

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

4. TÓPICO ESPECIAL: RESTOS A PAGAR

A presente seção analisa dados desagregados dos restos a pagar nos últimos anos, chamando atenção para a sua composição sob diferentes perspectivas, como a natureza primária ou financeira, os grupos de despesa atingidos (despesas correntes, investimentos etc.), e sua distribuição entre as áreas de atuação do governo (saúde, educação, saneamento, transporte etc.).

O crescimento dos RAP se deu de forma contínua entre 2005 e 2014, tendo se acentuado a partir de 2009. Nesse período, as discussões em torno do tema se intensificaram, com considerações a respeito de possíveis impactos na transparência orçamentária, no efeito da postergação do pagamento sobre o resultado primário¹ ou na perda de relevância do orçamento do exercício como parâmetro da atuação governamental no exercício. Nesse contexto, costuma-se associar os restos a pagar a “orçamentos paralelos”, os quais, dada a restrição orçamentária do governo, concorrem com o orçamento corrente na definição das despesas que serão realizadas em cada exercício.

Vale lembrar, de início, que os restos a pagar (RAP) se referem às despesas empenhadas mas não pagas até 31 de dezembro de cada ano, distinguindo-se as processadas das não processadas (art. 36 da Lei 4.320/64). As despesas processadas são aquelas que, além do empenho, já percorreram a fase seguinte da despesa – a liquidação. A liquidação, em regra, é quando o ente público registra a entrega de um bem ou a prestação de determinado serviço.

Os RAP, portanto, são um instrumento legal que permite compatibilizar o princípio da anualidade orçamentária – que limita as autorizações de gasto ao exercício financeiro – a despesas que por alguma razão não possam cumprir todos os estágios da execução dentro do exercício em que foram empenhadas. Representam, em resumo, as contas a pagar do ente público após o encerramento do ano.

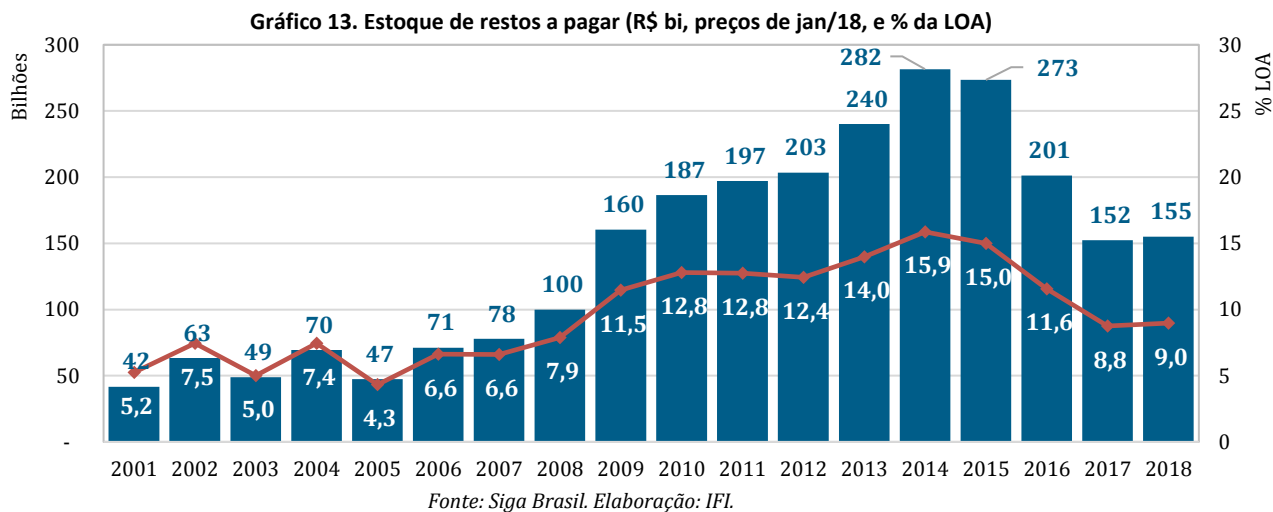
Embora se refiram a obrigações de gastos com origem em exercícios passados, os RAP não se confundem com o instituto das “despesas de exercícios anteriores”, também previsto na Lei 4.320/64 (art. 37). O Box ao fim do tópico analisa a diferença entre os dois conceitos.

O estoque de RAP alcançou, no início de 2018, R\$ 155 bilhões (Gráfico 13). Esse valor é 5% superior ao saldo do início de 2017 e contempla não apenas as inscrições relativas a empenhos de 2017, mas também saldos não pagos acumulados em exercícios anteriores. O estoque representa 9% do Orçamento de 2018² (Gráfico 13), uma medida da relevância dos passivos carregados de outros anos em relação às autorizações de gasto do exercício corrente.

A despeito da pequena elevação, a tendência nos últimos exercícios tem sido de queda. Em 2014, a preços de hoje, o estoque desses passivos chegou à máxima histórica de R\$ 282 bilhões (15,9% do Orçamento daquele ano). O patamar de 2018 é 45% inferior ao de 2014 e se aproxima, quando considerada a inflação, do patamar observado em 2009. Quando tomado em proporção do Orçamento, o valor de 2018 (e também de 2017) é próximo ao nível de 2008.

¹ Como o resultado primário é apurado pelo regime de caixa, considerando despesa apenas aquelas efetivamente pagas no exercício, os restos a pagar não impactam o resultado primário do exercício em que foram inscritos, mas apenas o do exercício em que são pagos.

² Dotação inicial da LOA, exceto juros e amortização da dívida (grupos de natureza da despesa 2 e 6). Esse universo mais limitado se justifica, pois os restos a pagar relativos a essas despesas costumam ser irrelevantes.



Do estoque total, 17%, em média, representam restos a pagar processados, ou seja, cujas despesas já foram liquidadas (entrega do bem ou serviço). Os restos a pagar processados estão geralmente associados a despesas obrigatórias e decorrem muitas vezes da impossibilidade de efetuar o pagamento de despesas liquidadas nos últimos dias de dezembro ainda dentro do exercício. Como resultado, boa parte dos restos a pagar processados é paga já no início do exercício seguinte, tendo pouco impacto no crescimento do estoque ao longo dos anos. Nos últimos três anos, em média, 88% dos restos a pagar processados foram pagos no exercício imediatamente seguinte.

Os RAP podem se originar tanto de despesas financeiras quanto de despesas primárias. Os restos a pagar originárias de gastos financeiros estão relacionados, em geral, a financiamentos concedidos pela União, como os realizados no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e dos fundos regionais de desenvolvimento (FNE, FCO e FNO). Esses passivos correspondem, em média, a menos de 10% do total e parcela significativa é paga ou cancelada já no exercício seguinte.

Mais de 90% dos restos a pagar, portanto, é de natureza primária. Neste subconjunto, é necessário distinguir, ainda, os RAP que têm origem em gastos obrigatórios (benefícios previdenciários, benefícios assistenciais, pessoal etc.) dos derivados de despesas discricionárias (investimentos e despesas de funcionamento dos órgãos, entre outras). Os passivos originados em despesas obrigatórias, embora relevantes, costumam ser pagos ou cancelados já no exercício seguinte, não se acumulando ao longo do tempo.

Como ilustração, a Tabela 9 detalha a execução, em 2017, de restos a pagar de despesas primárias empenhadas em 2016. Nas despesas obrigatórias, o saldo a pagar ao final de 2017 equivalia a apenas 5,5% do montante inscrito no fim de 2016.

TABELA 9. EXECUÇÃO EM 2017 DOS RESTOS A PAGAR DE DESPESAS EMPENHADAS EM 2016 (R\$ BILHÕES)

Despesa	Inscrito	Pago	Cancelado	A pagar	A pagar / inscrito (%)
Primária	83,9	63,3	3,8	16,7	19,9
Obrigatória	44,1	39,3	2,4	2,4	5,5
Discricionária	39,7	24,0	1,4	14,3	36,0
PAC	9,9	5,4	0,2	4,3	43,4
Emendas parlamentares	5,3	2,2	0,1	3,0	56,3
Demais	24,5	16,4	1,1	7,0	28,5

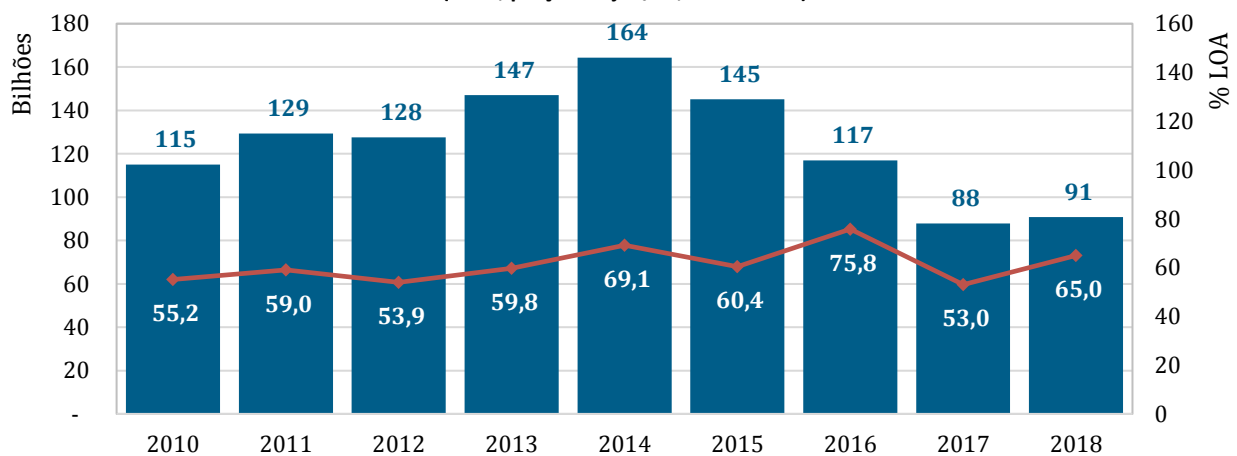
Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Nas despesas discricionárias, o saldo transferido para 2018 foi maior, 36%. Os saldos a pagar de despesas do PAC e de emendas parlamentares se mostram particularmente mais relevantes, 43,4% e 56,3%, respectivamente. Os dados da Tabela se referem apenas a 2017, mas a configuração não muda para os demais exercícios. A permanência no tempo de passivos a pagar é um dos fatores que levaram ao crescimento do estoque de RAP a partir principalmente de 2009. Há restos a pagar de despesas discricionárias cujo empenho se deu em 2002.

O resultado, no caso de PAC e emendas é, de certa forma, esperado. Esses grupos agregam, em geral despesas com investimentos ou realizadas por meio de transferências de recursos para estados e municípios (convênios). Essas despesas possuem dinâmica própria – dependente de processos licitatórios, implementação de contrapartidas, apresentação de projetos e prestações de contas etc. –, muitas vezes não coincidente com o exercício financeiro.

O subconjunto de RAP de despesas discricionárias atingiu, em 2018, R\$ 91 bilhões (Gráfico 14). Em termos de trajetória, esses passivos seguem a mesma tendência observada para o total dos restos a pagar. No entanto, o estoque é muito mais representativo quando comparado ao Orçamento do exercício. Em outras palavras, para esse grupo, o leque de autorizações de despesa, em cada ano, é bem maior que a lei orçamentária (LOA) parece indicar. Em 2018, por exemplo, o estoque de RAP de despesas discricionárias equivale a 65% do autorizado na LOA (Gráfico 14). Ao longo do exercício, essas duas fontes de gasto – autorizações do ano (LOA) e autorizações de anos anteriores (RAP) – irão concorrer pelos recursos, dentro dos limites de pagamento fixados.

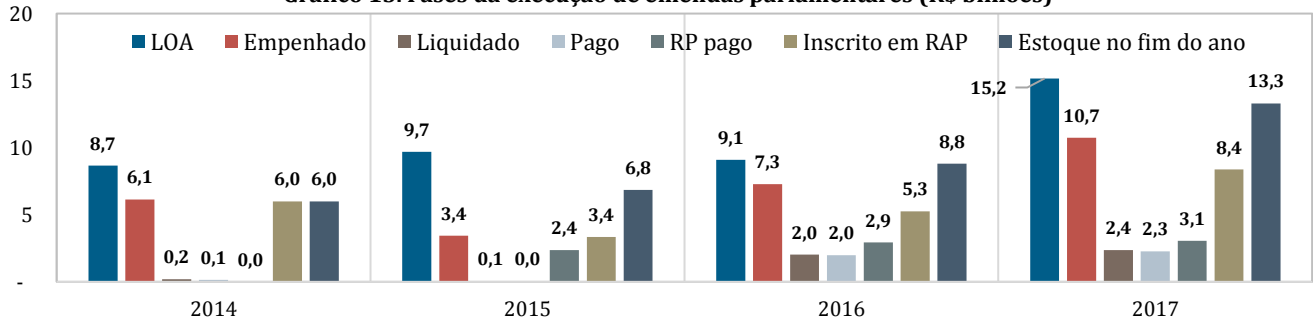
Gráfico 14. Estoque de restos a pagar de despesas discricionárias (R\$ bi, preços de jan/18, e % da LOA)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

As emendas parlamentares (individuais e de bancada), especificamente, se caracterizam por uma baixa execução, o que repercute no volume de restos a pagar. O Gráfico 15 ajuda a entender essa dinâmica. Em 2014, dos R\$ 8,7 bilhões alocados no orçamento, R\$ 6,1 bilhões foram empenhados e, destes, apenas R\$ 0,1 bilhão foi pago. A diferença entre o valor empenhado e o valor pago, grosso modo, equivale ao valor inscrito em RAP. No ano seguinte, foram inscritos mais R\$ 3,4 bilhões e, do estoque gerado em 2014, apenas R\$ 2,4 bilhões foram pagos. Assim, o estoque total subiu para R\$ 6,8 bilhões ao final de 2015. Sendo essa a dinâmica nos anos seguintes, é natural que o estoque cresça de forma expressiva ao longo do tempo. Com efeito, ao final de 2017, o saldo a pagar relativo a emendas parlamentares já somava R\$ 13,3 bilhões.

Gráfico 15. Fases da execução de emendas parlamentares (R\$ bilhões)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Como visto, o estoque de restos a pagar ao longo do tempo depende da dinâmica da execução da despesa. Em alguns casos, como nas despesas com investimentos ou transferências voluntárias derivadas de emendas parlamentares, essa dinâmica pode favorecer o acúmulo crescente de passivos ao longo do tempo. Dessa forma, em áreas da despesa caracterizadas por esses tipos de gasto, os restos a pagar desempenham papel relevante na execução do exercício.

Os dados por função orçamentária mostram que algumas das principais funções, em termos orçamentários, são também as que concentram a maior parte do estoque de restos a pagar. No entanto, os montantes não chegam a ser representativos quando comparamos a execução de despesas autorizadas no orçamento do exercício e a execução proveniente de restos a pagar.

As despesas com habitação, por exemplo, que são compostas em sua maior parte por investimentos e transferências voluntárias, 86,8% do total pago em 2017 derivou de restos a pagar. Em desporto e lazer, que possui muitas ações de apoio a projetos executados por estados e municípios, a execução de RAP, em 2017, também supera a execução de despesas do orçamento do exercício.

Em resumo, ao olhar os dados desagregados, observa-se que o problema em torno do volume e da permanência no tempo dos restos a pagar é adstrito às despesas discricionárias, cujo estoque, em 2018, equivale a 65% do orçamento do exercício. Em algumas áreas do governo, notadamente as compostas por investimentos e transferências voluntárias, a ideia dos restos a pagar como verdadeiros “orçamentos paralelos” parece se confirmar.

Gráfico 16. Estoque de RAP por função - 2018 (R\$ bilhões)



Gráfico 17. Execução de RAP em relação ao total executado no ano - 2017 (%)



Box. Restos a pagar e Despesas de Exercícios Anteriores

Os restos a pagar não devem ser confundidos com as “despesas de exercícios encerrados” ou “despesas de exercícios anteriores” (DEA), outro instrumento previsto na Lei 4.320/64 (art. 37). Tal como o RAP, a DEA se refere a obrigações de gastos com origem em exercícios anteriores. No caso dos restos a pagar, há uma obrigação gerada por meio do empenho da despesa, que, não podendo ser paga no exercício do empenho, é registrada como passivo pelo ente. A despesa, nesse caso, pertence ao exercício do empenho, ainda que paga em momento posterior.

A DEA, em contraste, é uma obrigação reconhecida em exercício distinto do que ocorreu seu fato gerador. Assim, no momento do fato gerador, não houve o registro da correspondente despesa, de sorte que sua realização deve correr à conta do orçamento vigente no momento em que o compromisso é reconhecido.

Um exemplo recente do uso das despesas de exercícios anteriores ocorreu no equacionamento de passivos da União junto a instituições financeiras e ao FGTS relacionados às chamadas “pedaladas fiscais”, em dezembro de 2015. Na ocasião, parte dos passivos reconhecidos no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), cerca de R\$ 7 bilhões, foi paga à conta de DEA. De fato, tratavam-se de compromissos cujo fato gerador havia ocorrido em anos anteriores, mas que somente foram reconhecidos em 2015, a partir de entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 825 e 3297/2015).

Restos a pagar e DEA também se diferenciam pela magnitude. Em 2017, por exemplo, o pagamento de restos a pagar alcançou R\$ 76,2 bilhões, contra R\$ 6,3 bilhões, no caso de DEA (Gráfico 18). Em 2015, o pagamento de despesas de exercícios anteriores atingiu R\$ 17,4 bilhões, impactado pelo equacionamento de passivos do PSI.

