



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

IMPACTO DA EC 95/2016 NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS

FLAVIA SILVA DE LIMA DUQUE

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)

ELIZIO MARCOS DOS REIS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)

JOÃO ESTEVÃO BARBOSA NETO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)

IMPACTO DA EC 95/2016 NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS

1. INTRODUÇÃO

A ausência de reformas estruturais, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2017), levou ao crescimento insustentável das despesas e da dívida públicas. Em 2017, a dívida pública bruta federal atingiu 74% do PIB, alcançando o valor de R\$ 3,559 trilhões. Em 2018, continuou sua trajetória de crescimento fechando o ano em 76,7% do PIB perfazendo uma dívida bruta de pouco mais de R\$ 3,879 trilhões. Em 2019, a referida dívida chegou a R\$ 4,248 trilhões, registrando um crescimento de 9,5% comparado a 2018, o que significa em torno de 77% do PIB. O Governo Federal à época estimava que a dívida bruta total subiria para 77,3% do PIB em 2017 e chegaria a 90,5% em 2019 (ENAP, 2020).

Algumas soluções, então, seriam possíveis. A primeira seria aumentar as receitas públicas, com a majoração de tributos. A outra seria cortar despesas no presente. E, finalmente, uma terceira saída seria a limitação no crescimento dos gastos públicos (Machado Segundo, 2017). Nesse contexto, a proposta brasileira de implementação do teto para os gastos públicos federais, foi aprovada em 16 de dezembro de 2016, consolidando-se na Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95/2016), que instituiu um novo regime fiscal para vigorar nos próximos 20 (vinte) anos, valendo, portanto, até 2036 (Mariano, 2017). Nos termos do Art. 107 da referida Emenda, para o exercício de 2017, o teto correspondeu à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2%. Para os exercícios posteriores a 2017, o teto equivale ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou de outro índice que vier a substituí-lo.

As regras do novo regime não permitem o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem, o que diferencia o caso brasileiro de outras experiências estrangeiras que adotaram o teto de gastos públicos (Mariano, 2017). Os críticos alertam ainda que como o ritmo de algumas despesas obrigatórias tendem a continuar a crescer, como os gastos com Previdência, o congelamento global de aumento nos gastos provocaria necessariamente o estrangulamento de outras áreas, como a saúde e educação (ENAP, 2020). Portanto, a política de controle das contas públicas tem sido considerada, de certo modo, limitada, por não considerar outros indicadores na imposição do teto dos gastos.

Para Gomes, Pereira, Bezerra, Lucio e Saraiva (2020), muito embora a reforma fiscal representada pela EC 95/2016 possa ajudar a gestão fiscal via redução da relação dívida/Produto Interno Bruto (PIB), congelar os gastos do governo de forma arbitrária e sem uma análise acurada das consequências pode gerar resultados distorcidos severos. No setor educacional, austeridade fiscal promovida pela EC 95/2016 foi contra o Plano Nacional de Educação 2014-2024, que fora aprovado pela Lei 13.005/2014, e que objetivava a ampliação do direito à educação por meio de instrumentos fundamentais, como o aumento de matrículas e de sua escala de financiamento (Fernandes, Pereira & Bezerra, 2021).

Na condição de autarquias federais vinculadas ao Ministério da Educação, tratando-se de financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), estas ficam sujeitas ao arcabouço legal estabelecido para regulamentar o orçamento total da União, fator que se torna determinante para que estejam sujeitas às orientações e aos critérios gerenciais e econômicos influenciados pela conjuntura econômica e previamente estabelecidos pelos gestores governamentais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério da Fazenda e, por etapa, às decisões políticas do MEC (Caetano & Campos, 2019). Portanto, as IFES, desde 2017, também estão obrigadas a cumprir os limites estabelecidos pela Lei do Teto

dos Gastos Públicos (Oliveira & Correa, 2021). A despesa orçamentária constitui o fluxo de dispêndios do governo necessário ao funcionamento, manutenção e ampliação de serviços à sociedade (Lima & Diniz, 2016). Desta forma, os gastos e investimentos do governo são componentes fundamentais tanto da função utilidade quanto da função de produção (Gomes *et al.*, 2020).

Porém, o Estado não possui recursos suficientes para suprir todas as necessidades da sociedade e, por consequência, tem de escolher em quais demandas alocará os recursos escassos provenientes dos seus tributos financiadores. Escolher em quais demandas os recursos serão aplicados não é tarefa simples (Rocha, Marcelino, Santana, 2013). Com o objetivo de buscar identificar os incentivos que levam o agente a executar o que dele se espera, de forma a atender aos interesses do principal, está a Teoria da Agência (Teixeira, Condesso & Lunkes, 2016).

Sob a perspectiva do orçamento público, França (2005) explica que os objetivos do agente em organizações públicas estão mais direcionados à maximização de orçamento futuro, já que se relacionam diretamente com o poder político. Por outro lado, apenas um pequeno segmento da população está disposto a acompanhar a tomada de decisões sociais e identificar as divergências entre os interesses da sociedade (principal) e os objetivos do agente, a maximização de utilidade do principal não acontece. Essa disputa se agrava se considerada a situação de austeridade promovida pela EC 95/2016. O estudo de Oliveira (2018) revelou que a aplicação linear do teto dos gastos implementada pela Emenda Constitucional 95/2016 sobre o orçamento das universidades federais inviabilizaria seu funcionamento já a curto prazo, e, como consequência, provocaria o declínio nos indicadores de desempenho.

Diante da demanda pela qualidade do serviço público e pela boa gestão dos recursos, que têm exigido dos administradores públicos novas competências, habilidades e transparência na gestão (Mizael, Boas, Pereira & Santos, 2013), a presente pesquisa busca colaborar com a discussão da execução do orçamento das instituições públicas, em consonância com as metas estabelecidas pela EC 95/2016. Para isso, propõe-se a seguinte questão de pesquisa: ***qual o impacto da Emenda Constitucional 95/2016 na execução orçamentária das Instituições federais de ensino superior brasileiras?*** A fim de responder à questão, o objetivo do estudo é analisar o impacto da Emenda Constitucional 95/2016 na execução orçamentária das Instituições federais de ensino superior brasileiras.

Nesse sentido, a presente pesquisa pretende contribuir para os gestores, ao subsidiá-los no planejamento dos gastos de suas respectivas instituições federais de ensino superior. Ademais, por auxiliar instituições responsáveis pela melhoria da força de trabalho, prerrogativa para o desenvolvimento socioeconômico, pretende-se ser útil para a sociedade. Outra dimensão importante é o meio acadêmico, em que se aspira colaborar com as discussões sobre a execução orçamentária de instituições públicas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior

As IFES são entidades autônomas, constituídas sob a afeição de autarquias ou fundações públicas, subordinadas ao Ministério da Educação (MEC) (Oliveira & Correa, 2021). De acordo com o Decreto 200/1967, autarquias são entidades dotadas de personalidade jurídica própria que integram a administração pública indireta. O Art. 55 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional garante que cabe à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas. Portanto, as IFES estão limitadas pelas regras financeiras gerais da Administração Pública Federal.

No Brasil, o Ministério da Economia explica que a compreensão do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e sua organização, implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado. Esse sistema tem o propósito de atender às exigências de informação demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral. O Sistema de Orçamento Federal (SIOP) classifica as despesas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, que agrega as despesas com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme figura 1. (MTO, 2022).

Figura 1: Classificação segundo os grupos de natureza da despesa pública

CÓDIGO	GRUPOS DE NATUREZA DA DESPESA	DESCRIÇÃO
1	Pessoal e Encargos Sociais	Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.
2	Juros e Encargos da Dívida	Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.
3	Outras Despesas Correntes	Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.
4	Investimentos	Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.
5	Inversões financeiras	Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.
6	Amortização da dívida	Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Fonte: MTO (2022)

Pesquisas sobre o financiamento das IFES são encontradas na literatura. Velloso e Marques (2005) verificaram que as despesas com pessoal variaram de 88% a 91% dos gastos totais da Universidade Federal de Brasília no período. Resultado semelhante foi constatado na Universidade de Goiás, onde, apesar do crescimento da dotação orçamentária, as despesas com pessoal consumiram a maior parte do orçamento. A pesquisa de Amaral (2008) apurou que o

pagamento de pessoal atinge 55% das despesas das IFES, as despesas com o custeio atingem 29% do total e as de capital, 15,5%. No mesmo sentido, Caetano e Campos (2019) afirmam que o recurso destinado ao custeio das IFES no orçamento do governo federal a cada ano está diminuindo.

2.2. Emenda Constitucional 95/2016

Em um cenário que poderia levar a dívidas a patamares incontornáveis, com elevação dos juros correspondentes, que passariam a consumir percentual cada vez maior do orçamento, até levá-lo à inviabilidade (Machado Segundo, 2017), a EC 95/2016 foi proposta. Seu objetivo principal era tornar factível a realização de superávits primários e assegurar a estabilidade da relação dívida/PIB ao longo dos anos seguintes, sem a necessidade de grandes incrementos na carga tributária. Outros objetivos da referida Emenda incluíam: garantir que as despesas públicas federais retornassem ao montante de 2008; reduzir a pressão pelo aumento da carga tributária; retomar dívida pública para níveis mais baixos e reduzir os pagamentos de juros; ser a âncora do planejamento fiscal de médio prazo; elevar maturidade das discussões orçamentárias e tornar claro o espaço fiscal disponível para prioridades; retomar discussões sobre o melhor perfil das despesas; aprofundar reformas estruturais (STN, 2017).

A EC 95/2016 foi promulgada em 15 de dezembro de 2016 e instituiu o Novo Regime Fiscal, que estabeleceu o teto aos gastos públicos que vigorará pelos próximos vinte exercícios financeiros. Nos termos do Art. 107, para o exercício de 2017, o teto correspondeu à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2%. Para os exercícios posteriores a 2017, o teto equivale ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou de outro índice que vier a substituí-lo, conforme Figura 2.

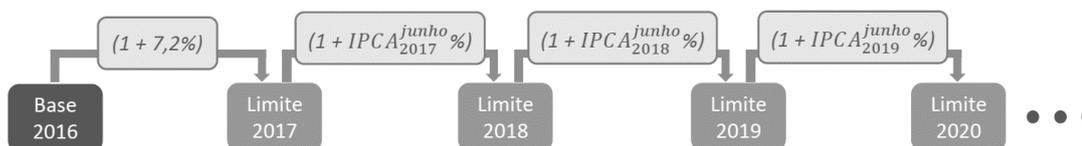


Figura 2: Cálculo do teto do gasto
Fonte: STN (2017)

Caso o limite de crescimento de gastos seja descumprido, o art. 109 da EC 95/2016 prevê que 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. 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.

Porém, ao contrário do suposto, autores, como Rossi, Oliveira e Arantes (2017), têm relatado que, por meio de experiências históricas, a austeridade é contraproducente e gera exatamente o contrário do que busca remediar: provoca uma queda do crescimento econômico e um aumento da dívida pública. Ademais, os autores defendem ainda que a austeridade é seletiva, uma vez que prejudica principalmente os mais vulneráveis.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) alerta ainda que como o ritmo de algumas despesas obrigatórias tendem a continuar a crescer, como os gastos com previdência, o congelamento global de aumento nos gastos provocaria necessariamente o estrangulamento de outras áreas, como saúde e educação. Além disso, a mudança de indicadores, como o crescimento do PIB e o envelhecimento da população, pode trazer novas necessidades de investimento em serviços públicos. O teto não considera essas mudanças na regra que corrige os gastos públicos, portanto, para os economistas, a PEC colocaria em risco políticas sociais (ENAP, 2020).

Para Martins (2018), a EC 95/2016 tem por objeto a recuperação econômica, mas desconsidera a importância da educação como indutora de outras políticas públicas, como multiplicador do PIB e como fator de aumento da produtividade – que será necessária num mercado global cada vez mais complexo e com uma população economicamente ativa em menor número.

Os resultados de Oliveira e Correa (2021) 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. Para Machado Segundo (2017), porém, o problema no gasto público não está necessariamente em sua quantidade, mas em sua qualidade.

Ao analisar a implantação do novo regime fiscal no âmbito do tribunal de Contas do Ceará, Oliveira e Lima (2017) notaram que gastos que crescem independentemente dos gestores, como despesas com gastos de pessoal e concessionárias de serviço público, poderiam comprimir gastos com atividades da área da instituição. Gomes *et al.* (2020) propõem um modelo que inclui a possibilidade de flexibilização dos investimentos e a respectiva compensação aos agentes mais prejudicados com a reforma. Tal modelo levaria a um ambiente favorável ao desenvolvimento de uma gestão fiscal equilibrada crescimento econômico, mesmo diante de cenários de estagnação da produtividade da economia.

2.3. Execução Orçamentária e Teoria da agência

A Lei nº 4.320/1964, que estabeleceu importantes regras para propiciar o controle das finanças públicas, bem como a construção de uma administração financeira e contábil sólidas no País, tem como principal instrumento o orçamento público. Este é um instrumento de planejamento de uma entidade pública e representa o fluxo de ingressos e aplicação de recursos em determinado período. Assim, as normas relativas a registros e demonstrações contábeis acabaram por dar enfoque sobretudo aos conceitos orçamentários (MCASP, 2021).

“O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômicos, financeiro e administrativo” (Giacomoni, 2005, p. 59). O autor explica que o aspecto administrativo se justifica por permitir o controle gerencial e facilitar a tomada de decisões, o aspecto financeiro, já que expressa a valorização financeira de um conjunto de projetos e atividades, o aspecto contábil por ser a partir dele que se realizam os registros contábeis, o aspecto político, pois permite que o poder legislativo controle o poder executivo e, por fim, o aspecto jurídico é justificado por estar regulamentado por lei.

A Constituição brasileira exige a elaboração do orçamento anual, a sua aprovação pelo poder Legislativo e a sua disponibilização à sociedade. É a lei orçamentária que fixa a despesa pública autorizada para um exercício financeiro, ou seja, é a partir dela que uma organização pode realizar os dispêndios que necessita para manter suas atividades. A despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade (MCASP, 2021).

Como o Estado não possui recursos suficientes para suprir todas as necessidades da sociedade e tem de escolher em quais demandas alocará os recursos escassos provenientes dos seus tributos financiadores, a concepção do orçamento público é marcada por disputas nas quais os diferentes atores (agências governamentais, políticos, empresas, servidores públicos, grupos sociais, dentre outros) buscam maximizar a satisfação de suas necessidades (Rocha *et al.*, 2013).

Diante desse contexto, na esfera pública verifica-se o problema de agência na relação entre principal, representado pela sociedade civil de direito, e o agente, intrínseco ao Estado (Martins, Silva, Melo, Marchetti e Veiga, 2016).

A Teoria da Agência foi inicialmente formalizada por Jensen e Meckling (1976), que definiram a relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o principal ou os principais) associam-se a outra pessoa (agente) para desempenhar um serviço em seu nome, envolvendo a delegação de autoridade e de tomada de decisão ao agente. A Teoria da Agência é de grande valia no entendimento das diversas relações entre principal e agente e de buscar identificar os incentivos que levam o agente a executar o que dele se espera, de forma a atender aos interesses do principal (Teixeira *et al.*, 2016).

A distinção entre agente e principal na gestão pública é um pressuposto do processo democrático, assim, por mais que no momento da escolha do agente (pelo voto) as propostas pareçam revelar alinhamento de interesses, na gestão propriamente dita a falta de transparência e as dificuldades de controle, criam condições para o surgimento de comportamentos oportunistas (Silva, Souza, Tavares e Silva, 2018). Desta forma, de acordo com Rocha *et al.* (2013), a concepção do orçamento público é marcada por disputas nas quais os diferentes atores (agências governamentais, políticos, empresas, servidores públicos, grupos sociais, dentre outros) buscam maximizar a satisfação de suas necessidades. Ainda segundo os autores, essas disputas, entretanto, tornam-se mais acirradas pelo fato de inexistir metodologia capaz de dar contorno mais objetivo ao processo de decisão na alocação de recursos orçamentários, bem como pelo caráter perpétuo que gozam determinados programas ou despesas incluídos no orçamento em determinado exercício. Assim como pela situação de austeridade promovida pela EC 95/2016.

A Teoria da Agência tem embasado pesquisas que a relacionam com a execução orçamentária de entidades públicas. Wrubel e Fernandes (2014) analisaram a influência dos controles rígidos na redução da assimetria informacional no processo orçamentário em uma entidade agroindustrial. Os resultados demonstraram que o orçamento é utilizado na entidade como forma de monitoramento, conforme preceitos da teoria da agência.

Os resultados de Graton, Bonacim e Sakurai (2020) corroboram a hipótese da existência de uma possível relação de barganha política entre os poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário na esfera federal. Costa, Freire, Gartner e Clemente (2013) também encontraram o problema principal-agente, de forma moderada a forte, nas escolhas públicas das etapas de execução e planejamento do Plano Plurianual 2008-2011.

Já Medeiros e Silva (2018) elaboraram um *ranking* de desempenho dos governos dos Estados e do Distrito Federal na alocação dos recursos financeiros por meio da execução orçamentária da despesa nas funções de infraestrutura. No mesmo sentido, Silva *et. al* (2018) optaram por criar um *ranking* de desempenho dos Estados e do Distrito Federal na execução orçamentária da subfunção turismo.

Diante do exposto, é possível concluir que os diversos interesses que permeiam o setor público nem sempre se relacionam com a efetiva redução das despesas públicas, que são cada vez mais pressionadas pelos cortes no orçamento público, principalmente após a EC 95/2016.

3. METODOLOGIA

3.1. Tipologia, amostra e coleta de dados

Tendo em vista o objetivo da pesquisa, que visa analisar o impacto da Emenda Constitucional 95/2016 na execução orçamentária das Instituições federais de ensino superior brasileiras, este estudo pode ser classificado, quanto ao objetivo, como descritiva, quanto aos procedimentos, documental e quanto à abordagem, quantitativa, seguindo a classificação indicada por (Raupp & Beuren, 2006).

As informações orçamentárias das IFES brasileiras foram coletadas a partir do SIOP – Sistema de Orçamento Federal, no período de 2012 a 2021, compreendendo 05 anos antes e 05 anos depois da implementação da EC 95/2016. Assim, tendo em vista a ausência de informações orçamentárias de algumas instituições para esse período, a amostra final foi de 61 IFES, conforme Figura 3.

Região	Nome
Centro-oeste	Universidade de Brasília, Universidade Federal da Grande Dourados, Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal de Mato Grosso, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Nordeste	Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Alagoas, Universidade Federal de Campina Grande, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal de Sergipe, Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal do Piauí, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Federal do Vale do São Francisco, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Norte	Universidade Federal de Rondônia, Universidade Federal de Roraima, Universidade Federal do Acre, Universidade Federal do Amapá, Universidade Federal do Amazonas, Universidade Federal do Oeste do Pará, Universidade Federal do Pará, Universidade Federal do Tocantins, Universidade Federal Rural da Amazônia
Sudeste	Centro Federal de Educação Celso da Fonseca, Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Universidade Federal de Alfenas, Universidade Federal de Itajubá, Universidade Federal de Juiz de Fora, Universidade Federal de Lavras, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade Federal de São Carlos, Universidade Federal de São João del-Rei, Universidade Federal de São Paulo, Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Federal de Viçosa, Universidade Federal do ABC, Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Sul	Universidade Federal da Fronteira Sul, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre, Universidade Federal de Pelotas, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Maria, Universidade Federal do Pampa, Universidade Federal do Rio Grande, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Figura 3: Relação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras que compõem a amostra da pesquisa

Fonte: dados da pesquisa

3.1. Variáveis e procedimentos de pesquisa

Para atender ao objetivo desta pesquisa, coletou-se informações sobre a execução de despesas com pessoal e encargos sociais, incluindo os benefícios da folha de pessoal, despesas com custeio e despesas com investimento das IFES. A escolha destas variáveis se justifica por serem os principais grupos de despesas das IFES, conforme verificado em estudos anteriores (Velloso & Marques, 2005; Amaral, 2008; Caetano e Campos, 2019; Duarte e Oliveira, 2012). Na sequência, foi utilizado um modelo econométrico, denominado de Log-Lin que tem por objetivo verificar a taxa de crescimento de determinada variável ao longo do tempo (Gujarati 2006), que neste caso são os gastos das IFES entre 2012 e 2021. A taxa de crescimento das despesas das IFES ao longo de 2012 a 2021 foi calculado a partir da seguinte simplificação matemática:

$$\begin{aligned}\beta_1 = \ln(1 + r) \Rightarrow e^{\beta_1} &= e^{\ln(1+r)} \Rightarrow e^{\beta_1} = (1 + r) \Rightarrow e^{\beta_1} - 1 = r \\ \Rightarrow r &= (e^{\beta_1} - 1) * 100 \quad (1)\end{aligned}$$

O modelo Log-Lin pode ser aplicado nesta pesquisa conforme Equação 2, em que a variável dependente assumirá os gastos com pessoal, com custeio e com investimento, ou seja, será estimada utilizando três variáveis dependentes diferentes. A fim de verificar o impacto da EC 95/2016, acrescentou-se uma variável dicotômica que assume 0 para o período entre 2012 e 2016 e assume 1 no período entre 2018 e 2021.

$$LNDESP_t = \beta_0 + \beta_1 t + \beta_2 D_t + \varepsilon_t \quad (2)$$

Em que:

LNDESP = Logaritmo Natural das despesas com pessoal, custeio e investimento.

t = tendência = 1, 2, 3, 4....10

D = *dummy* que assume 1 de 2018 a 2021; 0 caso contrário

B0, B1, e B2 = coeficientes estimados do modelo

ε_t = termo de erro do modelo

Estimando a Equação 2 e utilizando a Equação 1 é possível obter a taxa de crescimento das despesas das IFES no período de 2012 a 2021. Espera-se que quando a variável dependente se referir às despesas com pessoal, tendo em vista o seu caráter obrigatório, o β_1 seja positivo e significativo estatisticamente e por consequência a taxa de crescimento das despesas com pessoal se apresente positiva, evidenciando uma tendência crescente dos gastos com pessoal nas IFES. Esse fato, tendo em vista o caráter restritivo da EC 95/2016, faz com que os gastos com custeio e investimento, seja reduzido para suportar os gastos com pessoal. Assim, espera-se que o β_1 seja negativo e significativo estatisticamente, e assim evidencie uma taxa de crescimento das despesas com custeio e investimento negativas ao longo de 2012 a 2021.

Tendo em vista a natureza das despesas, espera-se que quando a variável dependente se referir às despesas com pessoal, dado o seu caráter obrigatório, o β_2 seja positivo e significativo estatisticamente, mesmo após a EC 95/2016, evidenciando que os gastos com pessoal não são passíveis de redução no curto prazo. Ao contrário, espera-se que o β_2 seja negativo e estatisticamente significativo quando a variável dependente se referir às despesas com custeio e investimento, evidenciando redução nos orçamentos desses tipos de gastos nas IFES entre 2012 e 2021.

4. ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

As variáveis que representam os gastos realizados pelas IFES, que fizeram parte deste estudo, pessoal e encargos, custeio e investimento foram coletadas no período de 2012 a 2021, perfazendo um total de 10 anos. A figura 4 apresenta a evolução dos gastos com pessoal, custeio e investimento das IFES que compõem a amostra.

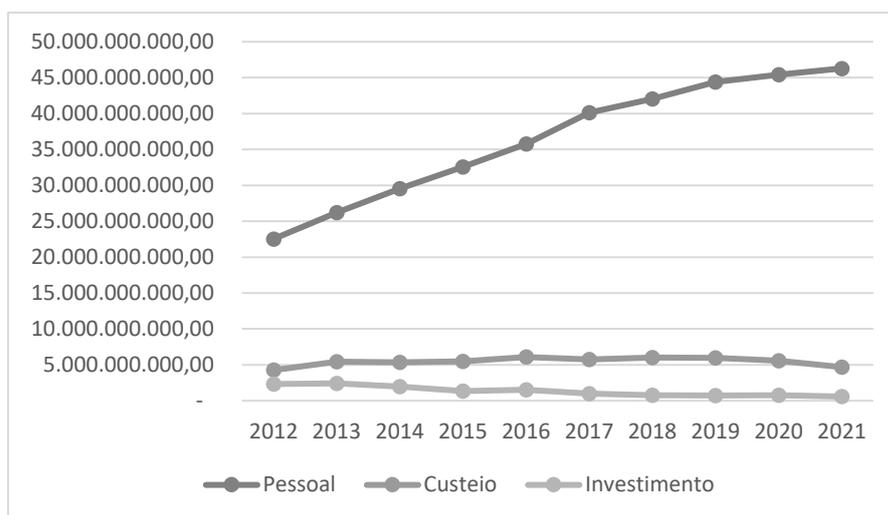


Figura 4: Evolução dos gastos com pessoal, custeio e investimento
Fonte: SIOF

A análise da figura 4 permite verificar que os gastos com pessoal, além de serem mais expressivos diante dos outros dispêndios analisados, foram crescentes durante todo o período. De forma geral, os gastos com custeio se mantiveram, constantes. Já os gastos com investimentos apresentaram ligeira queda, mantendo tendência constante a partir de 2018. Na Tabela 1 são apresentadas as estatísticas descritivas das variáveis.

Tabela 1– Estatísticas Descritivas das Variáveis Utilizadas (em milhões)

Variáveis	Obs.	Mínimo	Mediana	Máximo	Média	Desvio Padrão	D-H
Pessoal	610	11,52	430,33	3.029,55	598,12	518,05	0.000
Custeio	610	7,00	65,14	658,10	89,55	74,04	0.000
Investimento	610	0,35	16,44	184,64	22,08	19,75	0.000

Fonte: Elaborado pelos autores

As informações dispostas na Tabela 1 confirmam a maior representatividade dos gastos com pessoal, já que alcançam, em média, R\$ 598,12 milhões. Por sua vez, os gastos com custeio somaram, em média, R\$ 89,55 milhões. Os gastos com investimentos são menos expressivos: com média de R\$ 22,08 milhões, representam 25% dos gastos realizados em custeio. Destaca-se ainda que existem instituições que possuem menos recursos disponíveis, uma vez que o mínimo gasto em investimento, no período, foi de R\$ 350 mil reais. Por outro lado, existem instituições que gastaram R\$ 184,64 milhões em investimento, no período. Da mesma forma se observa para as despesas com pessoal e despesas com custeio. Essa diferença pode ser explicada pelas diferenças de porte das instituições: organizações maiores demandam mais recursos do que as menores. Além disso, algumas universidades foram criadas recentemente, há cerca de

20 anos e, por possuírem estruturas organizacionais menos dispersas, favorecem um gasto público de melhor qualidade.

Para efeito de utilização de variáveis em modelos estatísticos, faz-se necessário atender alguns pressupostos como a que elas possuem uma distribuição normal. Para isso, realizou-se o teste de normalidade Doornik & Hansen (2008), por meio do qual pode-se verificar que não apresentaram esse atributo. No entanto, tendo em vista o teorema do limite central, a violação deste pressuposto pode ser minimizada quando utiliza-se grandes amostras (Gujarati, 2006). Na Tabela 2 consta a análise de correlação das variáveis estudadas.

Tabela 2– Correlação entre as Variáveis

Variáveis	Pessoal	Custeio	Investimento
Pessoal	1,00		
Custeio	0,40	1,00	
Investimento	-0,97	-0,36	1,00

Fonte: Resultados da Pesquisa

Verifica-se na Tabela 2 que há uma correlação positiva entre as despesas com pessoal e as despesas com custeio das IFES. Isso significa que à medida em que há um aumento das despesas com pessoal existe uma tendência a aumentar também as despesas de custeio. Possivelmente isso ocorre porque, teoricamente, quando há um aumento no número de servidores consequentemente aumenta a demanda por materiais de trabalho para esses servidores, quer sejam professores ou técnicos administrativos. Por outro lado, há uma correlação forte, negativa, entre as despesas com pessoal e as despesas com investimento, denotando que à medida que cresce as despesas com pessoal há uma redução forte os investimentos nas IFES. Há ainda, uma correlação moderada negativa entre as despesas de custeio e as despesas com investimento. Esse fato pode ser considerado preocupante, uma vez que pode haver no futuro falta de equipamentos e infraestrutura adequada para o funcionamento das IFES. Inicialmente, a fim de obter a taxa de crescimento de cada despesa, estimou-se a equação 2 sem a variável *dummy* que indica a vigência da EC 95/2016. Os resultados estão na tabela 3.

Tabela 3 - Coeficientes da Equação sem *Dummy*

Variáveis	Equação sem <i>dummy</i>	Equação sem <i>dummy</i>	Equação sem <i>dummy</i>
<i>Tempo</i>	0,0802*	0,1032	-0,1678*
<i>Intercepto</i>	23,8517*	22,3587*	21,8227*
Teste VIF	1,00	1,00	1,00
Teste RESET	70,41*	18,44*	0,72
Teste Breusch Pagan	0,05	0,01	0,00
Teste F	128,84*	0,64	134,10*
R ² ajustado	93,42%	7,41%	93,67%
Variável Dependente	$LNPESSOAL_t$	$LNCUSTEIO_t$	$LNINVESTIMENTO_t$
Espaço temporal	10 anos	10 anos	10 anos

* Significativo a 1%

Fonte: Elaborado pelos autores

Quando a variável dependente foi o Logaritmo Natural das despesas com custeio, os resultados não foram válidos pois o resultado do teste F não foi significativo. Porém, quando a

variável dependente foi o Logaritmo Natural das despesas com custeio e pessoal, os testes F das regressões foram significativos a um nível de 1% e, portanto, apresentaram resultados válidos. De forma geral as duas regressões possuem ajustamento elevado, acima de 90%, significando que esses gastos, pessoal e custeio, se relacionam com o tempo. Desta forma, à medida que o tempo passa, as despesas com pessoal aumentam, tendo em vista o sinal do coeficiente β_1 . Já as despesas com investimentos reduzem, tendo em vista que o sinal do coeficiente β_1 é negativo.

Sendo os coeficientes significativos e as regressões válidas, foi possível utilizar a Equação 1 para calcular as taxas de crescimento de despesas com pessoal e com as despesas de custeio. Desta forma, chegou-se a uma taxa de 8,35% de crescimento anual das despesas de pessoal das IFES, no período de 2012 a 2021. Em relação às despesas com investimento foi possível chegar a uma taxa de crescimento anual, de -15,45%. Ou seja, houve decréscimo. Dessa forma, observa-se que o aumento dos gastos com pessoal está sendo compensado pela redução dos gastos com investimentos ao longo do período analisado.

Este resultado pode estar relacionado nos interesses das IFES em se manter funcionando com melhores e maiores quadros de professores e técnicos administrativos, servidores com interesse em maximizar os seus resultados para a sociedade em detrimento dos resultados financeiros. Assim, torna-se mais fácil reduzir despesas com investimentos, como infraestrutura, por exemplo, que podem ser protelados ou abandonados, do que reduzir despesas com pessoal. Esse comportamento pode ser explicado pela Teoria de Agência, que também está presente no setor público, nos seus diversos níveis (Slomsky, 1999). Outra explicação possível é que o aumento das despesas com pessoal sugere o aumento dos gastos operacionais, pressionando e reduzindo os gastos com investimento.

A Tabela 4 apresenta os coeficientes estimados para a regressão quando considerada também a variável *dummy* para analisar o impacto da Emenda Constitucional 95/2016 na execução orçamentária das Instituições federais de ensino superior brasileiras.

Tabela 4 - Análise de Regressão

Variáveis	Equação 2	Equação 2	Equação 2
<i>Tempo</i>	0,0939*	0,0230	-0,1516*
<i>Dummy</i>	-0,0941	-0,0878	-0,1113
<i>Intercepto</i>	23,814*	22,323*	21,778*
Teste VIF	3,67	3,67	3,67
Teste RESET	36,33*	4,29	0,93
Teste Breusch Pagan	1,17	0,00	0,02
Teste F	69,13*	0,46	62,53*
R ² ajustado	93,80%	11,67%	93,19%
Variável Dependente	$LNPESSOAL_t$	$LNCUSTEIO_t$	$LNINVESTIMENTO_t$
Observações	10 anos	10 anos	10 anos

* Significativo a 1%

Fonte: Elaborado pelos autores

Da mesma forma que na análise anterior, a estimação da Equação 2 não é válida quando a variável dependente é o Logaritmo Natural das despesas com custeio. O teste F não se apresentou significativo e, portanto, os coeficientes são estatisticamente iguais a zero, não podendo fazer inferência de significância dos coeficientes. Do ponto de vista da pesquisa, isso pode significar que as despesas de custeio das IFES não se relacionam com o tempo.

Em relação às outras duas regressões, quando utilizados a variável dependente Logaritmo Natural das despesas com custeio e o Logaritmo Natural das despesas com pessoal elas são válidas. Os testes F das regressões são significativos a um nível de 1%. Sendo os coeficientes significativos e as regressões válidas, é possível verificar que não é possível dizer que a EC 95/2016 impactou nos gastos das IFES. Apesar do coeficiente associado à variável *dummy* ter apresentado sinal negativo, conforme o esperado, no entanto, não se apresentou estatisticamente significativo. Assim não é possível inferir que após a EC 95/2016 os gastos das IFES, referentes a pessoal, custeio e investimento, reduziram.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi analisar o impacto da Emenda Constitucional 95/2016 na execução orçamentária das Instituições federais de ensino superior brasileiras. Para isso, utilizou de uma série temporal, entre 2012 e 2021, de informações de 61 Instituições Federais de Ensino Superior.

A análise das despesas com pessoal, com custeio e com investimento nas IFES, permitiu inferir que há instituições que demandam mais recursos do que outras, possivelmente devido às diferenças de porte entre elas. Isso porque foi possível observar uma amplitude elevada entre os gastos mínimos e máximos destas despesas. Em relação aos gastos com pessoal, por exemplo, o mínimo foi de R\$ 11,52 milhões e o máximo de R\$ 3.029,55 milhões.

Além disso, observou-se que à medida que as despesas com pessoal aumentam há uma tendência a aumentar as despesas de custeio, tendo em vista a correlação moderada entre essas duas variáveis, o que é passível de acontecer na prática. Assim, se uma IFES contrata mais professores, possivelmente demandará mais recursos de custeio para que exerçam suas atividades. No entanto, observou-se também que esses aumentos de pessoal e custeio são sustentados em detrimento das despesas com investimento. Pois a correlação entre despesas com pessoal e investimentos é forte e negativa.

Verificou-se ainda que a taxa de crescimento das despesas com pessoal das IFES, no período deste estudo, apresentou-se acima de 8% ao ano. Por outro lado, as despesas com investimento, representados por gastos com infraestrutura como obras, equipamentos laboratoriais, móveis, equipamentos de tecnologia da informação, reduziram em mais de 15% ao ano. Isso é preocupante pois, a continuidade da redução desses gastos pode levar a um ponto de uma insuficiência de equipamentos para que as instituições cumpram com seu objetivo.

Isso pode estar relacionado aos próprios interesses institucionais em manter funcionários em maior quantidade e em melhor qualidade, aumentando a demanda de despesas com pessoal e dificultando a sua redução quando comparadas às despesas com investimento. Assim, manter ou até mesmo aumentar as despesas de pessoal acontece às custas das despesas com investimento. Ressalta-se, porém, que apesar da autonomia conferida constitucionalmente às IFES, elas não possuem gestão da carreira dos seus servidores nem tem autonomia para diminuí-la.

Apesar desta redução ao longo do tempo, não foi possível identificar, estatisticamente, que a EC 95/2016 influenciou nesta redução. Ou seja, parece que a redução das despesas das IFES já ocorrera ao longo do tempo e não por causa da referida emenda.

Ressalta-se que esses resultados devem ser encarados com cautela, tendo em vista os modelos econométricos empregados, que apesar de testados e validados, possuem limitações. Além disso, a série temporal é curta, tanto antes quanto depois da vigência da EC 95/2016. Portanto, períodos de tempos maiores podem ser utilizados em pesquisas futuras sobre o tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, (2008). Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior. TCU. Brasília, DF, Brasil, I.

CAETANO, E.F. da S.; CAMPOS, I. M. B. M. (2019). A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. *Revista Brasileira de Educação*. 24.

COSTA, G. P. C. L.; FREIRE, F. S.; GARTNER, I. R.; CLEMENTE, A. (2013). As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. *Revista de administração pública*, 47(5).

Decreto n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.

DOORNIK, J. A.; HANSEN H. (2008). An omnibus test for univariate and multivariate normality. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 70, p. 927–939.

DUARTE, C. S.; OLIVEIRA, T. S. M de (2012). O financiamento das instituições federais de ensino superior: o caso da Universidade Federal de Goiás. *Revista Organização Sistêmica*, 2 (1).

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. DF: Presidência da República.

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (2020). Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Novo Regime Fiscal (NRF). Recuperado em 06 de fevereiro de 2022 de: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5319/5/Mod5%20Emenda%20Constitucional%20nC2%BA95%202016%20-%20Novo%20Regime%20Fiscal.pdf>

FERNANDES, M. D. E.; PEREIRA, E. T.; BEZERRA, M. do S. S. (2021). A política educacional brasileira no contexto do regime de austeridade fiscal. *Revista Educação e Políticas em Debate*, 10 (1), p. 29-45.

FRANÇA, J. M. F. de. (2005). *Um modelo para avaliar o impacto da assimetria de informação na gestão de organizações sociais com aplicação às universidades federais brasileiras*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.

GIACOMONI, J. (2005). *Orçamento público*. 13 ed. São Paulo: Atlas.

GOMES, J. W. F.; PEREIRA, R. A. de C.; BEZERRA, A. R.; LUCIO, F. G. C.; SARAIVA, S. A. M. (2020). Efeitos fiscais e macroeconômicos da emenda constitucional do teto dos gastos (nº 95/2016). *Revista Nova Economia*, 30(3).

GRATON, L. H. T.; BONACIM, C. A. G.; SAKURAI, S. N. (2020). Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. *Revista de Administração Pública*, 54 (5). P.

GUJARATI, Damodar. *Econometria Básica*. 4ª edição. Rio de Janeiro. Editora Elsevier, 2006.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), p. 305-360.

LIMA, S. D.; DINIZ, J. A. (2016). *Contabilidade pública: análise financeira governamental*. São Paulo: Atlas.

MACHADO SEGUNDO, H de B. (2017). Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos. *Revista Controle*, 15 (2), p. 22-40.

Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (2021). 9ª Edição. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional.

Manual Técnico de Orçamento - MTO. (2022). Ministério da Economia. 15ª versão. Secretaria de orçamento Federal.

MARIANO, C. M. (2017). Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, 4 (1), p. 259-281.

MARTINS, P. de S. (2018). Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, 12 (23), p. 227-23.

MARTINS, V., A.; SILVA, W. V.; MELO, R. A.; MARCHETTI, R. Z.; VEIGA, C. P. (2016). Teoria de Agência Aplicada no Setor Público. *Revista Espacios*. 37 (35).

MEDEIROS, R. K. S. de.; SILVA, M. C. da (2018). Execução Orçamentária das funções de infraestrutura: ranking de desempenho dos Estados e o Distrito Federal. *Revista Foco*, 11 (1). p. 32-54

MIZAEEL, G. A.; BOAS, A. A. V.; PEREIRA, J. R.; SANTOS, T. de S. (2013). Análise do Plano de Desenvolvimento Institucional das universidades federais do Consórcio Sul-Sudeste de Minas Gerais. *Revista de Administração pública*. 47(5). p. 1145-1164.

OLIVEIRA, J. C. K. D. (2018). *Estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras*. Dissertação.

OLIVEIRA, J. C. K de; CORREA, D. M. M. C. (2021). Estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras. *Revista Controle*, 19 (2), p. 238-267.

OLIVEIRA, J. A; LIMA, A. C de. (2017). O impacto do novo regime fiscal no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Revista Controle*, 15 (1), p. 254-273.

RAUPP, F. M., & BEUREN, I. M. (2006). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. (3ª ed.) São Paulo: Atlas.

ROCHA, D. G.; MARCELINO, G. F.; SANTANA, C. M. (2013). Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. *Revista de administração*, 48 (4), p.813-827.

ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. de; ARANTES, F. (2017). Austeridade e impactos no Brasil: ajuste fiscal, teto de gastos e o financiamento da educação pública. *Análise*, 33, p. 1-19. Recuperado em 06 de fevereiro de 2022 de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13751.pdf>.

Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2017). *A Emenda Constitucional 95/2016 (“Teto dos Gastos”) e a Sustentabilidade das Finanças Públicas*. Recuperado em 06 de fevereiro de 2022 de: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5319/5/Mod5%20Emenda%20Constitucional%20nC2%BA95_2016%20-%20Novo%20Regime%20Fiscal.pdf.

SILVA, M. C.; SOUZA, F. J. V.; TAVARES, A. L.; SILVA, J. D. G. (2018). Execução orçamentária da subfunção turismo: ranking de desempenho dos Estados e do Distrito Federal. *Estudo & Debate*, 25 (2), p. 310-334.

TEIXEIRA, B.; CODESSO, M. M.; LUNKES, R. J. (2016). Folga orçamentária sob a ótica da teoria da agência. *Revista Connexio*. 5 (1). p. 155-171.

VELLOSO, J.. MARQUES, P. M. F. (2005). Recursos próprios da UNB, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior. *Educação e Sociedade*, Campinas, 26 (91), p. 655-680.

WRUBEL, F. FERNANDES, F. C. (2014, novembro). *A teoria agência como base para a análise da influência dos controles rígidos e da assimetria da informação na folga orçamentária: estudo em uma agroindústria*. Congresso Brasileiro de Custos, Natal, Rio do Norte, Brasil, 21.