



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE UNB PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

ISABELA MOTTA DO VALE SOUSA

**NOVO REGIME FISCAL E SEUS EFEITOS SOBRE DESPESAS
DISCRICIONÁRIAS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

Brasília-DF
2021

ISABELA MOTTA DO VALE SOUSA

**NOVO REGIME FISCAL E SEUS EFEITOS SOBRE DESPESAS
DISCRICIONÁRIAS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP/FUP), da Universidade de Brasília (UnB), como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Celso Vila Nova de Souza Júnior

BRASÍLIA-DF
2021

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

MM921n MOTTA DO VALE SOUSA, ISABELA
NOVO REGIME FISCAL E SEUS EFEITOS SOBRE DESPESAS
DISCRICIONÁRIAS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA / ISABELA
MOTTA DO VALE SOUSA; orientador CELSO VILA NOVA DE SOUZA
JÚNIOR. -- Brasília, 2021.
93 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão
Pública) -- Universidade de Brasília, 2021.

1. Novo Regime Fiscal. 2. Teto de Gastos . 3.
Universidade de Brasília. 4. Despesas Primárias. 5. Despesas
Discricionárias. I. VILA NOVA DE SOUZA JÚNIOR, CELSO,
orient. II. Título.

ISABELA MOTTA DO VALE SOUSA

**NOVO REGIME FISCAL E SEUS EFEITOS SOBRE DESPESAS
DISCRICIONÁRIAS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Pública da Universidade de Brasília:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Celso Vila Nova de Souza Júnior

Orientador e Presidente da banca

Prof. Dr. Prof. Dr. Helano Borges Dias

Examinador – Membro externo

PPGP/UnB

Prof. Dr. André Nunes

Examinador – Membro interno

Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Júnior

Examinador – Membro Suplente

Brasília-DF, 30 de agosto de 2021.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pelo dom da vida e pela força concedida nos momentos de maior fraqueza.

Aos meus pais, pelo carinho, incentivo e dedicação em todos os momentos da minha vida.

Ao meu esposo e aos meus filhos, pelo apoio incondicional nos momentos mais difíceis dessa jornada e pela compansão nas minhas ausências.

À Universidade de Brasília, pelo privilégio de trabalhar nessa grande instituição; e, em especial, ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, pela oportunidade de ter acesso a um curso de tamanha importância para a minha carreira e para o meu desenvolvimento interpessoal e intelectual.

Ao meu orientador Prof. Dr. Celso Vila Nova de Souza Júnior, pelos ensinamentos e, sobretudo, pelo apoio e paciência incondicionais durante a realização da pesquisa.

Aos meus colegas de turma, especialmente Karla, Luciana, João Paulo e Leilane, que dividiram as alegrias e as adversidades, tornando tudo mais leve.

Enfim, agradeço a todos que, direta e indiretamente, contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho científico.

“Quem não deixa de caminhar, mesmo que tarde, afinal chega. Para mim, perder o caminho é abandonar a Oração”.

Santa Teresa de Ávila

RESUMO

O Novo Regime Fiscal (NRF) foi instituído na Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016. A nova regra fiscal foi criada em meio a um cenário de crise econômica e política do país, com vistas a estabelecer limites para os gastos públicos com o intuito de alcançar o equilíbrio fiscal. A regra impede o aumento real das despesas primárias, que passam a ser ajustadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Este trabalho busca analisar os efeitos do NRF sobre o perfil de aplicação dos recursos nas despesas discricionárias da Universidade de Brasília (UnB). Foram analisados indicadores de finanças públicas da União e da UnB, assim como os indicadores de gestão, instituídos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), aplicados à UnB. Neste trabalho foi utilizada a pesquisa de abordagem quantitativa, mediante utilização de estatística descritiva. A pesquisa apresenta informações relativas à gestão da universidade entre 2008 e 2019, em que foram coletados dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) por meio do sistema Tesouro Gerencial, bem como dos Relatórios de Gestão da UnB e do TCU. Ao analisar os dados relativos à União, percebe-se uma melhoria do Produto Interno Bruto (PIB) logo após a implementação do NRF. Verifica-se, também, que o crescimento das despesas obrigatórias tende a suprimir as despesas discricionárias, uma vez que crescem acima da inflação, o que ocorre de forma semelhante no caso da UnB. Na universidade, enquanto as despesas de pessoal crescem acima da inflação, os investimentos seguem o sentido inverso. Quanto aos indicadores do TCU, verifica-se que o NRF cumpre seu objetivo ao forçar a instituição a cumprir sua missão com restrição ao aumento de gastos. No entanto, num primeiro momento, isso não refletiu em perda de qualidade, haja vista a manutenção da taxa de sucesso na graduação e o conceito Capes/MEC, que permanecem estáveis e superiores à média nacional.

Palavras-chave: Novo Regime Fiscal; Teto de Gastos; Universidade de Brasília; Despesas Primárias; Despesas Discricionárias.

ABSTRACT

The New Fiscal Regime (NRF) was established in the Federal Constitution of 1988 through Constitutional Amendment No. 95/2016. The new fiscal rule was created amidst a scenario of economic and political crisis in the country, with a view to establishing limits for public spending in order to achieve fiscal balance. The rule prevents the real increase in primary expenditure, which is now adjusted by the Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). This work seeks to analyze the effects of the NRF on the application profile of resources in discretionary expenses at the University of Brasília (UnB). Public finance indicators of the Union and UnB were analyzed, as well as the management indicators, established by the Tribunal de Contas da União (TCU), applied to UnB. In this work, the research of a quantitative approach was used, through the use of descriptive statistics. The research presents information related to the management of the university between 2008 and 2019, in which data were collected from the Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) through the Treasury Managerial system, as well as from the Management Reports of UnB and TCU. When analyzing the data relating to the Union, an improvement in the Gross Domestic Product (GDP) is noticed right after the implementation of the NRF. It is also verified that the growth of mandatory expenses tends to suppress discretionary expenses, since they grow above inflation, which occurs in a similar way in the case of UnB. At the university, while personnel expenses grow above inflation, investments follow the opposite direction. As for the TCU indicators, it appears that the NRF fulfills its objective by forcing the institution to fulfill its mission with restrictions on increased expenses. However, at first, this did not reflect a loss of quality, given the maintenance of the success rate in graduation and the Capes/MEC concept, which remain stable and higher than the national average.

KEYWORDS: New Fiscal Regime; Spending Ceiling; University of Brasilia; Primary Expenses; Discretionary Expenses.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição de gastos em 2017: em porcentagem sem os juros da dívida.....	49
Gráfico 2 - Resultado primário do governo central (% do PIB).....	64
Gráfico 3 - PIB do Brasil: de 2008 a 2019	65
Gráfico 4 - Despesa primária da União: atualizado pelo IPCA (R\$ em milhões).....	66
Gráfico 5 - Despesa de Pessoal da União versus IPCA: de 2008 a 2019	67
Gráfico 6 - Despesa primária da UnB: atualizado pelo IPCA (R\$ milhões).....	68
Gráfico 7 - Variação da % da despesa de pessoal comparada com o IPCA.....	68
Gráfico 8 - Variação do % dos investimentos comparada com o IPCA.....	69
Gráfico 9 - Investimentos <i>versus</i> Despesas de pessoal.....	70
Gráfico 10 - Despesa empenhada por GND: valores reais (IPCA)	70
Gráfico 11 - Despesa empenhada por GND: atualizado pelo IPCA (R\$ milhões).....	71
Gráfico 12 - Custo Corrente sem HUB: atualizado pelo IPCA (R\$ milhões).....	72
Gráfico 13 - Custo Corrente sem HUB dividido por Aluno Equivalente: corrigido IPCA	73
Gráfico 14 - Índice de alunos equivalentes da graduação na UnB	74
Gráfico 15 - Índice de professores equivalentes na UnB	75
Gráfico 16 - Índice de funcionários equivalentes sem HUB na UnB.....	75
Gráfico 17 - Relação aluno/professor na UnB.....	76
Gráfico 18 - Relação aluno em tempo integral/ funcionário equivalente sem HUB na UnB.....	77
Gráfico 19 - Relação funcionário sem HUB/professor equivalente na UnB.....	78
Gráfico 20 - Taxa de sucesso na graduação da UnB	78
Gráfico 21 - Conceito CAPES/MEC da UnB.....	79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Grupo de natureza da despesa.....	25
Quadro 2 - Vantagens e desvantagens de cada tipo de regra fiscal.....	39

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Art.	Artigo
BCB	Banco Central do Brasil
CF	Constituição Federal.
CTN	Código Tributário Nacional
DBGG	Dívida Bruta do Governo Geral
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
EC	Emenda Constitucional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FMI	Fundo Monetário Internacional
GND	Grupo de Natureza de Despesa
GND 1	Grupo de Natureza de Despesa 1 - pessoal e encargos
GND 3	Grupo de Natureza de Despesa 3 - outras despesas correntes
GND 4	Grupo de Natureza de Despesa 4 - investimentos
HUB	Hospital Universitário de Brasília
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDOC	Identificador de Doação e de Operação de Crédito
IDUSO	Identificador de Uso
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFI	Instituição Fiscal Independente
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	<i>Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público</i>
MEC	Ministério da Educação
MTO	<i>Manual Técnico de Orçamento</i>
NFSP	Necessidade de Financiamento do Setor Público
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
RAF	Relatório de Acompanhamento Fiscal
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 OBJETIVOS	13
1.1.1 Objetivo geral.....	13
1.1.2 Objetivos específicos	14
1.2 JUSTIFICATIVA.....	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 CONTAS PÚBLICAS DO BRASIL	16
2.1.1 Atividade financeira do Estado	16
2.1.2 Receita pública.....	17
2.1.2.1 Estágios da receita	18
2.1.2.2 Classificação da receita orçamentária.....	19
2.1.2.2.1 Natureza da receita.....	19
2.1.2.2.2 Indicador de resultado primário.....	20
2.1.2.2.3 Fonte/Destinação de Recurso.....	20
2.1.2.2.4 Esfera orçamentária	21
2.1.2.2.5 Receitas originárias e derivadas.....	21
2.1.3 Despesa pública.....	22
2.1.3.1 Estágios da despesa.....	22
2.1.3.2 Classificações da despesa pública	23
2.1.3.2.1 Classificação por esfera orçamentária	23
2.1.3.2.2 Classificação institucional	23
2.1.3.2.3 Classificação funcional	24
2.1.3.2.4 Classificação por estrutura programática.....	24
2.1.3.2.5 Classificação por natureza de despesa	24
2.1.3.2.5 Classificação quanto ao impacto na situação líquida patrimonial	26
2.1.4 Orçamento público	26
2.1.5 Crédito público.....	30
2.1.6 Cenário atual da dívida pública brasileira.....	32
2.1.7 Política fiscal.....	33
2.1.7 Cenário atual das finanças públicas no Brasil e os desafios para a educação.....	35
2.2 REGRAS FISCAIS	37
2.2.1 Conceitos gerais	38
2.2.2 Regras fiscais no Brasil.....	40
2.2.2.1 Regra de ouro	41
2.2.2.2 Meta de resultado primário	42
2.2.2.3 Limite de endividamento	44
2.2.2.4 Novo regime fiscal	44
2.2.3 Dificuldades na aplicação das regras fiscais no Brasil.....	45
2.3 NOVO REGIME FISCAL E EDUCAÇÃO NO BRASIL	46
2.3.1 Regras gerais do novo regime fiscal	46
2.3.2 NRF e impactos sobre gastos obrigatórios com educação	50
2.3.3 Educação superior no Brasil: análise do panorama das despesas	51
2.3.4 Educação superior no contexto brasileiro e uma comparação com outros países.....	52

2.4 CRÍTICAS AO NOVO REGIME FISCAL	54
3 METODOLOGIA.....	59
3.1 TIPO DA PESQUISA	59
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	60
3.3 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	61
3.4 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS	62
3.5 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES	62
4 ANÁLISE DOS DADOS	64
4.1 EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NA UNIÃO.....	64
4.2 EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NA UNB	67
4.3 INDICADORES DE GESTÃO DA UNB: METODOLOGIA DO TCU	72
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
REFERÊNCIAS	84

1 INTRODUÇÃO

O Novo Regime Fiscal (NRF), inserido na Constituição Federal (CF) de 1988 por meio da Emenda Constitucional (EC) Nº 95/2016, foi instituído para estabelecer limites para os gastos públicos com o intuito de alcançar o equilíbrio fiscal. A nova regra foi definida em meio a um cenário de crise econômica e política instaurado no Brasil naquele momento. Diante disso, o NRF pretende reverter, a longo prazo, o quadro de desequilíbrio fiscal do Governo Federal; o qual se valeu do aumento da despesa pública primária tendo como consequência o crescimento da dívida pública federal (PAIVA *et al.*, 2016).

Com isso, o NRF impede o aumento real das despesas primárias, possibilitando apenas o aumento nominal, visto que o reajuste se dá apenas pelo aumento da inflação, sendo atualizado de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A introdução do teto de gastos no ordenamento jurídico brasileiros representou avanço em relação às regras fiscais existentes no país, juntando-se a outros instrumentos como a regra de ouro¹ e metas de resultado primário como principais instrumentos de sustentabilidade das finanças públicas nacionais.

Ressalva-se que a implementação do teto de gastos não foi algo simples, uma vez que os debates foram acirrados e o projeto sofreu duras críticas, em especial com relação aos gastos com saúde e educação. Nesse contexto, Alvarenga e Laporta (2016) afirmam que não foram considerados fatores – como, por exemplo, o aumento demográfico – que aumentam a demanda por gastos governamentais. Diante disso, o IPEA (2018a) sustenta que a EC nº 95/2016 implementa no Brasil um regime de austeridade fiscal, trazendo limitações à possibilidade da sociedade se apropriar de futuros ganhos de arrecadação e colocando em risco direitos fundamentais, aumentando, por conseguinte, o conflito relativo à priorização de diferentes políticas sociais.

Os novos artigos inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) pela EC nº 95/2016 também desconsideram o fato de que a economia poderia melhorar. Corrigir os limites orçamentários para as despesas primárias com base na inflação impede que elas aumentem proporcionalmente ao aumento do Produto Interno Bruto (PIB), o que significa que os investimentos serão reduzidos proporcionalmente.

Ressalta-se que a limitação do gasto se restringe às despesas primárias, excluindo as despesas financeiras de tal regra. Isso significa que o teto imposto pelo NRF não se aplica

¹ Ver item 2.2.2.1 Regra de Ouro

àquelas despesas que não interferem no cálculo do superávit primário, como as relativas ao pagamento e amortização de juros da dívida pública. Portanto, percebe-se que a norma pretende reduzir o endividamento do setor público por um período determinado, com vistas ao ajuste das contas públicas. Considerando que “parte expressiva dos gastos no âmbito do Poder Executivo são constitucionais e obrigatórios”, ressalta-se que “estes gastos exercerão uma forte pressão em relação aos gastos discricionários, uma vez que tenderão a crescer acima da inflação” (PAIVA *et al.*, 2016, p. 7).

Nesse cenário, depreende-se que a Universidade de Brasília (UnB) terá que ajustar seu orçamento em decorrência da limitação de seus recursos, a qual foi imposta pelo NRF. Ainda que arrecade grande soma de recursos, não poderá incorrer no aumento de suas despesas primárias para não extrapolar o teto e, assim, sofrer as sanções previstas na norma. Com isso, essa nova regra fiscal deve impor mudanças na gestão da instituição, que deverá adotar novas formas de atender seus objetivos de forma satisfatória em um cenário de escassez de recursos.

Diante do exposto, este estudo tem como propósito responder ao seguinte questionamento: *quais os efeitos causados pelo NRF, instituído pela EC Nº 95/2016, sobre a execução orçamentária das despesas discricionárias da UnB?* Esse é o questionamento que este trabalho científico procura responder.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste trabalho é analisar os efeitos causados pelo NRF, instituído pela Emenda Constitucional Nº 95/2016, sobre as despesas discricionárias da UnB ao longo do período de 2008 a 2019.

1.1.2. Objetivos específicos

Os objetivos específicos, para alcançar o objetivo geral desta dissertação, são os seguintes:

- Analisar a trajetória de indicadores de finanças públicas (resultado primário; PIB; despesas primárias discricionárias e obrigatórias; e despesas de pessoal), da União entre os exercícios de 2008 a 2019, observando os resultados da instituição do NRF;

- Analisar a evolução de indicadores de finanças públicas (despesas primárias obrigatórias e discricionárias; despesas com pessoal; despesas com investimentos; e despesas discriminadas por Grupo de Natureza da Despesa – GND) na UnB entre os exercícios de 2008 a 2019, sob a ótica da instituição do NRF;
- Analisar indicadores de gestão da UnB, instituídos pelo Tribunal de Contas da União, no período de 2008 a 2019, diante das limitações impostas pelo NRF.

1.2 JUSTIFICATIVA

Esta pesquisa se lança a esclarecer os gestores da UnB acerca das mudanças estabelecidas pela EC nº 95/2016, tendo em vista se tratar de tema de grande relevância e de grande impacto para a execução orçamentária desta instituição. Com isso, pretende fornecer subsídios teóricos e analíticos para se verificar se essa norma tem causado impactos nas atividades da universidade.

Como contribuição teórica, este trabalho pretende ampliar o conhecimento sobre políticas de ajuste fiscal no âmbito desta universidade, devido à escassez de pesquisas sobre o assunto. Tem-se uma lacuna nos estudos que envolvem as instituições de ensino superior no que diz respeito ao exercício financeiro e fiscal. Trazendo à baila essa discussão sobre o NRF, este estudo contribui para o desenvolvimento da área, bem como abre um espaço de interlocução sobre a temática no seio das instituições de ensino superior públicas do País.

Espera-se, ainda, como contribuição prática, demonstrar que os efeitos exercidos pela norma sobre a execução orçamentária das despesas discricionárias, de forma geral, limitarão a atuação dos gestores da UnB. Esta instituição pública de ensino superior, integrante da Fundação Universidade de Brasília, foi selecionada para esta pesquisa por se tratar de órgão do qual a autora integra o quadro de servidores, objetivando contribuir para o desenvolvimento da universidade.

Para tanto, este estudo foi dividido em cinco capítulos. O Capítulo 1 é esta introdução que contextualizada e apresenta os objetivos, geral e específicos, e justificativa da pesquisa. O Capítulo 2 se dedica ao referencial teórico que traz a revisão bibliográfica que embasa esta investigação. O Capítulo 3 expõe a metodologia aplicada neste estudo científico. O Capítulo 4 desenvolve a análise dos dados coletados e sua interpretação. E o último, o Capítulo 5, expõe as considerações finais que delimitam as fronteiras desta pesquisa, bem como suas limitações.

Depois, há a apresentação das referências utilizadas. Eis o percurso que este trabalho científico propõe para cumprir seus objetivos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Com vistas a fundamentar a discussão sobre os impactos do Novo Regime Fiscal (NRF) sobre os gastos da Universidade de Brasília (UnB), são apresentados neste capítulo: os conceitos teóricos básicos sobre as contas públicas no Brasil; as regras fiscais em vigor; a relação entre o NRF e a Educação no Brasil; e um breve panorama crítico do NRF.

2.1 CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL

Esta seção trata das Finanças Públicas no cenário brasileiro e busca estabelecer o que é a atividade fiscal do Estado. Nesse sentido, apresenta conceitos e classificações relativas a receitas, despesas, orçamento e crédito público. Aborda também a questão da política fiscal com definições acerca do resultado primário, bem como da necessidade de financiamento do setor público. Parte final do capítulo, traça-se, ainda, um cenário atual das finanças públicas no Brasil e os desafios impostos à setor da educação no território nacional.

2.1.1 Atividade financeira do Estado

Segundo Matias-Pereira (2017), o estudo da atividade fiscal é o objeto principal das Finanças Públicas, ou seja, a obtenção e a aplicação de recursos para o custeio dos serviços públicos pelos poderes públicos. Bastos (2002 apud MATIAS-PEREIRA, 2017) afirma que as Finanças Públicas de um país estão voltadas para a administração dos procedimentos relacionados com a receita, a despesa, o orçamento e o crédito público. Assim, a obtenção de receitas, administração dos recursos arrecadados e dos dispêndios e despesas constituem a atividade financeira do Estado.

As Finanças Públicas estão disciplinadas no ordenamento jurídico brasileiro, em especial, pela CF, na Lei nº 4.320/64, e pela Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais normativos abordam regras gerais de Finanças Públicas aplicadas a todos os entes da Federação. O fato de estar contido na Carta Magna do Brasil evidencia a importância que o legislador concedeu ao tema.

A Política Fiscal, principal objeto de estudo das Finanças Públicas, é uma importante ferramenta de ação econômica, que pode ser utilizada para definição ou para realização de ajustes na direção da atividade econômica de uma nação. Com isso, pode afetar de forma ágil

as variáveis macroeconômicas essenciais, como nível de produto e de emprego, por exemplo (MATIAS-PEREIRA, 2017).

Política Fiscal é a reunião de medidas pelas quais o Estado executa seu orçamento (arrecada e realiza despesas). Essa atuação visa cumprir três funções, a saber: estabilização macroeconômica, redistribuição de renda e alocação de recursos (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2020a). De acordo com Matias-Pereira (2017), a política fiscal se orienta em duas direções: política tributária, que trata das questões relacionadas à captação de recursos; e política orçamentária, que se refere à aplicação dos recursos, ou seja, aos gastos do Estado. O estudioso ainda afirma que a atividade financeira do Estado abrange a receita pública (obter), a despesa pública (despender), o orçamento público (gerir) e o crédito público (criar). Entende-se, por conseguinte, a atividade financeira do Estado não se trata apenas de uma atividade que visa a arrecadação dos recursos necessários para a prestação dos serviços públicos, mas também possui outras competências, como despender, gerir e criar.

2.1.2 Receita pública

Receita pública em sentido amplo são os ingressos de recursos financeiros no caixa do poder público. As receitas podem se desdobrar em orçamentárias e extraorçamentárias. As receitas orçamentárias representam disponibilidade de recursos para o erário. Já as receitas extraorçamentárias dizem respeito as entradas compensatórias. Em sentido estrito, chamam-se públicas apenas as receitas orçamentárias (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021).

Harisson Leite recorda conceito clássico de receitas públicas cunhado pelo magistério de Aliomar Baleeiro, amplamente utilizado. Receita pública, segundo o último autor, é a entrada de recursos que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, amplia o seu vulto, como elemento novo e positivo. Verifica-se que esse conceito caracteriza o aumento patrimonial e a entrada definitiva como requisitos primordiais para a definição da receita pública (LEITE, 2014).

Partindo dessa compreensão, as receitas orçamentárias seriam aquelas utilizadas para financiar os gastos do Estado e que transitam pelo Patrimônio do Poder Público. Quando provocam aumento do patrimônio público, sem com isso ocasionar um aumento do passivo, trata-se de uma receita efetiva. Consequentemente, entende-se que a receita não efetiva acaba por gerar aumento também no passivo do Estado (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019a).

Por conseguinte, pode-se dizer que as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado como meio de viabilizar a execução das políticas públicas. Por isso, comumente, são utilizadas em programas e ações que visam o atendimento das demandas da sociedade. Tais receitas pertencem ao poder público, transitam por seu patrimônio e, em regra, estão previstas na lei de meios (MATIAS-PEREIRA, 2017).

2.1.2.1 Estágios da receita

As etapas de execução da receita orçamentária seguem a ordem de ocorrência dos fenômenos econômicos, iniciando-se pela previsão, passando pelo lançamento e arrecadação, até finalizar com o recolhimento. Mesmo assim, diferentemente da despesa, que exige o cumprimento de todas as etapas, nem todas as etapas citadas necessariamente estarão presentes na execução da receita, podendo ocorrer recolhimento de receitas que não tenham sido previstas e até mesmo que não tenham sido lançadas (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021).

A etapa da previsão consiste em definir, por meio de planejamento e previsão, as receitas que constarão no orçamento. De acordo com o Art. 12, da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), tais previsões observam normas técnicas e legais e consideram diversos fatores que influenciam nas projeções e nos cálculos. Segundo o *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* (MCASP), da Secretaria do Tesouro Nacional (2019a), essa etapa serve de base para definição das necessidades de financiamento do setor público, bem como antecede à fixação da despesa na lei orçamentária.

O lançamento da receita está previsto no Art. 53 da Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964), que o define como ato da repartição competente. Isso quer dizer que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora, inscrevendo o débito desta. De acordo com o Art. 142 do *Código Tributário Nacional* (CTN) (BRASIL, 1966), o lançamento é entendido como o procedimento administrativo que verifica a ocorrência do fato gerador da obrigação, determinando a matéria tributável, bem como calculando o montante devido e identificando o credor. Além disso, dependendo do caso, o lançamento também propõe a aplicação de penalidade cabível.

De acordo com o CTN (BRASIL, 1966), a etapa de lançamento diz respeito ao crédito tributário, aplicável somente a impostos, taxas e contribuições de melhoria. São também objetos de lançamento, de acordo com o contido na Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964), as rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato.

Destaca-se que a arrecadação é a fase em que o sujeito passivo entrega os recursos devidos ao Estado. O que pode ocorrer de forma direta, isto é, realizada por repartição pública (já em desuso). Há ainda a possibilidade de acontecer de forma indireta por meio das agências bancárias credenciadas. De maneira geral, essa etapa ocorre quando o credor quita sua obrigação junto ao Estado (GIACOMONI, 2018).

Cabe destacar, ainda, o contido no Art. 35 da Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964). No referido artigo, afirma-se que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas. Portanto, mesmo que não haja o recolhimento aos cofres públicos, a receita orçamentária já é considerada nessa etapa. Entende-se, nesse sentido, que o recolhimento nada mais é do que a transferência do numerário arrecadado aos cofres públicos (Tesouro), em observação ao princípio da unidade de tesouraria, previsto no Art. 56 da Lei 4.320/64 (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021).

2.1.2.2 Classificação da receita orçamentária

A receita orçamentária possui classificação de caráter obrigatório e de observância por todos os entes da Federação, sendo facultativo o seu desdobramento para atendimento de questões peculiares. Por isso, as receitas são classificadas segundo os seguintes critérios: (a) natureza da receita; (b) indicador de resultado primário; (c) fonte/destinação de recurso; e (d) esfera orçamentária (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021). Nos subtópicos a seguir, são apresentados cada um desses critérios.

2.1.2.2.1 Natureza da receita

A classificação por natureza de receita encontra respaldo na Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), com as alterações introduzidas e constantemente atualizadas pela Portaria Interministerial nº 163/2001. Tal classificação visa identificar a origem do recurso segundo seu fato gerador. De acordo com o Art. 11 da referida lei, a receita é classificada nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. Estas são arrecadadas no exercício e representam acréscimo das disponibilidades financeiras do Estado sem provocar efeito sobre o Patrimônio Líquido. Já aquelas, também aumentam as disponibilidades, no entanto, no geral afetam o Patrimônio Líquido e constituem mecanismo de financiamento dos objetivos estabelecidos nos programas e ações destinados à implementação das políticas públicas (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021).

A finalidade da classificação por categoria econômica é demonstrar os recursos destinados ao custeio das Despesas Correntes e das Despesas de Capital. Tal classificação também é adotada nas despesas públicas, permitindo a comparação das receitas e despesas correntes e de capital (GIACOMONI, 2018).

Como um detalhamento da Categoria Econômica, a origem visa identificar a proveniência das receitas no momento em que ingressam nos cofres públicos (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019a). Salienta-se que, além da origem, são desdobramentos de caráter não obrigatórios a *espécie* e o desdobramento para *identificação de peculiaridades da receita*. Estes últimos são utilizados pela União, por exemplo, e buscam detalhar e evidenciar melhor o recurso arrecadado.

2.1.2.2.2 Indicador de resultado primário

A classificação por indicador de resultado primário classifica as receitas arrecadadas em primárias e financeiras. É do tipo primária quando os seus valores se destinam à apuração do resultado primário. É do tipo financeira quando não estão inseridas naquele cálculo (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021).

De maneira mais específica, as receitas primárias referem-se predominantemente a receitas correntes, com exceção das receitas de juros. Com isso, são aquelas receitas correntes advindas de tributos, de contribuições sociais, das concessões, dos dividendos recebidos, dentre outras também consideradas primárias (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019a).

Já as receitas financeiras são, especificamente, aquelas oriundas de operações de crédito junto a organismos internacionais, alienação de ativos, emissão de títulos, aplicações financeiras. Portanto, são receitas que em regra não alteram o endividamento líquido, visto que, ao arrecadar, o estado assume um passivo ou extingue um ativo. A exceção é a receita de juros de operações financeiras que, apesar de reduzir o endividamento líquido, é considerada financeira (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021).

2.1.2.2.3 Fonte/destinação de recurso

A classificação por fonte/destinação de recurso se propõe a demonstrar as parcelas das receitas destinadas ao atendimento de determinadas finalidades. Também se destina àqueles valores que poderão ser alocados de forma livre pelo executor do orçamento (GIACOMONI, 2018). Destaca-se que as receitas possuem peculiaridades estabelecidas pela legislação vigente

com relação à aplicação dos recursos arrecadados, podendo ser definido quem deverá efetuar a aplicação dos recursos, bem como onde os valores deverão ser gastos. Com isso, faz-se necessário a identificação da origem e da destinação da aplicação dos recursos públicos.

Em geral, trata-se de mecanismo de classificação de receita e de despesa concomitantemente. Isso decorre, pois tem como objetivo assegurar a correta aplicação dos recursos arrecadados em conformidade com as leis vigentes, podendo ser, portanto, destinações vinculadas e não vinculadas. Estas visam atender qualquer finalidade, desde que respeitadas as competências de atuação da entidade, e são também conhecidas como alocação livre. Já aquelas, representam vinculação entre origem e aplicação dos recursos, com vistas ao atendimento das finalidades estabelecidas pela legislação, ou mesmo daqueles decorrentes de convênios e contratos de empréstimos e financiamentos (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021).

2.1.2.2.4 Esfera orçamentária

Para identificar se o recurso arrecadado pertence ao orçamento fiscal, da seguridade social ou de investimento das empresas estatais, instituiu-se a classificação orçamentária da receita por esfera orçamentária (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021). Essa separação da lei orçamentária está prevista no §5º do Art. 165 da Carta Magna (BRASIL, 1988).

2.1.2.2.5 Receitas originárias e derivadas

Além das classificações acima expostas, as receitas podem ser classificadas em originárias e derivadas. Estas últimas dizem respeito às receitas obtidas pelo Estado por meio do seu poder coercitivo, como no caso dos impostos. Já aquelas, as originárias, correspondem às receitas oriundas da utilização do próprio patrimônio público, podendo ser patrimoniais ou empresariais (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019a).

Trata-se de uma classificação doutrinária quanto à procedência. Nesse sentido, essa classificação, por não ter sido normatizada, não pode ser adotada como oficial da receita pelo poder público (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021). Mesmo assim, nesta pesquisa, trazemo-la à luz porque faz parte da doutrina que aborda o tema.

Matias-Pereira (2017) afirma, por exemplo, que a receita originária é aquela em que o Estado está em pé de igualdade com o particular, não havendo coação na arrecadação. Trata-se de recursos advindos das rendas produzidas pelos ativos do Estado, pela cessão remunerada de

bens e valores, ou pela aplicação em atividades econômicas. Já a receita derivada advém do poder de império do Estado sobre o particular, caracterizando-se pela coercitividade e compulsoriedade, sendo obtida pelo poder público em função de sua soberania, por meio de impostos, penalidades, indenizações e restituições.

2.1.3 Despesa pública

As despesas públicas representam o conjunto de dispêndios estatais com vistas ao funcionamento dos serviços públicos. A despesa, como parte do orçamento, representa a autorização para a realização de gastos com as mais variadas funções e atribuições do Estado. Assim, as despesas correspondem à utilização dos recursos arrecadados para custear as atividades do Estado e para efetuar os investimentos, podendo ser orçamentárias ou extraorçamentárias, assim como as receitas (MATIAS-PEREIRA, 2017).

É relevante a noção de que a despesa pública é fixada pela lei de meios, sendo que as receitas são apenas previstas na mesma lei. Daí a necessidade de se estimar com exatidão o valor que se pretende arrecadar, uma vez que esse é um dos meios que permitirá que o Estado arque com seus dispêndios.

Diferentemente das receitas, que são apenas previstas na lei de meios, as despesas orçamentárias são fixadas na lei orçamentária, representando, portanto, a autorização para realização de gastos para um exercício financeiro. Segundo o MCASP (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019a), os dispêndios efetuados pelos entes públicos com vistas ao funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade constituem a despesa orçamentária pública.

De acordo com Carvalho e Ceccato (2017), despesas públicas são recursos governamentais destinados a atender às necessidades públicas, de interesse coletivo, fixadas em lei e autorizadas pelo Poder competente. Por isso, em geral, são realizadas em favor da sociedade com vistas ao funcionamento dos serviços públicos. Esse é conceito geral que distingue despesa pública.

2.1.3.1 Estágios da despesa

A despesa orçamentária é efetivada por meio do cumprimento de três estágios: empenho, liquidação e pagamento, de acordo com a Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964). O empenho é definido legalmente como “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado

obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964). Segundo Giacomoni (2018), é o principal instrumento utilizado pela Administração para acompanhamento e controle da execução orçamentária.

A liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito, conforme previsto no Art. 63 da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964). É na fase de liquidação em que o cumprimento das condições estabelecidas previamente na licitação, contrato ou outro documento é verificado e avaliado (GIACOMONI, 2018).

Na fase de pagamento, há a entrega de numerário ao credor, só podendo ser efetuado após a regular liquidação da despesa (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019a). Giacomoni (2018) aponta que o pagamento é executado em dois momentos distintos, mediante a emissão da ordem de pagamento e o pagamento propriamente dito.

2.1.3.2 Classificação da despesa pública

Neste tópico, discute-se os tipos de classificação que estão associados à despesa pública. São utilizados como referência os documentos normativos oficiais. Não é uma revisão bibliográfica exaustiva, mas sim de caráter narrativa e não sistemática.

2.1.3.2.1 Classificação por esfera orçamentária

Assim como a receita pública, a despesa também é classificada por esfera orçamentária. A finalidade dessa classificação é identificar se a despesa pertence ao Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais.

2.1.3.2.2 Classificação Institucional

A classificação institucional, também conhecida como departamental, tem com finalidade principal a identificação da unidade administrativa responsável pela execução da despesa. Isso é imprescindível para responsabilizações e consequentes controles e avaliações (GIACOMONI, 2018). Essa classificação reflete as estruturas organizacional e administrativa e possui dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2020c).

2.1.3.2.3 Classificação Funcional

Formada por funções e subfunções, a classificação funcional tem como finalidade indicar em que área de despesa a ação governamental será realizada. Dessa forma, é possível identificar quais funções e subfunções estão vinculadas a cada atividade, projeto ou operação especial (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2019).

Assim, a principal função é fornecer as bases para informar sobre os gastos públicos nos principais segmentos de atuação do Estado, proporcionando informações gerais sobre as operações do governo (GIACOMONI, 2018). Essa classificação é representada por cinco dígitos, sendo os dois primeiros relativos à função e os outros três referentes à subfunção. Em regra, a função está relacionada à missão institucional do órgão que executa a despesa como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, dentre outros. Já a subfunção é utilizada para evidenciar cada área de atuação governamental, representando uma agregação de determinado subconjunto de despesas, e pode ser combinada com funções distintas daquelas às quais estão relacionadas na portaria que a institui (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019a).

2.1.3.2.4 Classificação por estrutura programática

A classificação por programas é considerada pelo professor Giacomoni (2018) como a mais moderna das classificações orçamentárias da despesa. Segundo o autor, a demonstração das realizações do poder público é sua finalidade básica. Essa classificação visa demonstrar à população o resultado do trabalho do governo.

Com vistas ao atingimento dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA), toda a ação do governo está estruturada em programas e ações. O programa é um conjunto de ações que visa à concretização dos objetivos da Administração, sendo um instrumento de organização da ação, cujo objetivo é o atendimento de alguma demanda específica da sociedade. As ações, que representam um desdobramento do programa, são operações das quais resultam bens ou serviços, que permitirão o atendimento do objetivo pretendido, podendo ser classificadas em atividades, projetos ou operações especiais (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019a).

2.1.3.2.5 Classificação por natureza de despesa

A classificação por natureza da despesa respalda-se na Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964). Em específico, nos artigos 12 e 13, há o tratamento da classificação da despesa por categoria econômica e elementos. O Art. 8º da mesma lei estabelece que a discriminação da despesa, assim como da receita, será realizada por números de código decimal, conforme definido no Anexo IV da referida lei.

Ocorre que, atualmente, tal classificação está materializada no Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001. Essa portaria estabelece códigos para identificação da categoria econômica, do grupo, da modalidade de aplicação e do elemento da despesa (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021).

De acordo com o MCASP (SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL, 2019a), a classificação por natureza da despesa é composta apenas pela categoria econômica, pelo grupo e pelo elemento. A modalidade de aplicação é uma informação de nível gerencial que define se os recursos serão aplicados diretamente pelo órgão ou entidade daquela esfera de governo ou por outra entidade. Com isso, evita-se a dupla contagem de valores transferidos ou descentralizados.

A classificação econômica possui duas categorias: despesa corrente e despesa de capital. Giacomoni (2018) explica que as despesas correntes são aquelas em que a Administração participa do consumo. São as despesas designadas à produção de bens e serviços correntes. Já as despesas de capital são aquelas que contribuem para formação ou aquisição de bens de capital e de produtos para revenda, além de empréstimos concedidos e amortização de dívidas.

O Grupo de Natureza da Despesa é um agregador de elemento de despesa, que reúne elementos com características semelhantes quanto ao objeto do gasto, conforme discriminado no quadro abaixo:

Quadro 1 – Grupo de natureza da despesa

Código	Grupo de Natureza da Despesa
1	Pessoal e Encargos Sociais
2	Juros e Encargos da Dívida
3	Outras Despesas Correntes
4	Investimentos
5	Inversões Financeiras
6	Amortização da Dívida

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2019a).

A identificação do objeto do gasto é a finalidade principal da classificação por elemento de despesa, como vencimentos e vantagens fixas, obrigações patronais, juros, equipamentos, material de consumo, dentre outros. Trata-se de uma classificação analítica, permitindo dessa forma o controle, tanto da parte de quem executa, quanto dos órgãos de controle (GIACOMONI, 2018).

Outras informações podem estar contidas na classificação por natureza da despesa, como o Identificador de Uso (IDUSO) ou o Identificador de Doação e de Operação de Crédito (IDOC). Além desses, há também o indicador de resultado primário, que possui caráter indicativo e cuja finalidade é ajudar na apuração do resultado primário (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021).

2.1.3.2.6 Classificação quanto ao impacto na situação líquida patrimonial

A despesa pública pode ser classificada em efetiva ou não efetiva. A despesa efetiva é aquela que não constitui, em regra, o reconhecimento de um ativo ou a extinção de uma obrigação correspondente, sendo normalmente despesa corrente. Já a despesa não efetiva acarreta o reconhecimento de um ativo ou na exclusão de um passivo correspondente (MATIAS-PEREIRA, 2017).

Esse entendimento corrobora o que está contido no MCASP (SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL, 2019a), que também classifica a despesa orçamentária, ou seja, pública, em efetiva e em não efetiva. De acordo com o supracitado manual, despesa efetiva é aquela que reduz a situação líquida patrimonial da entidade já no momento de sua realização, constituindo fato contábil modificativo diminutivo. Já a despesa não efetiva é definida como aquela que não reduz a situação líquida patrimonial da entidade no momento da sua realização, constituindo fato contábil permutativo.

2.1.4 Orçamento Público

O orçamento é um importante instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada. De forma geral, representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em determinado período (SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL, 2019a).

Segundo Matias-Pereira (2017, p. 128),

Orçamento público pode ser definido como o ato que contém a aprovação prévia das receitas e despesas públicas, para um período determinado, que normalmente é de um ano. O orçamento apresenta-se como um processo contínuo que traduz, em termos financeiros, planos, programas, projetos e atividades de trabalho, para um período determinado, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de forma a garantir adequada liberação desses recursos.

Burkhead (1971, apud GIACOMONI, 2018) sustenta que o orçamento público, como documento formal, surgiu na Inglaterra por volta de 1822. Segundo o estudioso, o orçamento tradicional, como é tratado pela literatura, tinha como principal função o controle político sobre o poder Executivo, preocupando-se com o equilíbrio financeiro a fim de evitar o aumento dos gastos. O orçamento tradicional era, portanto, um documento que apresentava as autorizações legislativas, sem se importar com questões de gestão.

O orçamento moderno, segundo Giacomoni (2018), surge antes do final do século XIX, com o Estado buscando intervir nas distorções econômicas e como propulsor do desenvolvimento. O orçamento público passava, dessa forma, de um mero dispositivo de autorização legislativa para um instrumento de administração, evoluindo para um processo de integração entre orçamento e planejamento governamental.

A *Constituição Federal* de 1988 (BRASIL, 1988) determina em seu Art. 165 que o Poder Executivo estabelece, por meio de lei, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Tal norma objetiva a criação de um elo entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) ao instituir a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), cujas atribuições envolvem a definição de metas e prioridades da administração pública federal, a orientação do processo de elaboração da LOA, dentre outros (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2019).

O *Manual Técnico de Orçamento* (MTO) (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2019) prevê que a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), para nortear o desenvolvimento do seu processo de trabalho, entre outras premissas, considere o orçamento um instrumento de viabilização do planejamento do Governo. Isso enfatiza a análise da finalidade do gasto da Administração Pública, o que torna o orçamento um efetivo instrumento de programação e, ainda, possibilita a implantação da avaliação das ações. Com isso, assume-se o ciclo orçamentário como processo contínuo de análise e decisão ao longo do exercício e, com isso, consegue-se avaliar a execução orçamentária a fim de subsidiar a elaboração da proposta orçamentária, proporcionando racionalidade ao processo, como um todo.

De acordo com Matias-Pereira (2017), a função orçamentária é de relevância em todas as atividades governamentais. Para tanto, o planejamento é o início do seu processo, o qual se desdobra em elaboração, discussão e aprovação do orçamento público. Esse processo se expressa por meio da contabilidade governamental e se completa com o controle.

Percebe-se, então, a importância do orçamento para a gestão do recurso público. Trata-se de um instrumento de governança que consolida todas as receitas e despesas públicas. O orçamento, da forma como foi introduzido na Carta Magna, caracteriza-se por ser um processo estruturado de forma que, por meio do PPA, define diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A LDO, funcionando como elo entre o PPA e a LOA, define metas e prioridades, sendo o orçamento o nível mais operacional desse planejamento, de duração anual.

Conforme preceitua o inciso XXIII do Art. 84 da CF/88 (BRASIL, 1988), é competência privativa do Presidente da República o envio ao Congresso Nacional do Plano Plurianual, do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e das propostas de orçamento, nos prazos estabelecidos no § 2º do Art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Já no Art. 48, incisos II, IV e XIII, da Carta Magna (BRASIL, 1988), está disposto que compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre o Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, bem como planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, e também sobre matéria financeira.

Segundo Matias-Pereira (2017), o ciclo orçamentário é um processo contínuo e simultâneo em que se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do Governo em seus aspectos físicos e financeiros. Dessa forma, o espaço de tempo entre a concepção e a apreciação final das atividades típicas de orçamento público é denominada processo orçamentário.

Giacomoni (2018) explana que o processo orçamentário é mais substancial quando integrado ao planejamento. Isso decorre, porque o processo não é autossuficiente, tendo-se em vista que a primeira etapa do ciclo (elaboração) se renova anualmente e resulta de metas, objetivos e definições de médio e longo prazo.

Exposto esse cenário, cabe destacar que o §5º do Art. 165 da CF/88 (BRASIL, 1988) estabelece que a lei orçamentária anual compreenderá: (a) o orçamento fiscal; (b) o orçamento da seguridade social; e (c) o orçamento de investimento das empresas. O orçamento fiscal refere-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, segundo dispõe a CF/88

(BRASIL, 1988). Conforme Giacomoni (2018), trata-se do principal dos três orçamentos, tendo em vista sua abrangência e dimensão.

De acordo com o texto constitucional (BRASIL, 1988), o orçamento da seguridade social acolhe todas as entidades e órgãos a elas vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Giacomoni (2018) alerta para o fato de que praticamente todos os órgãos e entidades pertencentes ao orçamento fiscal também integram, ainda que em parte, essa peça orçamentária.

Já o orçamento de investimento das empresas compreende os investimentos efetuados pelas empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (BRASIL, 1988). Nesse sentido, esse orçamento se distingue dos outros dois por se associar a organizações que, em sua parte ou na íntegra, são associações público-privadas.

Compreende-se, assim, que o orçamento é o instrumento por meio do qual se permite conhecer o orçamento de investimento das empresas estatais e o modo como são geridos seus negócios. Permite também o controle das informações de despesas, tanto de custeio quanto de capital, dos órgãos integrantes da Administração (MATIAS-PEREIRA, 2017). Isso é possível, porque, como dito, além do orçamento anual, a CF também prevê o plano plurianual, bem como as diretrizes orçamentárias e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais.

O plano plurianual, com duração de quatro anos e com vigência a partir do segundo ano de mandato do chefe do executivo, define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, segundo preceitua a Carta Magna (BRASIL, 1988). No orçamento brasileiro, o instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais é refletido no PPA. Foi instituído pela CF, de 1988, e teve suas funções reforçadas por meio da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que adotou um enfoque maior no planejamento. É por meio desse instrumental normativo que são definidos diretrizes, objetivos e metas da Administração. Considerado instrumento de planejamento de médio/longo prazo, é a partir do PPA que advêm as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias anuais.

O PPA de 2008-2011 possuía três eixos orientadores do plano: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Além disso, foram apresentados também três agendas prioritárias: agenda social, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (GIACOMONI, 2018).

No PPA 2012-2015, houve importante avanço que elevou o PPA a um nível mais estratégico, mediante a criação dos Programas Temáticos que buscaram abordar a agenda do

governo por meio de temas de políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2017). O PPA 2016-2019, por sua vez, surge em meio a um cenário de crise fiscal e possuía características bem similares ao plano anterior, visto que manteve sua estrutura. No entanto, houve a preocupação em aproximar a Orientação Estratégica e os Programas Temáticos, reforçando o caráter estratégico do plano. Além disso, os objetivos e as metas são utilizados como forma de expressar melhor as escolhas estratégicas de cada área (GIACOMONI, 2018).

Conforme disposto no Art. 165, § 2º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a LDO estabelece as prioridades e as metas da Administração Pública Federal, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. A LDO orientará, ainda, a elaboração da lei de meios, bem como irá dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

É por meio da LDO que o governo define os temas que serão prioridade, bem como as metas que irão compor a lei orçamentária, com vista à implementação de ações nos mais variados setores. Esse instrumento de ação governamental foi fortalecido por meio da LRF que, dentre outras inovações, acrescentou à sua estrutura os denominados Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais (MATIAS-PEREIRA, 2017).

A LDO é, portanto, o elo entre o planejamento estratégico de médio/longo prazo, representado pelo PPA, e a LOA. De periodicidade anual, é o instrumento que orienta a elaboração da lei de meios, devendo ser compatível com o plano plurianual. Matias-Pereira (2017) registra que a necessidade de articulação entre os três instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA) foi reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tornando necessária a demonstração da compatibilidade das ações governamentais com os instrumentos de planejamento para que sejam executadas.

2.1.5 Crédito público

Crédito público é a capacidade que o estado tem de obter recursos por meio de empréstimos, seja de entidades da área privada nacional ou de organismos internacionais. O crédito público, quando materializado, dá origem à dívida pública (SENADO FEDERAL, 2021). Nesse sentido, é uma das formas pela qual o Estado pode obter uma receita pública, uma vez que se trata de um recurso que ingressa no caixa do Estado e que permite a realização de despesas. Mesmo assim, não representa uma receita efetiva para o Estado, visto ser uma mera entrada de recursos nos cofres públicos, a qual deverá ser ressarcida à entidade que efetuou o empréstimo.

A emissão de títulos representativos da dívida pública é a forma pela qual o Estado arrecada recursos financeiros com vistas ao atendimento das suas demandas. Essas operações são efetuadas junto ao mercado financeiro, empresas e pessoas físicas e geram uma receita para o Estado, sendo também um instrumento de política monetária, utilizado para controle da quantidade de moeda em circulação ou para rolagem da dívida pública (MATIAS-PEREIRA, 2017).

Cabe ressaltar, no entanto, que a receita oriunda da emissão de títulos gera endividamento para o Estado, representando, assim, uma receita não efetiva. Por isso, trata-se de uma receita sob a ótica orçamentária, mas que, contabilmente, não acarreta aumento do patrimônio da entidade. A dívida pública é um instrumento útil, dentre outras situações, na atuação anticíclica do Estado, mesmo que implique o pagamento de juros e futura amortização, diferentemente do que ocorre com a arrecadação tributária. Esta última tende a diminuir caso haja desaceleração da economia, resultando em déficit público; o que tornaria o endividamento a decisão mais adequada nessa situação, a qual poderá ser revertida quando a economia se recuperar (PELLEGRINI; SALTO, 2020).

A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) é composta pela totalidade dos débitos de responsabilidade das três esferas de governo (federal, estaduais e municipais) junto ao setor privado, setor público financeiro e entidades internacionais. O conceito comporta ainda as operações compromissadas realizadas com títulos públicos. Não estão incluídos no cálculo os débitos de responsabilidade das empresas estatais dos entes da federação (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), utilizada de base para o cálculo das Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), é também conhecida como resultado nominal *abaixo da linha*. É o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro e do Banco Central, apurados por competência (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017).

O Art. 52 da Carta Magna (BRASIL, 1988) estabelece que competência privativa ao Senado Federal, entre outras, a autorização de operações externas de natureza financeira, quando de interesse dos entes federados; a fixação de limites globais para o montante da dívida consolidada dos entes da Federação, conforme proposta do Presidente da República; e a disposição sobre limites globais e condições para as operações de crédito interno e externo dos entes federados e demais entidades controladas pelo Poder Público.

De acordo com o Art. 29, inciso I, da LRF (BRASIL, 2000):

Dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumida em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados ou da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

Matias-Pereira (2017) conceitua que a *Dívida Pública Consolidada* ou *Dívida Pública Fundada* é aquela oriunda de contrato de crédito de longo prazo ou sem obrigatoriedade de resgate, mediante pagamento de juros e, em alguns casos, prestações. Já a *Dívida Flutuante Pública*, de acordo com o glossário da Secretaria do Tesouro Nacional (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2020c), é definida como:

A contraída pelo Tesouro Nacional, por um breve e determinado período de tempo, quer como administrador de terceiros, confiados à sua guarda, quer para atender às momentâneas necessidades de caixa. Segundo a Lei nº 4.320/64, a dívida flutuante compreende os restos a pagar, excluídos os serviços de dívida, os serviços de dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria.

A LRF (BRASIL, 2000) também conceitua operação de crédito no Art. 29, inciso III:

Operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Verifica-se, destarte, que o crédito público é um tema amplamente regulado no ordenamento jurídico brasileiro, previsto constitucionalmente e por lei complementar. Além disso, há normas que instituem conceitos precisos e estabelecem a competência para legislar, fiscalizar, estabelecer limites, bem como as condições para realização de operações de crédito.

2.1.6 Cenário atual da dívida pública brasileira

Segundo dados do Banco Central do Brasil, a DBGG fechou o ano de 2019 em 75,8% do PIB. Esse é um resultado bem elevado quando comparado ao seu melhor momento na série histórica que ocorreu em 2013, quando o DBGG encerrou o ano em 51,5% do PIB. Já a Dívida líquida do Setor Público atingiu, ao final de 2019, o patamar de 55,7% do PIB (CORREIO BRAZILIENSE, 2020).

O Brasil já é o segundo país emergente e de renda média com a maior relação dívida/PIB. De acordo com dados do monitor fiscal de abril 2018, do FMI, o país registrou em 2017 uma dívida de 84% do PIB, inferior apenas à do Egito (103,3% do PIB), quando considerados os países emergentes e de renda média. Ainda de acordo com as projeções do fundo para essa relação de países, o Brasil continuará tendo a segunda maior dívida bruta, de 90,2% e 96,3% do PIB em 2019 e 2023, respectivamente, atrás apenas da Venezuela (172,1% e 157,7% do PIB em igual período). As projeções levam em conta o cumprimento do teto constitucional de gastos. Mesmo quando descontada a carteira de títulos livres no Banco Central, em torno de 9% a 10% do PIB, a dívida pública do país continua cerca de 30 pontos percentuais superior à média verificada na lista de 40 países do FMI (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, 2018b).

De acordo com a Instituição Fiscal Independente (IFI), órgão associado ao Senado Federal, a dívida bruta brasileira, se nada for feito, chegará ao patamar de 100% do PIB ao final de 2030. Essa projeção indica ser prioritário o reestabelecimento de um cenário de sustentabilidade da dívida (INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE, 2018c; 2018d).

Em alta desde 2013, a DBGG registrou uma pequena queda no ano de 2019 em 75,8% do PIB, em comparação ao ano anterior, quando o índice foi de 76,5%. Tal redução contrariou as expectativas e foi possível graças a operações não recorrentes, como operações cambiais feitas pelo Banco Central e antecipação de pagamentos do BNDES para o Tesouro. No entanto, o déficit público segue forçando o endividamento a subir, evidenciando a necessidade de um ajuste estrutural (SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL, 2020b).

A DLSP, por sua vez, que não sofre os impactos desses fatores não recorrentes, relativos a operações patrimoniais, manteve sua tendência de alta em 2019. Com isso, é trazido à luz o problema do déficit nominal das contas públicas (SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL, 2020b).

2.1.7 Política fiscal

Segundo Matias-Pereira (2017), política fiscal é o uso do orçamento como instrumento para viabilizar os objetivos macroeconômicos – crescimento econômico sustentado, estabilidade de preços e pleno emprego. O objetivo da política fiscal é promover a gestão financeira equilibrada dos recursos públicos, com vistas ao crescimento sustentado, à estabilidade econômica e ao financiamento das políticas públicas. O resultado primário é a

principal meta e o critério basilar é o da sustentabilidade da DLSP (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2019).

A boa gestão das finanças públicas é fundamental para o funcionamento adequado do Estado, visto que é uma ferramenta essencial na geração de estímulos e correção de desequilíbrios na economia do país, além de permitirem a manutenção da administração e da prestação dos serviços públicos (MATIAS-PEREIRA, 2017). Em contextos de ajuste fiscal, cuja tendência é a redução de despesa, os maiores cortes realizados por parte dos governos têm como foco os investimentos públicos. Entretanto, nessas situações, as evidências literárias econômicas indicam que os investimentos públicos e transferências sociais deveriam ser preservadas (ANDRADE; BACCIOTTI, 2020).

Resultado primário é aquele obtido pela diferença entre as receitas primárias e despesas primárias em um período determinado. Adicionalmente, o resultado fiscal nominal é obtido ao acrescentar o pagamento líquido de juros ao resultado primário. Há superávit quando as receitas superam as despesas; por outro lado, há déficit quando as despesas são maiores que as receitas (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2020a).

Com a exclusão dos juros nominais apropriados por competência, incidentes sobre a Dívida Líquida, do resultado nominal, chega-se ao resultado primário. As necessidades de financiamento, no conceito primário, são aquelas relativas ao componente não financeiro do resultado fiscal do setor público (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

A avaliação do impacto da política fiscal do governo é feita por meio da apuração do resultado primário. A redução da dívida líquida é verificada por meio dos superávits primários, enquanto déficits primários indicam o financiamento de gastos primários (despesas não financeiras) que ultrapassaram as receitas primárias, resultando em aumento da dívida líquida (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

Uma das preocupações primárias na gestão dos recursos públicos é evitar que se gaste além do que se arrecada. Essa é a equação básica de um orçamento equilibrado. Quando essa equação não é respeitada e o ente público gasta mais do que arrecada, as contas públicas apresentam um déficit. Conforme disposto no §1º do Art.1ª da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]”.

Segundo Matias-Pereira (2017), o déficit público é decorrente da baixa capacidade do país em poupar, fazendo com que, para manutenção dos níveis de investimentos considerados adequados, o Estado tenha que se endividar com o passar do tempo. No Brasil, o resultado fiscal

da forma como é popularmente conhecido é aquele apurado pelo Banco Central, sendo também conhecido como NFSP, que abrange em seu cálculo o governo central, os estados, os municípios e as empresas estatais. No entanto, os dados divulgados pelo Banco Central apresentam apenas o resultado entre receitas e despesas, não permitindo verificar as causas das variações (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

A forma de cálculo denominada NFSP passou a ser adotada no Brasil para cálculo do déficit público após a moratória de 1982, em conformidade com critério recomendado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Existem duas maneiras distintas de aferição do déficit. O Brasil utiliza a forma em que o Banco Central mede a variação da dívida do governo junto às instituições financeiras, além das dívidas externas, que são autorizadas e registradas naquela autarquia. Esse método também é conhecido como “abaixo da linha”, segundo o qual se calcula o aumento do déficit pela elevação do endividamento do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2017).

Giambiagi e Além (2008) também explicam que, apesar de os dados oficiais serem divulgados pelo Banco Central por meio do cálculo chamado *abaixo da linha*, o governo federal também efetua o cálculo *acima da linha* com vistas a explicar as variações das contas do governo. A combinação de déficits fiscais com dívida crescente é um importante sinal de desequilíbrio. No entanto, déficits fiscais, isoladamente, não são necessariamente vistos como um fator de desequilíbrio das contas públicas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018e). Matias-Pereira (2017) alerta que o déficit público estrutural à medida que provoca um aumento da dívida pública faz com que as taxas de juros sejam forçadas a subir, e isso se torna um problema para o desenvolvimento econômico do país.

2.1.8 Cenário atual das finanças públicas no Brasil e os desafios para a educação

Segundo Maciel e Ceccato (2020), a situação fiscal brasileira atual é frágil com déficits orçamentários e crescimento da dívida pública, o qual alcançou 87,6% do PIB, sendo significativamente superior à média de 50,8% dos outros países emergentes. Além disso, a relação entre carga tributária e PIB em 2017 era de 32,3%, consideravelmente superior à média de 22,8% da América Latina. Assim, as reformas que visem o controle da despesa pública obrigatória, em crescimento desde a promulgação da constituição de 1988, são necessárias com vistas à sustentabilidade fiscal do Brasil.

Matias-Pereira (2017) compreende que os governos Lula (2003 a 2010) e Dilma (2011-2016) levaram o país a uma crise econômica sem igual, diante dos erros na condução da política econômica. Isso, no parecer do estudioso, resultou em grande queda de arrecadação; em

ascensão do desemprego; em perda de renda pelos trabalhadores; em inflação e taxas de juros elevadas; em crescimento da dívida bruta; dentre outros desarranjos.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), após uma queda vertiginosa do PIB de aproximadamente 7% no biênio 2015-2016, a economia nacional vem tendo uma tímida recuperação de 1,3% em 2017 e 2018 e de 1,1% em 2019 (NERY, 2020). Analisando a evolução dos gastos obrigatórios sujeitos ao teto de gastos de 2010 até 2018, verifica-se um aumento real de 35,6%, sendo que somente as despesas previdenciárias tiveram um aumento de 44,1% nesse mesmo período. Com a promulgação da EC nº 95/2016, verifica-se que as despesas primárias não serão comportadas dentro desse novo cenário, necessitando de uma revisão das despesas de caráter obrigatório, bem como de medidas para conter esse crescimento (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018e).

Os gastos sociais no Brasil, entre os quais se enquadram os gastos com Educação, tiveram um salto de 12,8% em 2002 para 16,5% em 2018 na proporção com o PIB, e representam 70% das despesas do Governo Central, excluídos juros e amortização da dívida (MACIEL; CECCATO, 2020). A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu que 18% das receitas de impostos da União devem ser aplicadas em educação, conforme previsto no Art. 212, o que garante percentuais mínimos à manutenção e desenvolvimento do ensino. Segundo Menezes Filho (2020), apesar do aumento de recursos necessários para a expansão do acesso ao ensino – em grande parte decorrente da vinculação de recursos estabelecida pela Constituição –, o Brasil ainda é um país extremamente desigual e com baixa mobilidade intergeracional.

Maciel e Ceccato (2020), por sua vez, argumentam que o setor público brasileiro tem baixa efetividade na redução das desigualdades sociais, que são elevadas no país, apesar da alta carga tributária, já que esta última se concentra em impostos indiretos. Outra justificativa para manutenção das desigualdades sociais em um contexto de alta carga tributária é que a forma de cobrança do imposto de renda não atinge a classe mais rica de forma efetiva. O Brasil possui indicadores piores que seus pares da América Latina, no entanto, gasta proporcionalmente mais com despesas sociais. Com isso, prevê-se que será necessária a redução de despesas como uma das soluções ao problema fiscal do país, o que representará, conseqüentemente, um desafio para a manutenção e a melhoria das políticas públicas, em especial as sociais.

Citando a avaliação do Banco Mundial a respeito da qualidade dos serviços públicos no Brasil, Costa (2020) afirma que o Brasil gasta muito recurso e entrega pouco quando se avalia a educação e outros setores. O ensino superior público no Brasil encontra-se com capacidade operacional ameaçada, uma vez que as despesas de pessoal, ativo e inativo, já atingem cerca de

80% de seus orçamentos. Diante da EC nº 95/2016, que limita as despesas primárias, é necessário avaliar soluções para esses gastos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018d).

Portanto, são necessárias reformas estruturantes com o objetivo de reduzir os gastos do governo com despesas obrigatórias em relação às despesas totais, uma vez que estas últimas são elevadas no cenário brasileiro. Isso permitiria um aumento dos investimentos públicos (ANDRADE; BACCIOTTI, 2020).

De um lado, a restrição fiscal pela qual o Brasil passa impôs a necessidade de limitação de despesa, a exemplo do teto de gastos imposto pela emenda à constituição, e também a necessidade de melhoria da gestão pública, bem como a revisão das despesas obrigatórias, com vistas a trazer maior flexibilidade ao orçamento (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018d). Por outro lado, serviços públicos de qualidade representam a oportunidade de melhoria da qualidade de vida das camadas mais baixas da sociedade. A V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das Ifes, realizada em 2018, revela que 70,2% dos graduandos das IFES estavam na faixa de renda mensal familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo (FONAPRACE/ANDIFES, 2018).

Observando esses dois lados, nota-se que, diante de um cenário de escassez de recursos e de necessidade de reformas estruturantes que visem a reformulação da Administração Pública no Brasil, é urgente que o Estado busque soluções para racionalizar recursos e tornar suas políticas públicas mais efetivas. Isso é imprescindível, porque, pelo exposto na literatura existente sobre o tema, fica claro que gastos altos não significam qualidade necessariamente, deixando evidente que a eficiência é fundamental no processo. O teto de gastos foi apenas uma das reformas necessárias para que o Brasil possa avançar e sair da crise fiscal em que se encontra.

2.2 REGRAS FISCAIS

Esta seção trata especificamente sobre regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas, em especial no que diz respeito à sua aplicação no cenário brasileiro. Para alcançar esse objetivo, inicia-se com a exposição dos conceitos gerais e tipos de regras fiscais adotadas no cenário global. Posteriormente, são expostas as principais regras adotadas no Brasil e, por fim, as principais dificuldades e os desafios na implantação dessas regras no país.

2.2.1 Conceitos gerais

O International Monetary Fund (2020) afirma que:

As regras fiscais são restrições duradouras à política fiscal que têm como objetivo proporcionar um compromisso confiável com a disciplina fiscal. Estabelecem limites numéricos a um agregado orçamentário (por exemplo, o nível da dívida pública, do déficit, do crescimento dos gastos públicos). Essas restrições são úteis para fazer face ao viés do déficit (que pode levar a níveis de endividamento excessivos) e políticas pró-cíclicas (que exacerbam os ciclos econômicos), ajudando, em última instância, a promover políticas fiscais mais prudentes e estabilizadoras.

Segundo Gasparini (2017 apud CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018a), regras fiscais são instrumentos e/ou procedimentos utilizados com o intuito de definir limites à atuação fiscal do Estado. Tais regras dão credibilidade às políticas econômica e fiscal; contribuem para o equilíbrio intertemporal do orçamento e para a solvência da dívida do Estado. Além disso, elas também estabelecem um limite ao poder de tributar do Estado.

As regras fiscais foram concebidas com o intuito de frear a tendência de déficit das contas públicas. Essas regras podem ser definidas como ferramenta de uso temporário que estipula metas e/ou limites para variáveis fiscais como dívida, despesa ou resultado do Estado (TINOCO, 2020). No entanto, as regras fiscais não garantem, por si só, a responsabilidade fiscal, devendo haver compromisso político, maturidade institucional e promoção de reformas estruturantes necessárias para equilibrar as contas públicas (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019b).

A doutrina classifica tais regras fiscais em: *regras de despesa ou gasto público*, as quais estabelecem o limite (teto) para conter o avanço da despesa do Estado ao longo do tempo; *regras de receita*, que estabelecem limites máximos à carga tributária e que definem o tratamento a ser observado no caso de receitas extraordinárias; *regras de resultado orçamentário*, que estabelecem critérios para o parâmetro que considera receita e despesa de forma conjunta, como os casos do resultado nominal e primário; e as *regras de dívida pública*, as quais estabelecem limites com o intuito de evitar o avanço da dívida de forma insustentável (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019b).

Tal classificação vai ao encontro do que foi apresentado pelo Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) em janeiro de 2018, elaborado pela IFI do Senado Federal, o qual afirmava que as regras fiscais se classificavam em: (a) de despesa; (b) de receita; (c) de resultado; e (d) de dívida (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018b).

Tinoco (2020) traz uma relação de tipos de regras fiscais, apresentando suas principais vantagens e desvantagens. No referido estudo, destaca-se que a opção por um determinado tipo dependerá da escolha de qual variável deverá ser limitada, devendo ser consideradas três características principais: (a) relação direta com o objetivo principal da regra; (b) capacidade de oferecer, no curto prazo, direcionamento operacional claro para a política fiscal; e (c) transparência e monitoramento viável. Dentre as variáveis possíveis, verifica-se que não se trata de um tipo de regra melhor do que as outras, mas de um dilema que deve ser enfrentado entre vantagens e desvantagens. A seguir, apresenta-se, a partir de Tinoco (2020), as vantagens e as desvantagens de cada tipo de regra.

Quadro 2 – Vantagens e desvantagens de cada tipo de regra fiscal

Tipo de Regra	Vantagens	Desvantagens
Dívida	<ul style="list-style-type: none"> • Ligação direta com a sustentabilidade da dívida • Simplicidade e transparência, facilitando a comunicação e monitoramento 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouco operacional no curto prazo • Pode estimular política fiscal pró-cíclica e busca por receitas extraordinárias • Variável sujeita a diversos fatores fora do controle do governo
Despesa	<ul style="list-style-type: none"> • Diretriz operacional clara • Simplicidade e transparência, facilitando comunicação e monitoramento • Controla o tamanho do governo 	<ul style="list-style-type: none"> • Sem ligação direta com a sustentabilidade da dívida • Pode afetar negativamente a qualidade do gasto
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> • Diretriz operacional clara • Ligação mais próxima com a sustentabilidade da dívida • Simplicidade e transparência, facilitando a comunicação e transparência 	<ul style="list-style-type: none"> • Pode estimular política fiscal pró-cíclica e busca por receitas extraordinárias • Variável sujeita a fatores do controle do governo
Resultado Estrutural	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminam caráter pró-cíclico e a busca por receitas extraordinárias • Ligação próxima com a sustentabilidade da dívida 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldades relacionadas à estimação do ciclo e classificação de receitas extraordinárias, deixando a regra pouco simples e diminuindo transparência • Dificuldade de comunicar e monitorar
Receita	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuda a definir tamanho do governo • Pode estimular políticas tributárias melhores 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraca ligação com a sustentabilidade de dívida • Variável sujeita a fatores fora do controle do governo

Fonte: Tinoco (2020, p. 318-319).

Verifica-se que a ideia de se adotar regras fiscais tem o intuito de promover uma política fiscal sustentável e duradoura. Tais regras visam corrigir desvios e conter pressões por aumento de gastos públicos, principalmente em épocas em que as finanças estão controladas, permitindo assegurar um futuro de responsabilidade e sustentabilidade. Dessa forma, acredita-se que haja

espaço para avançar no que diz respeito a regras fiscais por meio da adoção das regras de segunda geração, como ficaram conhecidas aquelas adotadas por vários países após a crise econômica de 2008 (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019b).

De acordo com Oliveira (2012), trata-se de regras fiscais mais flexíveis, mas que exigem maior compromisso dos governos; sugerindo-se que as políticas fiscais combinem a sustentabilidade com a flexibilidade de acomodar o ciclo econômico. Com isso, seria possível que, em tempos de crise, se admitisse que o governo apresentasse resultados menores, desde que haja o comprometimento de que haverá compensação nos tempos em que houver melhora do desempenho e do cenário econômico.

Retomando a historicidade das regras fiscais, nota-se que sua origem vem dos anos de 1970 e 1980, quando as primeiras regras fiscais surgem em decorrência do aumento da dívida pública e dos déficits orçamentários de diversos países. Isso caracterizava a situação macroeconômica da época e influenciou na criação das regras fiscais. No início, foram ideias e experiências isoladas, mas foram difundidas nos anos 1990 (TINOCO, 2020). Como afirma Oliveira (2012), por se tratar de regras fiscais rígidas, as regras de primeira geração apresentam maior dificuldade para serem cumpridas em tempos de crise, tendo em vista que nesses períodos a receita tende a cair mais do que o PIB. Ainda segundo o autor, devido a essa dificuldade, os gestores, no caso específico do Brasil, tendem a adotar medidas não ortodoxas com vistas ao cumprimento dos limites e regras estabelecidos.

Com isso, tem-se um panorama do conceito de regras fiscais. Espera-se que as regras de nova geração sejam flexíveis de modo a serem capazes de acomodar choques. E, com isso, forneçam mecanismos como a correção automática de desvios em relação às métricas estipuladas, o forte amparo legal e um monitoramento independente (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019b).

2.2.2 Regras fiscais no Brasil

No âmbito da União, são consideradas regras fiscais vigentes: a regra de ouro; a meta de resultado primário, a previsão legal para limite da dívida; e o teto dos gastos (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019b).

2.2.2.1 REGRA DE OURO

Prevista no Art. nº 167 da Constituição Federal de 1988 (CF) (BRASIL, 1988), a regra de ouro prevê vedação à realização de operações de crédito em valores acima das despesas de capital, com exceção daquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados por maioria absoluta do Poder Legislativo. Em outras palavras, de acordo com a referida regra, o governo não pode emitir dívidas, exceto se for para investir.

Verifica-se, assim, o cuidado do legislador em evitar que o Estado se endivide com o intuito de financiar gastos correntes. No mesmo sentido, a Câmara dos Deputados (2018a) menciona que tal regra tem como objetivo impedir que o ente federado financie seus dispêndios correntes a partir da obtenção de recursos de terceiros. Com isso, a manutenção do equilíbrio orçamentário é o princípio fundamental da regra de ouro, tendo, porém, uma flexibilidade na realização de investimentos, os quais trarão benefícios para as gerações vindouras também (TINOCO, 2020).

De acordo com Câmara dos Deputados (2018b), partindo dos estudos de Robinson (1998) e com Chote, Emmerson e Tetlow (2009), a regra de ouro busca auxiliar no alcance da equidade intergerações, garantindo que os futuros contribuintes não arquem com gastos públicos cujos benefícios foram totalmente usufruídos pela geração atual. Dessa forma, a adoção dessa regra implica que as despesas correntes sejam custeadas apenas por receitas correntes, a fim de evitar que futuras gerações sejam obrigadas a suportar encargos que trouxeram benefícios somente no passado. No entanto, as despesas de capital podem, por sua vez, ser financiadas por recursos dos pagadores de impostos, bem como aqueles oriundos de operações de créditos, que serão pagos no futuro.

A Câmara dos Deputados (2017b) afirma que a busca por equidade intertemporal na administração das origens e das aplicações dos recursos públicos deve considerar a regra de correspondência entre receitas e despesas correntes e entre receitas e despesas de capital. Segundo o IBGE (2018), a geração de ativos por meio dos investimentos públicos poderá ser desfrutada pelas gerações vindouras, o que justificaria o custo de seu financiamento ser distribuído de forma intergeracional.

Constata-se, nesse sentido, que a regra de ouro, amplamente aplicada em diversos países, é um regramento que visa distribuir os custos dos bens de capital para preservar as gerações futuras de custos que não lhes tragam nenhum benefício. Mesmo assim, não apresenta impedimento para que os investimentos sejam também custeados pelos valores arrecadados dos

contribuintes. O limite na supracitada exceção está na assunção de dívida para custear despesas que beneficiem somente a geração atual.

A Câmara dos Deputados (2018b) apresenta como uma falha a forma como foi positivada a regra de ouro brasileira na legislação. O fato de adotar um tratamento mais abrangente, não trazendo uma relação direta entre operações de crédito e despesas com investimentos, mas com as despesas de capital, sendo este conceito mais amplo. Dessa forma, é possível, por exemplo, o refinanciamento da dívida (despesa contida no conceito de despesa de capital) pela geração presente, possibilitando a transferência do ônus para as próximas gerações. Corroborando essa ideia, Tinoco (2020) afirma que o espírito da regra foi desvirtuado no Brasil, apesar da sua aparente simplicidade, tendo em vista a definição de investimentos ampla, permitindo, assim, que várias despesas que não necessariamente tragam benefícios para o futuro estejam previstas nessas rubricas.

Tal regra fiscal fora instituída pelo constituinte originário com o intuito de ser aplicada durante todo o ciclo orçamentário. A interpretação lógica e sistêmica da norma pressupõe que a exceção à regra de ouro somente pode ocorrer durante a execução do orçamento, mediante abertura de créditos adicionais, não sendo permitida, portanto, aprovação de lei orçamentária que preveja montante de operações de crédito superior ao das despesas de capital, devendo a aprovação do orçamento também respeitar a regra de ouro. Há, portanto, segundo a Câmara dos Deputados (2017b), a necessidade de obediência absoluta da regra de ouro nas etapas de elaboração e aprovação das leis orçamentárias anuais.

De acordo com estudo apresentado pelo IFI (2018a), especialmente nos cinco anos que o antecederam, a regra de ouro “foi formalmente cumprida sob condições de investimentos públicos estáveis (ou cadentes), déficits correntes elevados e crescente endividamento”. Evidencia-se, com isso, que o governo aumentava a dívida, mas isso não era revertido em investimento. Segundo o texto para discussão nº 31 (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019b), há espaço para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle da regra de ouro. O incentivo ao corte de gastos correntes em caso de descumprimento da regra de ouro poderia ser mais eficiente do que a atual penalização ao gestor.

2.2.2.2 Meta de resultado primário

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, instituiu uma meta para o resultado primário. Segundo a referida lei, o projeto de LDO deve conter anexo de metas fiscais

com a definição de meta de resultado primário para o exercício ao qual a lei se refere e os dois subsequentes. Segundo Giambiagi e Além (2008), o resultado primário é calculado pelo valor das necessidades operacionais de financiamento, deduzido da despesa com juros reais. É, portanto, o confronto entre receitas e despesas primárias no exercício, excluídos os juros nominais sobre a dívida líquida.

De acordo com o Projeto de LDO de 2015 (CÂMARA LEGISLATIVA, 2015), receitas primárias são basicamente as receitas correntes, ou seja, aquelas que derivam dos tributos, contribuições sociais, concessões, dividendos recebidos e outras. Enquanto as receitas financeiras (não primárias) são aquelas que não contribuem para o resultado primário ou não alteram o endividamento líquido do governo. No que diz respeito à despesa, segundo a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (2017), as despesas primárias são aquelas destinadas a prover bens e serviços públicos à sociedade, como saúde, educação, segurança e os gastos para manutenção da estrutura estatal. Já as despesas financeiras (não primárias) resultam do pagamento da dívida estatal ou da concessão de empréstimo assumido pelo Estado. Portanto, o resultado primário indica se os níveis de gastos do governo são compatíveis com o valor arrecadado. Quando as receitas superam as despesas, tem-se um *superávit* primário e, ocorrendo o oposto, um *déficit* primário.

Segundo o Estudo Técnico nº 25/2018, realizado pela Câmara dos Deputados (2018e), *déficits* fiscais isolados não necessariamente correspondem a uma política fiscal insustentável; no entanto, quando persistentes, representam um risco de descontrole do endividamento, o qual deve ser combatido – como é o caso do Brasil contemporâneo. De acordo com Giacomoni e Além (2018), a partir de 2001 passou-se a utilizar o identificador de resultado primário, de caráter indicativo, cuja função é auxiliar na apuração do resultado primário previsto, devendo constar na lei orçamentária em todos os grupos de despesa.

A Secretaria do Tesouro Nacional (2019b, p. 12) afirma que “o fato de a meta ser obrigatória apenas para um ano enfraquece seu caráter de orientação da política fiscal no longo prazo, conferindo a ela um caráter meramente de planejamento operacional orçamentário de curto prazo”. Diante disso, poderia haver aperfeiçoamento do planejamento de médio prazo com a ampliação temporal da regra e fixação de metas para um espaço de tempo maior. Outro inconveniente citado pelos autores para essa regra específica é a vinculação das receitas e despesas, que tornam a execução do orçamento demasiadamente rígida e afetam sua eficiência no longo prazo. A fim de combater tal empecilho, sugerem a realização de reformas que visem à redução dos percentuais dessas despesas obrigatórias em relação à receita, com vistas ao melhor funcionamento da regra (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, 2019b).

Com o passar dos anos, as metas de resultado primário foram perdendo eficácia no Brasil. Além dos problemas relatados pelos supracitados estudos, essas metas estimularam a busca por receitas extraordinárias, bem como a manipulação dos dados contábeis, com vistas simplesmente ao seu cumprimento formal. Além disso, a regra foi alterada no final dos anos 2000, o que prejudicou ainda mais sua essência, quando permitiu o abatimento de gastos com investimentos (TINOCO, 2020).

2.2.2.3 Limite de endividamento

Os limites para a dívida, regra fiscal prevista no Art. nº 52 da CF (BRASIL, 1988), estabeleceu que compete ao Senado Federal a fixação, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Regras fiscais dessa natureza tem como vantagem o fato de serem de aplicação simples e transparente, bem como atuam diretamente sob a principal variável para avaliação da sustentabilidade fiscal de um país. Como desvantagem, ressalta-se que essa regra pode levar a uma política fiscal pró-cíclica e está sujeita a diversos fatores fora do controle da autoridade fiscal como taxa de juros e câmbio, por exemplo (TINOCO, 2020).

Ocorre que, a despeito de tais regras serem amplamente adotadas internacionalmente e terem o poder de funcionar como âncora fiscal de longo prazo, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2019b), tal regra nunca foi regulamentada para a União, apesar de sua previsão constitucional.

2.2.2.4 Novo regime fiscal

O NRF foi inserido em 2016 na CF por meio da EC nº 95/2016 e ficou conhecido como *teto de gastos*, tendo sido considerado por muitos um grande avanço no que diz respeito às finanças públicas do país. O texto constitucional estabelece que, a partir de 2017, seria estabelecido limite individualizado para as despesas primárias. Isso fez com que o limite correspondesse à despesa primária paga no exercício de 2016 e seria corrigido de acordo com a variação do IPCA. A regra é válida por vinte anos, podendo haver uma revisão do método de correção dos limites uma vez a cada mandato a partir do décimo primeiro ano de vigência (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017a). Em consonância com a norma, a Câmara dos

Deputados (2018e) apresenta que o NRF, no que diz respeito aos pisos constitucionais da saúde e da educação, também os delimitou à mesma forma de atualização.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2019b, p. 13), tal regra “atende a vários dos princípios para uma boa regra fiscal de segunda geração”. Ainda de acordo com a referida Secretaria, a exclusão dos créditos extraordinários da base de cálculo é um aspecto positivo da norma, visto que constitui uma cláusula de escape. Isso decorre, porque tais créditos são utilizados para atender situações imprevisíveis e urgentes.

Essa regra impõe a melhoria do gasto público por meio da revisão de programas do governo, bem como da revisão das legislações que tratam das despesas obrigatórias, incentivando um gasto público mais racional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017a). Em contrapartida, a Secretaria do Tesouro Nacional (2019b) observa que a existência desses normativos torna a despesa pública excessivamente rígida e dificulta o cumprimento dessa regra fiscal. Trata-se, de forma geral, de uma regra fiscal de fácil aplicação e monitoramento, haja vista sua simplicidade, bem como impede o caráter pró-cíclico da política fiscal; fornecendo, ainda, um direcionamento de curto prazo e uma ancoragem de longo prazo, tendo em vista o prazo mínimo de dez anos aplicado à norma (TINOCO, 2020).

Com essa limitação do teto de gastos, busca-se reverter gradualmente o quadro de desequilíbrio fiscal da União por meio de um ajuste fiscal com foco na despesa. Espera-se que, com essa ação, o crescimento real nulo do gasto permita a redução gradual da despesa primária federal em relação ao PIB, permitindo resultados primários favoráveis e a contenção do aumento da dívida pública no futuro (BRASIL, 2016).

Tinoco (2020) defende que a regra do teto de gastos surge em meio a um cenário no qual a regra de ouro e as metas de resultado primário apresentam-se cada vez mais ineficientes, sem possibilidade de garantir a sustentabilidade da política fiscal nacional. Acrescenta-se a esse cenário um crescimento acelerado da dívida pública. O autor observa que a criação dessa regra fiscal permitiu afastar o medo de uma explosão da dívida, tendo em vista o crescimento do gasto primário a uma média anual de 6% em termos reais, desde o final dos anos 1990.

2.2.3 Dificuldades na aplicação das regras fiscais no Brasil

Um grande problema que se encontra na aplicação das regras fiscais no Brasil atualmente é o crescimento inercial das despesas obrigatórias, que – de acordo com estudo realizado pela Câmara dos Deputados (2018c) – já representam mais de 90% da despesa primária líquida federal. Com efeito, a Câmara dos Deputados (2018e) registra que o aumento

das despesas obrigatórias traz riscos tanto ao cumprimento do teto de gastos, quanto ao cumprimento dos preceitos da regra de ouro. Ainda segundo o referido estudo, as despesas obrigatórias vêm apresentando um aumento real acumulado (acima da inflação) de 35,6% (equivalente à média de 3,9% a.a.) no período de 2010 a 2018.

Outros desafios impostos na busca pelo aperfeiçoamento do arcabouço das regras fiscais no Brasil são: (a) o de combinar o uso de diferentes regras fiscais de forma harmônica, de forma que seja possível a aplicação destas sem conflitos e redundâncias; (b) a necessidade de que sejam acionados mecanismos de correção automáticos para reversão de eventual descumprimento, que atuem de forma a preservar o equilíbrio fiscal, em relação à responsabilização do gestor público; e (c) discutir o futuro da regra de ouro, que não vem cumprindo seu propósito, apresentando dificuldades no seu cumprimento, sendo uma regra já abandonada em diversos países e pouco utilizada em todo o mundo (TINOCO, 2020). Eis os principais desafios contemporâneos para o cumprimento das regras fiscais no território nacional.

2.3 NOVO REGIME FISCAL E EDUCAÇÃO NO BRASIL

Esta seção trata especificamente sobre o NRF e a sua relação com a educação no Brasil, em especial a educação superior. São abordadas, neste tópico, regras gerais do NRF, com o intuito de aprofundar o tema; bem como os impactos da regra fiscal sobre os gastos com educação, trazendo uma análise do panorama das despesas com educação; e, ainda, uma análise sobre o ensino superior no Brasil, comparando com outros países. Faz-se também críticas ao NRF relacionadas à sua aplicabilidade na área educacional.

2.3.1 Regras gerais do novo regime fiscal

Como já dito, o NRF foi inserido na Constituição Federal (CF) de 1988 por meio da EC nº 95/2016, tendo como finalidade estabelecer limites para os gastos públicos para que se alcance o equilíbrio fiscal do Estado. O NRF procura reverter uma trajetória histórica de crescimento real do gasto público, rompendo com acordos políticos e sociais associados a essa dinâmica (IPEA, 2016b). Ainda que a nova regra mantenha a correção pela inflação, não permitirá o aumento real da despesa. Portanto, esse “congelamento da despesa em termos reais faz com que a mesma ocupe fatias decrescentes do PIB” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 11).

As novas regras foram definidas em meio a um cenário de crise econômica e política presente no Brasil. Diante disso, o NRF pretende reverter, a longo prazo, o quadro de desequilíbrio fiscal do Governo Federal; o qual se valeu do aumento da despesa pública primária para justificar o crescimento da dívida pública federal (IPEA, 2016a). À época da votação da PEC, Alvarenga e Laporta (2016) apresentaram argumentos favoráveis à aprovação daqueles que julgavam a proposta adequada. Dentre as alegações apresentadas, pode-se destacar que alguns consideravam o crescimento do gasto público insustentável, uma vez que a partir de 2014 o governo passou a apresentar déficits crescentes. Além disso, argumentavam que o teto seria essencial para a recuperação da economia, visto que sinalizava o compromisso do governo com o controle das finanças públicas, aumentando, portanto, a confiança do setor privado.

Adicionalmente, os Alvarenga e Laporta (2016) afirmam que tal medida seria uma solução de longo prazo, com a possibilidade de redução dos juros no Brasil. Além disso, a PEC exigiria que os gestores executassem e promovessem uma gestão fiscal mais equilibrada, sem, no entanto, impedir que os gastos com saúde e com educação se dessem acima da inflação, uma vez que a regra fora imposta em relação ao teto total; bastando, portanto, cortar recursos de outras áreas (ALVARENGA; LAPORTA, 2016).

Segundo a EC nº 95/2016 (BRASIL, 1988), o NRF impede o aumento real das despesas primárias durante um período de vinte anos, possibilitando apenas o aumento nominal. Isso decorre, porque o reajuste se dá apenas de acordo com o aumento da inflação, sendo atualizado de acordo com o IPCA. Segundo ENAP (2020),

Ao alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal, a Emenda Constitucional 95/2016 buscou forçar uma mudança no padrão expansionista do gasto público e restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública brasileira.

Tal instrumento visava à reversão, em um período de médio e longo prazo, do quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que se encontrava o governo federal, contendo a expansão do gasto público. Com a adoção dessa medida, a previsão é a economia voltasse a crescer devido à geração de renda e de emprego (OLIVEIRA; SILVA, 2018).

No mesmo sentido, Dias (2017) expõe que a proposta de tal ajuste fiscal se deu devido ao déficit nas contas públicas, que fora gerado pelo descontrole existente desde a gestão anterior até o atual governo. O objetivo com a ação era o alcance do superávit primário, ou seja, do

“resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excluídos os gastos com pagamento de juros” (p. 147) por meio do controle das despesas.

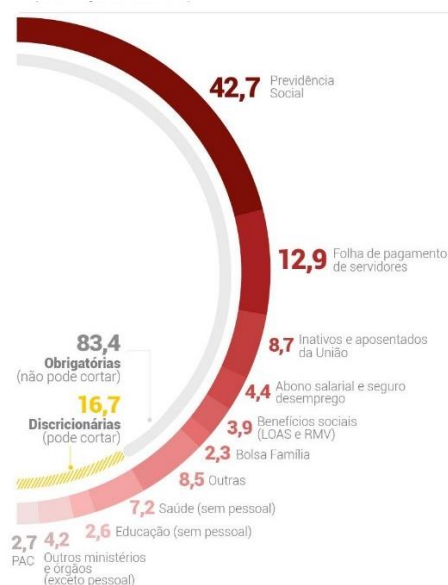
A partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Banco Central do Brasil, o déficit no exercício de 2014 ficou na ordem de R\$ 17,24 bilhões, passando para R\$ 114,98 bilhões no exercício seguinte, chegando a 154,255 bilhões em 2016. Já a dívida pública bruta do Governo Geral, que em 2014 era de 56,3% do PIB, passou a 66,5% em 2015, chegando a 70,5% do PIB em 2016, valores acima da média de outros países emergentes (ENAP, 2020). Verifica-se, também, que a dívida manteve sua trajetória de crescimento nos exercícios seguintes chegando aos montantes de 74% do PIB em 2017, 76,7% em 2018 e 77% em 2019. Esses valores, de acordo com o Governo Federal à época, seriam muito superiores, caso a emenda à constituição não tivesse sido aprovada (ENAP, 2020).

O NRF, norma aplicável apenas à União, implica, segundo Amaral (2016), o congelamento das despesas primárias com base nos valores de 2016, pelo prazo de vinte anos. Isso decorre, uma vez que esses valores somente poderão ser reajustados até os percentuais referentes à inflação do ano anterior, aferida pelo IPCA, divulgado IBGE.

Além disso, tal norma alcança apenas os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (DIAS, 2017) e prevê a possibilidade de alteração em seu texto, exigindo apenas que seja a partir do décimo exercício da sua vigência, conforme expresso em seu Art. 108 (BRASIL, 2016).

Apesar da necessidade de medidas para controle da dívida pública no Brasil, como é o caso do NRF, deverão ser implementadas mudanças na legislação brasileira de forma que tal regra seja mais eficaz, como a desindexação do orçamento brasileiro e a melhoria do gasto público. Essas medidas são fundamentais para que a nova regra fiscal atinja seus objetivos sem que impeça o avanço das políticas públicas necessárias ao atendimento dos anseios da população. Atualmente, a parcela de gastos obrigatórios (não discricionários) no orçamento federal é significativa, limitando dessa forma a capacidade de atuação dos governos de reduzir despesas (ENAP, 2020).

Gráfico 1 – Distribuição de gastos em 2017: em porcentagem sem os juros da dívida



Fonte: Reprodução de Alvarenga e Laporta (2016) a partir dos dados do Ministério do Planejamento/Orcamento de 2017.

Como “parte expressiva dos gastos no âmbito do Poder Executivo são constitucionais e obrigatórios”, ressalta-se que “estes gastos exercerão uma forte pressão em relação aos gastos discricionários, uma vez que tenderão a crescer acima da inflação” (IPEA, 2016a, p. 7). De acordo com Matias-Pereira (2017), o NRF é apenas o ponto de partida para a reorganização econômica do estado brasileiro, sendo uma medida de austeridade suave, comparada a outras possíveis. Mesmo assim, apresenta uma oportunidade de mudança na forma de governança, permitindo, por meio da meritocracia e de uma adoção de postura ética dos gestores, o aumento da produtividade do setor público.

Além disso, a EC em tela desconsidera questões relacionadas com o desperdício e com a ineficiência do Estado. Mostra também que as decisões políticas costumam considerar apenas a diminuição das despesas, atingindo em maior parte as áreas sociais e aqueles que são mais necessitados (IPEA, 2016b). Em nota técnica publicada pelo IPEA (2016b), afirma-se ser possível aprimorar o desempenho da Administração Pública no Brasil, mas que seria necessário haver decisão política para implementar medidas que promovessem o uso eficiente dos recursos em toda a federação.

Valle (2017) apresenta, por sua vez, como alternativa possível o financiamento da expansão das atividades a partir da racionalização do dispêndio associado ao incremento da qualidade do gasto público e não mais pelo aumento nominal das despesas primárias. O modelo imposto pelo NRF já é adotado em diversos países, nos quais produziu bons resultados. Na

União Europeia, por exemplo, os membros são obrigados a limitar a dívida e o déficit em 60% e 3%, respectivamente, em relação ao PIB (MATIAS-PEREIRA, 2017).

Ainda segundo Matias-Pereira (2017), a Bélgica, ao ingressar na União Europeia, estipulou um teto para os gastos públicos limitado à inflação entre 1993 e 1998, o que fez com que a dívida recuasse 20% em relação ao PIB, caindo de 138% para 118%. Em 2007, essa relação já era de 87%. Semelhantemente, a Holanda, após instituir um teto de gastos, reduziu a relação dívida *versus* PIB de 75% em 1994 para 49% em 2003.

2.3.2 NRF e impactos sobre gastos obrigatórios com educação

Apesar da promulgação da EC nº 95/2016, que instituiu o NRF, Mariano (2017) ressalta que não foram excluídos do teto os percentuais obrigatórios de gastos com a saúde e a educação. A Constituição, no *caput* do seu Art. 212, exige que os governos apliquem um percentual mínimo de sua receita em educação e saúde, sendo estabelecido para a União a aplicação em educação de 18% do arrecadado e, para Estados e Municípios, 25%. Mesmo assim, os mínimos relativos à União se sujeitam à inflação do ano anterior.

O *caput* do Art. 212, da CF (BRASIL, 1988), diz que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, a regra do financiamento da educação pública atrelada à arrecadação de impostos deve ser observada durante o exercício de 2017. Já, a partir de 2018, adota-se como sistemática do provisionamento dos recursos a desafetação tributária (IPEA, 2018b). Esse regramento está previsto no Art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2016):

Na vigência do novo regime fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do Art. 198 e do *caput* do Art. 212, da Constituição Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do Art. 107 [IPCA] deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2016).

Portanto, novo padrão é adotado em relação ao financiamento da educação, no que diz respeito à parte cabível à União, segundo o qual passa a ter como base de cálculo as despesas

do ano anterior corrigidas pela inflação. Destaca-se que isso anteriormente era atrelado ao ciclo econômico, com base na arrecadação de cada exercício (IPEA, 2018b). Sob a ótica do NRF, Amaral (2016, p. 659) observa que: “os valores financeiros associados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE), vinculados pelo artigo 212 da Constituição de 1988, estarão limitados à variação do IPCA – mesmo que o volume de arrecadação de impostos que ficam na União cresça acima da inflação [...]”.

O primeiro exercício financeiro com despesas limitadas pelo NRF foi o de 2017. Foi apurado um piso constitucional da educação em R\$49,0 bilhões, equivalente a 18% da receita líquida de impostos, conforme previsto na emenda constitucional. Tal valor será corrigido pelo IPCA e mantido para os dezenove exercícios subsequentes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018d). Ainda segundo o referido estudo técnico, entre 2014 e 2017, as despesas realizadas pelo Ministério da Educação sofreram quedas em valores reais, representando uma diminuição acumulada de 9,5% (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018d).

Segundo os referidos estudos, a EC nº 95/2016, no exercício de 2017, não interferiu na tendência de redução dos gastos do Ministério da Educação (MEC). Outro ponto que merece destaque é o fato de que o piso constitucional assegurado pela emenda constitucional representa algo em torno de 50% das despesas do MEC para o exercício de 2017, o que vem sendo observado há algum período, sendo assim meramente referencial.

2.3.3 Educação superior no Brasil: análise do panorama das despesas

Ao analisar a realização de despesas pelas instituições de ensino superior, nota-se que são utilizados, na maioria das vezes, três Grupos de Natureza de Despesa (GND): pessoal e encargos (GND 1), outras despesas correntes (GND 3) e investimentos (GND 4) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018d). Segundo estudo da Câmara dos Deputados (2018d), as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) apresentam um crescimento contínuo das despesas de pessoal entre 2005 e 2017 em 103%. Enquanto isso, verifica-se que as outras despesas correntes (GND 3) possuem um crescimento menos acentuado ao longo do tempo e, a partir de 2013, um declínio de 14%. Já as despesas com investimento possuem uma curva de crescimento também menos acentuada com um declínio a partir de 2011 de 71%.

Ao avaliarem as despesas classificadas por GNP, verifica-se que no MEC as despesas de pessoal e encargos sociais (GND 1), de natureza obrigatória, são as preponderantes e as que sofreram um acréscimo de 17,5% no período de 2014 a 2017. Com relação às outras despesas correntes (GND 3), a parcela obrigatória apresentou um quadro de estabilidade, sendo que a

parcela discricionária, bem como as de investimentos (GND 4), que são praticamente somente discricionárias, sofreram redução durante o período em análise, com perdas que representam 33,5% e 57%, respectivamente.

Diante do exposto, verifica-se uma tendência de expansão das despesas de pessoal, que são despesas obrigatórias, que vão comprimindo as despesas de custeio e investimento. No exercício de 2017, quando entra em vigor o novo regime fiscal, as despesas do GND 1 representam 80,8% do orçamento das IFES, restando apenas 2,4% para despesas com investimento (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018d).

2.3.4 Educação superior no contexto brasileiro e uma comparação com outros países

A educação superior é indispensável para o desenvolvimento de um país, representando um investimento em capital humano. É preciso destacar que esse investimento, comumente, se reverte em benefícios para a nação com crescimento econômico e bem-estar social, devendo, portanto, haver incentivos para seu desenvolvimento (IPEA, 2012). De acordo com o texto constitucional, o Brasil oferece ensino público gratuito em estabelecimentos oficiais em todos os níveis de ensino. Além disso, o país assegura educação básica e obrigatória gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, garantindo ainda o direito àqueles que não a cursaram na idade apropriada (BRASIL, 1988). Diante do exposto, questiona-se se esses investimentos têm contribuído de fato para o desenvolvimento do país, visto que o gasto é alto diante dos resultados alcançados.

No território nacional, o ensino superior foi instituído e permaneceu sendo prestado pelo setor público durante muito tempo. Mesmo assim, houve um crescimento considerável do setor privado na prestação desse serviço, representando atualmente a maior parcela de matrículas. Todavia, é preciso salientar que, na média, o setor privado no eixo educacional ainda não possui a mesma qualidade do ensino ofertado pela rede pública. Em comparação com outros países, verifica-se que a grande maioria oferta o ensino superior público diretamente, em maior ou menor grau. Ao analisar as nações mais bem sucedidas, depreende-se que nelas as universidades particulares dominam o mercado no montante de matrículas, como no caso do Reino Unido, Coreia do Sul e Japão, ou em qualidade de ensino, como é o caso dos Estados Unidos (IPEA, 2012).

Outro aspecto que deve ser considerado é a efetividade das políticas públicas. O olhar exclusivo sobre o volume de recursos gastos para avaliação de uma política pública não é um

bom parâmetro. Assim, deve-se avaliar a abrangência do atendimento da rede pública de ensino, bem como sua qualidade.

Em estudo recente intitulado “Aspectos Fiscais da Educação no Brasil”, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (2018), constata-se que o gasto público com educação no país é alto quando comparado a outras nações. Segundo dados contidos no referido documento, com base em 2014, o gasto do Brasil em educação é de cerca de 6% do PIB, sendo que a média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de 5,5% e de outros países como Argentina (5,3%), Colômbia (4,7%), Chile (4,8%), México (5,3%) e Estados Unidos (5,4%).

Segundo o Estudo Técnico nº 20/2018, da Câmara dos Deputados (2018d), para avaliar o valor aplicado diretamente na formação do estudante, um bom indicativo é o índice de aplicação por aluno ao ano. O estudo afirma que a despesa pública com educação em relação ao PIB é elevada, mas que o gasto por aluno é muito inferior se comparado aos Estados Unidos ou mesmo com outros países latino-americanos ou da média da OCDE.

Conforme dados apresentados pela OCDE, em 2017, no caso da educação superior, Estados Unidos e OCDE possuem aplicações por aluno superior ao Brasil em 38% e 151%, respectivamente. Enquanto isso, em comparação aos países latino-americanos, estes últimos possuem aplicações inferiores ao Brasil entre 23% (México) e 56% (Argentina).

Outro índice de avaliação utilizado pela OCDE são as aplicações por aluno como proporção do PIB per capita, que busca quantificar, em função do nível de renda de cada país, seu esforço educacional. Ao analisar os dados relativos à educação superior, verifica-se uma grande disparidade entre Estados Unidos e países integrantes da OCDE, que aplicam em média 54% e 41% do PIB per capita por aluno, respectivamente, enquanto o Brasil aplica 85%, um dos maiores índices do mundo.

Um ponto que deve ser ressaltado, no entanto, é que, no caso do Brasil, os gastos com extensão e pesquisa estão contidos dentro dos dispêndios com ensino superior, gerando distorções quando comparado a outros países. Assim, a OCDE considera todas as despesas realizadas pelas universidades, integrando nesse rol os hospitais universitários, bem como as despesas previdenciárias. Diante disso, Amaral (2018) propõe que seja adotada metodologia diferente, com vistas a especificar o custo do aluno, indicador que poderia ser mais bem utilizado em comparações com outros países.

Merece destaque o fato de que o nível de escolaridade da população vem aumentando vertiginosamente desde os anos 1970. Mesmo assim, tal incremento não é acompanhado por uma melhora na relação PIB por trabalhador, indicador utilizado para medir a produtividade

(OLIVEIRA, 2019). Diante disso, constata-se que o incremento do tempo de escolaridade da população não tem contribuído para o avanço da riqueza nacional.

Comparado a outros países, com 20% de graduados e apenas 1% de alunos com mestrado concluído, o Brasil é um dos países com menor proporção da população que possui ao menos o ensino superior, totalizando 21%. Além disso, o país possui 29,8% de jovens que não estudam ou trabalham, sendo o maior percentual comparado a outros países latino-americanos com dados disponíveis (INEP, 2020).

2.4 CRÍTICAS AO NOVO REGIME FISCAL

Apesar da necessidade de instituir uma regra fiscal como o NRF para controle do endividamento público, como visto acima, essa EC vem sofrendo diversas críticas, em especial daqueles que consideram que dela decorrerão grandes consequências negativas, em especial às áreas da saúde e da educação. Em uma crítica ao modelo proposto por meio da instituição do NRF, Dias (2017) observa que as despesas primárias da União passaram a ser corrigidas de acordo com o citado índice de inflação, possibilitando apenas o seu aumento nominal e desconsiderando os diversos fatores que determinam a aplicação de mais recursos nas áreas sociais. Como consequência, tem-se a diminuição dos valores destinados às políticas públicas ao longo do tempo. Além disso, a norma não impõe limites às despesas financeiras, as quais não interferem no resultado primário e que podem ser destinadas para o pagamento de juros e amortização da dívida pública.

Tendo em vista que os limites são individualizados, Amaral (2016) afirma que, caso haja margem em um determinado Poder, esse valor não poderá ser transferido para outro Poder. Por exemplo, caso haja superávit ou no Judiciário ou no Legislativo, esse recurso não poderá ser transferido para o Poder Executivo com a finalidade de ser aplicado na saúde ou na educação. Dessa forma, ocorrerá uma redução do orçamento total da União.

Nesse sentido, considerando o MEC, órgão integrante da estrutura do Poder Executivo, Amaral (2016) afirma que a única forma de aumentar as despesas primárias desse órgão além do reajustado pelo IPCA seria reduzindo as despesas primárias de outros setores do mesmo Poder. Mesmo assim, considerando a disputa entre interesses políticos e interesses sociais, certamente serão priorizados aqueles que favorecem a expansão da economia, com a elevação do PIB e com a geração de novos empregos. Nesse cenário, ações voltadas para a educação e para a saúde dificilmente venceriam tal embate e, assim, o MEC dificilmente terá um orçamento maior do que o previsto.

Acrescenta-se, ainda, que o fato de a EC nº 95/2016 “limitar a elevação do orçamento do Poder Executivo e, conseqüentemente o do MEC, considerando que este não conseguirá variações maiores que a do IPCA do ano anterior”, impossibilita que “novos recursos sejam incorporados às despesas primárias associadas à educação, pois o acréscimo desses recursos financeiros poderia causar uma extrapolação da barreira imposta pelo IPCA” (AMARAL, 2016, p. 661). Pinto e Ximenes (2018, p. 983) mencionam que se trata de uma “norma impeditiva da progressividade de custeio para os pisos orçamentários da saúde e da educação na medida em que quebra a sua relação de proporcionalidade com o comportamento da receita estatal”. Nesse sentido, a EC nº 95/2016 afasta a relação de proporcionalidade existente na Constituição entre arrecadação e destinação obrigatória a esses direitos sociais, possibilitando apenas o mínimo previsto constitucionalmente para o seu financiamento.

Além disso, os valores financeiros associados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e vinculados pelo Art. 212, da Constituição Federal, estão limitados à variação do IPCA. Assim, ainda que o volume de arrecadação de impostos que pertencem à União cresça acima da inflação, esse recurso financeiro arrecadado acima da inflação referente ao ano anterior, o IPCA, ou será destinado ao pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas, já que o pagamento de despesas primárias não pode ser elevado acima do IPCA, ou ficará retido nos cofres públicos sem atender às necessidades da população (AMARAL, 2016).

Devido ao estabelecimento dos limites individualizados, Pinto e Ximenes (2018) apresentam que qualquer aumento orçamentário real em educação ou saúde, sem garantia de proporcionalidade com o comportamento da arrecadação, demandaria a diminuição de recursos discricionários em outros setores do Poder Executivo, favorecendo a concorrência entre diversas áreas de políticas públicas. Em contrapartida, os gastos com pessoal ativo e inativo tendem a crescer vegetativamente e a reduzir a margem fiscal para contração de novas despesas discricionárias, incluindo aquelas relativas à saúde e à educação.

Pinto e Ximenes (2018, p. 994) argumentam, ainda, que a tendência é de que, ao longo do tempo, “a falta de crescimento real de tais pisos de custeio implique percentuais de aplicação anuais, proporcionalmente, muito inferiores aos definidos no texto da CF/88”. Com efeito, o congelamento do valor real da despesa primária global da União e da obrigação de gasto mínimo em saúde e educação, devido à imposição do teto, receberão destaque à medida que a arrecadação aumentar, em virtude de um possível crescimento da atividade econômica do país, durante a vigência da norma.

Oliveira e Silva (2018) explanam, também, que o NRF busca a minimização do Estado com relação ao financiamento da educação e da seguridade social. Enquanto não impõe limites

para as despesas financeiras, os cortes orçamentários recaem sobre os investimentos e sobre o custeio do Estado. O fato de o teto ter sido fixado uma única vez vinculará, pelos próximos vinte anos, segundo Mariano (2017), todos os fenômenos administrativos, impedindo os investimentos necessários à manutenção e à expansão dos serviços públicos; à incorporação de inovações tecnológicas; aos aumentos de remuneração; à contratação de pessoal; e à reestruturação de carreiras, dentre outros. Essas ações seriam necessárias devido ao crescimento demográfico e também devido aos objetivos e aos fundamentos constitucionais, os quais direcionam um projeto constituinte de um Estado de Bem-Estar Social.

Sobre o tema, Mariano (2017, p. 262) faz a seguinte crítica:

Além da suspensão do projeto constituinte de 1988, o novo regime fiscal revela uma clara opção por uma antidemocracia econômica, inviabilizando a expansão e até mesmo a própria manutenção de políticas públicas para reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública.

Mariano (2017) articula, ainda, que o NRF suspende o projeto constituinte de 1988 e retira dos próximos governantes a autonomia que possuem sobre o orçamento. Para que essa situação seja revertida, seria necessária a aprovação de nova proposta de EC em sentido contrário. Além de limitar a ação dos governantes, o NRF retira do cidadão brasileiro o direito de escolher o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico.

Neto e Rosado (2018) observam, por sua vez, que a EC nº 95/2016 impossibilita a proteção aos direitos sociais, contrariando o texto constitucional, o qual estabelece a opção por um Estado Social, prevalecendo em diversos dispositivos constitucionais a ideia de justiça social. A redução progressiva dos recursos destinados à efetivação dos direitos à saúde e à educação significa um ataque aos princípios do Estado Social, o qual protege a ação estatal e garante ao menos um mínimo de continuidade do que já fora alcançado no ordenamento jurídico. Dessa forma, tem-se o esvaziamento de tais direitos e a retirada da força normativa dos dispositivos norteadores da ação estatal (NETO; ROSADO, 2018).

Oliveira e Silva (2018) afirmam que a vinculação de recursos financeiros prevista na CF de 1988 para a educação objetiva superar os déficits da área e garantir tal direito constitucional, possibilitando a sua oferta, a sua manutenção e o desenvolvimento em prol de um ensino de qualidade para todos. O IPEA (2018a) observa que a EC nº 95/2016 institui um regime de austeridade fiscal, visto que o teto se aplica apenas às despesas com políticas públicas, colocando em risco a garantia de direitos fundamentais e limitando a possibilidade de a

sociedade se apropriar de futuros ganhos de arrecadação. Isso aumenta o conflito em relação à priorização de diferentes políticas sociais.

Um ponto que merece atenção nessa discussão é com relação às restrições impostas pelo NRF para utilização de recursos próprios. Os recursos próprios arrecadados pelas universidades acabam não sendo revertidos em sua integralidade para seus orçamentos, ou, quando revertidos, acabam por reduzir os recursos livres que o Tesouro destina a elas. Dessa forma, as IFES sofreram redução de 50,7% na arrecadação de recursos na fonte 250 (recursos não financeiros diretamente arrecadados) no período de 2013-2017 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018d).

Tendo em vista que a arrecadação não garante às IFES um incremento nos seus orçamentos, uma vez que acabam sendo compensadas com a redução de recursos livres do Tesouro, ou mesmo de recursos da fonte de manutenção e desenvolvimento do ensino. Isso ocorre, uma vez que se tem em vista a regra estipulada pela EC nº 95/2016, que limita a expansão da despesa. O que resulta no fato de que essas entidades não possuem incentivos para a melhoria de sua arrecadação.

De acordo com o Art. 107, § 5º do novo texto do ADCT, fica vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado da despesa primária sujeita aos limites de gasto. Diante disso, mesmo havendo excesso de arrecadação de recursos na fonte 250, esses não poderão servir de fonte de abertura de créditos adicionais. Com isso, qualquer acréscimo de receita será utilizado para melhoria do resultado primário.

Por conseguinte, as IFES são desestimuladas a buscar incremento das receitas próprias, uma vez que o teto de gastos não traz nenhum benefício para a ampliação da arrecadação dessas fontes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018d). Alvarenga e Laporta (2016), à época da votação da EC, apresentaram os principais argumentos contrários que surgiram nas discussões naquele momento, além daqueles favoráveis expostos acima. Segundo os autores, havia um falso diagnóstico do problema fiscal, uma vez que o problema real, segundo alguns economistas, residia na queda da arrecadação e do aumento do gasto com a dívida.

Outra crítica apresentada por Alvarenga e Laporta (2016) é que a aprovação da PEC causaria o estrangulamento de gastos com saúde e educação, uma vez que as despesas obrigatórias tenderiam a subir. Além disso, a regra desconsiderava mudanças demográficas e crescimento do PIB, além de ser inflexível e de longa duração. Eles, ainda, questionaram se a aprovação da PEC traria dificuldades de implementação de gastos com investimentos públicos, o que poderia prolongar a crise econômica. E observaram que a regra estabelecida no Brasil, com indexação na inflação, não é aplicada em nenhum outro país.

Neste capítulo, foram apresentados os principais tópicos teóricos e argumentos que embasam a discussão do tema central desta dissertação. No próximo capítulo, é apresentada a metodologia de pesquisa proposta e desenvolvida neste estudo. Com isso, nos capítulos subsequentes, dá-se o desenvolvimento dos objetivos específicos lançados neste estudo que preveem a análise das consequências da NRF no âmbito da Educação Superior a partir do estudo de caso da UnB.

3 METODOLOGIA

Marconi e Lakatos (2003) explicam que a escolha de uma metodologia está associada ao problema estudado e ao objetivo da pesquisa. Para Gil (2008, p. 26), a pesquisa pode ser compreendida como um “processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico”. Por isso, o referido autor sustenta que o objetivo principal da pesquisa é “descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”. Em sentido próximo, Marconi e Lakatos (2003, p. 155) entendem que a pesquisa é “um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir realidades/verdades parciais”.

Partindo dessas definições, pretende-se neste capítulo especificar o método e a técnica selecionados para a realização do presente trabalho científico. É o que fará nos próximos tópicos e subtópicos, apontando e justificando os elementos que foram selecionados para compor a metodologia desta pesquisa.

3.1. TIPO DE PESQUISA

Creswell (2010, p. 26) caracteriza uma pesquisa de abordagem quantitativa como aquela que se apresenta como “um meio para testar teorias objetivas, examinando a relação entre as variáveis. Tais variáveis, por sua vez, podem ser medidas tipicamente por instrumentos, para que os dados numéricos possam ser analisados por procedimentos estatísticos”. Nesse sentido, adotou-se tal abordagem para esta pesquisa quantitativa, de forma que dados obtidos pudessem ser analisados objetivamente por meio de procedimentos estatísticos.

Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 108),

os processos estatísticos permitem obter, de conjuntos complexos, representações simples e constatar se essas verificações simplificadas têm relações entre si. Assim, o método estatístico significa redução de fenômenos sociológicos, políticos, econômicos etc. a termos quantitativos e a manipulação estatística, que permite comprovar as relações dos fenômenos entre si, e obter generalizações sobre sua natureza, ocorrência ou significado.

Guedes *et al.* (s.d, p.1) afirmam que “a estatística é a ciência que apresenta processos próprios para coletar, apresentar e interpretar adequadamente conjuntos de dados, sejam eles numéricos ou não” e que tem por objetivo apresentar informações sobre os dados em análise para que se tenha maior compreensão dos fatos que eles representam. Além disso, as autoras

apresentam os conceitos das três áreas nas quais a estatística se subdivide: descritiva, probabilística e inferencial. Neste trabalho, utiliza-se a estatística descritiva, a qual se propõe a descrever os dados.

Sobre o lócus, cabe relatar que esta pesquisa é desenvolvida no âmbito da UnB e que, para a coleta de dados, utiliza-se os seguintes instrumentos: (a) pesquisa bibliográfica, realizada por meio da busca por periódicos que abordassem o assunto; (b) pesquisa documental, efetuada por meio dos relatórios de gestão que a instituição disponibiliza em seu sítio; e (c) levantamento de dados do Siafi, disponibilizado por meio do sistema do Tesouro Gerencial, o qual busca dados relativos à execução orçamentária e financeira daquele sistema. Esses três são os tipos de pesquisa acolhidos neste trabalho científico.

3.2. CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

A UnB foi a instituição selecionada para a realização da pesquisa, porque, por se tratar de uma instituição pública de ensino superior, foi afetada pelo NRF. Conforme o *Relatório de Gestão - 2018* (UNB, 2019) produzido pela própria instituição, a Universidade foi instituída pela Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961, a qual também estabelece as suas normas de funcionamento. É regida por um Estatuto e, subsidiariamente, pelo Regimento Geral, bem como por outras normas complementares.

Sua gestão respeita os princípios de gestão democrática, de descentralização e racionalidade organizacional. A instituição, como um todo, se baseia na autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. A comunidade universitária é constituída por docentes, por discentes e por servidores técnico-administrativos, que se unem em prol da concretização das finalidades essenciais da instituição. As finalidades essenciais da organização são as seguintes: o ensino, a pesquisa e a extensão. Busca-se, com isso, o alcance da missão e da visão, os quais são pautados nos valores da Universidade (UNB, 2019, p. 10).

A missão da UnB constitui-se como:

Ser uma universidade inovadora e inclusiva, comprometida com as finalidades essenciais de ensino, pesquisa e extensão, integradas para a formação de cidadãos e cidadãos éticos e qualificados para o exercício profissional e empenhados na busca de soluções democráticas para questões nacionais e internacionais, por meio de atuação de excelência.

Por visão, o relatório de gestão, publicado em 2018, expõe que a UnB almeja “ser referência nacional em ensino, pesquisa e extensão, com inserção local, regional e internacional,

inovadora, inclusiva, transparente e democrática, com gestão eficaz e qualidade de vida” (UNB 2019, p.11). E, por valores, a instituição prevê:

Dignidade, igualdade e liberdade de todas as pessoas humanas; ciência, como forma de conhecimento confiável ao lado de outras formas de saberes; diálogo em termos de igualdade com essas outras formas de saberes; tolerância e a compreensão para com as mais diversas formas de manifestação de pensamento e de crença; democracia como forma de organização política da sociedade em geral, e da Universidade, em particular (UNB, 2019, p. 11).

Quanto à estrutura, cabe observar que a Universidade é formada pela Reitoria, órgão executivo da Administração Superior. A Reitoria, prestam auxílio o Gabinete da Reitora, a Prefeitura da UnB, a Secretaria de Infraestrutura, a Procuradoria Jurídica, a Auditoria, a Ouvidoria e oito Decanatos, os quais possuem Câmaras para tratar de assuntos de suas respectivas áreas de atuação. Os Conselhos Superiores, órgãos deliberativos, normativos e consultivos – com exceção do Conselho Comunitário, que é apenas consultivo -, também integram a Administração Superior. E, compondo o todo, estão a Vice-Reitoria; as Unidades Acadêmicas, constituídas pelos Institutos e pelas Faculdades; os Órgãos Complementares e os Centros. Essa é estrutura organizacional da instituição selecionada para este estudo.

3.3. INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Este trabalho faz uso das técnicas de pesquisa bibliográfica. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p.158), “a pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema”. Com efeito, busca-se construir um embasamento teórico consistente e averiguar o estado da arte acerca do NRF – o que foi feito conforme a apresentação do tema no capítulo anterior.

Marconi e Lakatos (2003) também apresentam outras formas de levantamento de dados que seriam fundamentais para a investigação preliminar de estudos exploratórios como este, quais sejam a análise documental e os contatos diretos. Por isso, conforme o protocolo apresentado pelas autoras, é realizada, no âmbito deste estudo, análise das fontes documentais primárias, como arquivos oficiais, registros em geral, dados estatísticos; e das fontes documentais secundárias, como imprensa em geral e obras literárias. Sobre contatos diretos, ou seja, pessoas que pudessem fornecer dados ou sugerir possíveis fontes de informações úteis, é efetuada pesquisa de dados extraídos do Siafi por servidores de outros órgãos.

Os dados levantados são relativos à execução orçamentária da UnB e, para esta pesquisa, optou-se pelo recorte temporal de 2008 a 2019. A opção pelo referido recorte temporal se dá pelo fato de o Tesouro Gerencial permitir levantar dados relativos à execução orçamentária e financeira somente a partir de 2008, ano que coincidiu com a adesão da UnB ao Reuni. Além disso, optou-se por analisar os dados por grupo de natureza de despesa, uma vez que esse tipo de classificação permite a comparação dos dados ao longo de vários exercícios. De forma geral, esse tipo de classificação acolhe dados consolidados que não estão sujeitos a mudanças relativas a diferentes PPAs.

3.4. PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Marconi e Lakatos (2003) explicam que dados obtidos a partir de documentos, da literatura existente sobre o assunto, ou de outras fontes, são denominados dados secundários. O sítio da Secretaria do Tesouro Nacional define o SIAFI como:

um sistema informatizado que processa e controla, por meio de terminais instalados em todo o território nacional, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos da Administração Pública Direta federal, das autarquias, fundações e empresas públicas federais e das sociedades de economia mista que estiverem contempladas no Orçamento Fiscal e/ou no Orçamento da Seguridade Social da União (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Trata-se do “principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020). Compreendendo a relevância desse instrumento, esta pesquisa o utiliza para a coleta dos dados secundários, os quais são coletados tanto do sistema SIAFI e de outros documentos oficiais, para a consecução e alcance dos objetivos aqui propostos.

3.5 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

Para realização da análise das informações, optou-se pelo emprego da estatística descritiva, a qual tem por objetivo a sintetização de uma série de valores de mesma natureza a fim de possibilitar uma visão global da variação desses valores. Com isso, os dados podem ser organizados e descritos de três maneiras: tabelas, gráficos e medidas descritivas (GUEDES *et al.*, s.d). Barbetta (2002) observa que a estatística descritiva remete ao tratamento dos dados,

com o objetivo de organizar, resumir e apresentá-los para que possam ser interpretados à luz dos objetivos da pesquisa.

No mesmo sentido, Reis (2008, p. 15) conceitua a estatística descritiva como a coleta, “apresentação, análise e interpretação de dados numéricos através da criação de instrumentos adequados: quadros, gráficos e indicadores numéricos”. Dentre as formas de se organizar e descrever os dados, a tabela pode ser definida como um quadro que resume um conjunto de observações, enquanto os gráficos representam as diferentes formas de apresentação dos dados, favorecendo uma impressão mais rápida do fenômeno estudado (GUEDES *et al.*, s.d).

Marconi e Lakatos (2003, p. 169) sustentam, por sua vez, que as tabelas auxiliam “na apresentação dos dados, uma vez que facilitam, ao leitor, a compreensão e interpretação rápida da massa de dados”. Todavia, as autoras também dizem que a principal função das tabelas é “ajudar o investigador na distinção de diferenças, semelhanças e relações, por meio da clareza e destaque que a distribuição lógica e a apresentação gráfica oferecem às classificações”. E definem gráficos como “figuras que servem para a representação dos dados”, “podendo evidenciar aspectos visuais dos dados, de forma clara e de fácil compreensão”. Normalmente, são utilizados com o intuito de destacar relações significativas (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 170).

“Embora os gráficos forneçam menor grau de detalhes que as tabelas, estes apresentam um ganho na compreensão global dos dados”, sendo necessário, portanto, que os gráficos primem pela simplicidade, pela clareza e pela veracidade das informações (GUEDES *et al.*, XXX, p. 17). Já Bussab (2003) afirma ser necessário que os dados sejam trabalhados para serem transformados em informações, de forma que possam ser comparados com outros resultados ou, ainda, para que possa ser verificada a sua adequação a alguma teoria.

Compreendendo os conceitos de *gráfico* e de *tabela*, bem como sua relevância no tratamento dos dados coletados, este trabalho científico os utiliza. Para análise dos dados a serem coletados do Siafi, são acolhidos, portanto, como instrumento da estatística descritiva, tabelas e gráficos. Faz-se isso com o intuito de verificar os objetivos propostos por esta pesquisa e apresentá-los com maior clareza e objetividade a um número maior de leitores e especialistas.

4 ANÁLISE DOS DADOS

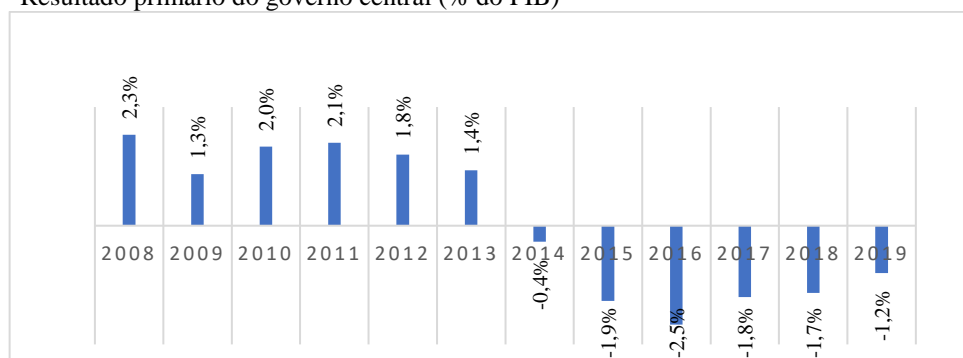
Neste capítulo, são apresentados os resultados, de forma a evidenciar os objetivos específicos, respeitando a ordem em que foram apresentados. Inicialmente, analisa-se a trajetória dos indicadores de finanças públicas da União. Em seguida, examina-se a evolução dos indicadores de finanças públicas da UnB. Então, parte-se para a investigação dos principais índices de gestão da UnB, instituídos pelo TCU. Ressalta-se, como dito no capítulo anterior, que os dados se referem ao período entre 2008 e 2019 e são analisados, aqui, sob a ótica da instituição do NRF.

4.1 EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NA UNIÃO

Já salientado em outros momentos, o NRF foi introduzido no arcabouço jurídico nacional por meio da EC nº 95/2016. Conhecida como *Teto de Gastos*, essa regra fiscal estabelece que para cada exercício as despesas primárias do Poder Executivo serão equivalentes às despesas primárias pagas no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida pela variação do IPCA. Está previsto que essa regra fiscal vigore por vinte anos.

Analisando inicialmente a série histórica do resultado primário do governo central, verifica-se que, desde 1999, há um padrão de superávit primário em torno de 2%. Na análise aqui efetuada, entre 2008 e 2019, percebe-se que, no primeiro ano analisado, houve um superávit de 2,3%. Como se observa no Gráfico 1 a seguir, esse cenário é interrompido em 2014, dando início a uma série de resultados negativos. Isso pode indicar o início de uma recessão, em que se destaca o resultado de 2016 em que o déficit primário alcançou 2,5% do PIB brasileiro.

Gráfico 2 - Resultado primário do governo central (% do PIB)



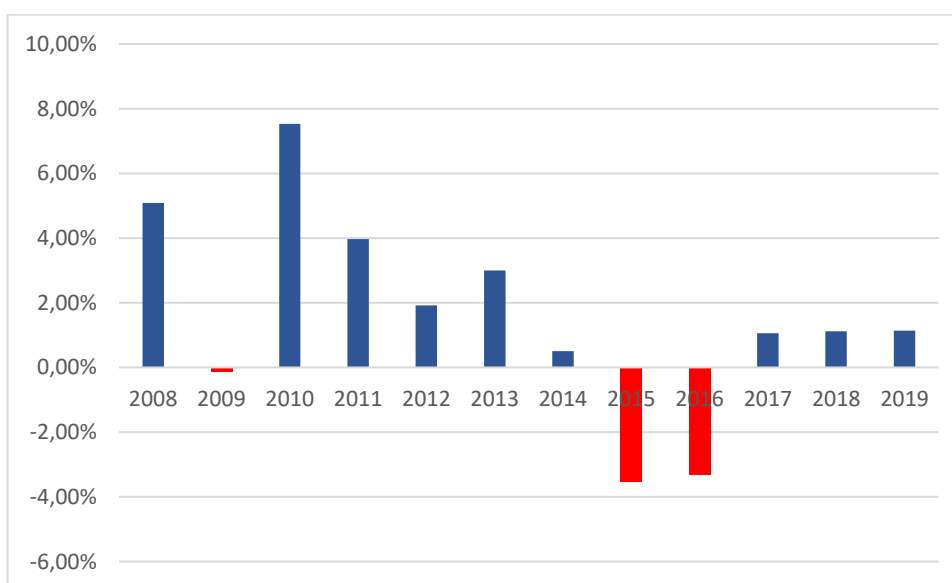
Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no Banco Central do Brasil (BCB) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

No cenário nacional, nota-se que, após um resultado preocupante em 2016, ano em que foi aprovada a EC nº 95, os resultados primários comparados ao PIB apresentaram melhoras, ainda que discretas. Isso pode indiciar que a contenção de gastos produzida pela EC trouxe algum efeito concreto. Em termos reais, o déficit de 2019 foi de R\$ 96,3 bilhões, representando uma melhora com relação aos dados de 2018, quando o déficit alcançou R\$126,3 bilhões. No ano de 2019, a meta de resultado primário do Governo Central era de déficit de R\$139 bilhões.

Um dado importante que se deve considerar é que as despesas obrigatórias consomem a totalidade das receitas líquidas desde o exercício de 2015. Em 2019, essa relação foi reduzida tendo em vista recursos que ingressaram decorrentes de cessão onerosa, mas que se referem a recursos extraordinários, que não resolvem os problemas fiscais do país. Assim, de acordo com a STN seria necessário reduzir as despesas obrigatórias em R\$283,7 bilhões (3,9% do PIB) ou elevar a receita líquida em R\$384,4 bilhões (5,3% do PIB) para retornar ao patamar de 2010. Isso aponta a necessidade de controle do crescimento das despesas, em especial as obrigatórias, devendo ser dada atenção aos gastos previdenciários e as despesas com pessoal.

Quando observada a evolução do PIB nacional, observa-se que, após a aprovação da nova regra fiscal pelo Congresso Nacional em meio a um cenário de recessão, já em 2017, o PIB começa a dar sinais de recuperação. Isso corrobora com a ideia de que a contenção do gasto, bem como o aceno ao mercado que uma regra fiscal dessa envergadura representa, auxiliaram no alcance dos resultados obtidos. Pode-se conferir isso no Gráfico 3 a seguir.

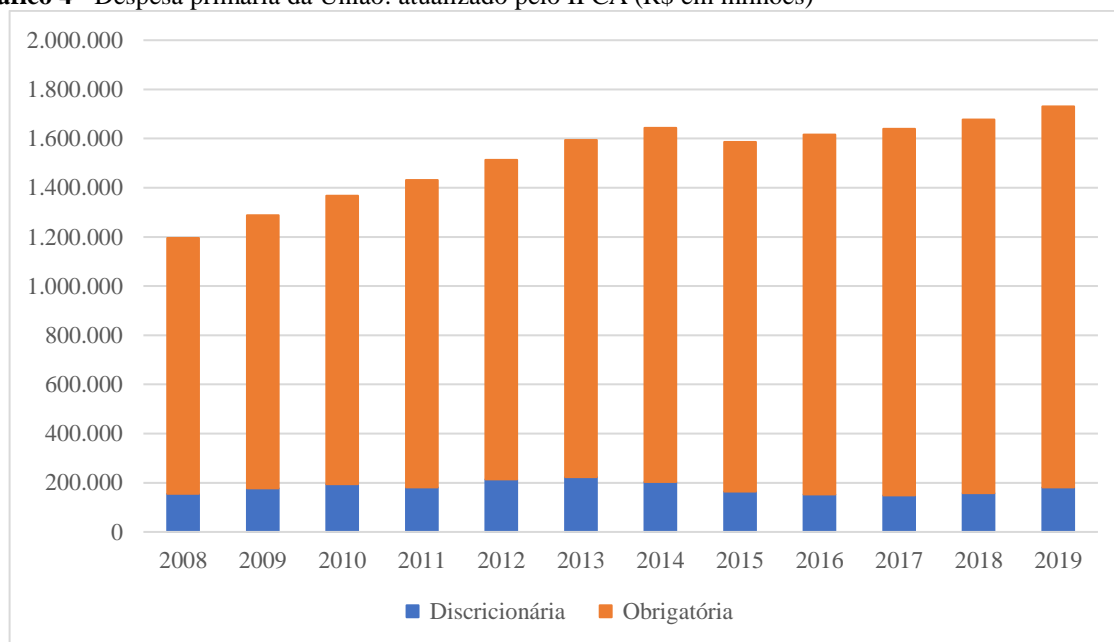
Gráfico 3 – Taxa de Crescimento do PIB: de 2008 a 2019



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BCB.

Ao analisar o crescimento da despesa primária da União, segregada entre despesas discricionárias e obrigatórias, percebe-se que o crescimento real destas últimas tem suprimido aquelas, de acordo com o Gráfico 4. Isso corrobora com a ideia de que é necessário estabelecer controles mais rígidos de contenção dos gastos obrigatórios, em conformidade com o que foi descrito acima.

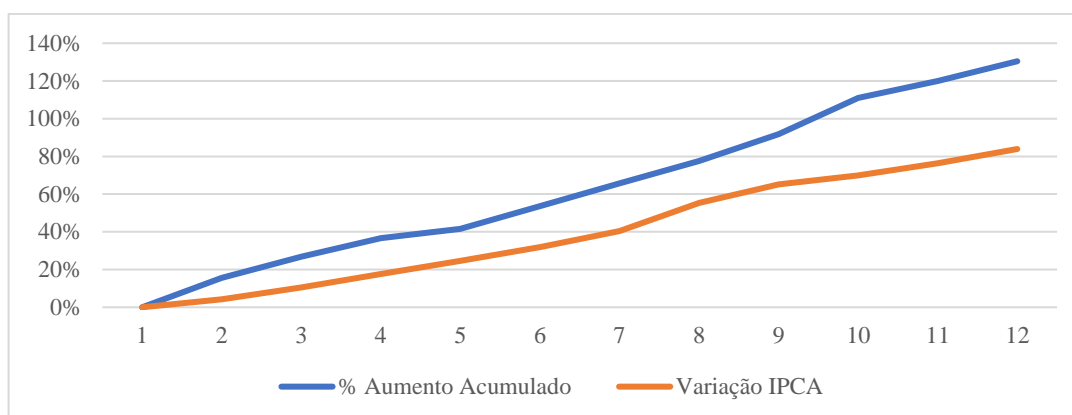
Gráfico 4 - Despesa primária da União: atualizado pelo IPCA (R\$ em milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi e do BCB.

Com a nova regra fiscal que impõe o teto de gastos, depreende-se que o crescimento da despesa obrigatória tende a suprimir as despesas discricionárias. Uma vez que os gastos obrigatórios crescem, historicamente, acima da inflação, caso não sejam contidas de alguma forma, farão com que não haja recursos suficientes para realização de despesas discricionárias, que são aquelas utilizadas de fato para execução das políticas do governo.

Um dos maiores gastos, juntamente com as despesas previdenciárias, são os dispêndios relativos à folha de pagamento dos servidores. Quando analisado o gráfico abaixo, observa-se que, enquanto o IPCA acumulou uma alta de 84% entre 2008 e 2019, a despesa de pessoal subiu 130%, resultando num crescimento real do gasto com pessoal 25% acima da inflação. Esse cenário de crescimento de despesas obrigatórias acima da inflação demonstra-se insustentável no longo prazo, reforçando a importância da adoção da nova regra fiscal aliada à necessidade de uma revisão das despesas obrigatórias do governo.

Gráfico 5 - Despesa de pessoal da União *versus* IPCA: de 2008 a 2019

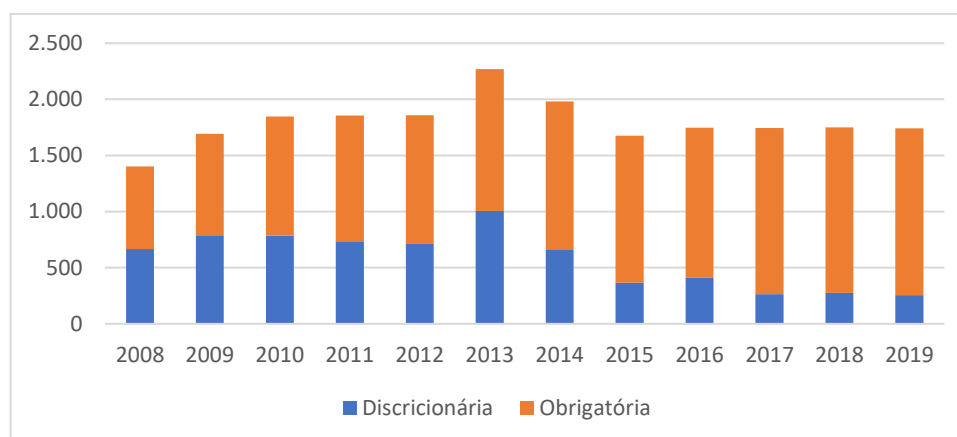
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi e do BCB.

Portanto, de acordo com os dados apresentados acima, verifica-se que a implementação do NRF trouxe, sim, uma melhora, ainda que tímida, nos primeiros anos de sua aplicação no âmbito da União. No entanto, analisando o crescimento histórico das despesas obrigatórias, em especial as despesas de pessoal, fica evidente a necessidade de uma revisão dos gastos dessa natureza, uma vez que, se nada for feito, corre-se o risco de um colapso das contas públicas.

4.2 EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NA UNB

Quando se analisa especificamente os gastos da UnB, verifica-se que os desafios impostos são semelhantes àqueles apresentados pelo governo central. Embora o exercício financeiro de 2017 tenha sido o primeiro cujas despesas foram limitadas pela nova regra fiscal, o piso constitucional para a educação nesse ano ainda foi equivalente a 18% da receita líquida de impostos, sendo aplicado o IPCA a partir de 2018, nos termos da EC nº 95/2016.

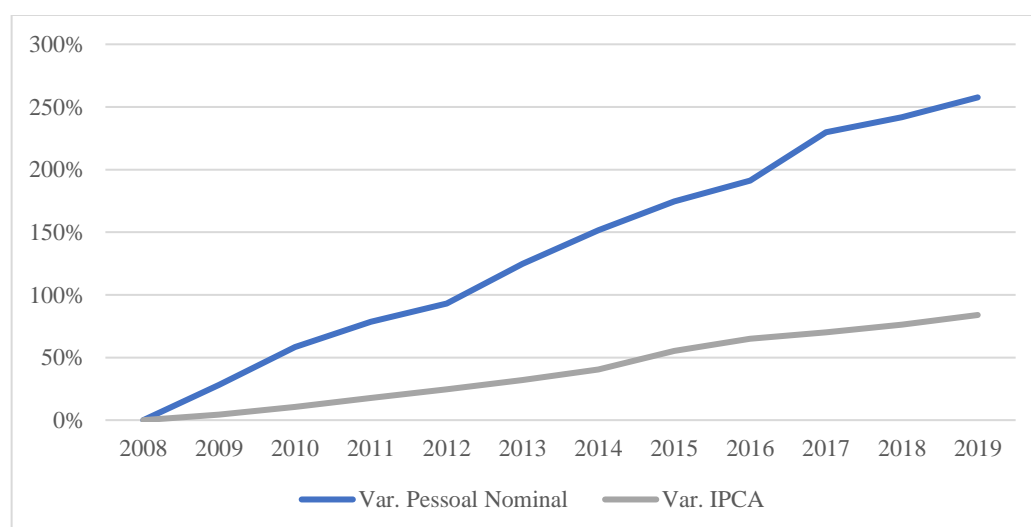
Compreendendo esse panorama, verifica-se que as despesas primárias da Universidade, no seu total, apresentaram um crescimento real de 2008 até atingir um pico em 2013. No entanto, a partir do exercício de 2014, as despesas primárias totais iniciaram um período de declínio. Então, houve uma estabilização a partir do exercício de 2016, ano de aprovação do NRF. Pode-se acompanhar isso no Gráfico 6.

Gráfico 6 - Despesa primária da UnB: atualizado pelo IPCA (R\$ milhões)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi e do BCB.

Ocorre que, ao comparar as despesas obrigatórias diante das discricionárias, percebe-se um achatamento destas em relação àquelas após a aprovação da EC nº 95/2016, assim como ocorre no cenário amplo da União, explicitado no tópico anterior. Em um cenário de despesas obrigatórias crescentes, as discricionárias apresentam forte queda a partir de 2014, diante da conjuntura caótica das finanças públicas nacionais, fazendo com que sejam suprimidas por aquelas.

O gasto com pessoal da UnB é o maior grupo de despesa obrigatória da universidade. Entre 2008 e 2019, esse grupo de despesa aumentou 258% em termos nominais, enquanto o IPCA aumentou 84%. Isso resulta em um crescimento real acumulado da despesa de pessoal de 94%, conforme demonstrado no Gráfico 7, a seguir.

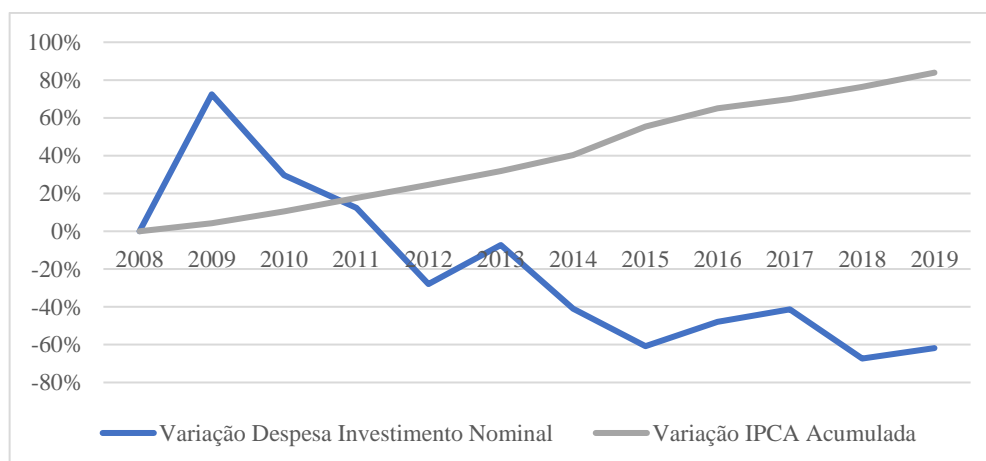
Gráfico 7 - Variação da % da despesa de pessoal comparada com o IPCA

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi e do BCB.

Portanto, assim como no caso da União, explicitado no tópico anterior, existe a necessidade de revisão das despesas obrigatórias da UnB, especialmente no que tange às despesas de pessoal. Com o advento do NRF, não há como suportar um crescimento de despesas dessa natureza, haja vista o espaço que a mesma ocupa em relação ao orçamento total da universidade, conforme se verifica mais adiante neste trabalho.

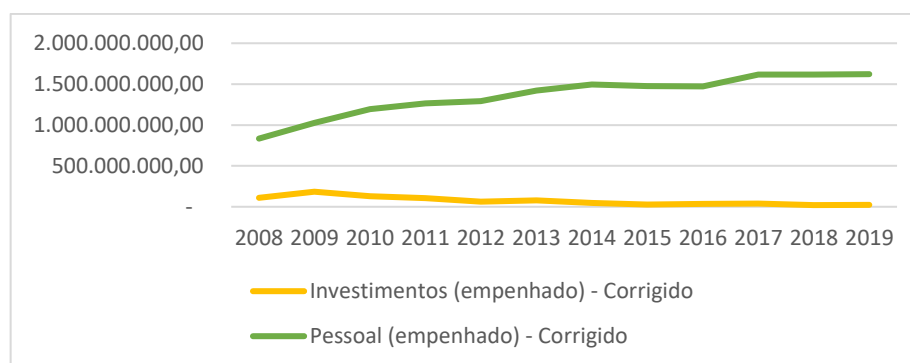
Diferentemente das despesas com pessoal, ao analisar os gastos com investimentos, composto praticamente de despesas discricionárias, comparado ao IPCA, verifica-se um comportamento oposto. Esse grupo de despesa sofreu uma queda em termos nominais de 62% entre 2008 e 2019. Considerando a inflação acumulada do período, de 84%, constata-se que houve uma redução real dos gastos com investimento de 79%, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 8 – Variação do % dos investimentos comparada com o IPCA



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi e do BCB.

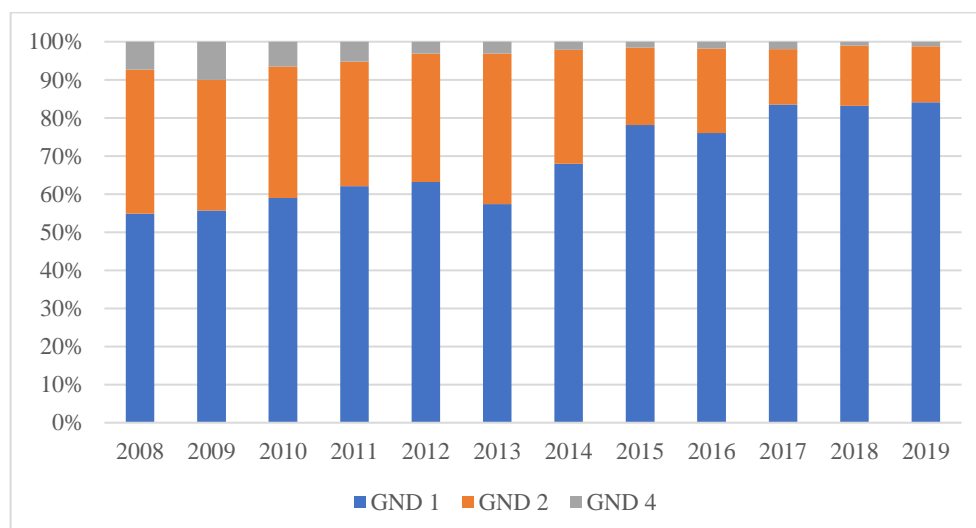
Observa-se, portanto, que a contenção de gastos por meio da EC, se não for aliada a uma redução das despesas obrigatórias, em especial aquelas relativas a pessoal e previdência, não trará solução para o problema. Pode-se afirmar isso, porque essas despesas – pessoal e previdência – representam o maior grupo de gastos da universidade. Caso não haja propostas de contenção real das despesas obrigatórias, em especial os gastos com pessoal, em breve o NRF se tornará inócuo. Pode-se prever isso analisando também o investimento e a despesa de pessoal no Gráfico 9.

Gráfico 9 - Investimentos versus Despesas de pessoal

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi e da UnB.

Ao comparar as despesas de investimento com as despesas de pessoal no Gráfico 9, compreende-se que o crescimento acentuado destas acaba inviabilizando aquelas. Isso acontece, uma vez que não há espaço para aumento real das despesas totais. E isso evidencia, por sua vez, a necessidade premente de revisão dos gastos obrigatórios da universidade e, em última análise, do setor público como um todo.

Analisando sob a perspectiva das despesas por GND, que apresentam as despesas segundo o objeto de gasto, no caso específico da UnB, predominam as despesas primárias com pessoal e encargos (GND 1), que englobam as despesas com ativos e inativos, predominantemente de natureza obrigatória. As demais despesas da universidade se dividem praticamente entre outras despesas correntes (GND 3), com algumas de natureza obrigatória e outras discricionárias, e as despesas de investimento (GND 4), quase integralmente de natureza discricionária.

Gráfico 10 - Despesa empenhada por GND: valores reais (IPCA)

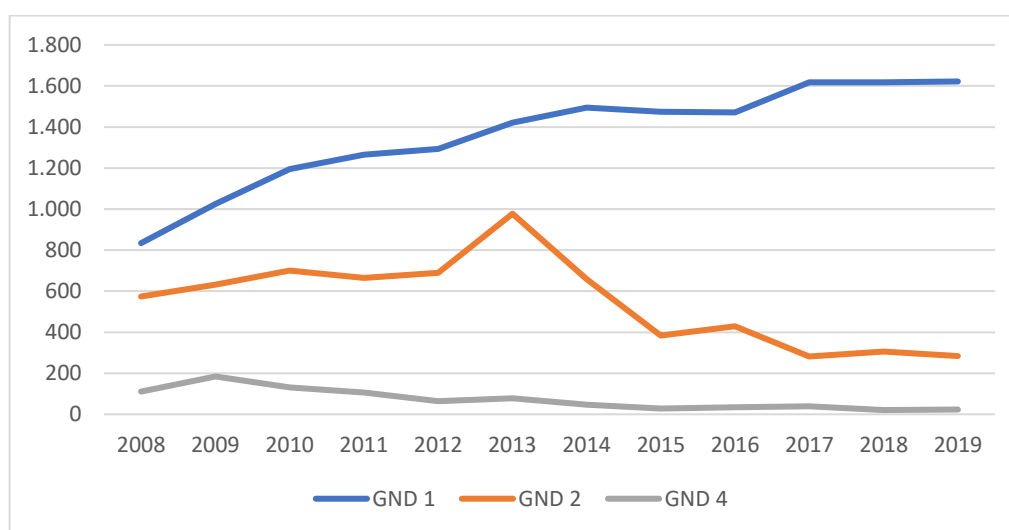
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi e da UnB.

De acordo com o gráfico acima, compreende-se que as despesas de pessoal e encargos (GND 1) têm suprimido as despesas de custeio (GND 3) e praticamente eliminam os gastos com investimento (GND 4). Esse cenário colabora com a ideia de que, caso nada seja feito para conter as despesas obrigatórias, estas passarão a ser a totalidade das despesas primárias da universidade.

Quando comparado em termos percentuais com relação ao total de gastos, em 2008, as despesas de pessoal representavam 55% das despesas totais para esses três grupos, saltando para 84% no exercício de 2019. Já as despesas de custeio e investimento, que no início da série estudada representavam 38% e 7%, respectivamente; em 2019, os percentuais passaram a ser de 15% e 1%, respectivamente.

Essas informações ficam ainda mais evidentes quando se verifica a evolução das despesas por GND com valores reais. Nota-se uma redução acentuada das despesas de custeio e investimento, suprimidas pelo aumento acelerado das despesas de pessoal da universidade.

Gráfico 11 - Despesa empenhada por GND: atualizado pelo IPCA (R\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi e da UnB.

Portanto, analisados os dados relativos à UnB, o que se percebe é que a realidade desta não se distingue daquela apresentada no tópico anterior que trata da União. A implementação do NRF é um marco importante para as finanças públicas do Brasil. No entanto, se não vier acompanhada de uma revisão séria das despesas obrigatórias, sobretudo das despesas de pessoal, o NRF corre o risco de se tornar uma regra fiscal inócua pelo seu descumprimento ou,

em última instância, pode se tornar objeto de alterações legislativas, de forma a permitir seu cumprimento, perdendo, no entanto, sua eficácia.

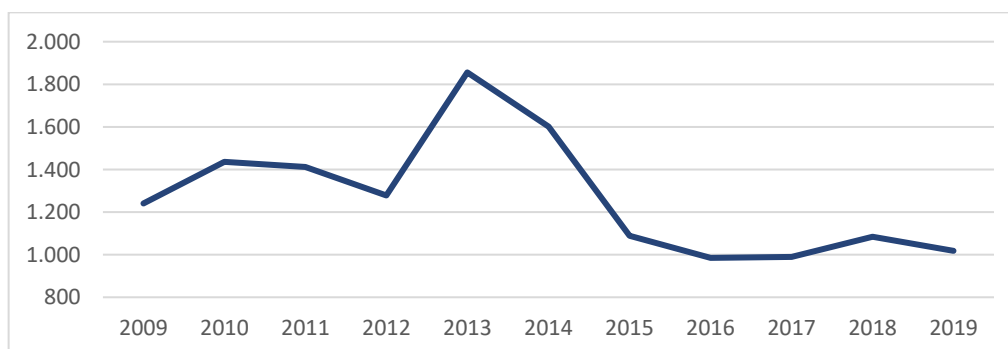
4.3 INDICADORES DE GESTÃO DA UNB: METODOLOGIA DO TCU

O TCU, ao proferir a Decisão n. 408/2002 do Plenário, determinou a inclusão de diversos indicadores determinados por aquele órgão nos relatórios de gestão das IFES. A ideia central é que haja meios de comparação entre as universidades de forma a permitir uma avaliação das IFES individual e coletivamente. Com isso, passa-se a ser possível, inclusive, a avaliação da evolução dos indicadores em comparação às políticas públicas implementadas por essas entidades.

Um dos indicadores utilizados na análise das IFES é o de Custo Corrente sem Hospital Universitário de Brasília (HUB), que considera todas as despesas correntes do órgão Universidade, com todas as Unidades Gestoras. Ficam excluídas as despesas correntes totais do hospital universitário. Também não são contabilizadas as despesas com aposentadorias, reformas, pensões, sentenças judiciais, pessoal cedido ou afastado do país.

No gráfico abaixo, que apresenta os valores corrigidos pelo IPCA, verifica-se que o custo corrente da UnB teve um salto no exercício de 2013, chegando a R\$1.855.795.135,09, apresentando queda acentuada nos dois exercícios seguintes, quando ocorreu a crise fiscal no país. Depois, manteve-se estável a partir de 2016. No exercício de 2019, o custo foi de R\$1.017.425.053,88, representando uma queda de 45% em relação ao pico observado na série estudada. Constata-se, diante desses dados, que os custos têm se mantido estáveis após a instituição do novo regime fiscal.

Gráfico 12 - Custo Corrente sem HUB: atualizado pelo IPCA (R\$ milhões)



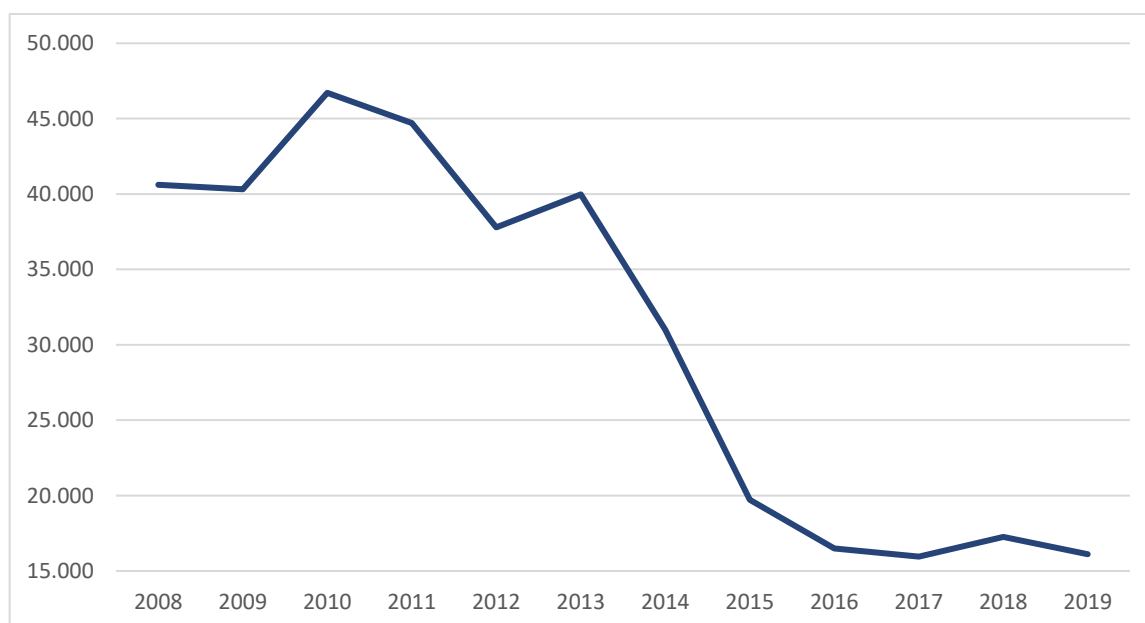
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BCB e da UnB.

Diante dos dados apresentados acima, o que se percebe é que após forte alta em 2013, os custos da universidade já vinham caindo diante da forte crise fiscal enfrentada pelo país. Após a implementação do NRF, o que se verifica é que os custos da UnB vêm se mantendo estáveis em um patamar bem abaixo daqueles apresentados em anos anteriores.

O Custo Corrente sem HUB por Aluno Equivalente é outro indicador utilizado pelo TCU. Esse indicador verifica a aplicação de recursos comparado à quantidade de alunos equivalentes. O quantitativo de discentes é definido por meio de uma fórmula que contempla os alunos da graduação, pós-graduação e os de residência médica em tempo integral.

Quando analisado o Custo Corrente sem HUB por Aluno Equivalente, nota-se que esse índice, após forte alta em 2013, tem reduzido com o passar dos anos. Isso se deve em parte pelo aumento do número de alunos matriculados na universidade – índice este que será tratado a seguir –, e, por outra parte, pela limitação imposta pela nova regra fiscal que limita a evolução da despesa.

Gráfico 13 - Custo Corrente sem HUB dividido por Aluno Equivalente: corrigido IPCA

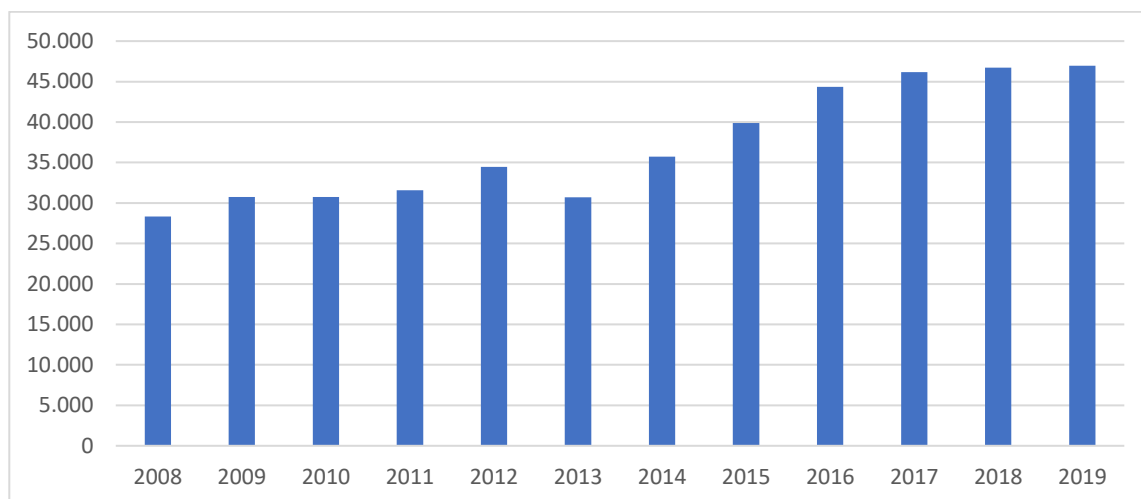


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BCB e da UnB.

Como afirmado acima, o número de alunos equivalentes aumentou regularmente a partir de 2013. Desde 2017, esses números têm se mantido estáveis, mas muito superiores ao número verificado em 2008, primeiro ano analisado por este trabalho. Quando comparado às demais Universidades Federais, constata-se que a UnB possui um custo por aluno 24,6% abaixo da média nacional no exercício de 2019, segundo dados do próprio TCU. Enquanto a UnB possui um custo anual de R\$16.108,43 por aluno, a média nacional é de R\$21.364,77.

A seguir, apresenta-se o Gráfico 14 que demonstra a evolução do indicador de alunos equivalentes da graduação. Nessa representação, pode-se observar o crescimento da curva e sua estabilidade nos três últimos exercícios.

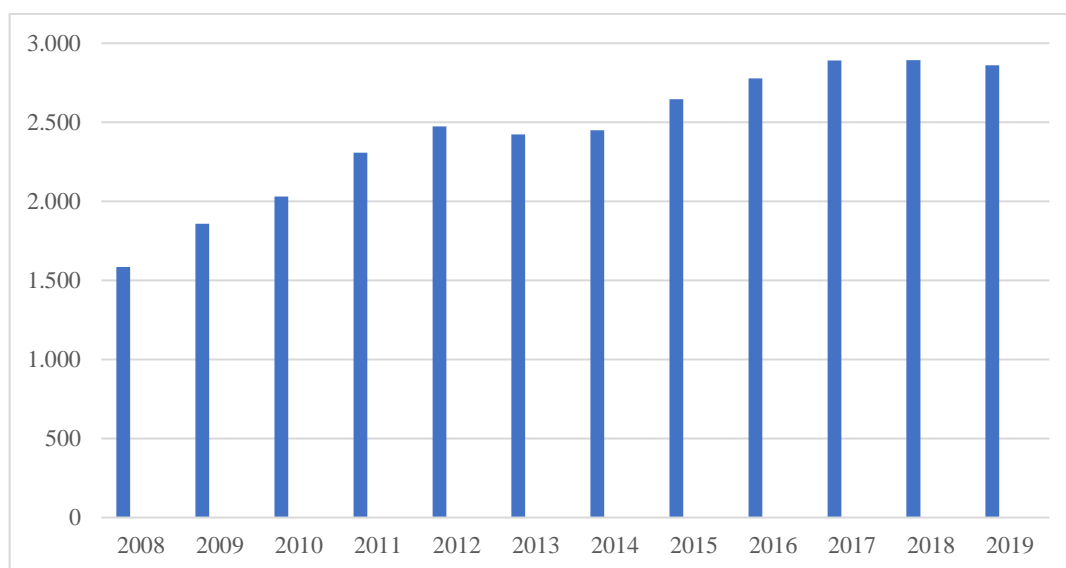
Gráfico 14 – Índice de alunos equivalentes da graduação na UnB



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

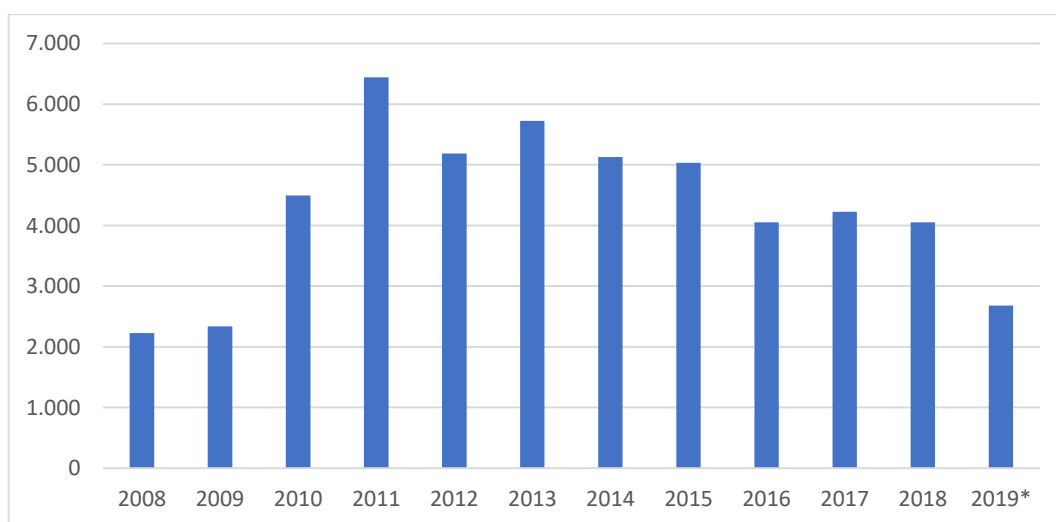
Pelo gráfico acima, nota-se que, entre 2008 e 2019, a universidade passou a atender mais alunos do que atendia no início do período analisado. Mesmo assim, comparando esse dado com os gráficos anteriores, evidencia-se que, apesar da crescente demanda pelos serviços públicos ofertados pela universidade, seus custos reduziram em termos nominais e proporcionais em relação aos alunos equivalentes. Isso demonstra um bom resultado da gestão da UnB.

Assim como os alunos equivalentes, o índice de Professores Equivalentes também apresentou crescimento considerável, partindo de 1.584 professores equivalentes em 2008 para 2.861,5 em 2019. Isso representa um aumento de aproximadamente 80%.

Gráfico 15 – Índice de professores equivalentes na UnB

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

Diante dos dados apresentados, verifica-se que a quantidade de professores na universidade está estabilizada desde 2017, apresentando uma leve queda no exercício de 2019. Em sentido contrário ao dos alunos e professores equivalentes, a quantidade de funcionários equivalentes vem reduzindo desde 2011, quando teve seu pico. Entre 2016 e 2018 apresentou um quadro de estabilidade. O exercício de 2019 não deve ser utilizado para fins de comparação, uma vez que o TCU passou a adotar nova metodologia, não reconhecendo os funcionários terceirizados nessa conta, como era feito nos exercícios anteriores.

Gráfico 16 – Índice de funcionários equivalentes sem HUB na UnB

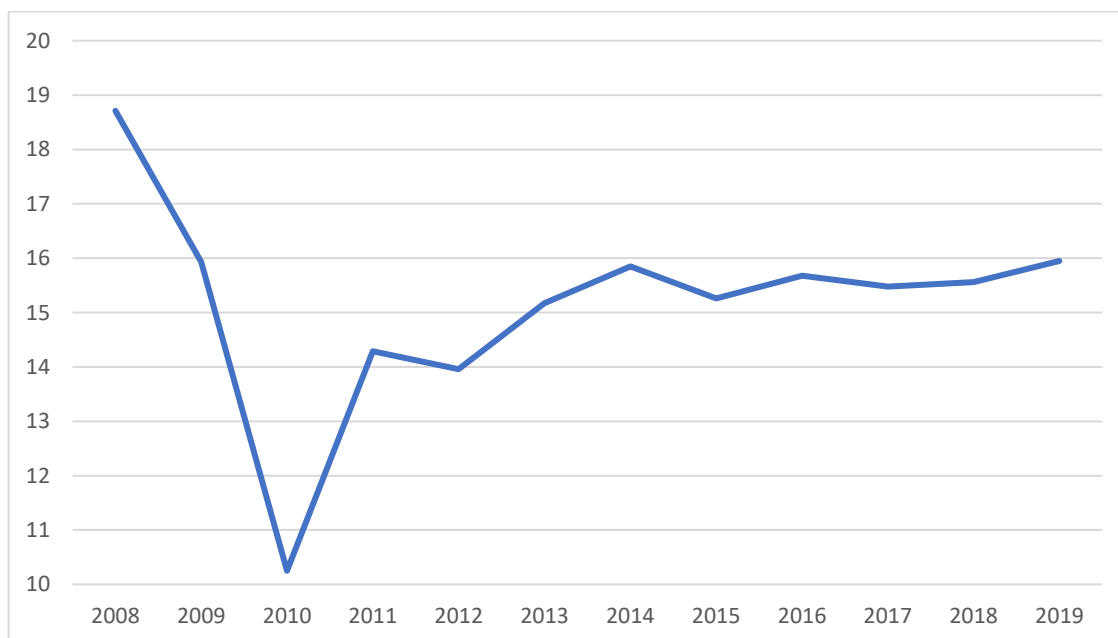
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

*2019 – em 2019 o TCU alterou a metodologia e passou a não considerar funcionários terceirizados no cálculo de funcionários das IFES.

O que se verifica com esses três índices (Gráfico 14, 15 e 16) é que a quantidade de alunos e professores tem aumentado com o passar dos anos na UnB, enquanto a quantidade de funcionários tem sofrido redução. Isso demonstra que a universidade busca atender uma quantidade maior de alunos, aumentando seu quadro de professores. Diante das limitações orçamentárias impostas por meio do novo regime fiscal, a instituição reduz seu quadro de funcionários não relacionados diretamente à sua atividade fim, fazendo com que a UnB busque melhoria de eficiência no desenvolvimento dos trabalhos dos funcionários.

Toda essa análise fica ainda mais patente quando se analisa os índices que comparam a relação existente entre as diferentes categorias. Quando observamos a relação aluno equivalente por professor equivalente, percebemos que desde 2011 essa relação permanece estável, variando entre 14 e 16 alunos por professor. A universidade tem feito com que o aumento da quantidade de usuários do serviço público seja acompanhado de um aumento dos professores contratados, com vistas a manter a relação aluno/professor, que é algo que afeta diretamente a qualidade do ensino. Trata-se de um indicador que demonstra a eficiência do corpo docente da universidade por meio do número médio de alunos atendidos por professor.

Gráfico 17 – Relação aluno/professor na UnB

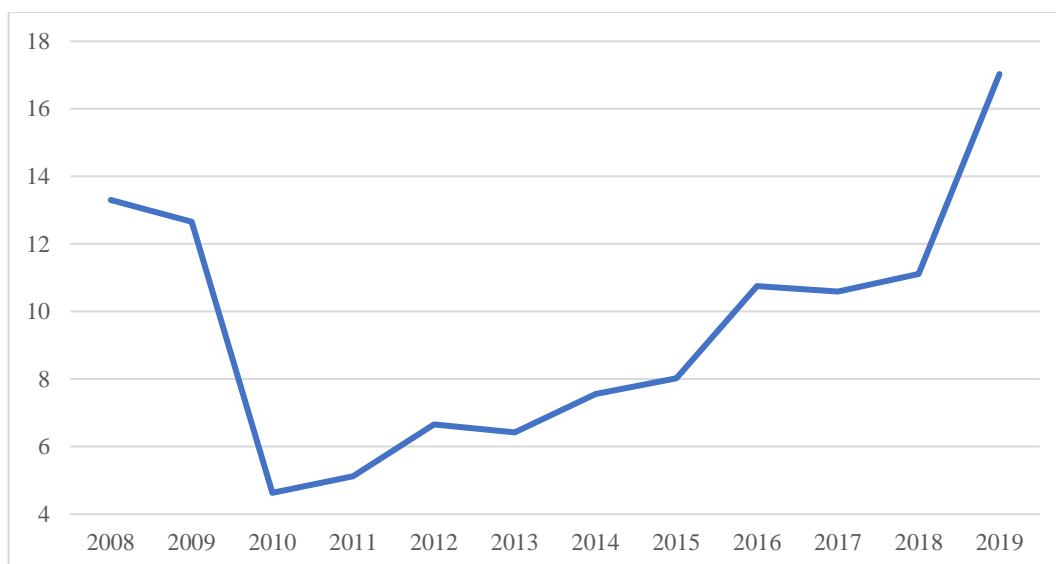


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

Por outro lado, ao analisar a relação entre aluno em tempo integral com funcionário, percebe-se que, desde 2010, a quantidade de alunos comparada aos funcionários da UnB tem

aumentado anualmente. Com isso, reforça-se, ano a ano, a necessidade de melhoria nos processos para que as diversas demandas continuem sendo atendidas de forma satisfatória.

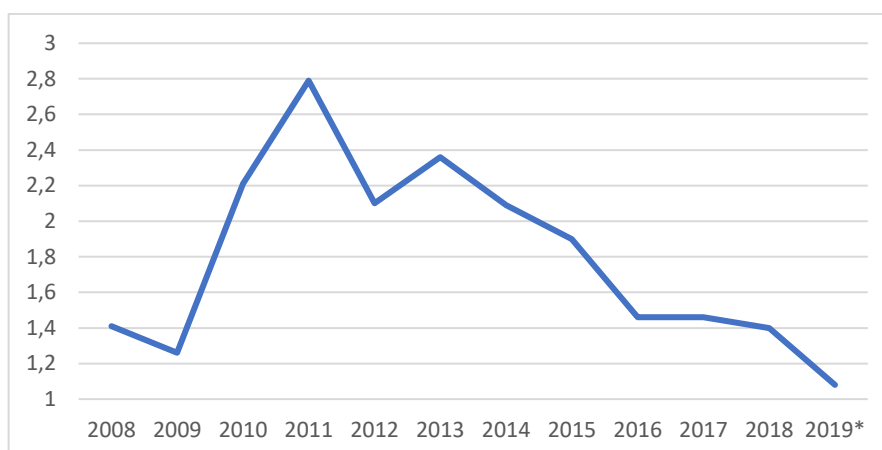
Gráfico 18 – Relação aluno em tempo integral/ funcionário equivalente sem HUB na UnB



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

Além disso, a relação entre funcionário e professor tem reduzido bastante desde 2011, demonstrando que a universidade tem focado mais na contratação de professores do que em funcionários. A curto prazo, isso parece coerente tendo em vista a finalidade da instituição e o panorama de limite de gastos. Quando comparados funcionários por professor, compreende-se esse comportamento de forma mais clara. Em 2011, a universidade possuía 2,79 funcionários por professor equivalente. Em 2016, esse número chegou a 1,46, tendo se mantido estável com leve queda em 2018 (1,40).

No exercício de 2019, esse número caiu ainda mais. Todavia, como já dito, esse dado não é comparável, uma vez que o TCU passou a não considerar os funcionários terceirizados no cálculo do quantitativo de funcionários. Esse indicador apresenta a relação entre os servidores técnico-administrativos da universidade – com exceção daqueles que atuam no Hospital Universitário e daqueles afastados para capacitação ou cedidos a outros órgãos – e os professores equivalentes.

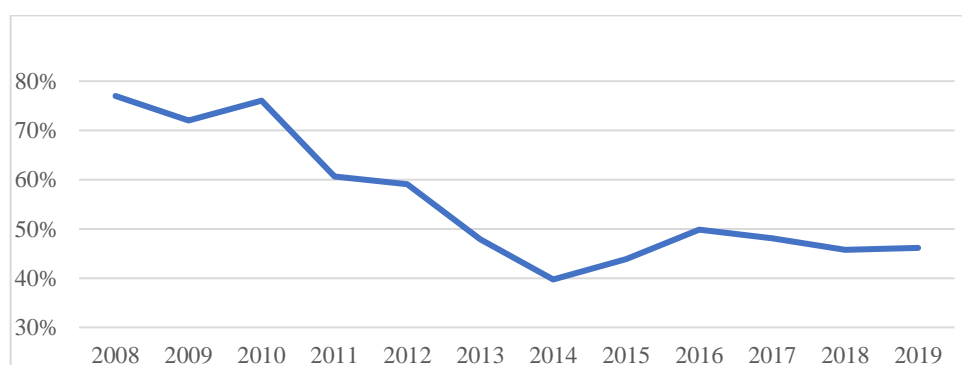
Gráfico 19 – Relação funcionário sem HUB/professor equivalente na UnB

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

*2019 – em 2019 o TCU alterou a metodologia e passou a não considerar funcionários terceirizados no cálculo de funcionários das IFES.

Ocorre que não basta analisar apenas a quantidade de pessoas atendidas e sua relação com os funcionários contratados pela instituição, sem levar em consideração outros aspectos, como, por exemplo, a qualidade do ensino. Os índices do TCU são importantes para acenar se há ou não perda na qualidade do serviço prestado pela universidade em um cenário de escassez de recursos, como esse que se impôs com a promulgação da PEC do Teto dos Gastos.

Com relação à questão de qualidade, os índices solicitados anualmente pelo TCU incluem a taxa de sucesso na graduação e o conceito Capes/MEC. Com relação à taxa de sucesso na graduação, que considera o número de diplomados pelo número total de ingressantes, percebe-se que, juntamente com a ampliação do número de alunos atendidos pela universidade, esse índice tem reduzido consideravelmente. Enquanto em 2008 a taxa de sucesso na graduação era de 77%, em 2019 esse índice foi de 46,13%, sendo que chegou a ser de 39,73% em 2014, conforme se verifica no gráfico abaixo.

Gráfico 20 – Taxa de sucesso na graduação da UnB

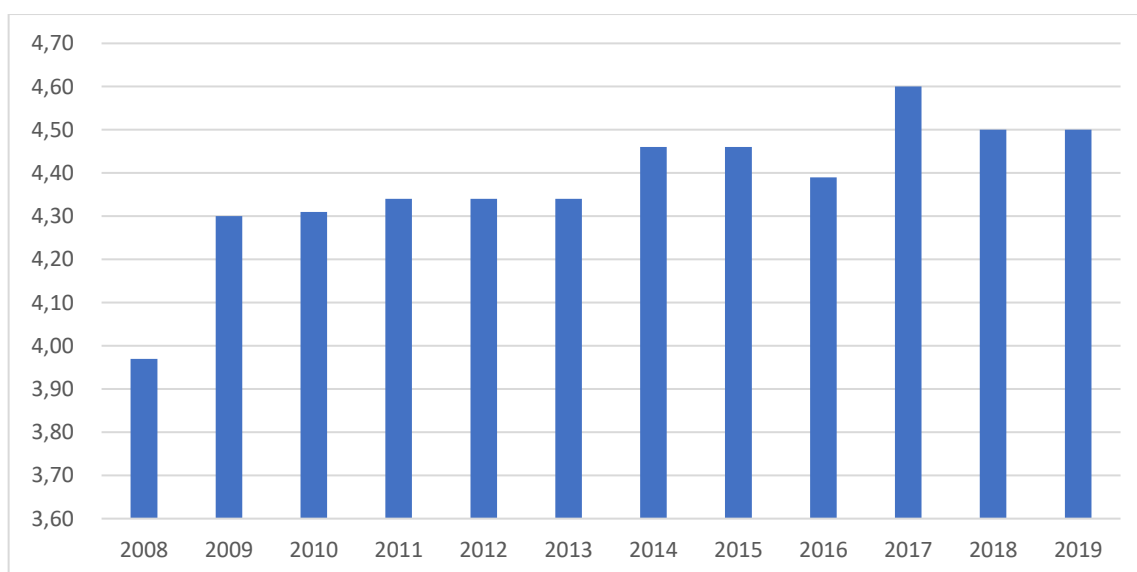
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

Ressalta-se, no entanto, que não é possível alegar que a queda do índice se dá pela introdução do NRF no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que esse índice já vinha baixando desde 2011, sendo em 2014 seu valor mais baixo para a série estudada.

Embora não seja possível alegar que a queda na taxa de sucesso na graduação, exposta no gráfico 20, se dá pela instituição do NRF, o que se percebe diante dos dados apresentados é que o resultado está muito abaixo do razoável. Apesar da redução do gasto corrente da UnB, os recursos investidos ainda são elevados para o contexto brasileiro. O fato de a taxa de sucesso na graduação encontrar-se abaixo de 50% é um importante sinal de alerta, visto que os recursos investidos na formação daqueles alunos não estão sendo revertidos em benefícios para a sociedade. Como verificado no referencial teórico, espera-se que o desenvolvimento da educação traga melhoria para o desenvolvimento do país e dos indivíduos, porém o referido gráfico expõe que os recursos investidos em alunos que não concluem a graduação acarretam desperdício de recursos públicos, inviabilizando que estes sejam revertidos à sociedade.

Por outro lado, outro indicador relacionado à qualidade do ensino, o conceito Capes/MEC demonstra que a UnB vem melhorando desde 2008, atingindo seu ponto máximo em 2017, quando chegou a 4,5, permanecendo estável em 4,4 entre 2018 e 2019. Em 2019, de acordo com dados obtidos junto ao TCU, a média nacional era de 3,86, demonstrando que a UnB possui um índice consideravelmente acima das demais IFES.

Gráfico 21 – Conceito CAPES/MEC da UnB: de 2008 a 2019



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

Embora os gastos tenham reduzido, conforme análise dos dados do Siafi, bem como o índice de custo da universidade utilizado pelo TCU, pela análise do conceito Capes/MEC, observa-se que a instituição tem conseguido manter o nível elevado do ensino. Isso também aponta que, apesar da redução proporcional no custeio e no investimento na universidade, a qualidade do ensino permanece estável e em bom nível, quando comparado às demais IFES brasileiras.

Portanto, de acordo com os indicadores de gestão da UnB, estipulados pelo TCU, verificamos que a implementação do NRF cumpre seu papel ao reduzir o custo total da Universidade. O que se percebe é que a universidade passa a focar mais na sua atividade finalística com o aumento da oferta de vagas acompanhado de um aumento no quadro de professores, reduzindo o quadro de servidores administrativos. Isso tudo sem perder a qualidade do ensino, conforme se verifica no conceito Capes/MEC. No entanto, cabe ressaltar que essa análise refere-se aos primeiros anos de implementação da nova regra fiscal, devendo ser acompanhado em estudos futuros para que se confirme a tendência aqui apresentada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs a discutir os impactos da instituição do NRF no âmbito da UnB. A nova regra fiscal impôs um teto de gastos ao setor público e foi inserida no ordenamento jurídico por meio da EC nº 95, de 2016, sendo um marco na história recente das finanças públicas no Brasil, tendo em vista o cenário caótico no qual as contas públicas se encontravam naquele momento. Sua adoção tem contribuído para uma melhora nos indicadores econômicos brasileiros.

O presente estudo permitiu verificar que o cumprimento do teto de gastos, no caso específico da UnB, se traduziu no alcance, num primeiro momento, dos objetivos fiscais do NRF, uma vez que conteve os gastos primários que, em termos reais, têm se mantido estabilizados. Entretanto, até o presente momento, além da reforma previdenciária, não houve nenhuma medida concreta por parte do Governo Federal, no que tange ao controle das despesas obrigatórias, em especial em relação às despesas de pessoal. Isso pode tornar inviável a aplicação da regra fiscal no médio e no longo prazo. A revisão no quadro de despesas obrigatórias é condição necessária para a sustentabilidade do teto de gastos, a exemplo da reforma previdenciária aprovada em 2019.

Cabe ressaltar que a não observância do teto de gastos não significa necessariamente a inviabilidade do NRF, uma vez que a própria norma aprovada traz consigo a previsão de gatilhos destinados à contenção de despesas, no caso de descumprimento dos limites estabelecidos para as despesas primárias. Mesmo assim, deve haver vontade política para que ações concretas sejam tomadas, com vistas a impedir que se torne apenas mais uma regra a não ser efetivamente cumprida pelos gestores. Portanto, a imposição do teto de gastos, bem como de outras regras fiscais, não é a solução completa do problema fiscal brasileiro. É necessária, além desses mecanismos, a realização de reformas estruturais relativas ao gasto, sobretudo com relação às despesas obrigatórias.

De acordo com os resultados apresentados neste trabalho, o teto de gastos, em um primeiro momento, permitiu uma melhoria nos quadros das contas públicas nacionais, contendo os déficits apresentados em 2015 e 2016, bem como apresentando resultados melhores do PIB nos três primeiros anos de sua vigência. No contexto da União, o que se observa é que as despesas obrigatórias suprimem cada vez mais as discricionárias. Esse mesmo cenário pode ser observado no caso específico da UnB. Dessa forma, no longo prazo, caso nada seja realizado para conter o crescimento desordenado das despesas obrigatórias, não haverá espaço no

orçamento para realização de gastos com investimentos ou com outros de natureza discricionária.

Especificamente com relação às despesas com pessoal, o que se percebe é que esse tipo de despesa cresce acima da inflação. Isso gera pressão sobre os demais gastos. No caso da universidade, a variação percentual em relação ao IPCA é ainda maior, trazendo, assim, sérios riscos à gestão da universidade.

Em sentido oposto, os gastos com investimentos, como a construção de novos prédios e aquisição de equipamentos laboratoriais, entre outros, acaba prejudicado. Esses gastos, que já ocupavam um espaço reduzido na peça orçamentária da instituição, estão se reduzindo ano após ano. Essa ocorrência contínua pode levar a sérios riscos de sucateamento das instalações da UnB, caso não haja uma revisão rigorosa nas rubricas obrigatórias, que permita a abertura de espaço no orçamento para o aumento nos investimentos e em outras despesas correntes de caráter discricionários.

Em conformidade com os dados apresentados no presente trabalho, constata-se que as despesas com pessoal e encargos sociais (GND 1) é a de maior volume no âmbito da UnB e corresponde a 84% dos valores empenhados em 2019 e possui crescimento histórico acima da inflação. Para mudar esse cenário, faz-se necessária uma forte atuação do governo para alterar a curva das despesas obrigatórias.

Com relação à composição da força de trabalho, tendo em vista a função pública da Universidade de oferecer ensino superior de qualidade à população, parece coerente a recente postura da UnB em contratar um número maior de professores, atendendo concomitantemente um número maior de alunos, enquanto a quantidade de funcionários tem sido reduzida. No entanto, é preciso investir em novos recursos de gestão para melhoria na eficiência dos serviços administrativos, uma vez que a relação de funcionário para professor e aluno tem sido reduzida gradualmente, necessitando uma alocação mais eficiente da força de trabalho para atendimento das diversas demandas.

Diante do exposto, depreende-se que o custo corrente da universidade como um todo foi reduzido, bem como a relação dos custos por aluno. Isso significa que a entidade busca atender seus objetivos com menor quantidade de recursos, trazendo eficiência e economicidade. No que tange à qualidade do ensino, diferentemente do que diversos autores argumentavam ao se posicionarem contrários à aplicação da nova regra fiscal, observou-se que, em um primeiro momento, a aplicação do teto de gastos não trouxe grande impacto sobre a qualidade do ensino no âmbito da universidade, visto que o conceito Capes/MEC tem se mantido em um bom nível e, consideravelmente, acima da média nacional, de acordo com dados consolidados obtidos

junto ao TCU. Mesmo assim, trata-se de uma avaliação inicial, devendo esses dados ser acompanhados para melhor verificação futura.

Outro ponto que merece destaque é o aumento da oferta de vagas pela universidade. Entende-se como algo positivo, pois indica que a UnB tem procurado atender a um número cada vez maior de usuários do serviço público disponível pela instituição. Na série histórica estudada, pode-se perceber, contudo, que o aumento da oferta veio acompanhado de uma redução na taxa de sucesso na graduação. Dessa forma, a universidade deve atentar para tais números com vista a atuar na permanência dos alunos, uma vez que a evasão acaba se tornando um custo para a universidade, mas que não gera benefícios para a população. Isso se constata, porque, com a evasão, são investidos recursos ali que não se traduzem em formação profissional para a força de trabalho nacional. Por isso, sugere-se que se deve incentivar avaliações sobre eventuais causas da deserção, bem como ações concretas com vistas a melhoria desse índice específico (taxa de sucesso na graduação). Caso contrário, deve-se rever a política de aumento da oferta de vagas, visto que gera desperdício de recursos públicos.

Por fim, é necessário compreender que a Universidade, assim como toda a Administração Pública, está diante de um enorme desafio de transformação na gestão dos recursos públicos e deve se adaptar à realidade imposta por meio do NRF, que apresenta grandes desafios, como a revisão de prioridades. Diante de um cenário de escassez de recursos, é urgente que a instituição foque na melhoria de gestão, melhorando sistemas e processos, com vistas à melhor utilização dos recursos humanos e materiais disponíveis. Com essa perspectiva, torna-se viável o cumprimento da nova regra fiscal sem que haja uma queda na qualidade dos serviços prestados pela organização, trazendo grandes benefícios tanto para a comunidade acadêmica, quanto para a sociedade de forma geral.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Darlan; LAPORTA, Taís. PEC 241 - Um Teto para os Gastos Públicos.

Portal de Notícias G1, Economia. 25 out. 2016. Disponível em:

<http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/pec241-umtetoparaosgastospublicos/>. Acesso em: 10 ago. 2021.

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 32, n. 3, p. 653 - 673 set./dez. 2016. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ANDRADE, Alexandre; BACCIOTTI, Rafael. A política fiscal no Brasil e a relação com o crescimento econômico. In: PELLEGRINI, Josué Alfredo; SALTO, Felipe Scudeler. **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 57-80.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Dívida líquida do setor público (% pib) - total - banco central**. 31 de julho de 2017. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/4505-divida-liquida-do-setor-publico--pib---total---banco-central>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de estatísticas fiscais**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/inecon/Estatisticasfiscais.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. [1982]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.172. 25, de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. **Exposição de motivos interministerial EMI nº 00083/2016 MF MPDG. Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BUSSAB, Wilton de O.; MORETTIN, Pedro A. **Estatística Básica**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Impactos do “Novo Regime Fiscal” - subsídios à análise da proposta de emenda à constituição - Pec Nº 241/2016. **Estudo Técnico nº 12**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/arquivos/et-12-2016-impactos-do-novo-regime-fiscal-subsidios-a-analise-da-proposta-de-emenda-a-constituicao-pec-no-241-2016>. Acesso em 26 de fevereiro de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ec nº 95/2016 – Teto de gastos públicos: questões essenciais para o desenvolvimento da educação. **Estudo Técnico nº 1**, Brasília, 2017a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et01-2017-teto-de-gastos-publicos-questoes-essenciais-para-o-desenvolvimento-da-educacao>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias. **Estudo Técnico Conjunto nº 2**, Brasília, 2017b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/etc02-2017-regra-de-ouro-na-constituicao-e-na-lrf-consideracoes-historicas-e-doutrinarias>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Processo Legislativo Orçamentário e a “Regra de Ouro”. **Estudo Técnico nº 01**, Brasília, 2018a. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/copy_of_ProcessoLegislativoOramentrioeaRegradeOuro.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. A “Regra de Ouro” e o Orçamento de Investimentos (OI). **Estudo Técnico nº 02**. Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira (CONOF). Brasília, 2018b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/copy_of_ARegradeOuroeoOramentodeInvestimentos.pdf Acesso em: 20 ago. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Vínculo Obrigacional e Grau de Rigidez das Despesas Orçamentárias. **Estudo Técnico nº 13**, Brasília, 2018c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Revisão orçamentária 2019 diagnóstico para educação: possibilidades e perspectivas. **Estudo Técnico nº 20**. Brasília, 2018d. Disponível em:

https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/Revisooramentaria2019_Educao_diagnostico.pdf Acesso em: 20 ago. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeções orçamentárias: cenários para 2019-2023 no contexto de teto de gastos. **Estudo Técnico nº 25**. Brasília, 2018e. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et-25-2018-projecoes-orcamentarias-cenarios-para-2019-2023-no-contexto-de-tetos-de-gastos>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CÂMARA LEGISLATIVA. Critérios utilizados para a discriminação, na programação de trabalho, do código identificador de resultado primário. In: CÂMARA LEGISLATIVA. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Brasília: Câmara Legislativa, 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/Info_complem/vol1/01_IncisoI.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

CARVALHO, Deusvaldo; CECCATO, Márcio. **Manual completo de contabilidade pública**. 4. ed. Niteroi: Impetus: 2017.

CHOTE, Robert; EMMERSON, Carl; TETLOW, Gemma. The fiscal rules and policy framework. **The IFS Green Budget**, 2009. Disponível em: <https://www.ifs.org.uk/budgets/gb2009/09chap5.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CORREIO BRAZILIENSE. Dívida bruta do governo geral fecha 2019 em 75,8% do PIB, revela BC. **Correio Braziliense**, Agência Estado, Economia, 31 jan. 2020. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/01/31/internas_economia,824672/divida-bruta-do-governo-geral-fecha-2019-em-75-8-do-pib-revela-bc.shtml. Acesso em: 20 ago. 2021.

COSTA, Ana Carla Abrão. Reforma administrativa no Brasil. In: PELLEGRINI, Josué Alfredo; SALTO, Felipe Scudeler. **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 231-234

CRESWELL, John. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DIAS, Letícia Laíne Silva. Créditos extraordinários no novo regime fiscal da EC nº 95/2016. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n.1, p. 125-165, jan/jun, 2017. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/348>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP. **Receita e despesa públicas**. Introdução ao Orçamento Público. Brasília: ENAP, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3168/1/Modulo%20%20-%20Receita%20e%20Despesa%20Publicas.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP. **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Novo Regime Fiscal (NRF)**. Módulo 5: Emenda Constitucional nº 95/2016 – Novo Regime Fiscal. Brasília. Brasília: ENAP, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5319/5/>

Mod5%20Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA95_2016%20-%20Novo%20Regime%20Fiscal.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

FONAPRACE/ANDIFES. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos Graduandos das IFES**. Brasília: FONAPRACE/ANDIFES, 2018. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUEDES, *et al.* **Estatística Descritiva**. Projeto de Ensino “Aprender Fazendo Estatística”, [s.d.]. Disponível em: http://www.each.usp.br/rvicente/Guedes_etal_Estatistica_Descritiva.pdf. Acesso em 20 ago. 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Regras fiscais, cláusulas de salvaguarda e grandes choques**. 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Portuguese/prspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>. Acesso em: 20 ago. 2021.

<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Portuguese/prspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE - IFI. Regra de ouro no Brasil: balanço e desafios. **Estudo especial n° 5**. 2018a. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE_n05_2018.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 20 ago. 2021.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE - IFI. A importância da Emenda Constitucional n° 95/2016. **Nota técnica n° 21**. 31 de agosto de 2018b. Disponível em: https://www.joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2020/10/NT21_2018.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE -IFI. **Dívida Bruta: Evolução e Projeções**. Estudo Especial n° 7. 04 de outubro de 2018c. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/547744/EE_07_Divida_Bruta.pd. Acesso em: 20 ago. 2021

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE - IFI. **Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) n° 22**. 12 de novembro de 2018d. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/549985/RAF22_NOV2018.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2018_web.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

INSTITUTO DE PEQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Educação superior uma comparação internacional e suas lições para o Brasil. **Texto para discussão nº 1720**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1720.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

INSTITUTO DE PEQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. **Nota Técnica Nº 27**. Brasília: IPEA, 2016a. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7267>. Acesso em: 20 ago. 2021.

INSTITUTO DE PEQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. **Nota Técnica nº 28**. Brasília: IPEA, 2016b. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7270/1/NT_n28_Disoc.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

INSTITUTO DE PEQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Controvérsias sobre o Novo Regime Fiscal e a apuração do gasto mínimo constitucional com saúde. Ipea. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. **BPS**, Brasília n. 25, 2018a. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9401/1/bps_25_2018_Controv.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

INSTITUTO DE PEQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA **Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública**. Brasília, agosto de 2018b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2407.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 3. ed. Salvador/BA: JusPodivm, 2014.

MACIEL, Pedro Jucá; Ceccato, Guilherme. Gasto social no Brasil: evolução recente e aspectos distributivos. In: PELLEGRINI, Josué Alfredo; SALTO, Felipe Scudeler. **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 153-178.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rinc/v4n1/2359-5639-rinc-04-01-0259.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MENEZES FILHO, Naercio. Gastos com educação e saúde. In: PELLEGRINI, Josué Alfredo; SALTO, Felipe Scudeler. **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 179-200.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. O que é o SIAFI? **Gov.br**. Conheça. Siafi. 20 abr. 2020, 10h39. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/conheca/o-que-e-o-siafi> Acesso em: 20 ago. 2021.

NERY, Carmen. PIB cresce 1,1% e fecha 2019 em R\$ 7,3 trilhões. **Agência de notícias IBGE**, Estatísticas econômicas, 4 mar. 2020. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27007-pib-cresce-1-1-e-fecha-2019-em-r-7-3-trilhoes#:~:text=O%20Produto%20Interno%20Bruto%20\(PIB,quedas%20de%202015%20e%202016.](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27007-pib-cresce-1-1-e-fecha-2019-em-r-7-3-trilhoes#:~:text=O%20Produto%20Interno%20Bruto%20(PIB,quedas%20de%202015%20e%202016.) Acesso em: 20 ago. 2021.

NETO, João Paulino De Oliveira; ROSADO, Cid Augusto da Escóssia. Direitos fundamentais sociais como limites à reforma constitucional: a inconstitucionalidade da ec 95/2016. **REJUR - Revista Jurídica da UFERSA**, Mossoró, v. 2, n. 3, p. 116-138, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/article/view/6957/pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

OLIVEIRA, Cleiton de; SILVA, Guaracy. O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 253 - 269, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/77586>. Acesso em: 20 ago. 2021.

OLIVEIRA, João Batista Araújo e. Para desatar os nós da educação: uma nova agenda. **Instituto Alfa e Beto**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2019/09/umanovaagenda0609.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

OLIVEIRA, Ribamar. A segunda geração de regras fiscais. **O Globo**, Valor Econômico, 256 maio 2012. Disponível em: <https://valor.globo.com/google/amp/brasil/coluna/a-segunda-geracao-de-regras-fiscais.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2021.

PAIVA, *et al.* O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. **Nota Técnica Nº 27**. Ipea, 2016.

PELLEGRINI, Josué Alfredo; SALTO, Felipe Scudeler. Dívida pública: indicadores, evolução e perspectivas. *In*: PELLEGRINI, Josué Alfredo; SALTO, Felipe Scudeler. **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 201-230.

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p.980-1003, out.-dez., 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v39n145/1678-4626-es-39-145-980.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ROBINSON, Marc. Measuring Compliance with the Golden Rule. *Fiscal Studies*, vol. 19, nº 4, p. 447-462. 1998.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual Técnico De Orçamento – 2019**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2019. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2019:mto2019-versao7.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual Técnico De Orçamento – 2021**. 9 ed. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2021. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao9.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Aspectos Fiscais da Educação no Brasil**. 2018. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/aspectos-fiscais-da-educacao-no-brasil/2018/30>. Acesso em: 20 ago. 2021.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília, 2019a. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. Acesso em: 20 ago. 2021.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro. **Texto para discussão nº 31**. Brasília, 2019b. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto31>. Acesso em: 20 ago. 2021.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Sobre Política Fiscal**. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/sobre-politica-fiscal>. Acesso em: 20 ago. 2021.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Relatório Quadrimestral de Projeções da Dívida Pública 2020**. nº 1. Brasília, 2020b. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31762. Acesso em: 20 ago. 2021.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Glossário de termos**. 2020c. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/sobre/glossario-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 20 ago. 2021.

SENADO FEDERAL. **Crédito público**. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/credito-publico>. Acesso em: 20 ago. 2021.

TINOCO, Guilherme. As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. In: PELLEGRINI, Josué Alfredo; SALTO, Felipe Scudeler. **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 313-338.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório sobre as Contas do Presidente da República - Exercício 2019**. Brasil, 2019. Disponível: <https://portal.tcu.gov.br/contas-do-governo/Contas-do-Presidente-da-Republica-2019.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Política fiscal**. Contas do Presidente da República: 2020. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-do-governo/politica-fiscal.htm#:~:text=O%20resultado%20nominal%20representa%20a,incidentes%20sobre%20a%20d%C3%ADvida%20%C3%ADquida>. Acesso em: 20 ago. 2021.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA- UNB. **Relatório de Gestão – 2018**. Brasília: UnB, 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 227-258, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rinc/v4n1/2359-5639-rinc-04-01-0227.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.