



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E
CONTROLADORIA
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA**

JOSÉ CLAUDIO KARAM DE OLIVEIRA

ESTUDO PREDITIVO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

FORTALEZA

2018

JOSÉ CLAUDIO KARAM DE OLIVEIRA

ESTUDO PREDITIVO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração e Controladoria. Área de concentração: Controladoria.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Maria Moreira Chagas Corrêa

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

K27e Karam de Oliveira, José Claudio.
Estudo preditivo do impacto orçamentário da emenda constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras / José Claudio Karam de Oliveira. – 2018.
111 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2018.
Orientação: Prof. Dr. Denise Maria Moreira Chagas Corrêa.

1. Emenda Constitucional nº 95/2016. 2. Lei do Teto dos gastos públicos. 3. Universidades federais. 4. Impacto orçamentário. I. Título.

CDD 658

JOSÉ CLAUDIO KARAM DE OLIVEIRA

ESTUDO PREDITIVO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

Dissertação submetida à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria-Acadêmico da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração e Controladoria. Área de concentração: Controladoria.

Aprovada em: __/__/____

Dissertação apresentada à Banca Examinadora:

Profa. Dra. Denise Maria Moreira Chagas Corrêa
(Orientadora)
Universidade Federal do Ceará

Profa. Dra. Roberta Carvalho de Alencar
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Vicente Lima Crisóstomo
Universidade Federal do Ceará

Profa. Dra. Ana Maria Fontenele Catrib
Universidade de Fortaleza

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a DEUS, que me deu vida, inteligência e serenidade nesta caminhada e que, inesperadamente, me trouxe para este Programa de Mestrado, colocando anjos no meu caminho, a saber: Rogério Severiano Dutra e Francisca Gilderlane Ribeiro.

Agradecimento especial dirigido a minha orientadora, Professora Doutora. Denise Maria Moreira Chagas Corrêa, que se dispôs a me orientar e conduziu a orientação com muita paciência e carinho, além de me conceder bons conselhos e ensinamentos em sala de aula; sem esquecer dos professores: Doutora. Ana Maria Fontenele Catrib, Doutora Roberta Carvalho de Alencar e Doutor Vicente Lima Crisóstomo, membros da Banca, pela generosidade e importantíssimas contribuições a este trabalho.

Não me esquecerei da convivência maravilhosa com todos os colegas e professores, que me ensinaram muito além do necessário; evoco também os amigos com os quais privei muitas vezes de suas companhias de lazer.

Agradeço à Coordenação do Curso, em especial à Professora Doutora Suzete Suzana Rocha Pitombeira, que me atendeu com muita presteza quando da escolha da minha orientadora.

E ao meu colega de trabalho, Flávio Luiz Lara, que me incentivou a concorrer a este mestrado.

Por fim, dedico este trabalho à minha irmã, Nízia Maria Karam de Melo, e à minha mãe de criação, Maria das Mercedes Gomes Lira, que torceram para o meu êxito, tornando esse período o mais leve possível, com suas dedicações aos afazeres domésticos.

O bem que o Estado pode fazer é limitado; o mal, infinito. O que ele pode nos dar é sempre menos do que nos pode tirar

Roberto Campos

RESUMO

Em qualquer país, o tema educação é de grande relevância, uma vez que só a educação é capaz de transformar a sociedade. Na última década, o Brasil vivenciou grande expansão do acesso ao ensino superior gratuito, com a criação de universidades federais, bem como em decorrência da ampliação de cursos e aumento do número de vagas nos programas de graduação em curso. Com a crise econômica e financeira do Brasil, eclodida em 2014, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95/2016), conhecida como a Lei do Teto dos gastos públicos, com o objetivo de limitar o crescimento das despesas primárias, instituindo outro regime fiscal no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União durante os próximos 20 anos. Neste contexto, este trabalho tem como objetivo geral analisar o impacto orçamentário da EC 95/2016 nas universidades federais brasileiras, nos próximos cinco anos (2018-2022). Considerando a escassa literatura acerca da situação-problema, esta pesquisa é exploratória, de natureza predominantemente quantitativa, pois se utilizou de modelos econométricos com dados em painel para a realização de um estudo preditivo. A amostra censitária do estudo reuniu as 63 universidades federais brasileiras. Quanto às técnicas empregadas, a pesquisa documental teve como principais fontes a legislação aplicável e os relatórios das despesas liquidadas e pagas, ao passo que a pesquisa bibliográfica teve como principais fontes os autores que abordam o tema central do trabalho: Orçamento Público e Contabilidade Pública. O estudo segregou as despesas em três grupos: i) despesas com pessoal e encargos, ii) outras despesas correntes e iii) despesas de investimentos e inversões financeiras, tendo projetado tais despesas em três distintos cenários da composição destes grupos no total das despesas, em face dos variados graus de rigidez e possibilidades de contingenciamento, a que se sujeitam todos os referidos grupos de despesas. Esses cenários foram analisados de acordo com as estimativas otimistas, neutras e pessimistas, dentro do intervalo de confiança de 95%. O impacto orçamentário da imposição do teto das despesas nos três cenários confirmou que as universidades federais brasileiras já não conseguirão se adequar ao novo regime fiscal, já no primeiro ano, em 2018. O estudo preditivo revelou que a aplicação linear do teto dos gastos implementada pela EC 95/2016 sobre o orçamento das universidades federais inviabilizaria seu funcionamento já a curto prazo. A análise da composição das despesas mostra que os gastos com investimento serão, provavelmente, os mais afetados. Para que essa previsão não venha a se confirmar, é possível que a premissa de não remanejamento dos gastos seja violada, isto é, para evitar o sucateamento das instituições de ensino superior, recursos de outras áreas teriam que ser canalizados para a Educação Superior, contudo isso é uma decisão eminentemente política, algo sobre o que não se tem parâmetros objetivos para se fazer qualquer afirmação.

Palavras-chave: Emenda Constitucional nº. 95/2016. Lei do Teto dos gastos públicos. Universidades federais. Impacto orçamentário.

ABSTRACT

In any country, the theme of education is of high relevance, since education alone is capable of transforming society. Brazil has experienced increased access to free higher education in the last decade, with the creation of federal universities, as well as due to the greater availability of courses and number of vacancies in undergraduate programs underway. Following the economic and financial crisis that broke out in 2014 in Brazil, the National Congress approved the Constitutional Amendment No. 95/2016 (EC 95/2016), known as the Law of Public Expenditure Cap, to limit the growth of primary expenses, establishing another tax regime within the Fiscal Budget and Social Security of the Government for the next 20 years. In this context, the primary objective of this study is to analyze the budgetary impact of EC 95/2016 on the Brazilian federal universities over the next five years (2018-2022). Considering the scarce literature about the problem situation, this is an exploratory, quantitative study using econometric models with panel data to carry out a predictive study. The census sample of the study gathered the 63 Brazilian federal universities. Among the techniques used, documentary research main sources were the applicable legislation and the reports of the liquidated and paid expenses, whereas bibliographical research primary sources were authors that address the central theme of this paper, namely Public Budget and Public Accounting. The study broke down expenditure into three groups: (i) staff costs and charges, (ii) other current expenses, and (iii) investment and financial investment expenditures, projecting these expenditures into three different realities of the structure of these groups in view of the varying degrees of rigidity and contingency possibilities, to which all these groups of expenditure are subject. These situations were analyzed according to optimistic, neutral and pessimistic estimates, within the 95% confidence interval. The budgetary impact of imposing a cap on expenditure in the three circumstances and the three situations confirmed that Brazilian federal universities would no longer be able to adapt to the new fiscal regime, as early as of the first year in 2018. The predictive study revealed that the linear application of the expenditure cap implemented by EC 95/2016 on the budget of the federal universities would make their operations impracticable in the short term. The structural analysis of expenditure shows that investment spending is likely to be the most affected. If this forecast is not to be confirmed, the premise of non-redistribution of expenditure may be violated. In other words, to avoid the scrapping of higher education institutions, resources from other areas would have to be channeled to Higher Education. However, this is an eminently political decision, something about which one does not have objective parameters to make any statement.

Keywords: Constitutional Amendment no. 95/2016. Law of Public Expenditure Cap. Federal Universities. Budgetary impact.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1- Evolução do número de universidades federais de 2003 a 2017.....	49
Gráfico 2- Despesas liquidadas das universidades federais brasileiras por grupo de despesa e percentual das despesas liquidadas em relação ao PIB de 2008 a 2017.....	84
Gráfico 3- Composição das despesas pagas em 2017, por grupo de natureza da despesa.....	87
Gráfico 4- Despesas liquidadas vs. despesas projetadas, 2009 a 2017.....	90
Gráfico 5- Despesas totais das universidades federais vs. Teto EC 95 (2016 = 100).....	91
Gráfico 6- Evolução do gasto nominal das universidades federais 2016 a 2022.....	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Relação das universidades federais brasileiras, conforme a região.....	44
Quadro 2- Universidades criadas de 2003 a 2008 - Fase I: Interiorização, conforme a região.....	47
Quadro 3- Universidades criadas de 2009 a 2012 - Fase II: Integração regional e internacional.....	48
Quadro 4- Universidades criadas de 2012 a 2014 - Fase III.....	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Indicadores de ensino nas fases da expansão da educação superior federal.....	54
Tabela 2- Indicadores de ensino antes e depois da expansão.....	55
Tabela 3- Indicadores econômicos dos governos FHC, Lula, Dilma e Temer.....	61
Tabela 4- Evolução do salário-mínimo nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer.....	68
Tabela 5- Balança comercial nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer.....	69
Tabela 6- Comportamento da meta fiscal nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer, em bilhões de reais.....	74
Tabela 7- Testes para definir a especificação do modelo.....	89
Tabela 8- Parâmetros considerados para a projeção do teto de gastos.....	89
Tabela 9- Resultados da Estimação. (Var. Dependente: Variação % da demanda das despesas).....	90
Tabela 10- Despesas previstas vs. limite da EC 95, em bilhões de reais.....	91
Tabela 11- Projeção das demandas de despesas por grupo e por cenários em bilhões de reais.....	93
Tabela 12- Retrospectiva das despesas projetadas e efetivamente liquidadas, em bilhões de reais.....	108
Tabela 13- Índice de gastos das universidades federais vs. tetos da EC 95 (2016 = 100).....	109
Tabela 14- Valores preditos pelo modelo e variáveis utilizadas.....	110
Tabela 15- Cálculo das projeções utilizadas no estabelecimento dos cenários.....	111
Tabela 16- Componentes das despesas atualizadas de 2017 a 2022, pelo IPCA.....	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMF	Anexo de Metas Fiscais
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CASP	Contabilidade aplicada ao setor público
CF	Constituição Federal
CFB	Constituição Federal Brasileira
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COPOM	Comitê de Política Monetária
CPR	Cadastro de Contas a Pagar e a Receber
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
DRU	Desvinculação da Receita da União
DSI	Doutrina Social da Igreja Católica
EAD	Educação à Distância
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FASUBRA	Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FURG	Fundação Universidade de Rio Grande
IES	Instituições de Ensino Superior
IFAC	Federação Internacional de Contadores (<i>International Federation of Accountants</i>)
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRACON	Instituto dos Auditores Independentes do Brasil
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras

IPCA	Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
IPSAS	Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (<i>International Public Sector Accounting Standards</i>)
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico do Orçamento
NBC T	Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBC	Período Básico de Cálculo
PCASP	Plano de Contas Aplicado no Setor Público
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAD Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-Contínua
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNE	Plano Nacional da Educação
PPA	Plano Plurianual

QRSTA	Quadro de Referência do Servidor Técnico-Administrativo
Reuni Federais	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMI	Renda Mensal Inicial
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
Siop	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIPD	Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TD	Taxa de Desocupação
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFAC	Universidade Federal do Acre
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFCSPA	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semiárido
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFPel	Universidade Federal de Pelotas
UFLA	Universidade Federal de Lavras

UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UFSJ	Universidade Federal de São João Del-Rei
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá

UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNILAB	Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UNIR	Universidade Federal de Rondônia
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	18
2 O ESTADO E O ORÇAMENTO PÚBLICO.....	21
2.1 O Estado e a Administração Pública.....	21
2.2 Orçamento público.....	25
<i>2.2.1 Noções gerais sobre orçamento público.....</i>	<i>25</i>
<i>2.2.2 Funções do orçamento.....</i>	<i>32</i>
<i>2.2.3 Princípios orçamentários.....</i>	<i>33</i>
2.3 Contabilidade pública: fases das despesas e restos a pagar.	36
3 UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS.....	42
3.1 Origem e importância das universidades em geral.....	42
3.2 Importância das universidades federais brasileiras.....	44
3.3 Reestruturação e expansão das universidades federais – Reuni.....	46
4 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 95/2016.....	56
4.1 O Estado como agente econômico.....	56
4.2 Panorama econômico nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer.....	59
4.3 Regime de metas fiscais – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).....	73
4.4 Conteúdo da Lei do Teto dos gastos públicos.....	78
5 METODOLOGIA.....	82
5.1 Tipologia.....	82
5.2 População e amostra.....	82
5.3 Procedimentos e técnicas de pesquisa empregadas.....	82
5.4 Estratégia empírica.....	83
6 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	89
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
REFERÊNCIAS.....	98
APÊNDICE 1 - Retrospectiva das despesas projetadas e efetivamente liquidadas, em bilhões de reais	108

APÊNDICE 2 - Índice de gastos das universidades federais vs. tetos da EC 95 (2016 = 100)	109
APÊNDICE 3 - Valores preditos pelo modelo e variáveis utilizadas.....	110
APÊNDICE 4 - Cálculo das projeções utilizadas no estabelecimento dos cenários.....	111
APÊNDICE 5 - Componentes das despesas atualizadas de 2017 a 2022, pelo IPCA.....	112

1 INTRODUÇÃO

Em qualquer país, o tema educação é de grande relevância, uma vez que só a educação é capaz de transformar a sociedade. A de nível superior é compreendida, no panorama internacional, como um bem público, um direito de todos e um dever do Estado (UNESCO, 2009).

A Constituição Federal Brasileira, no art. 205, define a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família. Segundo o BRASIL (2012), o baixo acesso à educação superior é uma modalidade de exclusão social e o reconhecimento do papel da universidade como instrumento de transformação social, de desenvolvimento sustentável e de inserção do Brasil, de modo competente, no contexto internacional, mobilizou a sociedade para que esse acesso fosse ampliado gratuitamente, revertendo a ideia de que somente as classes abastadas teriam a opção de frequentar uma universidade.

Desde o ano de 2003, o Brasil vivencia uma grande expansão do acesso ao ensino superior gratuito, com a criação de universidades federais, oferta de cursos e ainda o aumento do número de vagas nos programas de graduação já em curso. De 2003 a 2014, o número de universidades passou de 45 para 63, permanecendo este quantitativo nos dias atuais e o total de *campi* em cidades menores do País saltou de 148 para 321. As matrículas em cursos de graduação presencial e a distância em todos os graus acadêmicos passaram de 500.459 em 2002 para 1.083.050 em 2016. O Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) foi um marco importante no programa de crescimento com a reconfiguração da educação superior brasileira alinhada às exigências do mercado (BRASIL, 2015e).

O Brasil passa por uma grave crise econômica, eclodida em 2014, conforme o crescimento do PIB, naquele ano, de 0,5%, um dos mais baixos desde 1995; seguida da contração da economia, em 3,8% e 3,6%, nos exercícios de 2015 e 2016 (IBGE, 2017a). Como justificativa de conter a crise econômica, o Governo Temer propôs ao Congresso Nacional uma emenda constitucional com o objetivo de limitar o crescimento das despesas primárias. Mencionado acréscimo à Constituição foi proveniente do Projeto de Emenda à Constituição nº 241, conhecido como PEC do Teto dos gastos públicos, posteriormente transformado no Projeto de Emenda à Constituição nº 55, o qual, após sua aprovação pelo Congresso Nacional, deu origem à Emenda Constitucional nº 95/2016.

Citada Emenda Constitucional instituiu outro regime fiscal no âmbito do Orçamento Fiscal, bem como no da Seguridade Social da União para os próximos 20 anos, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

Na condição de autarquias federais vinculadas ao Ministério da Educação, desde 2017, as universidades federais também estão obrigadas a cumprir os limites estabelecidos pela Lei do Teto dos gastos públicos.

Assim, considerando a relevância dos serviços prestados pelas universidades federais à sociedade brasileira, bem como o impacto orçamentário que poderá ser gerado pela EC nº 95/2016 nas despesas destas instituições, impactando, conseqüentemente, o funcionamento dessas instituições, o aprofundamento de estudos neste tema toma contornos igualmente relevantes.

Com efeito, aqui é oferecida a seguinte situação-problema: *qual será o impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras, nos próximos cinco anos?* Sob este prisma, a pesquisa tem como objetivo geral, com suporte em estudo preditivo, analisar o impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras, nos próximos cinco anos.

Para alcançar o objetivo geral, são expressos os seguintes objetivos específicos: i) identificar o valor referencial para o teto dos gastos de 2017 para as universidades federais, objeto do estudo, como um todo; ii) projetar o teto de gastos das universidades federais para 2018 a 2022, com base no limite estabelecido pela EC 95/2016; iii) projetar as despesas das universidades federais para 2018 a 2022; e iv) mensurar o impacto orçamentário da EC nº 95/2016 no que concerne ao atendimento das demandas estimadas nos próximos cinco anos.

Espera-se que os resultados desta investigação possam contribuir para subsidiar os gestores públicos no planejamento dos gastos de suas respectivas instituições federais de ensino superior (IFES).

Para responder ao problema da pesquisa, esta dissertação é estruturada em sete capítulos, incluindo a introdução e as considerações finais. O segundo capítulo reporta-se sobre o Estado, noções gerais sobre orçamento público e contabilidade pública.

O terceiro capítulo versa sobre as universidades federais brasileiras, sua origem, importância, bem como acerca da reestruturação e expansão das referidas instituições.

O quarto segmento tem como tema a Emenda Constitucional n. 95/2016 e a realidade que ela foi produzida, incluindo uma abordagem acerca dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula, Dilma e Temer, cobrindo a crise econômica por que transita o Brasil.

O quinto capítulo traz a metodologia da pesquisa, com sua tipologia, população, amostra, procedimentos e técnicas de buscas empregados, bem como a estratégia da pesquisa empírica, especificando os testes estatísticos aplicados e suas respectivas hipóteses, a definição dos cenários para a projeção das despesas das universidades dos próximos cinco anos e dos respectivos tetos das despesas para confronto e alcance do objetivo geral da pesquisa, o qual consiste em mensurar o impacto orçamentário da Lei do Teto dos gastos públicos nas universidades federais brasileiras.

O sexto capítulo envolve a análise dos resultados consoante a aplicação da EC 95/2016 nos cenários previamente estabelecidas. O sétimo traz as considerações finais do trabalho, após o que estão as referências de obras e autores a que se recorreu na pesquisa, seguidas dos apêndices contendo informações complementares.

2 O ESTADO E O ORÇAMENTO PÚBLICO

Para que se possa entender o impacto da EC n. 95/2016 no orçamento das universidades, faz-se indispensável conhecer os aspectos legais e doutrinários inerentes à execução orçamentária, bem como a contabilidade aplicável a estas entidades, os quais advêm da doutrina relativa ao Estado e à Administração Pública como um todo.

2.1 O Estado e a Administração Pública

Bugarim *et al.* (2011) e Di Pietro (2013, p.57-58) mencionam que a Administração Pública é atividade desempenhada pelo Estado, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a realização dos interesses coletivos, por intermédio dos órgãos e pessoas jurídicas legalmente constituídas para o exercício da função administrativa. A Administração Pública, portanto, é o meio estruturado, do qual o Estado se utiliza na prestação de serviços para os cidadãos e na proteção do seu patrimônio.

O Estado existe fundamentalmente para realização do bem-comum, promovendo o bem-estar, a segurança e a justiça, sendo o local onde se exerce a cidadania (MATIAS- PEREIRA, 2010). Para Moreira (2008), o Estado é a pessoa jurídica territorial soberana, constituída de pessoas e patrimônio, com finalidade definida e reconhecida pela ordem jurídica, como sujeito de direitos e obrigações. O Estado, por conseguinte, além de agente regulador, é o destinatário da regulação. Castro (2015) sintetiza, expressando, que o Estado é a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território.

Na perspectiva de Dallari (2009, p.118), o conceito de Estado moderno assenta-se em quatro elementos básicos: a soberania, o território, o povo e a finalidade. Bastos (2004) ensina que os elementos do Estado são: povo, território, governo, ordem jurídica e poder. Os elementos em comum para esses autores são: o território e o povo; os demais elementos: a finalidade; o governo; o poder e a soberania representam, juntamente com a ordem jurídica, o chamado Estado de Direito, onde são definidas as regras, para que o Estado, municiado de governo soberano e estrutura jurídica de controle e de poder, faça cumprir as normas, para que a finalidade do Estado de promover o bem-estar dos cidadãos seja atingida.

Este trabalho adotou as visões de Meirelles (2009) e de Drebes (2012), quanto aos elementos constitutivos do Estado, quais sejam, o Povo (elemento humano), Território (base física) e Governo Soberano (condutor do Estado e detentor de poder absoluto vindo do povo).

O governo é a cúpula político-administrativa do Estado, o povo é a essência do Estado, pois, pelos pensamentos naturalistas ou voluntaristas, o homem, como um ser social, necessita de uma sociedade para viver e se realizar (MATIAS- PEREIRA, 2010).

Para se valer da vontade estatal, o Estado se utiliza dos três poderes: i) legislativo, que tem a função normativa; ii) executivo, que assume a função administrativa e iii) judiciário, que basicamente assume a função judicial. O Poder Estatal é o Governo, no sentido formal; uno e indivisível, portanto, a Constituição é a maior norma que orienta o Povo, os Poderes e o Governo (no sentido administrativo), na condução da vida e na organização do Estado (MEIRELLES, 2009, p.61).

O Brasil, Estado Federativo, a organização política é trina, constituída pela União (detentora da soberania), Estados Membros e Municípios (com autonomia política, financeira e administrativa). O Distrito Federal, centro político-administrativo da República Federativa do Brasil, é um Estado Membro anômalo (MEIRELLES, 2009, p.61)

A União é constituída de três poderes independentes e harmônicos: O Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos ministros de Estado que exercem as atribuições de competência constitucional, legal e regulamentar, com o auxílio dos órgãos que compõem a Administração Pública.

A Administração Pública é toda estrutura e ordenamento jurídico, controlador, por intermédio do qual o Poder Executivo deve desempenhar tarefas, notadamente, as de cunho social, arrimadas nos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade; da publicidade e da eficiência, conforme preceitua o art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). É constituída, em nível de governo, pelas entidades estatais (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal) e, na contextura de Estado, pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com suas autarquias e entidades paraestatais (empresas públicas, as de economia mista e as fundações de direito público).

A Administração Pública, segundo Meirelles (2009, p.85) “[...] é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum”. Ora, todas as ações da Administração Federal se desenvolvem com suporte na Lei, nos bons costumes e princípios da Administração.

Segundo o mesmo autor, no Poder Executivo Federal, a Administração Direta é composta pela estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios diretamente subordinados ao Poder Executivo (controle hierárquico) e a Administração Indireta, que compreende as autarquias, empresas públicas e de economia mista e as fundações públicas:

- a) *Autarquias*, órgãos especializados, autônomos, criados por Lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para exercer funções ou atividades típicas da Administração Pública;
- b) *Empresas públicas*, entidades de natureza econômica com personalidade jurídica e patrimônio próprio e capital exclusivo do Poder Público: União, Estado, Distrito Federal e Município;
- c) *Empresas de economia mista*, entidades criadas pelo Poder Público para o exercício da atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima em que a maioria das ações ordinárias, as que têm direito a voto, é de propriedade do Poder Público que a instituiu e
- d) *Fundações públicas*, instituições criadas pelo Poder Público com personalidade jurídica própria e patrimônio doado pelo instituidor, para atingir objetivos de utilidade pública ou executar tarefas que beneficiam a coletividade que gozam de certa autonomia, embora vinculadas ao Poder Executivo e sujeitas ao controle deste (controle finalístico) com fins de desempenhar funções ou atividades específicas de competência do Estado.

O Estado, na condição de agente econômico, tem a função de satisfazer as necessidades coletivas (eficiência) e de redistribuição da renda (equidade). Nessa circunstância, com a finalidade de garantir a estabilidade econômica do País, o papel do Estado deve ser também de regulador de mercado no combate aos efeitos negativos da concentração de poder econômico (monopólios) e no controle das externalidades de mercado, sejam positivas - a exemplo de uma descoberta científica - sejam negativas, a exemplo da poluição ambiental, combatida com políticas de desenvolvimento sustentável (RIBEIRO, 2017).

Como alcança Ribeiro (2017), a *mão invisível* do mercado, citado na obra: “A Riqueza das Nações” (1776), de Adam Smith, de que o mercado controlaria a economia sem a presença do controle estatal, é incapaz de garantir a equidade na prosperidade econômica, que só é possível com o controle estatal, por meio das políticas públicas. Embora o mercado seja visto com bons olhos para regular sozinho os movimentos da economia, cabe ao Estado bus-

car a eficiência e a equidade, fundamentais para a promoção do crescimento e desenvolvimento econômico.

A eficiência na prestação dos serviços públicos é feita por meio da otimização dos recursos humanos, materiais ou de capital e do desenvolvimento da capacidade produtiva em termos de desenvolvimento tecnológico. A equidade diz respeito à redistribuição da renda, à criação de condições para que as pessoas tenham acesso ao básico necessário para o seu bem-estar social.

Bourdieu (1998 *apud* AZEVEDO, 2016) assinala, metaforicamente, que o Estado é dotado de duas mãos; a esquerda, representada pelos ministérios, instituições e órgãos sociais responsáveis pela educação pública, saúde, habitação, bem-estar social, meio ambiente, agricultura familiar, proteção às populações vulneráveis e à classe trabalhadora, buscando a justiça social sem exclusões e rivalidades, que, na visão de Ribeiro (2017), é quando o Estado tem a função de satisfazer as necessidades coletivas de maneira eficiente e fazer a redistribuição da renda equitativamente.

Já a mão direita protege os interesses dos dominantes (inclusive dos detentores dos títulos públicos - dívida pública), procurando promover a disciplina econômica, fiscal e orçamentária e as soluções por intermédio do mercado, da desregulamentação e de parcerias público-privadas, que, na visão de Ribeiro (2017), é quando o Estado tem a função de garantir a estabilidade econômica do País.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), estima-se que as compras governamentais (despesas primárias) movimentem cerca de 10% a 15% do PIB nacional, ensejando influxos significativos na economia e auxiliando no alcance dos objetivos de políticas públicas, por meio dos gastos públicos, e que o crescimento da dívida do setor público atingiu 70% do Produto Interno Bruto (PIB) em agosto de 2016, consoante informação no sítio da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2016b; 2016e).

O estudo crítico de Azevedo (2016) diz que o Novo Regime Fiscal (NRF), materializado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, é a constitucionalização reacionária da mão direita contra a mão esquerda do Estado, pois a EC 95, que impõe austeridade fiscal por duas décadas, não obriga a tetos de austeridade para o pagamento dos juros da dívida pública, de tal modo que a austeridade prejudica a atuação da mão esquerda do Estado nos avanços sociais, conquistados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, implicando, assim, a corrosão da sustentabilidade financeira de variados programas de seguridade social e de políticas públicas no País, inclusive na impossibilidade do cumprimento do Plano Nacional de

Educação - PNE (2014-2024).

2.2 Orçamento Público

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), responsável pelo orçamento público brasileiro conceitua orçamento público como instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da Administração Pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas (BRASIL, 2015c).

2.2.1 Noções gerais sobre orçamento público

O orçamento público pode ser entendido como um documento que privilegia a programação das fontes de recursos públicos e a previsão das aplicações de recursos que os gestores públicos estão autorizados a fazer. Este orçamento, portanto, precisa ser aprovado por meio de lei específica, à qual se vincularão todos os gestores públicos responsáveis pela execução do referido orçamento.

De acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988, o orçamento público é composto por Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais (LUNELLI, 2017). Essa composição é a própria classificação da despesa pública, por esfera orçamentária (BRASIL, 2016c).

De acordo com Gontijo (2004a), o orçamento público surgiu no Brasil com a Constituição Imperial de 1824, vem evoluindo no campo das finanças públicas e na maneira de controle das contas governamentais, conforme as versões posteriores da Constituição Federal e as reformas administrativas, para fazer frente às exigências e necessidades de novos arranjos entre o Estado e a sociedade.

Nos primórdios, o orçamento clássico ou tradicional restringia-se à previsão da receita e à autorização de despesas, sem dar destaque aos objetivos econômicos e sociais, que motivaram a sua elaboração. Valorizava-se o controle contábil do gasto com o detalhamento excessivo da despesa. A distribuição dos recursos para as unidades orçamentárias acontecia com base na proporção dos recursos gastos em exercícios anteriores e não em função do programa de trabalho que pretendiam realizar, gerando distorções e incentivando o gasto indiscriminado, apenas para garantir maior fatia nos orçamentos seguintes (NOBLAT; BARCELOS; SOUZA, 2014a).

Por meio da Lei nº 4.320 de 1964, sancionada na vigência da Constituição Federal de 1946, foram estatuídas normas gerais de Direito Financeiro, para elaboração e controle dos

orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, evoluindo o orçamento tradicional pra o orçamento de desempenho ou de realizações, valorizando mais aquilo feito pelo governo do que os gastos por ele dispendidos.

O Decreto Lei nº 200, de 1967, modificou substancialmente a maneira de atuar por parte da Administração Pública, e o artigo 16 introduziu na esfera federal o Orçamento-Programa, com a ideia de ser um instrumento de planejamento, e firmando, desde 1974, com a instituição da classificação funcional-programática, por meio da Portaria nº 09 de 28/01/1974, da então Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência. Desde o exercício de 2000, a Portaria nº 42, de 14/04/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, instituiu uma classificação funcional que remetesse à estrutura programática aos planos plurianuais (PPA) de cada governo e esfera da Federação, destacando a importância dos objetivos que o governo pretende alcançar, durante um determinado período.

O Orçamento-Programa, instrumento de planejamento, gestão e controle, é estruturado na classificação orçamentária das receitas e despesas, definidas no Manual Técnico de Orçamento (MTO) da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), de modo detalhado, com a finalidade de fortalecer os controles internos para a proteção do patrimônio público, além de denotar maior transparência à aplicação de recursos da sociedade, organizadas em programas de trabalho, que contêm informações qualitativas e quantitativas, sejam físicas ou financeiras (PERNAMBUCO, 200-; CORE, 2001; BRASIL,2015b).

O Orçamento-Programa tornou-se um instrumento de planejamento, gestão e controle de maior relevância utilizado pelos governos para organizar os seus recursos financeiros e auxiliar o controle parlamentar sobre os executivos. Sua materialização acontece a cada ano, por meio de uma lei específica de previsão (GONTIJO, 2004b). De acordo com o art. 2º da Lei nº 4.320/1964, o orçamento público discriminará a receita e a despesa de maneira a evidenciar a política econômica, financeira e programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade, condicionando a execução da despesa à sua previsão nessa Lei anual, revestida de formalidades legais (BRASIL,1964).

Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu mecanismos de controle contra gastos públicos sem lastro, as informações sobre a arrecadação da receita passaram a ter importância fundamental na programação, impondo cuidado especial na qualidade das informações para a previsão da receita (CORE, 2001).

O Orçamento Público, sendo um instrumento de planejamento governamental para ser executado em um determinado exercício, deve ser elaborado de tal feito, que a previsão de receitas e a estimativa de despesas sejam as mais próximas possíveis da realidade, a fim de trazer segurança no equilíbrio dos gastos públicos. Lunelli (2017, p.1) e Castro, Domingos (2015, p.35) recorrem a uma citação de Marcus Tullius Cícero, filósofo e tribuno latino, da Era Antes de Cristo, que realça a importância do equilíbrio orçamentário:

O orçamento nacional deve ser equilibrado. As dívidas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada. Os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos se a nação não quiser ir à falência. As pessoas devem, novamente, aprender a trabalhar, em vez de viver por conta pública (Marcus Tullius Cícero Roma, 55 a.C.).

As receitas, de acordo com a Lei 4.320/1964, estão classificadas em Receitas Correntes e Receitas de Capital, conforme a origem econômica. Se for proveniente do poder de tributar do Estado ou de atividade econômica, são chamadas de Receita Corrente, mas se procederem do endividamento ou da transformação de ativos físicos ou financeiros em moeda, então, são denominadas de Receitas de Capital (CORE, 2001).

No tocante ao endividamento, o art. 167, inciso III da Constituição Federal inibe a realização das operações de crédito superiores ao montante das Despesas de Capital, e os demais dispositivos do art. 167 impedem a realização de gastos sem crédito orçamentário, para assegurar a saúde financeira do Estado brasileiro.

A classificação orçamentária da despesa é definida de acordo com o detalhamento de informações do gasto orçamentário, apresentando a estrutura funcional programática e econômica da despesa. A classificação funcional da despesa identifica em que áreas de despesa a ação governamental será realizada. A classificação programática define qual o tema da política pública (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2013).

A Portaria nº 42/1999, do então Ministério de Orçamento e Gestão, estabelece uma estrutura funcional e programática, identificando *função, subfunção, programa, atividade/projeto/operações especiais*. Os dois primeiros níveis, isto é, *função e subfunção*, estão definidos nessa portaria; os níveis subsequentes - *programas /atividade/ projeto/ operações especiais* - devem ser definidos no âmbito de cada esfera de governo (federal, estadual, distrital, municipal) nas leis de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 1999a).

A classificação da despesa orçamentária, por natureza de despesa, é composta pelos níveis codificados: categoria econômica; grupo de natureza da despesa; modalidade de aplica-

ção e elemento e subelemento de despesa, cuja finalidade é identificar qual o efeito econômico dos gastos públicos sobre as variáveis macroeconômicas, classificadas em correntes e de capital (categoria econômica); em qual classe de gasto será realizada a despesa (grupo de natureza da despesa); quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir na execução da ação governamental, se material de consumo; ou material permanente, por exemplo (elemento de despesa e subelemento); qual a estratégia da execução da despesa, se diretamente pelo responsável pela ação governamental ou por transferência a outra instituição (modalidade de aplicação) (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2013; BRASIL, 2001a; CORE, 2001).

De acordo com a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, sua discriminação na lei orçamentária far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidade de aplicação (BRASIL, 2001a).

A Lei nº 4.320, de 1964, classifica a categoria econômica da despesa em despesas correntes e de capital. A despesa corrente é constituída pelas despesas de custeio, e transferências correntes, e são destinadas à manutenção das atividades dos órgãos da Administração Pública e não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades, tais como: aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, pessoal ativo, inativo, civil e militar, pensionistas, encargos sociais, juros da dívida pública, subvenções sociais, subvenções econômicas, salário-família, abono familiar, e diversas transferências correntes (BRASIL, 1988).

A despesa de capital compreende despesas relacionadas com investimentos, inversões financeiras e transferência de capital, tais como: aquisições de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos, amortização da dívida pública. Normalmente, uma despesa de capital concorre para a formação de um bem de capital, assim como para a expansão das atividades do órgão (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2013; BRASIL, 1964, 2001; CORE, 2001).

A classificação por fonte de recursos identifica a origem dos recursos, indicando se é proveniente de impostos ou de arrecadação própria, por exemplo, (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2013; BRASIL, 1964, 2001; CORE, 2001).

Finalmente, a classificação institucional identifica quem é o responsável que realizará o gasto, que é identificado pelo órgão e pela unidade orçamentária, a exemplo do Ministério da Educação (MEC) e Universidade Federal do Ceará (UFC). O MEC, com seus R\$105,7 bilhões, é o terceiro maior orçamento do Brasil, perdendo para o Ministério do Desenvolvi-

mento Social e Agrário, com seus 661,4 bilhões e para o Ministério da Saúde 115,5 bilhões, conforme exprime PLOA-2017 – Orçamento Cidadão (BRASIL, 2016c).

Na proposta orçamentária, a despesa também é identificada por local, como exemplo - Ceará. Além da classificação orçamentária, definida na Lei nº 4.320 de 17/03/64, até aqui descrita, há classificação por identificador de resultado primário, o qual aponta a situação das contas públicas, essenciais na elaboração da proposta orçamentária anual e nas definições das políticas macroeconômicas, que representam o esforço conjunto de todo o governo (BRASIL, 2016d).

Nesse aspecto, tanto as receitas quanto as despesas são classificadas em primárias e financeiras. As primárias correspondem aos tributos arrecadados e as despesas são os gastos do governo para manter suas atividades e investir em novas ações. Neste gasto, estão as despesas correntes e as de capital, excluídas as despesas com pagamento e “rolagem” da dívida pública.

As despesas primárias classificam-se em obrigatórias e discricionárias. As obrigatórias são aquelas que o Estado tem a obrigação legal ou contratual de realizar, não se sujeitando à discricionariedade do gestor público. Os maiores grupos de despesas obrigatórias são pessoal e encargos sociais e os benefícios da previdência social. Portanto, quanto maiores forem as despesas obrigatórias, menor será o espaço de decisão para alocação de recursos no orçamento. Já despesas primárias discricionárias são aquelas que dependem da avaliação de prioridades ou escolhas do Governo.

As receitas e as despesas financeiras são aquelas que se originam de operações financeiras. Em sua maior parte, são empréstimos que o Governo Federal assume para pagar as dívidas contraídas. Se o governo destinar menos recursos para o pagamento das dívidas, sobrarão mais recursos para aplicar em outros gastos naquele momento, mas, no futuro, ficará mais endividado pela “rolagem” da dívida, o que pode trazer problemas de inflação, principalmente, se a previsão da arrecadação for menor (BRASIL, 2016c, p.13).

Segundo Brasil (2016c), PLOA-2017, o resultado primário é tudo o que o governo arrecada, menos o que ele gasta, sem considerar as receitas e despesas relacionadas à dívida que ele já possui e é utilizado como meta de resultado primário constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Para reduzir o resultado primário é preciso que haja diminuição da dívida, por meio de superávits ou aumento do PIB, por intermédio do crescimento econômico. Segundo Brasil (2016c), PLOA-2017, a meta de resultado primário é fixada com suporte na avaliação da rea-

lidade macroeconômica para o ano seguinte, considerando a taxa de juros, taxa de câmbio, crescimento econômico e o resultado que pretende atingir para manter a relação dívida/PIB estável.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, encarregado do planejamento estratégico nacional, elabora, entre outros, o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, acompanha e avalia os planos, programas e orçamento da União e normatiza mecanismos de aperfeiçoamento do processo orçamentário, consoante o Plano Plurianual (BRASIL, 2001c).

Para gerenciar o Estado, a Administração Pública utiliza-se do Plano Plurianual (PPA), da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual (LOA), fundamentais para o controle interno e para os órgãos de controle nos trabalhos de avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Essas peças do ciclo orçamentário surgiram com a Constituição Federal de 1988, que unificou os orçamentos anuais (fiscal, seguridade social e investimento das estatais) no Orçamento Geral da União (OGU).

O Plano Plurianual (PPA) deverá ser elaborado no primeiro ano de governo e encaminhado até 31 de agosto, cobrindo as ações governamentais, desdobradas em programas e metas. A sua concepção visou à criação de uma sistemática em que o governo eleito pudesse elaborar um plano de duração de quatro anos para vigorar desde o segundo ano do seu mandato até o primeiro ano do governo subsequente (CASTRO, Domingos, 2015; LUNELLI, 2017).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é a que antecede a Lei Orçamentária Anual (LOA), pois são definidas as metas e prioridades em termos de programa a executar pelo governo. A LDO tem como finalidades privilegiar as alterações na legislação tributária, estabelecer a política das agências de desenvolvimento e orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimentos dos três poderes da União, suas empresas públicas e autarquias, seguindo os objetivos e metas da Administração Pública, estabelecidas no PPA, devendo ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano (LUNELLI, 2017).

A LDO traz todo ano o Anexo de Metas Fiscais (AMF), no qual é expressa a meta de resultado primário para o exercício a que se refere e para os dois exercícios seguintes. Segun-

do Brasil (2016b), PLOA-2017 - Orçamento Cidadão, para 2017, o governo propôs ao Congresso meta deficitária de R\$ 139,0 bilhões. O déficit é reduzido, ano após ano, até atingir superávit de 0,2% do PIB em 2019. Essa programação fiscal deverá manter a dívida pública em trajetória sustentável.

Na elaboração do Orçamento Geral da União (OGU), estimam-se as receitas e se fixam as despesas, com base nas previsões de alguns indicadores econômicos importantes, tais como o Produto Interno Bruto (PIB), a inflação, a taxa de juros, a taxa de câmbio, o salário-mínimo, entre outros, pois o valor gasto com aposentadorias depende do valor do salário-mínimo; as despesas com juros estão a reboque da taxa de juros e algumas despesas são alvos de impactos da taxa de câmbio, e assim por diante (BRASIL, 2016c).

O encaminhamento da proposta da Lei Orçamentária Anual (PLOA) é feito pelo Poder Executivo, por meio da Mensagem Presidencial, instrumento de comunicação oficial entre o Presidente da República e o Congresso Nacional. Seu conteúdo é regido por meio da Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, e entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em lei, até o dia 31 de agosto de cada ano, para ser executado no ano seguinte. Nessa elaboração, devem ser seguidos princípios básicos definidos na Constituição, na Lei 4.320/1964, no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Com a promulgação da Lei Orçamentária Anual (LOA), as unidades orçamentárias estarão aptas a realizar a execução orçamentária e financeira, dentro do limite dos créditos liberados para o alcance dos objetivos e metas programadas. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento envia arquivo magnético contendo as informações orçamentárias para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, que, por sua vez, libera o orçamento para as unidades orçamentárias, mediante notas de dotações (ND), via Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) (NOBLAT; BARCELOS; SOUZA, 2014b).

Para a fase da execução orçamentária, é necessário o detalhamento do crédito orçamentário, autorizado pela LOA, ou pela Lei de Créditos Adicionais, no âmbito de cada ente da Federação, em nível de elemento de despesa (material de consumo, material permanente etc.). Feito o detalhamento, podem ser concretizados vários atos ou fatos administrativos, tais como: i) a descentralização da dotação orçamentária, seja interna, (por exemplo: do ministério para suas autarquias), seja externa, (por exemplo: entre ministérios); ii) a emissão de notas de

empenho (NE) e; iii) a realização de licitações (FEIJÓ; CARVALHO JÚNIOR; RIBEIRO, 2015).

O acompanhamento e a limitação dos gastos públicos são feitos por decreto do Poder Executivo, conhecido como Decreto do Contingenciamento, e por ato próprio dos demais poderes, devendo ser publicado no prazo de 30 dias após a publicação dos orçamentos. No Decreto do Contingenciamento, são evidenciados os valores autorizados para movimentação de empenho e para pagamentos no decorrer do exercício, incluindo os restos a pagar processados e não processados. O objetivo é garantir o cumprimento dos resultados fiscais estabelecidos na LDO e LRF e de se manter o equilíbrio entre receitas e despesas no momento da execução orçamentária. O estabelecimento do cronograma de compromissos e a liberação dos recursos financeiros já estavam previstos nos art. 47 e 48 da Lei nº 4.320/64, aperfeiçoados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.2.2 Funções do orçamento

Além das clássicas funções de controle (político e interno) e de planejamento, inseridas na técnica orçamentária por programa de governo, existem outras funções orçamentárias que retratam a participação do Estado na esfera econômica. A principal função do Estado brasileiro é zelar pelo bem comum, e é por meio da política econômica (monetária, fiscal e cambial) que o governo busca realizar essa responsabilidade.

A participação do governo na economia, por meio da política fiscal, da administração das empresas estatais, da regulamentação dos mercados privados e da execução da atividade orçamentária influencia o curso da economia (NOBLAT; BARCELOS; SOUZA, 2014a). Segundo Feijó, Carvalho Júnior e Ribeiro (2015) e Giambiagi e Além (2011), a ação do governo mediante a política fiscal abrange três funções básicas, que atendem aos objetivos sociais e econômicos do Estado:

A função alocativa diz respeito ao fornecimento de bens públicos. **A função distributiva**, por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam que a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade. **A função estabilizadora** tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico **(Destacou-se)**

A função alocativa acontece quando recursos são destinados à oferta de bens públicos, a exemplo das construções de rodovias, usinas – e a gastos com segurança, saúde e educação. São bens e serviços que não são ou que não possam ser regularmente oferecidos pelo setor

privado. Considerando que normalmente os recursos financeiros são inferiores aos orçados, ao optar pelo desenvolvimento de um setor, o governo abre mão de outras escolhas. É nessa diversidade de escolhas que o governo materializa a sua função alocativa.

A função distributiva, ou redistributiva, atende aos objetivos sociais e econômicos do Estado, na medida em que atua no combate aos desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas. Os recursos são captados de classes econômico-sociais ou de regiões mais abastadas, a exemplo da cobrança de imposto progressivo, de modo que os recursos arrecadados possam ser usados no desenvolvimento de determinada política pública. Os mecanismos aplicados são: transferências, subsídios governamentais e impostos.

A função estabilizadora existe para atender aos objetivos econômicos do Estado de suprir a incapacidade de atuação do mercado, por meio da aplicação das diversas políticas econômicas, na busca do pleno emprego dos recursos, da estabilidade de preços, do equilíbrio da balança de pagamentos e das taxas de câmbio, para que o crescimento econômico aconteça em bases sustentáveis. Nesse aspecto, o orçamento desempenha importante papel em virtude do influxo que o volume de compras e contratações governamentais exerce sobre a economia, de igual maneira, como a arrecadação tributária pode contribuir positivamente no atingimento de metas fiscais ou, ainda, que a alteração de alíquotas de determinados tributos possa refletir nos recursos disponíveis ao setor privado.

2.2.3 Princípios orçamentários

Princípios orçamentários são regras que dão estabilidade na elaboração, aprovação, execução e controle orçamentário, a fim de que possam ser desempenhadas com segurança suas funções orçamentárias. No Brasil essas regras são definidas na Constituição Federal, na Lei 4.320/1964, nas leis do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentária e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os princípios orçamentários expressos na literatura especializada brasileira são: a) unidade; b) universalidade; c) anualidade ou periodicidade; d) exclusividade; e) especificação ou especialização ou discriminação; f) publicidade; g) orçamento bruto; h) não vinculação ou não afetação das receitas de impostos; i) equilíbrio; j) legalidade; k) transparência (CASTRO, Domingos, 2015; FEIJÓ; CARVALHO JÚNIOR; RIBEIRO, 2015; PISCITELLI; TIMBÓ, 2010).

a) Princípio da unidade

Pelo princípio da *unidade*, o orçamento deve ser único, no âmbito de cada esfera de governo (União, estados, municípios e Distrito Federal). Por este princípio, foram unidos em uma só lei o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Está esse princípio consagrado no artigo 2º da Lei nº 4.320/1964 e no § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

b) Princípio da universalidade

Pelo princípio da *universalidade*, o orçamento deve conter todas as receitas e despesas de todos os poderes que integram a esfera de governo, inclusive seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta. Está consagrado nos artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964 e no § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

c) Princípio da anualidade/periodicidade

Pelo princípio da *anualidade/periodicidade* a vigência orçamentária fica restrita a um exercício financeiro. No Brasil, coincide com o ano civil. A única exceção são os créditos adicionais e extraordinários originados dos saldos não utilizados no exercício e autorizados nos últimos quatro meses do ano. Este princípio acontece em duas situações: quando o Poder Legislativo examina e aprova o orçamento proposto pelo Poder Executivo, e quando da execução orçamentária, compatível com as ações realizadas no período. Este princípio está ligado ao princípio da anterioridade em matéria tributária. Está consagrado nos artigos 2º, 34 e 35 da Lei nº 4.320/1964 e no inciso III e § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

d) Princípio da exclusividade

Pelo princípio da *exclusividade* a lei orçamentária não poderá conter elementos que não seja a previsão de receita e a fixação de despesa. Da mesma forma, matéria orçamentária não pode ser tratada por outras leis. Este princípio deu fim às chamadas *caldas orçamentárias*, que possibilitava a inclusão de assuntos de interesse do parlamentar, mesmo que estranho ao orçamento anual. A matéria orçamentária tem tramitação especial e calendário determinado, o que impede que seja incluída matéria estranha ao orçamento. Este princípio está consagrado no artigo da 7º da Lei nº 4.320/1964 e no § 8º do art. 165 da Constituição Federal.

e) Princípio da especificação/especialização/discriminação

Pelo princípio da *especificação/especialização/discriminação*, as despesas e receitas são detalhadas por rubricas, para evitar o uso de intitulações genéricas e impedir que as despesas sejam realizadas fora da programação. No Brasil o detalhamento é orientado da Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, consoante o qual, a discriminação na lei orçamentária far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza da despesa e modalidade de aplicação. Este princípio está consagrado no artigo 5º e 15 da Lei nº 4.320/1964 e no art. 5º, § 4º, da LRF.

f) Princípio da publicidade

Pelo princípio da *publicidade*, a divulgação da Lei Orçamentária deve ser feita por meio dos veículos oficiais de comunicação/divulgação de cada um dos poderes do Estado e esfera de governo, para conhecimento público e validação dos atos administrativos, como um dos princípios da Administração Pública. A publicidade não se encerra nos diários oficiais, pois é necessário tornar acessível e compreensível com a publicação em meios eletrônicos, pois assim o cidadão poderá exercer o controle social. Este princípio está consagrado no art. 37 da CFB/88 e arts. 40 e 48-A da LRF.

g) Princípio do orçamento bruto

Pelo princípio do *orçamento bruto*, toda parcela de receita ou despesa deve ser informada pelo valor bruto, a fim de não prejudicar a visão completa do orçamento, conforme o princípio da universalidade. Este princípio se relaciona com os mecanismos de dedução da receita, a exemplo das situações definidas no MCASP: i) restituição de tributos; ii) recursos que um ente tenha a competência de arrecadar, mas pertence a outro ente; iii) renúncia da receita; iv) compensação de receita; v) retificação de receita. Este princípio está consagrado no art. 6º da Lei nº 4.320/1964.

h) Princípio da não vinculação ou não afetação das receitas

Pelo princípio da *não vinculação ou não afetação das receitas* de impostos, é vedada a vinculação de impostos a órgãos, fundos ou despesas, com exceção das taxas, contribuições e outros ingressos não tributários e das vinculações constitucionais. Este princípio diz respeito ao risco de escassez de recursos orçamentários em programas de alta importância. A vincula-

ção de receitas a determinados objetivos só poderá ser feita mediante lei. Este princípio está consagrado no art. 167, IV e IX da CFB/88.

i) Princípio do equilíbrio

O princípio do *equilíbrio* é doutrinário, básico e milenar do orçamento, com a frase de Marco Túlio Cícero, filósofo latino, antes de Cristo: “[...]o orçamento nacional deve ser equilibrado”; ou seja, deve existir receita suficiente para realização das despesas. A última vez que este princípio ficou explicitado no ordenamento jurídico brasileiro foi na Constituição Federal de 1967. O objetivo é evitar que haja o crescimento desordenado dos gastos públicos.

j) Princípio da legalidade

Pelo princípio da *legalidade*, os atos de interesse da sociedade devem passar pelo exame e aprovação do Poder Legislativo, vedado o início de programas ou projetos não incluídos na LOA e a realização de despesas e assunção de obrigações que excedam o orçamento. Este princípio está consagrado nos arts. 165 a 169 da CFB/88 e, de forma específica, no artigo 167 da CF/88,

k) Princípio da transparência

Pelo princípio da *transparência*, o governo deve divulgar o orçamento e a execução orçamentária da despesa e receita, com o objetivo de priorizar o interesse dos usuários. Com a falta de clareza da linguagem técnica, este princípio fica comprometido. Este princípio está consagrado nos arts. 48, 48-A e 49 da LRF.

2.3 Contabilidade pública: fases das despesas e restos a pagar

Segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T 16.1), o objetivo da contabilidade aplicada ao setor público (CASP) é fornecer informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações que representem um fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos.

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) disponibilizou, na íntegra, as Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards–IPSAS*), editadas pela Federação Internacional de Contadores (*International Federation of Accountants–IFAC*), traduzidas para o português. As IPSAS são normas

internacionais, que orientam entidades do setor público na preparação de demonstrações contábeis. A tradução dessas normas para o português foi conduzida pelo CFC, por meio do Comitê Gestor da Convergência no Brasil (Resolução CFC nº 1.103/07), e pelo Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (IBRACON), com a cooperação técnica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da Subsecretaria de Contabilidade, na busca da adoção, no Brasil, do novo modelo de contabilidade patrimonial, bem como da convergência das normas contábeis brasileiras aos padrões internacionais (CFC, 2017).

A STN, na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, mediante a Portaria MF nº 184/2008 e o Decreto nº 6.976/2009, ficou responsável pela edição de normativos, manuais, instruções de procedimentos contábeis e planos de contas de âmbito nacional, objetivando a elaboração e publicação de demonstrações contábeis consolidadas, em consonância com as NBC T 16. Nessa esteira, editou o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), com revisão anual, e elaborou o Plano de Contas Aplicado no Setor Público (PCASP), que se atualiza de acordo com a revisão do MCASP.

O objeto da contabilidade pública era conhecer a situação econômico-financeira da entidade, com foco no interesse dos credores. Com a edição das NBC-T 16 e da divulgação das IPSAS, traduzidas, a contabilidade passa a constituir um instrumento gerencial com o objetivo de estudar o desempenho da gestão sob o prisma econômico e prestar informações mais amplas sobre a situação financeira e patrimonial ao cidadão no exercício do controle social. Em decorrência dessa nova visão, a contabilidade no setor público passa a se ocupar, dos registros e apreciação dos fluxos e estoques de valores (SILVA, 2012).

A Lei Complementar nº 101/2000, (LRF) consagrou o cidadão o principal usuário das informações contábeis do setor público, pois a Lei nº 4.320/1964, principal norma brasileira de contabilidade e finanças públicas, não sinaliza, mesmo com suas atualizações, o cidadão como principal usuário. Conforme o MCASP de 2016 (BRASIL, 2016f), aplicável desde 2017, as demonstrações contábeis das entidades do setor público trazem informações úteis para fins de prestação de contas e responsabilização (*accountability*), tomada de decisão dos gestores e efeitos fiscais com as informações dos indicadores de despesa com pessoal, das operações de crédito e da dívida consolidada, da apuração da disponibilidade de caixa, do resultado primário e do resultado nominal, a fim de verificar o equilíbrio das contas públicas. O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) representam os principais instrumentos para evidenciar esse aspecto (BRASIL, 2016f).

Toda a normatização e atualizações da CASP objetivam criar procedimentos na contabilidade pública, para extração e divulgação de informações fidedignas aos mais diversos usuários, dentre eles o Estado, que as aplica na formulação das políticas públicas. Para isso o enfoque que era estritamente ligado à execução do orçamento público, passou ao enfoque patrimonial, que é o objeto das Ciências Contábeis.

Sob o aspecto orçamentário, pertencem ao exercício financeiro as receitas orçamentárias arrecadadas (regime de caixa) e as despesas orçamentárias legalmente empenhadas no exercício (regime de competência), de acordo com a Lei 4.320/64, *in verbis* : “Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: I as receitas nele arrecadadas; II as despesas nele legalmente empenhadas”.

De acordo com as regras da CASP, sob o aspecto patrimonial, as receitas e as despesas devem ser incluídas na apuração do resultado do período em que ocorrerem, independentemente do recebimento ou pagamento. A despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência (BRASIL, 2016f).

O sistema de metas fiscais brasileiro, medido pelo resultado primário, preocupa-se em manter a sustentabilidade da dívida pública. Para Carvalho e Piscitelli (2014), um dos mecanismos de elevação do resultado primário é a postergação do pagamento de despesas inscritas em restos a pagar. Essa medida é chamada de *float* de restos a pagar. Segundo os mesmos autores, à luz da CASP, os restos a pagar não processados não fazem parte do passivo, pois não exigíveis. Antes mesmo da nova contabilidade pública, CASP, o *float* de restos a pagar não processados não tinha o efeito influenciador no resultado primário.

Na apuração do resultado primário, não se consideram as despesas processadas até a fase da liquidação, se não forem pagas no exercício. As despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não processados, com pagamento no exercício subsequente, serão computadas no resultado primário do exercício em que ocorrer o pagamento. Por essa razão, a EC nº 95/2016 considera nos cálculos do teto dos gastos públicos as despesas primárias pagas e os restos a pagar pagos no exercício, independentemente se processados ou não.

Carvalho e Piscitelli (2014) comentam que o governo define o *float* como sendo o efeito das despesas pagas em exercício posterior sobre o resultado primário. Esses autores defendem o argumento de que o efeito desse resultado é neutro, pois, em cada exercício, o pagamento de despesas oriundas de exercícios anteriores seria equivalente ao pagamento, em exercícios posteriores, de despesas do atual exercício.

As fases da despesa pública definem muito bem o regime de competência para as despesas públicas, porém o método adotado pelo governo na apuração do resultado primário considera o regime de caixa para as despesas públicas.

A execução da despesa pública transcorre em três fases, conforme, previsto na Lei 4.320/64, são: i) empenho; ii) liquidação e iii) pagamento. O empenho da despesa acontece com a emissão da nota de empenho, à conta da dotação orçamentária própria, segundo o dispositivo do art. 61 da Lei 4.320/64, gerando obrigação condicional junto ao fornecedor vencedor do processo licitatório ou de dispensa ou de inexigibilidade, conforme art. 58 da Lei 4.320/64. Quando o fornecedor entrega o bem ou presta o serviço, inclusive de obras e construção, a despesa entra na fase da liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo fornecedor quando são verificados todos os pré-requisitos para efetuar o pagamento – como exemplo, a realização do serviço ou entrega do material (BRASIL, 1964; PISCITELLI; TIMBÓ, 2010).

A fase da liquidação caracteriza o regime de competência da despesa, ou seja, a despesa é um ato de consumo, independe do pagamento. Na fase da liquidação, o saldo da NE é liquidado em contrapartida com uma conta de passivo circulante, mediante a utilização do Cadastro de Contas a Pagar e a Receber (CPR), um subsistema do SIAFI, que assegura o registro dos compromissos de pagamento e de recebimento, com base nos documentos que deram origem a esses compromissos.

A última fase é o pagamento da despesa, mediante a execução financeira, quando se extingue a obrigação do Estado. A execução financeira é a utilização dos recursos financeiros para pagamento das ações orçamentárias atribuídas a cada unidade (NOBLAT; BARCELOS; SOUZA, 2014 b; PISCITELLI; TIMBÓ, 2010).

De acordo com o Decreto nº 93.872/86, restos a pagar são despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. Restos a pagar processados são as despesas liquidadas dentro do exercício, e restos a pagar não processados, quando não forem liquidadas no exercício. A inscrição de restos a pagar ocorre no encerramento do exercício financeiro da nota de empenho, ficando condicionada à indicação para inscrição pelo ordenador de despesas (BRASIL, 1986).

Os restos a pagar inscritos na condição de não processados, e que não forem liquidados posteriormente, terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua

inscrição, salvo quando a execução já tiver sido iniciada, ou forem relativos às despesas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); do Ministério da Saúde; ou do Ministério da Educação, financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, efetuará, na data da validade de 30 de junho, o bloqueio dos saldos dos restos a pagar não processados e não liquidados, em conta contábil específica no Siafi. O desbloqueio para atender às situações dos serviços iniciados ou material parcialmente entregue será efetuado pela unidade responsável, devendo providenciar o posterior cancelamento, no Siafi, dos saldos que permanecerem bloqueados.

Na situação em que um empenho que tenha sido inscrito em restos a pagar venha a ser objeto de cancelamento e, posteriormente, venha a ser reclamado, poderá ser atendido à conta de dotação destinada a despesas de exercícios anteriores, dentro do período prescricional (BRASIL, 2017a).

Consoante o item 2.2 da macrofunção nº 020317, do Manual do SIAFI, o conceito de restos a pagar está ligado aos estágios da despesa pública, representados pelo empenho, liquidação e pagamento (BRASIL, 2017a).

Na fase da liquidação da despesa, o saldo da nota de empenho é deduzido em contrapartida com uma conta do passivo patrimonial. Caso, no encerramento do exercício, a fase da liquidação da despesa não tiver acontecido, todos os saldos das notas de empenho, após análise do ordenador, serão automaticamente transferidos para uma conta de restos a pagar não processadas.

O cumprimento dos restos a pagar no exercício seguinte é uma execução extraorçamentária, pois a despesa pertence ao exercício anterior, mas consta na execução da programação financeira, conforme Decreto nº 93.872/86. Os restos a pagar processados são aquelas despesas liquidadas, quando o fato gerador já aconteceu, e não reclamadas no ano correspondente, ou seja, é o saldo patrimonial da conta fornecedor (dívida fluante), enquanto que a não processada é oriunda do sistema orçamentário e que já passou pela fase do empenho da despesa, no ano anterior, e no fluxo seguinte estão as fases de liquidação e de pagamento. Então emitida a nota de empenho, fica o Estado obrigado ao pagamento, desde que o fornecedor do material ou prestador dos serviços atenda a todos os requisitos legais de autorização ou habilitação de pagamento.

Os aspectos inerentes ao Orçamento Público e à Contabilidade Pública aplicam-se no âmbito de toda a Administração Pública. O próximo capítulo traz uma abordagem acerca das universidades federais que compõem a Educação Superior Federal - locus da pesquisa empírica deste ensaio acadêmico.

3 UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

As universidades federais brasileiras são, em sua totalidade, entidades constituídas no formato de autarquias federais ou fundações públicas. Em qualquer caso, aplicam-se a elas as normas inerentes a orçamento público e contabilidade pública, retratadas no capítulo imediatamente anterior. O segmento ora iniciado procede a uma abordagem acerca da origem e importância das universidades.

3.1 Origem e importância das universidades em geral

A educação sempre exerceu papel evolutivo e resolutivo na trajetória humana. Há indícios da educação, de modo inconsciente desde a Pré-História, com pouca diferença entre as classes docente e discente. No decurso do tempo se passou a reclamar por espaço e instituições superiores (BOHRER *et al.*, 2008).

A semente da universidade surgiu na Idade Média, século XI, na cidade cultural italiana de Bolonha, em 1088, onde já existia a Escola de Artes Liberais. Posteriormente afloraram outras escolas episcopais, monásticas e particulares, que ensinavam Direito. Depois apareceu a Universidade de Bolonha com as escolas de Direito, que atraíam inúmeros alunos de várias partes da Europa durante muitos anos (BOHRER *et al.*, 2008; SIMÕES, 2013).

A estrutura da Universidade de Bolonha era eminentemente estudantil, com um sistema organizacional e de ensino desenhado para atender demandas municipais, carentes de juristas e de administradores. Os alunos determinavam o salário, os métodos de ensino e até as exigências para a colação de título, com poderes de punição aos mestres faltosos ou que não tinham competência suficiente (BOHRER *et al.*, 2008).

A Universidade de Paris, oficializada em 1200, tornou-se a mais importante, pela sua localização geográfica e atuação da administração real, recebendo alunos de todas as nações. Em 1150 adquiriu o título de Estudos Gerais, por possuir as quatro faculdades - Artes, Teologia, Direito e Medicina - onde a Teologia era a mais importante. A Universidade de Paris se consolidou no século XIII (1262) com o nome de Corporação dos Mestres Parisienses, formada por alunos e professores, mas os mestres predominavam. A denominação de corporação, que era atribuída às universidades, surgiu em 1150 (BOHRER *et al.*, 2008).

Destaca-se o fato de que o profissional admitido às corporações (universidades) deveria ser maior de 21 anos, com no mínimo seis anos de estudo, passando pelo bacharelado,

licenciatura e mestrado, com defesa de um debate público, o que lhe dava condição de ensinar em qualquer lugar do mundo, com aprovação pontifícia (BOHRER *et al.*, 2008).

As universidades nasceram como organizações puramente democráticas. Os assuntos políticos, eclesiásticos e teológicos eram debatidos livremente. Exerciam influência política e intelectual, com a mesma importância da Igreja, do Estado e da Nobreza. Eram submetidas aos regulamentos e disciplinas da Igreja. Católica, pois o reconhecimento oficial vinha da mais alta autoridade civil, o Papa. Foram responsáveis pelo desenvolvimento intelectual da Europa, espalhando-se rapidamente por todo o Continente e, posteriormente, pelo mundo (BOHRER *et al.*, 2008).

Os momentos históricos, sociais, políticos e culturais refletem no modo de atuação das universidades, tornando-as parte fundamental na constituição de um novo país, pois estimula acumula e transmite o conhecimento, desempenhando um importante papel social (BOHRER *et al.*, 2008).

No século XVI, o modelo universitário francês exercia intensiva influência em Portugal e Espanha. O sistema universitário espanhol foi adotado na América Latina com a criação das universidades do México, Guatemala, Peru, Cuba, Chile, Argentina destinadas para a elite dos países latinos, ou para quem tivesse interesse ao acesso aos postos políticos e burocráticos (SIMÕES, 2013).

A educação brasileira passou por três fases: a educação de predomínio dos Jesuítas, no período colonial; a educação advinda das reformas do Marquês de Pombal, com a expulsão dos Jesuítas do Brasil e de Portugal, em 1759; substituindo a escola que servia aos interesses da fé cristã católica, pelas escolas de preparação para carreiras do Estado; e a educação do período em que Dom João VI, então rei de Portugal, trouxe a Corte portuguesa para o Brasil (1808 – 1821) (BOHRER *et al.*, 2008).

Com a Corte portuguesa instalada no Rio de Janeiro, houve alterações significativas no ensino superior, com a criação de cursos profissionalizantes de nível médio e superior, além de cursos militares. Com a independência do Brasil, a preocupação era formar elites dirigentes do País, priorizando o ensino secundário e superior em detrimento do primário e técnico. A Constituição de 1824 instituiu a educação brasileira em escolas primárias, ginásios e escola superior. De 1930, em diante, o ensino superior passou por diversas modificações que levaram, de fato, à criação e ao funcionamento das universidades brasileiras (BOHRER *et al.*, 2008).

Como visto, a educação superior nacional teve influência europeia, tendo se institucionalizado a universidade como um instrumento de educação superior; ambiente propício à produção e difusão do conhecimento científico e formação profissional para o mercado de trabalho. Assim, a educação superior é um tema relevante de políticas públicas, pois é condição fundamental para o desenvolvimento do Brasil.

3.2 Importância das universidades federais brasileiras

O acesso à educação superior no Brasil se dá por meio de universidades públicas ou privadas. No primeiro grupo, elas podem ser mantidas pela União Federal, pelos estados-membros ou pelos municípios. Esta seção abordará as universidades federais por duas razões: a primeira, porque as universidades públicas, em sua maioria, são instituídas e mantidas pela União Federal, de modo que o ensino superior público gratuito, que contribui com a inclusão social, é proveniente das universidades federais e a segunda razão é porque o teto das despesas imposto pela EC 95/2016 alcança estas instituições.

As atuais 63 universidades federais brasileiras são entidades autônomas da Administração Indireta, constituídas sob a afeição de autarquias ou fundações públicas, subordinadas ao Ministério da Educação (MEC), fazendo parte da estrutura administrativa, por vinculação. Seus atos, além de passarem pela fiscalização dos órgãos de controle, submetem-se à supervisão ministerial (art.4º, parágrafo único, do Decreto-lei nº. 200/67) do MEC, porque recebem recursos financeiros com dotação consignada no orçamento da União, com autonomia suficiente para gerir seu pessoal, e o próprio patrimônio financeiro.

O princípio da autonomia das universidades (CFB/88, art. 207) não é irrestrito, porque autonomia não é soberania ou independência, estando submetidas a diversas normas gerais previstas na Constituição. O Quadro 1 mostra a relação das 63 universidades federais, conforme região.

Quadro 1- Relação das universidades federais brasileiras, conforme a região (continua)

REGIÃO	UNIVERSIDADES
Centro-oeste (5)	Universidade de Brasília (UnB) Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) Universidade Federal de Goiás (UFG) Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Quadro 1- Relação das universidades federais brasileiras, conforme região (continuação)

REGIÃO	UNIVERSIDADES
<p>Norte (10)</p>	<p>Universidade Federal de Rondônia (UNIR) Universidade Federal de Roraima (UFRR) Universidade Federal do Acre (UFAC) Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) Universidade Federal do Amazonas (UFAM) Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) Universidade Federal do Pará (UFPA) Universidade Federal do Tocantins (UFT) Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA)</p>
<p>Nordeste (18)</p>	<p>Universidade Federal da Bahia (UFBA) Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) Universidade Federal da Paraíba (UFPB) Universidade Federal do Cariri (UFCA) Universidade Federal de Alagoas (UFAL) Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) Universidade Federal de Sergipe (UFS) Universidade Federal do Ceará (UFC) Universidade Federal do Maranhão (UFMA) Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB) Universidade Federal do Piauí (UFPI) Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA)</p>
<p>Sudeste (19)</p>	<p>Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL) Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI) Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) Universidade Federal de Lavras (UFLA) Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) Universidade Federal de Uberlândia (UFU) Universidade Federal de Viçosa (UFV) Universidade Federal do ABC (UFABC) Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) Universidade Federal Fluminense (UFF) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)</p>
<p>Sul (11)</p>	<p>Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) U Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA) Universidade Federal de Pelotas (UFPel) Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) Universidade Federal do Paraná (UFPR) Fundação Universidade de Rio Grande (FURG) Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)</p>

Fonte: Brasil, 2017c

As políticas públicas voltadas para as instituições de ensino superior (IES) visam ao desenvolvimento dessas instituições com o objetivo de acompanhar as mudanças ocorridas na sociedade e de atender suas demandas. Sob este enfoque, os gastos sociais com educação constituem um investimento no capital humano do País com a qualificação do cidadão para atuar no mercado de trabalho e proporcionar o pleno emprego na economia.

3.3 Reestruturação e expansão das universidades federais – Reuni

O baixo acesso à educação superior, como modo de exclusão social, e o reconhecimento do papel da universidade como um instrumento de transformação social, desenvolvimento sustentável e inserção do Brasil, de maneira competente, no panorama internacional, mobilizou a sociedade para que esse acesso fosse ampliado gratuitamente, destacando-se como sociedade: a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), por meio da Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior; o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN); a Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras (FASUBRA) e a União Nacional dos Estudantes (UNE).

Em 2001, foi elaborado o Plano Nacional de Educação (PNE) para a década de 2001-2010, fixando metas de ampliação do número de estudantes atendidos em todos os níveis da educação superior, pelo menos para 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final da década, o que exigiu um aumento considerável dos investimentos nessa área. Os números atuais, no entanto, mostram que essa meta não foi atingida, pois em 2011 o percentual chegou a 14,9%, sendo reprogramada para 33% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final de 2024, conforme previsto no PNE de 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014 e informações das Metas do PNE (2018) (BRASIL, 2014).

Em atendimento ao disposto da Lei nº 10.172, de 2001, que instituiu o PNE, foram estabelecidos nos anos de 2001 a 2010 os programas de expansão do ensino superior federal, cuja primeira fase, denominada de Expansão I, compreendeu o período de 2003 a 2007 e teve como principal meta interiorizar o ensino superior público federal, que contava até o ano de 2002 com 45 universidades federais e 148 *campi*. Nesse período, foram criadas dez universidades federais, conforme mostrado no Quadro 2.

Quadro 2- Universidades criadas de 2003 a 2008 - Fase I: Interiorização, conforme a região

Universidade	Região	Lei de criação
Fundação Universidade Federal do ABC – UFABC	Sudeste	11.145, de 26 de julho de 2005
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB	Nordeste	11.151, de 29 de julho de 2005
Universidade Federal do Triângulo Mineiro UFTM	Sudeste	11.152, de 29 de julho de 2005
Fundação Universidade Fed. de Grande Dourados – UFGD	Centro Oeste	11.153, de 29 de julho de 2005
Universidade Federal de Alfenas- UNIFAL	Sudeste	11.154, de 29 de julho de 2005
Universidade Federal Rural do Semiárido - UFERSA	Nordeste	11.155, de 29 de julho de 2005
Universidade Fed. dos Vales Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM	Sudeste	11.173, de 06 de setembro de 2005
Universidade Tecnológica Federal do Paraná- UTFPR	Sul	11.184, de 07 de janeiro de 2005.
Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA	Sul	11.640, de 11 de janeiro de 2008.
Fundação Univ. Fed. de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA	Sul	11.641, de 11 de janeiro de 2008.

Fonte: BRASIL (2015 e. p.36)

A segunda fase da expansão surgiu com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24/04/2007, e integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O Reuni vigorou de 2007 a 2012 e foi um marco legal na política pública de expansão da educação superior no Brasil (2003 a 2012), com a indução das universidades federais à reestruturação acadêmico-curricular, com destaque para a reconfiguração da educação superior brasileira alinhada às exigências do mercado (SILVA, 2014).

O Reuni foi, portanto, o caminho encontrado pelo MEC para viabilizar o projeto Universidade Nova, inspirado no plano diretor de implantação da UnB, elaborado por Anísio Teixeira, e que, em meados de 2006, foi implantado na Universidade Federal da Bahia (UFBA) (TONEGUTTI; MARTINEZ, (2007).

O principal objetivo foi ampliar o acesso e a permanência dos alunos na educação superior no nível de graduação, aproveitando a estrutura física e de recursos humanos das universidades federais, com meta de elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e a redução da relação aluno/professor para dezoito, possibilitando a criação de *campi* para o interior do País, de acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) das universidades. Inicialmente, a maioria das universidades adotou as metas do Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2010), como referencial, para a elaboração de suas propostas, pela falta de perspectivas de expansão no curso dos anos (BRASIL, 2007, 2012).

Com o Reuni, o Governo Federal adotou uma série de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior.

As ações do programa atendem o aumento de vagas nos cursos de graduação; a ampliação da oferta de cursos noturnos; a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de reduzir as desigualdades sociais no Brasil.

A fase da integração regional e internacional aconteceu ao mesmo tempo em que ocorreu o segundo momento da expansão, trazendo um expressivo crescimento das universidades federais; dos *campi* no interior do País e dos municípios atendidos. De 2003 a 2010, houve um salto de 45 universidades federais para 59, o que representa a ampliação de 31%; e de 148 *campi* para 274 *campi*, significando um crescimento de 85%. Elevou-se também o número de municípios atendidos por universidades federais de 114 para 272, com um crescimento de 138% (BRASIL, 2012).

A fase da integração regional e internacional foi marcada pela criação de quatro universidades: i) Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), que integra os estados fronteiriços da região Sul do Brasil; ii) Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), que é a universidade da integração amazônica; iii) Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), voltada para todos os países da América Latina; iv) Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), cujo objetivo é a aproximação entre os países falantes da língua portuguesa em outros continentes, como África e Ásia. O Quadro 3 mostra as quatro universidades internacionais criadas na fase II.

Quadro 3- Universidades criadas de 2009 a 2012 - Fase II: Integração regional e internacional

Universidade	Região	Lei de criação
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) integra os estados fronteiriços da região Sul do Brasil.	Sul	12.029, de 15 de setembro de 2009.
Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) integra a região amazônica.	Norte	12.085, de 5 de novembro de 2009,
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) voltada para todos os países da América Latina.	Sul	12.189, de 12 de janeiro de 2010.
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)	Nordeste.	12.289, de 20 de julho de 2010

Fonte: BRASIL (2015e. p.38)

A fase da expansão universitária encerrou-se no final de 2014, com a implementação de políticas específicas de integração, fixação e desenvolvimento regional e a criação de 47 *campi* e quatro universidades. Mesmo encerrado em 2014, no entanto, ainda existe a Ação de Governo 119N-REUNI - *Readequação da Infraestrutura da Universidade Federal* em algumas universidades, conforme dados extraídos do Tesouro Nacional em 2017 com referência até o ano de 2016. O Quadro 4 traz a relação das quatro universidades criadas na Fase III do

REUNI. Foram, ao todo, três criadas na região Nordeste e uma na região Norte, conforme mostrado no mesmo Quadro 4.

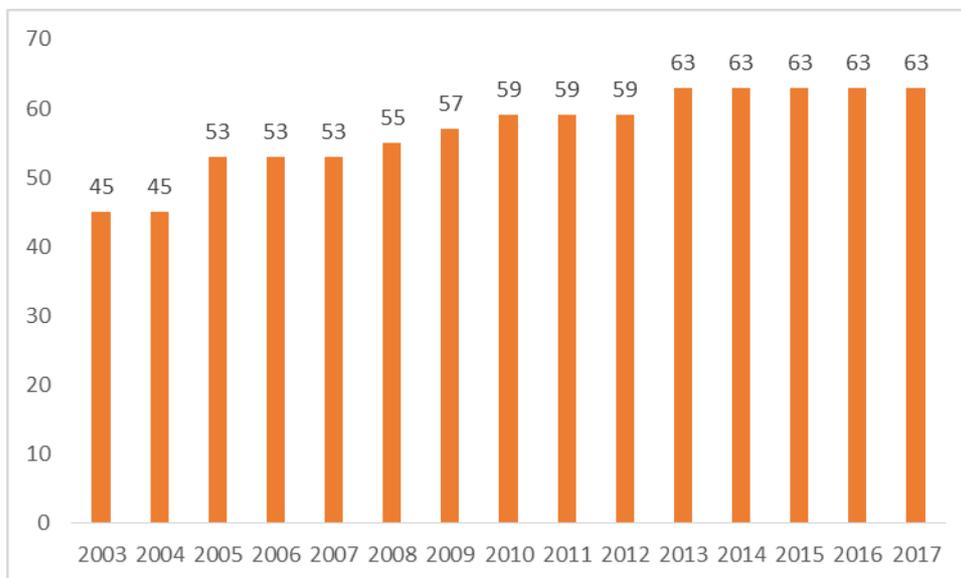
Quadro 4- Universidades criadas de 2012 a 2014 - Fase III

Universidade	Região	Lei
Universidade Federal do Sul da Bahia (UFESBA)	Nordeste	12.818 de cinco de junho de 2013.
Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOPA)	Nordeste	12825 de cinco de junho de 2013.
Universidade Federal do Cariri (UFCA)	Nordeste	12826, de cinco de junho de 2013.
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA)	Norte	12.824, de cinco de junho de 2013.

Fonte: BRASIL (2015 e. p.39)

O Gráfico 1 retrata a evolução do número das universidades federais consoante informações consignadas nos Quadros 2, 3 e 4.

Gráfico 1- Evolução do número de universidades federais de 2003 a 2017



Fonte: Elaboração própria, com base em BRASIL (2015e)

As despesas decorrentes do Programa correm à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação (MEC), para execução nas universidades, na medida da apresentação dos planos de reestruturação, aprovado pelo órgão superior da instituição, a fim de financiar as despesas propostas, especialmente, no que diz respeito à construção e readequação de infraestrutura e equipamentos necessários à realização dos objetivos do Programa; compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação, limitado a 20% das despesas de custeio e pessoal da universidade, no período de cinco anos de cada plano elaborado, tomando por base o orçamento do ano inicial

da execução do plano de cada universidade, incluindo a expansão já programada e excluindo os inativos (BRASIL, 2007).

Até a edição da EC 95/2016, o vigente Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, definiu que quando a proposta orçamentária feita pelas universidades federais era aprovada pelo Ministério da Educação, daria origem a instrumentos próprios, com os recursos financeiros adicionais fixados, destinados à universidade, vinculava os repasses ao cumprimento das etapas, cujas despesas correriam a conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação (BRASIL, 2007).

De acordo com o art. 5º do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, ainda vigente, o ingresso no Programa, antes da edição da EC 95/2016 poderia ser solicitado pela universidade federal, a qualquer tempo, mediante proposta orçamentária, instruída com o plano de reestruturação e a estimativa de recursos adicionais necessários ao cumprimento das metas fixadas pela instituição, em atendimento aos objetivos do Programa e às regras.

Com a concepção do Reuni, Tonegutti e Martinez (2007) criticam a rapidez com que o projeto de expansão Universidade Nova foi concebido, com apenas dois meses de discussões sobre mudanças de currículos e programas, para atender às datas-limite impostas por interesses externos às IFES e à sociedade, sem respeitar as limitações e a autonomia administrativa das universidades.

Para Tonegutti e Martinez (2007), a ampliação da oferta de vagas nas universidades públicas, sem a contratação de novos professores, compromete o padrão de qualidade do ensino superior público e derruba o prestígio dos diplomas concedidos pelas IFES, que adotarem o modelo Universidade Nova, pois a taxa de conclusão dos cursos de graduação de 90% e a relação de 18 alunos de graduação presencial por um professor, metas condicionantes ao financiamento dos projetos, são incompatíveis com padrões de qualidade de ensino aceitáveis pelos países da OCDE, que têm a taxa de conclusão dos cursos de graduação em torno de 70%, com o Japão apresentando um nível de aprovação em torno de 80% de estudantes.

O Ministério da Educação publicou o relatório elaborado por uma comissão constituída com a finalidade de analisar a expansão das universidades federais no período de 2003 a 2012. Segundo BRASIL (2012), os programas de expansão das universidades federais brasileiras, especialmente com a implantação do Reuni, tiveram resultados satisfatórios nas dimensões, política, pedagógica e infraestrutural.

Para BRASIL (2012), na dimensão política, houve maior democratização do acesso ao ensino universitário e interiorização, com o aumento de mais de 100% do número de vagas de graduação presencial ofertadas nas universidades federais e com a criação de universidades e *campi* no interior do País. A interiorização do ensino superior contribuiu expressivamente para o desenvolvimento da região, uma vez que, juntamente com o ensino, se desenvolvem a pesquisa e a extensão. Desse modo, o Reuni pode ser entendido como um programa que possibilita às instituições federais de ensino superior (IFES) cumprir seu papel de apoio ao desenvolvimento dos estados, das regiões e do País, com implantação de cursos, de acordo com a vocação dos municípios, identificada em processo dialógico com representações da sociedade e do setor produtivo.

Ainda no campo político e sócio econômico, a implantação do Reuni restabeleceu o importante papel do Estado de indutor da expansão do ensino superior, pela rede pública, ampliando as condições para reverter a característica de predominância de matrículas no setor privado, garantindo que a educação seja um direito de todos os brasileiros, desde a infância e por toda a vida (BRASIL, 2012).

Na dimensão pedagógica, houve reestruturação das IFES, seja no aspecto didático-pedagógico, seja no da gestão. Sob o prisma didático-pedagógico, possibilitou-se a organização de renovados arranjos curriculares, com destaque para os bacharelados interdisciplinares (BI), implantados em 15 universidades até 2012, com a finalidade de contribuir para o sucesso e permanência dos estudantes, uma vez que estes cursos têm como característica, a oferta, no início dos programas, de componentes curriculares comuns a mais de um programa, favorecendo a permanência do aluno até a fase das disciplinas específicas que colocarão o aluno apto a exercer sua profissão e as quais são ofertadas apenas mais tarde (BRASIL, 2012).

No aspecto da gestão, não foram observadas consideráveis mudanças de conceito ou paradigmas na gestão administrativa; o que houve foi o aumento de servidores técnico administrativos; melhoria da ambiência física para o trabalho; contratação de quase 22 mil docentes com doutorado ou mestrado; ampliação do número de projetos de pesquisa, de 2008 a 2011, com reflexos positivos na pós-graduação *stricto sensu*, mesmo não fazendo parte das metas do Reuni, mas pelo aporte de recursos das agências de fomento a pesquisa e a criação de programas de pós-graduação, além da ampliação da participação de alunos de graduação em projetos de pesquisa e extensão (BRASIL, 2012).

O MEC identificou ainda a falta de sintonia entre contratação de pessoal, infraestrutura adequada e oferta de vagas. Foi observada ausência de critérios qualitativos na definição dos locais de instalação dos *campi*, que tivessem importância no contexto das micro e mesorregiões, com infraestrutura de apoio necessária aos estudantes, professores e técnico administrativos, inclusive com empresas que pudessem participar de licitações de obras, por exemplo; além da falta da definição dos cursos com suporte na realidade regional, bem como quanto ao aproveitamento dos cursos em funcionamento, de modo a otimizar a infraestrutura física e de pessoal técnico-administrativo e aproveitar a larga contratação de docentes com títulos de doutor e de mestre para a formação de grupos de pesquisa dentro da mesma linha dos cursos criados de pós-graduação *stricto sensu* (BRASIL, 2012).

Ante o exposto, pode-se afirmar que, na questão planejamento e natureza da expansão, a fase do planejamento institucional não foi suficiente para as discussões nos âmbitos interno e externo, que definissem os cursos, de acordo com a vocação regional e a localização adequada de seus *campi*.

Segundo BRASIL (2012), no aspecto assistência estudantil, com a ampliação do número de vagas, evidenciou-se a necessidade de incremento das políticas de assistência estudantil na educação superior, como estratégia para a consecução das metas expansionistas, a exemplo da permanência e êxito dos estudantes, principalmente nos cursos de período integral.

Para BRASIL (2012), a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), por meio do Decreto nº 7.234/2010, foi uma política que muito contribuiu para o contexto da expansão, e, embora os recursos aplicados tenham sido quintuplicados para essa área, foi apontada a necessidade de mais investimentos, haja vista a significativa demanda nas universidades, especialmente nas áreas elencadas no § 1º do art. 3º do Decreto nº 7.234/2010:

- i) ampliação dos restaurantes universitários, com subsídios para a alimentação oferecida aos estudantes;
- ii) ampliação do número de moradias, sobretudo nos *campi* do interior;
- iii) ampliação do número de bolsas, principalmente as voltadas para o apoio à alimentação e moradia;

- iv) criação de serviços de apoio aos estudantes nas áreas de serviço social, psicologia, saúde, lazer e esporte;

ampliação dos parques esportivos, sobretudo nos *campi* do interior;

- v) criação de espaços de convivência universitária e de cultura;
- vi) implementação de programas de apoio acadêmico aos estudantes como forma de lhes dar suporte às fragilidades no processo de aprendizagem.

No que diz respeito aos recursos humanos, o elevado aumento dos cursos de pós-graduação e o incentivo à abertura de cursos no período noturno prejudicaram o atendimento às demandas acadêmicas e administrativas, em virtude da deficiência da capacidade laboral das universidades federais brasileiras (BRASIL, 2012).

A Comissão constituída pela Portaria nº 126/2012 do MEC, em relatório, considerou que as questões acadêmicas foram prejudicadas pela ausência de mecanismos efetivos de fixação de professores, sobretudo nos *campi* do interior, bem como a burocracia nas liberações dos códigos de vagas para contratações de docentes.

O mesmo Relatório apontou que o comprometimento do atendimento às demandas administrativas foi provocado pela defasagem de reposição das vagas originárias de vacâncias dos servidores técnico-administrativos, de 2007 a 2010, uma vez que o Quadro de Referência do Servidor Técnico-Administrativo (QRSTA) instituído pelo Decreto nº 7.232/2010 não considerou o passivo de 2007 a 2010.

Sobre os recursos de investimento na infraestrutura de apoio pedagógico, o MEC reconheceu que, apesar da melhoria significativa nas condições estruturais às ações de ensino, pesquisa e extensão das IFES, o Reuni não foi criado para recuperar o passivo das universidades, em razão do processo histórico de falta de investimento pelas instituições, por isso o sentimento existente no âmbito das universidades, acerca da necessidade de mais recursos de capital e custeio permanece (BRASIL, 2012).

Segundo BRASIL (2012), na dimensão da infraestrutura, a fase de planejamento e execução das obras causou transtornos administrativos e pedagógicos, pois as obras de construção não ficavam prontas a tempo de acolher os estudantes dos cursos criados, seja por entaves licitatórios, contratos cancelados, atraso nas emissões de licenças ambientais, ou pelo aquecimento do mercado da construção civil - além do número reduzido de pessoal técnico

especializado para dar vazão à demanda do REUNI, em termos de concepção, desenvolvimento e execução de projetos arquitetônicos e executivos, bem como para o acompanhamento e finalização de obras.

Para BRASIL (2012), o êxito do Reuni pode ser evidenciado nas universidades que aderiram ao Programa, em comparação com a estrutura precária de infraestrutura física e de pessoal das áreas e cursos que não foram contemplados pelo Reuni, que se tratavam das universidades que passaram um longo processo de falta de investimento do Governo Federal, agravado no final dos anos 1980 e de todos os anos de 1990.

A Tabela 1 traz indicadores que revelam crescimento quantitativo no ensino superior federal, como o incremento de vagas nas universidades federais em cursos de graduação presencial e em modalidade de Educação a Distância (EAD), seguidos pelos aumentos de matrículas em cursos de pós-graduações e de servidores docentes e técnicos administrativos.

Observou-se, também, crescimento qualitativo, em virtude da redução dos percentuais de professores substitutos e de docentes em nível de graduação, especialização e mestrado, em contrapartida com o aumento percentual de docentes com doutorado.

Tabela 1- Indicadores de ensino nas fases da expansão da educação superior federal

Descrição	1ª Fase		2ª Fase	
	2003	2007	2008	2012
Vagas	109.184	139.875	150.869	231.530
Matrícula EAD	16.500	25.600	52.100	87.241
Matrícula Pós Graduação	52.500	68.000	73.500	99.294
Matrícula Graduação Presencial	527.719	578.536	600.772	842.606
Técnicos Administrativos	85.343	88.801	90.413	98.364
Docentes Visitantes	260	275	258	315
Docentes Substitutos	9.068	10.316	9.562	3.688
Docentes Efetivo	40.523	45.849	48.912	67.635
Docentes com graduação	6,55%	4,02%	3,55%	2,01%
Docentes com Especialização	10,03%	6,93%	6,23%	3,75%
Docentes com Mestrado	32,47%	26,54%	25,71%	25,45%
Docentes com Doutorado	50,95%	62,50%	64,52%	68,78%

Fonte: BRASIL (2012)

A Tabela 2 mostra que houve incremento expressivo de 40% do número de universidades federais de 2002 a 2015 (fase final do Reuni) e o total de matrículas de cursos de graduação presenciais aumentou em 86,28%, sem se esquecer dos demais indicadores educacionais - cursos, vagas de graduação presencial e *Campi* - que foram além de 100%.

Tabela 2- Indicadores de ensino antes e depois da expansão

Descrição	2002	2015	% variação
Cursos	2.047	4.867	137,76%
Vagas de graduação presencial	113.263	245.983	117,18%
Universidades	45	63	40%
<i>Campi</i>	148	321	116,89%
Matrícula presencial	500.459	932.263	86,28%

Fonte: CGU (2015)

Considerando a abordagem sobre as universidades federais e os efeitos da reestruturação e expansão universitária, em decorrência do REUNI, cabe agora abordar a Emenda Constitucional nº. 95/2016, também conhecida como o Projeto de Emenda à Constituição (PEC) do Teto dos Gastos públicos, o que é apresentado no próximo capítulo.

4 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 95/2016

Este capítulo traz uma abordagem acerca do Estado, como agente econômico, o contexto da crise econômica no qual a PEC do teto dos gastos públicos foi concebida. Para tanto, faz-se uma apresentação de dados inerentes aos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula, Dilma e Temer, para em seguida apresentar as disposições da Emenda Constitucional nº. 95/2016, a qual estabeleceu o teto dos gastos no âmbito das universidades federais.

4.1 O Estado como agente econômico

Para falar sobre o Estado, na condição de agente econômico, é necessário discorrer sobre John Maynard Keynes, economista inglês, nascido em Cambridge em junho de 1883 e falecido em Sussex em abril de 1946. Com a obra mais importante da literatura econômica, publicada em 1936, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, lançou as bases conceituais da macroeconomia, suscitando pontos fundamentais para a reforma do capitalismo, defendendo o papel regulatório do Estado para minimizar as instabilidades do mercado, pois postulou a ideia de que a economia capitalista de livre mercado, por si, não ensejaria demanda suficiente para atingir o pleno emprego, pela falta de mecanismos de sustentação própria, atribuída à ineficiência da *mão invisível* de harmonizar o interesse egoísta dos agentes econômicos e o bem-estar social (KEYNES, 1985; BARRETO, 2009).

Keynes defendeu a intervenção indireta do Estado na economia, como um meio para direcionar a poupança no financiamento das obras públicas a fim de garantir o emprego. O Estado, na condição de consumidor, é um grande gerador de demanda, que, em determinadas circunstâncias, conduziria ao pleno emprego, sem causar efeitos colaterais. Keynes defendeu o ponto de vista consoante o qual a demanda agregada é que define o nível de emprego, evidenciando a importância do Estado em assumir a responsabilidade pela obtenção e manutenção do pleno emprego, valorizando a dignidade humana, que entendia ser desrespeitada nos períodos de recessão pelas leis de mercado (KEYNES, 1985; RODRÍGUEZ, 1999; BARRETO, 2009).

Keynes (1985) preocupou-se com a estabilidade econômica mundial no segundo pós-guerra e com a paz mundial. Em 1940, com panfletos - *Como Pagar a Guerra* - propôs mecanismos de poupança compulsória a fim de proteger a economia da crise inflacionária, que se anunciava e o restabelecimento do comércio internacional. Participou, em 1944, do encontro

de Bretton Woods, na articulação da reconstituição da economia mundial, mas sua ideia de criar uma instituição a qual os bancos centrais se reportassem não prosperou, por pressão dos Estados Unidos, pois a riqueza capitalista do mundo estava em suas mãos, além de que a ocasião não permitiria o pensamento supranacional, ante o flagelo dos países pós-guerra (KEYNES, 1985; RODRÍGUEZ, 1999)

Para Keynes (1985), Rodriguez (1999) e Barreto (2009), a Economia é uma ciência moral, cuja visão de longo prazo dos ciclos econômicos, a preferência pela liquidez, os riscos da incerteza nas tomadas de decisões econômicas e a intuição humana no tratamento dos conhecimentos adquiridos precisam ser valorizadas. Portanto, para eles, a Economia é uma ciência inacabada, influenciada por inúmeras variáveis, dentre os quais o comportamento humano.

Na compreensão de Rodríguez (1999), a análise econômica deveria ser conciliada com o estudo humanístico, identificando, assim, o caráter probabilístico da Economia, em que a construção do conhecimento também vem da prática do raciocínio, cujos resultados obtidos nem sempre são conclusivos. Portanto, os postulados das Ciências Econômicas são impossíveis de alegar uma certeza absoluta. O caráter inconclusivo dessas ciências advém das inúmeras variáveis, dentre elas a liberdade humana, a mais difícil de todas, o que torna insustentável uma opinião estabelecida com bases na evidência, ante novas informações, ou seja, a evolução do pensamento e novas hipóteses ensejam outras probabilidades de conclusões baseadas nessas premissas.

A teoria geral keynesiana expressou a preocupação com o sistema econômico como um todo, merecendo destaque as seguintes ideias (KEYNES, 1985).

- i) o conhecimento acerca da propensão ao consumo e à poupança possibilita a definição do nível de renda e de produção, informações relevantes para os problemas de finanças públicas e de políticas governamentais porque a propensão à poupança provocará *ceteris paribus* a contração da renda e da produção, enquanto o aumento do estímulo para investir fará com que se expandam a renda e a produção e, em consequência, o emprego;
- ii) a função da taxa de juros é preservar o equilíbrio entre a demanda e a oferta de dinheiro;

- iii) o nível de preços é determinado pela lei da oferta e da procura; condições técnicas, nível de salários, grau de capacidade ociosa nas unidades de produção e da mão de obra, o estado do mercado e da concorrência determinam as condições de oferta dos produtos e a decisão dos empresários que geram a renda dos produtores, individualmente, e a decisão desses quanto à disposição dada por essa renda determinam as condições de demanda dos produtos;
- iv) os fatores produtivos é que determinam o volume de emprego, portanto os ciclos econômicos são identificados pela ascensão e pela queda do sistema produtivo, pois o processo econômico é uma realidade dinâmica, cujas tendências ascendentes e descendentes não duram indefinidamente, entretanto, o movimento ascendente para o descendente é rápido e o contrário é lento, ou seja, a recuperação da economia é demorada e a sua queda é rápida;
- v) exercício da função de intervenção moderada do Estado nas atividades que estejam fora do âmbito individual, tais como: fixação das taxas de juros; tributação; estímulo à economia para superar as crises e garantir o pleno emprego e o funcionamento do sistema capitalista, preservando a liberdade humana e o sistema representativo, seguindo a linha do princípio da subsidiariedade pregado na Doutrina Social da Igreja Católica (DSI), que considera que a função primordial do Estado é intervir para evitar situações de desequilíbrio e de injustiça social, inclusive exercendo atividade supletiva sem interferir no corpo social e na sociedade civil além do necessário;
- vi) exercício da função orientadora do Estado sobre a propensão a consumir, ou pelo sistema de tributação, ou pela fixação da taxa de juros ou recorrendo a outras medidas e
- vii) combate à desigualdade da distribuição da riqueza e da renda, pela ganância de ganhar dinheiro e de fazer fortunas, sem entretanto, defender o igualitarismo social.

Os anos gloriosos de Keynes, de 1944 a 1970, que orientaram a reforma do sistema capitalista dos governos da Inglaterra e dos Estados Unidos, permitiram ao capitalismo superar as crises cíclicas daquele período, com o surgimento do *Welfare State*, concebido para garantir padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos (RODRÍGUEZ, 1999).

Dos anos de 1970 até os dias atuais, a doutrina keynesiana passou a ficar ineficiente para resolver problemas conjunturais, com uma série de fenômenos não previstos por Keynes:

como o fim da conversibilidade do dólar em ouro; as crises do petróleo, surgindo os carteis dos países produtores; as antecipações racionais desenvolvidas no mundo capitalista; a crise das dívidas do Brasil, México e Argentina de 1982; amplo desenvolvimento da telemática e aplicação no mercado financeiro; novos requerimentos do comércio internacional; protecionismo dos países de seus produtos; dinâmica ideológica da Guerra Fria; derrubada do muro de Berlim; redução do poder do Estado nacional; crise sistêmica dos mercados emergentes, desde 1995, dentre outros (RODRÍGUEZ, 1999).

Após a obsolescência da ordem econômica internacional surgida de Bretton Woods; não ficou bem definida, nos últimos trinta anos do século XX, a nova ordem econômica internacional, apesar dos esforços da ONU, Banco Mundial, Organização Internacional do Comércio, Fundo Monetário Internacional (FMI) e conferências internacionais de países desenvolvidos e emergentes em tentar definir (RODRÍGUEZ, 1999).

A doutrina keynesiana não pôde evitar a agressão do mercado internacional com a globalização, pois os mecanismos de controle eram limitados ao plano nacional, necessitando institucionalizar o intercâmbio financeiro internacional, mediante a criação de uma instituição global, que superasse a atuação do FMI, para evitar a hipervalorização das bolsas de valores; a euforia do fluxo de recursos monetários internacionais e a agressividade dos grandes blocos econômicos, além de instituir o princípio da transparência, nas trocas comerciais e na administração da economia, para o acompanhamento das finanças dos países deficitários (RODRÍGUEZ, 1999).

O fato é que os ensinamentos pregados pela doutrina keynesiana aplicaram-se e aplicam-se a contextos econômicos de economia em crescimento e em declínio.

4.2 Panorama econômico nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer

Para que seja possível compreender o ambiente e o contexto em que a EC nº 95/2016 foi concebida, é importante conhecer o contexto sociopolítico e econômico do Brasil, o que requer se proceder a uma abordagem acerca de indicadores econômicos que permitam descrever a realidade econômica dos governos Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Vana Rousseff e Michel Miguel Elias Temer Lulia, doravante denominados, respectivamente de FHC, Lula, Dilma e Temer.

Para tanto, é importante conhecer o comportamento de variáveis, como a variação do PIB, a inflação, as taxas de juros, bem como o percentual da Dívida Líquida do Setor Público

(DLSP) em relação ao PIB, e ainda o valor médio anual do câmbio em moeda dos Estados Unidos da América (EUA) e a taxa de desocupação (TD), vulgarmente chamada de taxa de desemprego.

A Tabela 3 traz indicadores econômicos e fiscais dos governos FHC, Lula, Dilma e Temer. Como indicador oficial da inflação, optou-se por mostrar o Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), o qual foi também o escolhido pela EC nº 95/2016 para a atualização do teto das despesas, conforme se verá adiante. Como indicador da taxa de juros, escolheu-se por mostrar a variação da taxa Selic, que é a taxa básica de juros da economia no Brasil; o valor médio anual do câmbio em moeda dos EUA, e taxa de desocupação (TD), vulgarmente chamada de taxa de desemprego.

Para Brasil (2017b), o PIB é o “[...] valor agregado final, a preços de mercado, sem transações intermediárias, de todos os bens e produtos finais produzidos dentro do território de um país ou estado”. Gonçalves, *et al.* (2008 p.44) definem o PIB como sendo “[...] o valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro das fronteiras do país, num certo período de tempo, pelos residentes e não residentes”.

Para Naime *et al* (2013), o Produto Interno Bruto (PIB) é o somatório dos valores dos bens e serviços produzidos no País em um determinado período, na agropecuária; na indústria ou nos serviços, cujo objetivo é medir a atividade econômica e o nível de riqueza de um país ou região. É formado pelos bens e produtos finais, sem considerar a fase intermediária da produção e nem os bens já existentes; pelos serviços prestados e remunerados, sem considerar as atividades informais e ilegais; pelos investimentos e gastos governamentais.

Quando o PIB é alto, significa dizer que a economia está em expansão, pois existem o aumento do consumo, maior renda *per-capita*, mais dinheiro em circulação, expansão das empresas, abertura de negócios, aumento do número de empregos, aumento da oferta do produto e inflação controlada. Prejudicam o crescimento do PIB, a falta de infraestrutura adequada (rodovias ferrovias, portos, aeroportos), o aumento da carga tributária, a instabilidade política e econômica - gerando desconfiança por parte das empresas em investir; burocracia para produzir, contratar e vender, inflação que dificulta o planejamento das empresas e governos e a diminuição do poder de compras, juros elevados, reduzindo o potencial de produção do País e a baixa escolaridade, pois a falta de mão de obra qualificada diminui a produtividade (NAIME *ET AL.*, 2013).

Tabela 3- Indicadores econômicos dos governos FHC, Lula, Dilma e Temer

GOVERNO	ANO	Δ% PIB	% IPCA	% SELIC	%DLSP/PIB	Câmbio US\$/R\$	TD
FHC 1995-1998	1995	4,20	22,41		29,08	0,9176	6,09
	1996	2,20	9,56	24,01	29,60	1,0051	6,95
	1997	3,40	5,22	26,39	30,42	1,0780	7,82
	1998	0,30	1,65	29,59	35,36	1,1605	9,00
	Média	2,53	9,71	26,66	31,12	1,04	7,47
FHC 1999-2002	1999	0,50	8,94	27,47	45,49	1,8147	9,65
	2000	4,40	5,97	18,83	45,49	1,8302	- *
	2001	1,40	7,67	17,65	47,93	2,3504	9,40
	2002	3,10	12,53	19,48	55,81	2,9212	9,20
	Média	2,35	8,78	20,85	48,68	2,23	9,42
LULA 2003-2006	2003	1,10	9,30	22,89	55,84	3,0783	9,70
	2004	5,80	7,60	16,30	52,13	2,9259	9,00
	2005	3,20	5,69	19,13	48,26	2,4352	9,40
	2006	4,00	3,14	15,04	46,92	2,1761	8,50
	Média	3,53	6,43	18,34	50,79	2,65	9,15
LULA 2007-2010	2007	6,10	4,46	11,86	44,95	1,9479	8,20
	2008	5,10	5,90	12,50	41,39	1,8346	7,20
	2009	-0,10	4,31	9,71	39,88	1,9976	8,40
	2010	7,50	5,91	9,93	38,85	1,7603	-*
	Média	4,65	5,15	11,00	41,27	1,89	7,93
DILMA 2011-2014	2011	4,00	6,50	11,69	36,43	1,6750	6,80
	2012	1,90	5,84	8,36	33,86	1,9546	6,30
	2013	3,00	5,91	8,27	31,47	2,1576	6,60
	2014	0,50	6,41	10,93	31,44	2,3534	7,00
	Média	2,35	6,17	9,81	33,30	2,04	6,68
DILMA 2015-2016	2015	-3,80	10,67	13,52	32,86	3,3315	9,70
	Média	-3,80	10,67	13,52	32,86	3,3315	9,70
TEMER 2016-2018	2016	-3,60	6,29	14,05	41,03	3,4900	-*
	2017	1,00	2,95	6,90	49,12	3,1925	-*
	2018	-	-	-	-	-	-
	Média	-1,3	4,62	10,47	45,07	3,34	-
FONTES:		IBGE (2017a, 2018d).	IBGE (1999) BACEN (2018a).	BACEN (2017a).	Ipeadata (2018).	Ipeadata (2016, 2017a)	IBGE (2018c)

Nota: *Informação não divulgada para os anos de 2000, 2010, 2016 e 2017.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de BACEN (2017a, 2018a); IBGE (1999, 2017a, 2018c, 2018d); IPEADATA (2016, 2017a, 2018)

No Governo de FHC, a taxa média de crescimento do PIB se manteve estável de 2,53% a 2,35%, em seus dois mandatos. No Governo Lula, houve ascensão da taxa média de crescimento do PIB de 3,53% para 4,65% no segundo mandato (2007-2010), vindo a entrar em declínio no Governo Dilma (2011-2014), com dois anos consecutivos de PIB negativo 2015 e 2016, entre Governo Dilma e Temer, com retomada do crescimento em 2017 de 1% , fechando o ano em R\$6,6 trilhões, conforme IBGE (2018 d).

De acordo com a Tabela 3, considerando as variações do PIB de cada governo, o melhor desempenho foi no segundo mandato do Governo Lula, com média de crescimento de

4,65% a.a., no quadriênio. O segundo melhor foi o do primeiro mandato de Lula, com média de crescimento de 3,53% a.a., no quadriênio. O pior desempenho deste indicador foi observado no segundo Governo Dilma, pela queda do PIB na ordem de 3,8%, em 2015, seguido do Governo Temer, que apresentou uma queda de 3,6% do PIB, em 2016, conforme mostrado na Tabela 3. Cabe informar que não se tem ainda a variação do PIB em 2017, sob a gestão do Governo Temer.

Para Gonçalves *et al* (2008 p.88), inflação é uma alta generalizada de preços dos bens e serviços durante certo período, com indesejáveis consequências para a sociedade no efeito redistributivo, pois gera transferência de riqueza e de renda entre grupos sociais. A perda do poder de compra da moeda afeta qualquer pessoa, principalmente quem não tem acesso a mecanismos de proteção ao dinheiro, como o mercado de aplicações financeiras.

No Brasil, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é calculado mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Reflete a variação do custo de vida de famílias com renda mensal de 1 a 40 salários-mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, residentes nas regiões metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória, além dos municípios de Campo Grande e Goiânia. O Banco Central usa o IPCA como referência para o regime de metas para a inflação (IBGE, 2017b).

O Governo FHC, que compreendeu dois mandatos consecutivos de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002, foi caracterizado pela estabilidade de preços, conseguido com a consolidação do Plano Real, iniciado no governo anterior. A taxa de inflação média anual, medida pelo IPCA ficou em 9,71% no primeiro mandato e 8,78% no segundo. No primeiro ano do seu governo, o IPCA ficou em 22,41%, terminando o primeiro mandato em 1,65%, voltando a ascender no segundo mandato até 12,53%. A estabilidade de preços se manteve nos governos subsequentes. No primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006), a taxa média da inflação caiu para 6,43%, com a menor taxa alcançada em 2006. A média continuou a decrescer para 5,15%, no segundo mandato (2007-2010). A inflação média no primeiro mandato do Governo Dilma ficou em 6,17%, vindo a ter uma alta de preços em 2015, com 10,67%, voltando a cair nos anos 2016 e 2017, nos governos Dilma e Temer.

No que diz respeito à inflação do período, medida pelo IPCA, o governo com pior desempenho foi o do segundo mandato de Dilma, com uma inflação anual medida pelo IPCA, na ordem de 10,79%, em 2015, seguida pelo primeiro mandato de FHC, com inflação anual

média de 9,71%. Os melhores desempenhos foram observados pelo Governo Temer, com inflação anual de 2,95% em 2017, conforme mostrado na Tabela 3.

O Brasil adota o regime de metas para inflação desde junho de 1999, com a edição do Decreto nº 3.088, de 21/06/1999, com vistas a combater a inflação. As metas são definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) como diretriz da política monetária. Compete ao Banco Central do Brasil executar as políticas necessárias para o cumprimento das metas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Caso ocorra o risco de a inflação superar a meta, a tendência é elevar a taxa básica de juros, a Selic, instituída em junho de 1996, para provocar queda da inflação, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (BRASIL, 1999b).

A Selic é a taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) e em sistemas operados por câmaras ou prestadores de serviços de compensação e de liquidação, tendo como garantia os títulos públicos federais (BACEN, 2017b).

De acordo com o BACEN (2016), o Comitê de Política Monetária (COPOM), órgão decisório da política monetária no âmbito do Banco Central do Brasil (BACEN), criado em 20 de junho de 1.996, no Governo FHC e mantido até os dias atuais, é quem define a meta da Taxa Selic, como meio de combate à inflação. Esse Comitê divulga o Relatório de Inflação, trimestralmente, abordando o desempenho do regime de *metas para a inflação*; os resultados das decisões passadas de política monetária e a avaliação prospectiva da inflação. As reuniões ordinárias do COPOM, que definem as metas da taxa Selic, ocorrem, desde 2006, oito vezes ao ano, com espaço aproximado de seis semanas, durante dois dias. As reuniões, até 2005, eram realizadas mensalmente.

A média da taxa de juros, medida pela Selic, foi mais elevada no Governo FHC, com queda acentuada no segundo mandato do Governo Lula, continuando a cair no primeiro mandato do Governo Dilma. Nos anos 2015 e 2016, nos governos Dilma e Temer, a taxa voltou a crescer de três a quatro pontos percentuais, chegando a uma taxa de 6,9%, em 2017, a menor desde a implantação do regime de *metas para a inflação*.

No que diz respeito à variação da taxa de juros, utilizada para regulação da economia, conforme a doutrina keynsiana, a taxa de juros foi mais elevada no primeiro e no segundo mandato do Governo FHC, quando a taxa Selic expressou média anual de 26,66% e 20,85%,

respectivamente. A média anual de maior baixa na taxa Selic foi observada no Governo Temer, em 2017, quando a Selic esteve em 6,9% a.a., seguida pelo primeiro mandato de Dilma, quando se teve uma média anual de 9,81%, no quadriênio, conforme mostrado na Tabela 3.

Para Silva; Carvalho; Medeiros (2009), a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é composta pelas dívidas internas e externas das administrações diretas e indiretas federal, estaduais e municipais; do sistema público de previdência social e das empresas estatais não financeiras federais, estaduais e municipais e dos fundos públicos constituídos de contribuições fiscais, a exemplo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Banco Central, apurados pelo critério de competência.

A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é o principal indicador de endividamento utilizado pelo Governo brasileiro para decisões de política econômica em manter a relação DLSP/PIB em trajetória descendente. O Governo federal expressa, anualmente, em sua Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estimativa de evolução da projeção da DLSP/PIB para o ano corrente e os dois seguintes, com base nas análises de risco da taxa de juros, da taxa de crescimento do PIB e das variações no resultado primário.

A média da relação DLSP/PIB foi ascendente no Governo FHC, chegando no segundo mandato a 17 pontos percentuais em relação ao primeiro mandato. Esse patamar foi descendente no primeiro mandato do Governo Lula, mas com a média ascendente em dois pontos percentuais e uma queda de nove pontos percentuais no segundo mandato. A menor relação DLSP/PIB aconteceu no Governo Dilma, sendo que em 2016 e 2017, já no Governo Temer, voltou ao mesmo patamar vivenciado no segundo mandato de FHC.

No que concerne ao percentual da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) em relação ao PIB, os piores desempenhos foram observados no primeiro mandato do Governo Lula, com um percentual médio anual de 50,79%, seguido do ano de 2017, no Governo Temer, quando o percentual observado foi de 49,12%. Os melhores desempenhos foram observados no primeiro mandato do Governo FHC, com 31,12%, seguido pelo ano de 2015, no segundo mandato de Dilma, quando o percentual ficou em 32,86%, conforme é mostrado na Tabela 3.

Taxa de câmbio é o preço de uma moeda estrangeira em relação à moeda nacional. No Brasil, a moeda estrangeira mais negociada é o dólar dos Estados Unidos. As taxas de câmbio são livremente pactuadas entre as partes contratantes e o agente autorizado pelo Banco Central a operar no mercado de câmbio. O Banco Central, no entanto, divulga a taxa média do dia

apurado com base nas operações realizadas no mercado de câmbio entre os bancos, conhecida por taxa PTAX, a qual serve como referência.

As cotações denotam valores diferenciados entre taxa para a compra e taxa para a venda da moeda. Essas taxas são definidas sob o prisma do agente autorizado a operar no mercado de câmbio, ou seja, se um cidadão for comprar dólar no banco, ele vai pagar pela taxa de venda; se for vender, recebe pela taxa de compra.

A taxa de câmbio varia de acordo com a natureza da operação ou a modalidade de entrega da moeda estrangeira (em espécie, *travel check*, por exemplo). As terminologias câmbio comercial, ou dólar comercial, e câmbio turismo ou dólar turismo, são utilizadas pelo mercado para indicar as distintas taxas praticadas de acordo com a natureza da operação. Assim, se a compra ou venda da moeda for para viagens internacionais, chama-se dólar turismo, se for usada para exportação, importação, transferências financeiras, então, é o dólar comercial (BACEN, 2014).

No Brasil, durante a implantação do Plano Real, em 1994, foi adotado o câmbio fixo como instrumento de política econômica para conter a inflação, em que a cotação do dólar dos Estados Unidos da América ficava em uma faixa estipulada pelo Banco Central. Pela política do câmbio fixo, o Banco Central é obrigado a atuar no mercado, comprando e vendendo dólar, constantemente, pelo valor estipulado por ele mesmo, utilizando-se das reservas internacionais em dólar.

De 1995 a 1999, o regime adotado no Brasil foi o câmbio fixo com banda cambial. O Banco Central estabelecia um limite de alta e de queda do câmbio, acompanhando esse limite com a compra ou injeção de dólares na economia. Com a queda das reservas em dólares do Brasil, em janeiro de 1999, passou a ser adotado o câmbio flutuante misto, ou seja, a taxa de câmbio passou a ser definida de acordo com a oferta e procura da moeda no mercado, passando o BACEN a intervir em situações desordenadas que ameaçasse alta de inflação.

A moeda dos EUA valorizou-se em relação à nacional, na ordem de 114,42%, durante o Governo FHC, considerando as médias de U\$2,23 e U\$1,04 do primeiro mandato, elevando-se no primeiro mandato do Governo Lula, seguido de queda até o primeiro mandato do Governo Dilma, voltando a crescer em 2015, chegando a R\$ 3 reais, até 2017.

No que diz respeito à taxa de câmbio real/dólar, os melhores desempenhos foram observados no primeiro mandato do Governo FHC, seguido pelo segundo mandato do Governo

Lula, quando a taxa média anual ficou em R\$1,04/US\$ e R\$1,89/US\$, respectivamente, e a cotação foi mais elevada em 2016 (Temer), seguida de 2015 (Dilma), os quais apresentaram R\$3,49/US\$ e R\$3,33/US\$, respectivamente, conforme é mostrado na Tabela 3.

A Taxa de Desocupação (TD) é uma das pesquisas domiciliares do IBGE, que indica a porcentagem das pessoas desocupadas em relação ao total daquelas economicamente ativas, à procura de emprego. Atualmente, faz parte da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-Contínua) do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD), que começou a ser publicada no primeiro trimestre de 2012, substituindo desde 2015, com metodologia atualizada, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) - extintas.

A PNAD era uma pesquisa anual que produzia informações referentes ao Brasil, como uma totalidade, às grandes regiões, unidades da Federação e às nove regiões metropolitanas (Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo). Foi implantada gradualmente no Território Nacional, passando por substancial mudança metodológica nos conceitos e definições do tema trabalho em 1992, permanecendo os mesmos conceitos até 2015.

Em 2001, houve mudança de projeções da população utilizadas na composição dos pesos, sem atualização dos pesos das décadas anteriores a 2000, portanto, as séries em valores absolutos até 2000 diferem das séries de 2001-2015, com pouca variação em termos relativos e médias. Em 2004, a PNAD passou a abranger as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. Com efeito, para haver comparação longitudinal dos resultados da PNAD de 2004 até 2015, com os anos anteriores, é necessária uma harmonização geográfica que é feita excluindo os dados das áreas rurais dessas seis unidades da Federação nas pesquisas de 2004 a 2015.

Os indicadores expressos na tabela 3 foram harmonizados pelo IBGE com as mesmas condições de atividade de ocupação e de abrangência geográfica de 1992 a 2015. Os anos de 2016 e 2017 deixaram de ser informados, pois é inviável comparar os resultados da PNAD com os da PNAD Contínua, pelas diferenças metodológicas entre as duas pesquisas (IBGE, 2018b).

A taxa de desocupação média entre os dois mandatos de FHC foi ascendente, voltando a cair nos Governos Lula e Dilma, até 2014. Em 2015 houve crescimento de três pontos per-

centuais. De acordo com IBGE (2018 a, p.3), elevou-se até 2017, ao se considerar a taxa de desocupação, estimada pela PNAD-contínua, de 12,0%, no último trimestre móvel de 2016, e 11,8% , no último trimestre móvel de 2017, que registrou uma variação de -0,6 ponto percentual em relação ao trimestre de julho a setembro de 2017 (12,4%). Na comparação dos últimos trimestres móveis de 2016 e 2017, o quadro foi de estabilidade.

A PNAD Contínua é medida trimestralmente, no âmbito nacional, pelos 12 trimestres móveis do ano, utilizando-se das informações do dia 15 do mês central do trimestre móvel, abrangendo o Brasil, em sua totalidade, grandes regiões, unidades da Federação, 20 regiões metropolitanas (Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Macapá, Maceió, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo, Vale do Rio Cuiabá e Vitória), municípios das capitais e região integrada de desenvolvimento da Grande Teresina.

Os domicílios selecionados para amostra são pesquisados cinco vezes ao ano para cada trimestre consecutivo, ou seja, com intervalo de dois meses nos cinco trimestres. De um trimestre para outro, 80% dos domicílios são visitados novamente e do 1º ao 5º trimestre 20% dos domicílios, também, são visitados novamente.

No que tange ao nível de desemprego, medido pela TD, cabe ressaltar que o IBGE não divulgou estes dados de 2016 e 2017, portanto, excluindo-se estes dois anos, para os quais não se tem informação, o pior desempenho foi observado em 2015 (Dilma), quando a TD ficou em 9,7%, seguida do segundo mandato de FHC, quando a TD média anual ficou em 9,4%. O melhor desempenho foi do primeiro mandato de Dilma, seguido do primeiro mandato de FHC, quando a TD média anual ficou em 6,68% e 7,47%, respectivamente, consoante está contido na Tabela 3.

Outro importante indicador para a economia é o que revela as variações do salário-mínimo em confronto com a variação da inflação, porque este indicador mostra as recomposições do poder de compra para a população de baixa renda, influenciando, assim, o potencial de consumo, portanto, a geração de renda, com reflexo no crescimento do PIB.

A Tabela 4 retrata a variação do salário-mínimo desde o Governo FHC até Temer, onde é demonstrado que houve aumento real desde 1995, até 2017, salvo o ano de 2015, que ficou abaixo da inflação. O maior aumento real do salário-mínimo foi observado no primeiro mandato do Governo Lula, seguido pelo primeiro mandato do Governo FHC, quando se ob-

servou aumento real acumulado no quadriênio, na ordem de 46,58% e 42,25%, respectivamente. A maior variação nominal do salário-mínimo aconteceu no primeiro mandato do Governo FHC (1995-1998) e o menor tem sido na fase do Governo Temer.

Tabela 4- Evolução do salário-mínimo nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer

GOVERNO	ANO	Vigência	Valor (R\$)	Ato Legal	Δ% Sal.Min.	Δ% IPCA	Δ% Diferença
FHC 1995-1998	1995	01/01/1995	100,00	Lei 9.032/1995	42,86%	22,41%	
	1996	01/05/1996	112,00	Lei 9.971/2000	12,00%	9,56%	
	1997	01/05/1997	120,00	Lei 9.971/2000	7,14%	5,22%	
	1998	01/05/1998	130,00	Lei 9.971/2000	8,33%	1,65%	
		Média →	115,50	Δ%Acum. →	85,71%	43,46%	42,25%
FHC 1999-2002	1999	01/05/1999	136,00	Lei 9.971/2000	4,62%	8,94%	
	2000	03/04/2000	151,00	Lei 9.971/2000	11,03%	5,97%	
	2001	01/04/2001	180,00	MP 2.194-6/2001	19,21%	7,67%	
	2002	01/04/2002	200,00	Lei 10.525/2002	11,11%	12,53%	
		Média →	166,75	Δ%Acum. →	53,84%	39,38%	14,46%
LULA 2003-2006	2003	01/04/2003	240,00	Lei 10.699/2003	20,00%	9,30%	
	2004	01/05/2004	260,00	Lei 10.888/2004	8,33%	7,60%	
	2005	01/05/2005	300,00	Lei 11.164/2005	15,38%	5,69%	
	2006	01/04/2006	350,00	Lei 11.321/2006	16,67%	3,14%	
		Média →	287,50	Δ%Acum. →	75,00%	28,42%	46,58%
LULA 2007-2010	2007	01/04/2007	380,00	Lei 11.498/2007	8,57%	4,46%	
	2008	01/03/2008	415,00	Lei 11.709/2008	9,21%	5,90%	
	2009	01/02/2009	465,00	Lei 11.944/2009	12,05%	4,31%	
	2010	01/01/2010	510,00	Lei 12.255/2010	9,68%	5,91%	
		Média →	337,75	Δ%Acum. →	45,71%	22,21%	23,5%
DILMA 2011-2014	2011	01/03/2011	545,00	Lei 12.382/2011	6,86%	6,50%	
	2012	01/01/2012	622,00	Dec. 7.655/2011	14,13%	5,84%	
	2013	01/01/2013	678,00	Dec. 7.872/2012	9,00%	5,91%	
	2014	01/01/2014	724,00	Dec. 8.166/2013	6,78%	6,41%	
		Média →	642,25	Δ%Acum. →	41,96%	27,03%	14,93%
DILMA 2015-2016	2015	01/01/2015	788,00	Dec. 8.381/2014	8,84%	10,67%	
		Média →	788,00	Δ%Acum. →	8,84%	10,67%	(1,83%)
TEMER 2016-2018	2016	01/01/2016	880,00	Dec. 8.618/2015	11,68%	6,29%	
	2017	01/01/2017	937,00	Dec. 8.948/2016	6,48%	2,95%	
	2018	01/01/2018	954,00	Dec. 9.255/2017	1,81%	-	
		Média →	923,67	Δ%Acum. →	21,06%	9,42%	9,83% (*)
FORNE	Portal Contábeis (2008)					IBGE (1999) BACEN (2018a)	

Fonte: Elaboração própria, adaptada de Portal Contábeis (2018); IBGE (1999); BACEN (2018a)

Nota: em 2018, o cálculo da Δ% da diferença expurgou a Δ% do SM, uma vez que ainda não se tem a Δ% do respectivo IPCA ocorrida no ano anterior.

Segundo Gonçalves *et al.* (2008 p.118), a balança comercial registra as importações e exportações de bens entre os países, fazendo parte, com maior peso, da conta “*Transações Correntes*” do balanço de pagamentos, onde são contabilizados todo o fluxo de renda líquida e as importações e exportações de bens e serviços. Já a conta *Capitais* do balanço de pagamento registra os fluxos de natureza financeira, a exemplo dos empréstimos e instalação

de empresas estrangeiras no Território Nacional. A conta *Transações Correntes* é composta pela balança comercial, balança de serviços, rendas de fatores e transferências unilaterais.

A Tabela 5 reúne as transações comerciais, envolvendo somente os bens. A coluna *Corrente de Comércio* é o somatório das exportações e importações, objetivando uma avaliação complementar do fluxo do comércio exterior brasileiro.

Tabela 5- Balança comercial nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer

GOVERNO	ANO	Exportação US\$/ Milhões	Importação US\$/ Milhões	Saldo US\$/ Milhões	Corrente de Comércio US\$/ Milhões
FHC 1995-1998	1995	46 416	50 987	- 4 571	97.403
	1996	47 711	54 347	- 6 636	102.058
	1997	52 823	60 801	- 7 978	113.624
	1998	51 109	58 842	- 7 733	109.951
	Média	49.515	56.244	-6.730	105.759
FHC 1999-2002	1999	48 264	50 380	- 2 115	98.644
	2000	55 313	56 936	- 1 623	112.249
	2001	58 264	56 730	1 534	114.994
	2002	60 427	48 377	12 049	108.804
	Média	55.567	53.106	2.461	108.673
LULA 2003-2006	2003	73 112	49 363	23 749	122.475
	2004	96 443	63 905	32 538	160.348
	2005	118 250	74 825	43 425	193.075
	2006	137 808	92 689	45 119	230.497
	Média	106.403	70.196	36.207	176.599
LULA 2007-2010	2007	160 667	122 184	38 483	282.851
	2008	198 378	174 576	23 802	372.954
	2009	153 609	128 651	24 958	282.260
	2010	201 324	182 833	18 491	384.157
	Média	178.495	152.061	26.434	330.556
DILMA 2011-2014	2011	255 506	227 881	27 625	483.387
	2012	242 283	224 864	17 420	467.147
	2013	241 577	241 189	389	482.766
	2014	224 098	230 727	- 6 629	454.825
	Média	240.866	231.165	9.701	472.031
DILMA 2015-2016	2015	190 092	172 422	17 670	362.514
	2016	-	-	-	-
	Média	190 092	172 422	17 670	362.514
TEMER 2016-2018	2016	184 453	139 416	45 037	323.869
	2017	217 243	153 215	64 028	370.458
	2018	-	-	-	-
	Média	200.848	146.315	54.533	347.163

Fonte: Adaptado de BACEN, 2018c

De acordo com a Tabela 5, observa-se que, no Governo FHC, o saldo da balança comercial foi deficitário em todo o seu primeiro mandato, até o ano de 2000, mantendo-se estável a expansão do comércio exterior até o ano de 2002. No Governo Lula, começou a haver expansão do comércio exterior com superávit até 2013, apresentando em 2014, no final do primeiro mandato do Governo Dilma, saldo deficitário. No ano de 2009, houve retração do comércio exterior, voltando a crescer de modo mais acentuado nos anos de 2010 e 2011. De

2012 a 2014, o comércio exterior começou a decrescer com a diminuição das exportações em maior escala do que as importações, chegando a ser deficitária em 2014. Apesar de o ano de 2015 ter sido superavitário, houve retração no comércio exterior até o ano de 2016, quando voltou a reagir em 2017, com a situação superavitária da balança comercial.

Observa-se, na Tabela 5, que, considerando o saldo médio anual da balança comercial, o melhor desempenho foi o do Governo Temer, com a média anual de US\$54.533 milhões (2016/2017), seguido pelo primeiro mandato do Governo Lula, com média anual de US\$36.207 milhões, (2003/2006), e o pior desempenho foi o do primeiro mandato do Governo FHC, com um saldo médio deficitário de US\$6.730 milhões (1995/1998).

Segundo Oliveira e Turolla (2003), os esforços da política fiscal do Governo FHC foram canalizados para a reforma administrativa, reforma previdenciária e privatizações. A reforma administrativa do Governo FHC se deu por meio da Emenda Constitucional (EC) n° 19, de 04/06/1998, no início do primeiro governo, implementada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Aparelho do Estado (MARE), extinto em 1998, com a justificativa de sanar a saúde financeira do Estado para garantir as políticas públicas e os benefícios sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988.

A reforma administrativa consistiu na redefinição do papel do Estado, que atuava com grande ênfase na esfera produtiva, deixando de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, a fim de se fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento, devendo executar diretamente as tarefas que são exclusivas do Estado, a exemplo da cobrança e fiscalização dos impostos, polícia, previdência social básica, serviço de desemprego, fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, serviço de trânsito, controle do meio ambiente, subsídio à educação básica, serviço de emissão de passaportes, dentre outros (BRASIL, 1995).

Por isso deu ênfase à transferência das atividades que pudessem ser controladas pelo mercado para o setor privado, por meio de privatização de empresas estatais e da “publicização” dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica, que são setores onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas (BRASIL, 1995). Utilizou-se do Programa Nacional de Desestatização (PND), criado pela Lei 8.031/90, como um dos principais instrumentos da reforma do Estado, tendo 88,8% das privatizações ocorridas de 1990 a 2002, no Governo FHC. A Lei 9.491/97 passou a ser o diploma regulador do Programa Nacional de Desestatização (PND) (BNDES, 2002).

A participação do capital estrangeiro atingiu 53% do total arrecadado; cabendo 26% da receita às empresas nacionais, 7% às entidades do setor financeiro nacional, 8% às pessoas físicas e 6% às entidades de previdência privada. Engloba a indústria petroquímica, petróleo e mineração; os setores elétrico, financeiro e as concessões das áreas de transporte, rodovias, saneamento/gás, portos, telecomunicações, informática e participações minoritárias, com o resultado de US\$ 93.424 milhões, dos quais US\$ 14.810 provenientes das transferências das dívidas e US\$78.614 das receitas de vendas (BNDES, 2002).

A reforma previdenciária do Governo FHC se deu por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 15.12.1998, atingindo os servidores públicos e os segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com o aumento de cinco anos do tempo mínimo de contribuição para a aposentadoria, passando a mulher de 25 para 30 anos e o homem de 30 para 35 anos, além da extinção da Renda Mensal Inicial (RMI) de 70% do salário de benefício, acrescida de 6% a cada ano trabalhado, até o limite de 100% (art. 53 da lei 8.213/91). A aposentadoria proporcional deixou de existir para os segurados que não cumpriram os requisitos para a obtenção desse benefício até a data da publicação da EC nº 20/1998 (15/12/1998).

Ainda no terreno da reforma previdenciária, foi definida uma regra de transição para os que ainda não haviam preenchido o tempo mínimo para a concessão da aposentadoria proporcional, com o acréscimo de um período correspondente a 40% do tempo restante para atingir 25 anos, se mulher e 30 anos, se homem, observadas as idades mínimas de 48 anos para as mulheres e de 53 anos para os homens (TSUTSUI, 2014).

Segundo Tsutsui (2014), com a Lei 9.876/99, foi reduzido também o benefício previdenciário, com a reformulação da sistemática de apuração do salário-benefício e com a instituição do fator previdenciário, que é o aumento da idade mínima, de acordo com a expectativa de vida do brasileiro. Antes, se considerava a média aritmética simples das 36 últimas contribuições; depois passou a ser considerada a média aritmética simples das maiores contribuições, no mínimo, 80% do período básico de cálculo (PBC), multiplicada pelo fator previdenciário.

Para quem ingressou até 28/11/1999, o PBC inicia-se na competência de julho de 1994 (TSUTSUI, 2014). O aposentado pelo RGPS que voltar a trabalhar ou permanecer no trabalho estará sujeito às contribuições previdenciárias para fins de custeio da Seguridade Social (Lei 9.032 de 28/04/1995).

Ainda no Governo FHC, foi instituído o regime de previdência dos servidores públicos, aumentando o limite de idade e de tempo de contribuição, com a introdução de uma regra de transição com acréscimo no período de contribuição, a fim de limitar as aposentadorias precoces (Lei 9.717 de 27/11/1998). Foi universalizada a contribuição de 11%, garantindo repartição equânime das despesas de custeio do sistema que integra o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), instituído em 28/10/1998.

No Governo Lula, a reforma previdenciária foi direcionada exclusivamente ao funcionalismo público, por meio das Emendas Constitucionais nº 41, de 19.12.2003, e nº 47 de 05.07.2005, envolvendo alterações das condições de acesso aos benefícios de aposentadorias e pensões, assim como os valores, com o objetivo de convergir às regras dos variados regimes previdenciários. Araújo (2009) reúne os principais pontos da Reforma:

- i) eliminação do direito dos servidores públicos à integralidade;
- ii) fim à paridade entre os reajustes dos servidores ativos e dos inativos;
- iii) teto para o valor dos benefícios para novos ingressantes ao serviço público equivalente ao do RGPS;
- iv) redutor para o valor das novas pensões;
- v) o regime de previdência complementar para os servidores será operado por entidades fechadas, de natureza pública, que oferecerão planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definidas e
- vi) taxação dos servidores inativos e dos pensionistas, com a mesma alíquota dos servidores ativos, ressalvado um limite mínimo de isenção.

A Emenda Constitucional nº 47, de 05.07.2005, flexibilizou algumas das regras de transição quanto à integralidade e à paridade, além de elevar o limite de isenção no cálculo da contribuição previdenciária de portadores de doença incapacitante.

No Governo Dilma, houve alterações nos benefícios previdenciários, por meio das Lei nº 13.135, de 17/06/2015, e da Lei nº 13.183, de 04/11/2015. Foi também instituída a fórmula 85/95, para a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, sem a incidência do fator previdenciário no cálculo da aposentadoria. A mulher poderá se habilitar se contar com, no mínimo, de 30 anos de contribuição e se o somatório da idade com tempo de contribuição

chegar a 85 pontos. O homem terá direito à aposentadoria se contar com, no mínimo, 35 anos de contribuição e se o somatório da idade com tempo de contribuição chegar a 95 pontos. A pensão passou a ser proporcional à idade, tempo de contribuição e casamento ou união estável, conforme a Lei 13.183 de 04/11/2015.

4.3 Regime de metas fiscais – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

O regime de metas fiscais foi instituído no segundo mandato do Governo FHC, (1999 a 2002), desde o ano de 2000, com a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Desde a LRF, o Anexo de Metas Fiscais passou a integrar a LDO com as projeções das metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se refere e para os dois seguintes, além de constar, nesse anexo, o comparativo das metas fixadas com as realizadas nos três exercícios anteriores.

O objetivo do regime de meta fiscal é assegurar uma trajetória declinante da relação dívida líquida/PIB e, assim, promover a gestão equilibrada dos recursos públicos, para tornar viável o crescimento sustentado da economia, tendo o superávit primário do Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e das empresas estatais federais, como o principal instrumento fiscal desse controle.

O levantamento documental das LDO de 1995 até 2018, o qual serviu de base para a elaboração da Tabela 6, revelou que;

- i) de 1995 a 1999, não havia informação acerca da meta fiscal, uma vez que a mesma foi criada com a instituição da LRF, em 2000;
- ii) de 2000 até 2007, a meta fiscal (resultado primário) das LDO contemplava todas as estatais, com exceção da Petrobrás;
- iii) a partir de 2008, a Petrobras passou a integrar o grupo das empresas estatais federais, no cômputo do resultado primário das LDO, entretanto;
- iv) de 2011 a 2016, o resultado primário das empresas estatais federais passou a ser zero, nas LDO e

v) em 2017 e 2018, o resultado primário das empresas estatais federais voltou a ser informado nas LDO.

Os números da Tabela 6 estão em valores correntes e foram extraídos das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). As informações referentes à meta fiscal correspondem ao resultado primário, que é a soma algébrica das receitas públicas menos as despesas, excluindo o pagamento de juros das dívidas. A meta fiscal ajustada corresponde aos ajustes da previsão inicial da meta fiscal, o que é feito por meio de LDO posterior ou por lei específica que tenha tramitado no Congresso para a alteração da meta fiscal. A meta fiscal realizada corresponde ao resultado primário efetivamente apurado em cada exercício e o resultado nominal é igual ao resultado primário efetivo menos o pagamento dos juros da dívida.

Para elaborar a tabela 6, foram consultadas as LDO e seus respectivos anexos em busca das informações inerentes à meta fiscal, e seus respectivos ajustes posteriores, o resultado primário realizado e o resultado nominal. Nesta procura, observou-se que, desde a LDO de 2011, o comparativo das metas fixadas com as realizadas nos três exercícios anteriores deixou de ser informado, portanto, a informação das colunas *Meta Fiscal Realizada* e *Resultado Nominal* não puderam ser coletadas de 2010 até 2017. o que comprometeu a coleta de informações até 2016.

Tabela 6- Comportamento da meta fiscal nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer, em bilhões de reais (continua)

GOVERNO	Ano	LDO nº.	META FISCAL (Result. Primário)	META FISCAL (Ajustada)	META FISCAL Realizada	Resultado Nominal
FHC 1995-1998	1995	8.931-94	-	-	-	-
	1996	9.082-95	-	-	-	-
	1997	9.293-96	-	-	-	-
	1998	9.473-97	-	-	-	-
	Média					
FHC 1999-2002	1999	9.692-98	-	-	-	-
	2000	9.811-99	30,50	28,88	21,15	-34,49
	2001	9.995-00	33,58	29,36	29,55	-25,27
	2002	10.266-01	36,67	36,67	38,24	-10,02
	Média		33,58	31,63	29,64	-23,26
LULA 2003-2006	2003	10.524-02	42,42	42,42	48,34	-54,32
	2004	10.707-03	55,73	55,73	61,32	-12,42
	2005	10.934-04	57,15	61,03	68,91	-59,09
	2006	11.178-05	68,19	65,04	64,89	-56,52
	Média		55,87	56,05	60,86	-45,58
LULA 2007-2010	2007	11.439-06	72,29	71,10	71,34	-43,36
	2008	11.514-07	78,80	82,72	85,34	10,45
	2009	11.768-08	88,74	48,75	40,58	9,76
	2010	12.017-09	79,36	79,36	-	-
	Média		79,79	70,48	65,75	-7,71

Tabela 6- Comportamento da meta fiscal nos governos FHC, Lula, Dilma e Temer, em bilhões de reais (continuação)

GOVERNO	Ano	LDO nº	META FISCAL (Result. Primário)	META FISCAL (Ajustada)	META FISCAL Realizada	Resultado Nominal
DILMA 2011-2014	2011	12.309-10	89,37	-	-	-
	2012	12.465-11	96,97	-	-	-
	2013	12.708-12	155,85	108,09	-	-
	2014	12.919-13	116,07	-	-	-
	Média		114,56	108,09	-	-
DILMA 2015-2016	2015	13.080-15	55,27	-48,91	-	-
	Média		55,27	-48,91	-	-
TEMER 2016-2018	2016	13.242-15	24,00	-170,49	-	-
	2017	13.408-16	-142,00	-162,00	-	-
	2018	13.473-17	-132,50	-132,50	-	-
	Média		-83,50	-154,99	-	-
FONTE						

Fonte: Elaboração própria. 2018.

Conforme a Tabela 6, pode-se observar que, desde o início do regime da meta fiscal, em 2000, até 2007, o superávit primário não foi suficiente para produzir um resultado nominal superavitário, o que aconteceu apenas nos anos de 2008 e 2009, no segundo mandato do Governo Lula. Os anos em que as metas fiscais realizadas superaram as metas previstas (programadas) foram 2001 e 2002 (no Governo FHC) e 2003 a 2005 e 2007 e 2008 (no Governo Lula). Cabe ressaltar que não se tem a informação do resultado primário realizado desde 2010 na LDO, de modo que a análise desde esse ano restou prejudicada.

Os resultados primários definidos nas LDO de 2009 a 2014 foram superavitários, mas, para o ano de 2014, o limite de abatimento, definido inicialmente de até R\$ 67 bilhões em gastos com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) sobre a meta fiscal de 2014, fixada em R\$116,07 bilhões, conforme mostrado na Tabela 6, foi abolido com a alteração do artigo 3º da Lei das Diretrizes Orçamentária nº 12.919, de 24/12/2013, (LDO-2014), pela Lei 13.053 de 15/12/2014, que abandonou a obrigação de cumprir com a meta fiscal fixada, para permitir que se gastasse qualquer valor referente ao PAC e à desoneração dos tributos, resguardando-os, assim, do resultado primário do Governo central e das estatais federais (BRASIL, 2013).

Como demonstrado na Tabela 6, do ano de 2015 até 2018, conforme as projeções, os resultados primários mostraram-se deficitários, considerando o ajuste da meta fiscal. A projeção superavitária inicial de R\$55,27 bilhões para o ano de 2015 (BRASIL, 2015a) foi alterada, pela Lei 13.199 de 02/12/2015, para R\$ 48,91 bilhões de déficit, com possibilidade de redução da meta nos casos de frustração da receita de concessões e permissões relativas aos leilões das usinas hidroelétricas não renovadas, estimadas em R\$11,05 bilhões e o limite a maior na ordem de R\$57,01 bilhões relativos a passivos e valores devidos (BRASIL, 2015d).

O Governo Lula notabilizou-se, no primeiro mandato, por medidas voltadas a concessão e ampliação de benefícios em favor das camadas da população mais desfavorecidas no campo socioeconômico. No seu segundo mandato, evidenciou-se por medidas que envolveram investimentos mais relevantes na área macroeconômica, entre as quais podem ser mencionadas as que vêm na sequência.

- i) No primeiro mandato
 - a. criação do Programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), destinado à unificação das transferências de renda do governo federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, instituído em 2001; do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, criado em 2003; do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído em 2001; do Programa Auxílio-Gás, instituído, em 2002 e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto 3.877 de 24/07/2001;
 - b. ampliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) criado em 1996, no Governo FHC, destinado às famílias carentes, visando a eliminar o trabalho de crianças e estimular a sua inserção na escola;
 - c. criação, em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para administrar os programas sociais. Os programas incorporados foram assegurados pelo Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza instituído pela Emenda Constitucional nº 31/2000 e regulamentado pela Lei Complementar nº 111/2001, beneficiando famílias abaixo da linha de pobreza. O acesso aos recursos dos benefícios sociais e trabalhistas é realizado por meio do Cartão do Cidadão, documento em forma magnética, de uso pessoal e intransferível, criado em julho de 2002 para o recebimento diretamente na Caixa Econômica Federal.
- ii) No segundo mandato, a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, para promover o desenvolvimento acelerado e sustentável do país, com a retomada dos investimentos público e privado em grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética (BRASIL, 201-). Segundo Teixeira e Pinto (2012), houve ampliação da atuação do Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para estimular os investimentos público e privado.

O PAC foi responsável pelo aumento da oferta de empregos e geração de renda, atenuando os efeitos da crise financeira mundial de 2008 a 2009 sobre as empresas nacionais e a economia do País (BRASIL, 201-). A Tabela 3 mostrou leve queda da taxa de desocupação de 2007-2009, acentuando essa queda a partir de 2011, com a segunda etapa do Programa, já no primeiro mandato do Governo Dilma.

Teixeira e Pinto (2012) relatam que uma das medidas cíclicas do Governo Lula, para expansão do mercado interno e manutenção do nível de emprego, na fase da crise de 2008 a 2009, foi a redução das alíquotas do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ) e do Imposto sobre produtos industrializados (IPI) sobre carros novos, material de construção e eletrodomésticos; do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) nas operações de crédito das pessoas físicas; da contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS) sobre motos, e da redução da taxa de juros Selic desde janeiro de 2009, conforme observado na Tabela 3.

O Governo Dilma Vana Rousseff compreendeu o período de 01/01/2011 a 12/05/2016, em dois mandatos, não chegando a concluir o segundo mandato (2015-2018), que iria até 31/12/2018, em decorrência do processo de *impeachment* instaurado contra ela, em virtude da expedição de decretos que alteraram as metas fiscais, sem autorização do Congresso Nacional. O fato é que Dilma foi afastada provisoriamente do cargo em maio/2016 e, definitivamente, em 31 de agosto de 2016. Então, assumiu, e está até os dias atuais, o então vice-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia, para cumprir o restante do segundo mandato, até 31 de dezembro de 2018.

Como informa Mancebo (2017), para ajustar as contas públicas, Temer pretende: diminuir o papel do Estado, incrementar a participação da iniciativa privada, flexibilizar o mercado de trabalho, ampliar a concorrência internacional e promover privatizações do patrimônio nacional.

Outra medida de redução dos gastos públicos foi a Emenda Constitucional (EC) nº 93/2016, que prorrogou de 2016 a 2023 a Desvinculação de Receitas da União (DRU) de 30% de todos os impostos e contribuições sociais federais e aprovou a desvinculação de receitas dos estados, Distrito federal e municípios. O mecanismo da DRU existe desde 1994, com a desvinculação de 20% das receitas da União, expirado em 31/12/2015 (BRASIL, 2016g).

Contou, também, com o fim da valorização do salário-mínimo, indexado à inflação e com o fim da indexação de qualquer benefício previdenciário ao valor do salário-mínimo.

Como medida de flexibilização do mercado de trabalho, o Presidente Temer sancionou a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, com validade desde 11 de novembro de 2017, adequando a legislação trabalhista às novas relações de trabalho, com maior liberdade ao patronato nas regras de contratações e remuneração da força de trabalho, com a possibilidade de redução salarial para aumentar os lucros das empresas.

Outra prioridade do Governo Temer, com base no discurso de iminente insustentabilidade do regime previdenciário, e como uma das fontes responsáveis pela crise fiscal, é a PEC da reforma da previdência, que já tramita na Câmara dos Deputados como PEC nº 287/2016. Na prática, promoverá profunda modificação na seguridade social, retrocedendo a evolução protetiva instaurada com a Constituição Federal de 1988, pois os brasileiros vão ter que trabalhar por mais tempo para se aposentar.

A medida do Governo Temer, que pode ser considerada como a grande reforma fiscal, foi a Emenda Constitucional EC nº 95/2016, a qual trata da limitação dos gastos públicos reajustados pela inflação do ano anterior, durante 20 anos; ou seja, não haverá crescimento real. Segundo os técnicos do governo, o objetivo dessa reforma fiscal é equilibrar as finanças do País e impedir o crescimento desordenado da dívida. Governadores resistem às propostas, dizendo que elas engessam a ação do Executivo estadual, que perde autonomia, pois os Estados-membros serão obrigados a fazer ajustes fiscais.

4.4 Conteúdo da Lei do Teto dos gastos públicos

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, proposta pelo Governo federal, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, impondo um teto aos gastos públicos pelos próximos 20 vinte exercícios financeiros, para os três Poderes, incluindo Ministério Público e Defensoria Pública da União, conforme o art.107, da EC 95/2016, com o objetivo de limitar o crescimento das despesas do governo para superar a crise econômica e financeira do País.

A medida fixa um limite anual de despesas para tentar reequilibrar as contas públicas nos próximos anos e impedir o crescimento da dívida do setor público. Segundo a medida, o

governo, assim como as outras esferas, poderá gastar o mesmo valor que foi despendido no ano anterior, corrigido apenas pela inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Apenas para 2017 o limite orçamentário das despesas primárias, aquelas que excluem o pagamento de juros da dívida, foi o total gasto em 2016 corrigido por 7,2%, de acordo com o inciso I do § 1º do art.107. De 2018 em diante, o limite é o do ano anterior, corrigido pela variação do IPCA de 12 meses do período encerrado em junho do ano anterior, conforme o inciso II do § 1º do art.107. No caso de 2018, por exemplo, a inflação usada será a colhida de julho de 2016 a junho de 2017 (BRASIL, 2016a).

Em face do exposto, o valor teórico do limite ou teto das despesas calculado consoante o disposto no art.107 § 1º, I e II, da EC nº 95/2016, foi expresso em 2017 pelas equações (1) e (2) e será expresso, de 2018 e 2036, pela aplicação das fórmulas (3) e (4), adiante mostradas:

i) Para o exercício de 2017:

$$TD_{2017} = P_{2016} * 1,072 \quad (1).$$

$$P_{2016} = DPP_{2016} + RPP_{2016} \quad (2),$$

em que: TD_{2017} = Teto das despesas ou limite teórico em 2017

P_{2016} = Total das despesas pagas em 2016

DPP_{2016} = Total das despesas primárias pagas em 2016r

RPP_{2016} = Total dos Restos a Pagar pagos em 2016

ii) Para os exercícios de 2018 a 2036:

$$TD_{X2} = P_{X1} * (1 + \Delta\%IPCA_{01/jul/X0 \text{ a } 30/jun/X1}) \quad (3).$$

$$P_{X1} = DPP_{X1} + RPP_{X1} \quad (4),$$

em que: TD_{X2} = Teto das despesas ou limite teórico para cada exercício

P_{X1} = Total das despesas pagas no ex. anterior

DPP_{X1} = Total das despesas primárias pagas no ex. anterior

RPP_{X1} = Total dos Restos a Pagar pagos no ex. anterior

$\Delta\%IPCA$ = Var.acum. de 01/jul/ex.anterior ao anterior a 30/jun/ex.anterior

De acordo com o art.108 da EC-95/2016, o presidente da República pode propor um projeto de lei complementar para alterar, desde o décimo ano de vigência do novo regime fiscal, o método de correção dos limites de cada grupo de órgão ou poder. O texto permite apenas uma alteração do método de correção por mandato presidencial (BRASIL2016a).

Conforme o art.109 da EC-95/2016, caso o limite de crescimento de gastos seja descumprido, poderes ou órgãos a eles vinculados ficarão impedidos no exercício seguinte de: reajustar salários, contratar pessoal, fazer concursos públicos (exceto para reposição de vacância) e criar despesas até que os gastos retornem ao limite previsto pela EC-95 (BRASIL2016a).

No caso do Poder Executivo, a extrapolação de seu limite global provocará a proibição adicional de criar ou expandir programas e linhas de financiamento, e o perdão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que causem ampliação de despesas com subsídios e subvenções. Além disso, o governo também não poderá conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária.

Ficarão fora dos limites, entre outros casos, as transferências constitucionais a estados e municípios, os créditos extraordinários para calamidade pública, as despesas para realização de eleições e os gastos com aumento de capital das chamadas empresas estatais não dependentes, conforme incisos § 6º do art.107 da EC-95/2016. Outra possibilidade de exclusão do teto, conforme reza o § 7º art. 107 da EC-95/2016, é o uso de recursos excedentes ao resultado primário de cada ano no pagamento de restos a pagar registrados até 31 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2016a).

De acordo com o inciso I do art. 110 da EC 95/2016, em 2017, houve exceção para as áreas de saúde e educação, que somente passaram a obedecer o limite em 2018. Atualmente, a Constituição especifica um percentual mínimo da arrecadação da União que deve ser destinado para esses setores. Em 2017, o parecer prevê, no caso da saúde, percentual de 15% da receita líquida, que, segundo a Emenda Constitucional 86, só vale em 2020. No caso da educação, o piso constitucional foi mantido em 18% da arrecadação de impostos. De 2018 em diante, o valor executado no ano anterior será corrigido pelo IPCA até 2036 (BRASIL, 2016a).

No relatório à Comissão Especial que analisou a PEC na Câmara, o deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS) afirmou em seu parecer que a proposta prevê que o salário-mínimo, referência para mais de 48 milhões de pessoas, deixará de ter aumento real, se o governo ultra-

passar o limite de despesas, ou seja, gastar mais do que o fixado na lei, excedentes ao resultado primário de cada ano no pagamento de restos a pagar registrados até 31 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2016b).

Azevedo (2016) concluiu que o Novo Regime Fiscal (NRF) decretará a morte do PNE (2014-2024) e promoverá maior desigualdade social, maior concentração de renda e, conseqüentemente, um recrudescimento da vida dos mais vulneráveis: protegidos pela mão esquerda do Estado.

O Estudo Técnico nº 11/2016 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, realizada por Mendlovitz (2016), aponta que o NRF trará redução dos recursos aplicados à educação, de tal modo que nem a aplicação efetiva na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) atingiria o piso constitucional de 18% , exceto em 2016, que viveu uma situação de queda na arrecadação de impostos, com inflação alta em relação a 2015 e, em 2017, que não se vislumbrariam reflexos de perda de recursos na aplicação em despesas de MDE. Em 2018, entretanto, já começaria a haver perda, a qual se acentuaria rapidamente nos exercícios seguintes, com a redução dos recursos aplicados pela União à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Concluído o desenvolvimento do referencial teórico e também legal da pesquisa, é oferecido no próximo capítulo o delineamento da metodologia aplicável ao trabalho.

5 METODOLOGIA

Neste segmento do ensaio, expressa-se a metodologia empregada para atingir os objetivos colimados, a estratégia de coleta de dados, os instrumentos de coleta e análise de dados, bem como o campo de pesquisa.

5.1 Tipologia

No que diz respeito à classificação da pesquisa, pode-se acentuar que, quanto aos objetivos do estudo, este é uma investigação exploratória, porquanto o assunto é notadamente recente e é escassa a literatura disponível sobre este tema. Quanto à abordagem do problema, o estudo é predominantemente quantitativo, pois se recorreu a modelos econométricos para a realização de um exame preditivo.

5.2 População e amostra

A população é representada por 63 universidades federais brasileiras, consoante o que foi mostrado no capítulo 3. A amostra é censitária, pois abrange toda a população.

5.3 Procedimentos e técnicas de pesquisa empregadas

No que diz respeito às técnicas de pesquisa empregadas, tem-se:

a) pesquisa documental, tendo como principais fontes a própria EC nº 95/2016, bem como os valores dos orçamentos e das despesas primárias de cada uma das 63 universidades federais, por meio de coleta direta dos sistemas governamentais, denominados: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), Tesouro Gerencial e Sistema de Administração Financeira (SIAFI). Em complemento vêm informações acessadas no Portal da Transparência e solicitadas pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC);

b) pesquisa bibliográfica, tendo como principais fontes os estudos anteriores sobre o tema desta pesquisa, bem como os livros inerentes a orçamento público e contabilidade pública;

c) estudo preditivo para medir os impactos da EC n. 95/2016 na execução orçamentária das universidades, o qual obedece os passos à frente:

- i. estimação da demanda dos gastos de cada uma das 63 IFES para os próximos cinco anos (2018 a 2022):
 - a. levantamento das despesas liquidadas, ano a ano, nos exercícios de 2008 a 2017 (últimos dez anos), no âmbito das 63 IFES, por meio de coleta no Tesouro Gerencial;

- b. estimativa das demandas de despesas de cada uma das 63 IFES, para os próximos cinco anos (2018 a 2022), ano a ano, com base no levantamento (passo anterior), atualizadas pela variação do IPCA projetado para os próximos cinco anos;
- ii. projeção do limite teórico dos gastos impostos pela EC nº. 95/2016, para cada uma das 63 IFES, para os próximos cinco anos (2018 a 2022):
 - a. levantamento das despesas primárias pagas em 2017 e dos pagamentos dos restos a pagar no mesmo ano, em cada uma das 63 universidades;
 - b. estimativa do teto dos gastos para cada uma das IFES para os próximos cinco anos, aplicando a variação da inflação medida pelo IPCA e projetada para os próximos cinco anos, ano a ano sobre o total apurado na etapa anterior;
- iii. confronto da estimativa das demandas de despesas (etapa i) com o teto dos gastos projetado (etapa ii), para demonstrar o impacto orçamentário da Lei do Teto dos gastos públicos sobre a execução orçamentária de cada uma das 63 IFES.

5.4 Estratégia empírica

Conforme descrito anteriormente, a estratégia para atingir os objetivos propostos consistiu de duas etapas: primeiramente, foi estimado um modelo de dados em painel para as despesas liquidadas com base na população das universidades federais brasileiras, durante o período de 2008 a 2017 (últimos dez anos), com origem no qual foram projetados os gastos cinco anos à frente, ou seja, de 2018 a 2022.

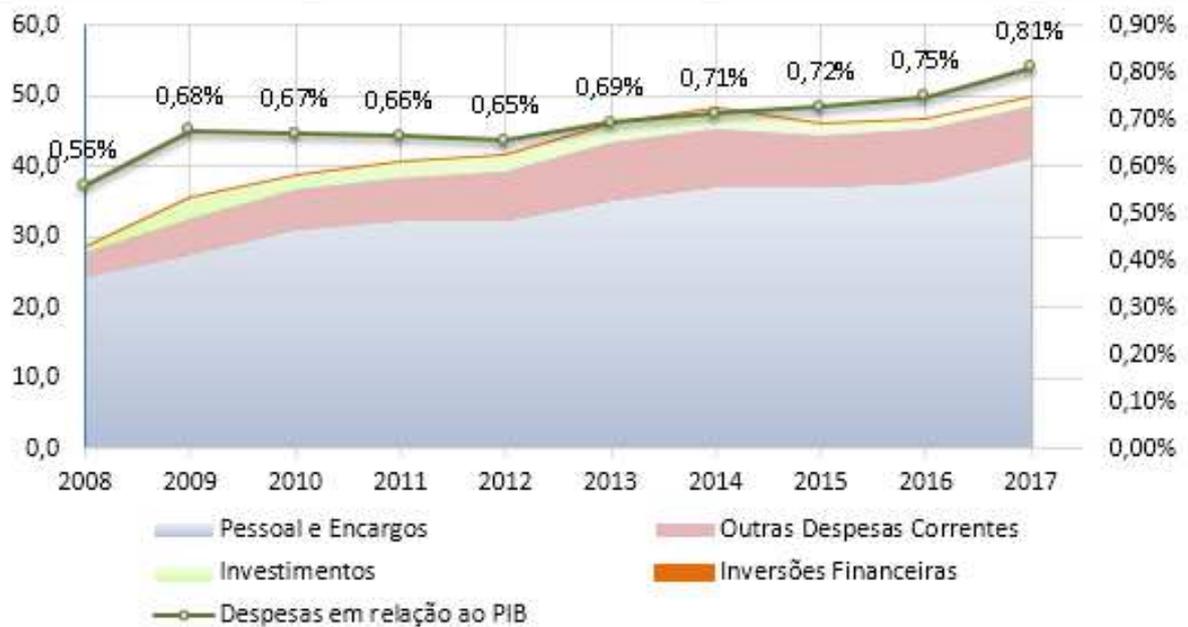
No segundo momento, as projeções obtidas foram comparadas com o limite teórico imposto pela EC nº. 95/2016, calculado com base nas projeções de mercado para inflação e os valores disponibilizados em 2017.

Uma análise preliminar da amostra, consoante é mostrado no Gráfico 2, sugere uma evolução constante das despesas liquidadas no período analisado, até o ano de 2014, quando esse processo foi interrompido pelo início da crise econômica.

Não obstante a redução do total das despesas nas IFES, no período de 2014 a 2017, o Gráfico 2 também revela que o PIB diminuiu em proporção ainda maior, uma vez que o percentual de participação de tais despesas sobre o PIB passou de 0,71%, em 2014, para 0,81%, em 2017, mostrando, portanto, um incremento deste percentual de despesas sobre o PIB, na

ordem de 14% no mesmo período. Tal incremento, mesmo ante a retração das despesas, justifica-se pela redução em proporção ainda maior do PIB no mesmo período.

Gráfico 2- Despesas liquidadas das universidades federais brasileiras, por grupo de despesa e percentual das despesas liquidadas em relação ao PIB de 2008 a 2017



Nota: valores constantes em bilhões de reais de dezembro de 2017. Valores que definiram a variação da despesa em relação ao PIB constam do Apêndice 3

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações constantes do SIAFI e BACEN.

A análise por grupo de despesa, mostrada no Gráfico 2, revelou que o componente mais prejudicado no período da retração das despesas foi o gasto com investimentos, uma vez que as despesas correntes e de pessoal foram mantidas praticamente constantes.

Cabe ressaltar que parte significativa dessa elevação de gasto observada no período compreendido de 2008 a 2014 foi ocasionada pela criação de instituições, que passaram de 55 entidades em 2008 para 63, em 2014, conforme foi mostrado no Gráfico 1. O pico de gastos em 2014 coincidiu com a abertura de quatro universidades, o que explica a maior despesa com investimento para a implantação da infraestrutura necessária ao funcionamento dessas universidades.

Pelas características dos dados, diversas universidades variando no tempo, optou-se pela utilização de um modelo em painel. Conforme Woodridge (2003), existem basicamente três abordagens principais que tratam com essa estrutura de dados: modelos de dados empilhados (*pooled*), efeitos fixos e efeitos aleatórios.

Aplica-se o modelo de dados empilhados (*pooled*), quando se acredita que os parâmetros são invariantes no tempo entre as unidades *cross-section*, de modo que é possível reunir todos em uma estimativa que pode ser realizada por Mínimos Quadrados Ordinários. Havendo, entretanto, autocorrelação dos termos de erro, algo relativamente frequente nesse tipo de dados, as estimativas por esse método se tornam ineficientes (MARQUES, 2000).

Por sua vez, a abordagem por efeitos fixos admite a heterogeneidade entre as unidades *cross-section*, mas se assume que esta é constante no tempo, de modo que é possível expurgá-la, removendo ou isolando-a da média da variável dependente. Uma desvantagem de utilizar esse modelo é que não é possível incluir na estimação qualquer variável invariante no tempo (DUARTE, LAMOUNIER, e TAKAMATSU, 2007).

Finalmente, o modelo de efeitos aleatórios especifica os efeitos individuais de modo não determinística, não se encontrando de modo explícito no modelo, mas embutida no termo de erro.

Conforme Woodridge (2003), as equações gerais dos três modelos são dadas por:

$$Y_{it} = \beta X_t + u_{it} \quad [\text{Pooled}] \quad (5).$$

$$Y_{it} = \beta X_t + \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad [\text{Efeitos Fixos}] \quad (6).$$

$$Y_{it} = \beta X_t + v_i + \varepsilon_{it} \quad [\text{Efeitos Aleatórios}] \quad (7),$$

em que:

Y_{it} representa a taxa de crescimento da demanda de despesa liquidada da instituição i no ano t ;

X_t é um vetor de características que serão utilizadas como preditores no modelo.

β são os coeficientes associados a cada variável explicativa.

α_i é o fator fixo não observado para cada universidade ao longo do tempo;

v_i o elemento idiossincrático aleatório com média zero;

ε_{it} = representa o termo de erro;

u_{it} = representa o termo de erro.

De forma mais específica, a equação pode ser escrita como:

$$Despesa_{it} = \beta_0 + \beta_1 PIB_t + \beta_2 IPCA_t + \beta_3 Despesa_{it-1} + \varepsilon_{it} \quad (8),$$

em que:

$Despesa_{it}$ é variação na despesa liquidada da universidade i no período t ;

PIB_t representa a variação percentual do Produto Interno Bruto no ano t ;

$IPCA_t$ é a variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo no ano t ;

$Despesa_{it-1}$ é variação na despesa liquidada da universidade i no ano anterior.

A escolha dos fatores PIB e IPCA se deu porque o PIB indica a situação econômica do País, além da relação declinante de a dívida líquida com o PIB ser a razão do regime de meta fiscal; já o IPCA por ser o índice oficial da inflação brasileira utilizado na definição dos tetos dos gastos públicos anuais.

Para definir qual dentre os modelos é o mais adequado, procedeu-se a três testes estatísticos sugeridos por Greene (1997). Para tanto, foi assumido, tradicionalmente, o nível de significância de 5%, ou seja, se o p -valor for inferior a 0,05, rejeita-se H_0 . Os referidos testes são:

- (i) Diferenciação de médias, (GRIFFITHS, HILL E JUDGE, 1993), que consiste em estimar o modelo com a especificação por efeitos fixos e testar conjuntamente por meio de uma estatística F se os parâmetros do intercepto são conjuntamente iguais a zero. A rejeição dessa hipótese atesta que o modelo de efeitos fixos é mais adequado do que o modelo *pooled*;
- (ii) Breusch-Pagan (1979), baseado no multiplicador de Lagrange, tem como hipótese nula que o modelo *pooled* é mais adequado do que o modelo de efeitos aleatórios, e
- (iii) Hausman (1978), que analisa a correlação entre os interceptos e as variáveis explicativas, tendo como hipótese nula que o modelo de efeitos aleatórios é mais adequado do que o modelo de efeitos fixos.

Após a definição da estratégia econométrica mais adequada, os resultados da estimação foram utilizados para prever o comportamento contrafactual das demandas das despesas das universidades, comparando os resultados projetados das demandas das despesas como o

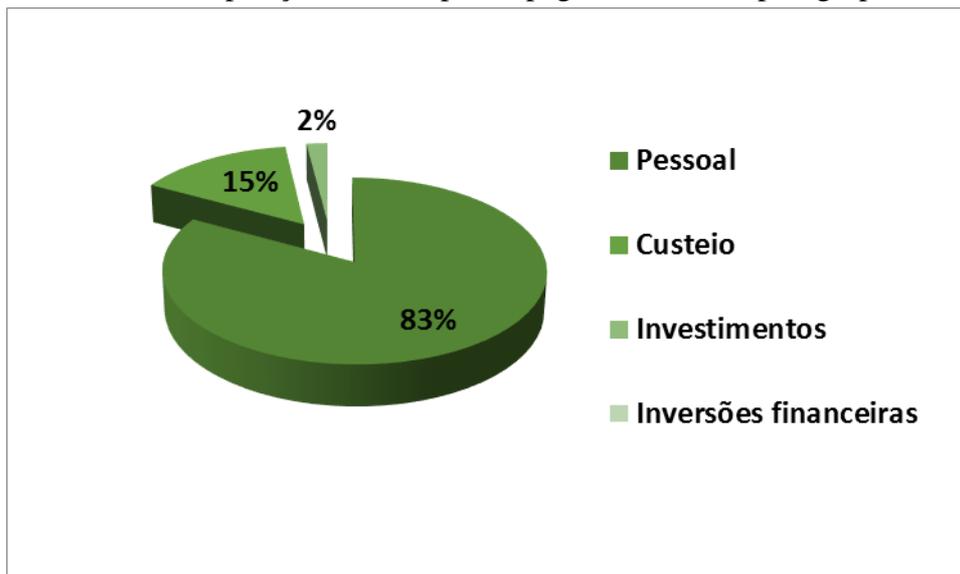
limite teórico imposto pela Lei do Teto dos gastos públicos, com base nos parâmetros mostrados na Tabela 7.

É importante destacar o fato de que, para a validade da estimativa, foram consideradas as seguintes premissas:

- i) as variáveis macroeconômicas (PIB e IPCA), havidas como variáveis independentes, não foram afetadas pela imposição do teto de gastos sobre as despesas das universidades, ou seja, mesmo que não houvesse o limite teórico imposto pela EC 95/2016, estas variáveis não se alterariam e
- ii) não haverá remanejamento de recursos orçamentários de outras áreas para as universidades, de modo que as despesas pagas em 2017 representam o ponto de referência do limite projetado para 2018 a 2022 (cinco exercícios).

Por fim, foram traçados cenários para a composição das despesas projetadas, por grupo, as quais sujeitam-se ao limite teórico da lei do teto, identificando os grupos de despesas que possivelmente seriam mais afetadas. Para tanto, a composição das despesas de 2017, por grupo, foi o parâmetro inicial para a projeção, considerando que 2017 é o último ano encerrado. Portanto, referida composição das despesas desse ano, por grupo, é mostrada no Gráfico 3.

Gráfico 3- Composição das despesas pagas em 2017, por grupo de natureza da despesa



Fonte: Elaborado própria, com suporte nos dados extraídos do SIAFI

Considerado cada um dos grupos de despesas mostrados no Gráfico 3, é sabido que esses grupos exprimem características que lhes são peculiares, de modo que, em contexto de

necessidade de contenção de gastos, tais características influenciarão grupos que poderão ser objeto de maior contingenciamento, em detrimento de outros que não possuem tanta flexibilidade para tal retração. O grupo mais rígido é o de despesas de pessoal, seguido pelas outras despesas correntes, enquanto o mais susceptível a cortes é o de despesas com investimentos.

Sob este enfoque, a composição dos pagamentos das despesas e dos restos a pagar de 2017, mostrada no Gráfico 4, foi o ponto de partida para a projeção da demanda de despesas das universidades para o período de 2018 a 2022 (próximos cinco anos). Esta projeção foi analisada em três distintos cenários de possíveis modificações na composição das despesas, em face dos variados graus de rigidez e possibilidades de contingenciamento a que se sujeita cada um dos distintos grupos de despesas mostrados no Gráfico 4.

Esses cenários foram calculados tendo como base a composição de 2017 e utilizando os seguintes extremos da previsão do modelo: i) otimista, considerando a menor trajetória de crescimento das despesas e ii) pessimista, levando em conta a maior trajetória estimada do crescimento das despesas.

Em face do exposto e da peculiaridade de cada grupo de despesas, foram consideradas as seguintes premissas, cada um dos três cenários:

- Cenário 1 - a composição dos gastos, por grupo, observada em 2017, será mantida nos próximos cinco anos, portanto, a projeção destas despesas conservará esta composição nas despesas projetadas pelo modelo;
- Cenário 2 - a despesa com pessoal, que é a mais rígida, crescerá conforme projeção do modelo; as outras despesas correntes serão reajustadas apenas pela inflação e os gastos de investimento e inversões financeiras são zerados;
- Cenário 3 - assume-se a posição segundo o qual a despesa com pessoal crescerá conforme projeção do modelo, ao passo que as demais despesas ocuparão o “espaço” restante para cumprir a restrição fiscal imposta pelo teto.

No próximo capítulo, é trazida a análise de resultados, buscando evidenciar o impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº. 95/2016 nas universidades federais brasileiras nos próximos cinco anos. Os valores projetados pelo modelo e calculados conforme a regra do teto de gasto, bem como a diferença entre estes, serão dispostos em gráficos e tabelas, de modo a mensurar o referido impacto orçamentário.

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na Tabela 7 estão os resultados dos testes utilizados para a definição do modelo mais adequado. Conclui-se que o modelo *Pooled* (dados empilhados) é mais eficiente, seguido pelo modelo de Efeitos Aleatórios e, por fim, o de Efeitos Fixos. Assim, o modelo *Pooled* será considerado na construção do contrafactual dos gastos das universidades.

Tabela 7- Testes para definir a especificação do modelo

Teste	Estatística	p-valor	Conclusão
Diferenciação de Médias	1,00604	0,470	Não rejeita H_0 : Portanto, o Modelo <i>Pooled</i> é mais adequado que o Modelo de Efeitos Fixos.
Breusch-Pagan	2,91397	0,088	Não rejeita H_0 : Portanto, o Modelo <i>Pooled</i> é o mais adequado que o Modelo e Efeitos Aleatórios.
Hausman	6,48114	0,090	Não rejeita H_0 : o Modelo de Efeitos Aleatórios é o mais adequado que o Modelo de Efeitos Fixos.

Fonte: Elaboração própria. 2018.

A Tabela 8 traz os parâmetros, extraídos do Boletim Focus do Banco Central,¹ que compila as estimativas de mercado do IPCA e do PIB para 2018. De 2019 a 2022, foi considerado para o IPCA o centro da meta de inflação definido pelo Ministério da Fazenda. Para o crescimento foi mantida a projeção para 2018, que é bastante conservadora.

Tabela 8- Parâmetros considerados para a projeção do teto de gastos

Ano	IPCA	Crescimento do PIB	PIB projetado (Em bilhões R\$)
2017	2,95%	1%	6.330,2
2018	3,72%	2,70%	6.436,1
2019	4,25%	2,00%	6.564,8
2020	4,00%	2,00%	6.696,1
2021	4,00%	2,00%	6.830,0
2022	4,00%	2,00%	6.966,6

Fonte: BACEN (2018b).

A Tabela 9 encerra os resultados da estimação do modelo *Pooled*, utilizado nas projeções. Vale destacar o bom ajustamento deste modelo, porque, com p-valor menor do que 5%, significa dizer que a estatística F atesta que o modelo é globalmente significativo. Além disso, com R quadrado de 0,41, significa dizer que 41% das variações das demandas de despesas são explicadas pelo modelo. O fator de maior importância para explicar a variação da demanda da despesa foi a variável despesas referentes ao ano anterior, a qual indicou um menor p-valor (0,01%), seguido pelo IPCA, com p-valor de 0,02%. O crescimento do PIB não se

¹ Estimativa Top 5 da pesquisa de 05 de janeiro de 2018 disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20180105.pdf>

mostrou relevante para explicar a variável dependente, uma vez que o p-valor foi superior a 5%. Cabe salientar o fato de que este trabalho não objetiva identificar os efeitos individuais das variáveis, de modo que a significância global do modelo, aferida pela estatística F, é o critério mais importante a ser observado, porquanto isso indica que as projeções feitas com suporte neste modelo são confiáveis estatisticamente.

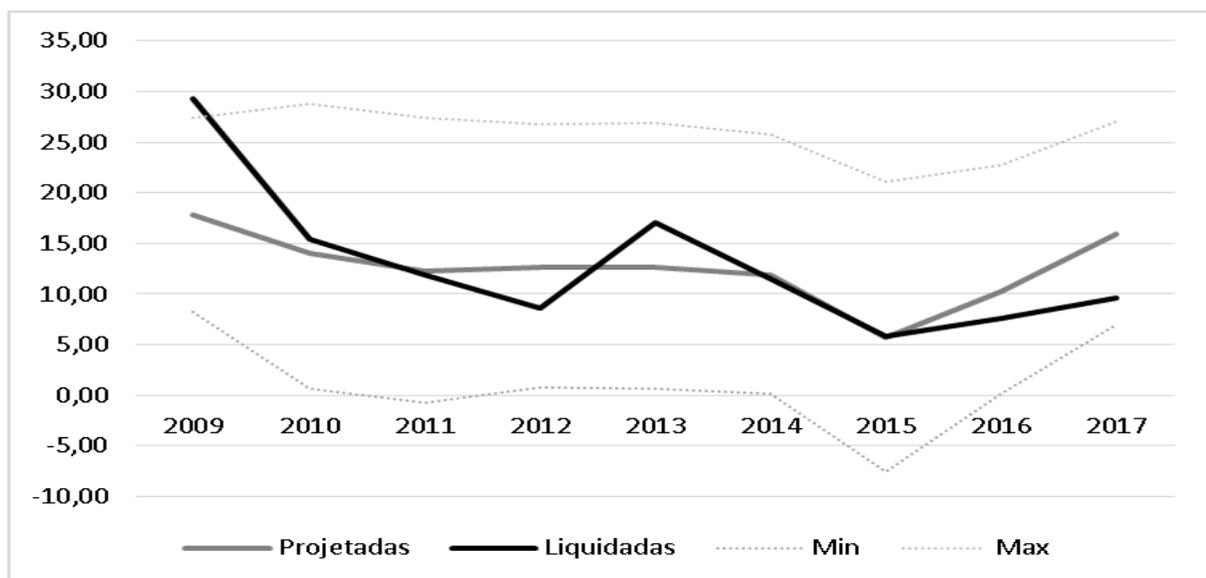
Tabela 9- Resultados da Estimação. (Var. Dependente: Variação % da demanda das despesas)

<i>Pooled</i>		
	Coef.	p-valor
Constante	17,7411	0,0001
Variação % do PIB	0,0803414	0,5871
Variação % IPCA	-1,32123	0,0002
Despesas Ano. anterior	0,198225	0,0001
R-quadrado	0,415969	
Estatística F	30,39853	9,99E-18

Fonte: Resultado da Pesquisa.

O Gráfico 4 mostra a retrospectiva do modelo comparado com o que efetivamente ocorreu. Percebe-se que o modelo simula o que acontece na série real (2008 a 2017), indicando um bom poder preditivo. Assim, espera-se que as previsões fora da amostra (2018 a 2022) retratem o que aconteceria, caso a tendência fosse mantida.

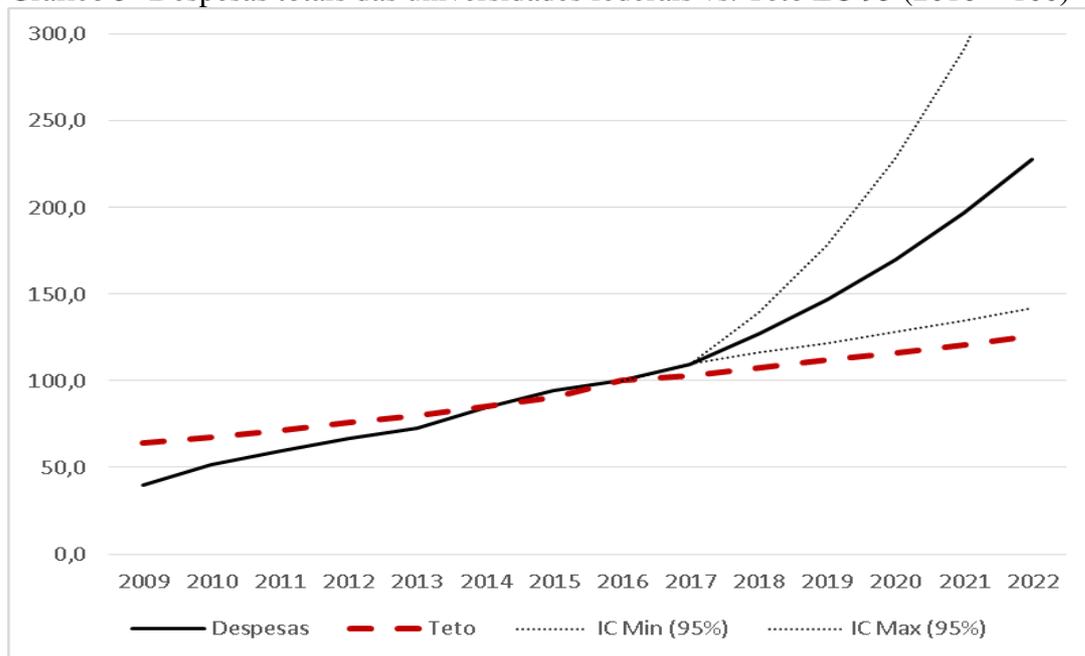
Gráfico 4- Despesas liquidadas vs. despesas projetadas, 2009 a 2017



Nota: No Apêndice nº 1 estão os valores plotados
Fonte: Resultados da Pesquisa.

O Gráfico 5 mostra a variação retrospectiva e prospectiva do índice da demanda de despesas das universidades federais, que assume o valor de 100, no ano de 2016, quando começou a vigorar o limite imposto pela EC 95/2016. Os valores posteriores a 2017 foram previstos pelo modelo. Nota-se que, dados os parâmetros utilizados e mantida a tendência captada pelo modelo, a despesa (valor de 2017) tenderia a dobrar de 2017 a 2022, mas pela restrição imposta pela EC 95, este estaria limitado a um crescimento nominal de 22,23% no mesmo período.

Gráfico 5- Despesas totais das universidades federais vs. Teto EC 95 (2016 = 100)



Nota: No Apêndice nº 2 estão os valores plotados
Fonte: Resultados da Pesquisa.

Na Tabela 10, encontram-se os valores nominais previstos do volume total da demanda de despesas, bem como o valor do Teto dos Gastos calculado com amparo nos valores pagos em 2017 e da inflação projetada pelo BACEN (Boletim Focus de 05/01/2018). Assim, percebe-se uma diferença nominal de R\$125,8 bilhões em cinco anos, a valores correntes. Quando se desconta o efeito da inflação projetada, chega-se a uma redução de R\$105,1 bilhões a valores de 2017.

Tabela 10- Despesas previstas vs. limite da EC 95, em bilhões de reais (continua)

	Despesas Prevista	IC Min (95%)	IC Max (95%)	Teto de Gas- tos	Diferença (Nominal)	Diferença (Real)
2016	46,8			47,2	0,4	0,4
2017	51,3			50,2	-1,1	-1,1
2018	59,5	54,4	65,3	51,7	-7,8	-7,4

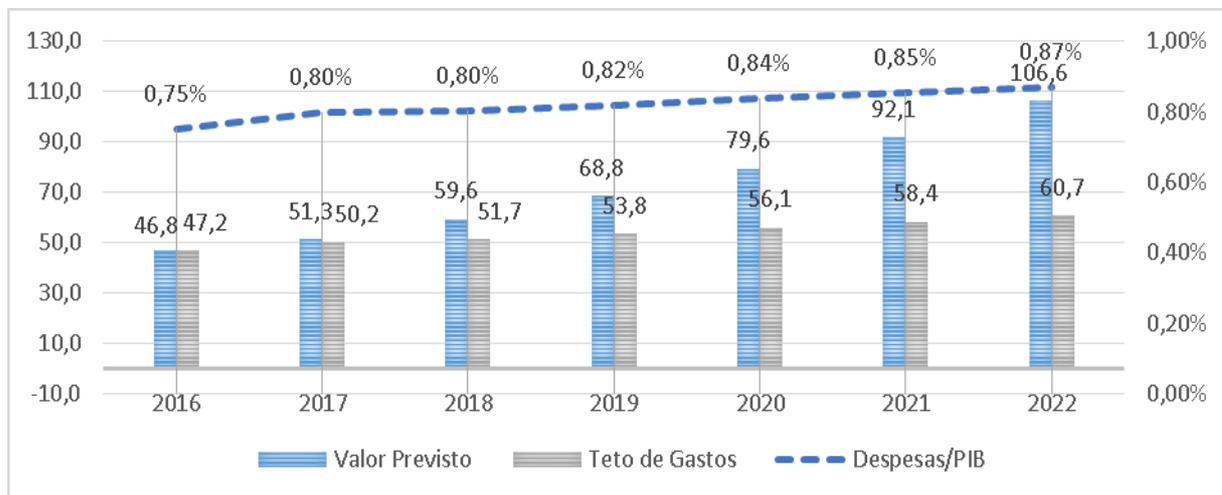
Tabela 10- Despesas previstas vs. limite da EC 95, em bilhões de reais (continuação)

	Despesas Prevista	IC Min (95%)	IC Max (95%)	Teto de Gas- tos	Diferença (Nominal)	Diferença (Real)
2019	68,8	57,0	83,4	53,8	-15,0	-13,3
2020	79,7	60,0	106,7	56,1	-23,6	-20,1
2021	92,1	63,2	136,7	58,4	-33,7	-27,8
2022	106,5	66,5	175,2	60,7	-45,8	-36,4
Total	406,6	301,1	567,3	280,7	-125,9	-105,0

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Por fim, o Gráfico 6 mostra os valores totais das demandas dos gastos previstos das 63 universidades federais, e o teto dos gastos projetados consoante a EC 95/2016, bem como o seu percentual de participação em relação ao PIB projetado para o período. A previsão aponta para uma progressiva elevação da participação do teto sobre o PIB, que iria de 0,79% em 2017 para até 0,87% cinco anos depois. Se não houvesse a restrição imposta pela EC 95/2016, a demanda da despesa projetada para 2022 chegaria a R\$106,6 bilhões, e, considerando o PIB projetado para 2022, na ordem de R\$ 6,9 trilhões, a despesa em relação ao PIB, em 2022, seria de 1,5%.

Gráfico 6- Evolução do gasto nominal das universidades federais 2016 a 2022



Fonte: Resultados da Pesquisa. Nota: Valores de 2017.

Considerado a peculiaridade de cada um dos grupos de despesas mostrados no Gráfico 3, foram projetados três cenários conforme mostrado na estratégia empírica da metodologia. Tais condições consideraram as seguintes premissas mencionadas no capítulo inerente à metodologia.

A Tabela 11 mostra os reflexos das composições dos gastos, por categoria, para cada situação, de modo que possa orientar os gestores nas suas tomadas de decisões de como apli-

car os recursos com maior eficiência e economicidade, ante os riscos expressos pelos cenários. No apêndice 4, é demonstrado o cálculo das projeções utilizadas na construção dos cenários.

Tabela 11- Projeção das demandas de despesas por grupo e por cenários em bilhões de reais

Cenário 1: A composição dos gastos por grupo observada em 2017 será mantida nos próximos cinco anos, portanto a projeção destas despesas conservará esta composição nas despesas projetadas pelo modelo.																
Ano	Teto de Gastos (A)	Prejeção														
		Otimista (IC Min)					Neutra					Pessimista (IC Max)				
		Pessoal (B)	Custeio (C)	Investim. (D)	Total (E=B+C+D)	Impacto (F=E-A)	Pessoal (B)	Custeio (C)	Investim. (D)	Total (E=B+C+D)	Impacto (F=E-A)	Pessoal (B)	Custeio (C)	Investim. (D)	Total (E=B+C+D)	Impacto (F=E-A)
2018	51,7	45	8	1,4	54,4	-2,7	49,2	8,8	1,5	59,5	-7,8	53,9	9,6	1,7	65,2	-13,5
2019	53,8	47,1	8,4	1,5	57	-3,2	56,8	10,2	1,8	68,8	-15	68,9	12,3	2,1	83,3	-29,5
2020	56,1	49,6	8,9	1,5	60	-3,9	65,8	11,8	2,1	79,7	-23,6	88,2	15,8	2,8	106,8	-50,7
2021	58,4	52,2	9,3	1,6	63,1	-4,7	76,1	13,6	2,4	92,1	-33,7	113	20,2	3,5	136,7	-78,3
2022	60,7	55	9,8	1,7	66,5	-5,8	88,1	15,7	2,7	106,5	-45,8	144,8	25,9	4,5	175,2	-114,5
Total	280,7	248,9	44,4	7,7	301	-20,3	336	60,1	10,5	406,6	-125,9	468,8	83,8	14,6	567,2	-286,5
Cenário 2: A despesa com pessoal, que é a mais rígida, crescerá conforme projeção do modelo; as outras despesas correntes serão reajustadas apenas pela inflação e os gastos de investimento e inversões financeiras são zerados																
Ano	Teto de Gastos (A)	Prejeção														
		Otimista (IC Min)					Neutra					Pessimista (IC Max)				
		Pessoal (B)	Custeio (C)	Investim. (D)	Total (E=B+C+D)	Impacto (F=E-A)	Pessoal (B)	Custeio (C)	Investim. (D)	Total (E=B+C+D)	Impacto (F=E-A)	Pessoal (B)	Custeio (C)	Investim. (D)	Total (E=B+C+D)	Impacto (F=E-A)
2018	51,7	45,0	7,9	0,0	52,9	-1,2	49,2	7,9	0,0	57,1	-5,4	53,9	7,9	0,0	61,8	-10,1
2019	53,8	47,1	8,2	0,0	55,3	-1,5	56,8	8,2	0,0	65,0	-11,2	68,9	8,2	0,0	77,1	-23,3
2020	56,1	49,6	8,6	0,0	58,2	-2,1	65,8	8,6	0,0	74,4	-18,3	88,2	8,6	0,0	96,8	-40,7
2021	58,4	52,2	8,9	0,0	61,1	-2,7	76,1	8,9	0,0	85,0	-26,6	113,0	8,9	0,0	121,9	-63,5
2022	60,7	55,0	9,3	0,0	64,3	-3,6	88,1	9,3	0,0	97,4	-36,7	144,8	9,3	0,0	154,1	-93,4
Total	280,7	248,9	42,9	0,0	291,8	-11,1	336,0	42,9	0,0	378,9	-98,2	468,8	42,9	0,0	511,7	-231,0
Cenário 3: Assume-se que a despesa com pessoal crescerá conforme projeção do modelo e as demais despesas ocuparão o "espaço" restante para cumprir a restrição fiscal imposta pelo teto																
Ano	Teto de Gastos (A)	Prejeção														
		Otimista (IC Min)					Neutra					Pessimista (IC Max)				
		Pessoal (B)	Custeio (C)	Investim. (D)	Total (E=B+C+D)	Impacto (Σ Desp<0)	Pessoal (B)	Custeio (C)	Investim. (D)	Total (E=B+C+D)	Impacto (Σ Desp<0)	Pessoal (B)	Custeio (C)	Investim. (D)	Total (E=B+C+D)	Impacto (Σ Desp<0)
2018	51,7	45,0	5,7	1,0	51,7	0,0	49,2	2,1	0,4	51,7	0,0	53,9	-1,9	-0,3	51,7	-2,2
2019	53,8	47,1	5,7	1,0	53,8	0,0	56,8	-2,6	-0,4	53,8	-3,0	68,9	-12,8	-2,2	53,8	-15,0
2020	56,1	49,6	5,6	0,9	56,1	0,0	65,8	-8,2	-1,4	56,1	-9,6	88,2	-27,3	-4,8	56,1	-32,1
2021	58,4	52,2	5,3	0,9	58,4	0,0	76,1	-15,1	-2,6	58,4	-17,7	113,0	-46,5	-8,1	58,4	-54,6
2022	60,7	55,0	4,8	0,9	60,7	0,0	88,1	-23,3	-4,1	60,7	-27,4	144,8	-71,6	-12,5	60,7	-84,1
Total	280,7	248,9	27,1	4,7	280,7	0,0	336,0	-47,1	-8,1	280,7	-57,7	468,8	-160,1	-27,9	280,7	-188,0

Nota: Cálculos das projeções dos grupos de despesas na construção dos cenários no Apêndice 4.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Conforme os dados da Tabela 11, em confronto com o teto de gastos projetado e mostrado na Tabela 10, percebe-se que, para o Cenário 1, independentemente da estimativa otimista, neutra ou pessimista, o teto de gastos projetado para 2018, consoante a EC nº 95/2016, no valor de R\$51,7 bilhões, já será rompido em 2018, e a diferença acumulada no período será de pelo menos R\$20,3 bilhões.

Por outro lado, no Cenário 2, quando se considera a estimativa otimista (intervalo inferior da estimação), o teto seria rompido também em 2018 e a diferença acumulada seria de 11,1 bilhões de reais (R\$291,8 - R\$280,7).

Por fim, no terceiro e último cenário condição, considerando as estimativas neutra e otimista, o total de recursos disponíveis para as demais áreas revela a inviabilidade de continuidade, uma vez que as despesas projetadas ficam negativas, entretanto, o menor valor que a despesa poderia assumir seria zero. Por outro lado, na estimativa otimista, o cenário 3 implicaria um congelamento nominal das despesas correntes e investimento.

O valor do teto de despesas para as universidades no período de 2018 a 2022 foi de R\$280,7 bilhões, acumulados nestes cinco anos. O valor total das despesas previstas foi estimado em R\$406,6 bilhões. Considerando o intervalo de confiança a 95%, a estimativa otimista (mínimo) projetou as despesas em R\$301,1 bilhões e a estimativa pessimista (máximo) projetou as despesas em R\$567,3 bilhões. Considerando a estimativa neutra, o impacto financeiro nominal do limite (teto) das despesas na execução orçamentária das universidades foi um déficit na ordem de R\$125,9 bilhões, os quais, trazidos para valores presentes, importam em um déficit de R\$105,0 bilhões, conforme mostrado na Tabela 10, ao revelar que o déficit estimado se dá em todos os anos, de 2018 a 2022.

Para apresentar a resposta ao problema da pesquisa, foi realizada uma prospectiva das despesas das universidades em contraposição ao limite teórico das despesas para o grupo das 63 universidades federais, em três distintas circunstâncias, considerando os seguintes grupos de despesas: a) despesas de pessoal, b) outras despesas de custeio e c) despesas de investimento e inversões financeiras:

- i) o primeiro cenário adotou como premissa que o percentual de participação de cada um dos três grupos de despesas apresentado em 2017 se conserva nos próximos cinco anos;
- ii) o segundo cenário adotou como premissa que a despesa com pessoal, que é a mais rígida, cresce conforme projeção do modelo; as outras despesas correntes serão reajustadas apenas pela inflação e os gastos de investimento e inversões financeiras são zerados e
- iii) o terceiro cenário adotou como premissa que a despesa com pessoal cresce conforme projeção do modelo e as demais despesas ocuparão o “espaço” restante para cumprir a restrição fiscal imposta pelo teto.

O impacto orçamentário da imposição do teto das despesas nos três cenários confirmou que as universidades já não conseguirão de adequar ao novo regime fiscal, já no primeiro ano, em 2018, conforme pode ser visto na Tabela 11.

De acordo com a projeção de despesas e o respectivo teto a ela aplicável, mesmo no segundo cenário, com corte de 100% nos investimentos e inversões financeiras, ainda assim, as despesas de pessoal e as outras despesas de custeio projetadas ultrapassam o teto, comprovando que o teto imposto pela EC 95/2016, após pagar as despesas com pessoal, não permitirá sequer recompor a inflação para o grupo de outras despesas de custeio, conforme pode ser visto na Tabela 11.

O Cenário 3 torna ainda mais clara a constatação de inviabilidade de adequação das despesas ao teto imposto, pois, após a estimativa das despesas de pessoal, com a imposição do saldo do limite para os outros dois grupos de despesas, seria necessário que a despesa assumisse valores negativos para a acomodação das despesas ao limite teórico da lei. Tal condição mostra a inviabilidade da manutenção das universidades neste contexto, uma vez que o menor valor que uma despesa poderia assumir seria "zero", de modo que valores de despesa negativos revelam a inviabilidade para a manutenção e conservação do grupo das universidades, conforme pode ser visto na Tabela 11.

Cabe ressaltar que, mesmo que seja considerada nos três panoramas, a abordagem otimista (valor mínimo do intervalo de confiança a 95%), ainda assim, o valor projetado das despesas estimado em R\$301,1 bilhões (Cenário 1), R\$291,8 bilhões (Cenário 2) e R\$280,7 bilhões (Cenário 3), constantes da Tabela 11, ultrapassam o teto projetado de R\$280,7 bilhões, constantes da Tabela 10.

Com efeito, pode-se concluir que a aplicação linear do teto dos gastos implementada pela EC 95/2016 sobre o orçamento das universidades federais inviabilizaria seu funcionamento já a curto prazo. A análise da composição das despesas mostra que os gastos com investimento seriam provavelmente os mais afetados. Para que essa previsão não venha a se confirmar, é possível que a premissa de não remanejamento dos gastos seja violada, ou seja, para evitar o sucateamento das instituições de ensino superior, recursos de outras áreas teriam que ser canalizados para a Educação Superior, contudo isso é uma decisão eminentemente política, algo sobre o qual não se tem parâmetros objetivos para se fazer qualquer afirmação.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promulgação da EC 95/2016 objetiva reequilibrar as contas públicas nos próximos 20 anos, por meio da redução dos gastos do governo, e impedir o crescimento da dívida do setor público sobre o Produto Interno Bruto (PIB), com vistas a superar a crise econômica e financeira do País, eclodida em 2014.

O reequilíbrio das contas é uma das medidas de manter a inflação sob controle, e promover uma distribuição de renda mais justa, com a manutenção do poder de compra uma das funções do Estado de promover a justiça social.

Desde o Governo FHC que se persegue o reequilíbrio das contas públicas, sendo que, a partir do ano de 2014, até os dias atuais, essa necessidade vem crescendo, pois, as contas públicas demonstram déficit primário ascendente, o que exprime a falta de recursos para o pagamento dos juros da dívida pública.

O objetivo geral deste estudo foi alcançado no sexto capítulo, o qual trouxe o estudo preditivo do impacto da imposição do teto de despesas, por força da EC nº 95/2016, na execução orçamentária das 63 universidades federais brasileiras, nos exercícios de 2018 a 2022.

Assim, pode-se concluir que a aplicação linear da regra de correção dos gastos implementada pela EC 95/2016 sobre o orçamento das universidades federais inviabilizaria seu funcionamento já a curto prazo. A análise da composição das despesas mostra que os gastos com investimento seriam provavelmente os mais afetados. Para que essa previsão não venha a se confirmar, é possível que a premissa de não remanejamento dos gastos seja violada, ou seja, para evitar o sucateamento das instituições de ensino superior, recursos de outras áreas teriam que ser canalizados para elas, contudo isso é uma decisão iminentemente política, algo sobre o qual é difícil fazer qualquer afirmação.

Considerando que a Constituição Federal dispõe que a educação (aí incluída a de nível superior) é um direito de todos e dever do Estado e, à luz do presente estudo preditivo, conclui-se que o Novo Regime Fiscal (NRF) compromete o funcionamento regular das universidades a curto prazo, já a partir de 2018, e, por consequência, isso terá reflexo no acesso gratuito à educação superior de qualidade, promovendo, assim, a exclusão social, quando o papel do Estado é promover o bem-estar social com equidade e o desenvolvimento econômico, pois a universidade é considerada um bem de produção, na medida em que qualifica e transforma a sociedade. Esta constatação, infelizmente, converge também para o pensamento de Azevedo (2016), ao concluir que o Novo Regime Fiscal (NRF) decretará a morte do PNE.

Além disso, vale lembrar que os gastos sociais com educação constituem investimentos no capital humano do País, com a qualificação do cidadão para atuar no mercado de trabalho e contribuir para o pleno emprego na economia, pois a falta de mão de obra qualificada diminui a produtividade do Brasil, com reflexos negativos também no PIB. Portanto, o contingenciamento das despesas com investimentos e inversões financeiras prejudicará o crescimento do ensino superior público, promovido pelo Reuni, em termos físicos, comprometendo o papel das universidades federais de apoio ao desenvolvimento dos estados, das regiões e do País, como jeito de reduzir as desigualdades sociais, que passa a ser um custo elevado para o Brasil.

Como limitação desta pesquisa, cita-se a ausência de informações sobre as despesas liquidadas nos anos anteriores a 2008, no Tesouro Nacional, impedindo que o estudo se utilizasse de uma série de dados históricos mais extensa.

Como sugestão para pesquisas futuras, sugere-se aplicar este estudo por universidade, a fim de que se possa conhecer o impacto da EC nº 95/2016, uma a uma, de maneira específica, ou ainda replicar o ensaio em outras instituições abrangidas pelo Teto das despesas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. ; MEDEIROS, M. ; SILVA, P. H. F. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal.** 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013. v. 1. 648p.

AZEVEDO, M. L. O Novo Regime Fiscal: a Retórica da Intransigência, o Constrangimento da Oferta de Bens Públicos e o Comprometimento do PNE 2014-2024. **Tópicos Educacionais**, Recife, n. 1, jan/jun. 2016. Disponível em:
<<http://www.revista.ufpe.br/topicoseducacionais/index.php/topicoseducacionais/article/view/115/101>>. Acesso em 15 de abril de 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Taxa de câmbio.** Brasília, set. 2014. Disponível em<http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/taxCam.asp#1> Acesso em 27 jan.2018

_____. **Comitê de Política Monetária (Copom).** Brasília, jul. 2016. Disponível em<<http://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2003-Copom.pdf>> Acesso em 29 jan.2018

_____. **Histórico das taxas de juros.** Brasília, [2017a]. Disponível em<<https://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp>> Acesso em 15 jan.2018.

_____. **Circular nº 3.868, de 19 de dezembro de 2017b.** Divulga novo Regulamento do Comitê de Política Monetária (Copom). Disponível em<<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?numero=3868&tipo=Circular&data=19/12/2017>> Acesso em 28 jan.2018.

_____. **Histórico de metas para a inflação no Brasil.** Brasília, [2018a]. Disponível em<<http://www.bcb.gov.br/Pec/metas/TabelaMetaseResultados.pdf>> Acesso em 13 jan.2018.

_____. **Focus - Relatório de Mercado.** Brasília, 05 jan.2018b. Disponível em<<https://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20180105.pdf>> Acesso em 13 jan.2018.

_____. **Série histórica do Balanço de Pagamentos - 6ª edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional (BPM6).** Brasília, [2018c]. Disponível em<https://www.bcb.gov.br/htms/infecon/Seriehist_bpm6.asp> Acesso em 25 jan.2018.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Privatização no Brasil: 1990-1994 1995-2002.** [Rio de Janeiro], 26 ago.2002. Disponível em<https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/cohhecimento/especial/Priv_Gov.PDF> Acesso em 04 fev.2018

BARRETO, Pedro de. **Perfil - John Maynard Keynes**. Edição 52. Brasília, 2009. Ano 6. Disponível em:

<http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2267:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 09 jul. 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 6.ed. São Paulo: Celso Bastos, 2004. 331p

BOHRER, I. N.; PUEHRINGER, J. O.; SILVA, D. *et al.* A história das universidades: o despertar do conhecimento. Santa Maria RS, **Centro Universitário Francisco**, 2008. Disponível em <www.unifra.br/eventos/jne2008/Trabalhos/114.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito financeiro para elaboração de controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm> Acesso em 24 jun. 2017.

_____. Decreto Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm> Acesso em 24 jun. 2017.

_____. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 24 dez. 1986. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm> Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 12 fev. 2018.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm> Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, que atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 abr. 1999 a. Disponível

em <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/> Acesso em 19 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999, atualizado até o Decreto nº 9.083 de 28 de junho de 2017. Estabelece a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para a fixação do regime de política monetária dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 jun. 1999b. Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3088.htm> Acesso em: 27 jan. 2018.

_____. 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília**, 5 maio 2000. Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em 24 jun. 2017.

_____. Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 7 maio 2001a. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_04jul2016_ultima-alteracao-2016-2.docx/view> Acesso em 19 jul. 2017.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 10 jan.2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 13 nov. 2017.

_____. Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília**, 7 fev.2001c.Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm> Acesso em 7 nov. 2017.

_____. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília**, 25 abr. 2007. Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6096.htm> Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. Ministério da Educação (MEC). Análise sobre a expansão das universidades federais 2003 a 2012. **Relatório da comissão constituída pela Portaria nº 126/2012**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 4 set. 2017.

BRASIL. Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 dez. 2013. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12919.htm> Acesso em 28 ago. 2017.

_____. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jun.2014. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm> Acesso em 2 maio 2018.

_____. Lei 13.080, de 02 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 02 jan. 2015a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13080.htm> Acesso em 28 ago. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2016. Brasília, 2015b. 189 p. Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2016_1aeducacao-200515.pdf/view> Acesso em 17 jul.2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O que é orçamento público?**. Brasília, 22 maio 2015c. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>> Acesso em: 24 jun. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Sobre o PAC**. [Brasília], [201-]. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>> Acesso em 1 mar.2018.

_____. Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015. Altera os dispositivos que menciona da Lei no 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 3 dez.2015d. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13199.htm> Acesso em 14 fev. 2017.

_____. Ministério da Educação. A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014. **Secretário de Educação Superior Balanço social SESU 2003 - 2014**. Brasília, DF, [2015e] Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 4 set. 2017.

_____. Emenda Constitucional 095, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 16 dez. 2016a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm> Acesso em 24 jun. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Promulgada emenda constitucional do teto dos gastos públicos**. Brasília, 15 dez. 2016b. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/521413-PROMULGADA-EMENDA-CONSTITUCIONAL-DO-TETO-DOS-GASTOS-PUBLICOS.html>> Acesso em 23 jun. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2017**. Brasília, 2016c. 47p.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2017. Brasília, 2016d. 159 p

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Responsabilidade socioambiental Agenda 21**. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>> Acesso em 7 jul. 2016e.

_____. Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, válido a partir do exercício de 2017. 7. ed. Brasília, dez. 2016f. 418 pp. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/mcasp> Acesso em 2 set. 2017.

_____. Senado Federal. **Promulgada emenda que prorroga desvinculação de receitas**. Brasília: Senado Notícias, 29 set. 2016g. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/08/promulgada-emenda-que-prorroga-desvinculacao-de-receitas>> Acesso em: 22 jan.2018.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Cursos e Instituições**. Brasília, [2017c]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pec-g/cursos-e-instituicoes>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual SIAFI macro função 020317 Restos a Pagar**. Brasília, 2017a. Disponível em: <<https://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/020317>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

_____. Senado Federal. **Orçamento da União Glossário**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario?search_letter=u>. Acesso em: 17 jul. 2017b.

BREUSCH, T. S.; PAGAN, A. R. A Simple Test for Heteroskedasticity and Random Coefficient Variation. **Econometrica**. 47 (5): 1287–1294, 1979

BUGARIM, M. C. C.; CARNEIRO, J. D.; BOARIN, J. J. *et al.* **Gestão pública responsável: uma abordagem do sistema CFC/CRCs**. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2011. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/livro_gestao.pdf>. Acesso em: 13 set. 2017

CARVALHO, Marcelo de; PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Análise da relação entre restos a pagar exigíveis e resultado primário. **ASLEGIS**, Brasília, v51, jan.- abr. 2014. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/27341>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade controle interno no setor público**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 603 p.

CASTRO Larissa de Paula Gonzaga. **Teoria Geral do Estado**. Goiânia: Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2015. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17657/material/ROTEIRO%20DE%20TEORIA%20GERAL%20DO%20ESTADO.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2017.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **A convergência no Brasil** Disponível em: <http://portalcfc.org.br/coordenadorias/camara_tecnica/processos_de_convergencia/comite_de_convergencia/>. Acesso em: 26 ago. 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). 90% das obras de expansão das universidades foram concluídas, diz CGU. **Portal Brasil**. Brasília, 28 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/04/90-das-obras-de-expansao-das-universidades-foram-concluidas-diz-cgu>>. Acesso em: 30 set. 2017.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2001. 43 p. (Texto para discussão 44). Disponível em <<http://www.enap.gov.br/documents/586010/601535/44texto.pdf/3f5c1b8c-33f8-42ef-8c9f-c0275c44f145>> Acesso em 17 jul.2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 314 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21.ed. São Paulo: Atlas,2008.

DREBES, Josué Scheer. O Estado no Direito Internacional Público: Formação e Extinção. [S.l.]: **Conteúdo Jurídico**, 2012. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj038578.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2017.

DUARTE, P.C.; LAMOUNIER, W.M.; TAKAMATSU, R.T. Modelos econométricos para dados em painel: aspectos teóricos e exemplos de aplicação à pesquisa em contabilidade e finanças. In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 4., 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA-USP, 2007.

FEIJÓ, Paulo Henrique; CARVALHO JÚNIOR, Jorge Pinto de; RIBEIRO, Carlos Eduardo. **Entendendo a contabilidade orçamentária aplicada ao setor público**. 1a ed. Brasília: Gestão Pública, 2015. 624p.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011 [recurso eletrônico]

GONÇALVES, A. C. P.; GONÇALVES, R. R.; SANTACRUZ, R. *et al.* **Economia aplicada**: série gestão empresarial. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. 152p.

GONTIJO, Vander. Evolução Histórica no Brasil. Brasília: **Portal da Câmara dos Deputados**, 2004a. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>>. Acesso em: 14 jul.2017.

GONTIJO, Vander. Princípios Orçamentários: Brasília: **Portal da Câmara dos Deputados**, 2004b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html> >. Acesso em: 14 jul. 2017.

GREENE, William H. **Econometric Analysis**. 2nd ed. New York: MacMillan, 1997.

GRIFFITHS, W. E.; HILL, R. C. e JUDGE, G. G. **Learning and Practicing Econometrics**. New York: John Wiley & Sons Inc.,1993.

HAUSMAN, J.A. Specification Tests in Econometrics, **Econometrica**, 46 (6), 1251–1271, 1978

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores IBGE Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor INPC IPCA**. [Rio de Janeiro], dez.1999. Disponível em<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/236/inpc_ipca_1999_dez.pdf> Acesso em 30 jan.2018.

_____.**Série histórica do PIB**. Rio de Janeiro, [2017a]. Disponível em<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/.../7531a821326941965f1483c85caca11f.xls>> Acesso em 13 jan.2018.

_____.**Sistema nacional de índices de preços ao consumidor**: índice nacional de preços ao consumidor amplo - IPCA e índice nacional de preços ao consumidor – INPC. Rio de Janeiro, [2017b]. Disponível em<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm> Acesso em 27 jan.2018.

_____.**Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua outubro-novembro-dezembro de 2017**. [Rio de Janeiro], 31 jan.2018a. Disponível em<[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho e Rendimento/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios continua/Mensal/Comentarios/pnadc_201712_comentarios.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Comentarios/pnadc_201712_comentarios.pdf)> Acesso em 31 jan.2018.

_____.**Taxa de ocupação - População de 10 anos ou mais de idade. Período: 1992-2007**. [Rio de Janeiro], [2018b]. Disponível em<<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=7&op=0&vcodigo=FDT222&t=taxa-desocupacao-populacao-10-anos-mais>> Acesso em 31 jan.2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão e-SIC**: pedido 03950.000322/2018-45. [Rio de Janeiro], 15 fev. 2018c. Disponível em <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/DetallePedido.aspx?id=iuKYJRWayDs>> Acesso em 16 fev.2018.

_____. **PIB avança 1,0% em 2017 e fecha ano em R\$ 6,6 trilhões**. [Rio de Janeiro], 1 mar. 2018d. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20166-pib-avanca-1-0-em-2017-e-fecha-ano-em-r-6-6-trilhoes.html>> Acesso em 2 mar. 2018

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Taxa de câmbio comercial para venda: real (R\$) / dólar americano (US\$) – média**. Brasília, 01 fev.2016. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924&module=M&chart=ChartsImage40417902344583176>> Acesso em 21 jan.2018.

_____. **Taxa de câmbio nominal**. [Brasília], 07 dez.2017a. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>> Acesso em 21 jan.2018.

_____. **Dívida pública total**. Brasília, 01 fev.2018. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>> Acesso em 25 fev.2018.

KEYNES J. M.; **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

LUNELLI, Reinaldo Luiz. A elaboração do orçamento público. **Portal de Contabilidade**. Disponível em <<http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>> Acesso em 25 jun.2017.

MANCEBO, Deise. Crise político-econômica no brasil: breve análise da educação superior. [Campinas/SP]: **Educação & Sociedade**, 22 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/2017nahead/1678-4626-es-es0101-73302017176927.pdf>>. Acesso em 09 nov.2017.

MARQUES, L. D. **Modelos dinâmicos com dados em painel**: revisão da literatura. Série *Working Papers* do Centro de Estudos Macroeconômicos e Previsão (CEMPRE) da Faculdade de Economia do Porto, Portugal, n. 100, 2000.

MATIAS- PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed., São Paulo, SP: Editora Atlas, 2010

METAS do PNE: ensino superior. **Observatório do PNE**. Disponível em <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/12-ensino-superior>> Acesso em 02 maio 2018

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MENDLOVITZ, M. R. Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). **Estudo Técnico nº 11/2016**. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Jun. 2016. Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Estudo-Tecnico-11-de-2016_Analise-dos-efeitos-da-PEC-241-sobre-a-MDE.pdf>. Acesso em 14 de abril de 2017.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. Estado, Governo e Administração Pública. Salvador: **Jusbrasil**, 2008. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/283367/artigos-estado-governo-e-administracao-publica>>. Acesso em: 08 out. 2017.

NAIME, L.; CURY, A.; GASPARIN, G. *et al.* O que é o PIB, [S.I], **G1 Economia**. 30 mar. 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/pib-o-que-e/platb/>>. Acesso em: 10 jul.2017.

NOBLAT, Pedro Luiz Delgado; BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; SOUZA Bruno Cesar Grossi de. **Orçamento público**: conceitos básicos, módulo 1 Introdução. Brasília: Enap - Escola Nacional de Administração Pública, 2014a. Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2164>> Acesso em 25 jun.2017.

NOBLAT, Pedro Luiz Delgado; BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; SOUZA Bruno Cesar Grossi de. **Orçamento público**: conceitos básicos, módulo 5 Noções Sobre Execução Orçamentária . Brasília: Enap - Escola Nacional de Administração Pública, 2014b. Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2164>> Acesso em 25 jun.2017.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. São Paulo: **Tempo Social – USP**, nov.2003, pp. 195-217. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000200008&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 29 ago. 2017.

PERNAMBUCO. Secretaria Executiva de Desenvolvimento e Assistência Social – SEDAS. **Lei Orçamentária e sua Execução**. Recife: Gerência de Planejamento, Projetos e Capacitação, [200-] Disponível em: <<http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/ead/arquivos/planejamento/Planejamento%20Texto%2020-%20Planejamento%20Assist%C3%Aancia%20Social%20+%20Exercicio.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 452 p.

PORTAL CONTÁBEIS. **Salários Mínimos de 1995 a 2018**. [S.I.], [2018]. Disponível em <<http://www.contabeis.com.br/tabelas/salario-minimo/>> Acesso em 16 fev.2018.

RIBEIRO, Paulo Silvino. O papel do Estado como agente econômico contra a mão invisível do mercado; **Brasil Escola**. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/sociologia/o-papel-estado-como-agente-economico-contra-mao-invisivel-mercado.htm>>. Acesso em 25 jun. 2017.

RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. **Keynes**: doutrina e crítica. São Paulo: Massao Ohno Editor. Cadernos Liberais 11, 1999.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). **Dívida pública a experiência Brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009, pp.101-128. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243489/Livro+da+D%C3%ADvida+P%C3%ABblica+A+Experi%C3%Aancia+Brasileira/286e0616-6931-4e37-9174-b5cdce84a10f>> Acesso em 27 jan.2018.

SILVA, Aurelio Ferreira. **O Reuni entre a expansão e a reestruturação: uma abordagem da dimensão acadêmico-curricular**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/.../AURELIO_FERREIRA_DA_SILVA_rev.pdf>. Acesso em: 30 set. 2017.

SILVA; Lino Martins da. A nova contabilidade pública: CFC divulga IPSAS traduzidas. [S.l]:**Blog do Professor Lino Martins da Silva**, 28 jun. 2012. Disponível em <<https://linomartins.wordpress.com/2012/06/28/a-nova-contabilidade-publica-cfc-divulga-ipsas-traduzidas>>. Acesso em: 26 ago.2017.

SIMÕES, Mara Leite. O surgimento das universidades no mundo e sua importância para o contexto da formação docente. João Pessoa: **Revista Temas em Educação**, v. 22, n. 2, pp. 136-152, 2013. Disponível em <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/rteo/article/view/17783>>. Acesso em: 07 jul.2017.

TONEGUTTI, C.; MARTINEZ, M. **A Universidade Nova, o Reuni e a queda da universidade pública**. [Curitiba]: [s.n.], [2007]. Disponível em: <<http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2008-1/Educacao-MII/Texto%209.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2017.

TSUTSUI, Priscila Fialho. A aposentadoria proporcional e as regras de transição. Brasília: **Conteúdo Jurídico**, 17 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50666&seo=1>>. Acesso em: 8 fev. 2018.

WOODRIDGE, Jeffrey, M. **Introductory Econometrics: a Modern Approach**. 2nd edition, Michigan USA: South-Western Publishing Co, 2003.

World Conference on Higher Education: **The New Dynamics of Higher Education and Research for Societal Change and Development**. UNESCO, Paris, 5 – 8 July 2009. Disponível em: <[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/ED/pdf/WCHE_2009/WD3_Outline_29June09%20\(2\).pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/ED/pdf/WCHE_2009/WD3_Outline_29June09%20(2).pdf)>. Acesso em: 5 nov. 2017.

APÊNDICE 1

Tabela 12- Retrospectiva das despesas projetadas e efetivamente liquidadas, em bilhões de reais

	Projetado	Min	Max	Liquidadas
2009	17,84	8,22	27,46	29,29
2010	14,08	0,68	28,78	15,36
2011	12,26	-0,74	27,44	11,86
2012	12,61	0,83	26,74	8,58
2013	12,67	0,67	26,92	17,00
2014	11,83	0,17	25,72	11,47
2015	5,68	-7,53	21,08	5,78
2016	10,27	0,20	22,72	7,57
2017	15,96	6,93	27,00	9,60

Fonte: Dados da pesquisa.

APÊNDICE 2

Tabela 13- Índice de gastos das universidades federais vs. tetos da EC 95 (2016 = 100)

Ano	IC Min (95%)	Gastos	IC Max (95%)	Teto
2009	-	40,0	-	64,4
2010	-	51,7	-	67,2
2011	-	59,7	-	71,1
2012	-	66,8	-	75,8
2013	-	72,5	-	80,2
2014	-	84,8	-	84,9
2015	-	94,5	-	90,4
2016	100,0	100,0	100,0	100,0
2017	109,6	109,6	109,6	103,0
2018	116,2	127,2	139,4	107,3
2019	121,9	146,9	178,1	111,9
2020	128,2	170,0	228,0	116,4
2021	135,0	196,7	292,1	121,0
2022	142,1	227,7	374,3	125,9

Fonte: Dados da pesquisa.

APÊNDICE 3

Tabela 14- Valores preditos pelo modelo e variáveis utilizadas

	Despesa	Varição % da Despesa	IPCA	PIB
2008	17,4	-	-	3109,8
2009	22,5	29,294	4,31	3333,0
2010	26,0	15,362	5,91	3885,8
2011	29,0	11,860	6,50	4376,4
2012	31,5	8,577	5,84	4814,8
2013	36,9	17,005	5,91	5331,6
2014	41,1	11,466	6,41	5779,0
2015	43,5	5,779	10,67	6000,6
2016	46,8	7,568	6,29	6266,9
2017	51,3	9,665	2,95	6330,2
2018	59,6	16,102	4,25	6436,1
2019	68,8	15,478	4,25	6564,8
2020	79,6	15,685	4,00	6696,1
2021	92,1	15,726	4,00	6830,0
2022	106,6	15,734	4,00	6966,6

Fonte: Dados da pesquisa.

APÊNDICE 4

Tabela 15- Cálculo das projeções utilizadas no estabelecimento dos cenários

Estimativa Otimista				
Ano	Despesa Proje- tada	Pessoal e Encar- gos	Outras Despesas Cor- rentes	Investimentos e Inver- sões Financeiras
		82,6%	14,8%	2,6%
2017	51,3	42,4	7,6	1,3
2018	54,4	45,0	8,0	1,4
2019	57,0	47,1	8,4	1,5
2020	60,0	49,6	8,9	1,5
2021	63,2	52,2	9,3	1,6
2022	66,5	55,0	9,8	1,7
Estimativa Neutra				
Ano	Despesa Proje- tada	Pessoal e Encar- gos	Outras Despesas Cor- rentes	Investimentos e Inver- sões Financeiras
		82,6%	14,8%	2,6%
2017	51,3	42,4	7,6	1,3
2018	59,6	49,2	8,8	1,5
2019	68,8	56,8	10,2	1,8
2020	79,6	65,8	11,8	2,1
2021	92,1	76,1	13,6	2,4
2022	106,6	88,1	15,7	2,7
Estimativa Pessimista				
Ano	Despesa Proje- tada	Pessoal e Encar- gos	Outras Despesas Cor- rentes	Investimentos e Inver- sões Financeiras
		82,6%	14,8%	2,6%
2017	51,3	42,4	7,6	1,3
2018	65,3	53,9	9,6	1,7
2019	83,4	68,9	12,3	2,1
2020	106,7	88,2	15,8	2,8
2021	136,7	113,0	20,2	3,5
2022	175,2	144,8	25,9	4,5

Fonte: Dados da pesquisa.

APÊNDICE 5

Tabela 16- Componentes das despesas atualizadas de 2017 a 2022, pelo IPCA
11

Ano	Varição IPCA	IPCA Acumulado	Pessoal e Encargos	Outras Despesas Correntes	Investimentos e Inversões Financeiras
2017	2,95	1,0000	42,4	7,6	1,3
2018	4,25	1,0425	44,2	7,9	1,4
2019	4,25	1,0868	46,1	8,2	1,4
2020	4,00	1,1303	47,9	8,6	1,5
2021	4,00	1,1755	49,8	8,9	1,6
2022	4,00	1,2225	51,8	9,3	1,6