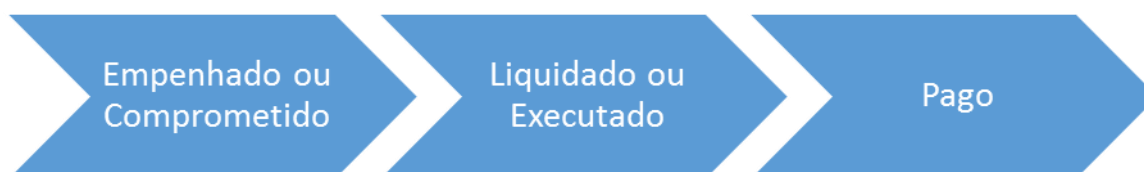


Mensuração dos restos a pagar não processados nos Municípios

1- Introdução

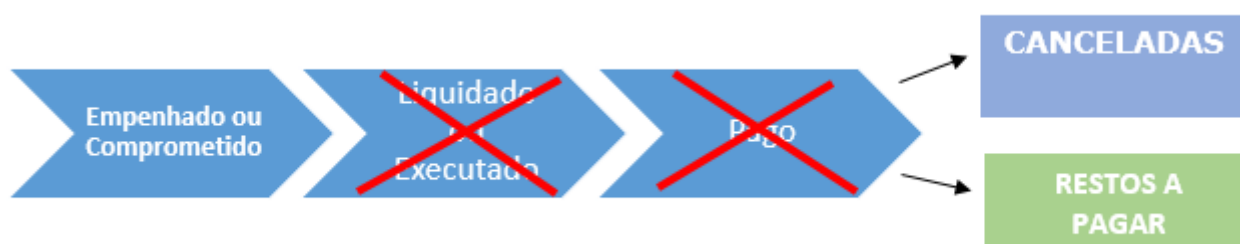
Os Restos a Pagar (RAP) são despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro de cada ano. O conceito de Restos a Pagar tem relação com os estágios da despesa pública, que é realizada em fases:

- Primeiro o **empenho** que representa o primeiro estágio da despesa orçamentária. É registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem, obra e amortização da dívida.
- Depois vem a **liquidação**, quando o objeto do empenho (material, bens, serviços ou obras) contratadas são efetivamente verificadas pelo governo.
- Por fim, temos o **pagamento** para todos os fornecedores. O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesas.



Todas essas fases devem se completar dentro de um mesmo ano. Em linguagem orçamentária devem acontecer no mesmo exercício.

Entretanto, alguma fase da despesa pode não ser concluída até o fim do ano do empenho. Quando isso acontece, temos dois cenários possíveis: a despesa pode ser simplesmente cancelada no fim do exercício ou ser escrita em uma classificação de restos a pagar.



Ser classificada como restos a pagar é o que permite que a despesa continue a ser realizada no ano seguinte. Dependendo das fases que já tenham sido concluídas essa despesa será escrita como restos a pagar processados ou restos a pagar não processados.



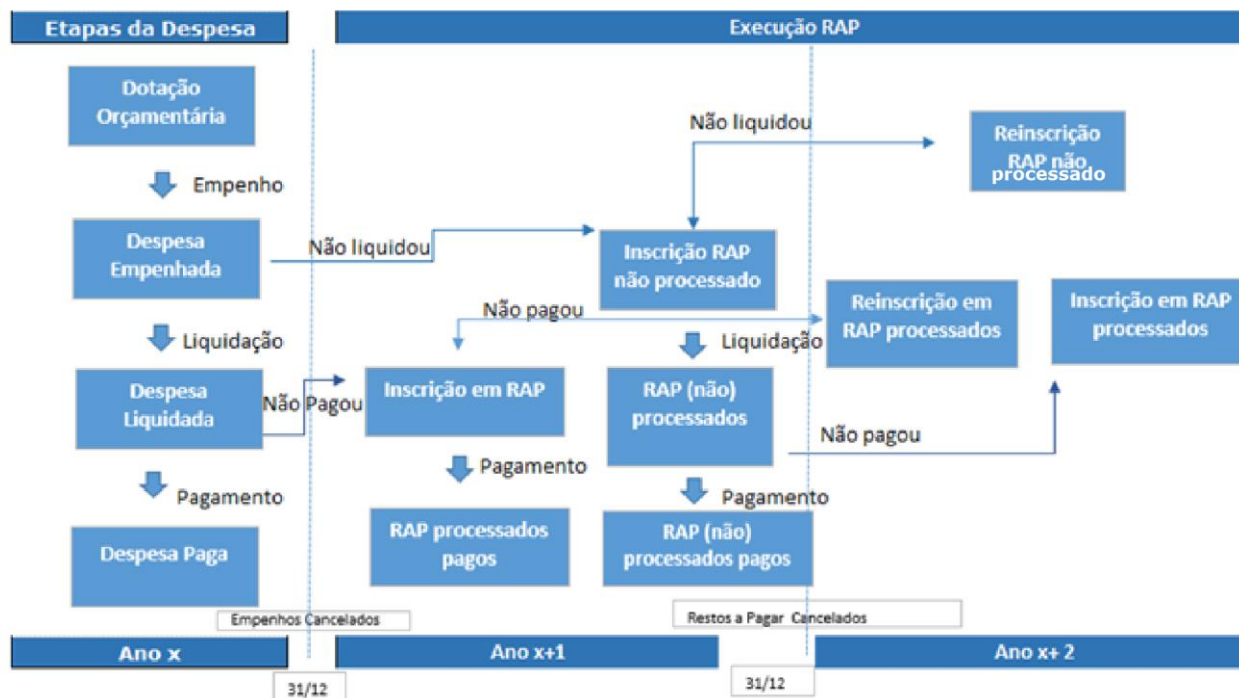
Agora imagine se a reforma da escola em seu Município foi totalmente concluída e verificada pelo governo, mas os fornecedores não receberam pagamento até o final do exercício. Nessa situação a despesa tem que ser escrita em restos a pagar processados, para que no ano seguinte os fornecedores possam receber do governo.

NÃO PROCESSADOS

Para entender restos a pagar não processados, vamos imaginar que foi autorizado no orçamento a construção de uma escola para o seu Município, entretanto, nenhuma providência foi efetivamente tomada e a obra não foi iniciada. Nesse caso, a União pode decidir cancelar a despesa ou inscrevê-la em restos a pagar não processados.

Outra situação é o caso de a obra ter sido iniciada, mas não liquidada (finalizada). Um exemplo, é quando os materiais foram comprados, mas não foram entregues. Como a despesa não foi concluída, entra em restos a pagar não processados.

Gráfico 1- Fluxograma de Restos a Pagar



Fonte: STN.

O QUE ACONTECE NO ORÇAMENTO?

Quando o governo inscreve uma despesa em restos a pagar processados ou não processados, compromete o orçamento do exercício seguinte, pois faz com que haja despesas sendo feitas com recursos do novo exercício junto com despesas do exercício anterior. Assim, as receitas estimadas para os exercícios seguintes também são comprometidas, nos novos orçamentos, para a realização de novas despesas. Não sobram recursos para o pagamento daquelas despesas que tiverem sido inscritas em restos a pagar em montante superior às disponibilidades financeiras do final do exercício respectivo. Se nos exercícios seguintes tiver novamente a frustração da arrecadação estimada, os resultados prováveis desse processo serão os seguintes:

- ✓ A inscrição de novas despesas em restos a pagar, também não suportadas por saldo de caixa, gerando um processo de contínuo crescimento dos compromissos não respaldados em arrecadação, ou seja, crescimento descontrolado de endividamento e comprometimento das finanças públicas.
- ✓ A não execução das despesas autorizadas no orçamento corrente, para que sobrem recursos financeiros necessários ao pagamento das despesas do exercício anterior.

Portanto, quando você souber que o governo empenhou determinada quantia para a construção de escolas, por exemplo, partes desses recursos pode ter sido para pagar despesas do exercício atual e parte pode ter sido de despesas inscritas em restos a pagar de anos anteriores.

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 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.

No caso dos Municípios, é importante avaliar os restos a pagar destinados a financiamento de investimentos feitos pela União. Muitos recursos são oriundos de convênios ou emendas parlamentares, que seguem um cronograma de execução e pagamento e o atraso pode deixá-los em sérias dificuldades.

Como o valor dos RAPs é elevado e há o risco de cancelamento daqueles não processados, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) promoveu uma pesquisa junto às prefeituras para avaliar a real situação dos processos relativos a esses recursos. O objetivo desse estudo é expor os resultados da pesquisa da seguinte forma: na primeira parte, contextualizar a situação dos RAP destinados aos Municípios em 2018. Depois, descrever a metodologia utilizada para os ajustes dos dados retirados do Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) e também a forma como a pesquisa foi realizada. Na terceira seção, é desenvolvida uma

análise dos resultados da pesquisa. Por fim, é feita uma conclusão sobre o impacto dos restos a pagar da União na execução dos empenhos destinados à esfera municipal.

2- Restos a pagar 2018

A Confederação Nacional dos Municípios 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 ultrapassou os R\$ 37.1 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\$ 22,05 bilhões.

Tabela 2- Restos a Pagar destinados aos Municípios

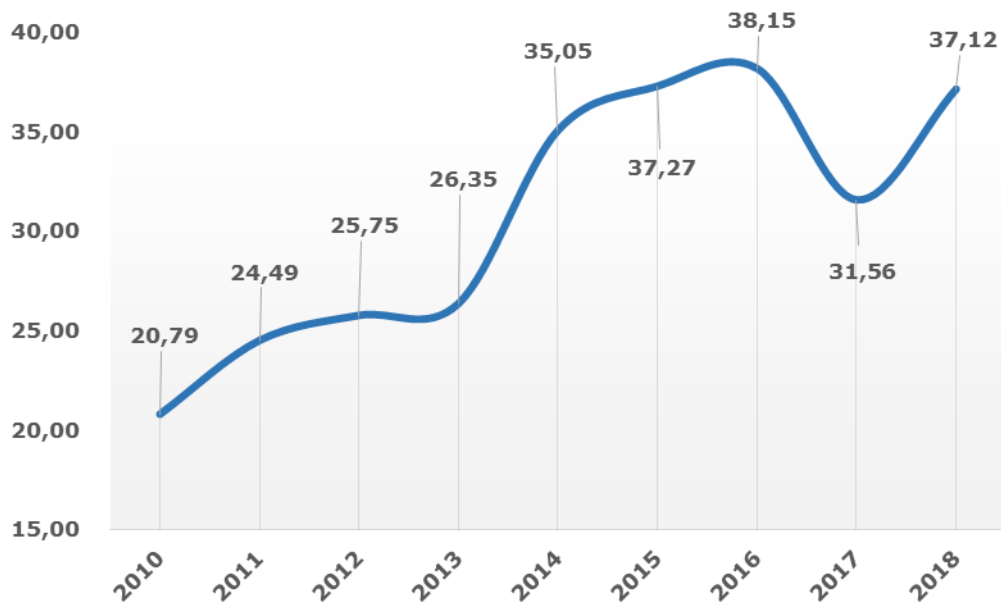
TOTAL RAP PROCESSADO	TOTAL RAP PROCESSADO OUTROS EXERCÍCIOS	TOTAL RAP NÃO PROCESSADO	TOTAL RAP NÃO PROCESSADO OUTROS EXERCÍCIOS	TOTAL RAP
287.434.130	1.497.085.786	14.770.921.497	20.559.763.600	37.115.205.013

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.

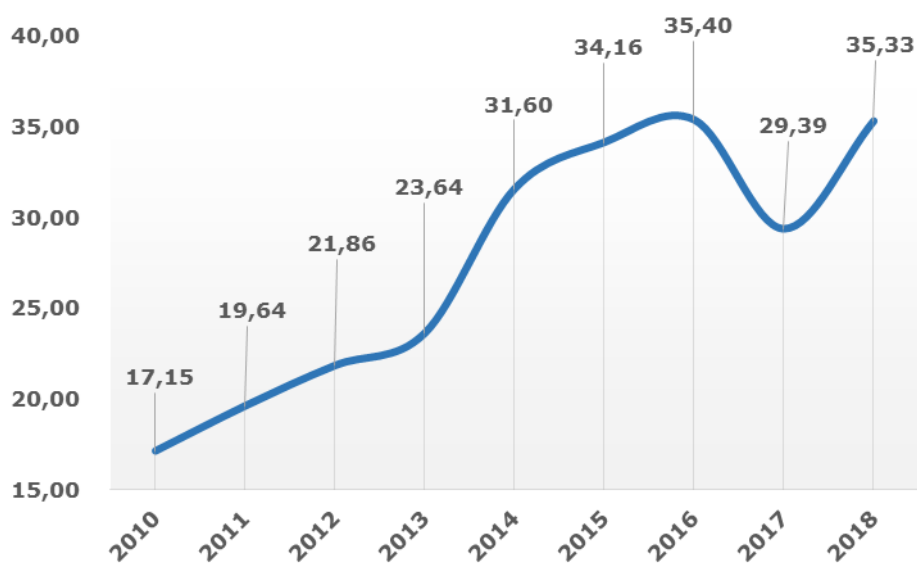
Gráfico 2- Total de Restos a Pagar inscrito no exercício – R\$ bilhões



Fonte: SIAFI. Elaboração Própria.

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



Fonte: SIAFI. Elaboração Própria.

3- Metodologia da Pesquisa

A base de dados utilizada para dimensionar os RAPs que correm risco de cancelamento foi extraída do Siafi em janeiro de 2018, sendo considerados apenas os empenhos classificados nos Restos a Pagar não processados. Foi estabelecido que Municípios com grande número de RAPs teriam apenas os seus dois maiores analisados e que apenas empenhos de valor superior a R\$ 100.000 seriam mantidos na amostra.

No período que compreende 26 de março a 11 de maio de 2018, a CNM entrou em contato por meio de ligação telefônica com 2.131 Municípios, não incluídas as capitais, correspondendo a 38% do total de Municípios brasileiros. Foram avaliados 3.518 empenhos do total de 9.274, correspondendo a mais de 37,9% do total da amostra. A pesquisa tinha como intuito de averiguar a real situação do andamento destes empenhos junto às autoridades municipais, mensurando as obras que já foram iniciadas mesmo sem o pagamento do governo federal.

4- Resultados da Pesquisa

4.1 – Resultado Geral

Tabela 3– Resultado consolidado da pesquisa

Etapas			RAP Não Processado Inscrito	%
Total de RAP	Contratada 67%	Iniciada 79%	129.388.105	6,1%
		Concluída	1.025.120.568	48,6%
		Não concluída	263.187.227	12,5%
	Não contratada		692.159.744	32,8%
Total			2.109.855.645	100%

Fonte: Elaboração própria.

O resultado da pesquisa dos RAPs não processados da União devidos a Municípios mostra que do total de obras pesquisadas, 67% já foram contratados. Dessas, **79%** foram **iniciadas** e apenas **6,1%** foram **concluídas**, ou **R\$ 129,3 milhões** de reais. As **iniciadas** e **não concluídas** somam **R\$ 1.025 milhões, 48,6%** da amostra, quase metade do total avaliado.

As obras **contratadas** e **não iniciadas** correspondem a **R\$ 263,18 milhões, 12,5%** do total pesquisado. Já as **não contratadas** somam **R\$ 692,15 milhões** de reais, **32,8%** do total.

Quanto às obras já **iniciadas**, a tabela abaixo mostra que **89,4%** já foram medidas, o que corresponde a **R\$ 1.027 milhões** de reais. Apenas **9,3%** não foram medidas e essas somam **R\$ 125,17 milhões** de reais. Para **24** obras não houve resposta, ou **1,3%** da amostra.

Tabela 4– Empenhos em situação Iniciada

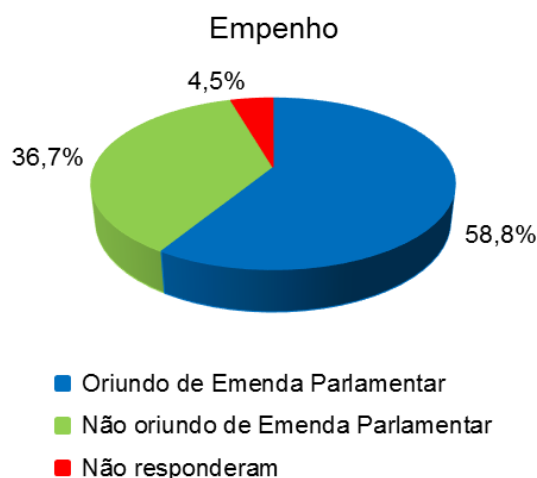
Situação	Qtd	%	Valor
Medida	1.650	89,4%	1.027.562.335,68
Não mediram	172	9,3%	125.176.673,48
Não responderam	24	1,3%	12.922.341,09
Total	1.846	100,0%	1.165.661.350,25

Fonte: Elaboração própria.

4.2 – Emendas

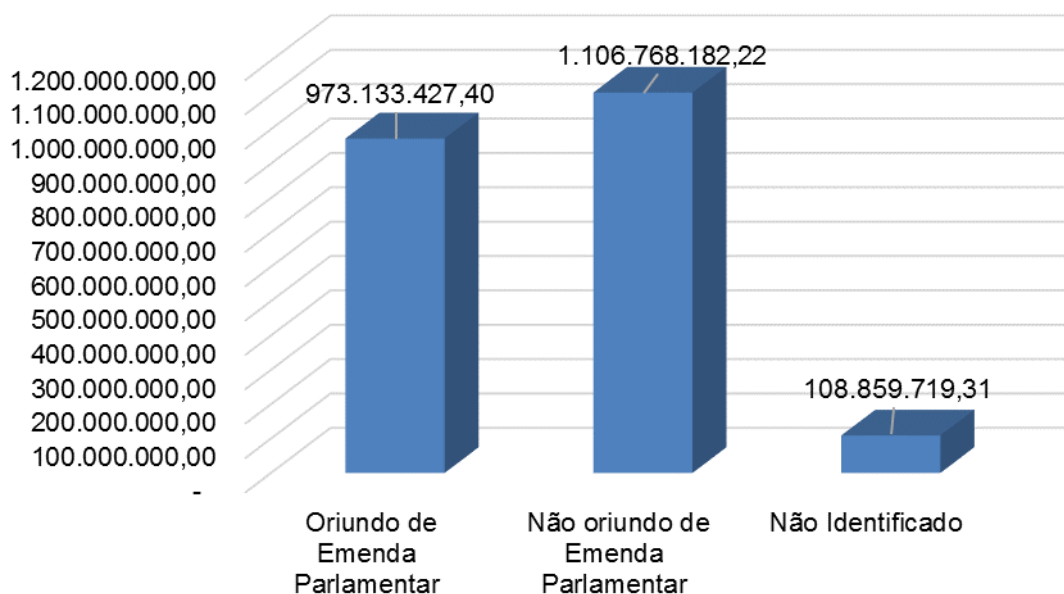
Como retratado no gráfico abaixo, a pesquisa identificou que a maioria dos RAPs é oriunda de emenda parlamentar - **58,8%**. A soma das obras pesquisadas nesse caso chega a **R\$ 973, 1 milhões** de reais, como mostra o gráfico 5. Isso demonstra a grande dependência dos Municípios brasileiros nessa modalidade de transferência de recursos para a execução de obras importantes.

Gráfico 4 – Despesas oriundas de Emenda Parlamentar



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 5 – Valores oriundos de Emenda Parlamentar



Fonte: Elaboração própria.

Observando o valor de obras realizadas com verbas de emendas por região, pode-se perceber que a região sudeste é a campeã, com **R\$ 338,4 milhões** de reais, ou **34,78%** do total. Em seguida vem o Sul com **R\$ 293,05 milhões**, **30,12%** do total. As demais regiões somam **R\$ 341,62 milhões** e **35,11%** do total.

Tabela 5– Empenhos oriundos de Emenda Parlamentar por região – em reais

Região	Valor Total dos Empenhos	Empenhos Avaliados			
		Oriundo de Emenda Parlamentar	Não oriundo de Emenda Parlamentar	Não Identificado	Total (Empenhos Avaliados)
Norte	757.238.176,76	68.974.698,00	26.397.454,56	3.066.904,02	98.439.056,58
Nordeste	2.582.974.206,48	168.037.422,57	135.944.394,91	7.651.601,65	311.633.419,13
Sul	1.048.826.548,39	293.059.415,91	467.838.552,54	23.498.351,17	784.396.319,62
Sudeste	2.088.446.653,94	338.452.805,21	399.252.553,43	60.021.082,95	797.726.441,59
Centro Oeste	564.876.653,37	104.609.085,71	77.335.226,78	14.621.779,52	196.566.092,01
Brasil	7.042.362.238,94	973.133.427,40	1.106.768.182,22	108.859.719,31	2.188.761.328,93

Fonte: Elaboração própria.

Conclusão

Esse estudo teve como objetivo mensurar e avaliar a real situação dos empenhos inscritos em restos a pagar não processados que tem o provável cancelamento previsto para junho de 2018. A maior parte dos RAPs nesta situação já foram contratados (69%) e desses, 79% já tiveram início. A Pesquisa ainda mostra que apenas 6,1% dos empenhos contratados (67%) e iniciados (79%) já estão finalizados e só falta o pagamento. As não concluídas chegam a 48,6% com um valor superior a R\$ 1,2 bilhão. O cancelamento representaria uma perda de recursos exclusivamente municipais.

A CNM observa a partir deste estudo, que os Municípios possuem uma grande dependência das emendas parlamentares para execução de obras importantes, totalizando R\$ 973,1 milhões de reais. Tal fato é evidenciado na pesquisa, que mostrou que 58,8% dos empenhos pesquisados são oriundos de emenda parlamentar.

Muitos Municípios estão tendo de arcar com toda a despesa, pois não podem contar com o recurso federal prometido, mesmo depois de todo oneroso processo burocrático para obter o convênio. Caso haja o cancelamento, ainda há a possibilidade de colocar em descrédito generalizado a política pública federal de interesse local.

Portanto, os resultados desta pesquisa realizada pela CNM indicam que o simples cancelamento desses RAPs terá um impacto importante nos Municípios brasileiros, prejudicando a população local que precisa dessas obras, além de provocar desajustes nas finanças das prefeituras.