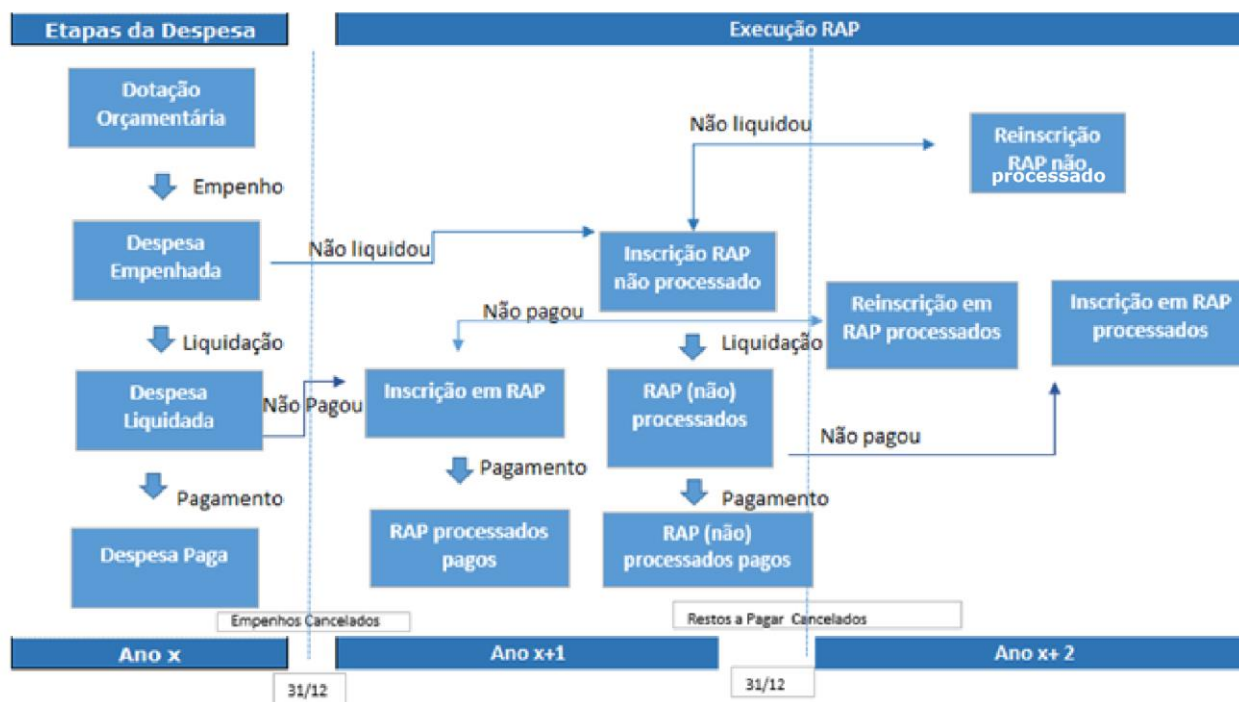


Estudos Técnicos/CNM¹ – janeiro de 2019

Os Restos a Pagar no Orçamento Geral da União em 2019

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 aquelas despesas apenas empenhadas, que sequer chegaram a ser liquidadas (efetivamente realizadas).

Gráfico 1- Fluxograma de Restos a Pagar



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (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 2019, o total é de **R\$ 189,5**

¹ Publicação da Confederação Nacional de Municípios – CNM | <http://www.cnm.org.br> | Presidente: Glademir Aroldi | Diretor Executivo: Gustavo de Lima Cezário | Área de Estudos Técnicos | Consultor: Eduardo Stranz | Supervisora: Elisiane Beltrame Mangrich | Equipe: Alessandra dos Santos Ferreira, Hilton Leal Silva, Karine Cristina de Oliveira Paiva, Tania Ferreira de Oliveira, Wanderson Silva Rocha | Coordenação de Divulgação: Área de Comunicação | Supervisora: Viviane Cruz | Atendimento Institucional - Fone: (61) 2101- 6000 - email: atendimento@cnm.org.br | Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.

bilhões, representando um aumento de R\$ 34,1 bilhões (22%) em relação a 2018. **O aumento do estoque de RAP em 2019 deve-se principalmente às novas inscrições, pois as reinscrições recuaram.**

O aumento verificado de R\$ 34,0 bilhões se referem à mudança na sistemática de pagamento de despesas associada a emissão da ordem bancária². Sem essa mudança, o estoque de RAP teria crescido, em termos nominais, R\$ 0,1 bilhão.

Destaca-se o aumento de R\$ 36,4 bilhões de restos a pagar referentes a novas inscrições, enquanto o volume de RAP reinscritos em 2018 foi menor em R\$ 2,2 bilhões, se comparado ao que foi reinscrito em 2017. Esse aumento da inscrição no ano é influenciado pela alteração da sistemática de pagamentos do Governo Federal, que não ocasiona pressão de gasto para os próximos anos, pois, trata-se de alteração que não impacta o fluxo financeiro, mas a data de emissão da ordem bancária.

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

Exercício	Inscritos no ano	Reinscritos	Total
2017/2018	101,4	53,9	155,3
2018/2019	137,8	51,7	189,5
Variação	36,4	-2,2	34,1
Variação (%)	35,8%	-4,1%	22,0%

Fonte: STN. Elaboração própria.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) fez um levantamento, utilizando a base do SIAFI, quanto ao total de RAPs relacionados às transferências de recursos aos Municípios. No início de 2019, a soma de repasses pendentes de realização ultrapassa os **R\$ 33,77 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\$ 23,184 bilhões**.

² Conforme afirma a STN no relatório publicado, diferentemente dos anos anteriores, quando ocorria a liquidação e o pagamento da despesa no último dia do ano, com saque da conta única no dia posterior; em 2018, a liquidação ocorreu no último dia do ano, mas a emissão de ordem bancária e pagamento apenas em 2019. Assim foi necessário realizar a inscrição em restos a pagar processados de algumas despesas que anteriormente não eram inscritas.

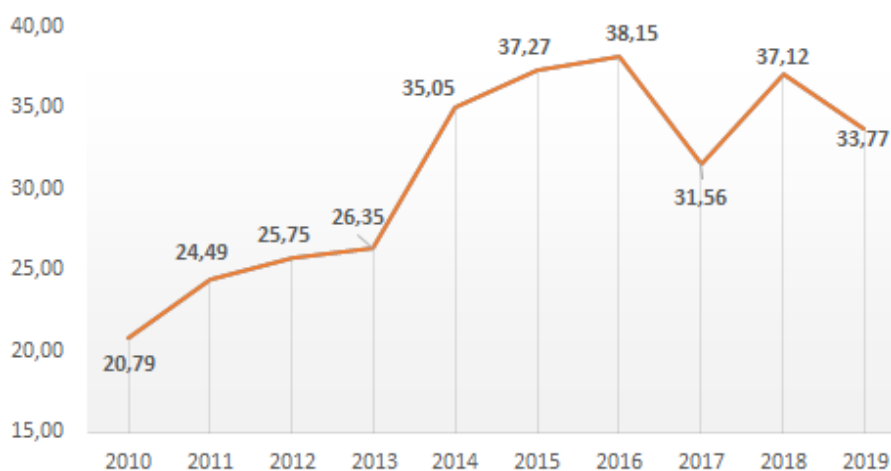
Tabela 2- Restos a Pagar destinados aos Municípios

TOTAL RAP PROCESSADO	TOTAL RAP PROCESSADO OUTROS EXERCÍCIOS	TOTAL RAP NÃO PROCESSADO	TOTAL RAP NÃO PROCESSADO OUTROS EXERCÍCIOS	TOTAL RAP
380.941.535	1.128.809.541	10.206.204.598	22.054.740.131	33.770.695.806

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 em 2019 em relação a 2018. A explicação é que em 2018 houve uma grande evolução dos pagamentos. Ainda que o pagamento em 2018 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 24,6% do total. Por outro lado, Amapá, Acre e o Distrito Federal são os que possuem menos Restos a Pagar, apenas 3,3% do total.

Tabela 3- Tabela de Restos a Pagar por UF-2019

UF	RP Inscrito	UF	RP Inscrito
AC	350.869.488	PB	1.274.067.162
AL	997.409.443	PE	1.507.974.893
AM	879.934.661	PI	922.834.037
AP	418.385.812	PR	1.361.720.501
BA	2.419.387.632	RJ	2.170.178.416
CE	2.072.386.583	RN	565.526.433
DF	345.945.198	RO	557.028.047
ES	477.183.510	RR	989.242.774
GO	1.583.774.500	RS	1.591.007.402
MA	1.946.937.982	SC	899.363.359
MG	2.445.325.834	SE	604.547.762
MS	555.333.444	SP	3.433.847.798
MT	845.401.302	TO	664.992.772
PA	1.890.089.060	Total	33.770.695.806

Fonte: Siafi. Elaboração própria.

A tabela 4 mostra que mais de 90% dos RAPs destinados a Municípios se concentram em seis Ministérios. Entre eles, o Ministério das Cidades, Educação, Saúde e o da Integração Nacional somam juntos somam mais de R\$ 25,772 bilhões, o que corresponde a 76,3% do total.

Tabela 4- Total de RAP destinado aos Municípios brasileiros no OGU em 2019 - em mil R\$

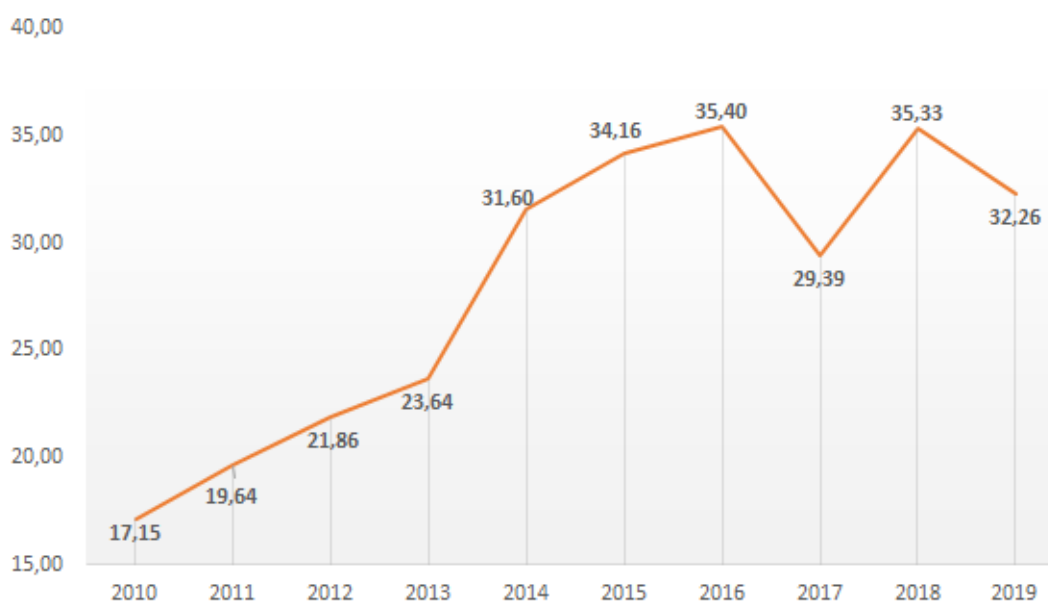
ÓRGÃO	RAP INSCRITO	RAP PROCESSADO INSCRITO	RAP PROCESSADO INSCRITO OUTROS EXERCÍCIOS	RAP NÃO PROCESSADO INSCRITO	RAP NÃO PROCESSADO INSCRITO OUTROS EXERCÍCIOS
MINISTÉRIO DAS CIDADES	8.447.878	16.827	81.393	2.334.290	6.015.367
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	7.214.730	-	109.473	1.021.627	6.083.630
MINISTÉRIO DA SAÚDE	6.437.483	4.755	194.523	2.253.540	3.984.665
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	3.672.379	135.735	272.455	1.595.813	1.668.376
MINISTÉRIO DO TURISMO	2.585.657	21.006	156.169	774.284	1.634.198
MINISTÉRIO DO ESPORTE	2.119.224	68.101	138.971	667.050	1.245.103
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	1.079.109	18.772	70.519	653.287	336.531
MINISTÉRIO DA DEFESA	678.391	50.364	28.947	342.429	256.650
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	435.593	32.712	20.802	220.726	161.353
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	277.687	27.932	684	121.892	127.179
MINISTÉRIO DA CULTURA	208.092	3.572	15.311	50.579	138.629
MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS	164.063	305	-	2.840	160.917
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL	154.761	-	-	51.523	103.238
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	89.816	-	670	31.115	58.032
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	87.520	-	1.901	63.480	22.138
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	42.115	579	30.384	8.422	2.729
MINISTÉRIO DO TRABALHO	30.614	-	-	10.237	20.377
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	14.461	-	649	-	13.811
MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA	11.550	-	5.614	-	5.936
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	6.246	-	0	-	6.246
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	3.529	281	145	-	3.104
MINISTÉRIO DAS MULHERES, DA IGUALDADE RACIAL E DOS DIREITOS HUMANOS	3.502	-	-	-	3.502
MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS	3.071	-	-	3.071	-
SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES	2.376	-	198	-	2.178
SECRETARIA DA MICRO E PEQUENA EMPRESA	502	-	-	-	502
SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS	347	-	-	-	347
TOTAL	33.770.696	380.942	1.128.810	10.206.205	22.054.740

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 3 abaixo a evolução e o comportamento do total de RAPs Não Processados de 2010 até 2019, evidenciando a grande quantidade de empenhos nesta situação, apesar de ter ocorrido diminuição entre 2019 e 2018.

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.