

2022

27 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 de Tesouro e Orçamento

Esteves Pedro Colnago Junior

Secretário Especial Substituto de Tesouro e Orçamento

Júlio Alexandre Menezes da Silva

Secretário do Tesouro Nacional

Paulo Fontoura Valle

Secretária Adjunta do Tesouro Nacional

Janete Duarte Mol

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal

David Rebelo Athayde

Coordenador-Geral de Estudos Econômico Fiscais

Pedro Ivo Ferreira de Souza Junior

Coordenador de Estudos Econômico Fiscais

Alex Pereira Benício

Subsecretário de Contabilidade Pública

Heriberto Henrique Vilela do Nascimento

Coordenador-Geral de Contabilidade da União

Luciano Moura Castro do Nascimento

Coordenador de Contabilidade da União

Renato da Costa Usier

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

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: 27 de janeiro de 2022.

Sumário

1. <i>Estoque de restos a pagar apresenta elevação em 2022</i>	5
2. <i>Restos a pagar decorrentes das ações de combate à pandemia de COVID-19</i>	10
3. <i>Restos a pagar – Análise por ano de empenho.....</i>	12
4. <i>Restos a pagar – Análise por função de governo e órgão</i>	14
5. <i>Inscrição de RAP conforme classificação da despesa do RTN.....</i>	18
6. <i>Restos a pagar e o Novo Regime Fiscal.....</i>	22

Sumário Executivo

- Esta é a 6ª edição do Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar, que tem como objetivo analisar o estoque de restos a pagar inscritos de 2021 para 2022 e a sua dinâmica recente.
- Foi inscrito, para o exercício de 2022, o estoque de R\$ 233,7 bilhões de restos a pagar (RAP), o que representa elevação nominal de R\$ 5,8 bilhões (2,6%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2021 (R\$ 227,9 bilhões). Dos R\$ 233,7 bilhões de RAP inscritos, 32,0% (R\$ 74,7 bilhões) são processados e 68,0% (R\$ 159,0 bilhões) são não processados.
- Apesar da relativa estabilidade no patamar do estoque de restos a pagar inscritos, houve significativa alteração em sua composição entre 2021 e 2022.
- Houve redução de R\$ 10,4 bilhões nas inscrições em RAP das transferências por repartição de receita com destaque para FPE, FPM e IPI-EE (- R\$ 7,7 bilhões) e Fundos Constitucionais - repasse (- R\$ 1,6 bilhão).
- As despesas obrigatórias anotaram elevação tendo como principais determinantes: Subsídios, Subvenções e Proagro (+ R\$ 2,7 bilhões), Benefícios Previdenciários (+ R\$ 2,2 bilhões), FUNDEB (Complementação da União) (+ 1,5 bilhão) e Legislativo, Judiciário, MPU e DPU (+ 1,4 bilhão).
- Verificou-se aumento de R\$ 5,9 bilhões nos restos a pagar inscritos relativos às despesas Discricionárias. Segundo o recorte institucional, essa variação é explicada principalmente pelo aumento de R\$ 4,6 bilhões na inscrição de RAP do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).
- A elevação apontada anteriormente também está refletida no aumento de R\$ 6,0 bilhões na inscrição de RAP relativos às emendas de comissão e do relator-geral, dos quais R\$ 4,7 bilhões foram inscritos pelo MDR.
- Os restos a pagar inscritos relativos às ações de combate aos efeitos econômico-sociais da pandemia de COVID-19 apresentaram redução de R\$ 0,4 bilhão saindo de R\$ 16,1 bilhões em 2020/2021 para R\$ 15,7 bilhões em 2021/2022. Houve elevação dos RAP relativos ao Auxílio Emergencial e à Aquisição de Vacinas e redução dos restos a pagar associados ao benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda.
- 95,4% do estoque de RAP tem origem em empenhos realizados nos anos de 2019 a 2021, indicando o esforço do Poder Executivo no acompanhamento e cancelamento de restos a pagar mais antigos, sem indício de sua execução.

1. Estoque de restos a pagar apresenta elevação em 2022

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informa¹ que foi inscrito, para o exercício de 2022, o estoque de R\$ 233,7 bilhões de restos a pagar (RAP), o que representa elevação nominal de R\$ 5,8 bilhões (2,6%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2021 (R\$ 227,9 bilhões). Em termos reais, houve redução de 6,8% no estoque de RAP em relação a 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.

O **Gráfico 1** informa a evolução do estoque de restos a pagar nos últimos doze anos. Conforme mencionado, o estoque de RAP apresentou elevação de R\$ 5,8 bilhões (2,6%) em relação ao ano de 2021.

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.

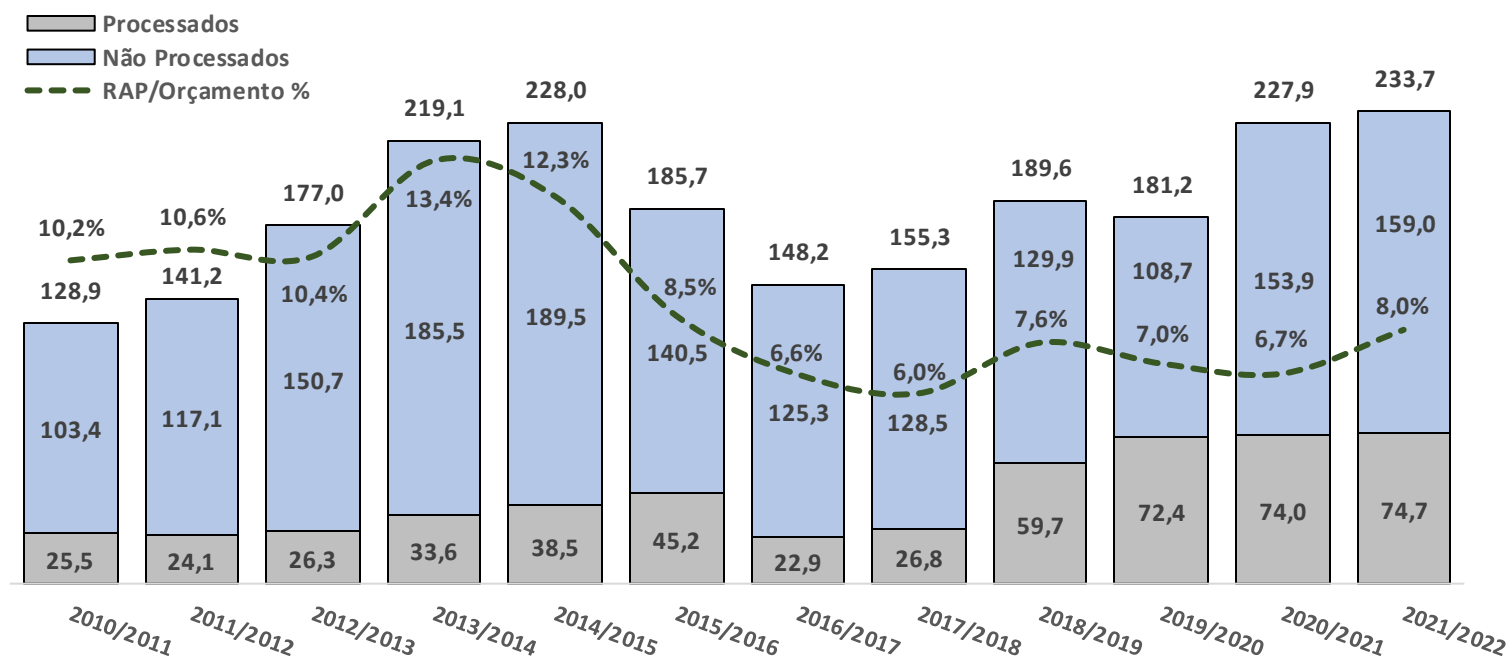
Destaca-se também que em 2022 a elevação do estoque de RAP como proporção das despesas do orçamento³ do exercício pode ser explicada pela expressiva redução do orçamento decorrente da maior focalização das despesas relacionada às ações de combate aos efeitos econômico-sociais da pandemia de COVID-19.

¹ Banco de dados disponível para consulta em [Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar - 2022 — Tesouro Transparente](#).

² A mudança de sistemática de OBs influencia a comparação entre o período de 2011 à 2018 e o período de 2019 à 2022. No entanto, a comparação entre 2021 e 2022 não é afetada.

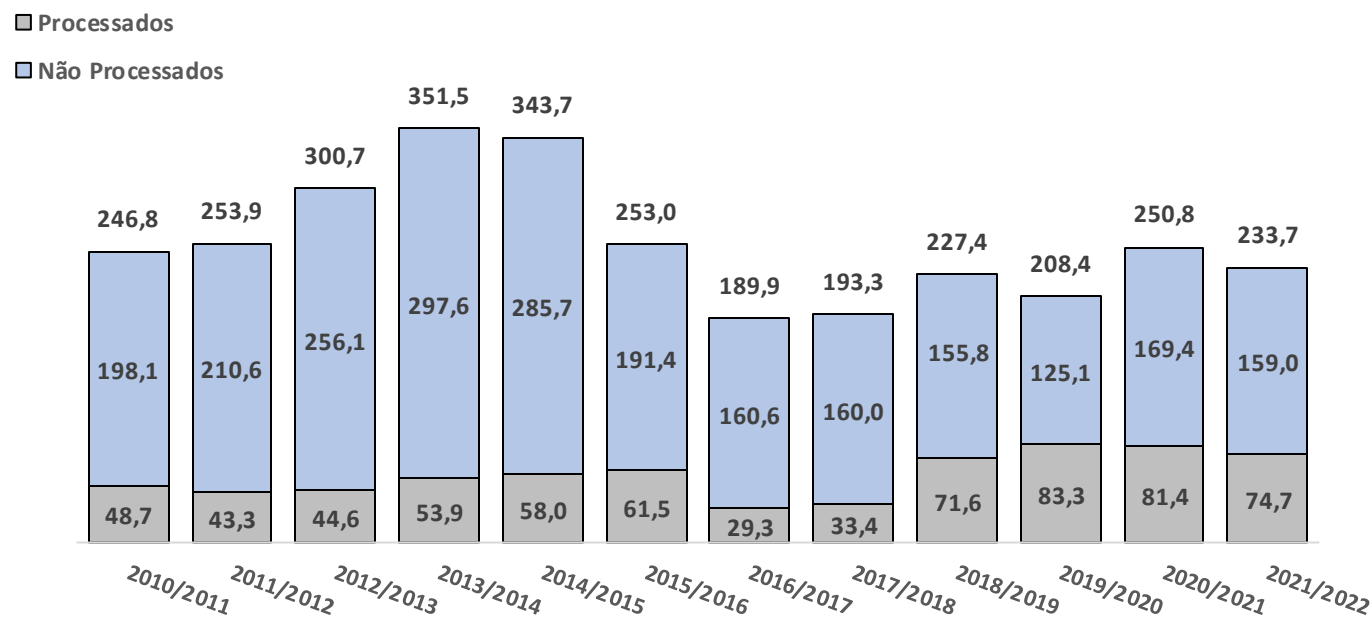
³ Dotação de despesas atualizada do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Não inclui despesas com refinanciamento da Dívida Pública.

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



Em termos reais (**Gráfico 2**), o estoque de restos a pagar apresentou redução de R\$ 17,1 bilhões (-6,8%), sendo destes R\$ 10,4 bilhões em RAP não processados e R\$ 6,7 bilhões em RAP processados.

Gráfico 2 - Evolução do estoque de restos a pagar - R\$ bilhões a preços de dez/2021



Conforme a **Tabela 1**, a elevação do estoque de RAP em 2022 decorreu de efeito combinado da elevação nas inscrições no ano e de reinscrições⁴. Houve elevação de R\$ 3,4 bilhões nos RAP inscritos no ano, enquanto os RAP reinscritos aumentaram R\$ 2,4 bilhões.

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

Exercício	Inscritos no Ano	Reinscritos	Total
2020/2021	183,9	44,0	227,9
2021/2022	187,3	46,4	233,7
Dif.	3,4	2,4	5,8
Var. %	1,8%	5,5%	2,6%

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.

A **Tabela 2** mostra a trajetória da posição de restos a pagar inscritos e reinscritos ao final de cada exercício. Em 2021, do estoque de R\$ 227,9 bilhões inscritos ou reinscritos, foram cancelados um total de R\$ 40,2 bilhões⁵ (processados e não processados), foram pagos R\$ 139,8 bilhões e ficaram a pagar R\$ 47,8 bilhões. Em 2020, que partiu de um estoque de R\$ 181,2 bilhões, haviam sido cancelados R\$ 18,4 bilhões, pagos R\$ 117,8 bilhões e deixados a pagar R\$ 44,9 bilhões ao final do ano. Portanto, em que pese 2021 ter iniciado com estoque 25,8% maior em relação ao ano anterior, a gestão de RAP ao longo do exercício – com aumento de 18,7% nos pagamentos e 118,5% nos cancelamentos – resultou em pequeno crescimento (R\$ 2,9 bilhões ou 6,4%) no saldo a pagar a ser reinscrito no exercício seguinte, em relação ao exibido ao final de 2020.

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

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
2008/2009	94,6	16,3	48,3	30,0	26,9	7,6	15,2	4,2	67,7	8,7	33,2	25,8
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	227,9	40,2	139,8	47,8	74,0	1,8	64,5	7,7	153,9	38,4	75,3	40,2
2021/2022	233,7	-	-	233,7	74,7	-	-	74,7	159,0	-	-	159,0

⁵ Do montante de R\$ 40,2 bilhões cancelados em 2021, R\$ 37,5 bilhões foram registrados pelas próprias unidades gestoras, enquanto R\$ 2,7 bilhões foram cancelados pela STN, em cumprimento ao Decreto nº 93.872/1986, que estabelece a sistemática de inscrição, bloqueio e cancelamento dos RAP dos órgãos da União, e ao Decreto nº 10.579/2020, que estabeleceu regras para a inscrição de RAP das despesas de que trata o art. 5º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.

Conforme será detalhado nas seções seguintes, alguns fatores concentram a explicação da pequena elevação em termos nominais verificada entre 2021 e 2022 (ver **Gráfico 1**), a saber:

- Transferências por repartição de receita (- R\$ 10,4 bilhões)
- Despesas Obrigatórias (+ R\$ 9,1 bilhões)
- Despesas Discricionárias (+ R\$ 5,9 bilhões)

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 redução das transferências por repartição de receita concentrou-se nos repasses associados ao FPE, FPM e IPI-EE cuja dinâmica de execução é de empenho no final do ano e pagamento no começo de janeiro. Esta diminuição reflete a normalização na sistemática de transferências, afetadas em 2020 por eventos específicos ocorridos naquele ano (ver boxe apresentado no relatório de 2021⁶).

Dentro das despesas obrigatórias destacam-se elevações em Subsídios, Subvenções e Proagro, Benefícios Previdenciários, FUNDEB (Complementação da União) e Legislativo, Judiciário, MPU e DPU. Já as despesas discricionárias apresentaram elevação concentrada na inscrição de investimentos oriundos de emendas de comissão e do relator-geral em grande parte operacionalizados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

⁶ https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-dos-restos-a-pagar/2021/114?ano_selecionado=2021

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

Em 2022 foram inscritos R\$ 15,7 bilhões em restos a pagar decorrentes das ações de combate aos efeitos econômico-sociais da pandemia de COVID-19, significando uma pequena redução frente aos R\$ 16,1 bilhões inscritos em 2021. Destes, R\$ 9,8 bilhões foram cancelados e R\$ 5,2 bilhões foram pagos, remanesecendo R\$ 1,1 bilhão a pagar. Os cancelamentos dos RAP associados às ações de combate aos efeitos econômico-sociais da pandemia de COVID-19, em 2021, concentraram-se no Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda (BEm). Concorreu para o elevado volume de cancelamento o Decreto nº 10.579/2020, que em seu art. 2º, § 2º, previu o cancelamento pela STN dos restos a pagar destinados ao enfrentamento da calamidade pública decorrente da crise de COVID-19 que não tivessem sido liquidados até 31 de dezembro de 2021. Em decorrência do cumprimento deste dispositivo, a STN registrou o cancelamento de R\$ 1,2 bilhão de RAP não liquidados.

A inscrição para 2022, por sua vez, teve como maiores destaques o Auxílio Emergencial às Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (R\$ 5,6 bilhões) e os recursos para Aquisições de Vacinas (R\$ 4,4 bilhões), conforme demonstrado na **Tabela 3**. A inscrição de R\$ 15,7 bilhões em despesas para fazer frente à pandemia corresponde a 10,5% da previsão de gastos para 2021⁷ e sua execução deverá ser, na sua grande maioria, por meio de crédito extraordinário⁸.

Tabela 3 – RAP gastos COVID-19: execução em 2021 e inscrição para 2022 – R\$ bilhões correntes

Discriminação	2021				2022
	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos
II.2.1 - Pessoal e Encargos Sociais - Ativo civil	0,3	0,3	0,0	0,0	0,1
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e dos Demais Ministérios	0,3	0,3	0,0	0,0	0,1
II.3.08 - Créditos Extraordinários (exceto PAC)	13,6	8,8	4,4	0,4	13,4
Auxílio Emergencial às Pessoas em Situação de Vulnerabilidade	2,3	1,0	0,9	0,4	5,6
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	8,0	7,4	0,7	0,0	0,1
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e dos Demais Ministérios	2,5	0,4	2,1	0,0	3,3
Aquisição de Vacinas	0,7	0,0	0,7	0,0	4,4
II.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	0,2	0,1	0,2	0,0	0,3

⁷ Ver <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-COVID-19>

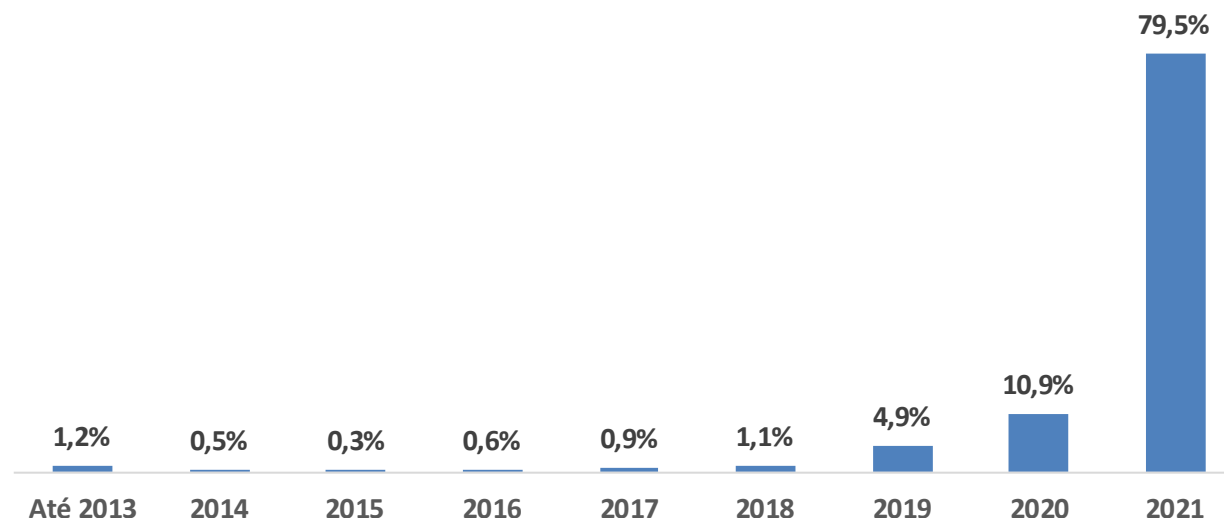
⁸ Destaca-se que 90,4% dos RAP decorrentes das ações de combate aos efeitos econômico-sociais da pandemia de COVID-19 são do tipo “crédito extraordinário” e, por isso, não estão sujeitos aos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016 (“Teto dos Gastos”).

Discriminação	2021				2022
	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e dos Demais Ministérios	0,2	0,1	0,2	0,0	0,3
II.4.2 - Discricionárias	0,1	0,0	0,0	0,0	1,2
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e dos Demais Ministérios	0,1	0,0	0,0	0,0	1,2
Despesas Financeiras	1,9	0,6	0,6	0,7	0,7
Financiamento da Infraestrutura Turística	1,9	0,6	0,6	0,7	0,7
Total	16,1	9,8	5,2	1,1	15,7

3. Restos a pagar – Análise por ano de empenho

Do estoque de R\$ 233,7 bilhões de RAP inscritos/reinscritos em 2021/2022, 79,5% referem-se a RAP empenhados no exercício de 2021 e 20,5% correspondem a valores empenhados em anos anteriores.

Gráfico 3 - Distribuição do estoque de restos a pagar de 2021 por ano de empenho - % do Total



Quando se analisam os restos a pagar decorrentes de empenhos realizados em 2021 (79,5% do total), nota-se a predominância da categoria de despesa *Outras Despesas Correntes* (66,4%), fruto de itens como Repartição Constitucional de Receitas, Créditos Extraordinários e Benefícios pagos pelo INSS e da categoria *Pessoal e Encargos Sociais* (10,0%), cujos empenhos ocorrem ao final do mês (dezembro), com pagamento no mês posterior (janeiro).

Tabela 4 - Estoque de restos a pagar empenhados em 2021 por categoria de despesa – R\$ bilhões correntes

Grupo de Despesa	Restos a Pagar Empenhados em 2021	% do Total
Outras Despesas Correntes	123,4	66,4
Investimentos	29,2	15,7
Pessoal e Encargos Sociais	18,6	10,0



Inversões Financeiras	9,2	4,9
Despesas Financeiras	5,5	2,9
Total	185,9	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 2020, o destaque é dado aos investimentos, em decorrência da própria dinâmica de execução destas despesas em obras e serviços de caráter plurianual e longo prazo de maturação. Neste grupo, os investimentos respondem por 65,1% do total, conforme **Tabela 5**:

Tabela 5 - Estoque de restos a pagar empenhados até 2020 por categoria de despesa – R\$ bilhões correntes

Grupo de Despesa	Restos a pagar Empenhados até 2020	% do Total
Investimentos	31,2	65,1
Outras Despesas Correntes	11,5	24,0
Inversões Financeiras	4,8	10,0
Pessoal e Encargos Sociais	0,4	0,7
Despesas Financeiras	0,1	0,2
Total	47,8	100,0

Quando analisamos o estoque de RAP empenhados até 2020, no que diz respeito à modalidade de aplicação⁹ (**Tabela 6**) notamos que enquanto os RAP de investimentos são explicados, majoritariamente, pela execução dos Estados e Municípios os demais concentram-se em aplicação direta da União.

Tabela 6 - Estoque de restos a pagar empenhados até 2020 por categoria de despesa e modalidade de aplicação – R\$ bilhões correntes

	Investimentos	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Pessoal e Encargos Sociais	Despesas Financeiras
Aplicações Diretas da União	6,2	7,0	4,3	0,3	0,1
Transferências a Estados e DF	7,3	1,8	0,0	0,0	0,0
Transferências a Municípios	17,1	2,0	0,0	0,0	0,0
Demais Transferências	0,6	0,7	0,4	0,0	0,0
Total	31,2	11,5	4,8	0,4	0,1

⁹ De acordo com o Manual Técnico de Orçamento 2021, “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 2021/2022 foram Saúde (R\$ 6,8 bilhões, com destaque para ações de combate à COVID-19), Urbanismo (R\$ 4,9 bilhões) e Previdência Social (R\$ 2,9 bilhões, sendo R\$ 1,8 bilhão referente a benefícios previdenciários urbanos). As principais reduções ocorreram nas funções de Encargos Especiais (- R\$ 6,2 bilhões, dos quais R\$ 7,7 bilhões referem-se a transferências por repartição de receita) e Assistência Social (- R\$ 3,5 bilhões, com destaque para a redução de R\$ 7,9 bilhões na inscrição de RAP referente ao Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda – BEm).

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

Função - Governo	2020/2021	2021/2022	Variação	Variação (%)
Saúde	21,3	28,1	6,8	32,0
Aquisição e Distrib. de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças	1,6	4,6	2,9	179,0
Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	0,9	2,2	1,3	142,2
Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública Decorrente do Coronavírus	2,4	3,3	0,9	37,3
Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde	0,3	1,1	0,8	246,8
Piso de Atenção Primária à Saúde	0,1	0,6	0,5	494,0
Demais	15,9	16,4	0,5	3,1
Urbanismo	15,4	20,3	4,9	31,7
Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	7,0	9,7	2,6	37,8
Apoio à Política Nacional de Desenv. Urbano voltado à Implantação e Qualificação Viária	6,3	8,5	2,1	33,7
Demais	2,1	2,2	0,1	5,6
Previdência Social	47,9	50,8	2,9	6,0
Benefícios Previdenciários Urbanos	35,0	36,8	1,8	5,1
Demais	13,0	14,1	1,1	8,2
Agricultura	10,3	12,9	2,6	24,9
Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	0,6	1,6	1,1	183,3
Fomento ao Setor Agropecuário	2,7	3,6	0,9	34,1
Subvenção Econômica em Operações no âmbito do PRONAF	1,3	1,8	0,4	33,1

Função - Governo	2020/2021	2021/2022	Variação	Variação (%)
Demais	5,7	5,9	0,2	2,8
Encargos Especiais	48,6	42,4	-6,2	-12,8
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE	7,9	4,6	-3,4	-42,8
Fundo de Participação dos Municípios - FPM	7,8	5,4	-2,3	-30,0
Transferências das Participações pela Produção de Petróleo e Gás Natural	10,8	8,8	-2,0	-18,4
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB	4,3	2,5	-1,9	-43,0
Assunção e Novação de Dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	1,2	5,4	4,2	353,0
Demais	16,6	15,8	-0,8	-5,1
Assistência Social	14,3	10,7	-3,5	-24,7
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda - COVID-19	8,0	0,1	-7,9	-98,2
Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade - COVID-19	1,3	4,4	3,1	242,2
Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública - COVID-19	0,0	1,1	1,1	-
Demais	4,9	5,1	0,1	3,0
Educação	25,6	23,2	-2,4	-9,2
Complementação da União ao FUNDEB	2,7	0,2	-2,5	-91,0
Concessão de Financiamento Estudantil - FIES	4,6	2,3	-2,3	-49,7
Administração do Financiamento Estudantil - FIES	0,8	0,3	-0,5	-65,0
Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	0,9	0,5	-0,4	-45,7
Complementação da União ao Novo FUNDEB	0,0	4,0	4,0	-
Demais	16,5	15,8	-0,7	-4,0
Defesa Nacional	11,2	11,7	0,6	5,0
Transporte	5,3	5,0	-0,4	-6,9
Segurança Pública	4,5	4,6	0,1	1,1
Comércio e Serviços	4,4	3,9	-0,5	-11,5
Administração	3,6	4,1	0,5	14,1
Demais	15,5	16,0	0,5	3,4
Total Geral	227,9	233,7	5,8	2,6

A **Tabela 8** apresenta a dinâmica de execução dos RAP por função para o exercício de 2021, desde a inscrição até a posição final de RAP a pagar. Dos R\$ 40,2 bilhões de RAP cancelados em 2021, destacam-se as funções Encargos Especiais (R\$ 18,2 bilhões) e Assistência Social (R\$ 8,7 bilhões). Ainda, é relevante apontar que dos cancelamentos totais, 23,3% decorrem da atuação desta STN (Decretos 93.872/1986 e 10.579/2020) enquanto 76,7% foram cancelados pelos gestores dos órgãos.

Tabela 8 - Gestão do estoque de restos a pagar por função – 2021 - R\$ bilhões correntes

Função - Governo	RAP Inscritos	RAP Cancelados Gestor	RAP Cancelados Decreto 93.872/1986	RAP Cancelados Decreto 10.579/2020	RAP Pagos	RAP a Pagar
Encargos Especiais	48,6	17,7	0,5	0,0	26,8	3,7
Previdência Social	47,9	0,0	0,0	0,0	47,5	0,4
Educação	25,6	1,0	4,2	0,1	13,5	6,8
Saúde	21,3	1,5	-	0,0	12,7	7,0
Urbanismo	15,4	0,4	0,2	-	4,2	10,6
Assistência Social	14,3	7,4	0,2	1,1	4,9	0,7
Defesa Nacional	11,2	0,2	0,0	0,0	9,0	1,9
Agricultura	10,3	0,3	1,2	-	4,6	4,3
Transporte	5,3	0,1	0,2	0,0	3,8	1,2
Segurança Pública	4,5	0,2	0,2	0,0	2,4	1,8
Comércio e Serviços	4,4	0,7	0,3	-	1,1	2,2
Administração	3,6	0,1	0,2	0,0	2,6	0,7
Demais	15,5	1,3	0,6	0,0	6,9	6,7
Total	227,9	30,9	8,1	1,3	139,8	47,8

Na **Tabela 9** são apresentados os valores inscritos e reinscritos pelos órgãos em 2020/2021 e em 2021/2022. Dessa tabela nota-se que houve elevação de R\$ 15,9 bilhões na inscrição de RAP em três ministérios (Saúde, Desenvolvimento Regional e Cidadania), enquanto dois ministérios (Educação e Economia / Trabalho e Previdência¹⁰) apresentaram redução de R\$ 10,0 bilhões na inscrição de RAP entre os exercícios. Como

¹⁰ Em 2021 foi recriado o Ministério do Trabalho e Previdência Social.

apontado anteriormente neste relatório, destacam-se: i) aumento na inscrição de Auxílio Emergencial (Ministério da Cidadania); ii) elevação na inscrição referente à aquisição de vacinas (Ministério da Saúde); iii) redução na inscrição de BEm (Ministério da Economia); iv) redução na inscrição em RAP de transferências por repartição de receita (Ministério da Economia); e v) aumento na inscrição de despesas associadas a investimentos, em especial as executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR.

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

Órgão - Governo	2020/2021	2021/2022	Variação	Variação (%)
Ministério da Saúde	22,0	28,9	6,9	31,4
Ministério do Desenvolvimento Regional	26,2	31,0	4,8	18,4
Ministério da Cidadania	8,2	12,4	4,2	50,7
Ministério da Defesa	13,1	13,9	0,7	5,5
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	7,8	8,5	0,7	9,0
Ministério da Justiça e Segurança Pública	5,0	4,8	-0,2	-4,6
Ministério da Infraestrutura	5,9	5,2	-0,7	-12,3
Ministério de Minas e Energia	11,6	10,6	-1,0	-8,4
Ministério do Turismo	5,5	3,8	-1,8	-31,9
Ministério da Educação	29,8	27,6	-2,1	-7,2
Ministério da Economia / Trabalho e Previdência (i + ii)	86,9	79,0	-7,9	-9,1
i. Ministério da Economia	86,9	33,0	-53,9	-62,0
ii. Ministério do Trabalho e Previdência	0,0	46,0	46,0	-
Demais	6,0	8,2	2,2	36,6
Total	227,9	233,7	5,8	2,6

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)¹¹. Houve redução de R\$ 10,4 bilhões nas inscrições em RAP das transferências por repartição de receita (FPE, FPM e Fundos Constitucionais – Repasse Total). Na direção oposta, destacam-se os aumentos na inscrição: (i) das despesas discricionárias (+ R\$ 5,9 bilhões, com detalhamento apresentado na **Tabela 11**); (ii) dos Subsídios, Subvenções e Proagro (+ R\$ 2,7 bilhões, sendo R\$ 1,3 bilhão para Financiamento de Operações no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações – PROEX e R\$ 1,1 bilhão para Equalização de Investimento Rural e Agroindustrial); (iii) do Legislativo, Judiciário, MPU e DPU (+ R\$ 1,4 bilhão, sendo R\$ 1,1 bilhão associado a pleitos eleitorais); e (iv) FUNDEB (Complementação da União) (+ R\$ 1,5 bilhão explicado pela Complementação da União ao Novo FUNDEB).

Tabela 10 - Variação anual do estoque de restos a pagar por categoria de despesa – R\$ bilhões correntes

Discriminação	2020/2021	2021/2022	Variação	Variação (%)
I. Transferências por repartição de receita	36,9	26,5	-10,4	-28,1
I.1 - FPM / FPE / IPI-EE	20,5	12,8	-7,7	-37,7
I.2 - Fundos Constitucionais (Repasse Total)	1,6	0,0	-1,6	-100,0
I.3 - Contribuição do Salário Educação	3,0	3,1	0,2	6,7
I.4 - Exploração de Recursos Naturais	11,0	10,1	-0,9	-8,0
I.5 - Demais	0,9	0,5	-0,4	-42,0
II.1 - Benefícios Previdenciários	41,8	44,1	2,2	5,3
II.2 - Pessoal e Encargos Sociais	18,4	18,8	0,4	2,2
II.3 - Outras Despesas Obrigatórias	28,4	34,0	5,6	19,6
II.3.1 - Créditos Extraordinários (exceto PAC)	14,1	14,2	0,0	0,3
II.3.2 - Subsídios, Subvenções e Proagro	5,5	8,2	2,7	48,0
II.3.3 - FUNDEB (Complementação da União)	2,7	4,3	1,5	56,5
II.3.4 - Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	2,6	2,7	0,1	5,3
II.3.5 - Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	1,7	3,1	1,4	82,5
II.3.6 - Demais	1,7	1,5	-0,2	-13,1
II.4.1 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Obrigatórias com Controle de Fluxo	10,8	11,7	0,9	8,2

¹¹ <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>.

Discriminação	2020/2021	2021/2022	Variação	Variação (%)
II.4.2 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Discricionárias	75,3	81,3	5,9	7,8
Despesas Financeiras	16,2	17,4	1,2	7,4
Total	227,9	233,7	5,8	2,6

No que diz respeito ao estoque de restos a pagar das Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira, conforme **Tabela 11**, nota-se o aumento na inscrição em RAP das demais despesas discricionárias (R\$ 5,9 bilhões, com destaque para os aumentos nas ações “Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”, no montante de R\$ 2,6 bilhões; “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano voltado à Implantação e Qualificação Viária”, no valor de R\$ 2,1 bilhões; e “Fomento ao Setor Agropecuário”, no montante de R\$ 0,9 bilhão). Ainda, ressaltam-se o aumento nas inscrições na função Saúde e redução na função Educação.

Tabela 11 - Variação no estoque de restos a pagar de despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira – R\$ bilhões correntes

Discriminação	2020/2021	2021/2022	Variação	Variação (%)
II.4.1 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Obrigatórias com Controle de Fluxo	10,8	11,7	0,9	8,2
II.4.1.1 Benefícios a servidores públicos	2,3	2,5	0,2	7,9
II.4.1.2 Bolsa Família e Auxílio Brasil	0,0	0,0	0,0	-97,4
II.4.1.3 Saúde	5,8	6,8	1,0	16,6
II.4.1.4 Educação	1,0	0,6	-0,4	-43,2
II.4.1.5 Demais	1,6	1,8	0,2	12,9
II.4.2 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Discricionárias	75,3	81,3	5,9	7,8
II.4.2.1 Saúde	12,2	13,4	1,2	10,3
II.4.2.2 Educação	13,2	11,8	-1,4	-10,8
II.4.2.3 Defesa	5,4	5,9	0,5	8,4
II.4.2.4 Transporte	5,2	4,6	-0,6	-11,6
II.4.2.5 Administração	2,2	2,7	0,5	21,4
II.4.2.6 Ciência e Tecnologia	1,6	1,8	0,3	17,2
II.4.2.7 Segurança Pública	2,8	2,6	-0,2	-8,2
II.4.2.8 Assistência Social	0,9	1,9	1,0	109,9
II.4.2.9 Demais	31,9	36,6	4,7	14,8
Total	86,2	93,0	6,8	7,9

Na **Tabela 12** abaixo, são apresentadas 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. Constata-se aumento de 25,8% no total inscrito entre 2021 e 2022 (R\$ 7,4 bilhões), sendo R\$ 4,7 bilhões referentes às emendas de comissão e do relator-geral executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Conforme destacado anteriormente neste relatório, os maiores aumentos nas inscrições do MDR ocorreram nas ações “Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”, no montante de R\$ 2,6 bilhões e “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano voltado à Implantação e Qualificação Viária”, no valor de R\$ 2,1 bilhões.

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

Restos a Pagar de despesas decorrentes de Emendas Parlamentares	2020/2021	2021/2022	Variação	Variação (%)
I. Emendas de bancada e individuais	15,7	17,1	1,4	9,0
Ministério do Desenvolvimento Regional	5,2	5,5	0,3	6,2
Ministério da Saúde	3,3	3,6	0,3	7,9
Ministério da Educação	2,1	2,2	0,1	5,9
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1,1	1,4	0,2	19,1
Ministério da Justiça e Segurança Pública	1,2	1,2	0,0	2,7
Demais	2,9	3,4	0,5	16,1
II. Emendas de comissão e do relator-geral	13,0	19,1	6,0	46,2
Ministério do Desenvolvimento Regional	6,0	10,6	4,7	78,6
Ministério da Saúde	1,8	2,6	0,8	43,1
Ministério da Educação	1,5	1,4	-0,1	-7,5
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1,3	2,0	0,8	60,5
Demais	2,5	2,4	-0,1	-4,1
III. Total Emendas Parlamentares (I+II)	28,8	36,2	7,4	25,8

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 2022, 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 2022 – R\$ 1,00

Órgão/Poder	2022	% do Teto de Gastos de cada Órgão/Poder
Poder Executivo	3.597.163.465	0,22
Poder Legislativo	3.283.016	0,02
Câmara dos Deputados	335.627	0,00
Senado Federal	2.947.389	0,06
Tribunal de Contas da União	-	0,00
Poder Judiciário	21.926.177	0,04
Supremo Tribunal Federal	-	0,00
Superior Tribunal de Justiça	2.388.315	0,14
Justiça Federal	189	0,00
Justiça Militar da União	91.537	0,01
Justiça Eleitoral	18.977.653	0,22
Justiça do Trabalho	434.392	0,00
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	25.790	0,00
Conselho Nacional de Justiça	8.300	0,00
Defensoria Pública da União	-	0,00
Ministério Público da União	11.938	0,00
Ministério Público da União	11.938	0,00
Conselho Nacional do Ministério Público	-	0,00
Total	3.622.384.595	0,22