

Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar

RESTOS A PAGAR

2018

Ministro da Fazenda
Henrique de Campos Meirelles
Secretário-Executivo
Eduardo Refinetti Guardia

Secretária do Tesouro Nacional
Ana Paula Vitali Janes Vescovi
Secretário Adjunto do Tesouro Nacional
Otávio Ladeira de Medeiros

Subsecretário de Planejamento e Estatísticas Fiscais
Pedro Jucá Maciel

Coordenador-Geral de Estudos Econômico Fiscais
Felipe Palmeira Bardella
Coordenador de Estudos Econômico Fiscais
Alex Pereira Benício

Equipe Técnica
Diego Antônio Link
Diego Oliveira Faria
Eduardo Brandão Curi
Flávia Fernandes Barbosa
Márcio Nahas Ribeiro
Rafael Perez Marcos
Vitor Henrique Barbosa Fabel

Arte
Assessoria de Comunicação Social (ASCOM/Tesouro Nacional)
Projeto Gráfico e Diagramação - Viviane Barros
Estagiários de Criação - Fran Assis e Márcio Costa

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

Última alteração: 25/01/2017

1. Estoque de restos a pagar aumenta R\$ 6,8 bilhões (4,6%) em 2018

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informa que foi inscrito, para o exercício de 2018, o estoque de R\$ 155,0 bilhões de restos a pagar (RAP), o que representa aumento de R\$ 6,8 bilhões (4,6%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2017 (R\$ 148,2¹ bilhões).

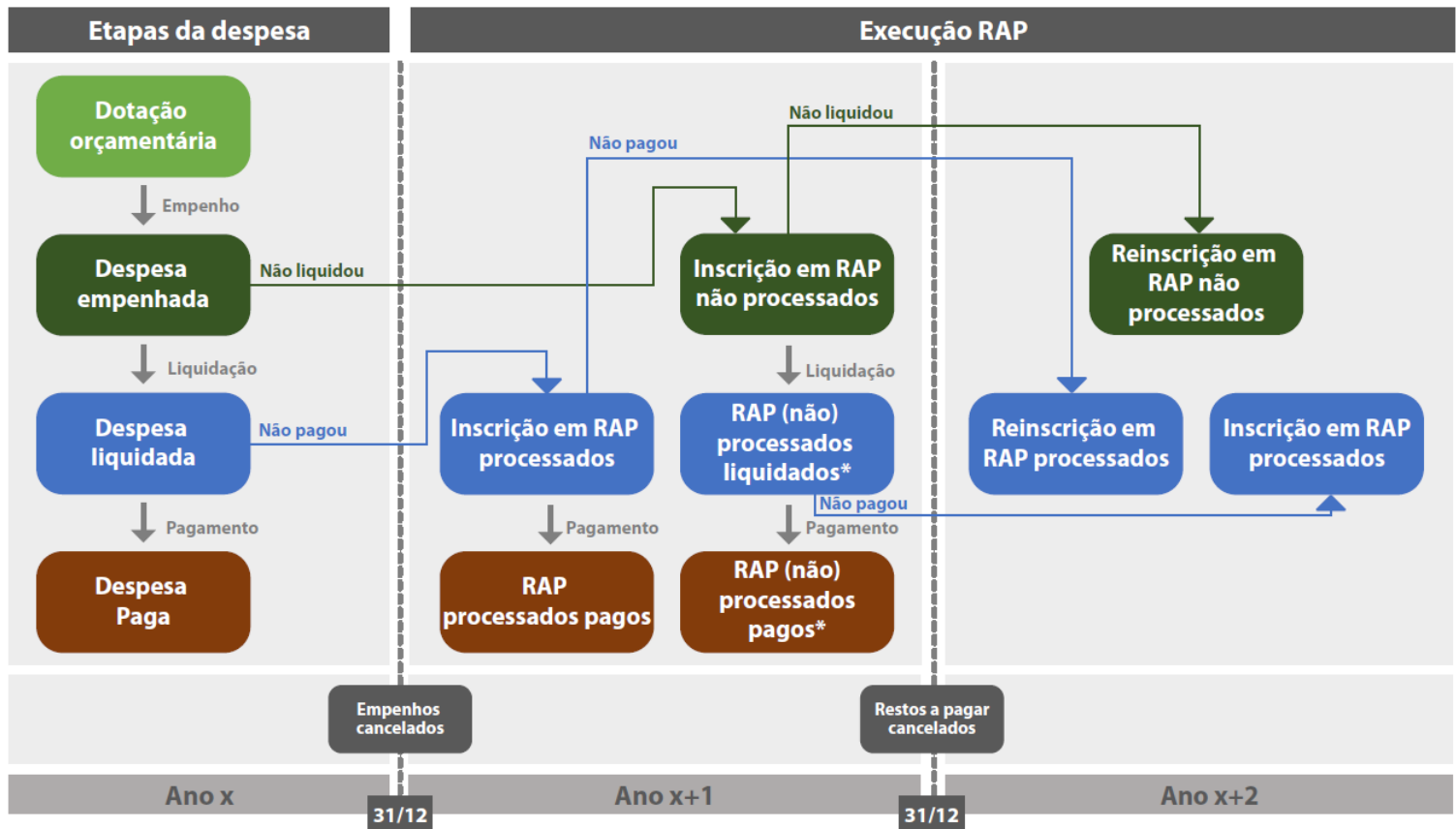
Consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro. O conceito de restos a pagar relaciona-se aos estágios da despesa pública, representados pelo empenho, liquidação e pagamento. O empenho constitui o primeiro estágio de comprometimento da despesa pública referente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

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

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

¹ A diferença em relação ao número publicado no Relatório de Restos a Pagar de 2017 (R\$ 148,1 bilhões) se refere às diferenças nas taxas de câmbio das despesas empenhadas em moeda estrangeira entre os anos de 2017 e 2018.

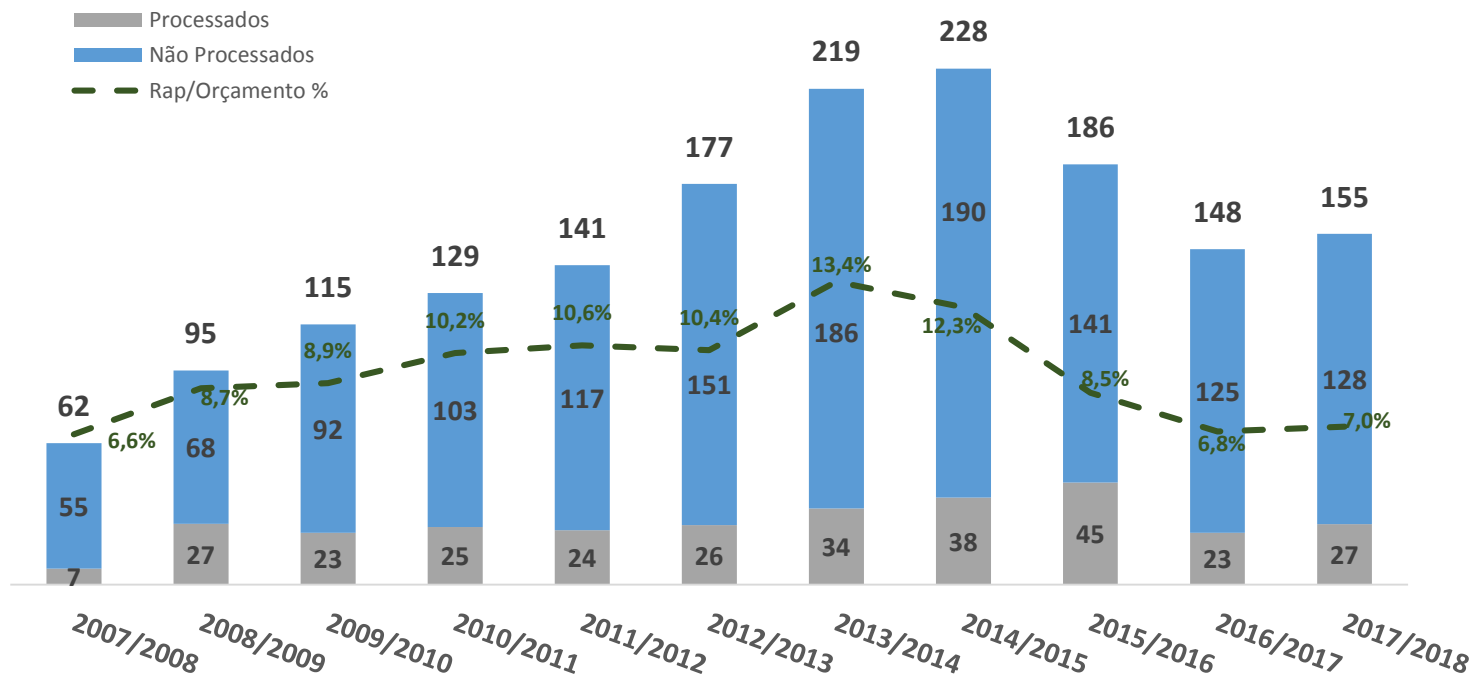
Figura 1 – Fluxograma de restos a pagar



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

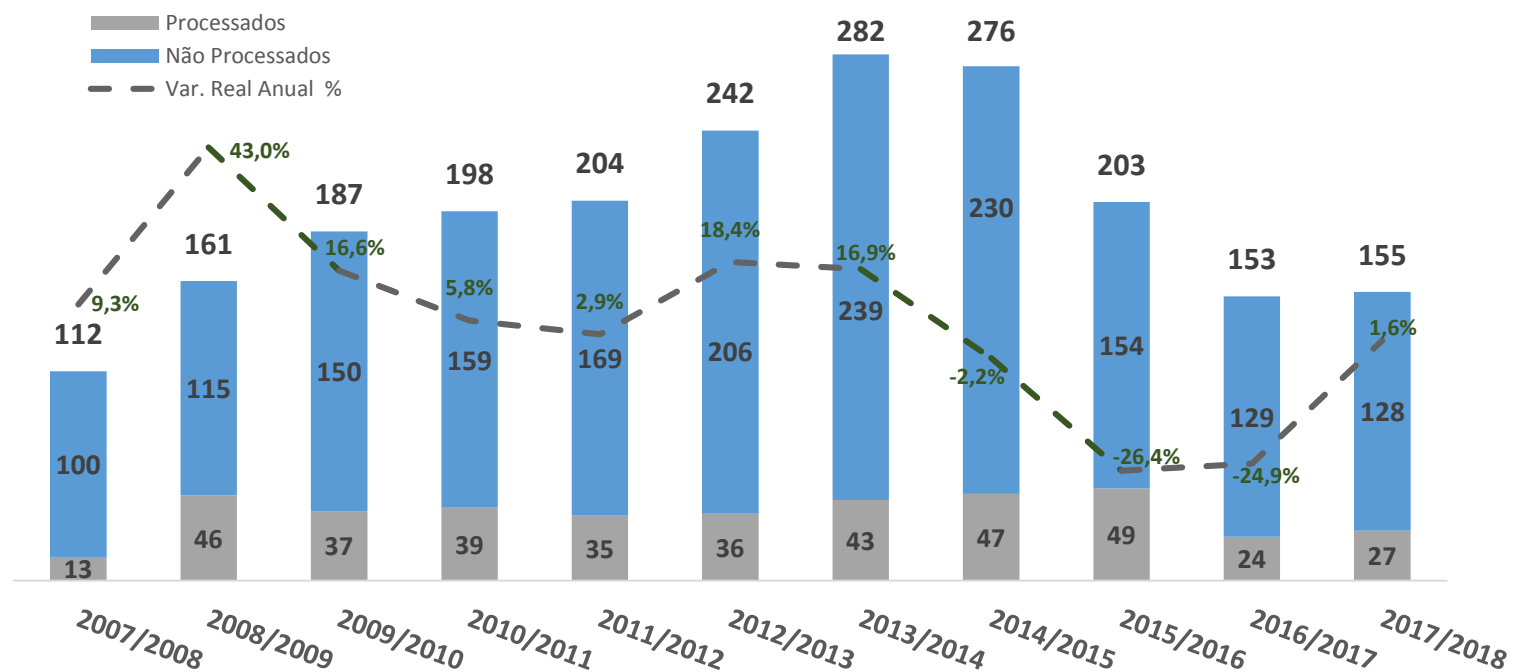
O **Gráfico 1** informa a evolução do estoque de restos a pagar nos últimos 10 anos. Embora o estoque de RAP tenha aumentado R\$ 6,8 bilhões (4,6%) em relação ao ano de 2017, seu percentual em relação ao orçamento é o terceiro menor da série, sendo superior apenas ao percentual de 6,8% verificado em 2017 e o de 6,6% verificado em 2008.

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



Em termos reais (**Gráfico 2**), o estoque de restos a pagar apresentou ligeiro aumento e encontra-se em valor inferior ao exibido em praticamente toda a série, à exceção de 2008 e de 2017. Em relação ao ano passado o estoque aumentou 1,6% em termos reais, concentrado no aumento dos processados, já que os não processados se reduziram R\$ 0,8 bilhão em termos reais.

Gráfico 2 – Evolução do estoque de restos a pagar – R\$ bilhões a preços de dez/2017



Conforme a **Tabela 1**, o aumento do estoque de RAP em 2018 deve-se às novas inscrições. Em contrapartida, as reinscrições recuaram. Trata-se, portanto, de crescimento do RAP decorrente de aumento do volume de despesas empenhadas em 2017 e não pagas no próprio ano, em comparação ao observado em 2016. Nesse sentido destaca-se o aumento de R\$ 10,6 bilhões de restos a pagar referentes a novas inscrições enquanto o volume de RAP reinscritos em 2018 foi menor em R\$ 3,8 bilhões, se comparado ao que foi reinscrito em 2017. Esta menor reinscrição em 2018 pode ser atribuída, entre outros fatores, às medidas implementadas ao longo do ano pela STN e pela SOF, conforme descrito na seção 2.1 deste relatório.

Tabela 1 – Comparação no volume restos a pagar inscritos e reinscritos – R\$ bilhões

Exercício	Inscritos no Ano	Reinscritos	Total
2016/2017	90,6	57,6	148,2
2017/2018	101,2	53,8	155,0
Varição	10,6	-3,8	6,8
Varição (%)	11,7%	-6,6%	4,6%

A **Tabela 2** mostra a trajetória da posição de restos a pagar inscritos e reinscritos ao final de cada exercício. Em 2017, do estoque de R\$ 148,2 bilhões inscritos/reinscritos, foram cancelados um total de R\$ R\$ 17,1 bilhões (somados processados e não processados), foram pagos 76,2 bilhões e ficaram a pagar R\$ 55,0 bilhões. Em 2016, haviam sido cancelados R\$ 21,2 bilhões, pagos R\$ 105,6 bilhões e deixados a pagar R\$ 58,9 bilhões ao final do ano. Portanto a gestão de RAP em 2017 reduziu em R\$ 3,9 bilhões o saldo a pagar² a serem reinscritos no exercício seguinte, em relação ao exibido ao final de 2016.

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

Exercícios	Total	Processados			Não Processados				
	Inscritos / Reinscritos	Inscritos / Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos / Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
2008	62,5	7,0	0,9	3,5	2,7	55,4	6,5	31,3	17,6
2009	94,6	26,9	7,6	15,2	4,2	67,7	8,7	33,2	25,8
2010	115,0	22,9	1,4	17,8	3,7	92,1	13,4	44,2	34,5
2011	128,9	25,5	1,5	19,8	4,2	103,4	15,1	54,3	34,1
2012	141,2	24,1	0,9	18,2	5,0	117,1	11,8	61,3	44,0
2013	177,0	26,3	1,0	20,5	4,9	150,7	16,3	68,2	66,2
2014	219,1	33,6	0,7	27,9	5,0	185,5	20,5	83,9	81,1
2015	228,0	38,5	1,7	32,2	4,6	189,5	32,9	89,4	67,3
2016	185,7	45,2	0,7	40,1	4,3	140,5	20,5	65,5	54,6
2017	148,2	22,9	0,4	18,7	3,8	125,3	16,7	57,5	51,2
2018	155,0	26,8	-	-	26,8	128,2	-	-	128,2

² Em sua totalidade, o saldo de RAP a pagar apurado ao final de um ano é registrado no ano seguinte. Contudo, por questões de nomenclatura, quando um RAP não processado é liquidado em um ano, mas não pago, seu registro no ano seguinte é feito como uma inscrição de RAP processado e não uma reinscrição. Por esta razão, o valor de RAP a pagar apurado ao final de 2017, de R\$ 55 bilhões (Tabela 2), é superior ao volume de reinscrições em 2018, de R\$ 53,8 bilhões (Tabela 1).

2. Fatores que contribuíram para o aumento do estoque de RAP

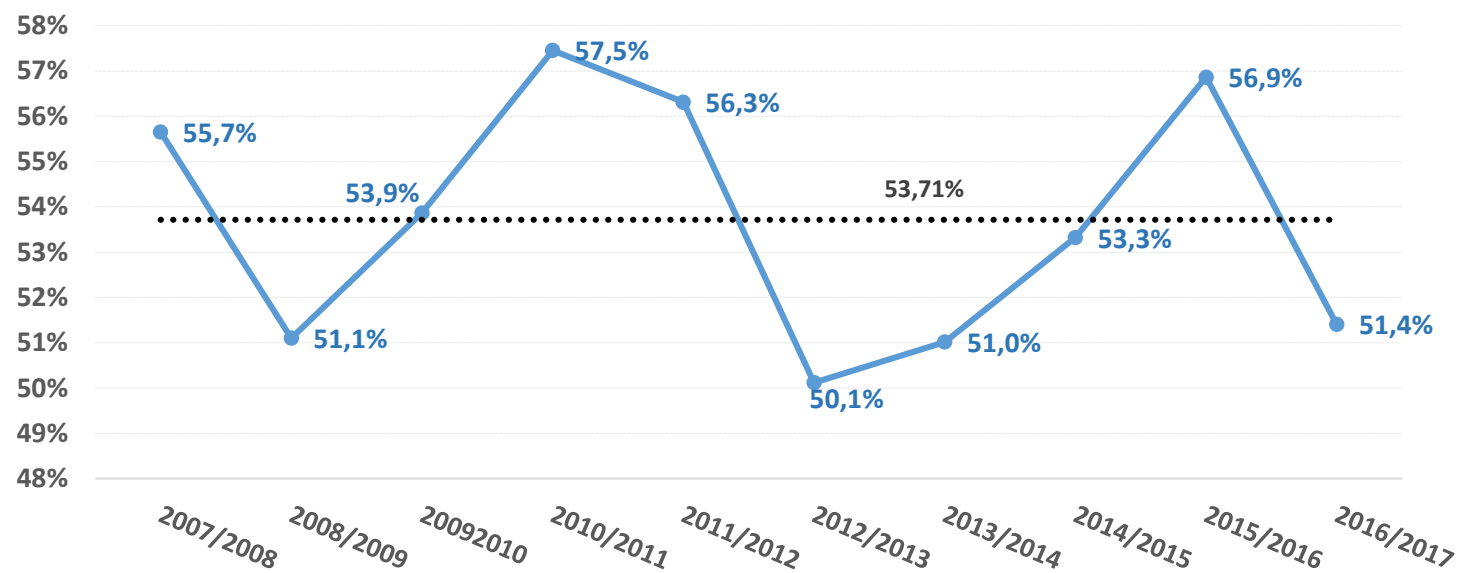
Conforme destacado na seção anterior, o aumento do estoque de restos a pagar em 2018 decorre basicamente do crescimento de 11,7% de novas inscrições, frente ao observado em 2017, conjugado com a diminuição do pagamento de RAP de 27,9% em 2017, frente a 2016, e com uma diminuição dos cancelamentos de 19,7%, conforme tabela a seguir.

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

	Novas inscrições para o exercício seguinte	Execução de Restos a Pagar	
		Cancelados	Pagos
2016/2017	90,6	21,2	105,6
2017/2018	100,2	17,0	76,2
Varição (%)	11,7%	-19,7%	-27,9%

Em 2017 os restos a pagar pagos foram equivalentes a 51,4% do estoque total naquele ano, situando-se abaixo da média de pagamentos de restos a pagar em relação ao estoque total, de 53,7%.

Gráfico 3 – Percentual de restos a pagar pagos em comparação com o estoque total de restos a pagar do ano.



Além de redução no pagamento de RAP, conforme apontado na **Tabela 3**, houve redução de 19,7% no cancelamento quando comparado ao ano anterior. Importa destacar que a redução do cancelamento, não é, isoladamente, ruim, pois ela pode ocorrer devido à melhora na gestão da despesa, evitando-se o empenho de despesas que seriam canceladas no futuro. Contudo, quando a redução do cancelamento é decorrente de postergação da validade do RAP, fruto de reinscrição automática, ela pode resultar num problema para a gestão financeira dos Órgãos, pois os RAP competem por recursos financeiros com as despesas do exercício.

Neste sentido é importante ressaltar a legislação que rege o cancelamento de Restos a Pagar, em especial aos não-processados, já que os RAP processados representam despesas em que já foi avaliado o direito do credor e, portanto, a não ser por questões específicas, não deveriam ser canceladas.

Assim, objetivando limitar a duração dos RAP, o Decreto nº 93.872/1986 estabeleceu que o prazo de validade dos restos a pagar não processados é de 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, quando, então, seriam bloqueados. Caso as Unidades Gestoras Executoras não apresentem razão para o desbloqueio, a Secretaria do Tesouro Nacional deve realizar o cancelamento do RAP até 31 de dezembro.

No entanto, o Decreto nº 7.654/2011 excepcionalizou essa regra nos casos de RAP que:

- a) se refiram às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com execução iniciado até o limite da data de validade;
- b) sejam relativos às despesas do Programa de Aceleração do Crescimento, do Ministério da Saúde ou do Ministério da Educação financiadas com recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Adicionalmente, em 30 de junho de 2017, foi publicado o Decreto nº 9.086/2017, postergando a data do bloqueio de parte dos restos a pagar não processados para 30 de novembro e mantendo a data de cancelamento em 31 de dezembro de 2017.

Assim, na data prevista, a Secretaria do Tesouro Nacional efetuou o bloqueio dos restos a pagar não processados e não liquidados e, para os casos em que as Unidades Gestoras executoras responsáveis pelos empenhos bloqueados não providenciaram os desbloqueios, em 31 de dezembro de 2017 foi feito o cancelamento.

A **Tabela 4**, abaixo, resume os casos em que o cancelamento não foi realizado, devido à excepcionalizações (reinscrição automática) – item (a) – e devido à declaração do gestor de que a despesa já iniciou a sua execução – item (b) –, são R\$ 32,9 bilhões de RAP não processados cujo empenho é anterior a 2016.

Tabela 4 – Estoque de restos a pagar não processados empenhados antes de 2016 não cancelados - R\$ bilhões

	Despesas não processadas empenhadas até 2015
Despesas em execução (a)	9,1
PAC, Ministério da Saúde e Ministério da Educação (b)	23,9
Total	32,9

Se por um lado a excepcionalização estabelecida pelo Decreto nº 7.654/2011 contribuiu para a manutenção de RAP empenhados há anos, por outro, os Decretos de Programação Financeira editados ao longo de 2017 contribuíram para a redução dos Restos a Pagar, ao estabelecer limite de pagamento semelhante ao de empenho³. Em especial, após a edição do Decreto nº 9.248/2017, último do ano, a Secretaria do Tesouro Nacional esforçou-se para garantir a disponibilidade dos recursos financeiros para todas as Unidades Gestoras, de forma a permitir que, se a despesa tivesse sido liquidada pela unidade, não haveria restrição ao pagamento tempestivo desta despesa.

Neste sentido, destaca-se que o pagamento das despesas sujeitas ao Decreto de Programação Orçamentária e Financeira nº 9.248/2017 foi inferior em R\$ 12,2 bilhões em relação ao que era permitido. Embora o pagamento inferior ao limite estabelecido contribua para o crescimento do volume de RAP, é importante considerar que a disponibilidade de recursos não é a única condição a ser observada para o pagamento de uma despesa, sendo necessário o ateste do ordenador da despesa de que o produto ou serviço foi entregue.

Desta forma, pode-se concluir que, para as despesas sujeitas ao Decreto de Programação Financeira, o não pagamento de cerca de R\$ 12,2 bilhões pelos diversos órgãos do Governo Federal está associado à própria dinâmica da despesa executada e não à disponibilidade de recursos financeiros, pois estes foram disponibilizados pela STN.

2.1. Plano de Ação Conjunto STN e SOF para contenção do crescimento do estoque de RAP

Dentre o conjunto de medidas adotadas pelo Poder Executivo Federal para a contenção do volume de Restos a Pagar inscritos e reinscritos, cumpre destacar o Plano de Ação Conjunto desenvolvido e posto em prática em 2017 pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Este plano de ação contemplou a coleta de dados referente à inscrição de RAP por cada Ministério e a elaboração de questionário a ser respondido pelos

³ Embora o limite explícito nos Anexos I (empenho) e II (Pagamento) dos Decretos de Programação Financeira sejam distintos, todos os Decretos estabeleciam que os Ministros de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda poderiam ampliar tais limites, de forma que a soma do limite definido no anexo com o montante potencial de ampliação destes limites resultava em valores iguais de pagamento e empenho.

gestores responsáveis pelo empenho da despesa, com o objetivo de identificar as principais causas do empenho e posterior não pagamento da despesa no mesmo exercício.

Um dos tópicos recorrentes nas respostas apresentadas às Secretarias relacionou-se à prática do empenho do valor total dos contratos, em detrimento do empenho da parcela do cronograma previsto para o exercício vigente, nos casos de despesas relativas a contratos, convênio e acordos ou ajustes de vigência plurianual. Dessa forma, em face da incerteza de recursos para honrar compromissos futuros, tem-se optado por empenhar o valor total dos contratos no momento de sua assinatura.

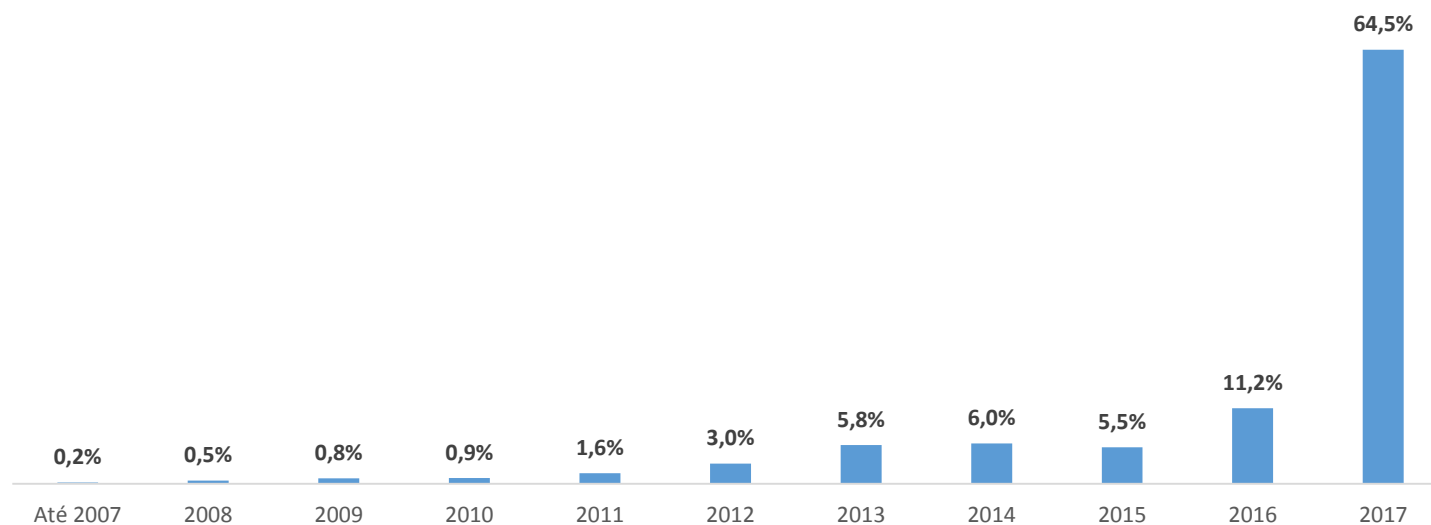
Contudo, essa prática está em desacordo com o Decreto nº 93.872/1986, que em seu artigo 27, disciplina: *“as despesas relativas a contrato, convênios acordos ou ajustes de vigência plurianual serão empenhadas em cada exercício pela parte nele executada”*. Corroborando o presente neste decreto, o Manual Siafi estabelece: *“a inscrição de valores em restos a pagar serão [sic] realizados pelos valores previstos nos respectivos contratos, considerando o cronograma da execução da obra ou serviço contratado”*.

Desta forma a SOF e a STN recomendaram, em Ofício Circular Conjunto nº 6/2017-MP, *“aos SPOAs que orientem, no âmbito das suas competências, as respectivas unidades orçamentárias a empenharem as despesas pertinentes a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada, em atendimento aos normativos citados”*.

3. Restos a pagar – Análise por Ano de Empenho com destaque para investimentos

Do estoque de R\$ 155,0 bilhões de RAP inscritos/reinscritos em 2018, 64,5% se refere a restos a pagar empenhados no exercício de 2017 e 35,5% correspondem a valores empenhados em anos anteriores, conforme apresentado no **Gráfico 4**.

Gráfico 4 – Distribuição do estoque de restos a pagar de 2018 por ano de empenho - % do Total



Os investimentos representam um grupo relevante para explicar a composição do estoque de RAP. Esse comportamento é justificado pela própria dinâmica de execução das despesas de investimento público em obras e serviços, com caráter plurianual e longo prazo de maturação.

Os restos a pagar de investimentos totalizam R\$ 66 bilhões em 2018, o que representa 43% do estoque total inscrito. Quando se consideram os restos a pagar inscritos há mais de 1 ano, ou seja, referente aos empenhos realizados até 2016, observa-se que os investimentos respondem por 70% do estoque de restos a pagar, conforme **Tabela 5**.

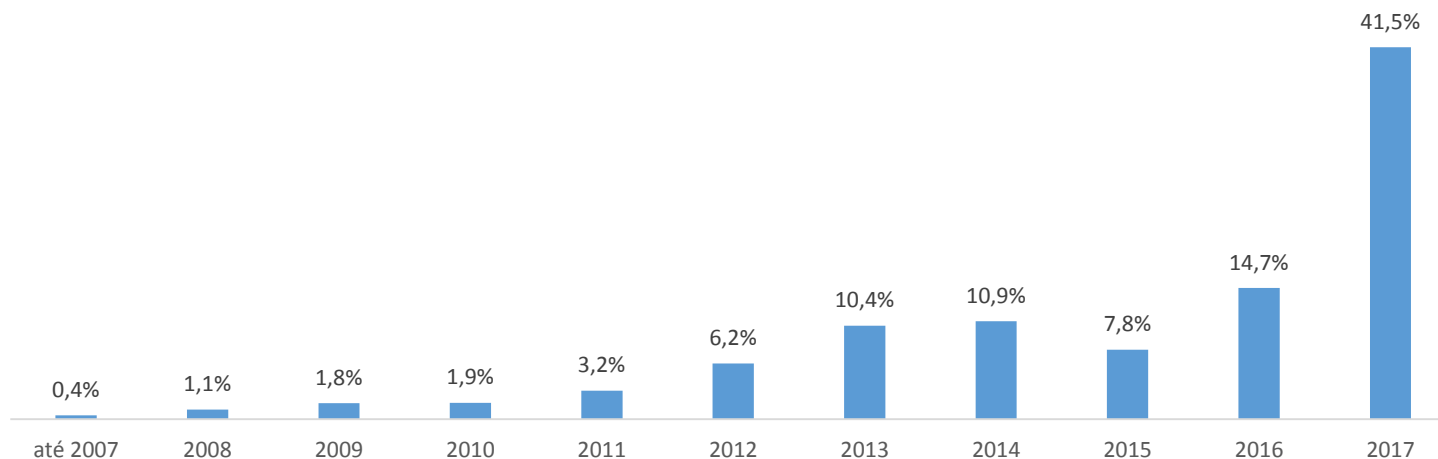
Tabela 5 - Estoque de restos a pagar empenhados até 2016 por categoria de despesa – R\$ bilhões

Categoria de Despesas	Restos a Pagar Empenhados até 2016	% do Total
Investimentos ¹	38,6	70,2%
Pessoal e Encargos Sociais	0,2	0,4%
Outras Despesas Correntes	10,9	19,9%
Despesas Financeiras	5,2	9,4%
Total	55,0	-

¹Considera-se investimentos as despesas que pertencem aos grupos de natureza “investimento” e “inversões financeiras” com indicador de resultado primário “não financeiro”.

O **Gráfico 5** realiza o detalhamento dos restos a pagar de investimentos por ano do empenho. O estoque de R\$ 66,0 bilhões de RAP de investimentos inscritos/reinscritos em 2018, apenas 41,5% se refere a restos a pagar empenhados no exercício de 2017 enquanto 58,5% se refere a restos a pagar empenhados em anos anteriores.

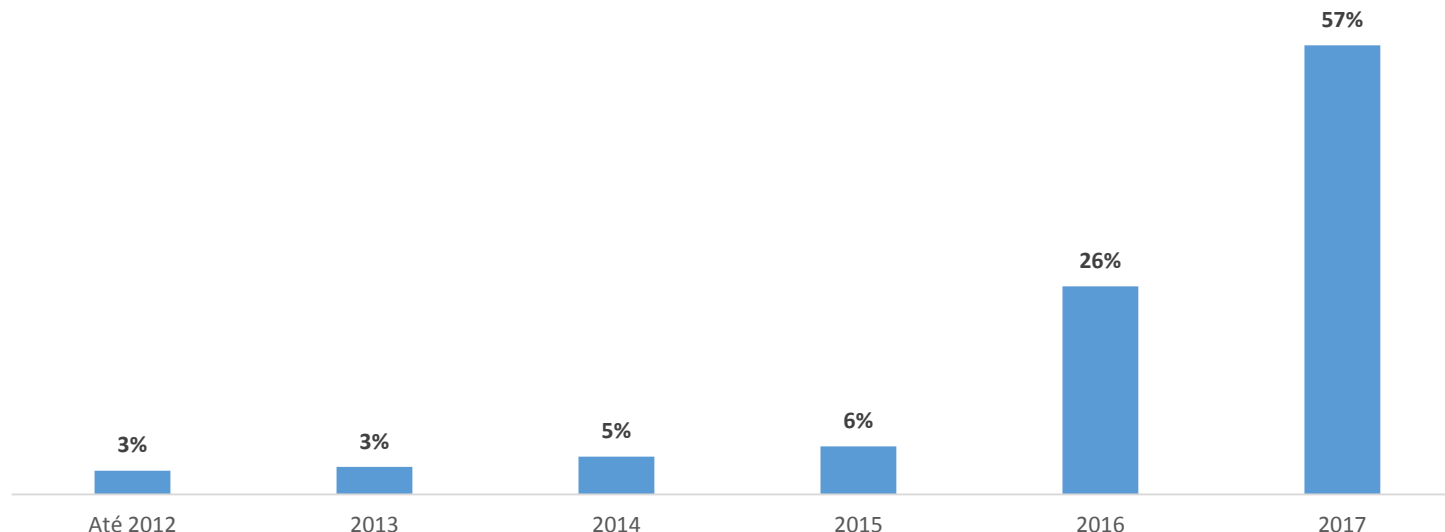
Gráfico 5 – Estoque de restos a pagar de investimentos por ano de empenho - % do Total



A “quebra” na curva acima, relativa ao ano de 2015, é bem ilustrativa de que o andamento dos empreendimentos não é uniforme e que os restos a pagar antigos continuam inscritos até a liquidação e pagamento da despesa ou seu cancelamento, no caso de algum empreendimento interrompido ou extinto.

Com relação aos pagamentos realizados ao longo de 2017, nota-se a priorização de pagamento dos empenhos mais recentes, por parte das setoriais. Do total pago de investimento em 2017, 57% foi referente a empenhos do exercício, conforme **Gráfico 6**, ao passo que no ano anterior o pagamento do exercício foi somente de 48%.

Gráfico 6 – Percentual de despesas em investimento pagas em 2017 por ano de empenho.



Cerca de metade do estoque de RAP de Investimentos estão na carteira do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que será detalhada adiante.

Tabela 6 - Estoque de restos a pagar de investimento (PAC e demais) e PAC total (custeio e investimentos) – R\$ bilhões

	2016/2017	2017/2018	Diferença
Investimento Total	62.249	66.016	3.767
PAC Investimentos	30.434	28.757	-1.677
Demais Investimentos	31.815	37.259	5.444
PAC Total (custeio e investimento)	31.582	29.966	-1.616

É importante destacar que a inscrição em Restos a Pagar do PAC é justificada pelo perfil de execução das despesas de investimento público. Entre a etapa de contratação (empenho) e o pagamento da obra ou serviço, há uma defasagem temporal que muitas vezes ultrapassa o exercício corrente, devido à complexidade de realização das etapas dos empreendimentos.

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

Conforme a **Tabela 7**, em termos de funções de governo, as áreas que mais apresentaram crescimento no estoque de restos a pagar em 2018 foram as áreas de Saúde, com aumento de R\$ 7,5 bilhões (51,9%), seguida pela Previdência Social, com aumento de R\$ 2,8 bilhões (17,9%).

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

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

Função - Governo	2016/2017	2017/2018	Variação	
	Total	Total	Diferença	%
Encargos Especiais ¹	27,3	24,0	-3,3	-12,1%
Educação	22,6	22,0	-0,6	-2,7%
Previdência Social	15,9	18,7	2,8	17,9%
Saúde	14,4	21,9	7,5	51,9%
Urbanismo	9,8	11,4	1,6	16,2%
Transporte	8,5	8,4	-0,2	-2,1%
Agricultura	7,1	8,8	1,7	23,7%
Defesa Nacional	6,2	6,8	0,7	10,6%
Comércio e Serviços	3,4	3,2	-0,2	-5,6%
Assistência Social	2,8	2,2	-0,7	-24,2%
Ciência e Tecnologia	2,7	2,5	-0,2	-6,3%
Gestão Ambiental	4,6	3,0	-1,5	-33,7%
Saneamento	3,2	2,4	-0,8	-24,0%
Segurança Pública	2,5	2,7	0,2	9,7%
Demais	17,2	16,9	-0,3	-1,5%
Total Geral	148,2	155,0	6,8	4,6%

¹ Os Encargos Especiais referem-se, em sua maioria, à Repartição Constitucional de Receitas (transferências obrigatórias), às Subvenções Econômicas e à Concessão de Empréstimos e Financiamentos.

Por sua vez, na **Tabela 8** são apresentados os dados de restos a pagar individualizados por órgão e também por ano de empenho da despesa. A partir dela, nota-se que os ministérios cuja área finalística está associada a grandes projetos e investimentos possuem volume significativo de RAP associado a despesas empenhadas há mais de um ano, como o *Ministério da Integração Nacional*, o *Ministério do Transporte, Portos e Aviação Civil* e o *Ministério das Cidades*. Por outro lado, ministérios que atuam com transferência de recursos ou não possuem grandes projetos associados, apresentam grande parte do RAP inscrito associado a despesas empenhadas no último ano, como o *Ministério da Fazenda* (responsável pela Transferência Constitucional de Receitas e pelo pagamento de Subsídios⁴) e o *Ministério do Desenvolvimento Social* (responsável pelo pagamento de benefícios do INSS).

Tabela 8 – Restos a pagar de 2018 por órgão e por ano de empenho – R\$ bilhões

Órgãos	Até 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total Geral
Ministério da Educação	0,06	0,29	1,27	1,89	2,89	2,43	3,68	11,12	23,62
Ministério da Saúde	0,84	0,55	0,77	1,06	0,87	0,84	2,06	14,89	21,88
MDS	0,01	0,00	0,02	0,03	0,22	0,06	0,59	19,71	20,64
Ministério da Fazenda	0,00	0,00	0,00	0,07	0,23	0,10	0,40	18,94	19,75
Ministério da Integração Nacional	0,24	0,17	0,27	1,32	1,25	1,13	1,87	6,98	13,23
Ministério das Cidades	1,45	0,91	1,22	1,85	1,01	1,24	1,76	2,79	12,23
MTPA	0,14	0,14	0,26	0,58	1,11	0,67	1,31	4,38	8,58
Ministério da Defesa	0,01	0,02	0,04	0,06	0,10	0,19	0,89	5,54	6,85
MAPA	0,04	0,01	0,03	0,05	0,04	0,04	0,30	2,86	3,39
Ministério do Turismo	0,60	0,10	0,24	0,76	0,15	0,14	0,55	0,68	3,22
Ministério do Esporte	0,17	0,07	0,11	0,27	0,23	0,32	0,61	1,02	2,80
Presidência da Republica	0,03	0,03	0,07	0,13	0,35	0,38	0,24	1,43	2,66
MJ	0,07	0,04	0,16	0,11	0,27	0,15	0,36	1,46	2,62
Ministério do Trabalho	0,00	0,00	0,01	0,02	0,03	0,02	0,24	2,20	2,52
MCTI	0,04	0,01	0,09	0,32	0,19	0,28	0,40	1,05	2,38
Demais Órgãos	0,02	0,09	0,10	0,45	0,39	0,46	2,15	4,95	8,61
Total	3,71	2,44	4,67	8,96	9,32	8,45	17,42	100,02	154,99

* MDS: Ministério do Desenvolvimento Social; MTPA: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; MAPA: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; MJ: Ministério da Justiça e Segurança Pública; MCTI: Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação.

⁴ Resultado da orientação da CGU para que os pagamentos das subvenções sejam realizados utilizando dotação orçamentária do mesmo exercício do período de apuração da média dos saldos diários, com pagamento semestral conforme definido em Portaria do Ministério da Fazenda.

5. Inscrição de RAP por classificação de despesas

A seguir, são apresentados os dados de restos a pagar conforme classificação de despesas que compõem o resultado primário acima da linha. Interessante notar que itens como “*Transferência por repartição de receita*” e despesas obrigatórias como “*Benefícios Previdenciários*”, “*Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV*” 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 9 – Variação anual do estoque de restos a pagar por categoria de despesa – R\$ milhões

Discriminação	2016/2017	2017/2018	Variação	Variação (%)
I. Transferências por repartição de receita	9.636	10.501	865	9,0%
II.1 - Benefícios Previdenciários	15.330	18.172	2.842	18,5%
II.2 - Pessoal e Encargos Sociais	1.546	1.507	-39	-2,5%
II.3 - Outras Despesas Obrigatórias	20.507	20.894	387	1,9%
II.3.01 - Abono e Seguro Desemprego	1.432	1.145	-287	-20,0%
II.3.06 - Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	706	1.080	374	53,0%
II.3.08 - Créditos Extraordinários	3.081	2.244	-837	-27,2%
II.3.12 - FUNDEB (Complem. União)	833	1.667	834	100,1%
II.3.14 - Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	1.564	1.832	268	17,1%
II.3.19 - Subsídios	10.486	10.913	427	4,1%
Demais	2.406	2.159	-247	-10,3%
II.4.1 - Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo - Obrigatórias	5.567	8.408	2.841	51,0%
II.4.2 - Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo - Discricionárias	80.216	85.324	5.108	6,4%
Despesas Financeiras	15.406	10.179	-5.227	-33,9%
Total	148.208	154.985	6.777	4,6%

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

- i) **Benefícios Previdenciários:** + R\$ 2,8 bilhões;
- ii) **Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo – Obrigatórias:** + R\$ 2,8 bilhões;
- iii) **Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo – Discricionárias:** + R\$ 5,1 bilhões; e
- iv) **Despesas Financeiras:** - R\$ 5,2 bilhões.

No que diz respeito ao aumento nos estoques de restos a pagar das despesas com controle de fluxo, nota-se a significativa participação da área da Saúde, conforme **Tabela 10**.

Tabela 10 - Variação no estoque de restos a pagar de despesas com controle de fluxo – R\$ milhões

Restos a Pagar com Controle de Fluxo	2016/2017	2017/2018	Variação	Variação (%)
Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo - Obrigatórias	5.567	8.408	2.841	51,0%
Ministério da Saúde	3.694	5.902	2.208	59,8%
Ministério da Integração Nacional	1.126	1.907	781	69,4%
Demais	747	900	-301	-40,3%
Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo - Discricionárias	80.216	85.324	5.108	6,4%
Ministério da Saúde	10.548	15.869	5.321	50,4%
Ministério da Integração Nacional	4.167	6.373	2.206	52,9%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.176	1.629	453	38,5%
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	488	919	430	88,1%
Presidência da República	1.561	1.960	399	25,6%
Ministério dos Esportes	2.433	2.706	273	11,2%
Demais	59.842	55.868	-3.974	-6,6%
Total – Controle de Fluxo	85.783	93.733	7.949	9,3%

A seguir, na **Tabela 11**, destacamos as informações do estoque de restos a pagar decorrentes de emendas parlamentares, individuais e de bancada, que são parte das despesas com controle de fluxo do poder executivo - discricionárias. Conclui-se que, do aumento de R\$ 5,1 bilhões no estoque referente às despesas com controle de fluxo discricionárias (**Tabela 10**), R\$ 4,5 bilhões ou 88% da variação, se refere a despesas decorrentes de emenda.

Tabela 11 - Variação no estoque de restos a pagar de despesas referentes a emendas parlamentares – R\$ milhões

Memo: Restos a Pagar de Despesas Decorrentes de Emendas Individuais e de Bancada – Controle de Fluxo	2016/2017	2017/2018	Variação	Variação (%)
Ministério da Saúde	3.204	4.719	1.515	47,3%
Ministério da Integração Nacional	472	1.348	877	185,8%
Ministério das Cidades	2.386	3.167	781	32,7%
MAPA	360	699	339	94,1%
Demais	2.376	3.363	987	41,5%
Total - Emendas Parlamentares	8.798	13.296	4.498	51,1%

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 seguir mostra o máximo que poderá ser pago 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 12 – Estoque de restos a pagar inscritos até 31/12/2015, no início do exercício de 2018

Órgão/Poder	2018	% do Teto de Gastos de cada Órgão/Poder
Poder Executivo	32.054.946.631	2,5%
Poder Legislativo	23.743.551	0,2%
Câmara dos Deputados	5.095.225	0,1%
Senado Federal	17.579.951	0,4%
Tribunal de Contas da União	1.068.375	0,1%
Poder Judiciário	214.849.579	0,5%
Supremo Tribunal Federal	-	0,0%
Superior Tribunal de Justiça	17.352.029	1,2%
Justiça Federal	41.620.807	0,4%
Justiça Militar da União	2.700.000	0,5%
Justiça Eleitoral	50.259.100	0,7%
Justiça do Trabalho	90.046.797	0,5%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	12.857.341	0,5%
Conselho Nacional de Justiça	13.505	0,0%
Defensoria Pública da União	1.878.508	0,4%
Ministério Público da União	63.978.062	1,1%
Ministério Público da União	63.719.085	1,1%
Conselho Nacional do Ministério Público	258.977	0,3%
Total Geral	32.359.396.332	2,4%