

Programação orçamentária no Decreto nº 11.415, de 16 de fevereiro de 2023

Vilma Pinto, Rafael Bacciotti e Pedro Henrique Souza¹

Estes Comentários da IFI (CI) analisam as programações orçamentárias feitas por meio do decreto nº 11.415, de 16 de fevereiro de 2023, em decorrência da publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Ao comparar este decreto com o do ano passado (10.961, de 2022), observa-se uma mudança na distribuição do cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo Federal para o exercício de 2023 em relação ao observado em 2022.

No dia 16 de fevereiro, o governo federal publicou, em edição extra do Diário Oficial da União (DOU), o decreto de programação orçamentária e financeira para este ano.²

A publicação tem amparo na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³, que dispõe em seu art. 8º que em até 30 dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA) o Poder Executivo estabelecerá a programação orçamentária e financeira e também o cronograma mensal de desembolsos. Como a LOA de 2023 (Lei nº 14.535) foi publicada no dia 17 de janeiro, a data limite para publicação do decreto ocorreu ontem, no dia 16 de fevereiro. Assim, o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) constitui o principal instrumento de execução orçamentária divulgado pelo governo após a promulgação do orçamento anual.

O decreto detalha os valores autorizados na LOA por mês e por órgão. A Tabela 1 apresenta a composição do resultado primário do Governo Central, comparando as informações de receita e despesa primária do decreto com o realizado em 2022.

TABELA 1. RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO EM 2022 E PROJEÇÃO OFICIAL PARA 2023. (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

DISCRIMINAÇÃO	R\$ milhões		% do PIB		Variação	
	2022 (realizado)	2023 (DPOF)	2022 (realizado)	2023 (DPOF)	Em R\$ milhões	Em p.p.
1. RECEITA TOTAL	2.313.305	2.258.607	23,5	21,3	-54.698	-2,3
1.1 Receita Administrada pela RFB (Exceto RGPS)	1.390.000	1.378.545	14,1	13,0	-11.455	-1,2
1.2 Incentivos Fiscais	-56,64	-130	0,0	0,0	-73	0,0
1.3 Arrecadação Líquida para o RGPS	535.710	595.073	5,4	5,6	59.363	0,2
1.4 Outras Receitas	387.652	285.119	3,9	2,7	-102.533	-1,3
2. Transferências a Entes Subnacionais	457.222	452.887	4,6	4,3	-4.335	-0,4
3. Receita Líquida (I) - (II)	1.856.083	1.805.720	18,9	17,0	-50.363	-1,9
4. Despesas	1.801.998	2.033.845	18,3	19,1	231.847	0,8
4.1 Benefícios Previdenciários	796.977	864.635	8,1	8,1	67.658	0,0
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	337.942	367.810	3,4	3,5	29.868	0,0
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	295.793	277.574	3,0	2,6	-18.219	-0,4
4.4 Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	371.286	523.827	3,8	4,9	152.541	1,2
4.4.1 - Obrigatórias	219.144	329.043	2,2	3,1	109.899	0,9
4.4.2 - Discricionárias	152.143	194.784	1,5	1,8	42.641	0,3
5. Primário do Governo Central	54.086	-228.125	0,5	-2,1	-282.211	-2,7

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Decreto nº 11.415, de 2023. Elaboração IFI. *PIB: R\$ 9.836 bi (2022) e R\$ 10.628,7 bi (2023 - LOA)

¹ Respectivamente, diretora e analistas da IFI.

² Decreto nº 11.415, de 16 de fevereiro de 2023: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11415.htm.

³ Lei nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

A partir da Tabela 1, observam-se os movimentos nos cenários fiscais do governo para o exercício. Chama a atenção o incremento de 0,8 ponto percentual do PIB⁴ na despesa primária, sobretudo aquelas classificadas como “com controle de fluxo do Poder Executivo”, que tem previsão de crescimento de 1,2p.p., ao comparar o realizado em 2022 com a programação de 2023.

O aumento projetado para 2023 nas despesas discricionárias e nas obrigatórias com controle de fluxo espelha os efeitos da Emenda à Constituição nº 126, de 2022 (Emenda da Transição)⁵, que autorizou a ampliação de despesas para 2023, em cerca de R\$ 168 bilhões, sendo essas não sujeitas às regras do teto de gasto e da meta para resultado primário. Porém, em algumas situações é possível que valores autorizados fiquem acima do realizado pelos órgãos⁶. Uma situação em que isso pode ocorrer é chamado de “empoçamento” de limites financeiros.

O decreto em tela inova ao adicionar um artigo para tratar desse assunto. Assim, o § 8º do art. 8 do decreto nº 11.415 explicita que “considera-se empoçamento de limites financeiros a diferença entre o valor do cronograma ou limite de pagamento autorizado e os pagamentos efetuados (...)”.

Apesar dessa situação estar sendo destacada há alguns anos pelo Ministério da Fazenda nos relatórios de Resultado do Tesouro Nacional (RTN) e nos relatórios de cumprimento das metas fiscais⁷, nos últimos decretos de programação orçamentária e financeira (por exemplo, os decretos nº 10.961, de 2022 e nº 10.699, de 2021) esse termo não foi utilizado. Assim, além de trazer um conceito para o termo “empoçamento”, o decreto 11.415 também destacou que “compete aos órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal e a suas unidades gestoras vinculadas buscar a otimização dos cronogramas ou limites de pagamento autorizados neste Decreto e da distribuição dos recursos financeiros descentralizados para mitigar o empoçamento (...)”

O cronograma mensal de desembolsos é um importante instrumento de gestão de caixa e tem por objetivo compatibilizar o fluxo esperado de ingresso de recursos à dinâmica de execução das despesas. Porém, apesar da restrição constitucional existir, nem sempre os órgãos conseguem executar todo o valor autorizado para pagamento⁸. Nesses casos, é possível que o déficit primário realizado pelo governo fique abaixo das projeções oficiais.

Segundo o Tesouro Nacional⁹, ao final de 2022, o “empoçamento” de recursos (pagamento de despesas abaixo do limite financeiro concedido aos órgãos do Executivo) foi de R\$ 20,8 bilhões. Nos anos anteriores (2018, 2019, 2020 e 2021), o volume médio real empoçado foi de R\$ 18,5 bilhões – Gráfico 1.

⁴ Vale dizer que no caso das despesas discricionárias, o incremento em relação a 2022 foi de 0,3p.p., mas se descontar o valor de R\$ 23,9 bilhões de despesa atípica referente ao pagamento de sentença judicial, realizado em 2022, referente ao aeroporto campo de marte, o aumento de despesa discricionária previsto para este ano seria de 0,5p.p.

Também importa destacar que o aumento esperado para as despesas obrigatórias com controle de fluxo, em 0,9p.p., inclui o efeito do aumento do *ticket* médio do programa de transferência condicionada de renda (Auxílio Brasil e/ou Bolsa Família).

⁵ Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm.

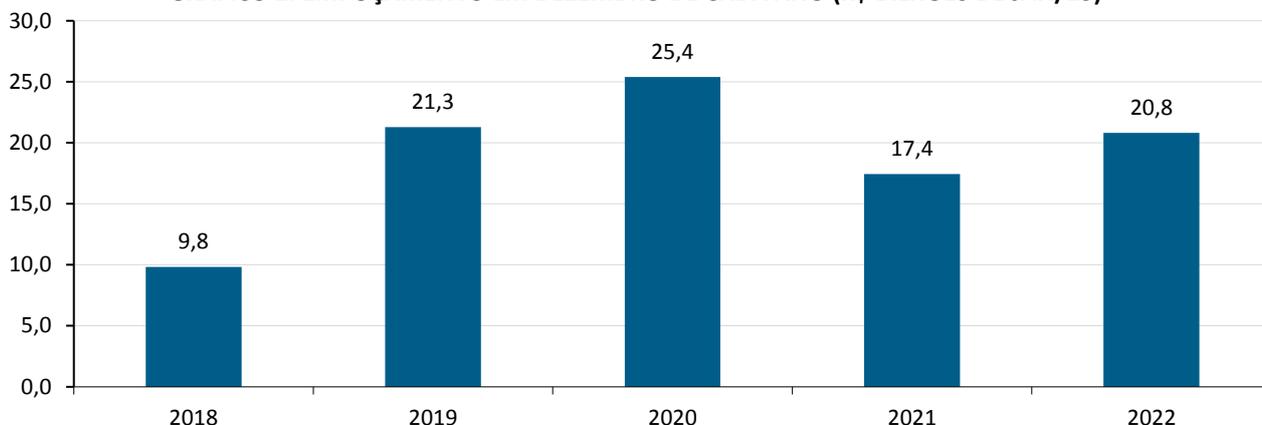
⁶ Vale dizer que de acordo com os §§ 10 e 11 do artigo nº 165 da Constituição Federal de 1988, uma vez aprovado o orçamento anual, a administração pública tem o dever de executar as programações orçamentárias autorizadas. As exceções podem ocorrer em casos de impedimentos de ordem técnica, devidamente justificados, ou quando já restrições nas regras fiscais vigentes, tais como meta para o resultado primário e o teto de gastos.

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>, e em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2022/28>

⁸ A edição nº 22 do Relatório de Acompanhamento Fiscal da IFI detalha essa sistemática e explicita que “para o Tesouro, uma das razões para o empoçamento seria o volume expressivo de despesas obrigatórias com controle de fluxo, cujo pagamento depende de verificação de uma série de condições. A utilização (ou não) dos limites de pagamento pelos diversos órgãos da administração pública não dependeria da gestão financeira do Tesouro.” (IFI, pág. 38, 2018). Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/549985/RAF22_NOV2018.pdf.

⁹ Ver a apresentação do RTN de dezembro de 2022, disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:19090.

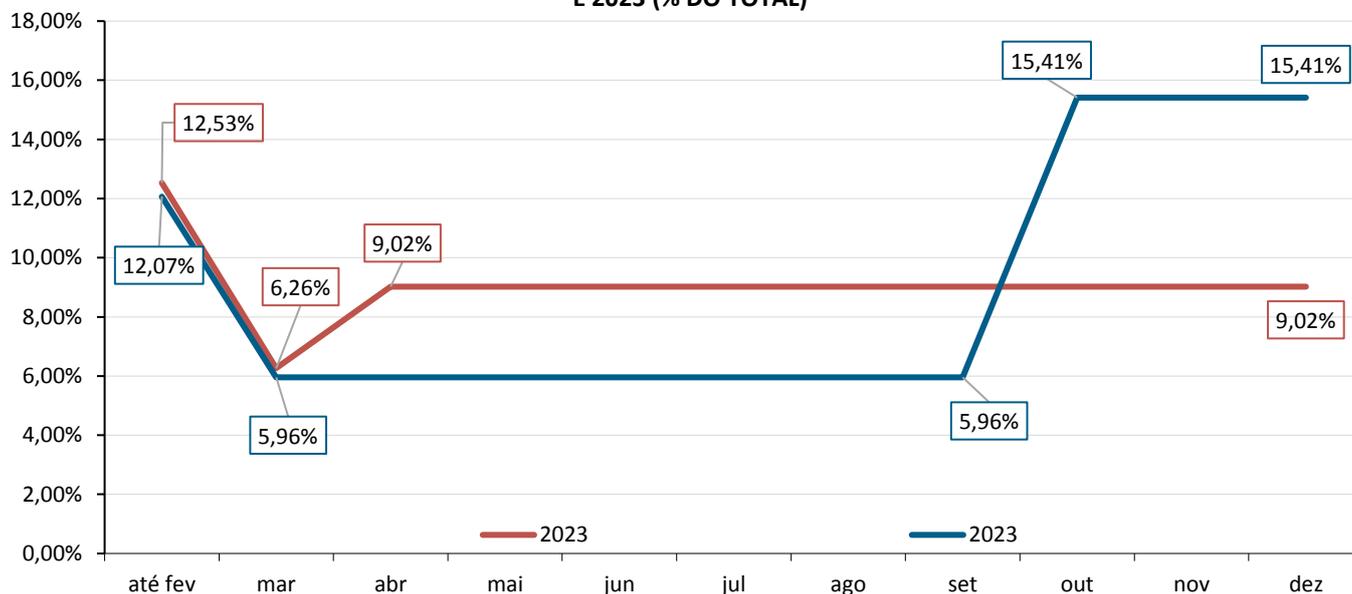
GRÁFICO 1. EMPOÇAMENTO EM DEZEMBRO DE CADA ANO (R\$ BILHÕES DE JAN/23)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI

Outro destaque observado no decreto de programação orçamentária deste ano diz respeito ao cronograma desenhado para o fluxo de desembolsos. Ao analisar este decreto de programação, observa-se que o cronograma mensal de desembolsos destoa do padrão observado no ano passado. A respeito deste tópico e comparando com o padrão observado no último ano, tem-se que, em termos proporcionais, o valor liberado para os primeiros trimestres do ano é relativamente inferior ao praticado em 2022. O Gráfico 2 compara a participação mensal do cronograma estipulado para pagamento das despesas discricionárias referentes aos decretos de 2022 e de 2023.

GRÁFICO 2. CRONOGRAMA MENSAL DE LIBERAÇÃO DE DESPESAS DISCRICIONÁRIAS PARA 2022 E 2023 (% DO TOTAL)



Fonte: Decretos 10.961/2021 e 11.415/2022. Elaboração: IFI.

De acordo com o decreto, o governo autorizou um volume maior de pagamento no último trimestre do ano (outubro, novembro e dezembro), que na média mensal ficou 15,4% contra uma média de 6,0% do total nos meses de abril a setembro. A título de comparação, no ano passado, a distribuição dos recursos entre os meses ocorreu de forma uniforme, isto é, o valor autorizado por mês ficou na média de 9,0%. O gráfico mostra uma mudança na estratégia de liberação de recursos para os órgãos em relação ao praticado no ano anterior.