

Estudos Técnicos/CNM – Maio de 2015

Mensuração dos restos a pagar não processados

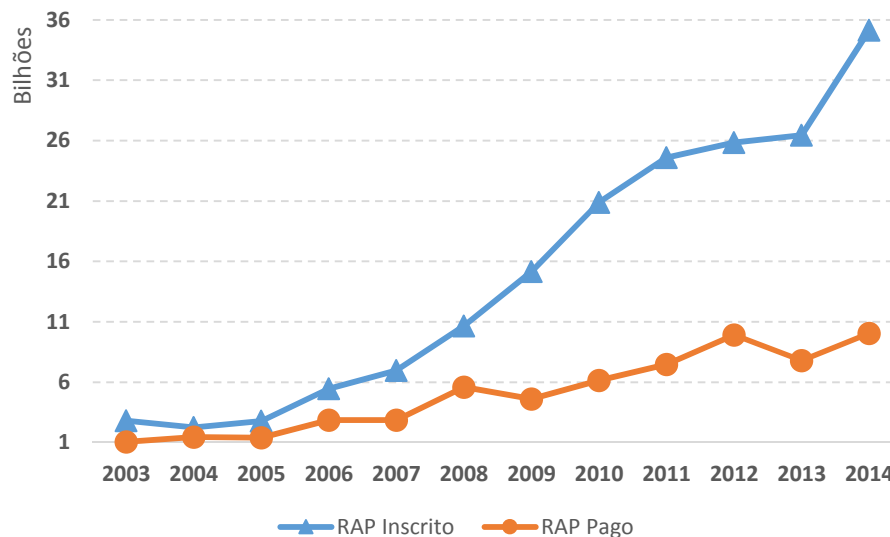
Introdução

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou, recentemente, um levantamento sobre o andamento das despesas de Restos a Pagar (RAP) da União não processados com a possibilidade de cancelamento pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 31 de junho de 2015. O montante de RAP que o governo federal deve aos Municípios chegou a R\$ 35 bilhões. Deste montante, R\$ 31,5 bilhões está inscrito em RAP não processados e o restante, os R\$ 3,4 bilhões, são de RAP processados.

Os RAPs constituem um valor expressivo no orçamento da União sem ser executado. Os Municípios enfrentam problemas porque os recursos dos convênios ou emendas parlamentares seguem um cronograma de execução político que os deixa em sérias dificuldades. Essa estratégia favorece a União porque aumenta a moeda política para suas negociações, com um volume muito maior de empenhos do que o lastro em recursos reais para realizar realmente as “promessas”.

O problema tem tomado uma proporção tão grande nos últimos anos que coloca em risco de descrédito generalizado a principal sistemática de investimento público hoje no país. Como podemos notar no gráfico abaixo, a diferença entre o valor inscrito em restos a pagar está se distanciando cada vez mais do valor pago.

Gráfico 1 – RAP inscritos x RAP pagos



Fonte: Elaboração própria

O presente estudo demonstra que muitas ações são oriundas de emendas parlamentares, são iniciadas pelas prefeituras, que diante da expectativa gerada na população local pelo anúncio da obra, utilizam-se de recursos próprios ou mesmo se endividam-se com fornecedores vitoriosos das licitações.

Outro problema, é a publicação do Decreto nº 8.407/2015, onde diz que os ministérios terão até o dia 30 de junho deste ano para fazer uma avaliação dos RAPs, podendo cancelar aqueles que estão classificados como não processados. Apenas os RAPs do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Ministério da Saúde, dos Programas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) do Ministério da Educação e os de emendas parlamentares do Orçamento Impositivo de 2014 não precisam passar por esta reavaliação e, portanto, não correm risco de cancelamento.

Sabendo o elevado valor de RAP e preocupada com o cancelamento daqueles que ainda não foram liquidados, a CNM promoveu a pesquisa junto às prefeituras de todo o país para avaliar a real situação dos processos de despesas relativos a estes recursos. Este estudo é composto por três seções além desta introdução. A primeira parte descreve a metodologia utilizada para os ajustes dos dados retirados do SIAFI (Sistema Integrado de Administração

Financeira do Governo Federal). Na segunda seção é desenvolvida uma análise dos resultados da pesquisa. Por fim, o trabalho conta com uma parte de conclusão.

Metodologia

Para dimensionar os RAPs que correm risco de cancelamento, em junho deste ano, foi necessário fazer uma pesquisa no SIAFI. Na base de dados original, com mais de 30 mil empenhos, foram feitos alguns tratamentos de limpeza e redução da mesma.

Inicialmente, foram excluídos da base empenhos de 2014, pois o decreto não regulamenta os RAPs neste período. Além disso, foram retirados aqueles empenhos que estavam com o valor zerado. Foi estabelecido que Municípios com grande número de RAPs teriam apenas os seus dez maiores analisados e que, de maneira geral, apenas empenhos de valor superior a R\$ 10.000 seriam mantidos na amostra.

Outro ponto importante de tratamento da base foi a diferenciação dos RAPs não processados. Visto que o Decreto prevê o provável cancelamento dos que se mantiverem como não processados, mas resguarda aqueles classificados como empenhos de MDE, saúde ou do PAC, é necessário identificar essa classificação. Os dados disponibilizados no SIAFI não distinguem a classificação dos RAPs e, por isso, entre os analisados podem existir empenhos excluídos do Decreto por serem de MDE e PAC. Os RAPs do MS, por sua vez, são classificados e, portanto, foram excluídos da amostra a ser analisada. Após os diversos tratamentos, a amostra oriunda dos dados iniciais do SIAFI ficou da seguinte forma: 16.235 empenhos em 4.354 Municípios, o que corresponde a 78% do total de Municípios no país.

No período que compreende de 10 de abril a 22 de maio de 2015, a CNM entrou em contato por meio de ligação telefônica com 2.198 Municípios, que corresponde a 50,5% da amostra baseada no SIAFI. Foram avaliados 6.064 empenhos do total de 16.235, correspondendo a mais de 37% do total da amostra. A pesquisa tinha como intuito de averiguar a real situação do andamento destes empenhos junto as autoridades municipais, mensurando as obras que já foram iniciadas mesmo sem a pagamento do governo federal.

Resultados

É surpreendente o resultado da pesquisa dos RAPs da União devidos a Municípios, inscritos e não processados. Constatou-se que apenas 6,6% dos empenhos avaliados, nesta situação, não estão iniciados e medidos, por isso podem ser canceladas de acordo com o decreto. O volume de recurso correspondente seria de R\$ 133,4 milhões.

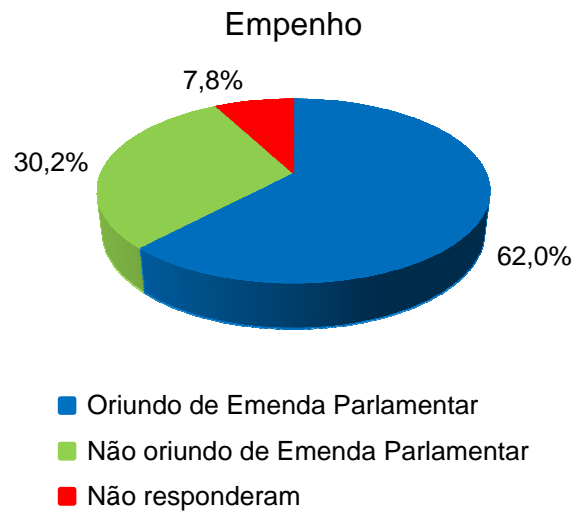
Apesar de uma parte das obras não terem sido sequer medidas, a maioria das despesas já foram iniciadas pelas prefeituras e chegam a 92,9% do total, equivalente a 4.654 empenhos. São mais de 5.000 empenhos direcionados a todo o país que somam o montante de R\$ 1.876 bilhões. Caso estes empenhos sejam cancelados, os prefeitos terão de arcar com toda a despesa, sem contar com o prometido recurso federal depois de oneroso processo burocrático para obtenção do convênio. Esta possibilidade coloca em risco de descrédito generalizado a política pública federal de interesse local e, por essa razão, a Confederação Nacional de Municípios realizou este levantamento junto as prefeituras.

Tabela 1 - Empenhos em situação contrada

Situação	Qtd	%	Valor
Iniciada	4.654	92,9%	1.876.537.362
Não Iniciada	331	6,6%	133.462.369
Não responderam	25	0,5%	10.080.239
Total	5.010	100,0%	2.020.079.970

Fonte: Elaboração própria

Como retratado no gráfico abaixo, a pesquisa identificou que a maioria dos RAPs são oriundas de emenda parlamentar (62%). Isto demonstra a grande dependência dos Municípios brasileiros desta modalidade de emendas para execução de obras importantes.



Dos empenhos identificados, 82,6% são referentes a despesas já licitadas e contratadas. O que corresponde em valores, a mais de R\$ 2 bilhões. Foi questionado ao gestor municipal se o empenho já foi contratado, e não necessariamente a obra pode ter sido iniciada, mas para os fins do texto, é de suma importância saber os empenhos que já estão contratadas.

Tabela 2 - Situação dos Empenhos pesquisados

Situação	Qtd	%	Valor
Contratada	5.010	82,6%	2.020.079.970
Não contratada	1.000	16,5%	403.209.575
Não responderam	54	0,9%	21.773.317
Total	6.064	100,0%	2.445.062.862

Fonte: Elaboração própria

A CNM também questionou aos governantes municipais sobre os investimentos já iniciados, constatando que 94,3% já tiveram pelo menos uma medição por parte de um representante do Governo Federal.

Tabela 3 - Empenhos em situação Iniciada

Situação	Qtd	%	Valor
Medida	4.389	94,3%	1.769.686.824
Não mediram	223	4,8%	89.915.735
Não responderam	42	0,9%	16.934.802
Total	4.654	100,0%	1.876.537.362

Fonte: Elaboração própria

Por fim, como mostra a tabela 4, 40% dos investimentos já iniciados estão concluídos, que correspondem a mais de R\$ 750 milhões dos processos de despesas iniciados e que ainda esperam pagamento por parte da União.

Outro fato relevante, é a questão que há 59,1% de obras prestes a ser concluída, representando que os Municípios terão em breve, mais de R\$ 1,109 bilhões a receber.

Tabela 4 - Empenhos em situação Realizada

w	Qtd	%	Valor
Concluída	1.861	40,0%	750.373.019
Não concluída	2.752	59,1%	1.109.632.750
Não responderam	41	0,9%	16.531.593
Total	4.654	100,0%	1.876.537.362

Fonte: Elaboração própria

Dos investimentos inclusos em RAP não processados até o ano de 2014, 30,7% estão fisicamente terminados. Além disso, 77% tratam de ações já iniciadas e 83% de ações licitadas e contratadas, como evidenciado no quadro abaixo.

Etapas			RAP Inscrito	%
Total de RAP	Contratada 83%	Iniciada 77%	750.373.019	30,7%
		Concluída	1.126.164.343	46,1%
		Não iniciada	143.542.609	5,9%
	Não contratada		424.982.892	17,4%
Total			2.445.062.862	100%

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 2015. A maior parte dos RAPs nesta situação (92,9%) já foi iniciada e representaria uma perda de recursos exclusivamente municipais em caso de cancelamento. Os prefeitos estão tendo que arcar com toda a despesa, pois não podem contar com o recurso federal prometido, mesmo depois de oneroso processo burocrático para obter o convênio e ainda tem a possibilidade de coloca em risco de descrédito generalizado a política pública federal de interesse local.

A CNM percebe, a partir deste estudo, que os Municípios têm uma grande dependência das emendas parlamentares para execução de obras importantes. Tal fato é evidenciado na pesquisa que mostrou que 62% dos empenhos pesquisados são oriundos de emenda parlamentar.

A Pesquisa ainda mostra que 40% dos empenhos já está finalizada e só falta o pagamento, representando um valor de R\$ 750 milhões, podendo ser bem maior, pois ainda tem empenhos que estão sendo finalizados e podendo aumentar esse valor em mais de R\$ 1,100 bilhões.