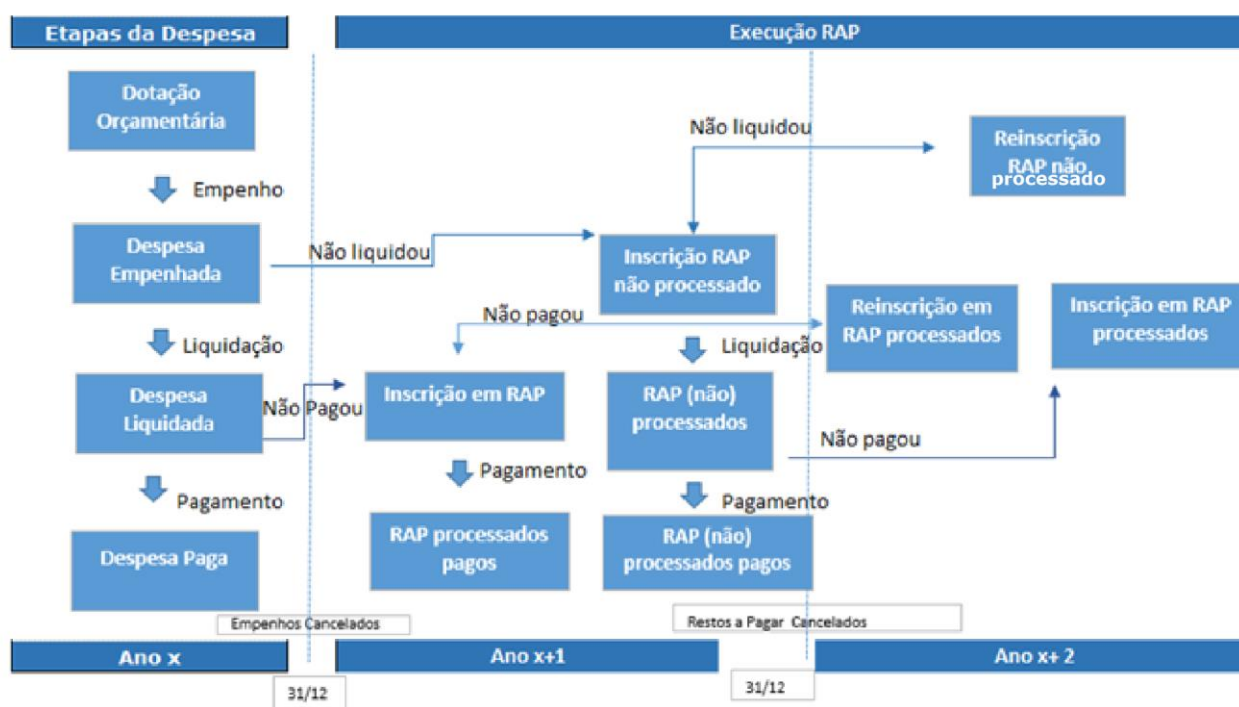


Estudos Técnicos/CNM¹ – fevereiro de 2020

Os Restos a Pagar no Orçamento Geral da União em 2020

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).

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

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 2020, o total é de **R\$ 181,5 bilhões**, representando um queda de R\$ 9,328 bilhões (4,89%) em relação a 2019.

Mesmo com uma queda no total, houve um aumento de R\$ 9,525 bilhões de restos a pagar referentes a novas inscrições. O volume de RAP reinscritos em 2020 foi menor em R\$ 18,854 bilhões se comparado ao que foi reinscrito em 2019. 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 se trata 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 (A)	Reinscritos (B)	Total (A + B)	Variação do Inscritos no Ano (A)		Variação do Total (A + B)	
				Reais (\$)	Perc (%)	Reais (\$)	Perc (%)
2016	124.224.792.017	63.139.007.224	187.363.799.242	- 26.885.209.704	-17,79%	- 41.659.484.051	-18,19%
2017	96.636.386.610	53.332.428.295	149.968.814.904	- 27.588.405.407	-22,21%	- 37.394.984.337	-19,96%
2018	106.261.682.929	50.112.102.994	156.373.785.923	9.625.296.319	9,96%	6.404.971.018	4,27%
2019	142.180.876.993	48.702.299.833	190.883.176.825	35.919.194.064	33,80%	34.509.390.903	22,07%
2020	151.706.696.619	29.847.934.582	181.554.631.202	9.525.819.627	6,70%	- 9.328.545.624	-4,89%

Fonte: Siafi. Elaboração própria.

A Confederação Nacional de 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 2020, a soma de repasses pendentes de realização ultrapassa os R\$ 29,1 bilhões, como pode ser observado na tabela 2. Desse total, os Restos a Pagar Total (RAP não Processado), é de R\$ 20,974 bilhões em 2020.

Tabela 2 – Restos a Pagar destinados aos Municípios

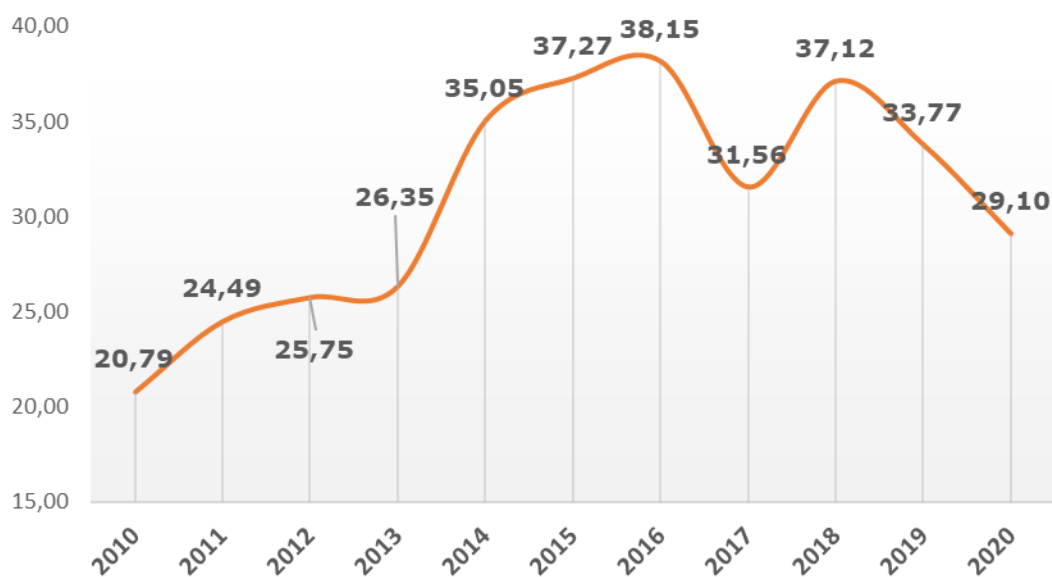
Ano	TOTAL RAP PROCESSADO	TOTAL RAP PROCESSADO OUTROS EXERCÍCIOS	TOTAL RAP NÃO PROCESSADO	TOTAL RAP NÃO PROCESSADO OUTROS EXERCÍCIOS	TOTAL RAP
2019	380.941.535	1.128.809.541	10.206.204.598	22.054.740.131	33.770.695.806
2020	7.320.721.155	831.713.013	11.212.346.266	9.762.467.089	29.127.247.523

Fonte: Siafi. Elaboração própria.

Com relação aos RAP processados, pode-se ver que o valor referente a 2020 cresceu de forma extraordinária; sempre nos anos anteriores o que ficava para pagamento eram valores bem pequenos, mas, neste ano, R\$ 7,3 bilhões foram empenhados, liquidados e inscritos em RAP processados.

O gráfico abaixo mostra a evolução dos RAPs relacionados a transferências a Municípios ano a ano e pode-se observar uma queda em 2020 em relação a 2019. A explicação é que em 2019 houve uma mudança de legislação e muitos empenhos de exercícios anteriores foram cancelados. Embora tenha havido pagamentos e cancelamentos expressivos em 2019, esses não foram suficientes para diminuir o grande estoque do valor que o governo federal deve aos Municípios.

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



Fonte: Siafi. Elaboração Própria.

Ao analisar os totais dos RAPs dos Municípios beneficiados por Estado (tabela 3), São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro lideram como os maiores valores pendentes de pagamento, correspondendo a 23,3% do total. Os outros Municípios de cada um dos Estados também possuem valores expressivos: o Acre, por exemplo, soma R\$ 350 milhões e em todos os outros Estados o valor supera este montante.

Tabela 3 – Tabela de Restos a Pagar por UF-2020

UF	Total de RAPs (R\$) (OGU 2020)	UF	Total de RAPs (R\$) (OGU 2020)
AC	350.105.036	PB	1.100.004.402
AL	772.356.921	PE	1.384.039.056
AM	1.076.838.411	PI	952.265.263
AP	713.137.312	PR	1.194.612.288
BA	1.740.955.173	RJ	1.836.676.149
CE	1.444.902.965	RN	624.680.282
DF	528.024.502	RO	559.395.810
ES	407.888.511	RR	952.520.232
GO	1.295.590.682	RS	1.314.838.716
MA	1.520.977.537	SC	801.682.467
MG	1.947.870.928	SE	480.980.868
MS	566.373.296	SP	3.110.792.574
MT	717.233.626	TO	718.620.283
PA	1.013.884.236	Total	29.127.247.523,15

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 da Integração Nacional, da Educação e da Saúde e que juntos somam mais de R\$ 23,6 bilhões, o que corresponde a 79% do total.

Todos os Ministérios que têm forte relação com Municípios possuem restos a pagar processados e não processados, evidenciando que os gestores, ao longo do tempo, realizaram o “dever de casa”, elaborando os projetos e solicitando os convênios que lhe eram oferecidos.

Mas, como podemos perceber, o volume de RAPs acaba sendo estável, ano a ano, e milhares de obras e aquisição de equipamentos ficam inscritos e passando de um ano para outro.

Também nos últimos anos, houve enormes esforços por parte do governo federal, Órgãos de Controle, Parlamento, CNM e Bancos Oficiais para se buscar alternativas a fim de que a execução fosse mais rápida, eficiente e alcançasse o objetivo principal que é o atendimento à população. Houve mudança de sistemas, implementação da plataforma MaisBrasil, nova portaria interministerial, novas obrigações dos concedentes, novos contratos dos Ministérios com os bancos e a aprovação pelo Congresso da Emenda Constitucional 105/2019, que trouxe uma nova forma de distribuição dos recursos das emendas parlamentares impositivas.

Tabela 4 – Total de RAP destinado aos Municípios brasileiros no OGU em 2020 – em R\$

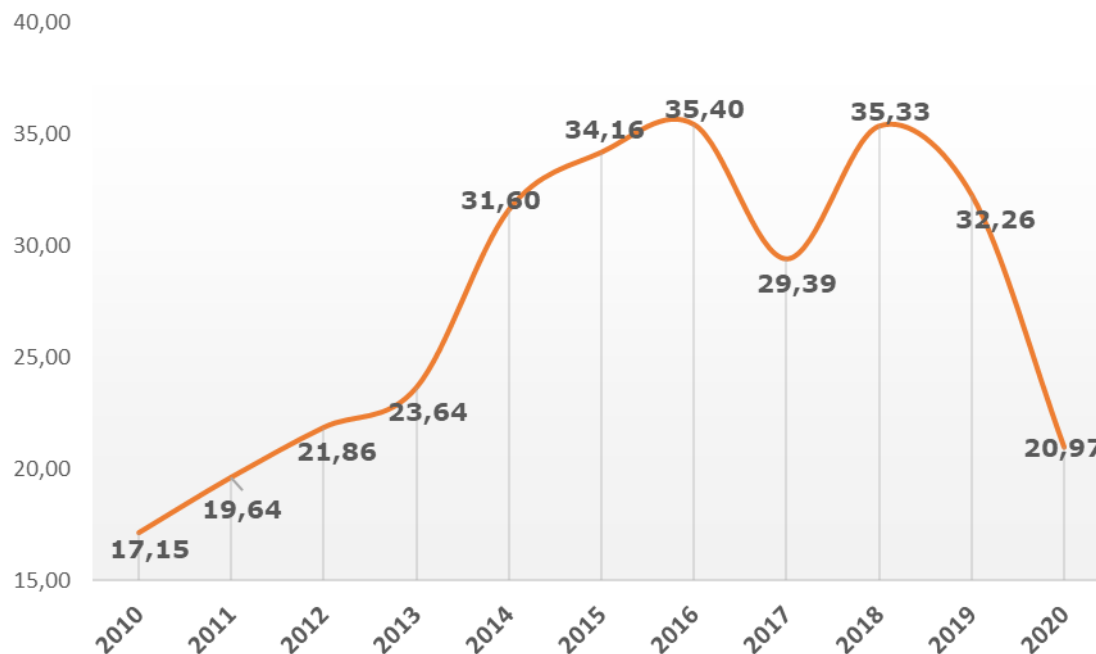
Órgão da Administração Federal	Total de RAPs Inscritos	Total de RAPs Proc Inscrito	Total de RAPs Não-Proc Inscrito	Total de RAPs Não-Proc Insc. Outros Exercícios
Ministério da Integração Nacional	12.371.943.450	4.325.647.959	4.301.941.789	3.409.157.179
Ministério da Saúde	6.353.470.297	1.137.596.694	2.012.115.567	3.075.610.337
Ministério da Educação	2.838.227.245	0	1.870.978.453	870.451.843
Ministério do Desenvolvimento Social	2.436.701.275	774.442.827	835.077.594	716.131.298
Ministério do Turismo	2.136.979.622	771.263.507	496.740.487	772.795.307
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.650.908.043	70.827.561	1.118.137.443	444.609.250
Ministério da Defesa	801.458.979	161.689.483	352.753.730	269.045.693
Ministério da Justiça	213.932.242	745.866	155.542.271	57.227.245
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	128.237.188	26.361.475	24.318.937	76.959.014
Ministério da Fazenda	60.259.182	43.902.356	7.789.720	8.567.106
Ministério do Meio Ambiente	58.966.397	7.646.598	4.585.981	46.072.403
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	37.521.817	290.036	6.730.610	9.296.574
Ministério dos Direitos Humanos	28.493.519	0	25.558.682	2.934.836
Ministério da Pesca E Aquicultura	5.614.309	0	0	0
Presidência da República	2.135.656	0	0	1.937.181
Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos	1.567.108	0	0	1.567.108
Ministério do Desenvolvimento Agrário	556.195	306.794	0	104.715
Ministério do Trabalho E Emprego	200.000	0	0	0
Ministério de Minas E Energia	75.000	0	75.000	0

Fonte: Siafi. Elaboração própria.

A Confederação alerta para que os gestores fiquem atentos aos Restos a Pagar. Este é considerado um problema estrutural e preocupante, pois há casos em que a despesa já foi liquidada e o governo posterga o pagamento incorrendo no aumento dos RAPs processados. Há também casos em que um ordenador de despesa não reconhece um serviço já prestado ou investimento já executado, também propiciando que aumentem os RAPs não processados.

Em pesquisas realizadas pela CNM em anos anteriores, há a indicação de que 77% dos RAPs que se encontram como não processados tiveram suas obras iniciadas ou seus produtos entregues, mas ainda não foram certificados pela instituição financeira. Pode-se verificar no gráfico 3 a evolução e o comportamento do total de **RAPs Não Processados** de 2010 até 2019, evidenciando a grande quantidade de empenhos nessa 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.