



TESOURO NACIONAL

2021

25 de janeiro

Relatório de

Avaliação dos Restos a Pagar

Ministro da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário-Executivo do Ministério da Economia

Marcelo Pacheco dos Guarany

Secretário Especial da Fazenda

Waldery Rodrigues Júnior

Secretário do Tesouro Nacional

Bruno Funchal

Secretário Adjunto do Tesouro Nacional

Otávio Ladeira de Medeiros

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal

Pedro Jucá Maciel

Coordenador-Geral de Estudos Econômico Fiscais

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 do Tesouro Nacional

Viviane Barros e Hugo Pullen

Informações

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional

Telefone: (61) 3412-1843

Correio eletrônico ascom@tesouro.gov.br

Disponível em: www.tesourotransparente.gov.br

**Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte.*

Última alteração: 25 de janeiro de 2021.

Sumário

<i>Sumário Executivo</i>	<i>4</i>
<i>1. Estoque de restos a pagar apresenta elevação em 2021</i>	<i>5</i>
<i>2. Restos a Pagar decorrentes das ações de combate à pandemia COVID-19</i>	<i>9</i>
<i>3. Restos a pagar – Análise por ano de empenho</i>	<i>10</i>
<i>4. Restos a pagar – Análise por função de governo e órgão</i>	<i>12</i>
<i>5. Inscrição de RAP conforme classificação da despesa do RTN</i>	<i>16</i>
<i>6. Restos a pagar e o Novo Regime Fiscal</i>	<i>21</i>

Sumário Executivo

- Esta é a 5ª edição do Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar, que tem como objetivo analisar o estoque de restos a pagar inscritos de 2020 para 2021 e a sua dinâmica recente.
- Foi inscrito, para o exercício de 2021, o estoque de R\$ 227,8 bilhões de restos a pagar (RAP), o que representa elevação nominal de R\$ 46,6 bilhões (25,7%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2020 (R\$ 181,2 bilhões). Dos R\$ 227,8 bilhões de RAP inscritos, 32,5% (R\$ 74,0 bilhões) são processados e 67,5% (R\$ 153,8 bilhões) são não processados.
- Os principais determinantes da elevação de R\$ 46,6 bilhões foram: FPM / FPE / IPI-EE (+ R\$ 16,0 bilhões), Créditos Extraordinários (+ R\$ 12,7 bilhões), Transferências relativas à exploração de recursos naturais (+ R\$ 7,9 bilhões) e Benefícios Previdenciários (+ R\$ 6,1 bilhões).
- A inscrição de RAP para despesas relacionadas às ações de combate aos efeitos econômico-sociais da pandemia COVID-19 foi de R\$ 16,1 bilhões. Além desse montante, houve reabertura de crédito extraordinário para aquisição de vacinas de R\$ 21,6 bilhões. Assim, o orçamento para enfrentamento à COVID-19 em 2021 totaliza R\$ 37,7 bilhões.
- A elevação dos RAP de transferências constitucionais, transferências relativas à exploração de recursos naturais e benefícios previdenciários está associada à sistemática de “pagamentos de fronteira” – isto é, despesas cuja sistemática de execução é de empenho no final do ano e pagamento no começo de janeiro.
- 95% do estoque de RAP tem origem em empenhos realizados nos anos de 2018 a 2020, indicando o apropriado funcionamento do Decreto de Cancelamento na redução de RAPs mais antigos.
- O órgão com a maior concentração de RAPs é o Ministério da Economia (ME). Isso deriva do fato de o ME concentrar despesas de grande magnitude com sistemática de pagamentos de fronteira (transferências constitucionais e benefícios previdenciários), além da execução de despesas para enfrentamento à COVID-19 (Benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda).
- Houve elevação de R\$ 12,7 bilhões dos RAP associados às Emendas Parlamentares. Essa elevação está relacionada com a criação das Emendas de comissão e do relator-geral.
- Dada a natureza dos RAP inscritos de 2020 para 2021, ao longo do exercício vigente deverá ocorrer redução expressiva do estoque de RAP, seja pelo maior pagamento ou cancelamento destes.

1. Estoque de restos a pagar apresenta elevação em 2021

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informa que foi inscrito, para o exercício de 2021, o estoque de R\$ 227,8 bilhões de restos a pagar (RAP), o que representa elevação nominal de R\$ 46,6 bilhões (25,7%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2020 (R\$ 181,2 bilhões). Em termos reais, a elevação do estoque de RAP em relação a 2020 foi de 20,3%. Alguns fatores concentram a explicação dessa elevação, que reverteu a tendência de queda verificada a partir de 2019 (ver **Gráfico 1**), a saber:

- Despesas em resposta à crise COVID-19 (+ R\$ 16,1 bilhões)
- Transferências constitucionais para estados e municípios (+ R\$ 16,0 bilhões)
- Transferências relativas à exploração de recursos naturais (+ R\$ 7,9 bilhões)
- Benefícios Previdenciários (+ R\$ 6,1 bilhões)

Apesar de expressivos, os movimentos supracitados estão associados principalmente a (i) despesas cuja sistemática de execução é de empenho no final do ano e pagamento no começo de janeiro e (ii) inscrição em RAP de dotações relativas às despesas em resposta à crise COVID-19. Nestes termos, espera-se que a elevação verificada de 2020 para 2021 seja compensada com o aumento dos pagamentos e cancelamentos de RAP no decorrer de 2021. Em relação a sistemática de execução de encerramento do exercício relacionada às transferências aos estados e municípios, houve fatores que influenciaram essa elevação de inscrição de restos a pagar como a LC 173/2020, LC 176/2020 e a Lei 14.404/2020¹. Sobre os benefícios previdenciários, a elevação da inscrição de restos a pagar foi realizada em face ao aumento dessas despesas que possuem competência no ano de 2020, mas seu pagamento é realizado no início de 2021.

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. No momento da inscrição os restos a pagar 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.

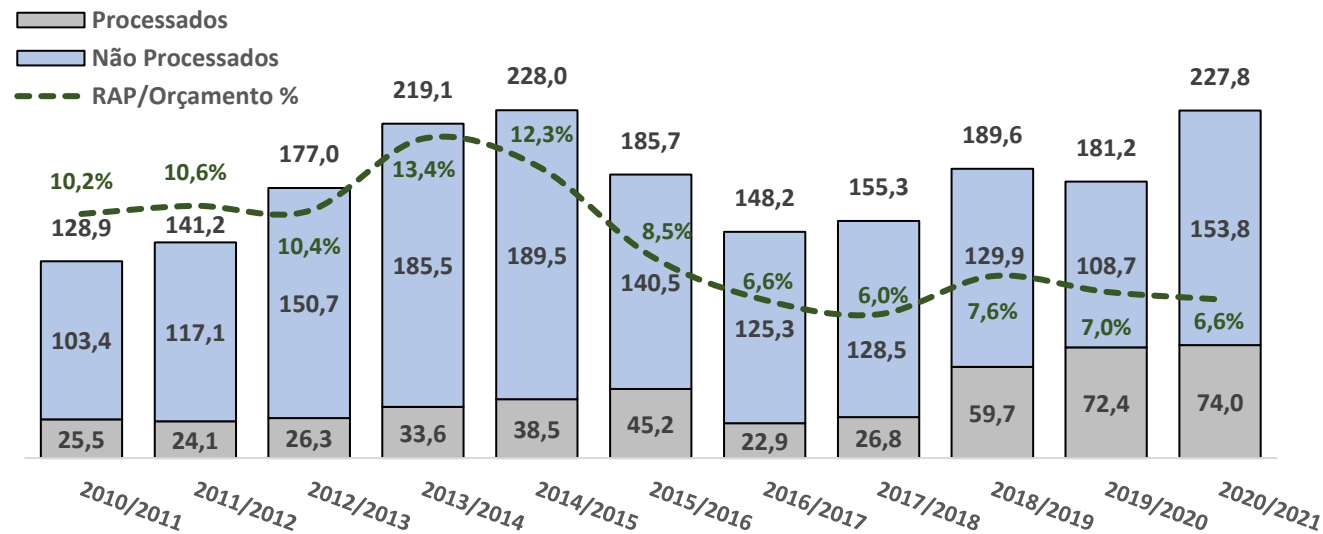
¹ Para detalhes, ver “Boxe - Pagamentos de Fronteira e os Restos a Pagar”.

O **Gráfico 1** informa a evolução do estoque de restos a pagar nos últimos onze anos. Conforme mencionado, o estoque de RAP apresentou elevação de R\$ 46,6 bilhões (25,7%) em relação ao ano de 2020, tendo sido a inscrição de recursos de transferências por repartição de receita e de despesas de ações de combate à pandemia os principais responsáveis 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. Ou seja, a mudança de sistemática significou uma quebra de nível dessa magnitude na série histórica².

Cabe destacar que em 2021 o estoque de RAP, a despeito da elevação em termos absolutos, como proporção das despesas do orçamento³ do exercício anotou redução, alcançando 6,6%.

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

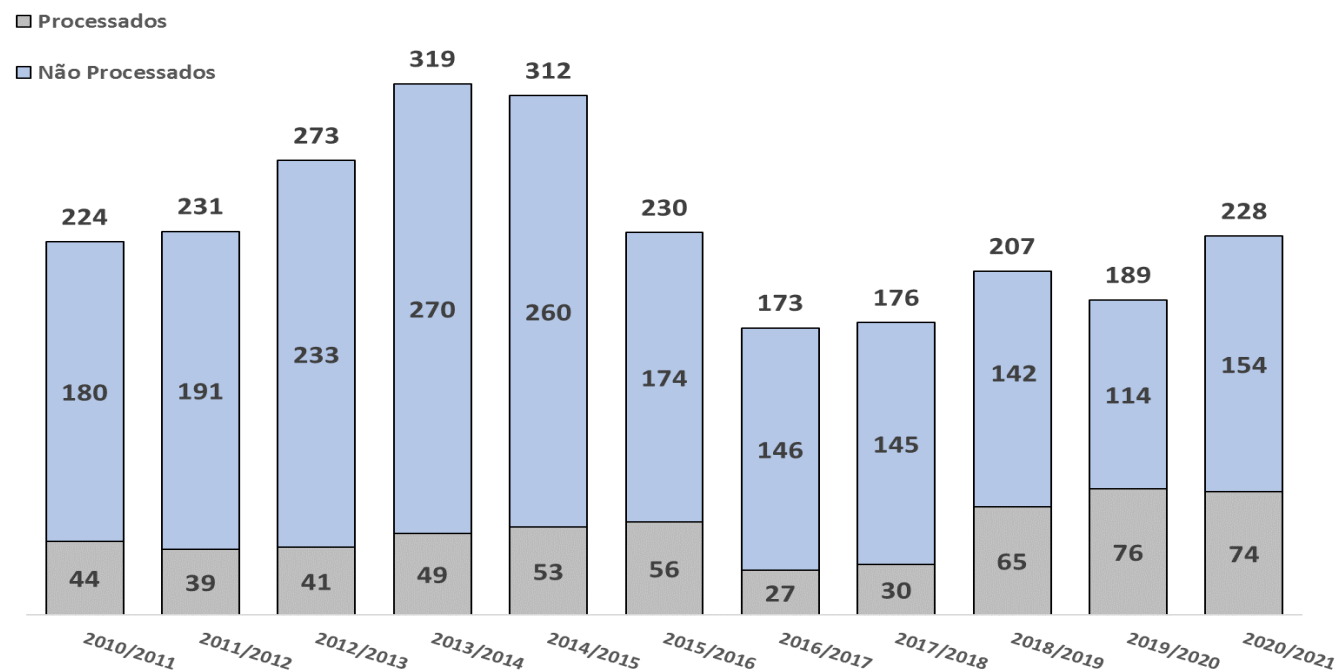


² A mudança de sistemática de OBs influencia a comparação entre o período de 2011 à 2018 e o período de 2019 à 2021. No entanto, a comparação entre 2020 e 2021 não é afetada.

³ 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 elevação de R\$ 38,4 bilhões (+20,3%), concentrado no aumento dos RAP não processados (R\$ 40,1 bilhões), enquanto os RAP processados diminuíram R\$ 1,7 bilhão em termos reais.

Gráfico 2 - Evolução do estoque de restos a pagar - R\$ bilhões a preços de dez/2020



Conforme a **Tabela 1**, a elevação do estoque de RAP em 2021 decorreu de efeito combinado da elevação nas inscrições no ano e de reinscrições⁴. Houve elevação de R\$ 35,4 bilhões nos RAP inscritos no ano, enquanto os RAP reinscritos aumentaram R\$ 11,2 bilhões.

⁴ A reinscrição de restos a pagar ocorre pela transposição de saldo de: i) restos a pagar não processados que não foram liquidados nem pagos até o encerramento do exercício; e ii) de restos a pagar processados que não foram pagos até o encerramento do exercício.

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

Exercício	Inscritos no Ano	Reinscritos	Total
2019/2020	148,4	32,7	181,2
2020/2021	183,8	43,9	227,8
Dif.	35,4	11,2	46,6
Var. %	23,9%	34,2%	25,7%

A **Tabela 2** mostra a trajetória da posição de restos a pagar inscritos e reinscritos ao final de cada exercício. Em 2020, do estoque de R\$ 181,2 bilhões inscritos ou reinscritos, foram cancelados um total de R\$ 18,4 bilhões⁵ (processados e não processados), foram pagos R\$ 117,8 bilhões e ficaram a pagar R\$ 44,9 bilhões. Em 2019, haviam sido cancelados R\$ 29,8 bilhões, pagos R\$ 114,9 bilhões e deixados a pagar R\$ 44,8 bilhões ao final do ano. Portanto a gestão de RAP em 2020 manteve praticamente constante o saldo a pagar a ser reinscrito no exercício seguinte, em relação ao exibido ao final de 2019.

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
2009/2010	115,0	14,8	61,9	38,2	22,9	1,4	17,8	3,7	92,1	13,4	44,2	34,5
2010/2011	128,9	16,6	74,1	38,3	25,5	1,5	19,8	4,2	103,4	15,1	54,3	34,1
2011/2012	141,2	12,7	79,5	49,0	24,1	0,9	18,2	5,0	117,1	11,8	61,3	44,0
2012/2013	177,0	17,2	88,7	71,1	26,3	0,9	20,5	4,9	150,7	16,3	68,2	66,2
2013/2014	219,1	21,2	111,8	86,1	33,6	0,7	27,9	5,0	185,5	20,5	83,9	81,1
2014/2015	228,0	34,6	121,6	71,9	38,5	1,7	32,2	4,6	189,5	32,9	89,3	67,3
2015/2016	185,7	21,2	105,6	58,9	45,2	0,7	40,1	4,3	140,5	20,5	65,5	54,6
2016/2017	148,2	17,1	76,2	55,0	22,9	0,4	18,7	3,8	125,3	16,6	57,5	51,2
2017/2018	155,3	19,4	83,0	53,0	26,8	0,8	23,0	3,0	128,5	18,5	60,0	49,9
2018/2019	189,6	29,8	114,9	44,8	59,7	0,6	56,3	2,8	129,9	29,2	58,6	42,0
2019/2020	181,2	18,4	117,8	44,9	72,4	1,4	62,2	8,8	108,7	17,0	55,6	36,2
2020/2021	227,8	-	-	227,8	74,0	-	-	74,0	153,8	-	-	153,8

⁵ Do montante de R\$ 18,4 bilhões cancelados em 2020, R\$ 17,2 bilhões foram anulados pelas próprias unidades gestoras, enquanto R\$ 1,2 bilhão foi cancelado em decorrência da aplicação do Decreto nº 9.428/2018, o qual alterou a sistemática de inscrição, bloqueio e cancelamento dos RAP dos órgãos do Poder Executivo Federal.

2. Restos a Pagar decorrentes das ações de combate à pandemia COVID-19

Em 2021 foram inscritos R\$ 16,1 bilhões em restos a pagar decorrentes das ações de combate aos efeitos econômico-sociais da pandemia COVID-19. É importante ressaltar que a esse montante, para efeito de acompanhamento das ações COVID-19, devem-se acrescentar R\$ 21,6 bilhões relativos à reabertura de crédito extraordinário para aquisição de vacinas⁶. Com esse acréscimo, os gastos previstos para 2021, de modo a fazer frente à pandemia, totalizam R\$ 37,7 bilhões, conforme a **Tabela 3**, e correspondem a 6,2% do orçamento de R\$ 604,7 bilhões previsto em 2020 e a execução deverá ser, na sua grande maioria, por meio de crédito extraordinário⁷.

Tabela 3 – Previsão de gastos COVID-19 para 2021 - RAP e reabertura de crédito extraordinário – R\$ bilhões

Discriminação	Inscrição
II.2.1 - Pessoal e Encargos Sociais - Ativo civil	0,3
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e dos Demais Ministérios	0,3
II.3.08 - Créditos Extraordinários (exceto PAC)	13,6
Aquisição de Vacinas	0,1
Auxílio Emergencial às Pessoas em Situação de Vulnerabilidade	2,3
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	8,0
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e dos Demais Ministérios	3,2
II.3.3 - Apoio Fin. Municípios / Estados	0,0
Auxílio Financeiro aos Estados, Municípios e DF ⁸	0,0
II.4.1.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo - Benefícios a servidores públicos	0,2
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e dos Demais Ministérios	0,2
II.4.2 - Discricionárias	0,1
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e dos Demais Ministérios	0,1
Despesas Financeiras	1,9
Financiamento da Infraestrutura Turística	1,9
Total RAP Covid (a)	16,1
Aquisição de Vacinas - reabertura de crédito extraordinário (b)	21,6
Previsão Gastos Covid-19 para 2021 (a + b)	37,7

⁶ <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>

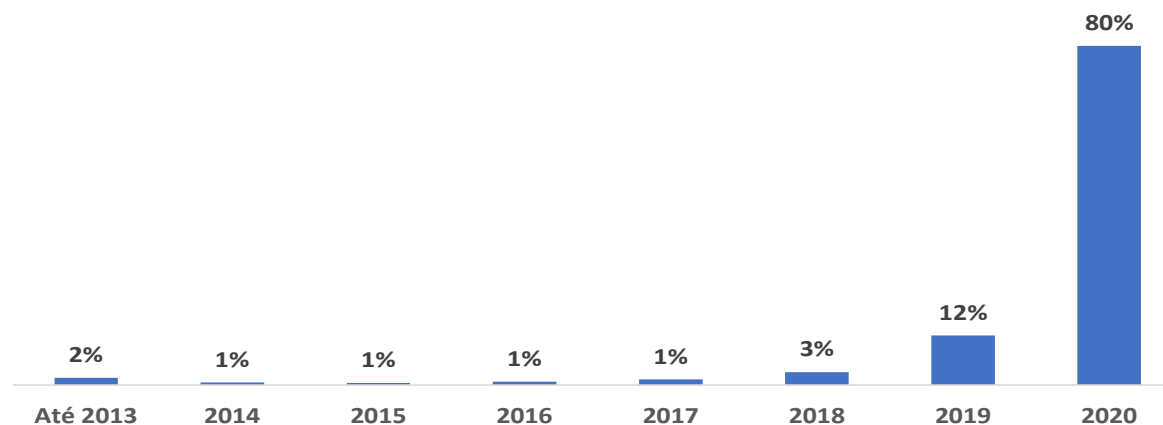
⁷ Destaca-se que 98,0% dos RAP decorrentes das ações de combate aos efeitos econômico-sociais da pandemia COVID-19 são do tipo “crédito extraordinário” e, por isso, não estão sujeitas aos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95 de 2016 (“Teto dos Gastos”).

⁸ O valor inscrito de RAP para a rubrica “Auxílio Financeiro aos Estados, Municípios e DF” foi de R\$ 0,16 milhão.

3. Restos a pagar – Análise por ano de empenho

Do estoque de R\$ 227,8 bilhões de RAP inscritos/reinscritos em 2020/2021, 80,0% referem-se a RAP empenhados no exercício de 2020 e 20,0% correspondem a valores empenhados em anos anteriores.

Gráfico 3 - Distribuição do estoque de restos a pagar de 2020 por ano de empenho - % do Total



Quando se analisam os restos a pagar decorrentes de empenhos realizados em 2020 (80% do total), nota-se a predominância da categoria de despesa *Outras Despesas Correntes* (69,4%), fruto de itens como Repartição Constitucional de Receitas, Créditos Extraordinários e Benefícios pagos pelo INSS e da categoria *Pessoal e Encargos Sociais* (9,9%), cujos empenhos ocorrem ao final do mês (dezembro), com pagamento no mês posterior (janeiro).

Tabela 4 - Estoque de restos a pagar empenhados em 2020 por categoria de despesa – R\$ bilhões

Grupo de Despesa	Restos a Pagar Empenhados em 2020	% do Total
Outras Despesas Correntes	126,7	69,4
Investimentos	26,3	14,4
Pessoal e Encargos Sociais	18,1	9,9
Inversões Financeiras	10,2	5,6
Despesas Financeiras	1,4	0,8
Total	182,6	100

Por sua vez, quando se consideram os restos a pagar inscritos há mais de 1 ano, ou seja, referente aos empenhos realizados até 2019, 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 respondem por 62,0% do total, conforme **Tabela 5**:

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

Grupo de Despesa	Restos a Pagar Empenhados até 2019	% do Total
Investimentos	27,9	62,0
Outras Despesas Correntes	8,9	19,7
Inversões Financeiras	7,6	17,0
Pessoal e Encargos Sociais	0,4	0,9
Despesas Financeiras	0,2	0,4
Total	44,9	100

Interessante notar que o estoque de RAP empenhados até 2019, no que diz respeito à modalidade de aplicação⁹, tem uma distribuição heterogênea. Conforme a **Tabela 6**, os RAP de outras despesas correntes, pessoal e encargos sociais e inversões financeiras concentram-se em aplicação direta da União, enquanto os RAP de investimento são explicados, majoritariamente, pela execução dos Estados e Municípios.

Tabela 6 - Estoque de restos a pagar empenhados até 2019 por categoria de despesa e modalidade de aplicação – R\$ bilhões

	Investimentos	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Pessoal e Encargos Sociais	Despesas Financeiras
Aplicações Diretas da União	4,8	5,6	5,3	0,4	0,2
Transferências a Estados e DF	6,9	1,1	0,0	0,0	0,0
Transferências a Municípios	15,5	1,4	0,0	0,0	0,0
Demais Transferências	0,6	0,7	2,4	0,0	0,0
Total	27,9	8,9	7,6	0,4	0,2

⁹ 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 7**, em termos de funções de governo, as áreas que apresentaram maior aumento no estoque de restos a pagar em 2020/2021 foram Encargos Especiais (R\$ 28,3 bilhões, dos quais R\$ 26,5 bilhões referem-se a transferências por repartição de receita¹⁰), Assistência Social (R\$ 10,8 bilhões, explicado pela elevação em créditos extraordinários) e Previdência Social (R\$ 5,5 bilhões, sendo R\$ 4,6 bilhões referentes a benefícios previdenciários da área urbana).

Tabela 7 - Variação do estoque de restos a pagar por função e ações selecionadas - R\$ bilhões

Função Governo e ações selecionadas	2019/2020	2020/2021	Variação	Variação (%)
Encargos Especiais	20,6	48,9	28,3	137,1
Transferências das participações de produção de petróleo e gás natural	2,8	10,8	8,1	293,0
Fundo de Participação dos Estados e DF (FPE)	1,5	7,9	6,4	415,9
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	1,8	7,8	5,9	322,1
FUNDEB (transferência a Estados e Municípios) ¹¹	0,9	4,3	3,4	375,7
Assunção e novação de dívidas do FCVS	0,0	1,2	1,2	-
Transferências das quotas estaduais e municipais do salário-educação	1,9	3,0	1,0	51,6
Demais	11,6	13,9	2,3	19,4
Assistência Social	3,4	14,3	10,8	313,7
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	0,0	8,0	8,0	-
Auxílio emergencial de proteção social a pessoas em situação de vulnerabilidade (COVID-19)	0,0	1,3	1,3	-
Auxílio emergencial residual para enfrentamento da COVID-19	0,0	1,0	1,0	-
Demais	3,4	3,9	0,5	14,0
Previdência Social	42,4	47,9	5,5	13,0
Benefícios previdenciários urbanos	30,3	35,0	4,6	15,3
Demais	12,1	13,0	0,9	7,3
Saúde	19,4	21,3	1,9	9,5
Enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19	0,0	2,4	2,4	-
Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde	4,0	3,4	-0,5	-13,6
Aquisição e distribuição de imunobiológicos e insumos para prevenção/controle de doenças	2,1	1,6	-0,5	-22,9
Demais	13,3	13,8	0,5	3,5

¹⁰ Para explicação ver “boxe – Pagamentos de Fronteiras e os Restos a Pagar” na seção 5.

¹¹ Para fins de RTN, o “FUNDEB (transferência para Estados e Municípios)” é classificado na rubrica “I.1 - FPM / FPE / IPI-EE”.

Função Governo e ações selecionadas	2019/2020	2020/2021	Variação	Variação (%)
Urbanismo	13,8	15,4	1,7	12,1
Comércio e Serviços	3,1	4,4	1,3	42,8
Segurança Pública	3,7	4,5	0,8	22,7
Agricultura	9,4	10,1	0,8	8,1
Defesa Nacional	10,9	11,1	0,1	1,1
Transporte	5,2	5,3	0,1	1,5
Administração	3,7	3,6	-0,1	-3,8
Educação	28,3	25,6	-2,7	-9,6
Demais	17,2	15,4	-1,7	-10,1
Total Geral	181,2	227,8	46,6	25,7

Analiticamente, podem-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, os quais 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.

A **Tabela 8** apresenta a dinâmica dos RAP por função para o exercício de 2020, a partir da inscrição até a posição final de RAP a pagar. Dos R\$ 18,4 bilhões de RAP cancelados em 2020, destacam-se as funções Educação (R\$ 7,0 bilhões) e Encargos Especiais (R\$ 3,0 bilhões).

Tabela 8 - Gestão do estoque de restos a pagar por função – 2020 - R\$ bilhões

Função - Governo	RAP Inscritos	RAP Cancelados Gestor	RAP Cancelados Decreto 9.428/2018	RAP Pagos	RAP a Pagar
Previdência Social	42,4	0,1	0,0	42,3	0,1
Educação	28,3	6,4	0,6	13,0	8,2
Encargos Especiais	20,6	3,0	0,0	13,3	4,3
Saúde	19,4	1,4	0,0	10,9	7,1
Urbanismo	13,8	0,9	0,0	4,6	8,3
Defesa Nacional	10,9	0,2	0,1	8,8	1,9
Agricultura	9,4	1,9	0,0	4,3	3,1
Transporte	5,2	0,4	0,2	3,2	1,4
Administração	3,7	0,3	0,0	2,9	0,6
Segurança Pública	3,7	0,3	0,0	2,0	1,4

Função - Governo	RAP Inscritos	RAP Cancelados Gestor	RAP Cancelados Decreto 9.428/2018	RAP Pagos	RAP a Pagar
Assistência Social	3,4	0,1	0,0	2,7	0,6
Comércio e Serviços	3,1	0,2	0,0	1,3	1,5
Demais	17,2	2,0	0,1	8,5	6,5
Total Geral	181,2	17,2	1,2	117,8	44,9

Na **Tabela 9** são apresentados os dados de restos a pagar inscritos e reinscritos em 2019/2020 e em 2020/2021, individualizados por órgãos e algumas ações selecionadas. A partir dessa tabela, nota-se que a variação na inscrição de RAP entre os exercícios concentrou-se em seis ministérios (variação conjunta de R\$ 46,6 bilhões): Economia; Minas e Energia; Desenvolvimento Regional; Cidadania; Saúde e Turismo. Como apontado anteriormente neste relatório, destacam-se a maior variação na inscrição em RAP de transferências por repartição de receita (FPE, FPM e exploração de recursos naturais), bem como Benefícios Previdenciários e despesas associadas ao combate à pandemia da COVID-19.

Tabela 9 – Variação do estoque de restos a pagar por órgão e ações selecionadas – R\$ bilhões

Órgão Governo	2019/2020	2020/2021	Variação	Variação (%)
Ministério da Economia	55,2	86,9	31,6	57,3
Benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda	0,0	8,0	8,0	-
Fundo de participação dos Estados e DF (FPE)	1,5	7,9	6,4	415,9
Fundo de participação dos Municípios (FPM)	1,8	7,8	5,9	322,1
Benefícios previdenciários urbanos	30,3	35,0	4,6	15,3
FUNDEB (transferência a Estados e Municípios) ¹²	0,9	4,3	3,4	375,7
Demais	20,6	23,8	3,2	15,5
Ministério de Minas e Energia	4,6	11,6	7,0	154,2
Transferências das participações de produção de petróleo e gás natural	2,8	10,8	8,1	293,0
Subvenção econômica à comercialização de óleo diesel no território nacional	0,9	0,0	-0,9	-100,0
Demais	0,9	0,8	-0,2	-18,9
Ministério do Desenvolvimento Regional	23,3	26,2	2,9	12,4
Apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado	4,7	7,0	2,3	49,2
Financiamento de projetos do setor produtivo	3,5	3,9	0,4	9,9
Demais	15,0	15,3	0,2	1,5
Ministério da Cidadania	5,9	8,2	2,3	38,7

¹² Para fins de RTN, o “FUNDEB (transferência para Estados e Municípios)” é classificado na rubrica “I.1 - FPM / FPE / IPI-EE”.

Órgão Governo	2019/2020	2020/2021	Variação	Variação (%)
Auxílio emergencial de prot. social a pessoas em situação de vulnerabilidade (COVID-19)	0,0	1,3	1,3	-
Auxílio emergencial residual para enfrentamento da COVID-19	0,0	1,0	1,0	-
Demais	5,9	5,9	0,0	0,2
Ministério da Saúde	20,2	22,0	1,8	8,9
Enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19	0,0	2,4	2,4	-
Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde	4,0	3,4	-0,5	-13,6
Aquisição e distrib. de imunobiológicos e insumos para prevenção/controle de doenças	2,1	1,6	-0,5	-22,9
Atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade	0,5	0,9	0,4	68,3
Demais	13,6	13,7	0,1	0,7
Ministério do Turismo	4,5	5,5	1,0	22,6
Financiamento da infraestrutura turística nacional	0,2	2,0	1,8	837,5
Apoio a projetos de infraestrutura turística	2,4	2,0	-0,4	-15,9
Investimentos retornáveis no setor audiovisual (participação em empresas e projetos)	1,0	0,6	-0,4	-36,7
Demais	1,0	1,0	0,0	-0,1
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	6,9	7,8	0,9	13,0
Ministério da Defesa	12,9	13,0	0,1	0,9
Ministério da Infraestrutura	6,0	5,9	-0,1	-2,4
Ministério da Educação	31,4	29,7	-1,7	-5,3
Demais órgãos	10,3	11,0	0,8	7,4
Total Geral	181,2	227,8	46,6	25,7

5. Inscrição de RAP conforme classificação da despesa do RTN

A seguir, na **Tabela 10** são apresentados os dados de restos a pagar conforme classificação de despesas do boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN)¹³. 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 10 - Variação anual do estoque de restos a pagar por categoria de despesa – R\$ milhões

Discriminação	2019/2020	2020/2021	Variação	Variação (%)
I. Transferências por repartição de receita	10.411,6	36.914,1	26.502,5	254,5
I.1 - FPM / FPE / IPI-EE	4.491,4	20.507,5	16.016,2	356,6
I.2 - Fundos Constitucionais (Repasso Total)	462,1	1.579,7	1.117,6	241,9
I.3 - Contribuição do Salário Educação	1.947,0	2.951,8	1.004,8	51,6
I.4 - Exploração de Recursos Naturais	3.102,3	10.954,2	7.851,9	253,1
I.5 - Demais	408,9	920,8	511,9	125,2
II.1 - Benefícios Previdenciários	35.696,5	41.830,2	6.133,7	17,2
II.2 - Pessoal e Encargos Sociais	17.847,3	18.338,5	491,2	2,8
II.3 - Outras Despesas Obrigatórias	14.881,6	28.421,5	13.539,8	91,0
II.3.1 - Créditos Extraordinários (exceto PAC)	1.435,2	14.112,0	12.676,8	883,3
II.3.2 - Subsídios, Subvenções e Proagro	6.605,6	5.165,2	- 1.440,4	-21,8
II.3.3 - FUNDEB (Complementação da União)	2.272,0	2.730,6	458,6	20,2
II.3.4 - Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	2.262,0	2.603,5	341,5	15,1
II.3.5 - Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	1.070,8	1.707,9	637,1	59,5
II.3.6 - Demais	1.236,0	2.102,2	866,2	70,1
II.4.1 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Obrigatórias com Controle de Fluxo	10.048,6	10.785,8	737,2	7,3
II.4.2 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Discricionárias	74.387,7	75.106,7	719,0	1,0
Despesas Financeiras	17.889,5	16.375,0	- 1.514,5	-8,5
Total	181.162,9	227.771,7	46.608,8	25,7

¹³ <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>.

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

- i) **Transferências por repartição de receita (+ R\$ 26,5 bilhões):** destacam-se o acréscimo na inscrição em restos a pagar do FPE/FPE/IPI-EE (+ R\$ 16,0 bilhões) e Exploração de Recursos Naturais (+ R\$ 7,9 bilhões); ver explicação no box abaixo
- ii) **Créditos Extraordinários (+ R\$ 12,7 bilhões):** aumento em decorrência, principalmente, das ações voltadas ao combate à pandemia da COVID-19 (ver seção 2 para maiores explicações); e
- iii) **Benefícios Previdenciários (+ R\$ 6,1 bilhões):** destaca-se o aumento na inscrição de RAP relativo aos benefícios previdenciários urbanos (+ R\$ 4,8 bilhões). (ver explicação no box abaixo)

Boxe - Pagamentos de Fronteira e os Restos a Pagar

Algumas transferências e despesas têm, seja por definição legal, seja por motivos operacionais, o pagamento realizado logo após a virada do mês de competência. As transferências dos FPM / FPE / IPI-EE, por exemplo, referentes à arrecadação do último decêndio do mês, são realizadas no começo do mês subsequente à arrecadação pelo simples fato de que não há tempo hábil de se apurar e transferir o montante devido no próprio decêndio de competência¹. Para esses tipos de despesas e transferências, no fim do ano, em linha com o princípio orçamentário da anualidade, o ordenador de despesa empenha o montante que se estima pagar no começo ano subsequente². Assim, na virada do ano, essas despesas sempre vão gerar restos a pagar que, após o pagamento ou cancelamento do respectivo empenho, sofrerão a correspondente baixa.

Explicada a sistemática de execução deste tipo despesa, resta entender o que justifica a variação dos RAP inscritos de um ano para o outro. Tipicamente, dois movimentos explicam variações na inscrição dos restos a pagar. O primeiro é a simples elevação ou redução da despesa que gera variação correspondente na inscrição de restos a pagar. O segundo é quando ocorrem diferenças significativas entre as estimativas do saldo a pagar entre os anos analisados. Suponha-se, por exemplo, que o ordenador de despesas faça uma estimativa com maior margem (dotação) no ano atual em relação a estimativa feita na mesma ocasião no ano anterior do quanto deverá ser pago após a virada do ano. Esse movimento por si só, mesmo que a despesa efetiva não aumente entre os anos, implicará em elevação dos RAP inscritos³.

Para as elevações de inscrição em RAP das transferências por repartição de receita (FPM / FPE / IPI-EE e exploração de recursos naturais) e dos benefícios previdenciários, a explicação está em alguma composição desses dois movimentos supracitados. Particularmente o RAP relativo ao FPM/FPE/IPI-EE está enquadrado enquanto despesa empenhada no final do ano e paga no início de janeiro. Cabe lembrar que o ano de 2020 caracterizou-se por eventos bastante atípicos vinculados à mitigação dos efeitos da COVID-19. Nesse diapasão, destacaram-se as transferências extraordinárias patrocinadas por intermédio da Lei Complementar nº 173, de 2020, pela Lei nº 14.404, de 2020, e, por fim, as transferências decorrentes do Acordo Judicial celebrado no âmbito da ACO nº 25 (Lei Kandir), que, por meio da Lei Complementar nº 176, de 2020, previu uma transferência de R\$ 4,0 bilhões para o ano de 2020.

No caso da LC 176, de 2020, por exemplo, sua publicação ocorreu no dia 29 de dezembro de 2020, sendo que para implementação desta transferência, estados e municípios deveriam renunciar às ações que discutiam as transferências da Lei Kandir. Essa condicionante implicou uma transferência menor do que o previsto, visto que nem todos tiveram tempo hábil para efetuarem a renúncia ainda em 2020. Logo, ficaram valores remanescentes inscritos em RAP para serem pagos em janeiro de 2021. Ainda como consequência da publicação da LC 176 e o exíguo tempo para sua implementação em 2020, as transferências regulares de FPM/FPE/IPI-EE também foram inscritas em RAP para pagamento no primeiro dia útil do ano de 2021. Cumprindo destacar que as transferências regulares de FPM/FPE/IPI-EE, desde que devidamente empenhadas, podem ser pagas até o último dia do ano civil ou até o primeiro dia útil subsequente, visto que, nos termos do calendário aprovado pelo CMN para as instituições financeiras, o dia 31 de dezembro é dedicado apenas para expediente interno dos bancos.

- 1- O mesmo se aplica às transferências relativas à exploração de recursos naturais. O pagamento dos benefícios previdenciários teve sua sistemática estabelecida pela Lei nº 11.665/08.
- 2- Ou seja, para a despesa cuja competência é de dezembro de 2020, por exemplo, apesar dela ser paga em janeiro de 2021, utiliza-se orçamento de 2020 na forma de restos a pagar.
- 3- Nesse exemplo, como a despesa efetiva permaneceu igual, haverá maior inscrição de RAP compensada subsequentemente por maior cancelamento.

No que diz respeito ao estoque de restos a pagar das Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira, nota-se a significativa participação da área da Saúde e Educação, conforme **Tabela 11**:

Tabela 11 - Variação no estoque de restos a pagar de despesas com controle de fluxo – R\$ milhões

Discriminação	2019/2020	2020/2021	Variação	Variação (%)
II.4.1 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Obrigatórias com Controle de Fluxo	10.048,6	10.785,8	737,2	7,3
II.4.1.1 Benefícios a servidores públicos	2.049,4	2.308,8	259,4	12,7
II.4.1.2 Bolsa Família	40,6	48,8	8,2	20,1
II.4.1.3 Saúde	5.679,3	5.833,0	153,8	2,7
II.4.1.4 Educação	936,0	988,1	52,1	5,6
II.4.1.5 Demais	1.343,3	1.607,0	263,7	19,6
II.4.2 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Discricionárias	74.387,7	75.106,7	719,0	1,0
II.4.2.1 Saúde	13.117,9	12.164,1	-953,9	-7,3
II.4.2.2 Educação	12.048,5	13.207,7	1.159,2	9,6
II.4.2.3 Defesa	5.572,7	5.344,0	-228,7	-4,1
II.4.2.4 Transporte	5.065,1	5.171,7	106,6	2,1
II.4.2.5 Administração	2.128,5	2.183,0	54,5	2,6
II.4.2.6 Ciência e Tecnologia	1.274,6	1.258,5	-16,2	-1,3
II.4.2.7 Segurança Pública	3.002,0	2.831,2	-170,8	-5,7
II.4.2.8 Assistência Social	1.107,3	914,0	-193,3	-17,5
II.4.2.9 Demais	31.071,0	32.032,5	961,5	3,1
Total de Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	84.436,3	85.892,5	1.456,2	1,7

Na **Tabela 12** abaixo, destacam-se as informações do estoque de restos a pagar decorrentes de emendas parlamentares que são, em sua maioria, parte das despesas discricionárias do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira. Conclui-se que, apesar da relativa estabilidade no montante de RAP inscrito referente a emendas individuais e de bancada, houve inscrição em 2020/2021 de R\$ 13,0 bilhões referentes a emendas de comissão e do relator-geral¹⁴, destacando-se as emendas do Ministério do Desenvolvimento Regional e da Saúde.

¹⁴ Destaca-se que essas emendas começaram a ser executadas a partir de 2020.

Importante relembrar que os RAP do Ministério da Saúde e de emendas individuais impositivas não estão sujeitos à aplicação do Decreto de Cancelamento¹⁵.

Tabela 12 - Variação no estoque de restos a pagar de despesas referentes a emendas parlamentares – R\$ milhões

Restos a Pagar de despesas decorrentes de Emendas Parlamentares – Discricionárias	2019/2020	2020/2021	Variação	Variação (%)
I. Emendas de bancada e individuais	15.974,6	15.686,8	-287,8	-1,8
Ministério do Desenvolvimento Regional	6.015,1	5.189,0	-826,1	-13,7
Ministério da Saúde	3.340,4	3.277,0	-63,4	-1,9
Ministério da Educação	1.680,8	2.048,6	367,9	21,9
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.083,8	1.134,6	50,8	4,7
Ministério da Justiça e Segurança Pública	953,4	1.153,2	199,8	21,0
Demais	2.901,1	2.884,3	-16,8	-0,6
II. Emendas de comissão e do relator-geral	n.d.	13.031,3	13.031,3	-
Ministério do Desenvolvimento Regional	n.d.	5.953,8	5.953,8	-
Ministério da Saúde	n.d.	1.843,0	1.843,0	-
Ministério da Educação	n.d.	1.533,6	1.533,6	-
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	n.d.	1.250,3	1.250,3	-
Demais	n.d.	2.450,6	2.450,6	-
III. Total Emendas Parlamentares (I+II)	15.974,6	28.718,2	12.743,6	79,8

¹⁵ Decreto nº 9.428/2018.

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 13** mostra o máximo que poderá ser pago, em 2021, 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 13 - Estoque de restos a pagar inscritos até 31/12/2015, no início do exercício de 2021 – R\$ 1,00

Órgão/Poder	2021	% do Teto de Gastos de cada Órgão/Poder
Poder Executivo	4.643.623.951	0,33
Poder Legislativo	3.302.445	0,03
Câmara dos Deputados	336.128	0,01
Senado Federal	2.947.389	0,06
Tribunal de Contas da União	18.928	0,00
Poder Judiciário	22.567.584	0,05
Supremo Tribunal Federal	-	-
Superior Tribunal de Justiça	2.388.315	0,15
Justiça Federal	156.246	0,00
Justiça Militar da União	99.297	0,02
Justiça Eleitoral	19.169.889	0,25
Justiça do Trabalho	435.999	0,00
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	309.537	0,01
Conselho Nacional de Justiça	8.300	0,00
Defensoria Pública da União	-	-
Ministério Público da União	11.938	0,00
Ministério Público da União	11.938	0,00
Conselho Nacional do Ministério Público	-	-
Total Geral	4.669.505.917	0,31