

*Relatório de Avaliação*

# RESTOS A PAGAR

2020

Ministro da Economia  
Paulo Roberto Nunes Guedes  
Secretário-Executivo  
Marcelo Pacheco dos Guarany  
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  
Fábio Felipe Dáquilla Prates  
Fernando Cardoso Ferraz  
Guilherme Ceccato  
Marcus Vinicius Magalhães de Lima  
Rafael Perez Marcos

Arte  
Assessoria de Comunicação Social (ASCOM/Tesouro Nacional)  
Projeto Gráfico e Diagramação - Viviane Barros

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

## 1. Estoque de restos a pagar apresenta redução em 2020

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informa que foi inscrito, para o exercício de 2020, o estoque de R\$ 180,7 bilhões de restos a pagar (RAP), o que representa redução nominal de R\$ 8,9 bilhões (4,7%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2019 (R\$ 189,6 bilhões). Em termos reais, a redução do estoque de RAP em relação a 2019 foi de 8,6%. O principal determinante dessa redução foi o primeiro cancelamento decorrente do Decreto nº 9.428/2018, que define a sistemática de cancelamento de restos a pagar não processados. Estes cancelamentos, realizados em dezembro de 2019, totalizaram R\$ 11,7 bilhões, conforme será apresentado na seção 2.

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.

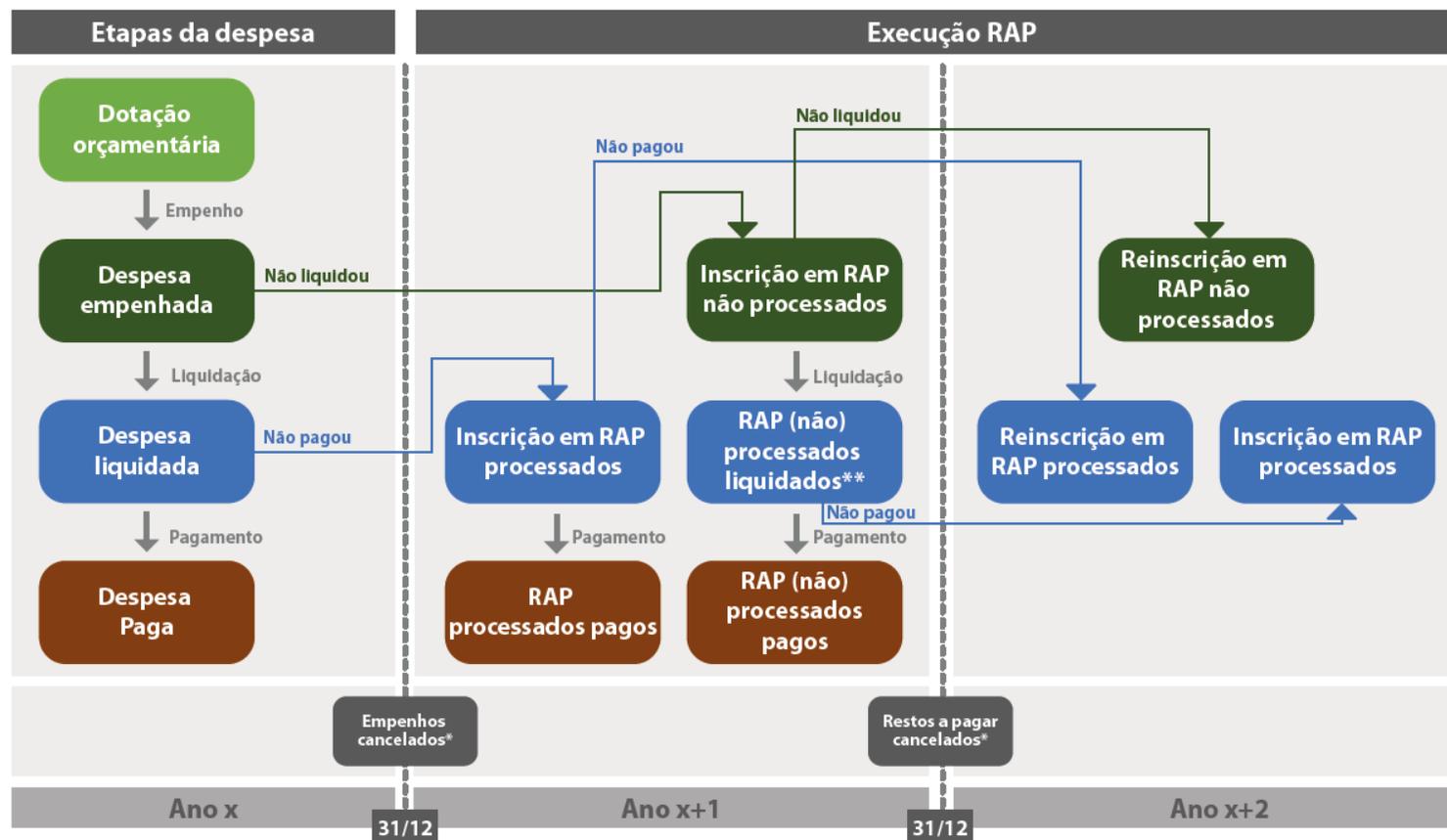
Quando o pagamento deixa de ser efetuado no exercício do empenho, procede-se, então, à inscrição em restos a pagar. Estes, no momento da inscrição, são classificados em dois tipos: processados e não processados.

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 consequentemente não pagas até o final do exercício. A **Figura 1** ilustra o fluxo do processo relacionado aos RAP<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Regra de cancelamento de RAP encontra-se na Figura 2. A Figura 1 não contempla a referida regra.

Figura 1 – Fluxograma de restos a pagar



\* No encerramento do exercício os empenhos não inscritos ou não reinscritos pelos gestores são cancelados.

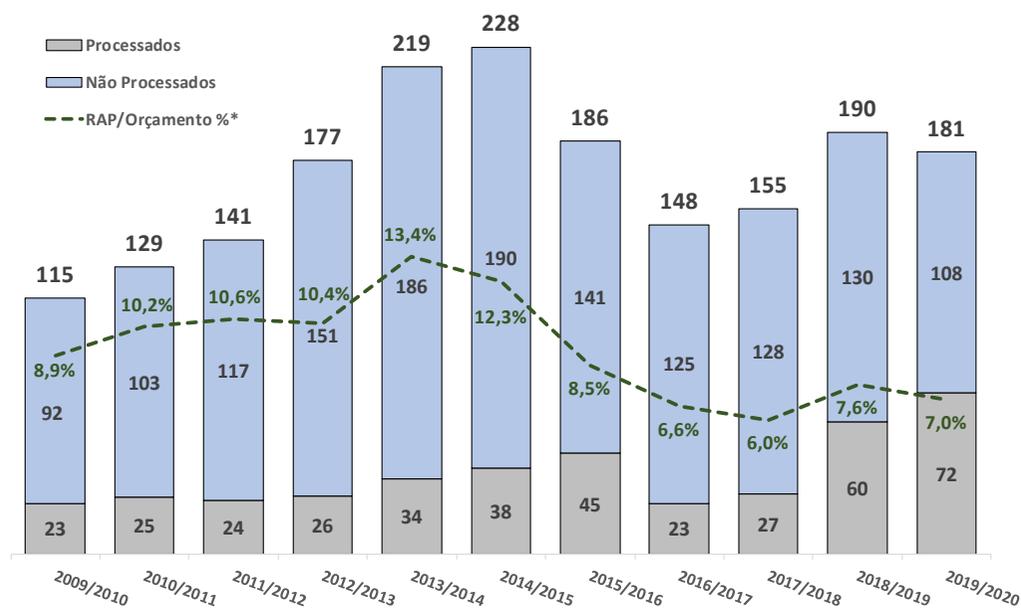
\*\* O processamento da despesa, inclusive de restos a pagar, está associado à etapa de liquidação. No entanto, para fins gerenciais, quando um RAP não processado é liquidado e pago no mesmo exercício, mantém-se a nomenclatura de "RAP não processado", uma vez que a nomenclatura do RAP é vinculada ao 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, o estoque de RAP apresentou redução de R\$ 8,9 bilhões (4,7%) em relação ao ano de 2019, tendo sido o cancelamento de R\$ 11,7 bilhões decorrente do Decreto nº 9.428/2018, de cancelamento de RAP, o principal responsável por essa

dinâmica. É importante destacar que de 2018 para 2019 houve mudança na sistemática de pagamento das despesas associada à emissão das ordens bancárias (OBs) que implicou, estruturalmente, uma elevação dos RAP processados e aumento dos RAP pagos na ordem de R\$ 34,0 bilhões. Isto é, a mudança de sistemática significou uma quebra de nível dessa magnitude na série histórica<sup>2</sup>.

Assim, a despeito dessa quebra de nível, em 2020 o estoque de RAP como proporção das despesas do orçamento<sup>3</sup> do exercício anotou redução, chegando à 7,0%, o terceiro melhor valor da série histórica. Expurgada a referida quebra de nível, o estoque de RAP como proporção do orçamento teria chegado ao mínimo histórico.

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



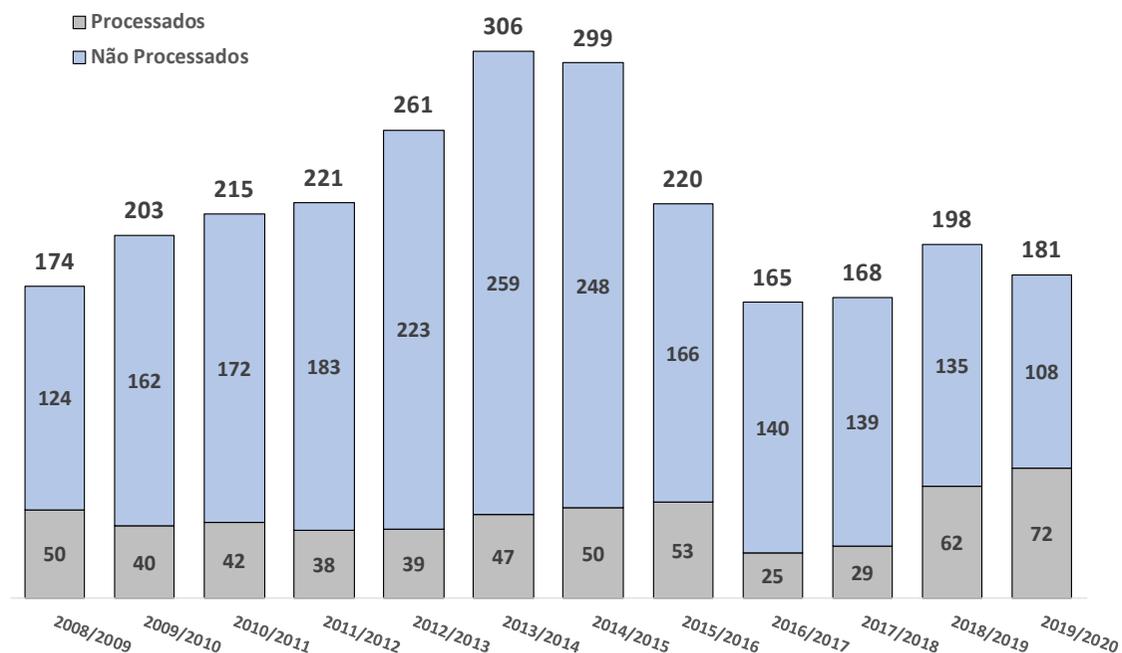
\* Dotação atualizada do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, não inclui despesas com refinanciamento da Dívida.

<sup>2</sup> Apesar de gerar quebra na série histórica, a mudança de sistemática de OBs não afeta a comparação entre 2019 e 2020, mas sim a análise comparativa entre esses dois anos e o restante da série.

<sup>3</sup> Dotação de despesas atualizada do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Não inclui despesas com refinanciamento da Dívida Pública.

Em termos reais (**Gráfico 2**), o estoque de restos a pagar apresentou redução de R\$ 17,0 bilhões (-8,6%), concentrada na redução dos não processados (R\$ 27,2 bilhões), haja vista a entrada em operação do Decreto nº 9.428/2018. Os RAP processados aumentaram R\$ 10,1 bilhões em termos reais.

*Gráfico 2 – Evolução do estoque de restos a pagar – R\$ bilhões a preços de dez/2019*



Conforme a **Tabela 1**, a redução do estoque de RAP em 2020 deve-se à diminuição nas reinscrições, condicionada em grande medida pela entrada em vigor do Decreto de Cancelamento. Em contrapartida, as inscrições apresentaram elevação. Trata-se, portanto, de crescimento do RAP decorrente de aumento do volume de despesas empenhadas em 2019 e não pagas no próprio ano, em comparação ao observado em 2018. Nesse sentido, destaca-se o aumento de R\$ 10,2 bilhões de restos a pagar referentes a novas inscrições, enquanto o volume de RAP reinscritos em 2019 foi menor em R\$ 19,1 bilhões, se comparado ao que foi reinscrito em 2018. Esse aumento da inscrição no ano foi possivelmente explicado pela liberação de limites orçamentários e financeiros próxima ao fim do exercício, não havendo tempo hábil para a execução de todos os estágios da despesa pública. Esta liberação ao fim do exercício se deu em função de a materialização dos recursos decorrentes da cessão onerosa ter ocorrido somente em novembro.

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

<b>Exercício</b>	<b>Inscritos no Ano</b>	<b>Reinscritos</b>	<b>Total</b>
2018/2019	137,8	51,7	189,6
2019/2020	148,1	32,6	180,7
Diferença	10,2	-19,1	-8,9
<b>Varição %</b>	<b>7,4%</b>	<b>-36,9%</b>	<b>-4,7%</b>

A **Tabela 2** mostra a trajetória da posição de restos a pagar inscritos e reinscritos ao final de cada exercício. Em 2019, do estoque de R\$ 189,6 bilhões inscritos/reinscritos, foi cancelado um total de R\$ 29,8 bilhões (processados e não processados), foram pagos R\$ 114,9 bilhões e ficaram a pagar R\$ 44,8 bilhões. Em 2018, haviam sido cancelados R\$ 19,4 bilhões, pagos R\$ 83,0 bilhões e deixados a pagar R\$ 53,0 bilhões ao final do ano. Portanto a gestão de RAP em 2019 reduziu em R\$ 8,1 bilhões<sup>4</sup> o saldo a pagar a ser reinscrito no exercício seguinte, em relação ao exibido ao final de 2018.

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

<b>Exercício</b>	<b>Total</b>				<b>Processados</b>				<b>Não Processados</b>			
	<b>Inscritos e Reinscritos</b>	<b>Cancelados</b>	<b>Pagos</b>	<b>A Pagar</b>	<b>Inscritos e Reinscritos</b>	<b>Cancelados</b>	<b>Pagos</b>	<b>A Pagar</b>	<b>Inscritos e Reinscritos</b>	<b>Cancelados</b>	<b>Pagos</b>	<b>A Pagar</b>
2008/2009	<b>94,6</b>	16,3	48,3	30,0	26,9	7,6	15,2	4,2	67,7	8,7	33,2	25,8
2009/2010	<b>115,0</b>	14,8	61,9	38,2	22,9	1,4	17,8	3,7	92,1	13,4	44,2	34,5
2010/2011	<b>128,9</b>	16,6	74,1	38,3	25,5	1,5	19,8	4,2	103,4	15,1	54,3	34,1
2011/2012	<b>141,2</b>	12,7	79,5	49,0	24,1	0,9	18,2	5,0	117,1	11,8	61,3	44,0
2012/2013	<b>177,0</b>	17,2	88,7	71,1	26,3	0,9	20,5	4,9	150,7	16,3	68,2	66,2
2013/2014	<b>219,1</b>	21,2	111,8	86,1	33,6	0,7	27,9	5,0	185,5	20,5	83,9	81,1
2014/2015	<b>228,0</b>	34,6	121,6	71,9	38,5	1,7	32,2	4,6	189,5	32,9	89,3	67,3
2015/2016	<b>185,7</b>	21,2	105,6	58,9	45,2	0,7	40,1	4,3	140,5	20,5	65,5	54,6
2016/2017	<b>148,2</b>	17,1	76,2	55,0	22,9	0,4	18,7	3,8	125,3	16,6	57,5	51,2
2017/2018	<b>155,3</b>	19,4	83,0	53,0	26,8	0,8	23,0	3,0	128,5	18,5	60,0	49,9
2018/2019	<b>189,6</b>	29,8	114,9	44,8	59,7	0,6	56,3	2,8	129,9	29,2	58,6	42,0
2019/2020	<b>180,7</b>	-	-	180,7	72,4	-	-	72,4	108,3	-	-	108,3

<sup>4</sup> Dado pela diferença entre os RAP a pagar ao final de 2018 (R\$ 53,0 bilhões) e ao final de 2019 (R\$ 44,8 bilhões).

Interessante notar, conforme **Tabela 3**, que entre 2018 e 2019 as duas quebras supracitadas ficam bastante evidentes: a primeira diz respeito a elevação dos RAP cancelados que se associa a vigência do Decreto nº 9.428/2018. A segunda se refere ao aumento dos RAP pagos e decorre da mudança na sistemática de pagamentos (OB). De 2019 para 2020, a variação da execução de RAP poderá ser mais suave, uma vez que já não mais haverá o “efeito-base” das referidas mudanças institucionais.

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

Execução de Restos a Pagar		
	Cancelados	Pagos
<b>2018</b>	19,4	83,0
<b>2019</b>	29,8	114,9
<b>Variação (%)</b>	54,2%	38,4%

Em relação aos restos a pagar cancelados, houve um aumento de 54,2% em 2019 comparado ao ano anterior. O cancelamento de restos a pagar pode ser positivo, pois melhora a gestão financeiras 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.

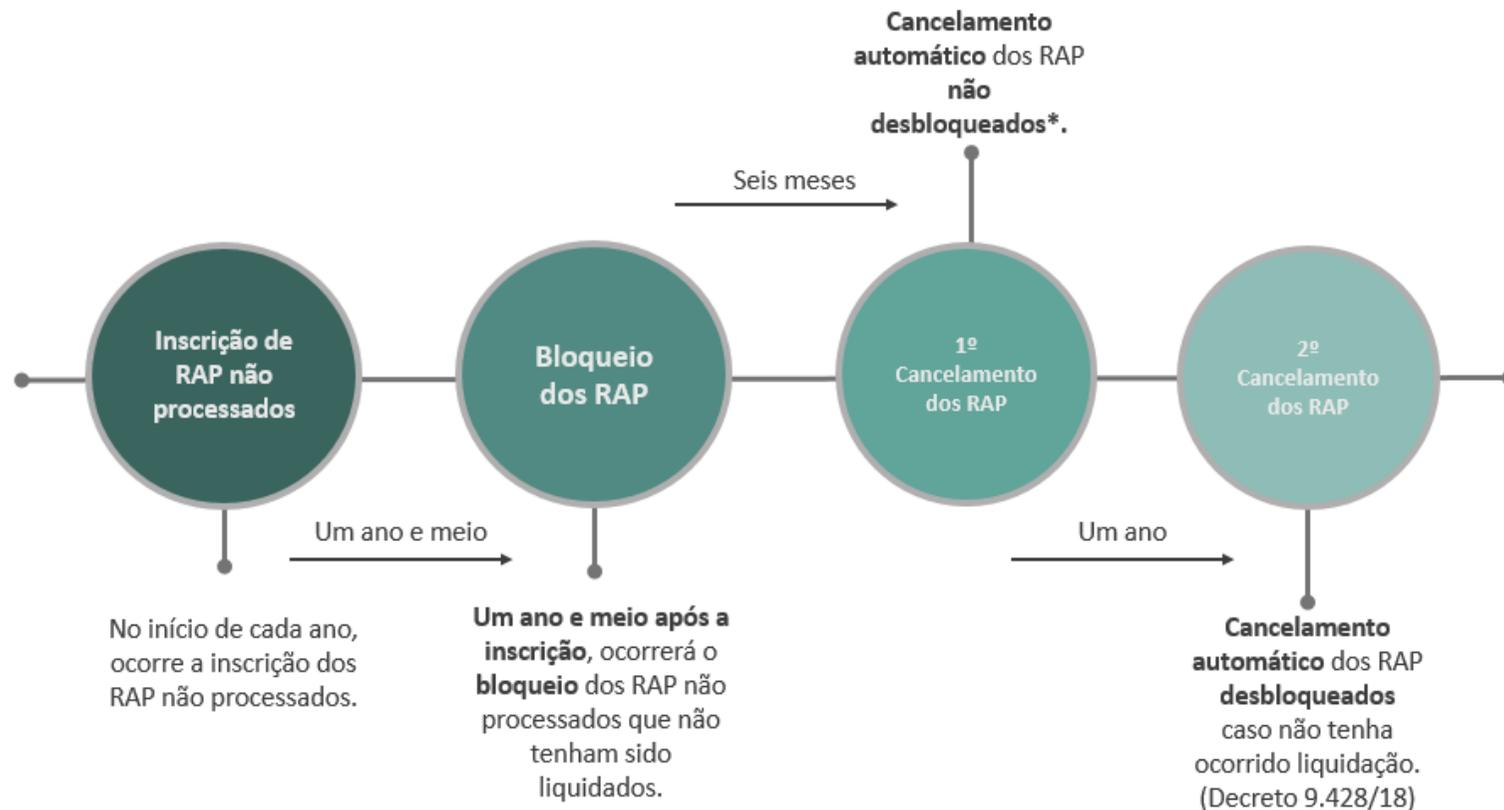
## 2. Cancelamento de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) - Decreto nº 9.428/2018

O saldo de restos a pagar inscritos cresceu expressivamente a partir do exercício de 2008, dificultando a gestão da programação financeira do governo federal. Nesse sentido, o Decreto nº 9.428, de 28 de junho de 2018, que modificou o Decreto nº 93.872/1986, alterou a sistemática de inscrição, bloqueio e cancelamento dos restos a pagar dos órgãos do Poder Executivo Federal, representando uma melhoria significativa em seu controle. As principais mudanças introduzidas foram:

- Introdução da regra de cancelamento automático de RAP não processados desbloqueados, mas não liquidados em até um ano e meio após o seu bloqueio.
- Possibilidade do Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia) limitar a inscrição de RAP dos ministérios setoriais objetivando principalmente evitar que o saldo de restos a pagar ao término de mandato seja incompatível com o financeiro disponibilizado para o seu pagamento (descumprimento do art. 42 da LRF).
- Exceção ao bloqueio de RAP não processados e não liquidados apenas aos gastos do Ministério da Saúde e emendas individuais impositivas.

A **Figura 2** resume a sistemática para cancelamento de restos a pagar não processados (RPNP) com as alterações do Decreto nº 9.428/2018.

Figura 2 – Sistemática de cancelamento de restos a pagar não processados – com alterações do Decreto nº 9.428/2018

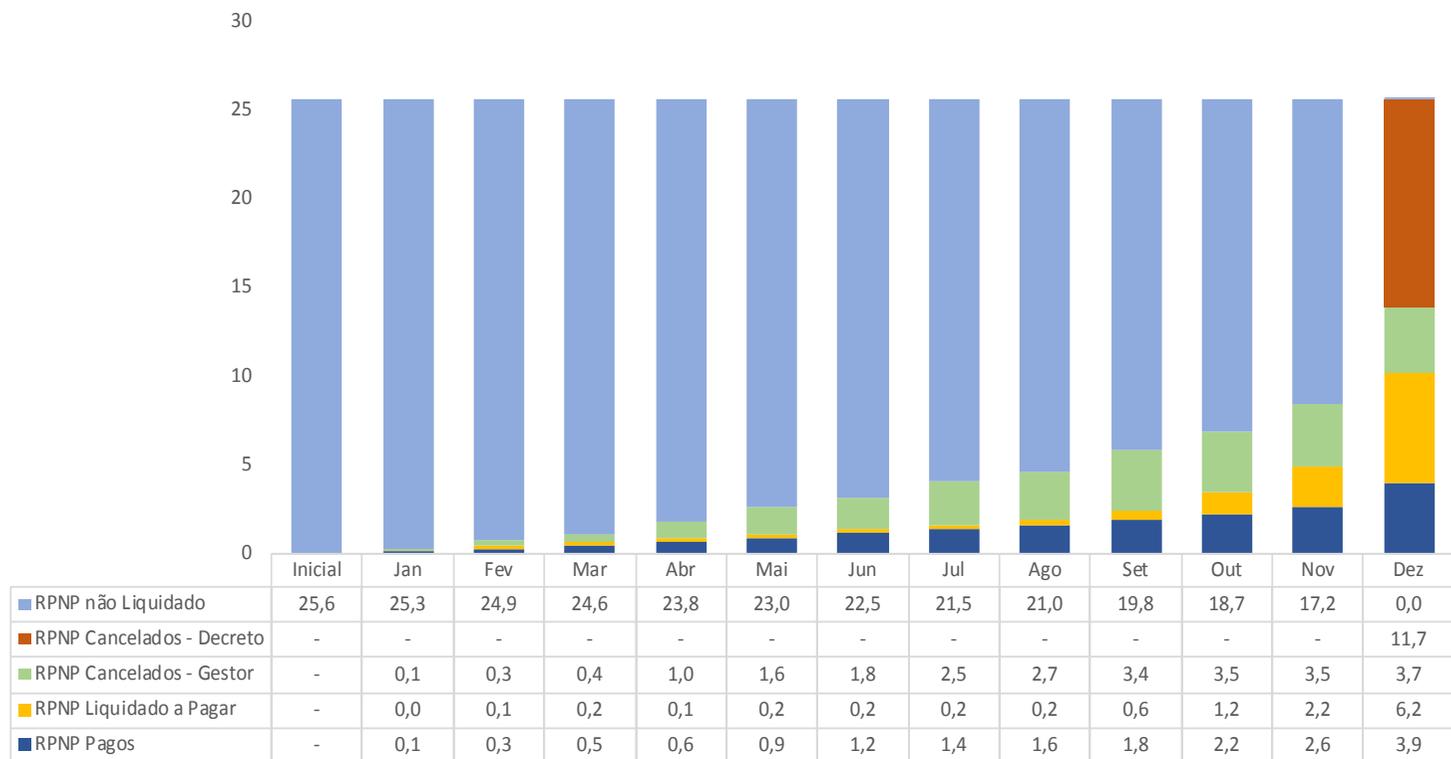


\* Nos seis meses entre o bloqueio e o 1º cancelamento, o desbloqueio dos RAP pode ser feito independentemente da sua liquidação.

Os saldos de RAP passíveis de cancelamento no encerramento de 2019 em decorrência das alterações do Decreto nº 9.428/2018 são as inscrições de restos a pagar não processados no exercício de 2016 ou em anos anteriores, bloqueados um ano e meio após a inscrição e desbloqueados pelas unidades gestoras responsáveis, não liquidados até o encerramento de 2019.

A execução dos RPNP inscritos até 2016 ao longo de 2019 (**Gráfico 3**) demonstra o cancelamento expressivo de RPNP no mês de dezembro. Desse cancelamento, a maior parcela decorre da aplicação direta do Decreto nº 9.428/2018 (R\$ 11,7 bilhões), sendo o restante (R\$ 3,7 bilhões) efetuado pelas próprias unidades gestoras.

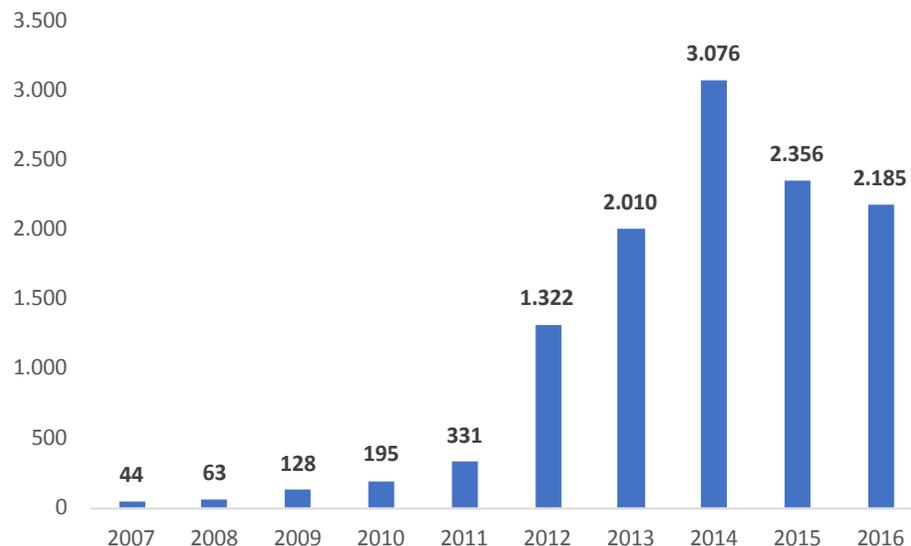
**Gráfico 3 – Execução dos Restos a Pagar não Processados em 2019 – Decreto nº 9.428/2018 (Ano Empenho 2016 e anteriores) – R\$ bilhões**



Outra informação relevante do **Gráfico 3** é a liquidação dos RPNP concentrada nos últimos meses do ano, com crescimento acentuado a partir de outubro. Dos R\$ 6,2 bilhões de RPNP liquidados a pagar registrados no fechamento do exercício, foram liquidados R\$ 1,0 bilhão em novembro (valor obtido a partir da diferença nos estoques de RPNP liquidados a pagar entre os meses de outubro e novembro) e R\$ 4,0 bilhões apenas no mês de dezembro.

O **Gráfico 4** discrimina os valores cancelados de acordo com o ano de empenho para as inscrições ocorridas até 2016. Pelas informações apresentadas, R\$ 2,2 bilhões referem-se a empenhos de 2016 e R\$ 9,5 bilhões são dos demais exercícios.

*Gráfico 4 – Cancelamentos de Restos a Pagar Não Processados não Liquidados por Ano do empenho – Decreto nº 9.428/2018 – R\$ bilhões*



A distribuição dos RPNP liquidados a pagar por órgão (**Tabela 4**) evidencia uma participação expressiva do Ministério do Desenvolvimento Regional (R\$ 4,8 bilhões). Desse valor, R\$ 3,6 bilhões correspondem a investimentos, R\$ 0,9 bilhão a inversões financeiras e R\$ 0,2 bilhão a outras despesas correntes <sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Como se verá na seção “4. Restos a pagar – Análise por função de governo e órgão”, tabela 10, o estoque de RAP do Ministério do Desenvolvimento Regional tem distribuição de ano de empenho relativamente homogênea ao longo do tempo. Isso ocorre porque as despesas do Ministério são, majoritariamente, despesas de investimentos de grande porte, tipicamente executadas plurianualmente.

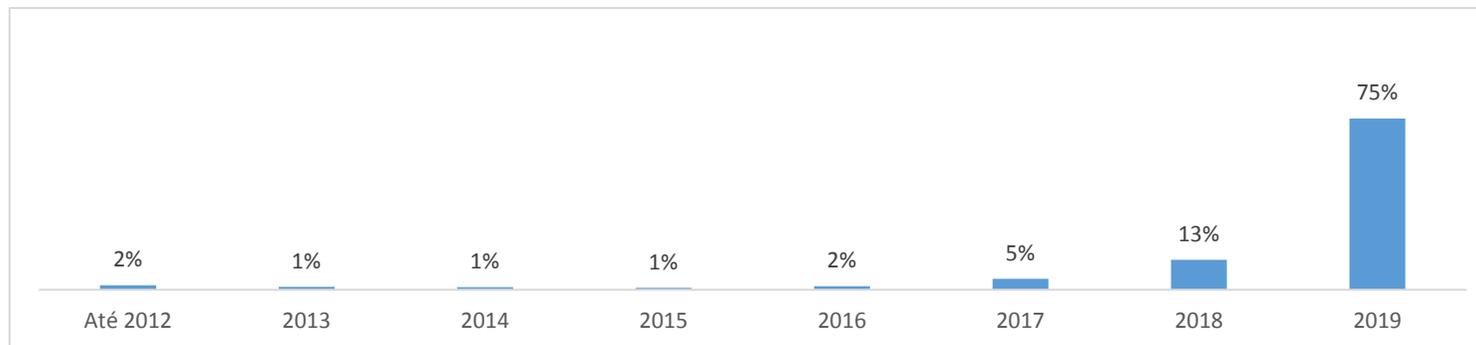
*Tabela 4 - Distribuição dos RPNP Liquidados a Pagar ao final de 2019 por órgão – R\$ bilhões (Ano Empenho 2016 e anteriores)*

<b>Órgão</b>	<b>RPNP Liq a Pagar</b>
Ministério do Desenvolvimento Regional	4,8
Ministério do Turismo	0,6
Ministério da Cidadania	0,5
Ministério da Justiça e Segurança Pública	0,1
Demais	0,2
<b>Total</b>	<b>6,2</b>

### 3. Restos a pagar – Análise por ano de empenho

Do estoque de R\$ 180,7 bilhões de RAP inscritos/reinscritos em 2019/2020, 75,0% referem-se a restos a pagar empenhados no exercício de 2019 e 25,0% 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 analisa os Restos a Pagar decorrentes de empenhos realizados em 2019 (75% do total), nota-se a predominância da categoria de despesa *Outras Despesas Correntes* (59,8%), fruto de itens como Repartição Constitucional de Receitas, Subsídios e Benefícios pagos pelo INSS e da categoria *Pessoal e Encargos Sociais* (12,9%), cujos empenhos ocorrem ao final do mês (dezembro), com pagamento no mês posterior (janeiro).

Tabela 5 – Estoque de restos a pagar empenhados em 2019 por categoria de despesa – R\$ bilhões

Categoria de Despesas	Restos a Pagar Empenhados em 2019	% do Total
Investimentos	26,8	19,7
Outras Despesas Correntes	81,3	59,8
Pessoal e Encargos Sociais	17,6	12,9
Despesas Financeiras	10,2	7,5
<b>Total</b>	<b>135,9</b>	<b>100</b>

Por sua vez, quando se consideram os restos a pagar inscritos há mais de 1 ano, ou seja, referente aos empenhos realizados até 2018, 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 <sup>6</sup> respondem por 61,0% do total, conforme **Tabela 6**.

*Tabela 6 – Estoque de restos a pagar empenhados até 2018 por categoria de despesa – R\$ bilhões*

<b>Categoria de Despesas</b>	<b>Restos a Pagar Empenhados até 2018</b>	<b>% do Total</b>
Investimentos	27,3	61,0
Outras Despesas Correntes	7,4	16,6
Pessoal e Encargos Sociais	0,3	0,6
Despesas Financeiras	9,8	21,9
<b>Total</b>	<b>44,8</b>	<b>100</b>

Interessante notar que o estoque de RAP empenhados até 2018, no que diz respeito à modalidade de aplicação<sup>7</sup>, tem uma distribuição heterogênea. Conforme a **Tabela 7**, os RAP de outras despesas correntes, pessoal e encargos sociais e despesas financeiras concentram-se em aplicação direta da União, enquanto os RAP de investimento são explicados, majoritariamente, pela execução dos Estados e Municípios.

*Tabela 7 – Estoque de restos a pagar empenhados até 2018 por categoria de despesa e modalidade de aplicação – R\$ bilhões*

	<b>Investimentos</b>	<b>Outras Despesas Correntes</b>	<b>Pessoal e Encargos Sociais</b>	<b>Despesas Financeiras</b>
Transferências a Estados e DF	5,5	0,7	0,0	0,0
Transferências a Municípios	16,8	0,9	0,0	0,0
Demais Transferências	0,5	0,7	0,0	0,0
Aplicações Diretas da União	4,5	5,2	0,3	9,8
<b>Total</b>	<b>27,3</b>	<b>7,4</b>	<b>0,3</b>	<b>9,8</b>

<sup>6</sup> Consideram-se investimentos as despesas que pertencem aos grupos de natureza “investimento” e “inversões financeiras” com indicador de resultado primário “não financeiro”.

<sup>7</sup> De acordo com o Manual Técnico de Orçamento 2020, “a modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo”.

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

Conforme a **Tabela 8**, em termos de funções de governo, as áreas que apresentaram maior redução no estoque de restos a pagar em 2019/2020 foram Encargos Especiais (-R\$ 2,4 bilhões), Transporte (-R\$ 2,0 bilhões), Comércio e Serviços (-R\$ 1,3 bilhão) e Organização Agrária (-R\$ 1,3 bilhão). Apenas sete funções, dentre vinte oito, apresentaram crescimento no estoque de restos a pagar. Destas, somente as funções Agricultura e Urbanismo mostraram crescimento superior a R\$ 1,0 bilhão.

*Tabela 8 – Variação do estoque de restos a pagar por função - R\$ bilhões*

Função - Governo	2018/2019	2019/2020	Variação	Variação (%)
Previdência Social	41,5	42,4	0,9	2,2
Educação	28,5	28,2	-0,3	-1,0
Encargos Especiais	23,1	20,6	-2,4	-10,6
Saúde	20,2	19,4	-0,8	-3,7
Urbanismo	12,2	13,8	1,6	13,3
Defesa Nacional	11,2	10,6	-0,6	-5,0
Agricultura	8,3	9,4	1,1	13,0
Transporte	7,2	5,2	-2,0	-27,6
Administração	4,7	3,7	-0,9	-20,0
Segurança Pública	4,5	3,7	-0,8	-18,3
Assistência Social	3,2	3,4	0,2	7,2
Comércio e Serviços	4,4	3,1	-1,3	-30,1
Demais	20,7	17,1	-3,6	-17,4
<b>Total Geral</b>	<b>189,6</b>	<b>180,7</b>	<b>-8,9</b>	<b>-4,7</b>

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 repartição constitucional de receitas que se encontram nas funções Previdência e Encargos Especiais, 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.

Considerando-se conjuntamente estes três “tipos” de RAP, a recente mudança de sistemática de pagamentos (OB) e a entrada em vigência do Decreto nº 9.428/2018, tem-se um quadro completo da dinâmica dos RAP no exercício de 2019. A **Tabela 9** apresenta a dinâmica dos RAP por função para o exercício de 2019, a partir da inscrição até a posição final de RAP a pagar (reinscrição para 2020). Dos R\$ 29,8 bilhões de RAP cancelados em 2019, R\$ 11,7 bilhões foram devidos ao referido Decreto, sendo particularmente significativo o cancelamento na função educação (R\$ 7,2 bilhões). A mudança na sistemática de pagamentos, por sua vez, aumentou estruturalmente a magnitude de RAP pagos em Previdência Social (R\$ 39,9 bilhões em 2019).

*Tabela 9 – Gestão do estoque de restos a pagar por função – 2019 - R\$ bilhões*

Função - Governo	RAP inscritos	RAP cancelados Gestor	RAP cancelados Decreto nº 9.428/18	RAP Pagos	RAP a Pagar
Educação	28,5	2,5	7,2	10,2	8,6
Encargos Especiais	23,1	4,8	0,1	14,1	4,2
Transporte	7,2	0,9	1,1	3,6	1,7
Comércio e Serviços	4,4	1,4	0,3	0,6	2,1
Previdência Social	41,5	1,5	0,0	39,9	0,0
Urbanismo	12,2	0,9	0,5	3,0	7,7
Agricultura	8,3	1,2	0,2	4,8	2,2
Saúde	20,2	1,3	0,0	11,3	7,6
Organização Agrária	2,4	0,4	0,5	0,9	0,6
Gestão Ambiental	2,7	0,3	0,3	1,0	1,1
Administração	4,7	0,4	0,2	3,6	0,5
Demais	34,5	2,6	1,3	21,9	8,6
<b>Total</b>	<b>189,6</b>	<b>18,1</b>	<b>11,7</b>	<b>114,9</b>	<b>44,8</b>

Na **Tabela 10** são apresentados os dados de restos a pagar inscritos e reinscritos em 2019/2020 individualizados por órgão e ano de empenho da despesa. A partir dela, nota-se que os ministérios cuja área finalística está associada a investimentos (os quais são executados, em grande parte, de maneira descentralizada por estados e municípios) possuem volume significativo de RAP associado a despesas empenhadas há mais de um ano, como o *Ministério do Desenvolvimento Regional* (fusão dos antigos *Ministério da Integração Nacional* e *Ministério das Cidades*). Por outro lado, ministérios que atuam com transferência de recursos ou não possuem grandes projetos associados, apresentam

grande parte dos RAP inscritos associados a despesas empenhadas no último ano, como o *Ministério da Economia* (responsável pela Transferência Constitucional de Receitas e pelo pagamento de Subsídios<sup>8</sup> e de benefícios do INSS).

*Tabela 10 – Restos a pagar de 2020 por órgão e por ano de empenho – R\$ bilhões*

Órgãos	Até 2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total Geral
Ministério da Economia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	1,0	55,8	56,9
Ministério da Educação	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,9	7,6	23,7	32,6
Ministério do Desenvolvimento Regional	1,9	1,2	1,3	0,9	1,1	3,2	4,4	9,2	23,3
Ministério da Saúde	1,0	0,5	0,4	0,3	0,9	2,0	2,4	11,6	19,0
Ministério da Defesa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1,1	11,6	13,2
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	1,8	4,6	6,8
Ministério da Infraestrutura	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	1,0	4,1	5,8
Ministério da Cidadania	0,2	0,1	0,0	0,2	0,2	0,4	1,4	2,8	5,3
Ministério de Minas e Energia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	3,6	4,5
Ministério da Justiça e Seg. Pública	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,7	3,3	4,4
Demais	0,2	0,3	0,1	0,1	0,3	0,7	1,5	5,6	8,8
<b>Total</b>	<b>3,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,0</b>	<b>1,6</b>	<b>2,9</b>	<b>8,8</b>	<b>23,8</b>	<b>135,9</b>	<b>180,7</b>

<sup>8</sup> 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.

## 5. Inscrição de RAP por classificação de despesas

A seguir, na **Tabela 11**, 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 11 – Variação anual do estoque de restos a pagar por categoria de despesa – R\$ milhões*

<b>Discriminação</b>	<b>2018/2019</b>	<b>2019/2020</b>	<b>Variação</b>	<b>Variação (%)</b>
I. Transferências por repartição de receita	8.318	10.412	2.094	25,2
II.1 - Benefícios Previdenciários	35.018	35.697	678	1,9
II.2 - Pessoal e Encargos Sociais	17.370	17.847	477	2,7
II.3 - Outras Despesas Obrigatórias	22.105	14.754	-7.351	-33,3
II.3.01 - Abono e Seguro Desemprego	1.017	321	-696	-68,5
II.3.06 - Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	2.146	2.262	116	5,4
II.3.08 - Créditos Extraordinários	6.511	1.435	-5.076	-78,0
II.3.12 - FUNDEB (Complementação da União)	1.286	2.272	986	76,7
II.3.14 - Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	1.369	1.071	-298	-21,8
II.3.19 - Subsídios	8.764	6.579	-2.185	-24,9
Demais	1.012	814	-198	-19,6
II.4.1 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Obrigatórias com Controle de Fluxo	9.716	10.047	331	3,4
II.4.2 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Discricionárias	83.250	74.031	-9.219	-11,1
Despesas Financeiras	13.781	17.916	4.136	30,0
<b>Total</b>	<b>189.557</b>	<b>180.704</b>	<b>-8.854</b>	<b>-4,7</b>

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

- i) **Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira: Discricionárias (- R\$ 9,2 bilhões):** destacam-se a redução na inscrição em restos a pagar de programas relacionados à educação básica<sup>9</sup> (- R\$ 5,0 bilhões), transporte rodoviário (- R\$ 1,1 bilhão), mobilidade urbana e trânsito (- R\$ 0,9 bilhão) e transporte terrestre (- R\$ 0,7 bilhão);
- ii) **Créditos Extraordinários (- R\$ 5,1 bilhões):** redução em decorrência, principalmente, da operacionalização do subsídio ao Diesel em 2019, sem contrapartida em 2020;
- iii) **Subsídios (- R\$ 2,2 bilhões):** diminuição em decorrência da redução na inscrição de RAP relativos às subvenções ao PSI - Programa de Sustentação do Investimento (R\$ - 0,9 bilhão) e ao Proex - Programa de Financiamento às Exportações (R\$ - 0,8 bilhão); e
- iv) **Despesas Financeiras (+ R\$ 4,1 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 12**.

*Tabela 12 – Variação no estoque de restos a pagar de despesas com controle de fluxo – R\$ milhões*

<b>Discriminação</b>	<b>2018/2019</b>	<b>2019/2020</b>	<b>Variação</b>	<b>Variação (%)</b>
II.4.1 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Obrigatórias com Controle de Fluxo	9.716	10.047	331	3,4
II.4.1.1 Benefícios a servidores públicos	2.016	2.037	21	1,0
II.4.1.2 Bolsa Família	39	41	1	3,4
II.4.1.3 Saúde	5.920	5.679	-241	-4,1
II.4.1.4 Educação	154	936	782	507,7
II.4.1.5 Demais	1.586	1.354	-232	-14,6
II.4.2 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Discricionárias	83.250	74.031	-9.219	-11,1
II.4.2.1 Saúde *	13.529	13.118	-411	-3,0
II.4.2.2 Educação	16.472	12.009	-4.463	-27,1
II.4.2.3 Defesa	5.891	5.303	-587	-10,0
II.4.2.4 Transporte	7.020	5.061	-1.958	-27,9
II.4.2.5 Administração	2.934	2.127	-807	-27,5
II.4.2.6 Ciência e Tecnologia	1.677	1.273	-404	-24,1
II.4.2.7 Segurança Pública	2.766	2.991	225	8,1

<sup>9</sup> Conforme visto na seção “4. Restos a pagar – Análise por função de governo e órgão”, a função na qual ocorreu o maior volume de cancelamento de RAP foi educação - R\$ 9,7 bilhões cancelados dos quais R\$ 7,2 bilhões pela aplicação do Decreto nº 9.428/2018.

II.4.2.8 Assistência Social	1.071	1.107	37	3,4
II.4.2.9 Demais	31.891	31.041	-849	-2,7
<b>Total de Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo</b>	<b>92.966</b>	<b>84.078</b>	<b>-8.888</b>	<b>-9,6</b>

\* 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 13** abaixo, destacam-se as informações do estoque de restos a pagar decorrentes de emendas parlamentares, individuais e de bancada, que são, em sua maioria, 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\$ 2,0 bilhões. Importante lembrar que os RAP do Ministério da Saúde e de emendas individuais impositivas não estão sujeitos a aplicação do Decreto de Cancelamento.

*Tabela 13 – Variação no estoque de restos a pagar de despesas referentes a emendas parlamentares – R\$ milhões*

<b>Restos a Pagar de Despesas Decorrentes de Emendas Individuais e de Bancada – Controle de Fluxo Discricionárias</b>	<b>2018/2019</b>	<b>2019/2020</b>	<b>Variação</b>	<b>Variação (%)</b>
Ministério do Desenvolvimento Regional	5.529	6.015	486	8,8
Ministério da Educação	1.119	1.681	562	50,3
Ministério da Cidadania	958	1.109	151	15,8
Ministério da Justiça e Segurança Pública	431	953	523	121,5
Ministério da Saúde	3.251	3.340	89	2,7
Demais	2.682	2.876	194	7,2
<b>Total de Emendas Parlamentares</b>	<b>13.969</b>	<b>15.975</b>	<b>2.006</b>	<b>14,4</b>

## 6. 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 14** mostra o máximo que poderá ser pago, em 2020, 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 14 – Estoque de restos a pagar inscritos até 31/12/2015, no início do exercício de 2020 – R\$ 1,00*

Órgão/Poder	2020	% do Teto de Gastos de cada Órgão/Poder
<b>Poder Executivo</b>	<b>7.550.624.514</b>	<b>0,54</b>
<b>Poder Legislativo</b>	<b>3.574.884</b>	<b>0,03</b>
Câmara dos Deputados	373.734	0,01
Senado Federal	3.147.197	0,07
Tribunal de Contas da União	53.953	0,00
<b>Poder Judiciário</b>	<b>23.140.533</b>	<b>0,05</b>
Supremo Tribunal Federal	-	-
Superior Tribunal de Justiça	2.388.315	0,16
Justiça Federal	367.177	0,00
Justiça Militar da União	99.297	0,02
Justiça Eleitoral	19.335.556	0,26
Justiça do Trabalho	632.350	0,00
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	309.537	0,01
Conselho Nacional de Justiça	8.300	0,00
<b>Defensoria Pública da União</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Ministério Público da União</b>	<b>11.938</b>	<b>0,00</b>
Ministério Público da União	11.938	0,00
Conselho Nacional do Ministério Público	-	-
<b>Total</b>	<b>7.577.351.869</b>	<b>0,52</b>