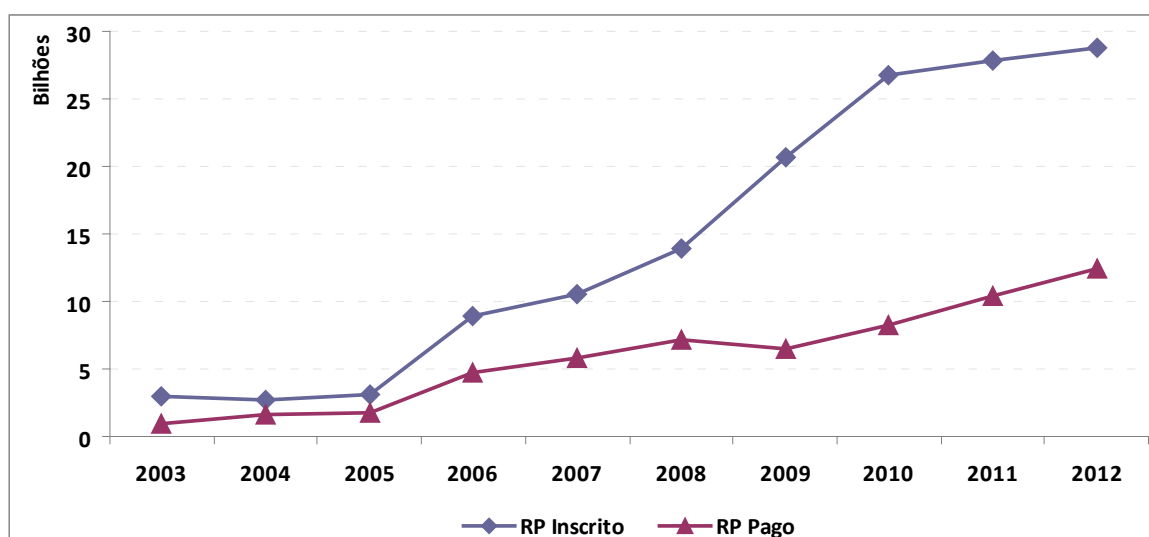


# 2

## MAPEAMENTO DOS RESTOS A PAGAR DA UNIÃO INSCRITOS EM 2013 E RELATIVOS A TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS

Os restos a pagar constituem um montante expressivo no orçamento da União sem ser executado. Os municípios enfrentam problemas porque os recursos dos convênios (transferências discricionárias) seguem um cronograma de execução político que os deixa em sérias dificuldades. Como demonstraremos, muitas ações são iniciadas pelas prefeituras, que diante da expectativa gerada na população local pelo anúncio do convênio, iniciam o processo com recursos próprios ou mesmo se endividam com fornecedores vitoriosos das licitações.

Estes entes municipais em grande parte dos casos não recebem o respectivo recurso da União, que deliberadamente tem utilizado entraves burocráticos para disfarçar uma estratégia de prometer muito, empenhos de convênios e emendas, e realizar pouco, transferência efetiva de recursos. Essa estratégia favorece a União porque aumenta a moeda política para suas negociações, com um volume muito maior de empenhos, do que o lastro em recursos reais para realizar realmente as “promessas”. O problema tem tomado uma proporção tão grande nos últimos anos que coloca em risco de descrédito generalizado a principal sistemática de investimento público hoje no país. São regulares as reclamações dos prefeitos de que licitações relativas a convênios com a União estão vazias, sem interesse de fornecedores. Veja abaixo a distância criada a partir de 2005 entre os montantes inscritos (conveniados) e os pagos.



Este é um problema estrutural da relação federativa entre municípios e União, mas que especialmente preocupa a Confederação Nacional de Municípios diante da conjuntura atual. O enfraquecimento da atividade econômica que vivemos está rapidamente enfraquecendo a arrecadação, porém a despesa da União segue em franca expansão. Nesse sentido será necessário um ajuste fiscal por parte da União que tradicionalmente é realizado na ampliação do contingenciamento dos investimentos. Aumentando ainda mais a distância entre o que é conveniado e efetivamente repassado aos municípios.

Diante deste quadro a Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou um amplo levantamento de todos os restos a pagar do orçamento da União vigentes no exercício de 2013 que têm como favorecidos os municípios brasileiros. O estudo abrangeu 61.130 processos de despesas (empenhos), que correspondem a um total de restos a pagar inscritos de R\$ 25.569.716.664. Desse total, R\$ 2,7 bilhões são restos a pagar processados e R\$ 22,9 bilhões são não processados. Até o final de junho deste ano, apenas 16,2% (R\$ 4.153.744.424) dos restos a pagar foram pagos. (ver conceitos no glossário ao final).

Acumulam-se sem execução restos a pagar inscritos desde 2003. Acompanhe os valores a baixo (em anexo também são apresentados estes valores por órgão superior e por unidade da federação).

#### Restos a pagar inscritos vigentes em 2013 com favorecimento a Municípios

Ano de emissão do empenho	RP Proc Inscrito	RP Não-Proc Inscrito	RP Não-Proc Insc. outros exercícios	RP Inscrito
2002	196.830	-	-	196.830
2003	14.209.113	-	-	14.209.113
2004	33.006.816	-	-	33.006.816
2005	45.008.969	-	-	45.008.969
2006	100.069.071	-	373.170	100.442.241
2007	437.558.560	-	184.546.317	622.104.877
2008	442.840.529	-	591.442.997	1.034.283.527
2009	645.687.243	-	1.791.498.331	2.437.185.574
2010	771.458.235	-	1.993.317.133	2.764.775.368
2011	101.865.956	-	5.845.386.813	5.947.252.769
2012	90.545.785	12.480.704.796	-	12.571.250.581
<b>Total</b>	<b>2.682.447.108</b>	<b>12.480.704.796</b>	<b>10.406.564.760</b>	<b>25.569.716.664</b>

Nestes valores, como veremos, estão inclusas obras e aquisições de equipamentos que já foram realizadas e entregues e cujos pagamentos estão pendentes por força da inadimplência da União. Veja os pagamentos realizados este ano abaixo.

**Restos a pagar pagos em 2013 com favorecimento a Municípios**

<b>Ano de emissão do empenho</b>	<b>RP Não-Proc Pago</b>	<b>RP Proc Pago</b>	<b>RP Pago</b>	<b>% Pago</b>
2002	-	-	-	0,0%
2003	-	-	-	0,0%
2004	-	358.565	358.565	1,1%
2005	-	602.518	602.518	1,3%
2006	-	2.002.593	2.002.593	2,0%
2007	6.507.629	21.922.357	28.429.986	4,6%
2008	26.296.386	27.439.242	53.735.628	5,2%
2009	115.461.431	44.292.786	159.754.217	6,6%
2010	178.541.400	96.524.304	275.065.704	9,9%
2011	573.285.274	23.939.466	597.224.740	10,0%
2012	2.967.637.188	68.933.286	3.036.570.473	24,2%
<b>Total</b>	<b>3.867.729.309</b>	<b>286.015.116</b>	<b>4.153.744.424</b>	<b>16,2%</b>

Considerando o número de empenhos como referência, do total de 61.130 processos de despesa (empenhos) inscritos em restos a pagar em que os beneficiários são municípios, a maior parte, 23.918 empenhos, foi inscrita no ano de 2012. Na tabela abaixo temos o número de empenhos inscritos por ano de emissão.

**Número de empenhos vigentes no exercício de 2013 com favorecimento a Municípios**

<b>Ano de emissão do empenho</b>	<b>Total</b>
2002	2
2003	174
2004	354
2005	361
2006	759
2007	2.018
2008	3.222
2009	8.120
2010	7.565
2011	14.637
2012	23.918
<b>Total</b>	<b>61.130</b>

Preocupada com o risco de cancelamento dos restos a pagar, a CNM deu prosseguimento a uma ampla pesquisa junto às prefeituras de todo o País para avaliar a real situação dos processos de despesas relativos a estes recursos. Foram avaliados nesta etapa 7.975 empenhos de restos a pagar e foi identificado que eles se dividem da seguinte maneira:

**Restos a pagar pesquisados de 2013 com favorecimento a Municípios**

<b>Tipo</b>	<b>RP Inscrito</b>	<b>%</b>	<b>Nº de Empenhos</b>	<b>%</b>
Aquisição de Equipamento	310.321.453	11,5%	1.201	15,1%
Obra	2.035.925.942	75,2%	5.542	69,5%
Subtotal (obra + equipamento) »	2.346.247.395	86,6%	6.743	84,6%
Custeio	115.717.487	4,3%	406	5,1%
Não identificado	246.379.632	9,1%	826	10,4%
<b>Total</b>	<b>2.708.344.513</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.975</b>	<b>100,0%</b>

Como retratado acima, a pesquisa identificou que a grande maioria das despesas (69,5%) são relativas à realização de obras nas localidades brasileiras, as quais respondem por 75,2% dos recursos não repassados e inscritos. Processos relativos à aquisição de equipamentos respondem por 15,1% do total e representam 11,5% dos recursos. Já as transferências relativas a despesas de custeio somam apenas 5,1% e correspondem a 4,3% do montante. Por fim, 10,4% dos empenhos pesquisados não foram identificados pelas prefeituras.

A CNM também pesquisou o andamento efetivo nos municípios dos processos de despesa relativos a obras e aquisição de equipamentos. Dos empenhos identificados por estes tipos de despesa, 55,3% são referentes a despesas já licitadas e contratadas, que somam a 54,7% dos recursos correspondentes. Valores correspondentes nas tabelas abaixo.

#### Obras e aquisições de equipamentos

Etapa	RP Inscrito	%	Nº de Empenhos	%
Contratada	1.282.494.815	54,7%	3.726	55,3%
Não contratada	1.063.752.580	45,3%	3.017	44,7%
<b>Total</b>	<b>2.346.247.395</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.743</b>	<b>100,0%</b>

Dos R\$ 1,28 bilhões já contratados, como vemos na tabela abaixo, 76,8% já tiveram sua execução iniciada. Este percentual de recursos corresponde a 78,2% dos empenhos nesta situação.

#### Obras e aquisições de equipamentos contratadas

Etapa	RP Inscrito	%	Nº de Empenhos	%
Iniciada	985.254.989	76,8%	2.915	78,2%
Não iniciada	297.239.825	23,2%	811	21,8%
<b>Total</b>	<b>1.282.494.815</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.726</b>	<b>100,0%</b>

A Confederação Nacional de Municípios também questionou aos governantes municipais sobre os investimentos já iniciados, constatando que 72% já tiveram pelo menos uma medição por parte de um representante do Governo Federal.

#### Obras e aquisições de equipamentos iniciadas

Etapa	RP Inscrito	%	Nº de Empenhos	%
Medida	709.412.903	72,0%	2.116	72,6%
Não medida	275.842.086	28,0%	799	27,4%
<b>Total</b>	<b>985.254.989</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.915</b>	<b>100,0%</b>

Por fim, 28% dos investimentos já iniciados já estão conclusos, que correspondem a 22,4% dos processos de despesas iniciados. Veja tabulação abaixo.

### Obras e aquisições de equipamentos iniciadas

Etapa	RP Inscrito	%	Nº de Empenhos	%
Concluída	220.258.959	22,4%	815	28,0%
Não concluída	764.996.030	77,6%	2.100	72,0%
<b>Total</b>	<b>985.254.989</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.915</b>	<b>100,0%</b>

Em resumo, o que concluímos é que 9,4% dos investimentos inclusos em restos a pagar já estão concluídos, bem como 42,5% tratam-se de ações já iniciados e mais da metade, 54,7%, são ações já contratadas. Veja quadro resumo abaixo.

Etapas			RAP inscrito	%	
Obra e Aquisição	Contratada 54,7%	Iniciada 42%	Concluída	220.258.959	9,4%
			Não concluída	764.996.030	32,6%
			Não iniciada	297.239.825	12,7%
	Não contratada			1.063.752.580	45,3%
	Total			2.346.247.395	100,0%

# GLOSSÁRIO

**Empenho:** é o ato emanado da autoridade competente que sinaliza que determinada despesa será executada. É, portanto, uma espécie de promessa de execução.

**Liquidação:** consiste no ato mediante o qual a autoridade competente assume a obrigação efetiva de pagamento.

**Restos a pagar:** correspondem às despesas que foram empenhadas e/ou liquidadas em um determinado ano, porém não chegaram a ser pagas até o final dele.

**Restos a pagar processados:** são as despesas que já foram empenhadas e liquidadas, entretanto, o ano terminou antes de ocorrer o pagamento. Este é o restos a pagar autêntico.

**Restos a pagar não processados:** são as despesas que já foram empenhadas, mas não liquidadas nem pagas no ano e são transferidas para o período seguinte.

# ANEXO

## Restos a pagar inscritos vigentes em 2013 com favorecimento a Municípios

UF	RP Proc Inscrito	RP Não-Proc Inscrito	RP Não-Proc Insc. outros exercícios	RP Inscrito
AC	32.836.878	99.888.856	53.905.723	186.631.458
AL	89.454.752	501.352.312	328.715.964	919.523.027
AM	31.279.560	374.248.006	143.493.763	549.021.328
AP	28.069.248	58.229.620	60.352.280	146.651.148
BA	182.460.642	894.796.265	685.771.275	1.763.028.182
CE	207.760.314	611.883.120	517.587.471	1.337.230.906
ES	56.859.221	212.421.908	242.924.049	512.205.178
GO	145.469.616	475.711.595	374.969.898	996.151.109
MA	125.748.034	664.680.485	396.951.193	1.187.379.712
MG	184.048.485	980.247.809	1.068.675.316	2.232.971.610
MS	70.444.493	229.736.111	217.044.111	517.224.715
MT	122.861.035	289.368.844	257.862.315	670.092.195
PA	92.677.196	446.918.091	325.080.884	864.676.171
PB	171.305.680	618.855.751	368.103.340	1.158.264.771
PE	175.301.143	470.577.417	613.214.665	1.259.093.225
PI	78.965.323	251.756.093	174.897.320	505.618.736
PR	100.837.248	581.256.912	409.029.189	1.091.123.350
RJ	117.616.263	729.717.352	718.213.694	1.565.547.309
RN	73.405.505	446.141.948	267.723.563	787.271.016
RO	56.917.994	195.791.189	154.309.492	407.018.675
RR	38.229.208	209.858.850	111.935.022	360.023.080
RS	136.761.761	845.667.147	646.908.882	1.629.337.790
SC	104.331.346	453.484.584	398.886.655	956.702.585
SE	47.270.427	139.843.861	137.115.992	324.230.281
SP	183.856.349	1.547.370.130	1.594.899.307	3.326.125.787
TO	27.679.388	150.900.540	137.993.395	316.573.323
<b>Total</b>	<b>2.682.447.108</b>	<b>12.480.704.796</b>	<b>10.406.564.760</b>	<b>25.569.716.664</b>