

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

#### 4. ORÇAMENTO DE 2018: Empoçamento de despesas

**Nos últimos relatórios, temos destacado as diferenças entre as projeções oficiais e os dados de execução ao longo do exercício.** Em síntese, observa-se: (i) uma execução financeira inferior ao inicialmente projetado pelo governo; e, em aparente contradição, (ii) uma elevação das projeções oficiais de despesa ao longo do ano. Esses dois fatores, combinados, fazem com que a projeção atual de déficit primário para o ano (R\$ 159,0 bilhões), desde que não haja uma variação muito significativa no desempenho da receita, se mostre pouco crível. Esse é o principal fator a condicionar, pelo lado da despesa, a revisão de cenário desta edição do RAF (vide Seção 3.1).

**Os desvios entre projeção e execução decorrem: (i) do provável conservadorismo nas projeções de algumas despesas obrigatórias; e (ii) do empoçamento de despesas com controle de fluxo.** O conservadorismo nas projeções do gasto obrigatório tem sido observado por ocasião das avaliações bimestrais do Executivo, quando são revistas as projeções oficiais do governo. Em geral, compara-se o desempenho no ano com os valores projetados, a fim de extrair possíveis conclusões a respeito do resultado primário esperado para o exercício em curso. No RAF de outubro<sup>1</sup>, destacamos, por exemplo, que o gasto primário, até agosto, estava R\$ 32,1 bilhões (ou 3,6%) abaixo do previsto em fevereiro para o período. No RAF de dezembro retomaremos essa análise já de posse das projeções que serão divulgadas pelo governo no fim de novembro. Nesta edição, focaremos na análise do chamado “empocamento” de despesas<sup>2</sup>, fato que recentemente vem sendo destacado pelo Ministério da Fazenda nos Relatórios do Tesouro Nacional.

**O empoçamento é a diferença positiva entre o limite de pagamento e a despesa efetivamente paga em determinado período.** Os limites de pagamento, na prática, correspondem aos fluxos mensais de liberação financeira do órgão central de administração financeira para os órgãos que executam as despesas orçamentárias. Trata-se de um instrumento de gestão de caixa que visa compatibilizar o ritmo de execução das despesas ao fluxo esperado de ingresso de recursos. No Executivo federal, o órgão central responsável pela elaboração desse cronograma é a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN)<sup>3</sup>.

Os limites de pagamento são definidos por órgão orçamentário (ministérios, em regra) e devem ser publicados por cada Poder em até trinta dias da publicação do Orçamento<sup>4</sup>. Por ocasião das reavaliações bimestrais de receitas e despesas primárias, os limites podem ser atualizados, a depender das novas projeções fiscais. Assim, se houver, por exemplo, crescimento da projeção de determinada despesa, o cronograma de desembolsos do órgão orçamentário responsável por essa despesa é ajustado de forma a acomodar, nos meses restantes do exercício, esse incremento marginal.

**Contudo, nem toda despesa está sujeita à limitação financeira.** Apenas as despesas discricionárias – ou seja, aquelas que não decorrem de uma obrigação legal ou constitucional do ente – são passíveis de limitação. Os limites são organizados por órgão, segregando os seguintes grupos de despesas: discricionárias relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), discricionárias relativas a emendas parlamentares e demais discricionárias (neste caso, ainda, segregando despesas custeadas com recursos diretamente arrecadados pelos órgãos).

---

<sup>1</sup> Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/547927/RAF21\\_OUT2018.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/547927/RAF21_OUT2018.pdf).

<sup>2</sup> Sobre o empoçamento, ver a apresentação e o sumário executivo dos três últimos Resultados do Tesouro Nacional. Disponíveis em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>.

<sup>3</sup> Art. 11 da Lei 10.180, de 2001, e art. 5º do Decreto 3.590, de 2000.

<sup>4</sup> Art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e art. 55 da Lei 13.473, de 2017 (LDO da União para 2018).

As despesas obrigatórias, diferentemente, não estão sujeitas a limites de empenho ou de movimentação financeira. Por sua natureza mandatória, o limite de execução é a própria dotação orçamentária do exercício. Para uma parcela do gasto obrigatório, contudo, é possível que seja estabelecido um fluxo de pagamentos ao longo do exercício. Na prática, trata-se de uma programação financeira semelhante à das despesas discricionárias, ainda que não se possa falar propriamente, nesse caso, em limites de pagamento.

As despesas obrigatórias que estão sujeitas à programação financeira são definidas anualmente pelo Executivo em seu decreto de programação orçamentária e financeira<sup>5</sup>. Esse rol de despesas é relativamente estável no tempo e é formado, basicamente, por despesas específicas dos Ministérios da Saúde e da Educação, pelo Programa Bolsa Família e pelos benefícios obrigatórios a servidores públicos (auxílio-alimentação, assistência médica, auxílio-creche, entre outros). Em termos orçamentários, o conjunto das despesas obrigatórias sujeitas a programação financeira deve chegar a R\$ 140 bilhões em 2018, cerca de 10% da despesa primária total da União.

**A soma das despesas obrigatórias sujeitas à programação financeira com as despesas discricionárias equivale às chamadas “despesas com controle de fluxo”.** O grupo de despesas com controle de fluxo não raro é referenciado, inclusive em relatórios oficiais, como despesas discricionárias<sup>6</sup>. Trata-se de uma simplificação incorreta, pois, como visto, as despesas discricionárias são apenas uma parcela das despesas com controle de fluxo.

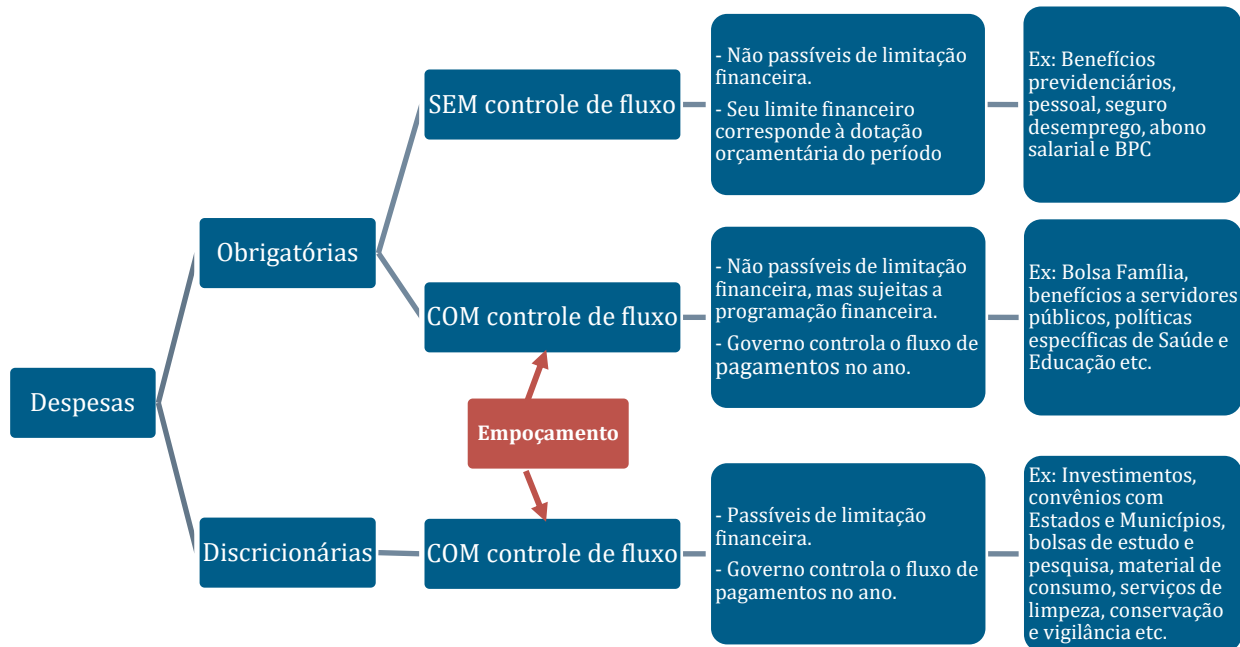
**O empoçamento de gastos recai apenas sobre as despesas com controle de fluxo.** Isso porque o empoçamento é a diferença positiva entre o limite de pagamento e a despesa efetivamente paga em determinado período do ano. E apenas se pode falar em limite de pagamento ou, de forma mais genérica, em programação financeira, para as despesas com controle de fluxo para as quais tais limites são definidos. No caso das despesas obrigatórias típicas, para as quais não há um cronograma mensal de desembolsos, a comparação entre limite e execução financeira só é possível no fim do exercício.

De forma esquemática, esses conceitos orçamentários poderiam ser resumidos da seguinte forma:

---

<sup>5</sup> Art. 55, § 2º, da Lei 13.473, de 2017 (LDO da União para 2018).

<sup>6</sup> No Resultado do Tesouro Nacional, ambas as terminologias são utilizadas. Nos demonstrativos do resultado primário e das despesas primárias, utiliza-se “despesas discricionárias”, enquanto, no demonstrativo das despesas sujeitas ao teto de gastos primários, utiliza-se “despesas com controle de fluxo”. Os relatórios estão disponíveis em: <https://bit.ly/XYfecD>.



**Acompanhar a evolução do empoçamento é importante pois ele indica a possibilidade de o déficit primário ser inferior à projeção oficial.** Segundo o Tesouro Nacional, até setembro, o empoçamento era de R\$ 12,2 bilhões, podendo chegar a cerca de R\$ 15 bilhões ao fim do exercício. Ou seja, trata-se de um montante incluído nas projeções do governo (de despesa e, portanto, de déficit primário), mas que não seria efetivamente gasto até o fim do ano, podendo reduzir o déficit primário do exercício. Em 2017, estimamos que o empoçamento no fim do período tenha ficado em torno de R\$ 14,9 bilhões, próximo, portanto, do esperado pelo governo para este ano.

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.

**A IFI estima que, em outubro, o empoçamento tenha alcançado cerca de R\$ 14,1 bilhões (Tabela 6).** O dado oficial deverá ser conhecido com a divulgação do próximo Resultado do Tesouro Nacional, no fim de novembro. Conforme tem sido destacado pelo governo, os órgãos mais afetados têm sido os Ministérios da Saúde e da Defesa. No caso do Ministério da Saúde, o empoçamento também ocorre em emendas parlamentares, fortemente concentradas nessa área. As estimativas da IFI para o empoçamento até outubro para as emendas e os principais órgãos orçamentários estão na Tabela 6 a seguir.

TABELA 6. EMPOÇAMENTO POR ÓRGÃO E EM EMENDAS PARLAMENTARES (R\$ BILHÕES)

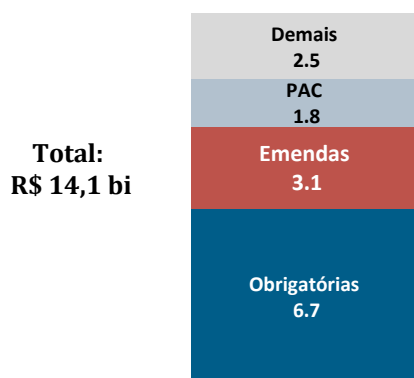
Discriminação	Até junho	Até julho	Até agosto	Até setembro	Até outubro*
Emendas parlamentares	2,4	2,4	2,6	2,4	3,1
Ministério da Saúde	1,9	2,1	2,0	2,5	2,7
Ministério da Defesa	1,8	2,2	1,5	1,6	2,0
Ministério da Justiça	1,0	1,1	1,4	1,3	2,1
Ministério da Educação	1,4	1,4	1,0	0,8	1,2
Encargos financeiros da União	1,8	1,8	0,9	0,8	0,6
Demais	2,3	3,4	3,4	2,9	2,4
<b>Total</b>	<b>12,6</b>	<b>14,4</b>	<b>12,8</b>	<b>12,3</b>	<b>14,1</b>

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional (STN) e Siga Brasil (Senado Federal).

\* Estimativa própria. Dados oficiais devem ser divulgados no Resultado do Tesouro Nacional de outubro.

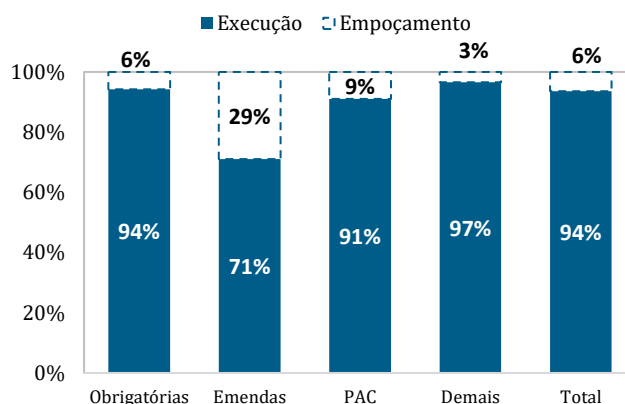
Do total apurado pela Instituição, cerca de R\$ 6,7 bilhões, ou 48%, se referem a despesas obrigatórias com controle de fluxo (Gráfico 34). O valor empoçado representa 6% do limite global de pagamento para essa categoria de despesa (Gráfico 35). Outros R\$ 3,1 bilhões (22% do total empoçado), estão relacionados a emendas parlamentares individuais ou de bancada. O empoçamento de emendas parlamentares é o maior em termos relativos: representa 29% do limite disponível para pagamento dessas despesas. O PAC responde por R\$ 1,8 bilhão do total empoçado até outubro (13%), sendo que esse valor equivale a 9% do limite de pagamento das despesas do programa. Por fim, as demais despesas discricionárias têm empoçamento da ordem de R\$ 2,5 bilhões, 18% do total e 6% do limite de pagamento dessas despesas.

Gráfico 34. Empoçamento até outubro - por tipo de despesa (R\$ bilhões)



Fonte: Siga Brasil (Senado Federal).

Gráfico 35. Empoçamento até outubro - % do Limite de pagamento



Fonte: Siga Brasil (Senado Federal).