



TESOURO NACIONAL

# RAP

## Avaliação dos **Restos a pagar**

---

Ano 2017

# Expediente

## **Ministro da Fazenda**

Henrique de Campos Meirelles

## **Secretário-Executivo**

Eduardo Refinetti Guardia

## **Secretário do Tesouro Nacional**

Ana Paula Vitali Janes Vescovi

## **Secretário-Adjunto do Tesouro Nacional**

Otávio Ladeira de Medeiros

## **Subsecretários do Tesouro Nacional**

### **Subsecretário de Assuntos Corporativos**

Lício Fábio de Brasil Camargo

### **Subsecretário de Política Fiscal**

Adriano Pereira de Paula

### **Subsecretário da Dívida Pública**

José Franco Medeiros de Morais

### **Subsecretária de Relações Financeiras**

#### **Intergovernamentais**

Pricilla Maria Santana

### **Subsecretário de Planejamento e Estatísticas Fiscais**

Pedro Jucá Maciel

### **Subsecretária de Contabilidade Pública**

Gildenora Batista Dantas Milhomem

## **Projeto Gráfico**

Hugo Pullen e Viviane Barros

## **Diagramação**

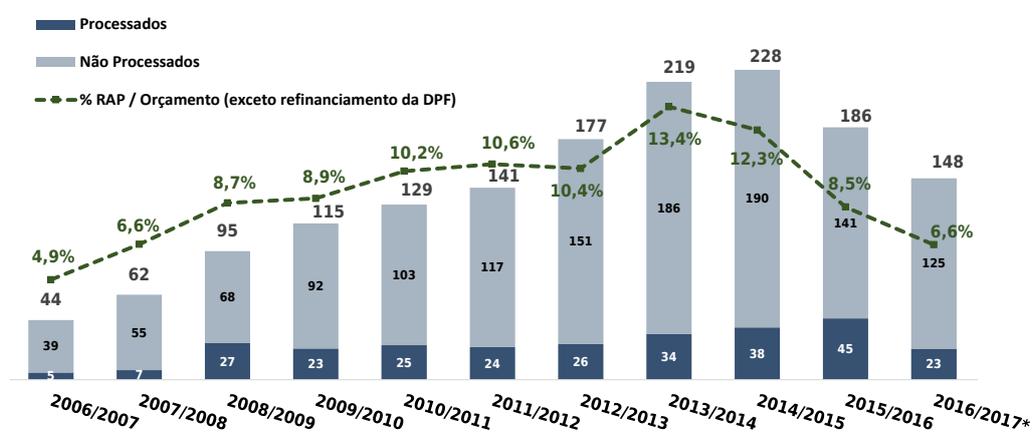
Viviane Barros

*Atualizado em 02/02/2017*

### Governo reduz em R\$ 37,5 bilhões o estoque de restos a pagar para 2017

A Secretaria do Tesouro Nacional informa que foi inscrito, para o exercício de 2017, o estoque de R\$ 148,2 bilhões de Restos a Pagar (RAP), o que representa redução de R\$ 37,5 bilhões (20%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2016 (R\$ 185,7 bilhões<sup>1</sup>). O resultado, que reflete o esforço do Governo Federal para redução dessa rubrica, reforça a trajetória decrescente iniciada no ano anterior. São considerados Restos a Pagar as despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício financeiro, 31 de dezembro.

**Estoque de restos a pagar apurado em dezembro e inscrito para execução no ano seguinte, em R\$ bilhões**



Em 2017 o estoque é apurado no início do ano.

Estoque de um ano refere-se a inscrição de despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro do ano anterior somada a reinscrição de restos a pagar de anos anteriores.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

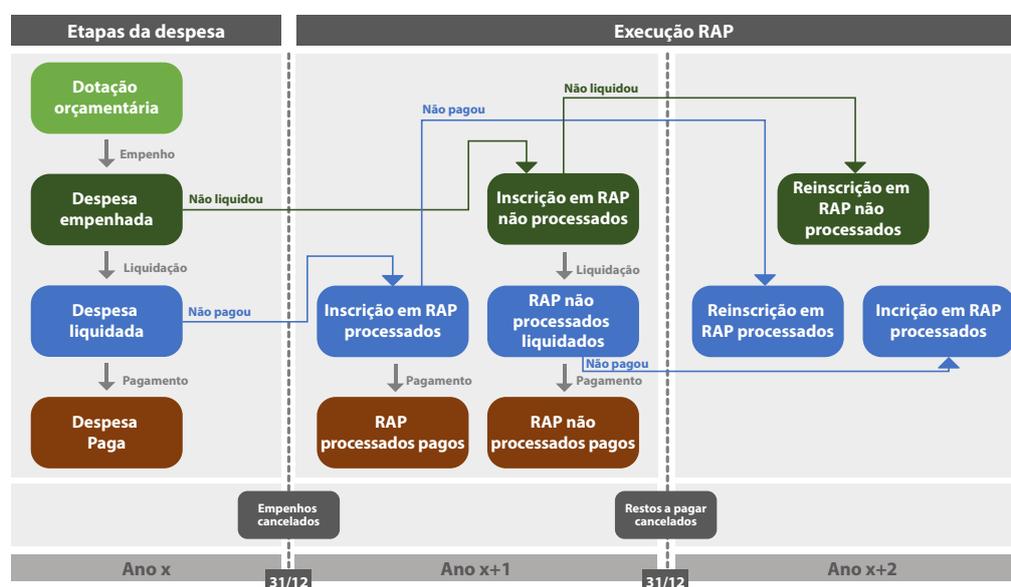
O estoque de Restos a Pagar (RAP) é calculado pelo montante de despesas empenhadas, mas não pagas, até o dia 31 de dezembro<sup>2</sup> do ano anterior. São compromissos assumidos pelo setor público, por meio de contratações de bens e serviços junto a fornecedores, dentre outros, não pagos até o encerramento do ano.

<sup>1</sup> O valor de R\$ 185,7 bilhões de inscrição para o exercício de 2015/2016 se diferencia do valor de inscrição anunciado em janeiro de 2016, de R\$ 186,3 bilhões, devido à atualização da taxa de câmbio para os empenhos que dispõem de saldo em moeda estrangeira. A taxa de câmbio foi atualizada nas rotinas de encerramento do exercício 2016 e seu valor permanecerá fixo naquele montante.

<sup>2</sup> Conforme define o Art. 36 da Lei 4.320 de 1964: "Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas".

Os RAP são classificados em dois tipos: os processados e os não processados. Os processados se referem a despesas empenhas e liquidadas, ou seja, já houve o reconhecimento da prestação do serviço ou da entrega do bem, mas o setor público não realizou o pagamento até o final do exercício. Os não processados se referem às despesas que foram apenas empenhadas (autorizadas), mas não liquidadas (reconhecimento da prestação do serviço ou entrega dos bens) nem pagas.

### Fluxo das etapas da despesa e inscrição em restos a pagar



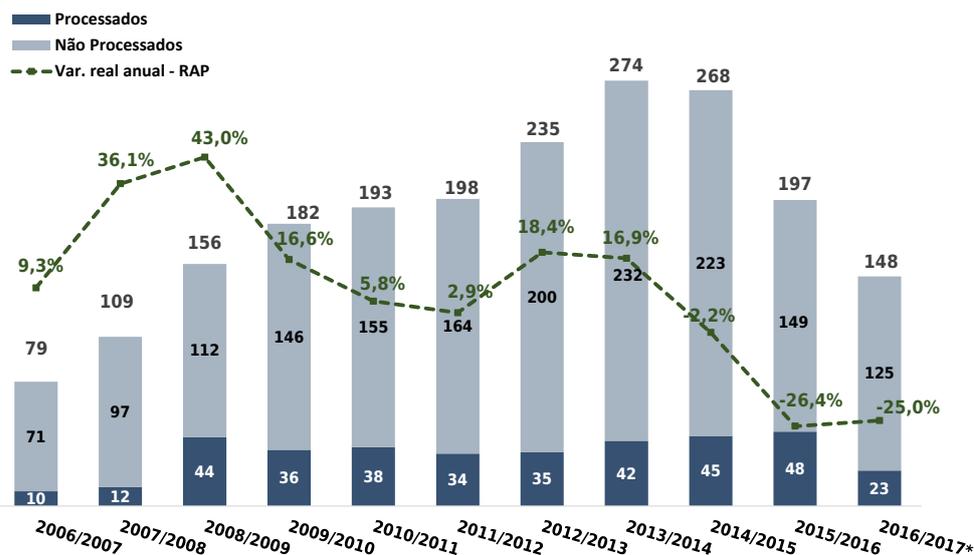
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

O montante de RAP inscrito para 2017 representa 6,6% do orçamento total do ano (excluídas as dotações de refinanciamento da dívida), nível similar ao do exercício de 2008 e 1,9 p.p. inferior ao do ano anterior.<sup>3</sup> Isso representa menor pressão fiscal para realização de despesas em 2017, já que, como os RAP são despesas que tiveram sua execução orçamentária em anos anteriores, porém ainda estão pendentes da execução financeira, as despesas inscritas nessa rubrica concorrem com as autorizações do orçamento do exercício atual para a realização dos pagamentos.

Se considerados os valores corrigidos pelo IPCA, o montante de inscrição de RAP para o exercício de 2017 é o menor desde 2008.

<sup>3</sup> Não foram consideradas no cômputo de inscrição dos restos a pagar do ano anterior (2016) o registro dos passivos referentes à regulação das tarifas bancárias e dos débitos junto aos organismos internacionais no valor de R\$ 5,7 bilhões. Essas despesas foram executadas por meio de créditos adicionais abertos no próprio exercício 2016.

### Estoque de restos a pagar inscrito para execução no ano seguinte, em R\$ bilhões - a preços de dezembro de 2016 (IPCA)



Em 2017 o estoque é apurado no início do ano.

Estoque de um ano refere-se a inscrição de despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro do ano anterior somada a reinscrição de restos a pagar de anos anteriores.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Da redução de R\$ 37,5 bilhões em RAP observada em 2016/2017, R\$ 22,3 bilhões são relativos a RAP processados e R\$ 15,3 bilhões a RAP não processados, que apresentam o maior percentual de inscrição para este ano (85% do total ou R\$ 125,3 bilhões). A concentração da inscrição em RAP não processados é justificada pela própria dinâmica de execução das despesas pela administração pública. Entre a etapa de contratação (empenho) e a efetiva prestação do serviço (liquidação) é decorrido, normalmente, um tempo maior que entre a liquidação e o pagamento. Os investimentos públicos, por exemplo, em razão da complexidade de execução, normalmente representam um percentual significativo dos RAP não processados.

O montante de reinscrição de RAP caiu R\$ 10,1 bilhões (14,9%) de 2015/2016 para 2016/2017 e as novas inscrições caíram R\$ 27,5 bilhões (R\$ 23,3%).

**Tabela 1 - Restos a pagar, em R\$ bilhões**

Exercício	Reinscritos	Inscritos no ano	Total
2015/2016	67,7	118,0	185,7
2016/2017	57,6	90,5	148,2
<b>Variação</b>	<b>-10,1</b>	<b>-27,5</b>	<b>-37,5</b>
<b>Variação (%)</b>	<b>-14,9%</b>	<b>-23,3%</b>	<b>-20,2%</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

**Tabela 2 - Inscrição e execução dos restos a pagar processados e não processados, em R\$ bilhões**

Exercício	Total				Processados				Não processados			
	Inscritos/reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos/reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos/reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
2006	38,98	13,03	21,11	4,84	4,85	0,90	3,08	0,87	34,13	12,13	18,03	3,97
2007	43,93	8,70	25,39	9,85	5,24	0,36	3,51	1,37	38,69	8,34	21,88	8,48
2008	62,46	7,38	34,76	20,32	7,03	0,89	3,45	2,69	55,43	6,48	31,31	17,63
2009	94,58	16,28	48,33	29,97	26,93	7,61	15,16	4,15	67,65	8,66	33,17	25,82
2010	115,00	14,84	61,94	38,22	22,91	1,40	17,77	3,74	92,09	13,43	44,18	34,48
2011	128,89	16,57	74,06	38,27	25,45	1,47	19,78	4,20	103,44	15,10	54,27	34,07
2012	141,20	12,71	79,52	48,98	24,10	0,88	18,23	4,98	117,10	11,82	61,28	44,00
2013	177,00	17,24	88,71	71,05	26,28	0,95	20,48	4,85	150,72	16,29	68,23	66,20
2014	219,14	21,24	111,80	86,10	33,62	0,72	27,88	5,02	185,51	20,52	83,92	81,08
2015	227,99	34,55	121,57	71,86	38,47	1,67	32,23	4,57	189,52	32,88	89,35	67,29
2016	185,71	21,23	105,61	58,87	45,17	0,73	40,13	4,31	140,54	20,50	65,48	54,56
2017*	148,17	-	-	-	22,87	-	-	-	125,30	-	-	-

\* Os valores de 2006 a 2016 se referem ao saldo de 31/12 de cada ano. Os valores de restos a pagar inscritos e reinscritos de 2017 se referem aos saldos iniciais do exercício, que poderão divergir dos saldos apurados nos meses seguintes devido à variação cambial.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Ajustando-se a base de comparação com a exclusão dos efeitos da regularização de passivos ocorrida em 2015, da ordem de R\$ 28,7 bilhões (69% da queda observada em 2015/2016), a redução de inscrição de RAP ocorrida em 2016/2017 é a maior dos últimos 10 anos.

Isso porque a redução de R\$ 42,3 bilhões de inscrição de RAP em 2016 em relação a 2015 (queda de R\$ 228,0 bilhões para R\$ 185,7 bilhões) é explicada em grande parte pela quitação dos passivos, acumulados em diversos exercícios, referentes ao Acórdão TCU 825/2015, que geraram pagamentos nessa rubrica de R\$ 20,7 bilhões junto ao BNDES, Banco do Brasil, FGTS e Caixa Econômica Federal em 2015<sup>4</sup>. Adicionalmente, o cumprimento do Acórdão TCU 2.461/2015, que avaliou como indevidos os registros em RAP de subvenções concedidas em operações de crédito imobiliários no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, levou a um cancelamento de RAP no montante de R\$ 6,6 bilhões. Destaca-se também o cancelamento de RAP vinculados à equalização de taxas de juros junto ao BNDES e ao Banco do Brasil, no valor de R\$ 0,4 bilhão e R\$ 1 bilhão, respectivamente.

<sup>4</sup> Não estão inclusas outras despesas custeadas com orçamento do próprio exercício de 2015.

### Fatores para redução de RAP

A redução do estoque de RAP para 2017 pode ser atribuída a esforços de controle fiscal feitos em 2016 em três frentes: cancelamento de RAP inscritos, priorização dos pagamentos de RAP e esforço para a manutenção da limitação do empenho das autorizações orçamentárias do exercício com concomitante expansão dos limites de pagamento para honrar os compromissos já contratados. Enquanto a priorização dos pagamentos e cancelamentos de RAP já inscritos auxiliam a reduzir o montante de reinscrição de RAP, a redução dos limites de empenho para despesas do exercício em relação aos limites de pagamento é relevante para garantir a execução financeira dos compromissos assumidos no ano, o que reduz as novas inscrições em RAP.

#### 1. Cancelamentos de RAP Inscritos

Os cancelamentos de RAP inscritos para 2016 foram de R\$ 21,2 bilhões, concentrados no grupo de RAP não processados, responsável por R\$ 20,5 bilhões desse montante. Quando comparado ao exercício anterior, há uma queda de R\$ 13,3 bilhões nos cancelamentos, explicada por dois fatores atípicos ocorridos em 2015: cancelamento de R\$ 6,6 bilhões, pelo Ministério das Cidades, seguindo determinação do Acórdão TCU nº 2.461/2015,<sup>5</sup> e o cancelamento de R\$ 8,0 bilhões de RAP, feito pelo Ministério de Minas e Energia, relativo aos empenhos feitos em montante superior ao efetivado aos entes em transferências de royalties de petróleo e gás natural.

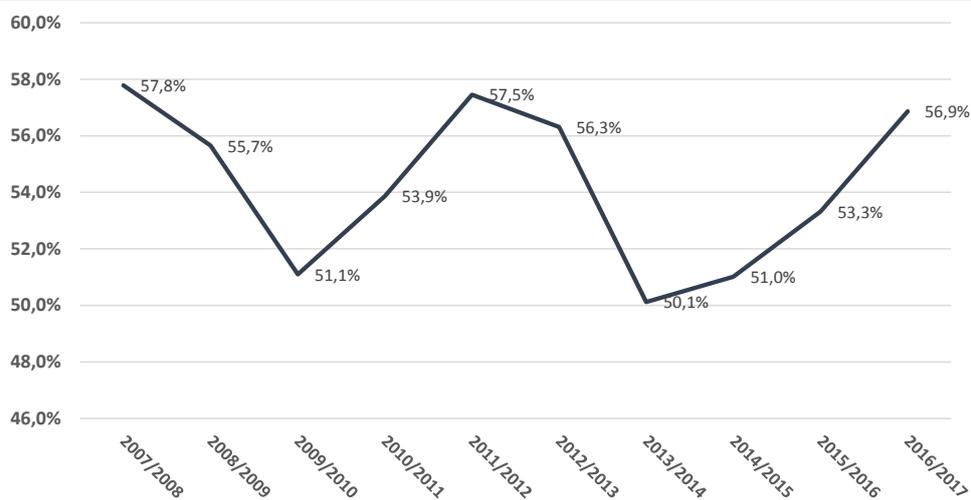
#### 2. Priorização dos Pagamentos de RAP

No exercício de 2016, foram pagos R\$ 105,6 bilhões (57%) do estoque de R\$ 185,7 bilhões de RAP, a maior execução proporcional observada desde 2011. A alta execução de RAP no exercício de 2016 foi possível em razão do êxito do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária, da ampliação dos limites de pagamentos e da priorização da quitação de obrigações contraídas nos anos anteriores. Em relação ao ano anterior, houve uma queda no pagamento de R\$ 16,0 bilhões, explicada pelos desembolsos atípicos feitos em 2015 para quitação dos passivos junto a bancos públicos e ao FGTS, que responderam por R\$ 20,7 bilhões do total pago de RAP<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Mencionado no item anterior

<sup>6</sup> Acórdão TCU 825/2015

Pagamento dos restos a pagar, em % do estoque total



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

### 3. Redução das Novas Inscrições

O cancelamento e a priorização de pagamento de RAP possibilitaram a redução da reinscrição feita em 2016/2017 em relação à realizada em 2015/2016 em R\$ 10,1 bilhões. A redução de novas inscrições de RAP no valor de R\$ 27,5 bilhões, em comparação ao ano anterior, por sua vez, é explicada pela administração prudente dos limites para empenho de despesas do próprio exercício financeiro e dos limites de pagamento para sua execução.

O montante de novas inscrições de RAP para o exercício de 2017 foi influenciado por alguns fatores na execução orçamentária do exercício de 2016, dentre os quais destacam-se:

- Maior disponibilidade financeira em relação à orçamentária** O valor final do limite de pagamento disponibilizado aos órgãos para as despesas sujeitas ao Decreto de Programação Financeira em 2016 foi de R\$ 275,9 bilhões, enquanto o limite de empenho (para as despesas do exercício) foi de R\$ 258,6 bilhões. A maior disponibilidade financeira em R\$ 17,4 bilhões permitiu que os órgãos realizassem a redução do volume de RAP. Outro fator importante foi a administração prudente do limite para empenho das despesas, em relação à disponibilidade orçamentária. A dotação orçamentária autorizada para despesas sujeita ao decreto de programação finan-

ceira foi de R\$ 268,1 bilhões, enquanto o valor efetivamente empenhado dessas despesas no exercício foi de R\$ 250,3 bilhões. Dessa forma, não houve execução orçamentária de R\$ 17,7 bilhões de despesas (potenciais RAP), fruto dos limites de empenho estabelecidos e dos atos de gestão dos diversos órgãos do Governo Federal.

- **Redução de R\$ 13,8 bilhões de RAP para 2017 em função da regularização da data de emissão da ordem bancária dos benefícios do INSS para o dia 30 de dezembro** Entre 2009 e 2015, as emissões das ordens bancárias foram alteradas para o primeiro dia no exercício seguinte, com inscrição em RAP e pagamento da ordem bancária no mesmo dia da execução da despesa (D+0), em dissonância com o padrão de execução de ordens bancárias em D+1. Sob a ótica do pagamento efetivo, essa alteração não ocasionou qualquer alteração na apuração das despesas, porém evitou a inscrição dessa despesa de benefícios do INSS em RAP para 2017 em montante equivalente.
- **Aumento de R\$ 8,9 bilhões de RAP para 2017 na rubrica de Subsídios**, resultado da orientação da CGU para que os pagamentos das subvenções sejam realizados utilizando dotação orçamentária do mesmo exercício do período de apuração da média dos saldos diários, conforme definido nas Portarias do Ministério da Fazenda. Dessa forma, as despesas referentes ao segundo semestre de 2016, que totalizavam R\$ 8,9 bilhões, foram executadas orçamentariamente utilizando dotações do exercício de 2016, gerando inscrição em RAP para serem pagas em 2017. Seguindo a recomendação da CGU, essa metodologia de registro será também aplicada para os exercícios seguintes.

## Inscrição de RAP por classificadores de despesas

Com o objetivo de dar maior transparência sobre as inscrições de RAP, são apresentados comparativos anuais dos valores de RAP detalhados por classificadores orçamentários da despesa:

### a. Quanto aos poderes e componentes principais

**Tabela 3 - Inscrição e reinscrição de restos a pagar, em R\$ milhões**

Discriminação	2015/2016*	2016/2017*	Variação	
			R\$ (mi)	% Nominal
<b>Poderes Legislativo, Judiciário e MPU</b>	<b>3.995</b>	<b>1.915</b>	<b>-2.080</b>	<b>-52,1%</b>
<b>Poder Executivo</b>	<b>181.716</b>	<b>146.256</b>	<b>-35.461</b>	<b>-19,5%</b>
Despesas Obrigatórias	50.141	40.580	-9.561	-19,1%
RGPS	26.499	15.330	-11.170	-42,2%
Transferências a Estados e Municípios	9.569	9.460	-109	-1,1%
Subsídios	4.417	9.205	4.788	108,4%
Abono/Seguro Desemprego	1.743	1.432	-311	-17,8%
Pessoal e Encargos Sociais	1.094	1.328	234	21,4%
FUNDEB - Complementação da União	1.963	833	-1.130	-57,6%
LOAS/RMV	1.585	706	-880	-55,5%
Auxílio Fin. p/ Fomento Export. - FEX	1.950	0	-1.950	-100,0%
Demais	1.321	2.287	966	73,1%
<b>Créditos Extraordinários</b>	<b>2.881</b>	<b>2.000</b>	<b>-881</b>	<b>-30,6%</b>
<b>Despesas Financeiras</b>	<b>19.579</b>	<b>17.004</b>	<b>-2.574</b>	<b>-13,1%</b>
<b>Discricionárias Decreto</b>	<b>109.115</b>	<b>86.671</b>	<b>-22.444</b>	<b>-20,6%</b>
Custeio	32.132	25.689	-6.443	-20,1%
PAC	48.929	33.822	-15.107	-30,9%
Demais Investimentos	28.054	27.161	-894	-3,2%
<b>Total</b>	<b>185.712</b>	<b>148.171</b>	<b>-37.541</b>	<b>-20,2%</b>

\* 2015/2016 - Valores apurados em dezembro de 2016;  
2016/2017 - valores apurados na abertura do exercício.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

O estoque de RAP apresentou redução significativa de maneira difundida, tanto em relação aos Poderes quanto à obrigatoriedade da despesa. Quando se analisa a redução do estoque de RAP por Poder da União, é possível constatar que a redução do Executivo foi, em termos nominais, superior ao apresentado pelos demais Poderes. Contudo, em termos relativos, a redução de RAP dos Demais Poderes foi mais significativa, atingindo 52,1% de redução no estoque apresentado em 2015/2016.

No Poder Executivo, percebe-se que os fatores destacados ao longo do presente relatório foram relevantes para a redução de R\$ 9,6 bilhões na inscrição de RAP de despesas obrigatórias. Entre eles destacam-se o aumento da inscrição em Subsídios, que passou de R\$ 4,4 bilhões para R\$ 9,2 bilhões, e a redução da inscrição de RAP relativos ao RGPS, que passou de R\$ 26,5 bilhões para R\$ 15,3 bilhões no período.

Em relação à inscrição de RAP de despesas discricionárias, são dois os destaques principais: a redução em todas as rubricas (Custeio, PAC e Demais Investimentos) e a sua concentração nas despesas de Custeio (redução de R\$ 6,4 bilhões) e de PAC (R\$ 15,1 bilhões). O estabelecimento, pelo governo, de limite de pagamento superior ao de empenho foi essencial para esta redução, especialmente para o PAC, para o qual foi estabelecido limite de pagamento R\$ 12,0 bilhões superior ao limite de empenho (R\$ 41,9 bilhões x R\$ 29,9 bilhões).

#### b. Quanto às áreas de alocação da despesa

**Tabela 4 - Restos a pagar por função governo, em R\$ milhões**

Função Governo	2015/2016*	2016/2017*	Variação	
	Total	Total	Diferença	% Nominal
Encargos Especiais	27.873	27.307	-567	-2,0%
Educação	25.614	22.561	-3.053	-11,9%
Previdência Social	27.168	15.885	-11.283	-41,5%
Saúde	15.791	14.391	-1.400	-8,9%
Urbanismo	11.125	9.800	-1.325	-11,9%
Transporte	13.224	8.529	-4.696	-35,5%
Agricultura	6.087	7.126	1.039	17,1%
Defesa Nacional	9.484	6.168	-3.316	-35,0%
Comércio e Serviços	6.404	3.438	-2.965	-46,3%
Assistência Social	5.394	2.842	-2.552	-47,3%
Ciência e Tecnologia	4.307	2.713	-1.594	-37,0%
Gestão Ambiental	4.604	4.576	-28	-0,6%
Demais	28.635	22.835	-5.800	-20,3%
<b>Total</b>	<b>185.712</b>	<b>148.171</b>	<b>-37.541</b>	<b>-20,2%</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

No tocante às áreas de alocação da despesa (ou “função”), os RAP estão concentrados em Encargos Especiais<sup>7</sup> (18% do total), Educação (15%), Previdência (11%), Saúde (10%), Urbanismo (7%), Transportes (6%), Agricultura (5%) e Defesa (4%). As reduções de RAP em 2017 mais significativas, no comparativo com o ano anterior, foram observadas na Previdência (-R\$ 11,8 bilhões), Transportes (-R\$ 4,7 bilhões) e Defesa (-R\$ 3,3 bilhões). Em termos proporcionais, as áreas que mais reduziram o montante de RAP foram Assistência Social, Comércio e Serviços e Previdência. Entre as principais funções listadas, apenas a agricultura apresentou elevação no montante inscrito em RAP em 2017, na comparação com o ano anterior, em R\$ 1,0 bilhão.

---

<sup>7</sup> Encargos especiais engloba as despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.