ Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm Acesso em 30/01/2024.

REFERÊNCIAS

- ABDIB - Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base . **Investimento em infraestrutura. Realidade e necessidade.** Maio, 2022. Disponível em: < https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Investimento-em-Infraestrutura_Realidade-e-Necessidade_maio-2022.pdf>. Acesso em 31 mar 2024.
- BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão.** Brasília: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle/Senado Federal, 2014. (Orçamento em Discussão, n. 12)
- BORÇA JR., G.; QUARESMA, P. **Perspectivas de investimento na infraestrutura 2010-2013.** Rio de Janeiro: BNDES, fev. 2010 (Visão do Desenvolvimento, n. 77)
- BORGES, Ana Claudia Castro Silva. **Governança orçamentária: uma perspectiva institucionalista. Governança Orçamentária no Brasil.** In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). Governança Orçamentária no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11565>. Acesso em: 12 fev.2024
- BRASIL. Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT. Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC). Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/cargas/rntrc-1>. Acesso em: 27 dez. 2023.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Programa de Parcerias de Investimentos – PPI. Disponível em: <https://ppi.gov.br/quem-somos/>. Acesso em: 23 out. 2023.
- BRASIL. Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2016.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. SCNT – Sistema de Contas Nacionais Trimestrais. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-taxa. Acesso em: 18 dez. 2023.
- BRASIL . Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025 / **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Brasília: Ipea, 2010.
- BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2023.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento – SIOP. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL . Plano Nacional de Logística e Transportes - PNLT 2011. **Ministério dos Transportes, 2012.** Disponível em: <<http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/559>>. Acesso em 10 nov. 2023

BRASIL . Plano Nacional de Logística 2035. **Relatório Executivo / Ministério da Infraestrutura: MInfra, 2021.** Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/planejamento-integrado-de-transportes/copy_of_planejamento-de-transportes/pnl-2035>. Acesso em 20 nov. 2023

BRASIL . **Política Nacional de Transportes: Caderno das Estratégias Governamentais/ Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.** Brasília: MTPA, 2018. Disponível em: <https://antigo.infraestrutura.gov.br/images/2018/documentos/livro_de_estado_versao_1.0.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL . **Política Nacional de Transportes: Livro de Estado/ Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.** Brasília: MTPA, 2018. Disponível em: <https://antigo.infraestrutura.gov.br/images/2018/documentos/livro_de_estado_versao_1.0.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Portaria nº 235, de 28 de março de 2018. Institui a Política Nacional de Transportes e estabelece princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para o setor de transportes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-235-de-28-de-marco-de-2018-8416253>>. Acesso em: 29 nov. 2023.

BRASIL_. Pró-Infra – Caderno 1: Estratégia de Avanço na Infraestrutura. **Ministério da Economia.** Brasil, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/livreto_pro-infra.pdf/view. Acesso em: 25 fev. 2024

CNT - Confederação Nacional do Transporte . **Boletim de Conjuntura Econômica**, Março, 2023. Disponível em: <https://cnt.org.br/documento/dbdf43dc-9525-4c6d-ae89-b8a9f2b41af7>

CNT – Confederação Nacional do Transporte. Pesquisa CNT de Rodovias 2022. Disponível em: <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/conteudo>. Acesso em 07 abr. 2024.

CNT – Confederação Nacional do Transporte. Pesquisa CNT de Rodovias 2023. Disponível em: <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/conteudo>. Acesso em 07 abr. 2024.

COUTO, Leandro Freitas Organizador; RODRIGUES, Júlia Marinho Organizadora. **Governança orçamentária no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022.

ENTENDA o que é e como funciona o teto de gastos do governo. **CNN**, 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/entenda-o-que-e-e-como-funciona-o-teto-de-gastos-do-governo/>. Acesso em: 21 jan. 2024

EYRAUD, Luc; DEBRUN, Xavier; HODGE, Andrew; Lledó, Victor; Patillo, Catherine. **Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability.** IMF Staff Discussion Note, Abril. 2018.

FERNANDES, R. M. da S.; SILVA, M. da. Programa de Investimento em Logística (PIL): diretrizes, objetivos, política e desfechos. **InterEspaço: Revista De Geografia e Interdisciplinaridade**, 7(20), 2021.

FERREIRA, Julita Ribeiro; DE SOUZA, Gabriel Jesus. Impactos do novo regime fiscal nos investimentos públicos em infraestrutura do Governo Federal. **Brazilian Journal of Business**, v. 3, n. 1, p. 221-235, 2021.

G20 INFRASTRUCTURE WORKING GROUP. **G20 Riyadh InfraTech agenda background**. Riyadh: Global Infrastructure Hub, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3sbqzX7>>. Acesso em: 21 jul. 2023

GIAMBIAGI, Fabio; HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. **O teto do gasto público: mudar para preservar**. 2019.

INFRA S.A. **A importância do modo rodoviário para o Brasil. Faltou ano**. Disponível em <<https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2022/10/A-Importancia-do-Modo-Rodoviario-para-o-Brasil.pdf>>. Acesso em 15/12/2023.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE – IFI. Relatório de Acompanhamento Fiscal –RAF, jan/2023. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/604617/RAF72_JAN2023.pdf

JÚNIOR, C. O. **Efeitos do investimento público sobre o produto e a produtividade: uma análise empírica**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1204).

MARTELLO, A.; LIS, Lais **Investimento do governo em infraestrutura no ano passado é o menor em dez anos**. Faltou ano. Recuperado de <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/02/10/investimento-do-governo-em-infraestrutura-no-ano-passado-e-o-menor-em-dez-anos.ghtml>

ME - MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Pró-Infra – caderno 1: estratégia de avanço na infraestrutura**. Brasília: ME, jun. 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3ERWuz9>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2024.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal. **Economia e Sociedade**, v. 27, p. 939-969, 2018..

RUBIN, Irene S. **The Politics of Public Budgeting**. 5th Edition Washington: CQ Press., 2006. SILVA, Mauro Santos; MORA, Mônica. GOVERNANÇA FISCAL DE GASTOS GOVERNAMENTAIS INDIRETOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA (SUBSÍDIOS TRIBUTÁRIOS): NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). Governança Orçamentária no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11565>. Acesso em: 12 fev.2024.

SCHAECHTER, Andrea; KINDA, Tidiane; BUDINA, Nina; Weber, Anke. **Fiscal rules in response to the crisis: toward the ‘next-generation’ rules**. IMF Working Paper, Jul. 2012.

STRAUB, S. **Infrastructure and growth in developing countries: recent advances and research challenges**. World Bank, Jan. 2008 (Policy Research Working Paper, n. 4460)

SILVA, Mauro Santos; MORA, Mônica. Governança fiscal de gastos governamentais indiretos de natureza tributária (subsídios tributários): notas sobre a experiência Internacional. In. Couto, Leandro (Org.) Governança orçamentária no Brasil. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12157/1/218480_LV_Governan%c3%a7a%20Or%c3%a7ament%c3%a1ria_Cap%c3%adtulo%2012.pdf TINOCO, G. **As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. Contas Públicas no Brasil** – Série IDP, pp. 313-338. Editora Saraiva JUR. 2020.