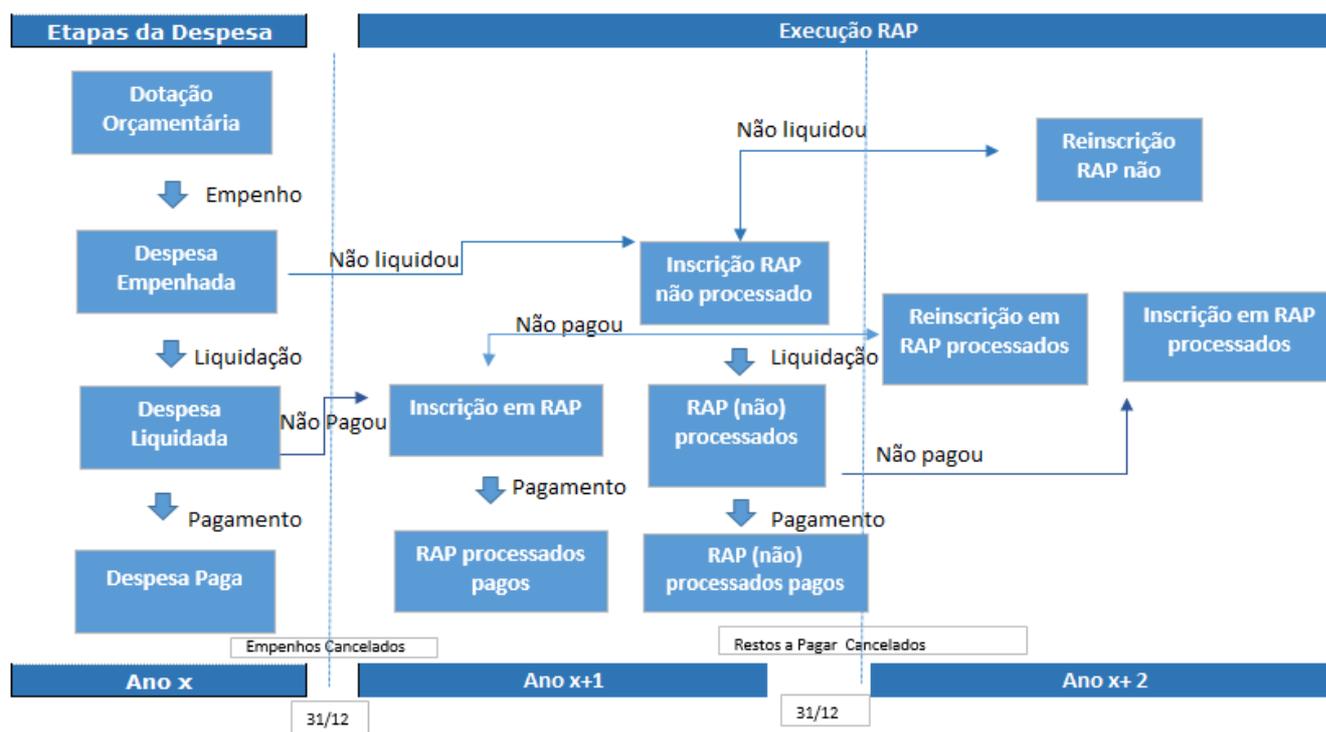


Os Restos a Pagar no Orçamento Geral da União em 2018

Os Restos a Pagar (RAP) são despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro de cada ano. O conceito de Restos a Pagar tem relação com os estágios da despesa pública, representados pelo empenho, liquidação e pagamento. Quando o pagamento deixa de ser efetuado no exercício do empenho, procede-se à inscrição em Restos a Pagar, que podem ser processados ou não processados. Os processados se referem às despesas empenhadas e liquidadas que ainda não foram pagas no exercício, enquanto os não processados são aqueles despesas apenas empenhadas, que sequer chegaram a ser liquidadas (efetivamente realizadas).

Gráfico 1- Fluxograma de Restos a Pagar



Fonte: STN.

De acordo com o relatório publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre os Restos a Pagar inscritos no Orçamento Geral da União (OGU) em 2018, o total é de R\$ 155 bilhões, representando um aumento de R\$ 6,8 bilhões (4,6%) em relação a 2017. O aumento do estoque de RAP em 2018 deve-se principalmente às novas inscrições, pois as reinscrições recuaram.

Trata-se, portanto, de crescimento dos RAPs decorrente de aumento do volume de despesas empenhadas em 2017 e não pagas no próprio ano, em comparação ao observado em 2016, conjugado com a diminuição do pagamento e com uma diminuição dos cancelamentos.

O baixo cancelamento pode ter dois significados: houve uma melhora na gestão, evitando-se o empenho das despesas que seriam canceladas, ou que houve uma postergação dos cancelamentos dos empenhos que ainda necessitam de avaliação por parte do Governo Federal, resultando no montante praticamente inalterado dos reinscritos em anos anteriores.

Tabela 1- Comparação no volume restos a pagar inscritos e reinscritos – R\$ bilhões

Exercício	Inscritos	Reinscritos	Total
2016/2017	90,6	57,6	148,2
2017/2018	101,2	53,8	155,0
Variação	10,6	-3,8	6,8
Variação (%)	11,70%	-6,60%	4,60%

Fonte: STN. Elaboração própria.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) fez um levantamento, utilizando a base do SIAFI, quanto ao total de RAPs relacionados a transferências de recursos aos Municípios. No início de 2018, a soma de repasses pendentes de realização ultrapassa os R\$ 37,115 bilhões, como pode ser observado na tabela 2. Desse total, os Restos a Pagar inscritos de outro exercício, somando os processados e não processados, é de R\$ 22,056 bilhões.

Tabela 2- Restos a Pagar destinados aos Municípios

TOTAL RAP PROCESSADO	TOTAL RAP PROCESSADO OUTROS EXERCÍCIOS	TOTAL RAP NÃO PROCESSADO	TOTAL RAP NÃO PROCESSADO OUTROS EXERCÍCIOS	TOTAL RAP
287.434.130	1.497.085.786	14.770.921.497	20.559.763.600	37.115.205.013

Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

O gráfico abaixo mostra a evolução dos RAPs relacionados a transferências a Municípios ano a ano e pode-se observar uma queda de 2017 em relação a 2016. A explicação é que em 2017 houve uma grande evolução dos pagamentos. Entretanto, em 2018 o montante voltou a crescer, ultrapassando o total observado em 2016.

Tal aumento em 2018 foi causado principalmente pela inscrição de novos empenhos em Restos a Pagar. Ainda que o pagamento em 2017 tenha sido grande, não foi suficiente para diminuir o grande estoque do valor que o Governo Federal deve aos Municípios.

Gráfico 2- Total de Restos a Pagar inscrito no exercício – R\$ bilhões



Fonte: SIAFI. Elaboração Própria.

Ao analisar os totais dos RAPs dos Municípios beneficiados por estado, São Paulo, Bahia e Minas Gerais lideram como os maiores valores pendentes de pagamento, correspondendo a 26,08% do total. Por outro lado, Mato Grosso do Sul, Acre e Amapá são os que possuem menos Restos a Pagar, apenas 3,32% do total.

Tabela 3- Tabela de Restos a Pagar por UF-2018

UF	RP Inscrito	UF	RP Inscrito
AC	353.689.009,05	PB	1.385.746.396,44
AL	980.836.475,97	PE	1.687.091.744,60
AM	969.934.454,08	PI	940.770.697,47
AP	339.228.473,34	PR	1.480.005.928,77
BA	2.813.153.374,33	RJ	2.383.619.410,25
CE	2.141.962.299,82	RN	637.854.141,60
DF	1.465.812.912,68	RO	558.597.958,49
ES	582.563.746,37	RR	945.485.551,89
GO	1.327.673.365,75	RS	1.756.876.994,59
MA	2.063.341.756,74	SC	914.349.288,17
MG	2.802.909.815,67	SE	554.979.665,16
MS	538.017.331,79	SP	4.067.131.857,17
MT	791.796.950,11	TO	609.763.832,01
PA	2.022.011.580,42	Total	37.115.205.012,73

Fonte: SIAFI. Elaboração própria.

A tabela 4 mostra que mais de 90% dos RAPs destinados a Municípios se concentram em cinco Ministérios. Entre eles, o Ministério das Cidades, o da Educação e o da Saúde somam juntos somam mais de R\$ 26,650 bilhões, o que corresponde a 71,8% do total.

Tabela 4- Total de RAP destinado aos Municípios brasileiros no OGU em 2018- em mil R\$

Órgão	RAP Inscrito	RAP Processado Inscrito	RAP Processado Inscrito Outros Exercícios	RAP Não Processado Inscrito	RAP Não Processado Inscrito Outros Exercícios
MINISTÉRIO DA SAÚDE	9.904.685	19.324	254.372	6.092.999	3.537.990
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	8.486.913	-	142.347	1.644.011	6.700.555
MINISTÉRIO DAS CIDADES	8.259.006	59.904	59.278	2.152.693	5.987.132
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	3.092.403	57.952	355.904	2.200.798	477.748
MINISTÉRIO DO TURISMO	2.355.835	13.395	230.034	512.967	1.599.438
MINISTÉRIO DO ESPORTE	2.067.825	4.830	237.758	663.551	1.161.685
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	759.684	54.908	68.014	471.397	165.366
MINISTÉRIO DA DEFESA	544.678	53.791	21.348	272.277	197.263
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	406.558	1.362	48.814	258.156	98.225
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	401.301	10.162	24.037	254.988	112.114
MINISTÉRIO DA CULTURA	205.126	763	19.681	45.295	139.387
MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS	163.129	-	-	9.703	153.426
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL	110.065	-	-	47.648	62.418
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	76.162	1.632	649	42.192	31.689
SECRETARIA DE PORTOS	67.500	-	-	-	67.500
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	64.209	165	1.167	57.703	5.174
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	56.006	-	2.576	39.474	13.955
TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	45.198	9.247	24.948	5.070	5.934
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	23.712	-	345	-	23.367
MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA	11.550	-	5.614	-	5.936
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	6.246	-	-	-	6.246
IGUALDADE RACIAL E DOS DIREITOS HUMANOS	3.502	-	-	-	3.502
SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES	3.063	-	198	-	2.865
SECRETARIA DA MICRO E PEQUENA EMPRESA	502	-	-	-	502
SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS	347	-	-	-	347
Total	37.115.205	287.434	1.497.086	14.770.921	20.559.764

Fonte: Siafi. Elaboração própria.

A Confederação alerta para que os gestores fiquem atentos aos Restos a Pagar. Considerado um problema estrutural e preocupante, porque há casos em que a despesa já foi liquidada e o governo posterga o pagamento, aumentando o RAP processado. Há também casos em que um ordenador de despesa não reconhece um serviço já prestado ou investimento já executado (aumentando o RAP não processado).

Pesquisa realizada pela CNM em anos anteriores indica que 77% dos RAPs que encontram-se como não processados tiveram suas obras iniciadas ou seus produtos entregues, mas ainda não foram certificados pela instituição financeira. Pode-se ver no gráfico abaixo a evolução e o comportamento do total de RAPs Não Processados de 2010 até 2018, evidenciando a grande quantidade de empenhos nesta situação.

Gráfico 3- Total de Restos a Pagar Não Processados do exercício – R\$ bilhões



Diante disso, os Municípios podem enfrentar problemas porque os recursos provenientes dos RAPS seguem um cronograma de execução política que os deixam em sérias dificuldades. Essa estratégia favorece a União, pois viabiliza a moeda política para suas negociações, com um volume muito maior de empenhos do que o valor equivalente em recursos reais para realizar efetivamente os pagamentos. O problema tem tomado uma proporção tão grande nos últimos anos que coloca em risco de descrédito generalizado a principal sistemática de investimento público do país.