



TESOURO NACIONAL

2023

27 de janeiro

Relatório de

Avaliação dos Restos a Pagar

SECRETARIA DO
TESOURO NACIONAL



MINISTÉRIO DA
FAZENDA

Ministro da Fazenda

Fernando Haddad

Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda

Gabriel Muricca Galípulo

Secretário do Tesouro Nacional

Rogério Ceron de Oliveira

Secretária Adjunta do Tesouro Nacional

Viviane Aparecida da Silva Varga

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal

David Rebelo Athayde

Coordenador-Geral de Estudos Econômico Fiscais

Pedro Ivo Ferreira de Souza Junior

Coordenador de Suporte aos Estudos Econômico Fiscais

Alex Pereira Benício

Coordenador de Suporte às Estatísticas Fiscais

Rafael Perez Marcos

Subsecretário de Contabilidade Pública

Heriberto Henrique Vilela do Nascimento

Coordenador-Geral de Contabilidade da União

Luciano Moura Castro do Nascimento

Coordenadores de Contabilidade da União

Renato da Costa Usier

Vera Lucia Araujo de Alencar Portugal

Subsecretário de Administração Financeira

Marcelo Pereira de Amorim

Coordenadora-Geral de Planejamento e Programação Financeira

Roberta Moreira da Costa Bernardi Pereira

Coordenadores de Planejamento e Programação Financeira

Gustavo Miguel Nogueira Fleury

Marcelo Senna Valle Pioto

Equipe Técnica

Fábio Felipe Dáquilla Prates

Guilherme Ceccato

Guilherme Furtado de Moura

José de Anchieta Semedo Neves

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.brDisponível em: www.tesourotransparente.gov.br

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

Última alteração: 27 de janeiro de 2023.

Sumário

1. Análise geral: Estoque de restos a pagar apresenta elevação real em 2023	5
2. Restos a pagar decorrentes das ações de combate à pandemia de COVID-19	10
3. Restos a pagar – Análise por ano de empenho.....	12
4. Restos a pagar – Análise por função de governo e órgão.....	14
5. Inscrição de RAP conforme classificação da despesa do RTN	18
6. Restos a pagar e o Novo Regime Fiscal	22

Sumário Executivo

- Esta é a 7ª edição do Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar, que tem como objetivo analisar o estoque de restos a pagar inscritos de 2022 para 2023 e a sua dinâmica recente.
- Foi inscrito, para o exercício de 2023, o estoque de R\$ 255,2 bilhões de restos a pagar (RAP), o que representa elevação nominal de R\$ 21,6 bilhões (9,3%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2022 (R\$ 233,6 bilhões). Dos R\$ 255,2 bilhões de RAP inscritos, 32,1% (R\$ 81,8 bilhões) são processados e 67,9% (R\$ 173,4 bilhões) são não processados.
- Houve aumento de R\$ 14,2 bilhões nas inscrições em RAP das Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira, reflexo da edição de portarias pelo extinto Ministério da Economia nos últimos dias úteis de 2022 abrindo créditos orçamentários adicionais, com respectivos reflexos nos limites orçamentários financeiros, para atender a demandas setoriais, mas que, embora tenham sido executadas orçamentariamente, não tiveram seus pagamentos realizados na integralidade até mesmo pelo aspecto temporal.
- Verificou-se aumento na inscrição de RAP de Benefícios Previdenciários (+ R\$ 6,8 bilhões) e de Apoio Financeiro a Estados e Municípios (+ R\$ 3,9 bilhões, explicada pela inscrição de ações emergenciais destinadas ao setor cultural decorrentes da Lei Complementar nº 195/2022, consoante decisão do STF).
- Os restos a pagar inscritos relativos às ações de combate aos efeitos econômico-sociais da pandemia de COVID-19 apresentaram redução de R\$ 9,3 bilhões, saindo de R\$ 15,7 bilhões em 2021/2022 para R\$ 6,4 bilhões em 2022/2023. Houve redução na inscrição dos RAP relativos ao *Auxílio Emergencial a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade* e à *Aquisição de Vacinas e Insumos para Prevenção e Controle*, ambos executados por meio de Créditos Extraordinários.
- Observou-se redução de 11,2% (- R\$ 4,1 bilhões) no montante inscrito de RAP relativos às emendas parlamentares, sendo R\$ 3,4 bilhões de queda nas emendas de comissão e do relator-geral.
- 94,5% do estoque de RAP tem origem em empenhos realizados nos anos de 2020 a 2022, indicando o esforço do Poder Executivo no acompanhamento e cancelamento de restos a pagar mais antigos sem indício de execução.
- Em relação ao ocorrido em 2022, apenas 4 funções orçamentárias concentraram 71,0% dos pagamentos de RAP no exercício: Previdência Social, Encargos Especiais, Saúde e Educação.

1. Análise geral: Estoque de restos a pagar apresenta elevação real em 2023

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informa¹ que foi inscrito, para o exercício de 2023, o estoque de R\$ 255,2 bilhões de restos a pagar (RAP), o que representa elevação nominal de R\$ 21,6 bilhões (9,3%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2022 (R\$ 233,6 bilhões). Em termos reais, o aumento foi de 3,9%.

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, a 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** abaixo informa a evolução do estoque de restos a pagar nos últimos treze anos. É importante destacar que de 2018 para 2019 houve mudança na sistemática de pagamento das despesas² 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 histórica.

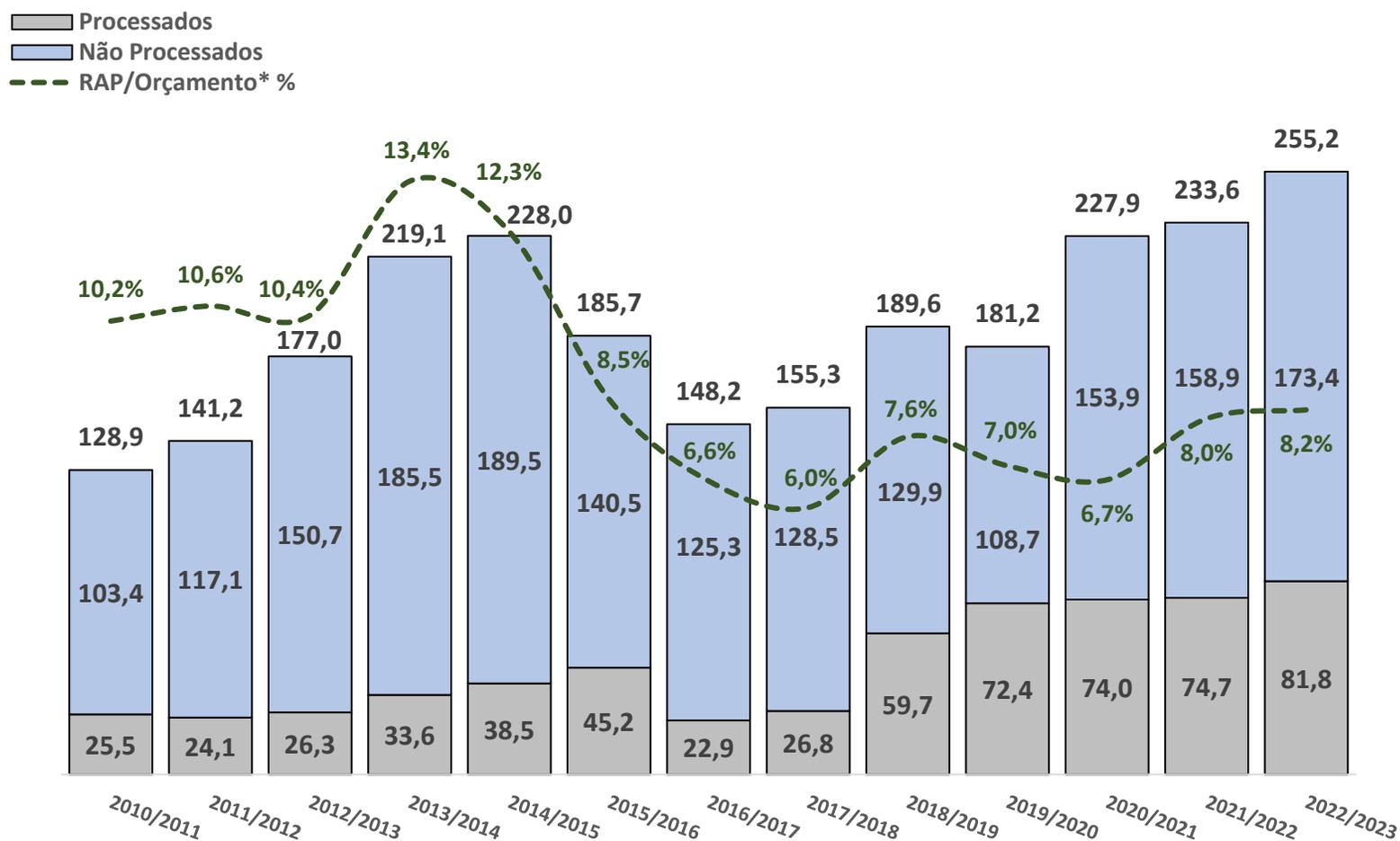
Ressalta-se que, com vistas a avaliar a pertinência e a adequação da manutenção do saldo de RAP não processados inscritos e reinscritos em 2023, foi editado o Decreto nº 11.380, de 12 de janeiro de 2023, que determinou o bloqueio de RAP não processados dos órgãos da administração direta do Poder Executivo federal inscritos até o exercício de 2022, resultando em um total bloqueado de R\$ 33,7 bilhões. Com base no referido decreto, não se enquadram nesse bloqueio os RAP não processados relativos a despesas obrigatórias, nos termos da Lei Orçamentária Anual, e aquelas cuja execução tenha sido resultante de determinação judicial; do Ministério da Saúde; aqueles decorrentes de emendas individuais impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 6 cujos empenhos tenham sido emitidos a partir

¹ Banco de dados disponível para consulta em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-dos-restos-a-pagar>. Todas as informações que constam nos gráficos e tabelas deste relatório foram extraídas do sistema Tesouro Gerencial.

² Até 2017, a liquidação e o pagamento das despesas ocorriam no último dia do ano, com saque da Conta Única do Tesouro no dia posterior. A partir de 2018, a liquidação das despesas ocorreu no último dia do ano, mas a emissão de ordem bancária e o pagamento ocorreram apenas em 2019. Assim foi necessário realizar a inscrição em restos a pagar processados de algumas despesas que anteriormente não eram inscritas. Essa mudança de sistemática de OBs influencia apenas a comparação entre o período de 2011 à 2018 e o período de 2019 à 2023. Assim, a comparação entre 2022 e 2023 não é afetada.

do exercício financeiro de 2016; e aqueles decorrentes de emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 7, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2020.

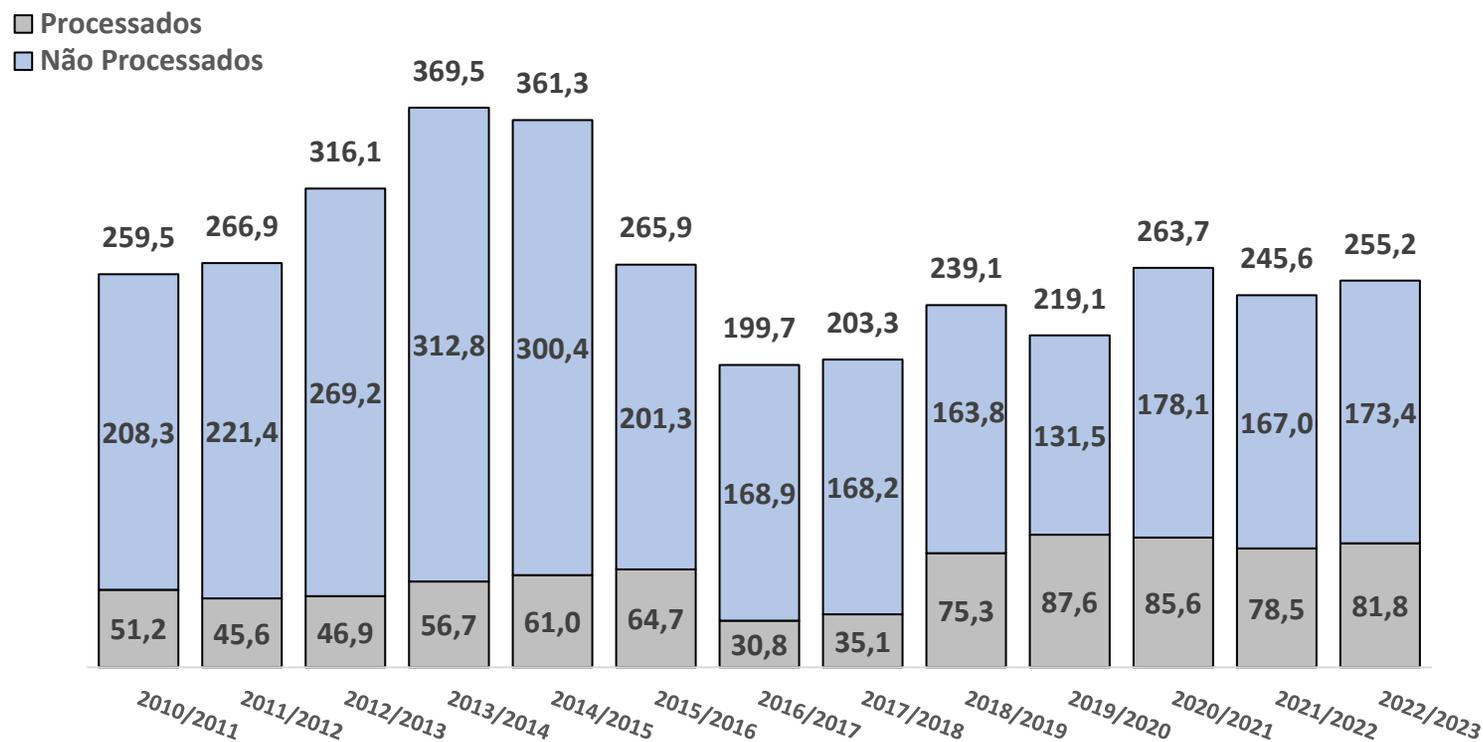
Gráfico 1 – Evolução do estoque de restos a pagar - R\$ bilhões correntes



* Orçamento = 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\$ 9,6 bilhões (3,9%), sendo destes R\$ 6,3 bilhões em RAP não processados e R\$ 3,3 bilhões em RAP processados.

Gráfico 2 - Evolução do estoque de restos a pagar - R\$ bilhões a preços de dez/2022



Conforme a **Tabela 1**, a elevação do estoque de RAP em 2023 decorreu de efeito combinado da elevação nas inscrições no ano e de reinscrições³. Houve elevação de R\$ 13,4 bilhões nos RAP inscritos no ano, enquanto os RAP reinscritos aumentaram R\$ 8,3 bilhões.

³ 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 correntes

Exercício	Inscritos no Ano	Reinscritos	Total
2021/2022	187,2	46,4	233,6
2022/2023	200,6	54,6	255,2
Dif.	13,4	8,3	21,6
Var. %	7,1%	17,8%	9,3%

A **Tabela 2** mostra a trajetória da posição de restos a pagar inscritos e reinscritos ao final de cada exercício. Em 2022, do estoque de R\$ 233,6 bilhões inscritos ou reinscritos, foi cancelado um total de R\$ 16,7 bilhões (processados e não processados), foram pagos R\$ 158,8 bilhões e ficaram a pagar R\$ 58,1 bilhões.

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	233,6	16,7	158,8	58,1	74,7	1,4	67,1	6,3	158,9	15,3	91,7	51,9
2022/2023	255,2	-	-	255,2	81,8	-	-	81,8	173,4	-	-	173,4

Conforme será detalhado nas seções seguintes, alguns fatores concentram a variação na inscrição nominal de RAP verificada entre 2022 e 2023, a saber:

- Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira (+ R\$ 14,2 bilhões): uma justificativa para essa elevação foi a edição de portarias⁴ pelo extinto Ministério da Economia ao final de 2022, abrindo créditos orçamentários adicionais, com respectivos reflexos nos limites orçamentários financeiros, para atender a demandas setoriais, em um montante total de R\$ 31,0 bilhões, mas que, embora tenham sido executadas orçamentariamente, não tiveram seus pagamentos realizados na integralidade até mesmo pelo aspecto temporal, o que resultou na inscrição em RAP das despesas que foram empenhadas mas não pagas;
- Benefícios Previdenciários (+ R\$ 6,8 bilhões): despesas inscritas ao final de um exercício e pagas logo no início do exercício seguinte;
- Créditos Extraordinários (- R\$ 8,0 bilhões): redução em larga medida associada a menores despesas inscritas para combate à pandemia da Covid-19; e
- Apoio Financeiro a Estados e Municípios (+ R\$ 3,9 bilhões): aumento explicado pela inscrição em 2022/2023 de ações emergenciais destinadas ao setor cultural – Lei Complementar 195/2022, consoante decisão do STF.

⁴ Portarias SETO/ME nº 10.682/2022, 10.743/2022, 11.110/2022, 11.116/2022, 11.117/2022, 11.120/2022, 11.190/2022, 11.219/2022, 11.258/2022, 11.269/2022 e 11.270/2022, todas publicadas entre 15 e 29 de dezembro de 2022.

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

Em 2023 foram inscritos R\$ 6,4 bilhões em restos a pagar decorrentes das ações de combate aos efeitos econômico-sociais da pandemia de COVID-19, o que representa uma expressiva redução frente aos R\$ 15,7 bilhões inscritos em 2022. Destes, R\$ 2,5 bilhões foram cancelados e R\$ 9,7 bilhões foram pagos, remanesecendo R\$ 3,5 bilhões a pagar. Os pagamentos dos RAP associados às ações de combate aos efeitos econômico-sociais da pandemia em 2022, concentraram-se nas rubricas de Auxílio Emergencial às Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (R\$ 4,0 bilhões) e Aquisição de Vacinas e Insumos para Prevenção e Controle (R\$ 3,2 bilhões), enquanto os cancelamentos de RAP ocorreram, em sua grande maioria, nesta última rubrica (aquisição de vacinas).

A inscrição para 2023, por sua vez, também foi feita em larga medida nas rubricas de Aquisição de Vacinas e Insumos para Prevenção e Controle (R\$ 2,6 bilhões) e de Auxílio Emergencial às Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (R\$ 1,6 bilhão), conforme demonstrado na **Tabela 3**. Cabe destacar, por fim, que a inscrição de R\$ 6,4 bilhões em despesas para fazer frente à pandemia corresponde a 23,3% da previsão de gastos para 2022⁵ com execução majoritariamente possibilitada pela abertura de crédito extraordinário⁶.

Tabela 3 – RAP gastos COVID-19: execução em 2022 e inscrição para 2023 – R\$ bilhões correntes

Discriminação	2022				2023
	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos
II.2.1 - Pessoal e Encargos Sociais - Ativo civil	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e dos Demais Ministérios	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
II.3.08 - Créditos Extraordinários (exceto PAC)	13,4	1,8	8,3	3,4	4,6
Aquisição de Vacinas e Insumos para Prevenção e Controle	6,3	1,7	3,2	1,4	2,6
Auxílio Emergencial a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade	5,6	0,0	4,0	1,6	1,6
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e dos Demais Ministérios	1,3	0,0	1,1	0,2	0,2
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
II.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	0,3	0,0	0,3	0,0	1,6
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e dos Demais Ministérios	0,3	0,0	0,3	0,0	1,6
II.4.2 – Discricionárias	1,2	0,0	1,1	0,2	0,2

⁵ Ver <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-COVID-19>

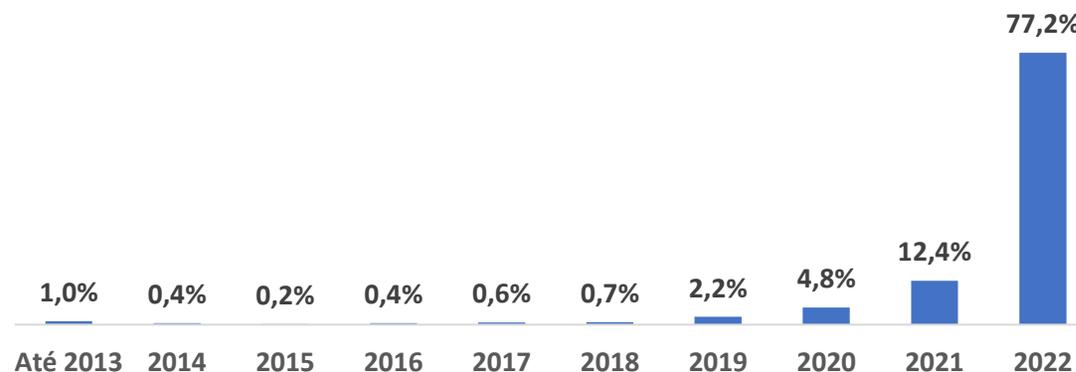
⁶ Destaca-se que 71,5% dos RAP decorrentes das ações de combate aos efeitos econômico-sociais da pandemia de COVID-19 são do tipo “crédito extraordinário” e, por isso, não estão sujeitos aos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016 (“Teto dos Gastos”).

Discriminação	2022				2023
	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e dos Demais Ministérios	1,2	0,0	1,1	0,2	0,2
Despesas Financeiras	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0
Financiamento da Infraestrutura Turística	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0
Total	15,7	2,5	9,7	3,5	6,4

3. Restos a pagar – Análise por ano de empenho

Do estoque de R\$ 255,2 bilhões de RAP inscritos/reinscritos em 2022/2023, 77,2% referem-se a RAP empenhados no exercício de 2022 e 22,8% correspondem a valores empenhados em anos anteriores.

Gráfico 3 - Distribuição do estoque de restos a pagar de 2023 por ano de empenho - % do Total



Quando se analisam os restos a pagar decorrentes de empenhos realizados em 2022 (77,2% 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, da rubrica *Investimentos* (16,0%) e ainda 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 2022 por categoria de despesa – R\$ bilhões correntes

Grupo de Despesa	Restos a Pagar Empenhados em 2022	% do Total
Outras Despesas Correntes	131,6	66,8
Investimentos	31,6	16,0
Pessoal e Encargos Sociais	19,4	9,9
Inversões Financeiras	8,2	4,2
Despesas Financeiras	6,3	3,2
Total	197,1	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 2021, 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 62,3% do total, conforme **Tabela 5**:

Tabela 5 - Estoque de restos a pagar empenhados até 2021 por categoria de despesa – R\$ bilhões correntes

Grupo de Despesa	Restos a Pagar Empenhados até 2021	% do Total
Investimentos	36,2	62,3
Outras Despesas Correntes	14,0	24,1
Inversões Financeiras	6,1	10,5
Pessoal e Encargos Sociais	0,3	0,5
Despesas Financeiras	1,5	2,6
Total	58,1	100,0

Quando analisamos o estoque de RAP empenhados até 2021, no que diz respeito à modalidade de aplicação⁷ (**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 2021 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	7,0	8,7	5,8	0,2	1,5
Transferências a Estados e DF	7,5	1,5	0,0	0,0	0,0
Transferências a Municípios	20,9	1,8	0,0	0,0	0,0
Demais Transferências	0,8	2,0	0,2	0,0	0,0
Total	36,2	14,0	6,1	0,3	1,5

⁷ De acordo com o Manual Técnico de Orçamento de 2022, “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 2022/2023 foram Encargos Especiais (R\$ 9,8 bilhões, com destaque para ações emergenciais destinadas ao setor cultural – Lei Complementar 195/2022), Previdência Social (R\$ 6,6 bilhões) e Trabalho (R\$ 3,9 bilhões). As principais reduções ocorreram nas funções de Assistência Social (- R\$ 3,6 bilhões, dos quais R\$ 3,3 bilhões referem-se ao Auxílio Emergencial pago durante a pandemia da Covid-19) e Saúde (- R\$ 1,3 bilhão, com destaque para a redução de R\$ 2,0 bilhões na inscrição de RAP referente ao Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública).

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

Função - Governo	2021/2022	2022/2023	Variação	Variação (%)
Encargos Especiais	42,4	52,2	9,8	23,0
Auxílio Financeiro aos Estados, ao DF e aos Municípios (Ações Emergenciais destinadas ao Setor Cultural)	0,0	3,9	3,9	-
Assunção e Novação de Dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	5,4	7,7	2,3	42,3
Transferências das Participações pela Produção de Petróleo e Gás Natural	8,8	7,0	-1,9	-21,0
Transferências Especiais	0,0	1,7	1,7	-
Contribuição à Organização das Nações Unidas - ONU (MRE)	0,0	0,9	0,9	-
Contribuição ao Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul - FOCEM (MRE)	0,0	0,5	0,5	-
Demais	28,1	30,5	2,4	8,5
Previdência Social	50,8	57,4	6,6	13,0
Trabalho	1,0	4,9	3,9	411,4
Seguro Desemprego	0,6	2,0	1,4	246,3
Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES	0,2	1,9	1,7	812,7
Abono Salarial	0,0	0,4	0,4	-
Demais	0,2	0,6	0,4	233,6
Assistência Social	10,7	7,1	-3,6	-33,8
Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (Pandemia da Covid-19)	4,4	1,0	-3,3	-76,4
Benefícios de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia por Invalidez	1,4	1,8	0,4	28,3
Auxílio Emergencial 2021 para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública (Covid-19)	1,1	0,5	-0,6	-55,5
Demais	3,8	3,7	-0,1	-2,0
Defesa Nacional	11,6	14,1	2,4	21,0

Função - Governo	2021/2022	2022/2023	Variação	Variação (%)
Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	1,6	2,3	0,7	45,9
Inativos Militares das Forças Armadas	1,8	1,9	0,1	3,4
Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro - SISCEAB	0,5	0,9	0,4	84,2
Implantação do Projeto Forças Blindadas	0,1	0,4	0,3	241,0
Demais	7,7	8,7	1,0	12,7
Educação	23,2	25,3	2,1	8,9
Complementação da União ao Fundeb	4,0	5,4	1,4	35,3
Ativos Cíveis da União	3,9	4,4	0,4	11,2
Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	3,1	3,3	0,2	7,0
Concessão de Financiamento Estudantil – FIES	2,3	2,1	-0,2	-8,9
Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica	1,2	1,4	0,3	25,7
Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	1,5	1,1	-0,4	-28,1
Demais	8,7	8,5	-0,1	-1,4
Saúde	28,1	26,8	-1,3	-4,6
Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças	4,6	7,3	2,8	60,3
Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	2,2	1,5	-0,6	-30,0
Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública	3,3	1,3	-2,0	-60,8
Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas	1,1	0,3	-0,8	-73,9
Piso de Atenção Primária à Saúde	0,6	0,0	-0,5	-98,8
Demais	16,4	16,4	-0,1	-0,5
Urbanismo	20,3	20,6	0,3	1,2
Agricultura	12,9	13,3	0,4	3,3
Transporte	5,0	6,6	1,7	33,5
Segurança Pública	4,6	4,6	0,0	-0,5
Comércio e Serviços	3,9	2,3	-1,6	-40,8
Administração	4,1	4,9	0,8	18,7
Demais	15,0	15,3	0,3	1,9
Total Geral	233,6	255,2	21,6	9,3

A **Tabela 8** apresenta a dinâmica de execução dos RAP por função para o exercício de 2022, desde a inscrição até a posição final de RAP a pagar. Pode-se observar que apenas 4 funções orçamentárias concentraram 71,0% dos pagamentos de RAP que ocorreram ao longo de 2022 (Previdência Social, Encargos Especiais, Saúde e Educação), enquanto a função Urbanismo teve o maior volume de despesas que não foram canceladas ou pagas ao longo de 2022 e, portanto, foram classificadas como RAP a pagar.

Tabela 8 - Gestão do estoque de restos a pagar por função – 2022 - R\$ bilhões correntes

Função - Governo	RAP Inscritos	RAP Cancelados	RAP Pagos	RAP a Pagar
Previdência Social	50,8	1,1	49,5	0,1
Encargos Especiais	42,4	2,8	32,4	7,2
Saúde	28,1	2,7	16,7	8,7
Educação	23,2	2,3	14,1	6,8
Urbanismo	20,3	0,6	5,4	14,3
Agricultura	12,9	1,7	5,9	5,3
Defesa Nacional	11,6	0,3	9,4	2,0
Assistência Social	10,7	0,2	8,3	2,3
Transporte	5,0	0,5	3,2	1,2
Segurança Pública	4,6	0,3	2,5	1,8
Administração	4,1	0,3	3,1	0,7
Comércio e Serviços	3,9	2,3	0,3	1,3
Demais	16,0	1,5	8,0	6,5
Total	233,6	16,7	158,8	58,1

Na **Tabela 9** são apresentados os valores inscritos e reinscritos pelos órgãos em 2021/2022 e em 2022/2023. Dessa tabela nota-se que houve elevação de R\$ 19,7 bilhões na inscrição de RAP em três ministérios (Trabalho e Previdência, Economia e Turismo), enquanto dois ministérios (Cidadania e Minas e Energia) apresentaram redução conjunta de R\$ 5,7 bilhões na inscrição de RAP entre os exercícios. Como apontado anteriormente neste relatório, destacam-se: i) aumento na inscrição de benefícios previdenciários (Ministério do Trabalho e Previdência); ii) elevação na inscrição referente ao FCVS e Transferências Especiais (Ministério da Economia); iii) inscrição em 2022/2023 de ações emergenciais destinadas ao setor cultural (Ministério do Turismo); iv) redução na inscrição de Auxílio Emergencial para combater os efeitos da pandemia da Covid-19 (Ministério da Cidadania); e v) redução na inscrição em RAP das Transferências das Participações pela Produção de Petróleo e Gás Natural (Ministério de Minas e Energia).

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

Órgão - Governo	2021/2022	2022/2023	Variação	Variação (%)
Ministério do Trabalho e Previdência	46,0	57,2	11,2	24,3
Ministério da Economia	33,0	38,1	5,1	15,5
Ministério do Turismo	3,8	7,2	3,5	91,4
Ministério da Defesa	13,8	16,3	2,5	18,3
Ministério do Desenvolvimento Regional	31,0	33,3	2,4	7,6
Ministério da Educação	27,6	30,0	2,4	8,7
Ministério da Infraestrutura	5,2	6,8	1,7	32,4
Ministério da Saúde	28,9	27,5	-1,3	-4,5
Ministério de Minas e Energia	10,6	8,6	-2,0	-19,2
Ministério da Cidadania	12,4	8,7	-3,7	-29,8
Demais	21,4	21,5	0,0	0,1
Total	233,6	255,2	21,6	9,3

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)⁸. Houve redução principalmente na rubrica de Créditos Extraordinários (- R\$ 8,0 bilhões), em larga medida associada à redução na inscrição das despesas destinadas ao combate à pandemia da Covid-19, conforme descrito na **Seção 2** deste relatório. Por outro lado, destacam-se os aumentos na inscrição: (i) das despesas discricionárias e obrigatórias com controle de fluxo (+ R\$ 8,7 bilhões e + R\$ 5,5 bilhões, respectivamente, com detalhamento apresentado na **Tabela 11**); ii) benefícios previdenciários (+ R\$ 6,8 bilhões); e iii) Apoio Financeiro a Estados e Municípios (+ R\$ 3,9 bilhões), justificado pela inscrição em 2022/2023 das ações emergenciais destinadas ao setor cultural.

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

Discriminação	2021/2022	2022/2023	Variação	Variação (%)
I. Transferências por repartição de receita	26,5	26,0	-0,5	-1,9
I.1 - FPM / FPE / IPI-EE	12,8	13,0	0,2	1,7
I.2 - Fundos Constitucionais (Repasse Total)	0,0	1,1	1,1	-
I.3 - Contribuição do Salário Educação	3,1	3,5	0,4	12,0
I.4 - Exploração de Recursos Naturais	10,1	8,1	-2,0	-19,6
I.5 - Demais	0,5	0,3	-0,2	-44,1
II.1 - Benefícios Previdenciários	44,1	50,8	6,8	15,3
II.2 - Pessoal e Encargos Sociais	18,8	19,4	0,6	3,4
II.3 - Outras Despesas Obrigatórias	33,9	32,1	-1,8	-5,2
II.3.1 - Créditos Extraordinários (exceto PAC)	14,2	6,2	-8,0	-56,4
II.3.2 - Apoio Financeiro a Estados e Municípios	0,0	3,9	3,9	-
II.3.3 - Abono e Seguro Desemprego	0,6	2,5	1,9	324,5
II.3.4 - Subsídios, Subvenções e Proagro	8,0	6,8	-1,2	-15,1
II.3.5 - FUNDEB (Complementação da União)	4,3	5,4	1,2	27,5
II.3.6 - Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	2,7	3,6	0,8	30,5
II.3.7 - Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	3,1	3,0	-0,1	-4,3

⁸ <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>.

Discriminação	2021/2022	2022/2023	Variação	Variação (%)
II.3.8 - Demais	0,9	0,7	-0,2	-19,0
II.4.1 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Obrigatórias com Controle de Fluxo	11,7	17,1	5,5	46,8
II.4.2 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Discricionárias	81,3	90,0	8,7	10,7
Despesas Financeiras	17,4	19,7	2,4	13,5
Total	233,6	255,2	21,6	9,3

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 nas despesas obrigatórias com controle de fluxo pelo Poder Executivo (+ R\$ 5,5 bilhões), com predominância na inscrição na função Saúde (+ R\$ 4,8 bilhões), em especial na ação de Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças (+ R\$ 5,0 bilhões). Já o aumento na inscrição em RAP das despesas discricionárias (+ R\$ 8,7 bilhões) é explicado, principalmente, pelos aumentos nas ações de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado a Implantação e Qualificação Viária (+ R\$ 2,7 bilhões), Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União (+ R\$ 1,9 bilhão), Transferências Especiais (+ R\$ 1,7 bilhão) e Fomento ao Setor Agropecuário (+ R\$ 1,6 bilhão).

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

Discriminação	2021/2022	2022/2023	Variação	Variação (%)
II.4.1 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Obrigatórias com Controle de Fluxo	11,7	17,1	5,5	46,8
II.4.1.1 Benefícios a servidores públicos	2,5	2,4	-0,1	-2,3
II.4.1.2 Bolsa Família e Auxílio Brasil	0,0	0,0	0,0	189,6
II.4.1.3 Saúde	6,8	11,7	4,8	71,3
II.4.1.4 Educação	0,6	0,5	-0,1	-16,1
II.4.1.5 Demais	1,8	2,6	0,8	41,6
II.4.2 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Discricionárias	81,3	90,0	8,7	10,7
II.4.2.1 Saúde	13,4	12,0	-1,4	-10,6
II.4.2.2 Educação	11,8	12,5	0,7	6,2
II.4.2.3 Defesa	5,8	7,8	2,0	34,3
II.4.2.4 Agricultura	4,9	6,2	1,4	28,3
II.4.2.5 Transporte	4,6	6,3	1,7	37,9
II.4.2.6 Administração	2,7	3,2	0,6	22,0
II.4.2.7 Segurança Pública	2,6	2,0	-0,6	-22,2
II.4.2.8 Assistência Social	1,9	1,1	-0,8	-43,1
II.4.2.9 Ciência e Tecnologia	1,8	1,9	0,0	2,1
II.4.2.10 Encargos Especiais	1,2	5,7	4,5	372,1
II.4.2.11 Demais	30,6	31,2	0,5	1,8
Total de Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	93,0	107,2	14,2	15,2

Na **Tabela 12**, são apresentadas as informações do estoque de restos a pagar decorrentes de emendas parlamentares que são, em sua maioria, despesas do Poder Executivo. Constata-se redução de 11,2% no total inscrito entre 2022 e 2023 (- R\$ 4,1 bilhões), sendo R\$ 3,4 bilhões referentes às emendas de comissão e do relator-geral. Nessa categoria de emendas foram reduzidas as inscrições em RAP das ações de Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado (- R\$ 1,0 bilhão), Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas (- R\$ 0,7 bilhão) e Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (- R\$ 0,7 bilhão). Já em relação às emendas de bancada e individuais do Ministério da Economia, o destaque é para o aumento na inscrição de RAP das Transferências Especiais (+ R\$ 1,7 bilhão).

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	2021/2022	2022/2023	Variação	Variação (%)
I. Emendas de bancada e individuais	17,1	16,5	-0,6	-3,7
Ministério do Desenvolvimento Regional	5,5	4,3	-1,2	-21,6
Ministério da Saúde	3,6	3,3	-0,3	-7,7
Ministério da Educação	2,2	2,1	0,0	-1,3
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1,4	1,1	-0,2	-16,7
Ministério da Justiça e Segurança Pública	1,2	1,1	-0,1	-10,0
Ministério da Cidadania	1,0	0,7	-0,3	-29,5
Ministério da Economia	0,1	1,7	1,7	3.239,7
Demais	2,3	2,1	-0,2	-6,8
II. Emendas de comissão e do relator-geral	19,1	15,6	-3,4	-18,0
Ministério do Desenvolvimento Regional	10,6	9,3	-1,3	-12,6
Ministério da Saúde	2,6	1,3	-1,3	-49,4
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2,0	1,5	-0,5	-25,3
Ministério da Educação	1,4	1,3	-0,2	-11,0
Ministério da Cidadania	0,8	1,0	0,2	22,4
Demais	1,5	1,2	-0,3	-20,0
III. Total Emendas Parlamentares (I+II)	36,2	32,1	-4,1	-11,2

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 2023, 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 2023 – R\$ 1,00

Órgão/Poder	2023	% do Teto de Gastos de cada Órgão/Poder
Poder Executivo	3.024.950.317	0,16
Poder Legislativo	3.268.300	0,02
Câmara dos Deputados	320.911	0,00
Senado Federal	2.947.389	0,05
Tribunal de Contas da União	-	0,00
Poder Judiciário	21.382.625	0,04
Supremo Tribunal Federal	-	0,00
Superior Tribunal de Justiça	2.388.315	0,13
Justiça Federal	189	0,00
Justiça Militar da União	-	0,00
Justiça Eleitoral	18.956.486	0,21
Justiça do Trabalho	11.844	0,00
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	25.790	0,00
Conselho Nacional de Justiça	-	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	3.049.613.180	0,16