

Estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras

Predictive study of the budgetary impact of Constitutional Amendment
nº 95/2016 on Brazilian federal universities

José Claudio Karam de Oliveira¹
Denise Maria Moreira Chagas Corrêa²

RESUMO

Em 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95), conhecida como a Lei do Teto dos Gastos Públicos, com o objetivo de limitar o crescimento das despesas primárias para os próximos 20 anos. Este trabalho teve como objetivo geral analisar o impacto orçamentário da EC 95 nas universidades federais brasileiras, para os anos de 2018 a 2022. Esta pesquisa foi exploratória, quantitativa, documental e censitária, pois abrangeu as 63 universidades federais brasileiras. O estudo preditivo segregou as despesas em: pessoal, investimento e outras despesas correntes, em três cenários: otimista, neutro e pessimista. Os resultados revelaram que a imposição do teto das despesas em todos os cenários indicou que, mantidas inalteradas as demais variáveis, as universidades não conseguirão se adequar ao novo regime fiscal, já no primeiro ano, em 2018, e que os gastos com investimentos serão os mais afetados.

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

1 Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará; especialização em Controladoria pela Universidade Federal do Ceará; economista e contador pela Universidade de Fortaleza. Economista do Instituto Federal do Ceará (IFCE), com experiência na área em auditoria governamental. E-mail: karamdeoliveira@yahoo.com.br

2 Doutora em Educação Brasileira pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará – FACED/UFC; mestre em Contabilidade e Controladoria pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo – FEA/USP. Professora do Departamento de Contabilidade da FEAAC/UFC. E-mail: denisecorrea@ufc.br

ABSTRACT

The Constitutional Amendment no 95/2016, known as the Public Expenditure Cap's Law, aiming at limiting the primary expenses growth, for the next 20 years, was approved in 2016. The primary objective of this study was analyzing the budgetary impact law on the Brazilian federal universities over the next five years (2018-2022). This study was an exploratory, quantitative, documentary and census research, as it covered the 63 Brazilian federal universities. The predictive study segregated expenditure into staff, other current expenses, and investment, in three scenarios: optimistic, neutral and pessimistic. The results revealed that the expenditure limit imposition in all three scenarios indicated that universities won't be able to adapt to the new fiscal regime, in the very first year, in 2018, and that investment spending will be the most affected.

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

Recebido: 18-12-2020

Aprovado: 16-03-2021

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. 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 (BRASIL, 2012).

Do ano de 2003 a 2014, o número de universidades passou de 45 para 63, 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, 2015).

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. O 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.

A 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 dessas instituições, afetando, conseqüentemente, seu funcionamento, o aprofundamento de estudos neste tema assume 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 anos de 2018 a 2022?* Sob esse 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, de 2018 a 2022.

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 de 2018 a 2022.

Assim, este estudo segue estruturado em cinco seções, incluindo a presente introdução; a segunda seção, com o referencial teórico e normativo que deu suporte ao estudo; seguida da seção com os aspectos metodológicos do trabalho. A quarta seção traz a análise dos resultados, seguida das considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO

2.1 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 vinte exercícios financeiros, para os três Poderes, incluindo o Ministério Público e a 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).

Diante 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 a 2036, pela aplicação das equações (3) e (4), adiante mostradas:

i) Para o exercício de 2017:

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

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

Onde:

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 2016

RPP_{2016} = Total dos restos a pagar pagos em 2016

ii) Para os exercícios de 2018 a 2036:

$$TD_{X_2} = P_{X_1} * (1 + \Delta\%IPCA_{01/jul/X_0 \text{ a } 30/jun/X_1}) \quad (3)$$

$$P_{X_1} = DPP_{X_1} + RPP_{X_1} \quad (4)$$

Onde:

TD_{X_2} = Teto das despesas ou limite teórico para cada exercício

P_{X_1} = Total das despesas pagas no exercício anterior

DPP_{X_1} = Total das despesas primárias pagas no exercício anterior

RPP_{X_1} = Total dos restos a pagar pagos no exercício anterior

$\Delta\%IPCA$ = Variação acumulada 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 (BRASIL2016 a).

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 (BRASIL2016 a).

A Câmara dos Deputados veiculou, em 11 de outubro de 2016, em seu sítio eletrônico, as penalidades adicionais atribuídas ao Poder Executivo caso o limite de crescimento dos seus gastos seja descumprido:

[...] 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 [...] (BRASIL, 2016d)

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 do parágrafo 6º do art. 107 da EC 95/2016. Outra possibilidade de exclusão do teto, conforme reza o § 7º do 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 ao 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 nº 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).

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 ao desenvolvimento do ensino (MDE).

2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é composto por Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais (BRASIL, 1988). Essa composição é a própria classificação da despesa pública por esfera orçamentária (BRASIL, 2016c).

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 para 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 art. 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 (BRASIL, 1967). 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 a estrutura programática aos planos plurianuais (PPA) de cada governo e à esfera da Federação, destacando a importância dos objetivos que o governo pretende alcançar durante um determinado período (BRASIL, 1999).

Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu mecanismos de controle para a inibição do endividamento público, 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 (NOBLAT; BARCELOS; SOUZA, 2014a).

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 outras despesas correntes e transferências correntes, as quais são destinadas à manutenção das atividades dos órgãos da Administração Pública e não concorrem para a ampliação dos serviços prestados pelo órgão nem para a expansão das suas atividades, a saber: 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, 1964).

A despesa de capital compreende despesas relacionadas a investimentos, inversões financeiras e transferência de capital como: aquisições de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos e 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 (NOBLAT; BARCELOS; SOUZA, 2014b; ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2013; BRASIL, 1964).

Além da classificação orçamentária, definida na Lei nº 4.320 de 17/03/64, até aqui descrita, há classificação por identificador de resulta-

do 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, 2016c).

Nesse aspecto, tanto as receitas quanto as despesas são classificadas em primárias e financeiras. As primárias são aquelas decorrentes da atividade fiscal do governo, e as despesas são os gastos do governo para manter suas atividades e investir em novas ações. Nesse 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 de 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).

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

Para aumentar 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 (2016b), PLOA-2017, a meta de resultado primário é fixada com suporte na avaliação da realidade 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.

2.3 CONTABILIDADE PÚBLICA: FASES DAS DESPESAS E RESTOS A PAGAR

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 são 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, e 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 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.

3 METODOLOGIA

Esta seção aborda os aspectos metodológicos empregados 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.

Quanto aos objetivos, tratou-se de estudo exploratório, porquanto, segundo Raupp e Beuren (2006), o assunto é recente e a literatura disponível sobre esse tema é escassa. Quanto à abordagem do problema, o estudo foi predominantemente quantitativo, pois utilizaram-se modelos econométricos para a realização de um estudo preditivo (RAUPP; BEUREN, 2006).

A população é representada por 63 universidades federais brasileiras e, considerando que o estudo preditivo teve como objeto os dados de todas elas, a pesquisa foi censitária, pois, conforme ensina Oliveira (2011), abrangeu toda a população.

No que diz respeito às técnicas de pesquisa empregadas, tem-se pesquisa documental, cujo procedimento, segundo Raupp e Beuren (2006), é útil para resgatar a memória, que, no caso do presente estudo, os dados históricos dos gastos das universidades, foram utilizados como base para o estudo preditivo, além também de ter sido utilizada a EC no 95/2016, que embasou os cálculos das estimativas das demandas das despesas das 63 uni-

versidades 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).

Foi realizada, também, pesquisa bibliográfica, pois, de acordo com Raupp e Beuren (2006), o material consultado abrange o referencial conhecido, tendo como principais fontes os estudos anteriores sobre o tema desta pesquisa, além dos livros inerentes a orçamento público e contabilidade pública.

Além da pesquisa bibliográfica e documental, foi realizado um estudo preditivo para medir os impactos da EC n. 95/2016 na execução orçamentária das universidades, o qual desenvolveu-se em três etapas a seguir explicitadas:

i) Primeira etapa: 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; e

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) Segunda etapa: 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; e

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; e

iii) Terceira Etapa: confronto da estimativa das demandas de despesas (etapa 1), com o teto dos gastos projetados (etapa 2), para demonstrar o impacto orçamentário da Lei do Teto dos Gastos Públicos sobre a execução orçamentária de cada uma das 63 IFES.

A adoção dos procedimentos elencados nas três etapas anteriormente mencionadas resultou nos valores apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Valores preditos pelo modelo e variáveis utilizadas

Dados	Ano	Despesas liquidadas (Em bilhões RS)	Δ % da Despesa (Ex. atual/ Ex. anterior)	Δ%IPCA	PIB (Em bilhões RS)
Realizados	2008	17,4	-	-	3.109,80
	2009	22,5	29,294	4,31	3.333,00
	2010	26,0	15,362	5,91	3.885,80
	2011	29,0	11,860	6,50	4.376,40
	2012	31,5	8,577	5,84	4.814,80
	2013	36,9	17,005	5,91	5.331,60
	2014	41,1	11,466	6,41	5.779,00
	2015	43,5	5,779	10,67	6.000,60
	2016	46,8	7,568	6,29	6.266,90
Projetados	2017	51,3	9,665	2,95	6.330,20
	2018	59,6	16,102	4,25	6.436,10
	2019	68,8	15,478	4,25	6.564,80
	2020	79,6	15,685	4,00	6.696,10
	2021	92,1	15,726	4,00	6.830,00
	2022	106,6	15,734	4,00	6.966,60

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Pelas características dos dados, apresentados na Tabela 1, a qual abrangeu diversas universidades com dados que variaram no tempo, optou-se pela utilização de um modelo em painel. Conforme Woodridge (2015), existem basicamente três abordagens principais que lidam com

essa estrutura de dados: modelos de dados empilhados (*pooled*), efeitos fixos e efeitos aleatórios.

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 com o limite teórico imposto pela Lei do Teto dos Gastos Públicos.

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 são afetadas pela imposição do teto de gastos sobre as despesas das universidades, ou seja, mesmo que não houvesse o limite teórico imposto pela EC no 95/2016, essas variáveis não se alterariam, pois não há autocorrelação entre as variáveis; e ii) não há 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), pois essa foi a premissa estabelecida para se fazer as projeções.

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.

Sob esse enfoque, a composição dos pagamentos das despesas e dos restos a pagar de 2017 foi o ponto de partida para a projeção da demanda de despesas das universidades para o período de 2018 a 2022 (próximos cinco anos). Tal projeção foi analisada em três distintos cenários de possíveis modificações na composição dos grupos das despesas, em face dos variados graus de rigidez e possibilidades de contingenciamento a que se sujeita cada um dos já mencionados grupos de despesas.

Esses cenários foram calculados tendo como base a composição de 2017, conforme a nota 2, da Tabela 2, e utilizando os seguintes extremos da previsão do modelo, com três abordagens: i) otimista, considerando a menor trajetória da estimativa de crescimento das despesas (valores mínimos); ii) pessimista, levando em conta a maior trajetória estimada do crescimento das despesas (valores máximos); e a iii) neutra, considerando a trajetória média de crescimento das despesas dentro do intervalo previsto.

Com base no exposto e na peculiaridade de cada grupo de despesas, foram consideradas as seguintes premissas, em cada um dos três cenários, de 2018 a 2022:

- i. Cenário 1: a composição dos gastos, por grupo, observada em 2017, será mantida no período; portanto, a projeção das despesas com pessoal, outras despesas correntes e gastos de investimento e inversões financeiras conservarão essa composição nas despesas projetadas pelo modelo;
- ii. 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 as inversões financeiras são zerados;
- iii. Cenário 3: assume-se a posição segundo a qual a despesa com pessoal crescerá conforme projeção do modelo, ao passo que as outras despesas correntes e os gastos de investimento e inversões financeiras ocuparão o espaço restante para cumprir a restrição fiscal imposta pelo teto.

Para definir qual entre os modelos seria o mais adequado, foram realizados 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 foram:

- (i) Diferenciação de médias, 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* (GRIFFITHS; HILL; JUDGE, 1993);

(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.

Todos os testes estatísticos foram realizados por meio do *software* Stata, versão 14. A próxima seção traz a análise de resultados com vistas a evidenciar o impacto orçamentário da Emenda Constitucional no 95/2016 no orçamento das universidades federais brasileiras de 2018 a 2022.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na Tabela 2, 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 2 – Despesas previstas versus teto dos gastos conforme EC 95 (em bilhões de reais)

Ano	Despesas Previstas	IC Min (95%)	IC Max (95%)	Teto de Gastos	Diferença (Nominal)	Diferença (A valor presente)
2016	46,8	-	-	47,2	0,4	0,4
2017	51,3	-	-	50,2	-1,1	-1,1
2018	59,5	54,4	65,2	51,7	-7,8	-7,4
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	63,1	136,7	58,4	-33,7	-27,8
2022	106,5	66,5	175,2	60,7	-45,8	-36,4
Total 2018 a 2022	406,6	301,0	567,2	280,7	-125,9	-105,0

Nota (1): Sigla: (IC) Intervalo de Confiança (mínimo para a projeção otimista, e máximo para a pessimista).

Nota (2): O total das despesas de 2016 e de 2017 correspondem aos valores realizados, os quais, em 2017, ficaram assim distribuídos: Despesas com Pessoal, R\$ 42,4bi; Outras despesas correntes, R\$7,6bi, e Despesas de investimento, R\$1,3, os quais representaram, 82,6%; 14,8%; e 2,6% do total das despesas, respectivamente.

Fonte: Resultados da pesquisa (2018).

Na Tabela 3, estão os resultados dos testes utilizados para a definição do modelo mais adequado. Conclui-se que o modelo *pooled* (dados empilhados) é o 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 3 – Testes para definir a especificação do modelo

Teste	Estatística	p-valor	Interpretação	Conclusão
Diferenciação de Médias	1,00604	0,470	Não rejeita H ₀	Portanto, o modelo <i>pooled</i> é mais adequado do 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 do que o modelo de efeitos aleatórios.
Hausman	6,48114	0,090	Não rejeita H ₀	Portanto, o modelo de efeitos aleatórios é o mais adequado do que o modelo de efeitos fixos.

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

A Tabela 4 traz os parâmetros, extraídos do Boletim Focus do Banco Central, 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 4 – 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 (2018).

A Tabela 5 encerra os resultados da estimação do modelo pooled, utilizado nas projeções. Vale destacar o bom ajustamento desse 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 mostrou relevante para explicar a variável dependente, uma vez que o p-valor foi superior a 5%. Cabe salientar que este trabalho não tem como objetivo 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 no modelo em questão são estatisticamente confiáveis.

Tabela 5 – Resultados da Estimação (Variável Dependente: $\Delta\%$ 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: Dados da pesquisa (2018).

Posto isso, para apresentar a resposta ao problema da pesquisa, o estudo prosseguiu com a realização de uma prospectiva das despesas das universidades em contraposição ao limite teórico das despesas para o grupo das 63 universidades federais contempladas no estudo, considerando três diferentes cenários para os seguintes grupos de despesas: a) despesas de pessoal; b) outras despesas correntes; e c) despesas de investimento e inversões financeiras.

No primeiro cenário, adotou-se como premissa que o percentual de participação de cada um dos três grupos de despesas apresentado em 2017 se conserva cinco anos subsequentes. No segundo cenário, adotou-se como premissa que a despesa com pessoal, por ser 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. Por fim, no terceiro cenário, adotou-se 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.

A Tabela 6 mostra os reflexos das composições dos gastos, por categoria, em cada um dos três cenários descritos no parágrafo anterior, de modo a poder orientar os gestores nas suas tomadas de decisões de como aplicar os recursos com maior eficiência e economicidade, ante os riscos

expressos pelos cenários. A Tabela 2 traz os dados históricos de 2017 que embasaram o cálculo das projeções utilizadas na construção dos cenários.

Tabela 6 – Projeção das demandas de despesas por grupo e por cenário, em bilhões de reais, de 2018 a 2022

Cenários	Ano	Teto de gastos (A)	Projeção Otimista (I.C. Mínimo)					Projeção Neutra					Projeção pessimista (IC Máximo)				
			Desp 1 (B)	Desp 2 (C)	Desp 3 (D)	Total (E)=B+C+D	Impacto (F)=E-A	Desp 1 (B)	Desp 2 (C)	Desp 3 (D)	Total (E)=B+C+D	Impacto (F)=E-A	Desp 1 (B)	Desp 2 (C)	Desp 3 (D)	Total (E)=B+C+D	Impacto (F)=E-A
I	2018	51,7	45,0	8,0	1,4	54,4	-2,70	49,2	8,8	1,5	59,5	-7,80	53,9	9,6	1,7	65,2	-13,50
	2019	53,8	47,1	8,4	1,5	57,0	-3,20	56,8	10,2	1,8	68,8	-15,00	68,9	12,3	2,1	83,3	-29,50
	2020	56,1	49,6	8,9	1,5	60,0	-3,90	65,8	11,8	2,1	79,7	-23,60	88,2	15,8	2,8	106,8	-50,70
	2021	58,4	52,2	9,3	1,6	63,1	-4,70	76,1	13,6	2,4	92,1	-33,70	113,0	20,2	3,5	136,7	-78,30
	2022	60,7	55,0	9,8	1,7	66,5	-5,80	88,1	15,7	2,7	106,5	-45,80	144,8	25,9	4,5	175,2	-114,50
	Total	280,7	248,9	44,4	7,7	301,0	-20,30	336,0	60,1	10,5	406,6	-125,90	468,8	83,8	14,6	567,2	-286,50
II	2018	51,7	45,0	7,9	0,0	52,9	-1,20	49,2	7,9	0,0	57,1	-5,40	53,9	7,9	0,0	61,8	-10,10
	2019	53,8	47,1	8,2	0,0	55,3	-1,50	56,8	8,2	0,0	65,0	-11,20	68,9	8,2	0,0	77,1	-23,30
	2020	56,1	49,6	8,6	0,0	58,2	-2,10	65,8	8,6	0,0	74,4	-18,30	88,2	8,6	0,0	96,8	-40,70
	2021	58,4	52,2	8,9	0,0	61,1	-2,70	76,1	8,9	0,0	85,0	-26,60	113,0	8,9	0,0	121,9	-63,50
	2022	60,7	55,0	9,3	0,0	64,3	-3,60	88,1	9,3	0,0	97,4	-36,70	144,8	9,3	0,0	154,1	-93,40
	Total	280,7	248,9	42,9	0,0	291,8	-11,10	336,0	42,9	0,0	378,9	-98,20	468,8	42,9	0,0	511,7	-231,00
III	2018	51,7	45,0	5,7	1,0	51,7	0,00	49,2	2,1	0,4	51,7	0,00	53,9	-1,9	-0,3	51,7	-2,20
	2019	53,8	47,1	5,7	1,0	53,8	0,00	56,8	-2,6	-0,4	53,8	-3,00	68,9	-12,8	-2,3	53,8	-15,10
	2020	56,1	49,6	5,6	0,9	56,1	0,00	65,8	-8,2	-1,4	56,1	-9,60	88,2	-27,3	-4,8	56,1	-32,10
	2021	58,4	52,2	5,3	0,9	58,4	0,00	76,1	-15,1	-2,6	58,4	-17,70	113,0	-46,5	-8,1	58,4	-54,60
	2022	60,7	55,0	4,8	0,9	60,7	0,00	88,1	-23,3	-4,1	60,7	-27,40	144,8	-71,6	-12,4	60,7	-84,00
	Total	280,7	248,9	27,1	4,7	280,7	0,00	336,0	-47,1	-8,1	280,7	-57,70	468,8	-160,1	-27,9	280,7	-188,00

Legenda dos cenários:

- (I) A composição dos gastos por grupo observada em 2017 será mantida nos próximos cinco anos; portanto, a projeção destas despesas conservará esta composição na projeção das despesas pelo modelo.
- (II) A despesa com pessoal, que é mais rígida, crescerá conforme projeção do modelo; as outras despesas correntes serão reajustadas apenas pela inflação e os gastos de investimento e inversões financeiras serão zerados.
- (III) 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.

Legenda das despesas projetadas:

Desp_1: Despesas com pessoal; **Desp_2:** Outras despesas correntes e **Desp_3:** Despesas com investimentos e inversões financeiras

Nota: Em todos os três cenários, a projeção otimista corresponde ao intervalo de confiança (IC) dos valores mínimos das despesas projetadas; e a projeção pessimista corresponde ao intervalo de confiança (IC) dos valores máximos das despesas projetadas.

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Conforme mostrado na Tabela 6, em confronto com as despesas totais projetadas com o teto de gastos projetado e mostrado na Tabela 2, percebe-se que, para o Cenário I, 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, na melhor das hipóteses, de pelo menos R\$20,3 bilhões (R\$301,0 - R\$280,7).

Por sua vez, no Cenário II, cuja premissa zerou as despesas com investimentos e inversões financeiras, o teto também seria rompido em 2018, mesmo quando se considera a estimativa otimista (intervalo inferior da estimação), e a diferença acumulada de 2018 a 2022 seria de pelo menos R\$11,1 bilhões (R\$291,8 - R\$280,7) conforme mostrado na Tabela 6.

Por fim, no Cenário III, considerando as estimativas neutra e pessimista, o total de recursos disponíveis para as demais áreas revela a inviabilidade de continuidade, uma vez que, de acordo com a Tabela 6, as outras despesas correntes e as despesas de investimentos projetadas para o período de 2018 a 2022 ficam negativas: em 2018, na projeção pessimista, e, em 2019, na projeção neutra. Entretanto, o menor valor que as despesas poderiam assumir, teoricamente, seria zero. Todavia, na prática, se as outras despesas correntes chegam ao patamar zero, isso significa a ausência total de recursos para custear contas de água e de energia elétrica, contrato de limpeza, de portaria e de vigilância, por exemplo, o que seria inviabilizar o funcionamento. Por sua vez, levar os investimentos ao mesmo patamar de “zero”, acarretaria, na prática, a ausência de recursos para a renovação dos ativos de natureza permanente que forem ficando obsoletos, o que também resultaria na inviabilidade de continuidade dessas instituições. Por outro lado, na estimação otimista desse mesmo cenário, isso implicaria um congelamento nominal das despesas correntes e de investimentos, o que, até 2036, que é o prazo final de vigência da Lei do Teto, representaria o total sucateamento das universidades públicas federais.

O valor do teto de despesas para as universidades no período de 2018 a 2022 foi de R\$280,7 bilhões, acumulados nesses 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\$301,0 bilhões, e a estimativa pessimista (máximo) projetou as despesas em R\$567,2 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 nas Tabelas 2 e 6, as quais revelam que o déficit estimado se dá em todos os anos, de 2018 a 2022.

O impacto orçamentário da imposição do teto das despesas nos três cenários confirmou que as universidades já não conseguirão se adequar ao novo regime fiscal, já no primeiro ano, em 2018, conforme pode ser visto na Tabela 6, em todos os três cenários.

Destarte, a projeção de despesas confrontadas com os respectivos tetos a elas aplicáveis, mesmo no segundo cenário, com corte de 100% nos investimentos e inversões financeiras, indicam que as despesas de pessoal e as outras despesas correntes 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 correntes, conforme pode ser visto na Tabela 6.

O Cenário III 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 nesse contexto, uma vez que o menor valor que uma despesa poderia assumir seria “zero”, de modo que valores de despesa negativos revelam a invia-

bilidade para a manutenção e a conservação do grupo das universidades, conforme se verifica na Tabela 6.

Cabe ressaltar que, ainda que seja considerada a abordagem otimista (valor mínimo do intervalo de confiança a 95%), nos três cenários, o valor projetado das despesas estimado em R\$301,0 bilhões (Cenário I), R\$291,8 bilhões (Cenário II) e R\$280,7 bilhões (Cenário III), constantes da Tabela 6, ultrapassam o teto projetado de R\$280,7 bilhões, constantes da Tabela 2, nos dois primeiros cenários, e só não ultrapassaram nos três porque a premissa do terceiro cenário contemplou a possibilidade de contração das outras despesas correntes e de investimentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 em 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 de ser canalizados para elas; todavia, isso é uma decisão iminente política, algo sobre o qual é difícil fazer qualquer afirmação.

O presente estudo preditivo conclui que o Novo Regime Fiscal (NRF) compromete o funcionamento regular das universidades em curto prazo, já a partir de 2018, e, por conseguinte, 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. Tal 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, visto que a falta de mão de obra qualificada diminui a produtividade do Brasil, com reflexos negativos também no PIB. Desse modo, o contingenciamento das despesas com investimentos e inversões financeiras prejudicará o crescimento do ensino superior público, 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, passando 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 n° 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. 648 p.

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: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/article/view/22442>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BACEN. **Focus** - relatório de mercado. Brasília, 5 jan. 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20180105.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2018.

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.

BRASIL. **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/De10200.htm. Acesso em: 24 jun.2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. 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. **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.

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

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir

o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 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. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento cidadão**: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2017. Brasília, 2016b. 47 p.

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta prevê penalidades pelo descumprimento do limite de despesas**. Brasília, 11 out. 2016d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/500035-proposta-preve-penalidades-pelo-descumprimento-do-limite-de-despesas>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BREUSCH, T. S.; PAGAN, A. R. A simple test for heteroskedasticity and random coefficient variation. **Econometrica**, [s. l.], v. 47, n. 5, p. 1287-1294, 1979.

CARVALHO, M. de; PISCITELLI, R. B. Análise da relação entre restos a pagar exigíveis e resultado primário. **ASLEGIS**, Brasília, v. 51, jan./abr. 2014. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/27341>. Acesso em: 8 jul. 2017.

GREENE, W. H. **Econometric analysis**. 2. ed. New York: MacMillan, 1997.

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

HAUSMAN, J. A. Specification tests in econometrics, **Econometrica**, [s. l.], v. 46, n. 6, p. 1251-1271, 1978.

MENDLOVITZ, M. R. Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). In: **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 abr. 2017.

NOBLAT, P. L. D.; BARCELOS, C. L. K.; SOUZA B. C. G. de. **Orçamento público: conceitos básicos**. Módulo 2 - Enfoques do orçamento. Brasília: Enap, 2014a. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2164>. Acesso em: 25 jun. 2017.

NOBLAT, P. L. D.; BARCELOS, C. L. K.; SOUZA B. C. G. de. **Orçamento público: conceitos básicos**. Módulo 4 - Classificações orçamentárias. Brasília: Enap, 2014b. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2164>. Acesso em: 25 jun. 2017.

OLIVEIRA, M. F. de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Catalão: Universidade Federal de Goiás, 2011. 73 p. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf. Acesso em: 12 mar. 2021.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. cap. 3, p. 76-97.

WOODRIDGE, J. M. **Introductory econometrics: a modern approach**. 6. ed. Connecticut USA: Cengage Learning, 2015. 912 p.

WORLD CONFERENCE ON HIGHER EDUCATION, 2009, Paris. **The new dynamics of higher education and research for societal change and development**. UNESCO, Paris, 5-8 July 2009. Disponível em: https://archive.unu.edu/files/2009/Rector_WCHE-2009.pdf. Acesso em: 5 nov. 2017.