

INVESTIMENTOS DA UNIÃO EM TRANSPORTES
Uma Análise da Execução Orçamentária do
Ministério dos Transportes em 2005

INVESTIMENTOS DA UNIÃO EM TRANSPORTES

UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES EM 2005

NOTA TÉCNICA 9



INVESTIMENTOS DA UNIÃO EM TRANSPORTES
Uma Análise da Execução Orçamentária do
Ministério dos Transportes em 2005

Paulo A. de Britto*

BRASÍLIA

Março de 2006

* Analista de Políticas e Indústria da CNI.

© 2006. CNI – Confederação Nacional da Indústria

É autorizada a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

Esta série tem por objetivo divulgar análises sintéticas elaboradas pelo corpo técnico da CNI com o intuito de estimular a discussão sobre temas da atualidade econômica e política do Brasil, sobretudo aqueles que afetam diretamente o desenvolvimento e a competitividade da indústria.

As visões e as conclusões expressas nos trabalhos são as do autor e não indicam, necessariamente, concordância da CNI.

B862i

Britto, Paulo Augusto Pettenuzzo de.

Investimentos da União em transportes: uma análise da execução orçamentária do Ministério dos Transportes em 2005 / Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto. – Brasília : CNI, março 2006.

17 p. – (Nota Técnica CNI, 9)

ISSN 1807-2240

1. Transportes, investimentos 2. Transportes, infra-estrutura I. Título

CDU 338.47

CNI – Confederação Nacional da Indústria

Setor Bancário Norte, Quadra 1, Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903-Brasília - DF

Tel.(61) 3317-9001

Fax. (61) 3317-9994

www.cni.org.br

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC

Tels.: (61) 3317-9989/3317-9992

sac@cni.org.br

INVESTIMENTOS DA UNIÃO EM TRANSPORTES

UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES EM 2005

RESUMO

O ano de 2005 foi emblemático no que tange aos investimentos da União em infraestrutura de transportes. Se, por um lado, o volume de recursos orçados foi bastante elevado, por outro a execução do orçamento foi lenta. Além disso, a maior parte dos recursos executados ocorreu como contrapartida de obras de manutenção, em detrimento de ações que contribuiriam para otimizar o sistema de transportes e a logística no país.

O atual estado precário da infra-estrutura de transportes no país demanda ações efetivas e rápidas do Governo Federal. Dentre as várias medidas que podem contribuir para reverter o quadro, destacam-se:

- manutenção periódica da malha rodoviária federal;
- planejamento integrado de longo-prazo do setor de transporte de carga e logística;
- execução regular do orçamento ao longo do ano.

INVESTIMENTOS DA UNIÃO EM TRANSPORTES

UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES EM 2005

1 INTRODUÇÃO

Os recursos destinados à infra-estrutura no Orçamento Geral da União caíram ao longo das últimas duas décadas. A reduzida capacidade de financiamento do setor público brasileiro e o esforço para ajuste fiscal forçou o Governo Federal a cortar gastos de todas as naturezas. Contudo, são os gastos em investimento aqueles que mais sofrem dado o maior poder de discricionariedade desse tipo de despesa em relação às despesas correntes – pessoal e encargos sociais, e juros/encargos da dívida. Dada essa maior discricionariedade, as dotações orçamentárias para investimentos em infra-estrutura são as primeiras a sofrer contingenciamento por parte do governo. O setor de transportes, em particular, sofreu seguidos cortes nos recursos destinados a investimentos, o que resultou – entre outras coisas - na significativa deterioração da malha rodoviária federal

O ano de 2005, contudo, representou um marco para o setor: o volume de recursos orçados foi o maior em mais de uma década. Todavia, a execução do orçamento revelou aspectos importantes. Em primeiro lugar, ficou claro que a necessidade em restaurar a malha rodoviária federal existente limitou a capacidade do Ministério dos Transportes (MT) em realizar ações de modernização e otimização da infra-estrutura de transporte do país. Em segundo lugar, o padrão orçamentário que concentra contratações no último bimestre do ano é perverso e gera riscos e custos adicionais ao setor.

A Lei Orçamentária Anual de 2005 previa uma dotação inicial pouco superior a R\$ 9,4 bilhões para o Ministério dos Transportes. Desse total, R\$ 5,8 bilhões, ou 61,4%, referia-se ao investimento. Todavia, dada a previsão inicial de receita do governo, o atingimento da meta de superávit primário (4,25%) somente seria possível com elevados cortes nos gastos públicos. Em virtude do esforço em garantir o cumprimento da meta, o MT sofreu contingenciamento de cerca de 25% de seus recursos para investimento. Em decorrência disso, o montante de recursos liberados para empenho ficou limitado a R\$ 4,4 bilhões – valor ainda superior ao registrado nos últimos anos.

Transcorridos cerca de dez meses do ano e com a constatação de que o superávit primário ficaria acima da meta estabelecida, o Governo Federal descontingenciou os recursos do Ministério dos Transportes e, ainda, elevou sua dotação para R\$ 6,5 bilhões. O resultado observado foi, mais uma vez, um grande esforço do MT para empenhar, nas últimas semanas do ano, os recursos liberados - somente em dezembro foram empenhados R\$ 1,8 bilhões, contra um total acumulado de R\$ 3,4 bilhões no período janeiro-novembro. No que tange aos pagamentos, no mês de dezembro foram pagos R\$ 756 milhões, contra R\$ 1,3 bilhões nos onze meses anteriores.

No fechamento do SIAFI-2005, o grupo de natureza da despesa (GND) investimento registrou montante autorizado da ordem de R\$ 6,5 bilhões, sendo que R\$ 5,2 bilhões desse total foi empenhado e R\$ 2,1 bilhões pago no ano.¹

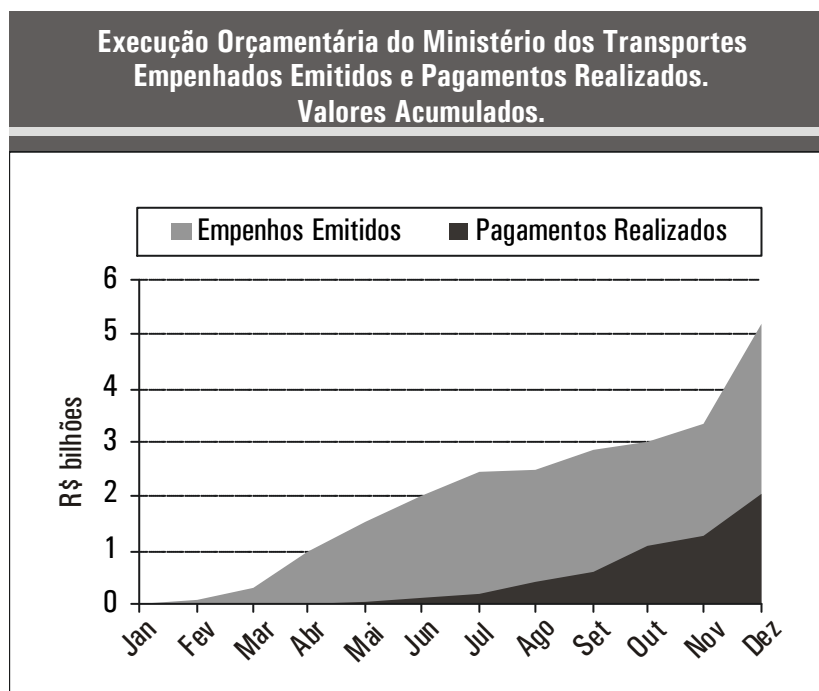
TABELA 1

Ministério dos Transportes				
Orçamento 2005				R\$ 1 mil
Grupo de Natureza da Despesa (GND)	Dotação Inicial (1)	Autorizado (2)	Empenho	Pago
1 - Pessoal e Encargos Sociais	1.718.025,8	1.833.271,8	1.782.792,8	1.748.140,1
2 - Juros e Encargos da Dívida	246.068,2	246.068,2	112.145,1	112.145,1
3 - Outras Despesas Correntes	828.960,5	723.584,6	561.263,0	457.166,8
4 - Investimentos	5.831.352,8	6.565.282,2	5.204.689,9	2.065.904,2
5 - Inversões Financeiras	330.379,0	284.891,0	193.166,0	119.638,9
6 - Amortização / Refinanciamento da Dívida	544.857,6	544.857,6	301.372,6	301.372,6
Total	9.499.643,9	10.197.955,4	8.155.429,4	4.804.367,7

Obs.: (1) Dotação aprovada pela Lei Orçamentária Anual de 2005. (2) Valor autorizado após créditos adicionais e remanejamentos ocorridos durante o ano.

Fonte: SIAFI - 2005 e SIGA/Brasil do Senado Federal.

GRÁFICO 1



Fonte: Elaboração própria com dados do SIAFI e do SIGA/Brasil.

¹ O detalhamento e as definições das fases da despesa orçamentária são apresentados no apêndice.

O resultado aponta para a existência de cerca de R\$ 2,8 bilhões de restos a pagar de 2005 inscritos para 2006, sendo que R\$ 2,5 bilhões desse total corresponde a restos a pagar não-processados.²

Em suma, de um total autorizado de R\$ 6,5 bilhões, o Ministério dos Transportes apresentou-se apto a executar obras cujo valor ficou próximo a R\$ 2 bilhões, apenas.

2 PRINCIPAIS PROGRAMAS

A Manutenção da Malha Rodoviária Federal é o principal programa do Ministério dos Transportes, tendo recebido cerca de dois terços do total de seus recursos autorizados para investimento. Esse programa respondeu, ainda, por 43,7% dos recursos empenhados e por 50% dos recursos pagos. Somando-se os Corredores Mercosul, Araguaia-Tocantins, Leste e Nordeste, verifica-se que os cinco maiores programas responderam por 85,9% dos recursos empenhados e por 88,3% dos recursos pagos pelo MT em 2005.

Na média, 39,7% dos recursos empenhados pelo MT foram efetivamente gastos. O programa com melhor índice de realização foi o Corredor Fronteira Norte (64,6%), seguido do Corredor Araguaia-Tocantins (45,9%), da Manutenção da Malha Rodoviária Federal (45,4%) e Corredor Sudoeste (44,9%).

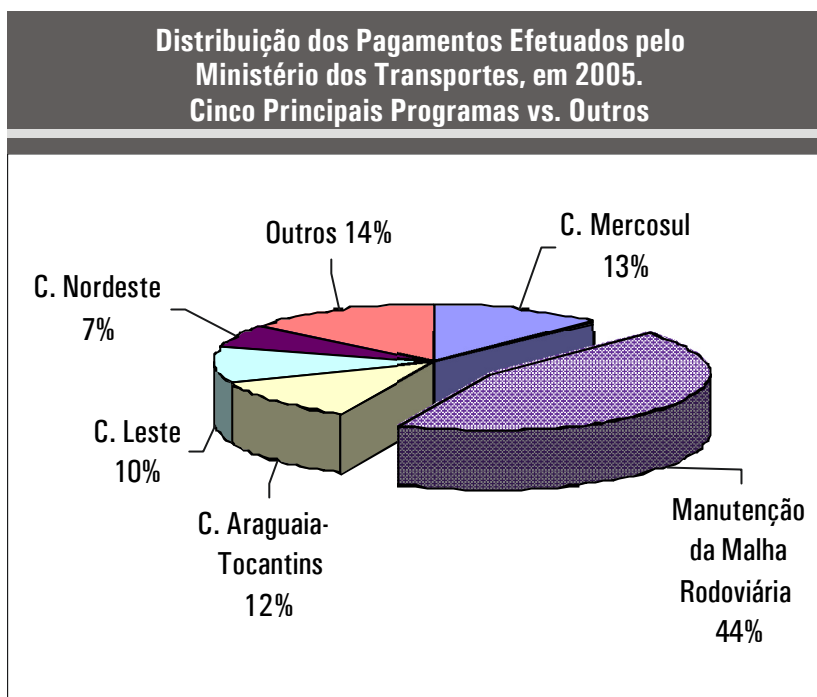
TABELA 2

Ministério dos Transportes			
Investimentos por Programa - Em 2005			R\$ 1 mil
Programas	Empenho (a)	Pago (b)	% (b)/(a)
Manutenção da Malha Rodoviária Federal	2.277.276,3	1.034.056,0	45,4
Corredor Mercosul	679.618,4	193.559,8	28,5
Corredor Araguaia-Tocantins	615.307,8	282.142,0	45,9
Corredor Leste	528.397,9	225.791,4	42,7
Corredor Nordeste	370.515,7	89.718,9	24,2
Corredor Oeste-Norte	199.998,9	35.314,4	17,7
Infra Estrutura de Transportes	159.452,8	52.100,6	32,7
Corredor Fronteira Norte	129.210,9	83.488,5	64,6
Corredor Transmetropolitano	103.781,7	18.012,7	17,4
Corredor São Francisco	99.478,6	35.246,6	35,4
Corredor Sudoeste	31.638,0	14.210,2	44,9
Outros	10.013,0	2.263,1	22,6
Total	5.204.689,0	2.065.904,2	39,7

Fonte: SIAFI - 2005 e SIGA/Brasil do Senado Federal.

² Os Restos a Pagar constituem compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante e podem ser caracterizados como as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. A inscrição em Restos a Pagar decorre da observância do Regime de Competência para as despesas. Os Restos a Pagar podem ser classificados como *processados* (despesas legalmente empenhadas cujo objeto do empenho já foi recebido, caracterizando-se como os compromisso do Poder Público de efetuar os pagamento) e *não-processados* (despesas legalmente empenhadas cujo recebimento de bens e serviços no exercício de emissão do empenho não foi verificado).

GRÁFICO 2



Fonte: Elaboração própria com dados do SIAFI e do SIGA/Brasil.

A análise dos gastos da função transporte mostra que a grande maioria dos investimentos foi dirigida ao setor rodoviário.¹ De um total de R\$ 2 bilhões pagos nessa função, cerca de 86%, ou R\$ 1,76 bilhões, foram gastos em projetos de adequação e restauração da malha viária, ou seja, em estradas de rodagem. O restante dos pagamentos corresponderam a projetos em infra-estrutura de transporte ferroviário (10,3%), setor portuário (2,7%), transporte hidroviário (0,6%) e ações administrativas e de estudos e planejamento (0,4%). Deve-se, contudo, ressaltar que a concentração dos gastos públicos no modal rodoviário não indica, necessariamente, uma distorção dado que as rodovias são, em sua maioria, responsabilidade do poder público enquanto que as ferrovias, por exemplo, encontram-se – em sua maioria – sob responsabilidade do setor privado. Ademais, somente o modal rodoviário responde pelo transporte de cerca de dois terços da carga nacional.

O índice de realização das ações no modal ferroviário foi o mais elevado: 84% dos recursos empenhados foram pagos. O inverso ocorreu com as ações no modal hidroviário e nos portos onde, em que pese o pequeno volume de recursos empenhados, os pagamentos representaram, respectivamente, 24,9% e 30,6% dos empenhos. No caso dos portos, em especial, existem recursos aplicados em obras de infra-estrutura portuária pela União via repasses às Cias. Docas. Tais repasses, cuja classificação orçamentária é *Inversões Financeiras*, são detalhados na terceira seção dessa Nota.

³ A classificação funcional serve como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental. A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Em 2005, o orçamento de investimento da função transportes foi alocado exclusivamente ao Ministério dos Transportes.

TABELA 3

Execução Orçamentária do Ministério dos Transportes			
Investimentos - Por Modalidade - Em 2005			R\$ 1 mil
Modalidade	Empenho (a)	Pago (b)	% (b)/(a)
Rodoviário	4.144.337,8	1.760.189,9	42,5
Ferrovário	249.012,4	209.168,5	84,0
Hidroviário	51.763,7	12.888,1	24,9
Portuário (1)	181.629,2	55.657,5	30,6

(1) Inclui apenas investimentos (GND4) em portos. Não inclui obras realizadas com recursos oriundos de repasses da União para as Cias. Docas.

Fonte: SIAFI - 2005 e SIGA/Brasil do Senado Federal.

2.1 MANUTENÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL

Cerca de metade dos R\$ 2 bilhões pagos pelo MT no ano refere-se à Manutenção da Malha Rodoviária Federal ou, mais especificamente, recuperação (R\$ 465 milhões) e manutenção (R\$ 482 milhões) de rodovias.

Esse programa engloba obras tais como fechamento de buracos, sinalização, corte de mato, etc. Tais obras são necessárias à manutenção da infra-estrutura já existente em condições de segurança e trafegabilidade, devendo ser realizadas com regularidade. O elevado montante de recursos destinado a ações de manutenção em 2005 resultou do avançado estado de deterioração da malha rodoviária federal. Tal situação pode ser atribuído aos insuficientes serviços realizados ao longo da última década a ponto de, segundo a Pesquisa Rodoviária 2005 da Confederação Nacional de Transporte (CNT), 80,3% das rodovias federais sob gestão estatal se encontram em estado deficiente, ruim ou péssimo.

TABELA 4

Manutenção da Malha Rodoviária Federal			
Investimentos - Em 2005			R\$ 1 mil
Tipo de Função Programática	Empenho (a)	Pago (b)	%(b)/(a)
Recuperação	1.175.252,1	465.866,0	39,6
Manutenção	876.695,6	482.398,6	55,0
Obras emergenciais	79.078,5	12.411,0	15,7
Conservação preventiva e rotineira	72.565,8	33.312,6	45,9
Manutenção terceirizada	41.645,1	23.808,3	57,2
Restauração	32.039,2	16.259,5	50,7
Total	2.277.276,3	1.034.056,0	45,4

Fonte: SIAFI - 2005 e SIGA/Brasil do Senado Federal.

De um total de R\$ 2,3 bilhões empenhados no Programa Manutenção da Malha Rodoviária Federal, metade foi destinado a apenas 4 estados. O Estado de Minas Gerais ficou em primeiro lugar, recebendo R\$ 554,4 milhões, seguido da Bahia, com R\$ 239,9 milhões. A seguir aparecem, Goiás e Mato Grosso do Sul, com R\$ 159 milhões cada.

Quando se observam os pagamentos realizados, verifica-se concentração ainda maior – 54% dos pagamentos corresponderam a obras em apenas quatro Estados. Novamente, Minas Gerais ficou em primeiro lugar, com pagamentos que totalizaram R\$ 341,7 milhões, seguida de Goiás, Bahia e Ceará, com cerca de R\$ 67 milhões cada.

Note-se que uma das razões para essa concentração de recursos consiste na extensão da malha rodoviária federal em cada Estado. O Estado de Minas Gerais possui 15,8% das rodovias federais, seguido do Rio Grande do Sul (7,6%), da Bahia (7,4%), do Pará (6,2%) e do Mato Grosso (5,6%).

Ponderando-se os recursos investidos em cada estado pelo tamanho da malha rodoviária federal por estado, a concentração dos gastos também está presente. O Governo Federal empenhou para obras de Manutenção da Malha Rodoviária Federal no Ceará o equivalente a R\$ 50,6 mil/Km. Em Minas Gerais foram empenhados R\$ 49,6 mil/Km; em Goiás e na Bahia, cerca de R\$ 46 mil/Km. A média nacional foi de R\$ 30,9 mil/Km. Fazendo-se a mesma conta para os pagamentos verifica-se: Minas Gerais, R\$ 30,6 mil/Km; Ceará, R\$ 26,2 mil/Km; São Paulo R\$ 24,6 mil/Km e Goiás R\$ 20,4 mil/Km; a média nacional ficou em R\$ 14,3 mil/Km.⁴

2.2 PROGRAMAS CORREDORES DE TRANSPORTES

Os programas Corredores de Transportes, introduzidos pelo programa Avança Brasil, constituem um conjunto de obras cujo objeto é a redução do custo do transporte de cargas nas diferentes regiões do país.⁵ Diferentemente da manutenção da malha rodoviária, as ações no âmbito dos Corredores fazem parte de um planejamento de longo-prazo que visam otimizar o transporte de cargas e a logística no país através de obras que modificam traçados, elevam capacidade de tráfego, eliminam cruzamentos, entre outros.

No total foram definidos nove corredores que, conjuntamente, responderam em 2005 por R\$ 3,7 bilhões da dotação autorizada, ou 57,3% dos recursos para investimento liberados ao MT. Desse total, R\$ 2,9 bilhões foram autorizados para os quatro maiores corredores: Mercosul, Araguaia-Tocantins, Leste e Nordeste.

No âmbito do Corredor Mercosul foram empenhados R\$ 679 milhões e pagos R\$ 193 milhões. Os pagamentos, contudo, foram concentrados em apenas uma rodovia federal - as obras de duplicação na BR-101, no trecho entre Palhoça/SC e Osório/RS, consumiram 57% dos pagamentos.

O corredor Araguaia-Tocantins registrou empenhos no total de R\$ 615 milhões, sendo cerca de 46%, ou R\$ 282 milhões, foram efetivamente pago. Os gastos nesse programa também foram concentrados em ações específicas – as obras da Ferrovia Norte-Sul absorveram R\$ 200 milhões em pagamentos.

⁴ Obviamente, o custo da manutenção por quilômetro varia de acordo com as características físicas da rodovia, bem como seu estado geral de conservação.

⁵ Exceto o corredor Fronteira-Norte cujo objetivo é incrementar o fluxo de pessoas e mercadorias entre os Estados do Amapá, Roraima, Amazonas e Acre com os países da fronteira norte do Brasil.

No programa Corredor Leste, os empenhos totalizaram R\$ 528 milhões e os pagamentos, R\$ 225 milhões. Do montante pago, 62% corresponderam a obras de adequação na BR-381, no Estado de Minas Gerais.

Para investimentos no Corredor Nordeste foram empenhados R\$ 370 milhões e pagos R\$ 89 milhões. Cerca de três quartos dos pagamentos foram contrapartidas de obras na BR-101 no Estado de Pernambuco e na BR-116 também em Pernambuco e no Estado do Ceará.

3 INVESTIMENTOS DA UNIÃO VIA PARTICIPAÇÃO NAS CIAS. DOCAS

Os repasses da União, às Cias. Docas estaduais, constituem operações especiais cujas despesas não contribuem para a manutenção das ações específicas de governo, mas sim de cada Cia Doca em separado. Dessa forma, tais repasses não geram contraprestação direta em produtos ou serviços, para a União.⁶ Todavia, pode-se identificar obras de infra-estrutura portuária realizadas com parte dos recursos executados nesse programa. De um total empenhado de R\$ 294,6 milhões, R\$ 116 milhões corresponderam a contratação de obras. Cerca de 40% desse total, ou R\$ 47 milhões, foram pagos ainda no exercício 2005. A lista de obras programadas inclui desde dragagem – que consumiu mais de R\$ 9 milhões em pagamentos - até pavimentação de estrada de acesso e construção de complexo administrativo.

A maior obra realizada foi a recuperação da infra-estrutura portuária do terminal salineiro de Areia Branca (RN), cujos pagamentos totalizaram exatos R\$ 9 milhões. Essa obra fez do terminal de Areia Branca o maior destino de recursos (19% do total pago).

Em seguida vieram o porto de Santos, com 16,1% dos pagamentos, e os portos de Salvador e do Rio de Janeiro com, respectivamente, 15,5% e 15,2%. O quadro abaixo apresenta as principais obras previstas.

TABELA 5

Execução Orçamentária do Ministério dos Transportes Operações Especiais: Outros Encargos Especiais - Em 2005				
Participação da União nas Cias DOCAS				R\$ 1 mil
Obras Previstas				
UF	Obra	Empenho (a)	Pago (b)	% (b)/(a)
BA	Construção de dois berços de atracação com retroarea no cais de Água de Meninos porto de Salvador.	6.255,0	6.255,0	100%
BA	Dragagem de aprofundamento no porto de Ilhéus.	1.500,0	1.500,0	100%
BA	Obras de contenção no cais de Água de Meninos, porto de Salvador.	1.000,0	1.000,0	100%
CE	Obras civis para aprofundamento do cais comercial de Fortaleza.	1.550,0	1.550,0	100%
CE	Dragagem de aprofundamento do porto de Fortaleza.	310,0	310,0	100%

Continua

⁶ Tais transferências são classificadas no SIAFI no grupo natureza de despesa – inversões financeiras (GND 5) e não como investimento (GND 4).

TABELA 5

Continuação

Execução Orçamentária do Ministério dos Transportes Operações Especiais: Outros Encargos Especiais - Em 2005				
Participação da União nas Cias DOCAS				R\$ 1 mil
Obras Previstas				
UF	Obra	Empenho (a)	Pago (b)	% (b)/(a)
ES	Derrocagem do canal de acesso no porto de Vitória.	775,0	775,0	100%
ES	Dragagem de aprofundamento do porto de Vitória.	4.225,0	4.225,0	100%
ES	Recuperação da pavimentação da estrada de acesso ao cais de Capuaba, porto de Vitória.	5.900,0	873,8	14,8%
ES	Recuperação do pátio dos berços 201 e 202 no cais comercial de Vitória	3.000,0	0,0	0%
ES	Recuperação do sistema viário interno do cais de Capuaba, porto de Vitória.	2.500,0	0,0	0%
ES	Recuperação da plataforma operacional do cais do porto de Vitória - Berços 101, 102 e 103.	1.589,0	0,0	0%
ES	Contenção do cais do porto de Vitória.	383,1	0,0	0%
PA	Recuperação de infra-estrutura do terminal de combustíveis de Miramar.	710,0	710,0	100%
PA	Melhoramento no porto de Vila do Conde.	310,0	310,0	100%
PA	Recuperação do pier nº 1 do porto de Santarém.	220,0	220,0	100%
RJ	Melhoramento infra-estrutura portuária do Porto de Sepetiba.	4.030,0	4.030,0	100%
RJ	Implantação sistema sinalização náutica do porto de Sepetiba.	1.240,0	1.240,0	100%
RJ	Dragagem de aprofundamento no porto do Rio de Janeiro.	18.060,0	1.721,8	9,5%
RJ	Dragagem do canal de acessos da bacia de evolução no porto de Sepetiba.	20.000,0	0,0	0%
RJ	Recuperação do acesso rodo-ferroviário no porto do Rio de Janeiro.	10.000,0	3.546,0	35,5%
RJ	Dragagem de manutenção no porto do Rio de Janeiro.	7.660,0	1.385,6	18,1%
RJ	Ampliação da retoarea do porto do Rio de Janeiro.	1.238,3	575,4	46,5%
RN	Recuperação infra-estrutura portuária do terminal salineiro de Areia Branca.	9.000,0	9.000,0	100%
RN	Dragagem da bacia de evolução do porto de Natal.	620,0	620,0	100%
SP	Implantação de avenida perimetral no porto de Santos	7.640,0	7.640,0	100%
SP	Dragagem de aprofundamento no canal de acesso, bacia de evolução e junto ao cais no porto de Santos.	2.500,0	0,0	0%
SP	Derrocagem junto ao canal de acesso ao porto de Santos.	640,0	0,0	0%
SP	Construção de complexo administrativo portuário no porto de Santos.	150,0	0,0	0%
SP	Remoção de destroços no canal de acesso ao porto de Santos	3.900,0	0,0	0%
Total		116.905,4	47.487,6	40,6%

Fonte: SIAFI - 2005 e SIGA/Brasil do Senado Federal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 2005 foi emblemático no que tange aos investimentos da União em infraestrutura de transportes. Se, por um lado, o volume de recursos orçados foi bastante elevado, por outro pôde-se observar uma lenta execução do orçamento. Além disso, a maior parte dos recursos executados ocorreu como contrapartida de obras de manutenção, em detrimento de ações que contribuiriam para otimizar o sistema de transportes e a logística no país.

O elevado estado de deterioração da malha rodoviária nacional, decorrente de vários anos de sub-investimento, tornou necessária a alocação de grandes montantes de recursos para manutenção e restauração da infra-estrutura rodoviária existente. O resultado imediato dessa concentração de gastos em obras de melhoria das condições de trafegabilidade das rodovias federais foi a limitada capacidade de investimento do Ministério dos Transportes em projetos de expansão e de modernização da infra-estrutura de transportes.

Outra conclusão importante reside no padrão da execução orçamentária do investimento em infra-estrutura de transportes. É fácil perceber que a lenta execução orçamentária do início do ano, combinada com a grande aceleração no final, gera ineficiências. Em primeiro lugar, tal fato compromete o planejamento de longo-prazo por parte do Ministério dos Transportes. Em segundo lugar, a concentração de empenhos e liquidações no final do ano gera riscos jurídicos, operacionais e de pagamento que acabam não só por onerar os custos das obras, mas também por afetar sua qualidade. O risco jurídico decorre da maior incidência de descumprimento de requisitos legais como, por exemplo, a dispensa de licitação; o risco operacional da dificuldade em se executar obras numa época do ano com maior volume de chuvas na quase que totalidade do território nacional; e o risco de pagamento decorre do fato de recursos empenhados no ano e não pagos no mesmo exercício serem inscritos como restos a pagar o que gera incerteza junto aos credores.

Em suma, o ano de 2005 revelou vários aspectos importantes do investimento federal em infra-estrutura de transportes que podem contribuir para a racionalização das políticas para o setor:

- manutenção periódica da malha rodoviária federal;
- planejamento integrado de longo-prazo do setor de transporte de carga e logística;
- execução regular do orçamento ao longo do ano.

APÊNDICE

FASES DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária consiste da utilização de créditos consignados no orçamento. A despesa orçamentária pode ser dividida em duas etapas. A primeira etapa, preliminar e necessária à execução da despesa, envolve a autorização do orçamento e de créditos adicionais, a programação das despesas e o processo licitatório. A segunda etapa, que constitui a execução da despesa orçamentária propriamente dita, é composta por três estágios: empenho (comprometimento da dotação orçamentária), liquidação (verificação do direito adquirido pelo credor do empenho e conseqüente assunção de compromisso a pagar) e o pagamento (extinção da obrigação de pagar).

Segue descrição de cada etapa ou estágio.

ETAPAS PRELIMINARES À EXECUÇÃO DA DESPESA:

a) Autorização ou Fixação

Para assumir qualquer compromisso de ordem financeira, o Governo deve ter autorização legislativa, que pode se manifestar via aprovação do Orçamento ou via abertura de Créditos Adicionais.

b) Programação

A programação consiste da tarefa de distribuir as despesas ao longo desse período, de forma que as necessidades mensais de cada repartição sejam satisfeitas. A programação visa, ainda, compatibilizar as prioridades das aplicações com as disponibilidades financeiras de forma a saldar os compromissos já assumidos, e também os resíduos de exercícios anteriores (Resto a Pagar).

c) Licitação

Consiste do conjunto de procedimentos administrativos que objetivam a procura e a escolha das melhores condições para a aquisição materiais, contratação de obras e serviços, cessão ou alienação de bens a terceiros e concessão de serviços públicos.

ESTÁGIOS DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA:

a) Empenho

Consiste no primeiro estágio da despesa, propriamente dita, precedendo a sua realização. O empenho compromete parcela do orçamento com uma determinada despesa. Quando uma importância empenhada não vai ser paga, por motivos diversos, procede-se a anulação do empenho, que pode ser total ou parcial.

b) Liquidação

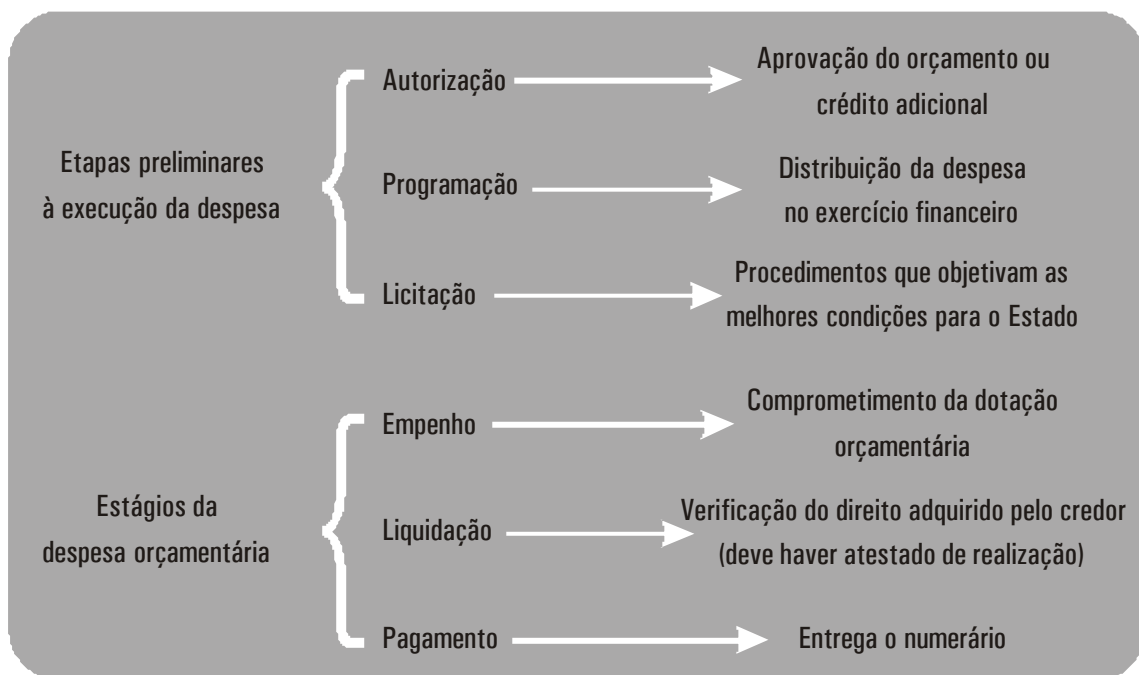
Estágio que consiste da verificação de direito adquirido pelo credor com base em títulos e documentos devidamente atestados. Consiste, portanto, em verificar se a despesa está em condições de ser paga. A liquidação é realizada no Setor Financeiro e ou Contábil da repartição que gerou a despesa.

c) Pagamento

Consiste no último estágio da despesa, representado pela entrega do numerário ao credor ou beneficiário, mediante termo de quitação do débito, equivalente à dívida líquida. O pagamento extingue o compromisso.

* * *

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - QUADRO RESUMO



Confederação Nacional da Indústria – CNI

Diretoria Executiva – DIREX

Diretor Executivo: José Augusto Coelho Fernandes

Diretoria de Operações

Diretor: Marco Antonio Reis Guarita

Unidade de Competitividade Industrial - COMPI

Gerente Executivo: Maurício Otávio Mendonça Jorge

Unidade de Pesquisa, Avaliação e Desenvolvimento - PAD

Gerente Executivo: Renato da Fonseca

Superintendência Corporativa – SUCORP

Unidade de Comunicação Social – UNICOM

Editoração e Projeto Gráfico: Débora Shimoda

Superintendência de Serviços Compartilhados – SSC

Área Compartilhada de Informação e Documentação – ACIND

Normalização: Fernando Ouriques



www.cni.org.br

**SBN, Quadra 1, Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 - Brasília - DF
Tels.: (61) 3317-9989/9992 - Fax.: (61) 3317-9994**