

Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar

RESTOS A PAGAR

2019

Ministro da Economia
Paulo Roberto Nunes Guedes
Secretário Especial de Fazenda
Waldery Rodrigues Júnior

Secretário do Tesouro Nacional
Mansueto Facundo de Almeida Junior
Secretário Adjunto do Tesouro Nacional
Otavio Ladeira de Medeiros

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal
Pedro Jucá Maciel
Coordenador-Geral de Estudos Econômico Fiscais (Coordenação Técnica)
Rafael Cavalcanti de Araújo
Coordenador de Estudos Econômico Fiscais
Alex Pereira Benício

Subsecretária de Contabilidade Pública
Gildenora Batista Dantas Milhomem
Coordenador-Geral de Contabilidade da União
Heriberto Henrique Vilela do Nascimento
Coordenador de Contabilidade da União
Luciano Moura Castro do Nascimento

Subsecretário de Gestão Fiscal
Adriano Pereira de Paula
Coordenador-Geral de Programação Financeira
Fabiano Maia Pereira
Coordenadora de Programação Financeira
Roberta Moreira da Costa Bernardi Pereira

Equipe Técnica
Diego Oliveira Faria
Fernando Cardoso Ferraz
Henrique Guilherme do Amaral dos Santos
Rafael Perez Marcos
Vitor Henrique Barbosa Fabel

Arte
Assessoria de Comunicação Social (ASCOM/Tesouro Nacional)
Projeto Gráfico e Diagramação - Viviane Barros
Estagiária de Criação - Júlia Mundim Pena

Informações
Telefone (061) 3412-1843
Correio eletrônico ascom@tesouro.gov.br
Disponível em: www.tesourotransparente.gov.br
É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte

1. Estoque de restos a pagar se mantém estável em 2019

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informa que foi inscrito, para o exercício de 2019, o estoque de R\$ 189,5 bilhões de restos a pagar (RAP), o que representa aumento de R\$ 34,1 bilhões (22,0%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2018 (R\$ 155,3¹ bilhões). Contudo, do aumento verificado, R\$ 34,0 bilhões (99,6%) se referem à mudança na sistemática de pagamento de despesas associada a emissão da ordem bancária. Sem essa mudança, o estoque de RAP teria crescido, em termos nominais, R\$ 0,1 bilhão (0,1%). Diferentemente dos anos anteriores, quando ocorria a liquidação e o pagamento da despesa no último dia do ano, com saque da conta única no dia posterior²; neste ano, a liquidação ocorreu no último dia do ano, mas a emissão de ordem bancária e pagamento apenas em 2019³. Assim foi necessário realizar a inscrição em restos a pagar processados de algumas despesas que anteriormente não eram inscritas.

Consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro. O conceito de restos a pagar relaciona-se aos estágios da despesa pública, representados pelo empenho, liquidação e pagamento. O empenho constitui o primeiro estágio de comprometimento da despesa pública referente à reserva de dotação orçamentária para pagamento futuro de um produto ou serviço específico no momento da contratação. A liquidação é o próximo estágio da despesa pública e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, após a entrega do bem e ou serviço objeto do gasto. O pagamento é o último estágio da despesa e resulta na extinção da obrigação, após o respectivo ateste.

Quando o pagamento deixa de ser efetuado no exercício do empenho, procede-se, então, à inscrição em restos a pagar. Estes, no momento da inscrição, são classificados em dois tipos: processados e não processados.

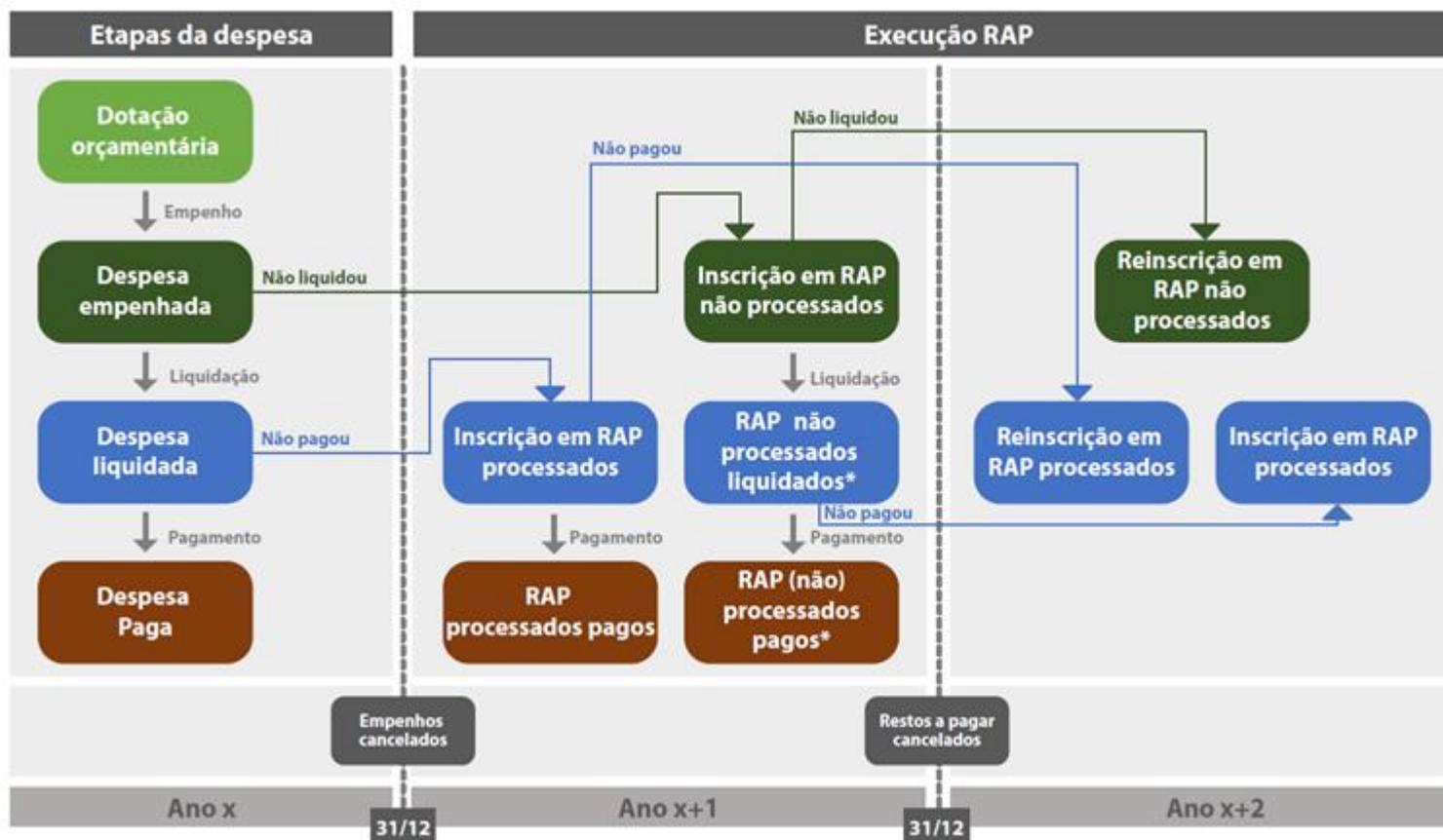
Os restos a pagar processados se referem a despesas empenhadas e liquidadas que ainda não foram pagas no exercício. Já os restos a pagar não processados se referem a despesas empenhadas, mas ainda não liquidadas, e conseqüentemente não pagas até o final do exercício. A Figura 1 ilustra o fluxo do processo relacionado aos RAP.

¹ A diferença em relação ao número publicado no Relatório de Restos a Pagar de 2018 (R\$ 148,1 bilhões) se refere às alterações nas taxas de câmbio das despesas empenhadas em moeda estrangeira entre os anos de 2018 e 2019.

² Anteriormente havia geração de ordem bancária (pagamento) no final do mês, com correspondente transferência financeira da Conta Única do Tesouro no dia posterior. Com a alteração da sistemática, são geradas apenas ordens bancárias com transferência financeira no mesmo dia. Desta forma, a postergação de um dia da emissão da ordem bancária, não alterou o fluxo financeiro da Conta Única do Tesouro.

³ Esse efeito decorrente da mudança na sistemática de pagamento não ocorrerá nos anos seguintes.

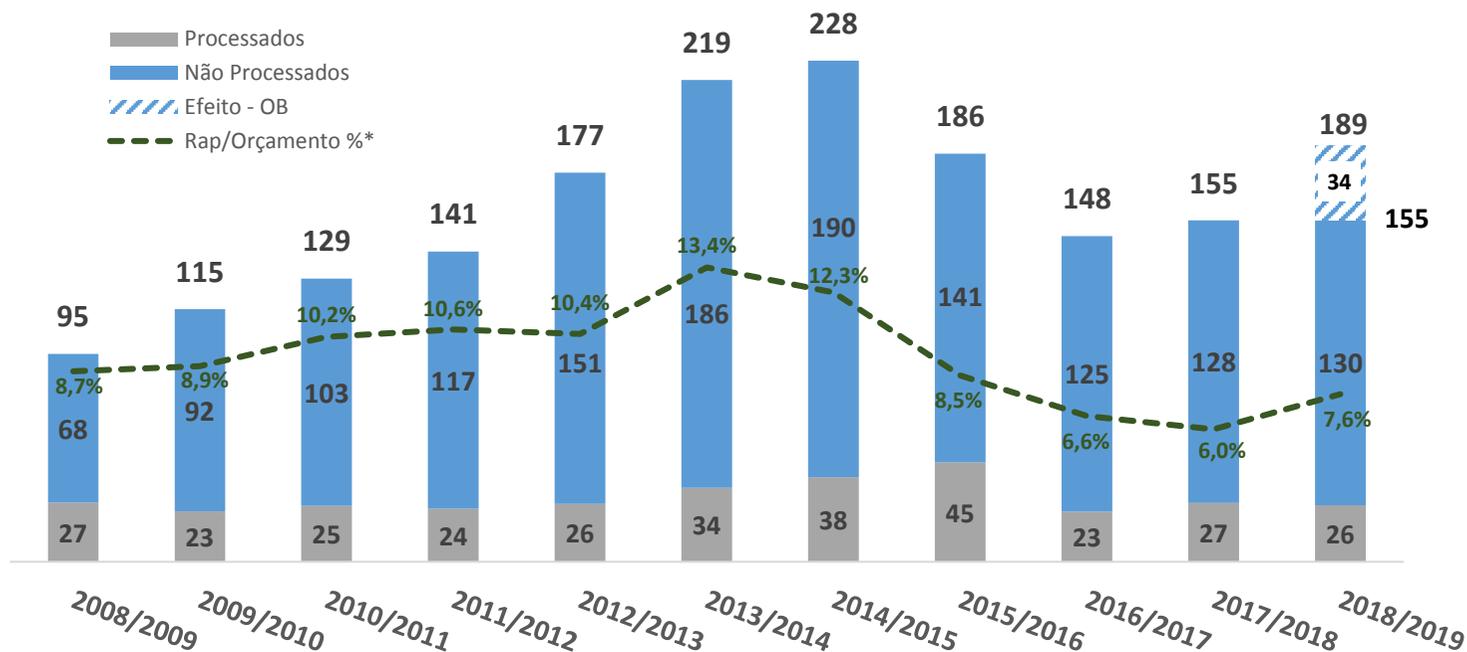
Figura 1 – Fluxograma de restos a pagar



* O processamento da despesa, inclusive de restos a pagar, está associado à etapa de liquidação. No entanto, para fins gerenciais, quando um RAP não processado é liquidado e pago no mesmo exercício mantém-se a nomenclatura de “RAP não processado”, uma vez que a nomenclatura do RAP é vinculada ao momento de sua inscrição. Por sua vez, quando há apenas sua liquidação, sem pagamento no mesmo exercício, o referido RAP é inscrito no ano posterior como RAP processado.

O **Gráfico 1** informa a evolução do estoque de restos a pagar nos últimos 10 anos. Conforme mencionado, embora o estoque de RAP tenha aumentado R\$ 34,1 bilhões (22,0%) em relação ao ano de 2018, R\$ 34,0 bi se refere à mudança na sistemática de pagamento de despesas após a emissão da Ordem Bancária. Desse modo, desconsiderando esta mudança, o estoque de RAP teria se mantido praticamente estável (0,1%) em termos nominais e a proporção de restos a pagar em relação às despesas do orçamento⁴ do exercício seria reduzida de 7,6% para 6,3%, um dos valores mais baixos da série histórica.

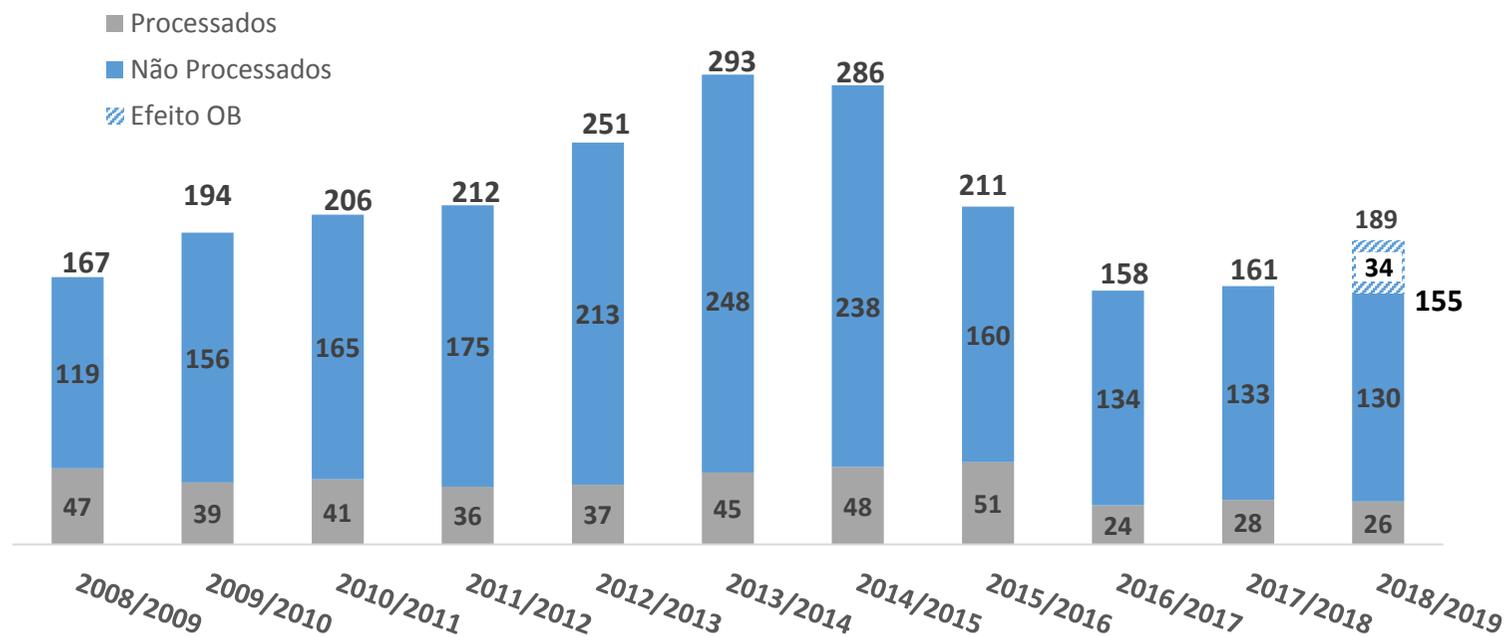
Gráfico 1 – Evolução do estoque de restos a pagar - R\$ bilhões correntes



Em termos reais (**Gráfico 2**), quando desconsiderado o efeito da alteração na sistemática de pagamento, o estoque de restos a pagar apresentou redução de R\$ 5,6 bilhões (-3,5%), concentrada na redução dos não processados (R\$ 3,5 bilhões). Os processados aumentaram R\$ 31,8 bilhões em termos reais, contudo, quando descontado o efeito da sistemática de pagamento, há redução de R\$ 2,2 bilhões (-7,8%) em termos reais.

⁴ Dotação de despesas atualizada do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Não inclui despesas com refinanciamento da Dívida Pública.

Gráfico 2 – Evolução do estoque de restos a pagar – R\$ bilhões a preços de dez/2018



Conforme a **Tabela 1**, o aumento do estoque de RAP em 2019 deve-se às novas inscrições. Em contrapartida, as reinscrições recuaram. Trata-se, portanto, de crescimento do RAP decorrente de aumento do volume de despesas empenhadas em 2018 e não pagas no próprio ano, em comparação ao observado em 2017. Nesse sentido destaca-se o aumento de R\$ 36,4 bilhões de restos a pagar referentes a novas inscrições, enquanto o volume de RAP reinscritos em 2018 foi menor em R\$ 2,2 bilhões, se comparado ao que foi reinscrito em 2017. Esse aumento da inscrição no ano é influenciado pela alteração da sistemática de pagamentos do Governo Federal. Cumpre ressaltar que essa mudança não ocasiona pressão de gasto para os próximos anos, pois, conforme mencionado anteriormente, trata-se de alteração que não impacta o fluxo financeiro, mas a data de emissão da ordem bancária.

Tabela 1 – Comparação do volume de restos a pagar inscritos e reinscritos – R\$ bilhões

Exercício	Inscritos no Ano	Reinscritos	Total
2017/2018	101,4	53,9	155,3
2018/2019	137,8	51,7	189,5
Variação	36,4	-2,2	34,1
Variação (%)	35,8%	-4,1%	22,0%

A **Tabela 2** mostra a trajetória da posição de restos a pagar inscritos e reinscritos ao final de cada exercício. Em 2018, do estoque de R\$ 155,3 bilhões inscritos/reinscritos, foram cancelados um total de R\$ 19,4 bilhões (processados e não processados), foram pagos R\$ 83,0 bilhões e ficaram a pagar R\$ 55,0 bilhões. Em 2017, haviam sido cancelados R\$ 17,1 bilhões, pagos R\$ 76,2 bilhões e deixados a pagar R\$ 58,9 bilhões ao final do ano. Portanto a gestão de RAP em 2018 reduziu em R\$ 2,0 bilhões⁵ o saldo a pagar a ser reinscrito no exercício seguinte, em relação ao exibido ao final de 2017.

Tabela 2 – Histórico da composição dos estoques de restos a pagar – R\$ bilhões

Exercício	Total				Processados				Não Processados			
	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
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	26,92	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	148,21	17,05	76,19	54,97	22,88	0,40	18,70	3,78	125,33	16,65	57,49	51,19
2018	155,32	19,35	83,01	52,96	26,82	0,83	22,97	3,02	128,50	18,53	60,04	49,94
2019	189,46	-	-	189,46	59,66	-	-	59,66	129,80	-	-	129,80

* A redução do estoque de RAP processados verificada em 2017, em relação à 2016, é explicada, majoritariamente, pela alteração na sistemática de pagamento dos benefícios do INSS, conforme explicado no Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar de 2017⁶. Por sua vez, o aumento no estoque de RAP processados de 2019 é fruto, principalmente, da mudança na sistemática de pagamentos explicada no início deste relatório. Estas alterações não representaram modificação no fluxo financeiro das operações, mas afetaram a inscrição de RAP.

⁵ Dado pela diferença entre os RAP a pagar ao final de 2017 (R\$ 54,97 bilhões) e ao final de 2018 (R\$ 52,96 bilhões).

⁶ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/governo-reduz-em-37-5-bilhoes-o-estoque-de-restos-a-pagar-para-2017>

No que diz respeito à gestão do estoque de RAP em 2018, destaca-se o aumento tanto do pagamento quanto do cancelamento de restos a pagar. A Erro! Autoreferência de indicador não válida. evidencia o crescimento do pagamento de RAP de 9% em 2018, frente ao pagamento realizado em 2017.

Tabela 3 – Gestão do estoque de restos a pagar – R\$ bilhões

	Execução de Restos a Pagar	
	Cancelados	Pagos
2017/2018	17,0	76,2
2018/2019	19,4	83,0
Variação (%)	13,5%	9,0%

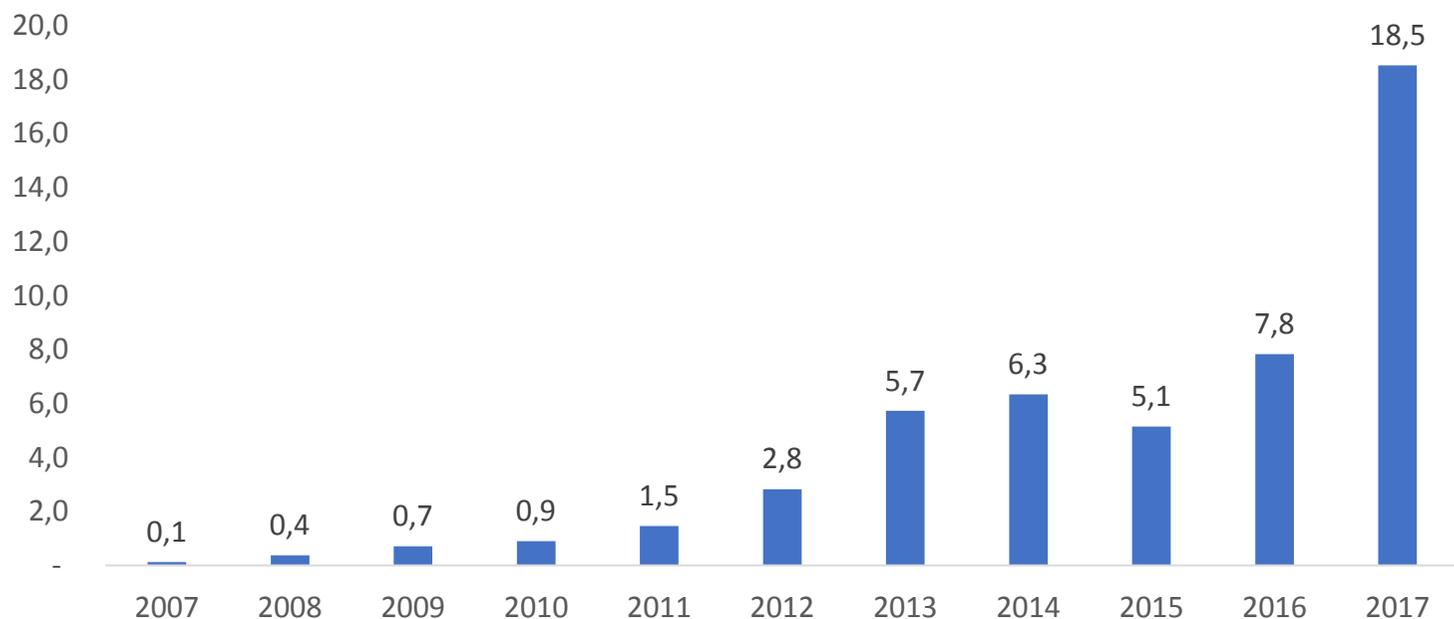
Em relação aos restos a pagar cancelados, houve um aumento de 13,5% em 2018 comparado ao ano anterior. O cancelamento de restos a pagar pode ser positivo pois melhora a gestão financeira dos órgãos, uma vez que os RAP competem por recursos financeiros com as despesas do próprio exercício. A legislação que trata dos procedimentos para o cancelamento de restos a pagar é voltada aos RAP não processados, já que os processados representam despesas em que já foi avaliado o direito do credor e, portanto, a não ser por questões específicas, não deveriam ser cancelados.

Em 28 de junho de 2018, foi publicado o Decreto nº 9.428/2018, que altera a sistemática de inscrição, bloqueio e cancelamento de restos a pagar dos órgãos do Poder Executivo Federal. A mudança nessa sistemática representa um grande avanço na melhoria do controle do saldo de RAP, que cresceu muito após 2008, tornando-se quase um orçamento paralelo. As principais mudanças na sistemática de inscrição, bloqueio e cancelamento de RAP, introduzidas pelo Decreto nº 9.428/2018, foram:

- Redução das exceções ao bloqueio de RAP não processados que não foram liquidados depois de um ano e meio de sua inscrição para considerar apenas os gastos com saúde e emendas individuais impositivas. Até então entravam nessa exceção as despesas empenhadas do PAC e do Ministério da Educação.
- Cancelamento automático de RAP não processados desbloqueados, mas não liquidados em até um ano e meio após o seu bloqueio. Anteriormente não existia regra de cancelamento de RAP não processados que foram bloqueados e posteriormente desbloqueados pelos ministérios setoriais.
- Concessão de poder ao Ministro da Fazenda (atual Ministério da Economia) para limitação da inscrição de RAP de todos os ministérios setoriais. O estabelecimento de um limite de inscrição de RAP pelo Ministro da Fazenda (atual Ministério da Economia) passa a ser possível, mas não obrigatório. O objetivo dessa decisão é controlar não apenas o saldo de RAP, mas também ter um instrumento em caso de risco de descumprimento do art. 42 da LRF, que estabelece que o saldo de RAP no término de um mandato deve ser compatível com o caixa que o governo deixa para o seu pagamento.

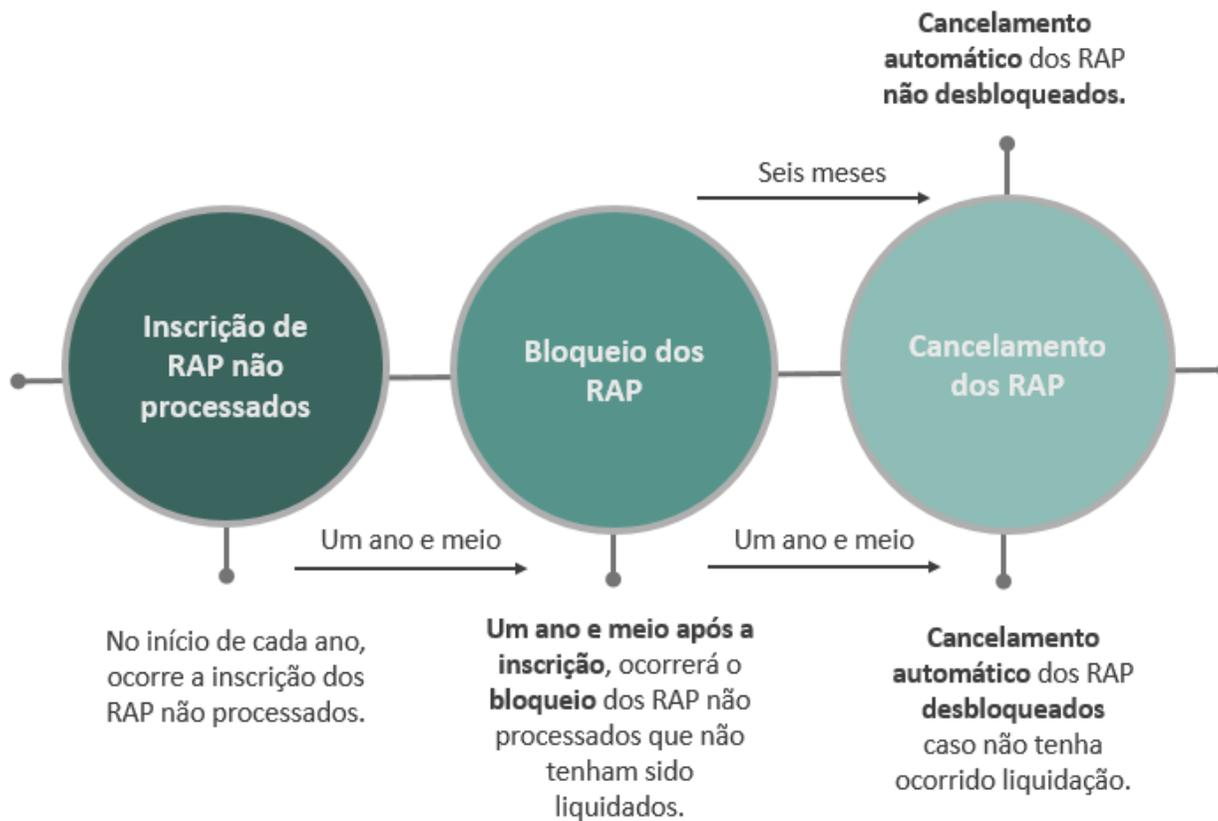
Em dezembro de 2018, o estoque de RAP não processados a pagar era de R\$ 50,0 bilhões. Deste valor, R\$ 31,4 bilhões (62,9%) foram empenhados até 2016. O problema com esse saldo de RAP não processados é que, além de parte dessas despesas empenhadas concorrerem com o orçamento do ano, há ainda o agravante de que muitas vezes essas despesas não são liquidadas e não havia um critério estabelecido de cancelamento. Os RAP não processados a pagar em dezembro de 2018, por ano de empenho, são apresentados a seguir:

Gráfico 3 – Restos a pagar não processados a pagar em dezembro de 2018 por ano de empenho – R\$ bilhões



Em resumo, até o início de junho de 2018, não havia regra alguma para cancelamento de RAP desbloqueados que poderiam passar anos como RAP não processados. Assim, era muito difícil o governo controlar o crescimento do saldo de RAP não processados e diversos projetos de investimento, que nem mesmo tiveram sua execução iniciada, continuavam concorrendo por recursos financeiros e dificultando a programação dos órgãos após vários anos da sua aprovação no orçamento. O **Gráfico 4** resume a sistemática para cancelamento de restos a pagar não processados.

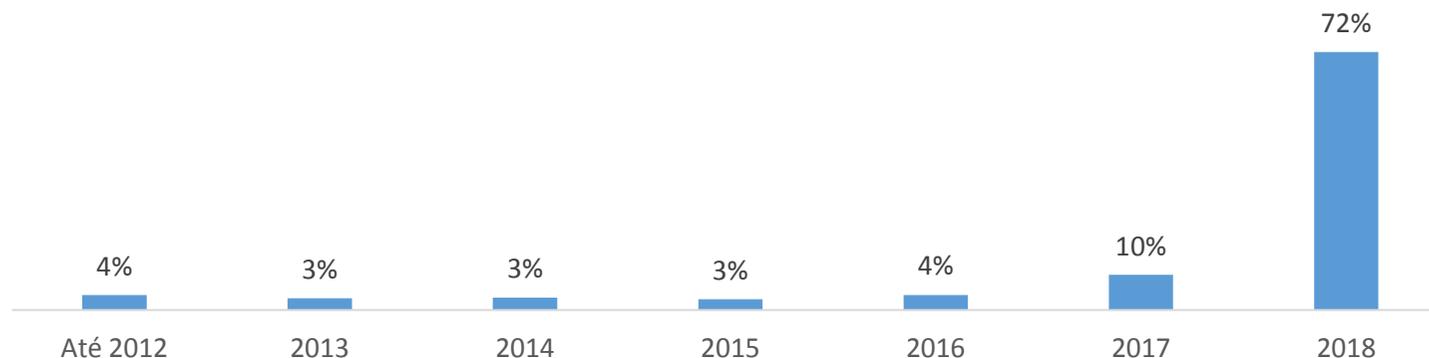
Gráfico 4 – Sistemática de cancelamento de restos a pagar não processados – Decreto nº 9.428/2018



2. Restos a pagar – Análise por ano de empenho

Do estoque de R\$ 189,5 bilhões de RAP inscritos/reinscritos em 2019, 72,0% se refere a restos a pagar empenhados no exercício de 2018 e 28,0% correspondem a valores empenhados em anos anteriores.

Gráfico 5 – Distribuição do estoque de restos a pagar de 2019 por ano de empenho - % do Total



Quando se analisam os Restos a Pagar decorrentes de empenhos realizados em 2018 (72% do total), nota-se a predominância da categoria de despesa *Outras Despesas Correntes*, fruto de itens como Repartição Constitucional de Receitas, Subsídios e Benefícios pagos pelo INSS e da categoria *Pessoal e Encargos Sociais*, cujos empenhos ocorrem ao final do mês, com pagamento no mês posterior.

Tabela 4 – Estoque de restos a pagar empenhados em 2018 por categoria de despesa – R\$ bilhões

Categoria de Despesas	Restos a Pagar Empenhados em 2018	% do Total
Investimentos	25,26	18,5%
Outras Despesas Correntes	82,55	60,5%
Pessoal e Encargos Sociais	17,15	12,6%
Despesas Financeiras	11,56	8,5%
Total	136,51	100,0%

Por sua vez, quando se consideram os restos a pagar inscritos há mais de 1 ano, ou seja, referente aos empenhos realizados até 2017, o destaque é dado aos investimentos, em decorrência da própria dinâmica de execução destas

despesas em obras e serviços, com caráter plurianual e longo prazo de maturação. Dentre este grupo, os investimentos ⁷ respondem por 72,9% do total, conforme **Tabela 5**.

Tabela 5 – Estoque de restos a pagar empenhados até 2017 por categoria de despesa – R\$ bilhões

Categoria de Despesas	Restos a Pagar Empenhados até 2017	% do Total
Investimentos	38,60	72,9%
Outras Despesas Correntes	9,58	18,1%
Pessoal e Encargos Sociais	0,22	0,4%
Despesas Financeiras	4,55	8,6%
Total	52,96	100,0%

⁷ Consideram-se investimentos as despesas que pertencem aos grupos de natureza “investimento” e “inversões financeiras” com indicador de resultado primário “não financeiro”.

3. Restos a pagar – Análise por função de governo e órgão

Conforme a **Tabela 6**, em termos de funções de governo, a área que mais apresentou crescimento no estoque de restos a pagar em 2019 foi a previdenciária, com aumento de R\$ 22,7 bilhões (121%), efeito, principalmente, da mudança na sistemática de pagamento, que também teve reflexo relevante nas outras funções, em decorrência dos restos a pagar com pessoal e encargos sociais.

Analicamente, pode-se dividir as áreas de atuação do governo em que há maior inscrição de restos a pagar em três tipos: i) despesas que são pagas logo no início do exercício, como benefícios previdenciários e distribuição constitucional de receitas que se encontram nas funções Encargos Especiais e Previdência, respectivamente; ii) despesas associadas a programas que são executados por entes subnacionais mediante recursos transferidos pelo governo central, como é o caso das áreas de Saúde e Educação; e iii) despesas associadas a investimentos, como é o caso das funções Urbanismo e Transporte.

Tabela 6 – Variação do estoque de restos a pagar por função - R\$ bilhões

Função - Governo	2017/2018	2018/2019	Variação	Variação (%)
Previdência Social	18,7	41,5	22,7	121%
Educação	22,0	28,5	6,5	30%
Encargos Especiais	24,0	23,1	-0,9	-4%
Saúde	21,9	20,2	-1,7	-8%
Urbanismo	11,4	12,2	0,8	7%
Defesa Nacional	7,1	11,1	4,0	57%
Agricultura	8,8	8,3	-0,5	-6%
Transporte	8,4	7,2	-1,1	-13%
Segurança Pública	2,7	4,5	1,8	66%
Comércio e Serviços	3,2	4,4	1,1	34%
Assistência Social	2,2	3,2	1,1	49%
Demais	25,0	25,4	0,4	2%
Total Geral	155,3	189,5	34,1	22%

Por sua vez, na **Tabela 7** são apresentados os dados de restos a pagar individualizados por órgão e ano de empenho da despesa. A partir dela, nota-se que os ministérios cuja área finalística está associada a grandes projetos e investimentos possuem volume significativo de RAP associado a despesas empenhadas há mais de um ano, como o *Ministério da Integração Nacional*, o *Ministério do Transporte, Portos e Aviação Civil* e o *Ministério das Cidades*. Por

outro lado, ministérios que atuam com transferência de recursos ou não possuem grandes projetos associados, apresentam grande parte do RAP inscrito associado a despesas empenhadas no último ano, como o *Ministério da Fazenda* (responsável pela Transferência Constitucional de Receitas e pelo pagamento de Subsídios⁸) e o *Ministério do Desenvolvimento Social* (responsável pelo pagamento de benefícios do INSS). A alteração da sistemática de pagamento influenciou nos valores apresentados abaixo.

Tabela 7 – Restos a pagar de 2019 por órgão e por ano de empenho – R\$ bilhões

Órgãos	Até 2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total Geral
Ministério do Desenvolvimento Social	0,01	0,02	0,02	0,09	0,03	0,05	0,32	38,77	39,29
Ministério da Educação	0,24	1,03	1,48	2,32	1,77	2,03	3,04	18,96	30,87
Ministério da Saúde	0,94	0,35	0,63	0,54	0,44	1,31	3,29	13,37	20,87
Ministério da Fazenda	0,00	0,00	0,03	0,06	0,06	0,14	0,77	17,00	18,07
Ministério da Defesa	0,03	0,03	0,03	0,06	0,08	0,24	1,15	11,29	12,92
Ministério das Cidades	1,78	0,99	1,51	0,74	0,87	0,96	2,16	3,32	12,32
Ministério da Integração Nacional	0,33	0,19	0,68	1,04	0,98	0,98	3,08	4,31	11,59
MTPA	0,19	0,19	0,44	0,74	0,38	0,69	1,06	4,00	7,69
Ministério de Minas e Energia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	6,10	6,14
Presidência da República	0,06	0,05	0,10	0,31	0,31	0,06	0,36	2,77	4,02
MAPA	0,05	0,02	0,04	0,02	0,02	0,08	0,47	2,99	3,69
Ministério da Justiça	0,07	0,14	0,08	0,16	0,11	0,06	0,31	2,60	3,53
Ministério do Turismo	0,57	0,16	0,59	0,12	0,08	0,27	0,59	1,07	3,45
Demais	0,24	0,19	0,58	0,42	0,58	1,10	1,94	9,95	15,00
Total	4,51	3,36	6,21	6,62	5,71	7,96	18,58	136,51	189,46

* MTPA: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; MAPA: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

⁸ 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, com pagamento semestral conforme definido em Portaria do Ministério da Fazenda.

4. Inscrição de RAP por classificação de despesas

A seguir, na **Tabela 8** são apresentados os dados de restos a pagar conforme classificação de despesas que compõem o resultado primário acima da linha. Interessante notar que itens como “*Transferência por repartição de receita*” e despesas obrigatórias como “*Benefícios Previdenciários*”, “*Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV*”, “*Pessoal e Encargos Sociais*” e “*Subsídios*” apresentam inscrição relevante em RAP, mesmo sendo um pagamento obrigatório. Isso ocorre pela característica de execução destas despesas, as quais possuem o empenho realizado no final de um ano e pagamento logo no início do ano seguinte.

Tabela 8 – Variação anual do estoque de restos a pagar por categoria de despesa – R\$ milhões

Discriminação	2017/2018	2018/2019	Variação	Variação (%)
I. Transferências por repartição de receita	10.501	8.318	-2.183	-20,8%
II.1 - Benefícios Previdenciários	18.172	35.018	16.846	92,7%
II.2 - Pessoal e Encargos Sociais	1.507	17.370	15.863	1052,4%
II.3 - Outras Despesas Obrigatórias	20.837	22.802	1.965	9,4%
II.3.01 - Abono e Seguro Desemprego	1.145	1.017	-128	-11,2%
II.3.06 - Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	1.080	2.146	1.066	98,7%
II.3.08 - Créditos Extraordinários	2.014	7.184	5.170	256,6%
II.3.12 - FUNDEB (Complem. União)	1.667	1.286	-381	-22,9%
II.3.14 - Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	1.832	1.364	-468	-25,5%
II.3.19 – Subsídios	10.913	8.808	-2.105	-19,3%
Demais	2.186	997	-1.189	-54,4%
II.4.1 - Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo – Obrigatórias	8.005	9.700	1.695	21,2%
II.4.2 - Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo - Discricionárias	86.117	82.519	-3.598	-4,2%
Despesas Financeiras	10.180	13.737	3.557	34,9%
Total	155.319	189.464	34.144	22,0%

Pela tabela acima, nota-se que as principais variações são referentes a:

- i) **Benefícios Previdenciários:** + R\$ 16,8 bilhões, em decorrência da mudança na sistemática de pagamento;
- ii) **Pessoal e Encargos Sociais:** + R\$ 15,9 bilhões, em decorrência da mudança na sistemática de pagamento;
- iii) **Créditos Extraordinários:** + R\$ 5,2 bilhões, em decorrência da operacionalização do subsídio ao Diesel (R\$ 4,7 bilhões inscritos em RAP); e
- iv) **Despesas Financeiras:** R\$ 3,6 bilhões.

No que diz respeito ao estoque de restos a pagar das despesas com controle de fluxo, nota-se a significativa participação da área da Saúde e Educação, conforme **Tabela 9**.

Tabela 9 – Variação no estoque de restos a pagar de despesas com controle de fluxo – R\$ milhões

Restos a Pagar com Controle de Fluxo	2017/2018	2018/2019	Variação	Variação (%)
Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo - Obrigatórias	8.005	9.700	1.695	21,17%
Ministério da Saúde	5.738	6.023	285	4,96%
Ministério da Defesa	1.093	2.052	959	87,68%
Demais	1.174	1.625	452	38,47%
Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo - Discricionárias	86.117	82.519	-3.598	-4,18%
Ministério da Educação	18.456	16.467	-1.989	-10,78%
Ministério da Saúde*	16.033	13.519	-2.515	-15,68%
Ministério das Cidades	11.677	11.808	131	1,12%
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	8.483	7.218	-1.265	-14,91%
Ministério da Integração Nacional	6.373	7.126	752	11,81%
Ministério da Defesa	5.755	5.830	75	1,30%
Demais	19.339	20.551	1.212	6,27%
Total – Controle de Fluxo	94.122	92.219	-1.903	-2,02%

* Destaca-se que o gasto *Mínimo em Saúde* tem sua apuração associada ao empenho. Desta forma, de acordo com o estabelecido pela Lei Complementar nº 141/2012, em caso de cancelamento ou prescrição do RAP em Ações e Serviços Públicos de Saúde, a disponibilidade de caixa associada deverá ser necessariamente aplicada na Saúde.

Na **Tabela 10** abaixo, destacam-se as informações do estoque de restos a pagar decorrentes de emendas parlamentares, individuais e de bancada, que são parte das despesas com controle de fluxo do poder executivo - discricionárias. Conclui-se que, apesar da redução nos RAP de despesas com controle de fluxo, houve aumento no RAP decorrente de emendas individuais e de bancada no valor de R\$ 676,4 milhões.

Tabela 10 – Variação no estoque de restos a pagar de despesas referentes a emendas parlamentares – R\$ milhões

Restos a Pagar de Despesas Decorrentes de Emendas Individuais e de Bancada	2017/2018	2018/2019	Variação	Variação (%)
Ministério das Cidades	3.167	3.706	539	17,01%
Ministério da Saúde	4.719	3.251	-1.468	-31,10%
Ministério da Integração Nacional	1.348	1.823	474	35,17%
Ministério da Educação	684	1.119	434	63,47%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	699	884	185	26,45%
Demais	2.679	3.191	512	19,11%
Total Emendas Parlamentares	13.296	13.973	676	5,09%

5. Restos a pagar e o Novo Regime Fiscal

A Emenda Constitucional nº 95, que institui o Novo Regime Fiscal, estabelece no art. 107, § 11, que o pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação de cumprimento dos limites individualizados a que estão sujeitos cada um dos órgãos a que se referem os incisos I a V do art. 107, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

Dessa forma, a **Tabela 11** mostra o máximo que poderá ser pago, em 2019, sem comprometer o teto dos gastos, por cada um dos órgãos que tem seus limites individualizados, desde que haja excesso no resultado primário no exercício, conforme estabelecido pela EC nº 95/2016.

Tabela 11 – Estoque de restos a pagar inscritos até 31/12/2015, no início do exercício de 2019

Órgão/Poder	2019	% do Teto de Gastos de cada Órgão/Poder
Poder Executivo	22.552.481.881	1,68%
Poder Legislativo	18.157.038	0,15%
Câmara dos Deputados	2.245.079	0,04%
Senado Federal	15.277.919	0,35%
Tribunal de Contas da União	634.040	0,03%
Poder Judiciário	68.703.865	0,15%
Supremo Tribunal Federal	-	-
Superior Tribunal de Justiça	16.908.522	1,13%
Justiça Federal	12.247.923	0,11%
Justiça Militar da União	2.125.918	0,39%
Justiça Eleitoral	21.878.660	0,29%
Justiça do Trabalho	14.304.809	0,07%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.224.529	0,05%
Conselho Nacional de Justiça	13.505	0,01%
Defensoria Pública da União	108.808	0,02%
Ministério Público da União	38.922.324	0,61%
Ministério Público da União	38.922.324	0,62%
Conselho Nacional do Ministério Público	-	-
Total Geral	22.678.373.916	1,61%

ANEXO – Restos a pagar e nova estrutura administrativa

Em 1º de janeiro de 2019, foi publicada a Medida Provisória (MP) nº 870/2019 que estabelece nova organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Esta MP promove adaptações administrativas entre as quais inclui-se a redução do número de Ministérios e a busca de ação integrada entre os diversos órgãos. Essas adaptações incluíram a possibilidade de remanejamento das chamadas Unidades Orçamentárias (UO) entre órgãos (ministérios e AGU). Vale destacar que o registro da despesa – e por consequência do RAP – está vinculado às UOs. Como efeito, o registro de RAP em determinada UO poderá estar, em 2019, sob gestão de novo órgão. Assim, de forma complementar, apresentam-se na **Tabela 12** os restos a pagar inscritos em 2019, de acordo com a estrutura administrativa anterior à edição da MP nº 870/2019 e com a posterior à edição da referida MP.

Tabela 12 – Alteração na estrutura administrativa e restos a pagar inscritos e reinscritos em 2019 – R\$ bilhões

Estrutura Anterior à MP nº 870/2019		Estrutura Posterior à MP nº 870/2019	
Órgão	R\$ bilhões	Órgão	R\$ bilhões
Ministério do Desenvolvimento Social	39,29	Ministério da Economia	59,16
Ministério da Educação	30,87	Ministério da Educação	30,87
Ministério da Saúde	20,87	Ministério do Desenvolvimento Regional	23,95
Ministério da Fazenda	18,07	Ministério da Saúde	20,87
Ministério da Defesa	12,92	Ministério da Defesa	12,92
Ministério das Cidades	12,32	Ministério da Infraestrutura	7,75
Ministério da Integração Nacional	11,59	Ministério da Cidadania	7,67
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	7,69	Ministério de Minas e Energia	6,48
Ministério de Minas e Energia	6,14	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	5,95
Presidência da República	4,02	Ministério do Turismo	3,45
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	3,69	Ministério da Justiça e Segurança Pública	3,33
Ministério da Justiça	3,53	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações	1,78
Ministério do Turismo	3,45	Presidência da República	1,72
Ministério do Esporte	2,70	Advocacia-Geral da União	0,45
Ministério do Trabalho	2,59	Ministério do Meio Ambiente	0,39
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	2,13	Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	0,39
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações	2,12	Ministério do Desenvolvimento Agrário	0,25
Ministério da Cultura	1,70	Ministério das Relações Exteriores	0,16

Estrutura Anterior à MP nº 870/2019		Estrutura Posterior à MP nº 870/2019	
Órgão	R\$ bilhões	Órgão	R\$ bilhões
Ministério do Meio Ambiente	0,48	Ministério da Transparência e CGU	0,12
Advocacia-Geral da União	0,45	Ministério da Pesca e Aqüicultura	0,08
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	0,34	Ministério das Comunicações	0,07
Ministério do Desenvolvimento Agrário	0,25	Ministério do Trabalho e Emprego	0,02
Ministério das Relações Exteriores	0,16	Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial da Juventude e Direitos Humanos.	0,01
Ministério dos Direitos Humanos	0,16	Ministério da Previdência Social	0,01
Ministério da Transparência e CGU	0,12	Total	187,86
Ministério da Pesca e Aqüicultura	0,08		
Ministério das Comunicações	0,07		
Ministério do Trabalho e Emprego	0,02		
Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial da Juventude e Direitos Humanos.	0,01		
Ministério da Previdência Social	0,01		
Total	187,86		

* O Total de R\$ 187,86 bilhões de RAP diz respeito apenas aos órgãos do Poder Executivo. Somados aos RAP dos demais órgãos, obtêm-se o total de R\$ 189,5 bilhões inscrito para 2019.