

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

THE NEW TAX REGIME AND ITS EFFECTS ON THE UNIVERSITY OF BRASÍLIA DISCRETIONARY EXPENSES

Isabela Motta do Vale Sousa

Mestre em Gestão Pública - Universidade de Brasília

E-mail: isabelamotta@unb.br

Celso Vila Nova de Souza Júnior

Coordenador do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública - Universidade de Brasília

E-mail: celsovilanova@unb.br

André Nunes

Professor do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública - Universidade de Brasília

E-mail: andrenunes@unb.br

Helano Borges Dias

Auditor Federal de Finanças e Controle – Secretaria do Tesouro Nacional

E-mail: helano.dias@gmail.com

Recebido em 28 de julho de 2021
Aprovado em 30 de setembro de 2021

Resumo

O Novo Regime Fiscal (NRF), instituído na Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016, visa estabelecer limites para os gastos públicos com o intuito de alcançar o equilíbrio fiscal. A regra impede o aumento real das despesas primárias, que passam a ser ajustadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Neste trabalho foi utilizada a pesquisa de abordagem quantitativa, mediante utilização de estatística descritiva. Este trabalho busca analisar os efeitos do NRF sobre o perfil de aplicação dos recursos nas despesas discricionárias da Universidade de Brasília (UnB). Foram coletados dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) por meio do sistema Tesouro Gerencial, bem como dos Relatórios de Gestão da UnB e do TCU, no período entre 2008 e 2019. Foram analisados indicadores de finanças públicas da União e da UnB, assim como os indicadores de gestão, instituídos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), aplicados à UnB.

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

Abstract: The New Fiscal Regime (NRF), established in the Federal Constitution of 1988 through Constitutional Amendment No. 95/2016, with a view to establishing limits for public spending in order to achieve fiscal balance. The rule prevents the real increase in primary expenditure, which is now adjusted by the Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). In this work, the research of a quantitative approach was used, through the use of descriptive statistics. This work seeks to analyze the effects of the NRF on the application profile of resources in discretionary expenses at the University of Brasília (UnB). Data were collected from the Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) through the Treasury Managerial system, as well as from the Management Reports of UnB and TCU, in

the period between 2008 and 2019. Public finance indicators of the Union and UnB were analyzed, as well as the management indicators, established by the Tribunal de Contas da União (TCU), applied to UnB.

Keywords: *New Fiscal Regime; University of Brasília; Primary Expenditure; Discretionary Expenses.*

1 INTRODUÇÃO

O Novo Regime Fiscal (NRF), inserido na Constituição Federal (CF) de 1988 por meio da Emenda Constitucional (EC) N° 95/2016, foi instituído para estabelecer limites para os gastos públicos com o intuito de alcançar o equilíbrio fiscal. A nova regra fiscal impede o aumento real das despesas primárias, possibilitando apenas o aumento nominal, visto que o reajuste se dá apenas pelo aumento da inflação, sendo atualizado de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A introdução do teto de gastos no ordenamento jurídico brasileiro representou avanço em relação às regras fiscais existentes no país, juntando-se a outros instrumentos como a regra de ouro e metas de resultado primário como instrumentos de sustentabilidade das finanças públicas. Instituído em meio a um cenário de crise econômica, o NRF objetiva reverter o quadro de desequilíbrio fiscal do Governo Federal; o qual se valeu do aumento da despesa pública primária para justificar o crescimento da dívida pública federal (PAIVA *et al.*, 2016).

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

Ressalta-se que a limitação se restringe às despesas primárias, excluindo as despesas financeiras de tal regra. Assim, o teto imposto pelo NRF não se aplica às despesas relativas ao pagamento e amortização de juros da dívida. Portanto, a norma pretende reduzir o endividamento do setor público, com vistas ao ajuste das contas públicas. Considerando que “parte expressiva dos gastos no âmbito do Poder Executivo são constitucionais e obrigatórios”, ressalta-se que “estes gastos exercerão uma forte pressão em relação aos gastos discricionários, uma vez que tenderão a crescer acima da inflação” (PAIVA *et al.*, 2016, p. 7).

Nesse cenário, depreende-se que a Universidade de Brasília (UnB) terá que ajustar seu orçamento em decorrência da limitação de seus recursos, a qual foi imposta pelo NRF. Com isso, essa nova regra fiscal deve impor mudanças na gestão da instituição, que deverá adotar novas formas de atender seus objetivos em um cenário de escassez de recursos.

Este artigo tem o objetivo de discutir os efeitos causados pelo NRF sobre a execução orçamentária da UnB. Para isso, o estudo está estruturado da seguinte forma: na primeira seção, apresenta-se o referencial teórico sobre o NRF e as contas públicas no Brasil. Na seção seguinte, são analisados os dados pesquisados, segregados por dados da União, da UnB e dos indicadores

de gestão estipulados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Por fim, seguem as considerações finais, que delimitam as fronteiras deste estudo, bem como suas limitações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO: O NOVO REGIME FISCAL E O CENÁRIO DAS CONTAS PÚBLICAS NO BRASIL

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

Política Fiscal é a reunião de medidas pelas quais o Estado executa seu orçamento (arrecada e realiza despesas). Essa atuação visa cumprir três funções, a saber: estabilização macroeconômica, redistribuição de renda e alocação de recursos (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2020a). De acordo com Matias-Pereira (2017), a atividade financeira do Estado abrange a receita pública (obter), a despesa pública (despender), o orçamento público (gerir) e o crédito público (criar). Segundo o autor, a Política Fiscal é o principal objeto de estudo das Finanças Públicas, e uma importante ferramenta de ação econômica, podendo afetar de forma ágil as variáveis macroeconômicas essenciais, como nível de produto e de emprego.

Receita Pública, segundo Harisson Leite, recordando conceito clássico de receitas públicas cunhado pelo magistério de Aliomar Baleeiro, amplamente utilizado, é a entrada de recursos que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, amplia o seu vulto, como elemento novo e positivo. Verifica-se que esse conceito caracteriza o aumento patrimonial e a entrada definitiva como requisitos primordiais para a definição da receita pública (LEITE, 2014). De acordo com Carvalho e Ceccato (2017), despesas públicas são recursos governamentais destinados a atender às necessidades públicas, de interesse coletivo, fixadas em lei e autorizadas pelo Poder competente. Por isso, em geral, são realizadas em favor da sociedade com vistas ao funcionamento dos serviços públicos. Esse é o conceito geral que distingue despesa pública.

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

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

O orçamento é, portanto, um objeto de suma importância para a gestão do recurso público, sendo um instrumento de governança que consolida todas as receitas e despesas

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

Crédito público, por sua vez, é a capacidade que o estado tem de obter recursos por meio de empréstimos, seja de entidades da área privada nacional ou de organismos internacionais. O crédito público, quando materializado, dá origem à dívida pública (SENADO FEDERAL, 2021). Portanto, trata-se de uma receita não efetiva para o Estado, uma vez que é orçamentária, mas que, contabilmente, não acarreta aumento do patrimônio da entidade.

A dívida pública é um instrumento útil, dentre outras situações, na atuação anticíclica do Estado, mesmo que implique o pagamento de juros e futura amortização, diferentemente do que ocorre com a arrecadação tributária. Esta última tende a diminuir caso haja desaceleração da economia, resultando em déficit público; o que tornaria o endividamento a decisão mais adequada nessa situação, a qual poderá ser revertida quando a economia se recuperar (PELLEGRINI; SALTO, 2020).

Segundo dados do Banco Central do Brasil, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) fechou o ano de 2019 em 74,3% do PIB. Esse é um resultado bem elevado quando comparado ao seu melhor momento na série histórica que ocorreu em 2011, quando o DBGG encerrou o ano em 51,3% do PIB. Já a Dívida líquida do Setor Público atingiu, ao final de 2019, o patamar de 54,6% do PIB (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020).

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

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

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

Portanto, o objetivo da política fiscal é promover a gestão financeira equilibrada dos recursos públicos, com vistas ao crescimento sustentado, à estabilidade econômica e ao financiamento das políticas públicas. O resultado primário é a principal meta e o critério basilar é o da sustentabilidade da DLSP (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2019).

Em contextos de ajuste fiscal, cuja tendência é a redução de despesa, os maiores cortes realizados por parte dos governos têm como foco os investimentos públicos. Entretanto, nessas situações, as evidências literárias econômicas indicam que os investimentos públicos e transferências sociais deveriam ser preservadas (ANDRADE; BACCIOTTI, 2020).

Segundo Matias-Pereira (2017), o déficit público é decorrente da baixa capacidade do país em poupar, fazendo com que, para manutenção dos níveis de investimentos considerados adequados, o Estado tenha que se endividar com o passar do tempo.

Segundo o Estudo Técnico nº 25/2018, realizado pela Câmara dos Deputados (2018e), *déficits* fiscais isolados não necessariamente correspondem a uma política fiscal insustentável; mas quando persistentes, representam risco de descontrole do endividamento, o qual deve ser combatido.

A combinação de *déficits* fiscais com dívida crescente é um importante sinal de desequilíbrio. No entanto, *déficits* fiscais, isoladamente, não são necessariamente vistos como um fator de desequilíbrio das contas públicas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018e). Matias-Pereira (2017) alerta que o déficit público estrutural à medida que provoca um aumento da dívida pública faz com que as taxas de juros sejam forçadas a subir, e isso se torna um problema para o desenvolvimento econômico do país.

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

Os gastos sociais no Brasil, entre os quais se enquadram os gastos com Educação, tiveram um salto de 12,8% em 2002 para 16,5% em 2018 na proporção com o PIB, e

representam 70% das despesas do Governo Central, excluídos juros e amortização da dívida (MACIEL; CECCATO, 2020).

Citando a avaliação do Banco Mundial a respeito da qualidade dos serviços públicos no Brasil, Costa (2020) afirma que o Brasil gasta muito recurso e entrega pouco quando se avalia a educação e outros setores. O ensino superior público no Brasil encontra-se com capacidade operacional ameaçada, uma vez que as despesas de pessoal, ativo e inativo, já atingem cerca de 80% de seus orçamentos. Diante da EC nº 95/2016, que limita as despesas primárias, é necessário avaliar soluções para esses gastos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018d).

Portanto, são necessárias reformas estruturantes com o objetivo de reduzir os gastos do governo com despesas obrigatórias em relação às despesas totais, uma vez que estas últimas são elevadas no cenário brasileiro. Isso permitiria um aumento dos investimentos públicos (ANDRADE; BACCIOTTI, 2020). Diante disso, além da implementação do teto de gastos, também deve haver melhoria na gestão pública, bem como a revisão das despesas obrigatórias, flexibilizando mais o orçamento. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018d). Resta evidente que os altos gastos não significam necessariamente qualidade, sendo a eficiência uma questão fundamental.

O International Monetary Fund (2020) afirma que:

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

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

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

Prevista no Art. nº 167 da Constituição Federal de 1988 (CF) (BRASIL, 1988), a regra de ouro prevê vedação à realização de operações de crédito em valores acima das despesas de capital, com exceção daquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados por maioria absoluta do Poder Legislativo. Segundo estudo da Câmara dos Deputados (2018a), tal regra tem como objetivo impedir que o ente federado financie seus dispêndios correntes a partir da obtenção de recursos de terceiros.

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

Em outro estudo, a Câmara dos Deputados (2018b) apresenta como uma falha a forma como foi positivada a regra de ouro brasileira na legislação. O fato de adotar um tratamento mais abrangente, não trazendo uma relação direta entre operações de crédito e despesas com investimentos, mas com as despesas de capital, sendo este conceito mais amplo. Dessa forma, é possível, por exemplo, o refinanciamento da dívida (despesa contida no conceito de despesa de capital) pela geração presente, possibilitando a transferência do ônus para as próximas gerações.

A meta para o resultado primário foi instituída pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Segundo a referida lei, o projeto de LDO deve conter anexo de metas fiscais com a definição de meta de resultado primário para o exercício ao qual a lei se refere e os dois subsequentes.

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

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

Os limites para a dívida, regra fiscal prevista no Art. nº 52 da CF (BRASIL, 1988), estabeleceu que compete ao Senado Federal a fixação, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ocorre que, a despeito ser amplamente adotada internacionalmente, com poder de funcionar como âncora fiscal de longo prazo, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2019), tal regra nunca foi regulamentada para a União, apesar de sua previsão constitucional.

Recentemente o NRF foi inserido em 2016 na CF por meio da EC nº 95/2016 e ficou conhecido como *teto de gastos*, tendo sido considerado por muitos um grande avanço no que diz respeito às finanças públicas do país. O texto constitucional estabelece que, a partir de 2017, seria estabelecido limite individualizado para as despesas primárias. Isso fez com que o limite correspondesse à despesa primária paga no exercício de 2016 e seria corrigido de acordo com a variação do IPCA. A regra é válida por vinte anos, podendo haver uma revisão do método de correção dos limites uma vez a cada mandato a partir do décimo primeiro ano de vigência (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017a). Em consonância com a norma, a Câmara dos Deputados (2018e) apresenta que o NRF, no que diz respeito aos pisos constitucionais da saúde e da educação, também os delimitou à mesma forma de atualização.

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

Essa regra impõe a melhoria do gasto público por meio da revisão de programas do governo, bem como da revisão das legislações que tratam das despesas obrigatórias, incentivando um gasto público mais racional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017a). Trata-se, de forma geral, de uma regra fiscal de fácil aplicação e monitoramento, haja vista sua simplicidade, bem como impede o caráter pró-cíclico da política fiscal; fornecendo, ainda, um direcionamento de curto prazo e uma ancoragem de longo prazo (TINOCO, 2020).

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

Um grande problema que se encontra na aplicação das regras fiscais no Brasil atualmente é o crescimento inercial das despesas obrigatórias, que – de acordo com estudo realizado pela Câmara dos Deputados (2018c) – já representam mais de 90% da despesa primária líquida federal. Com efeito, a Câmara dos Deputados (2018e) registra que o aumento das despesas obrigatórias traz riscos tanto ao cumprimento do teto de gastos, quanto ao cumprimento dos preceitos da regra de ouro. Ainda segundo o referido estudo, as despesas obrigatórias vêm apresentando um aumento real acumulado (acima da inflação) de 35,6% (equivalente à média de 3,9% a.a.) no período de 2010 a 2018.

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

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

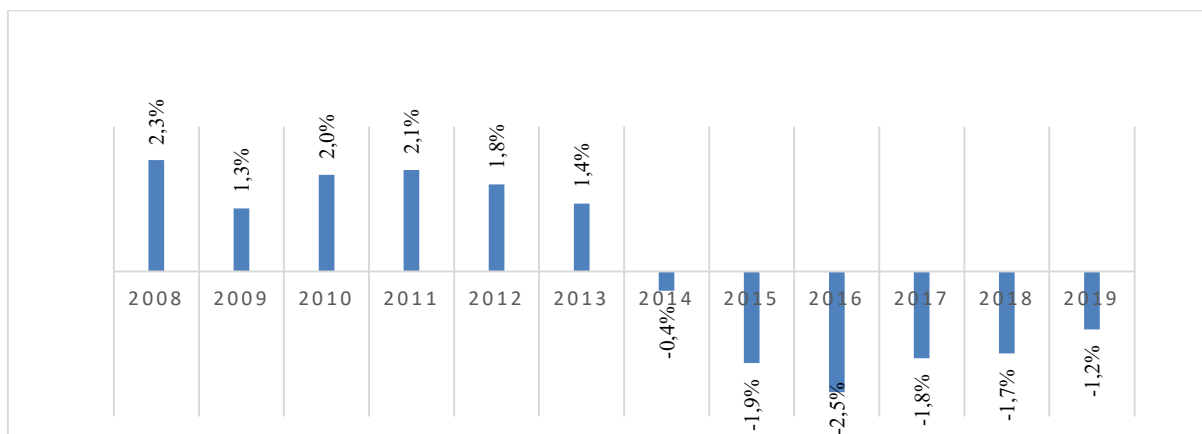
3 ANÁLISE DOS DADOS

3.1 EFEITOS DO NRF SOBRE OS DADOS DA UNIÃO

Inicialmente foram analisados dados da União com o intuito de verificar o comportamento dos resultados nos primeiros anos da implantação do NRF. Essa análise mais global tem como objetivo comparar com o comportamento dos dados relativos à UnB.

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

Gráfico 1 - Resultado primário do governo central (% do PIB)



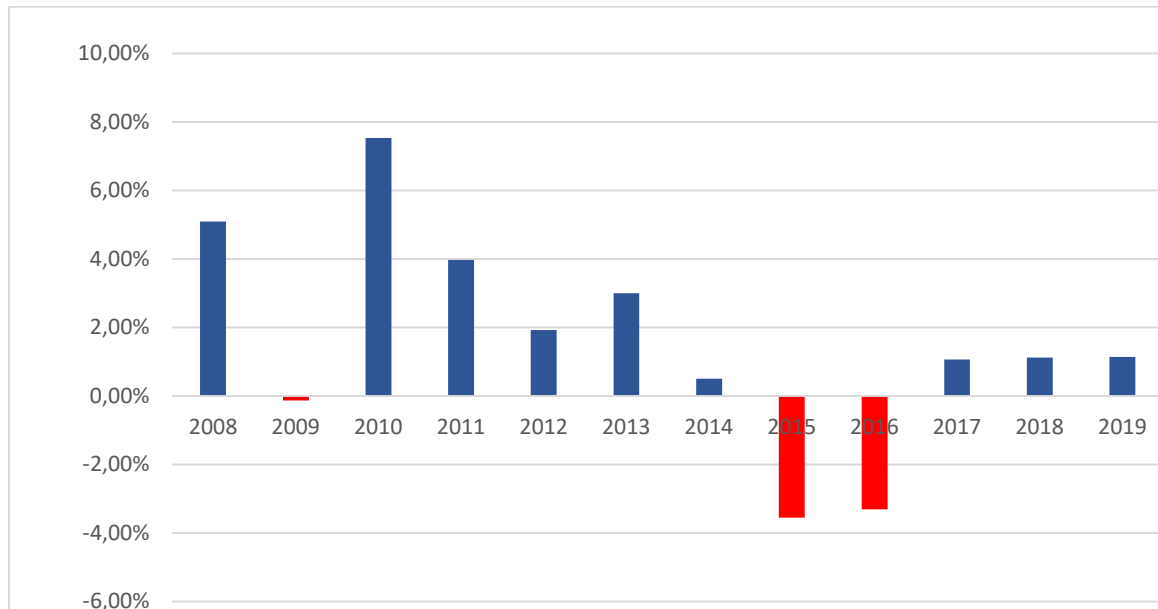
Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no Banco Central do Brasil (BCB) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Nota-se, no entanto, que após um resultado preocupante em 2016, ano em que foi aprovada a EC nº 95, os resultados primários comparados ao PIB apresentaram melhoras, ainda que discretas, podendo indicar que a EC trouxe algum efeito concreto. Em termos reais, o déficit de 2019 foi de R\$ 96,3 bilhões (a meta de resultado primário era de déficit de R\$139 bilhões), representando uma melhora com relação aos dados de 2018, quando o déficit alcançou R\$126,3 bilhões.

Importante salientar que as despesas obrigatórias consomem a totalidade das receitas líquidas desde o exercício de 2015. Em 2019, houve uma melhora devido à entrada de recursos a recursos extraordinários, que não resolvem os problemas fiscais do país. Assim, de acordo com a STN seria necessário reduzir as despesas obrigatórias em R\$283,7 bilhões (3,9% do PIB) ou elevar a receita líquida em R\$384,4 bilhões (5,3% do PIB) para retornar ao patamar de 2010. Isso aponta a necessidade de controle do crescimento das despesas, em especial as obrigatórias, especialmente despesas previdenciárias e de pessoal.

Quando observada a evolução do PIB nacional, observa-se que, após a aprovação da nova regra fiscal, o PIB começa a dar sinais de recuperação, corroborando com a ideia de que a contenção do gasto, bem como o aceno ao mercado que uma regra fiscal dessa envergadura representa, auxiliaram no alcance dos resultados. Pode-se conferir isso no gráfico a seguir.

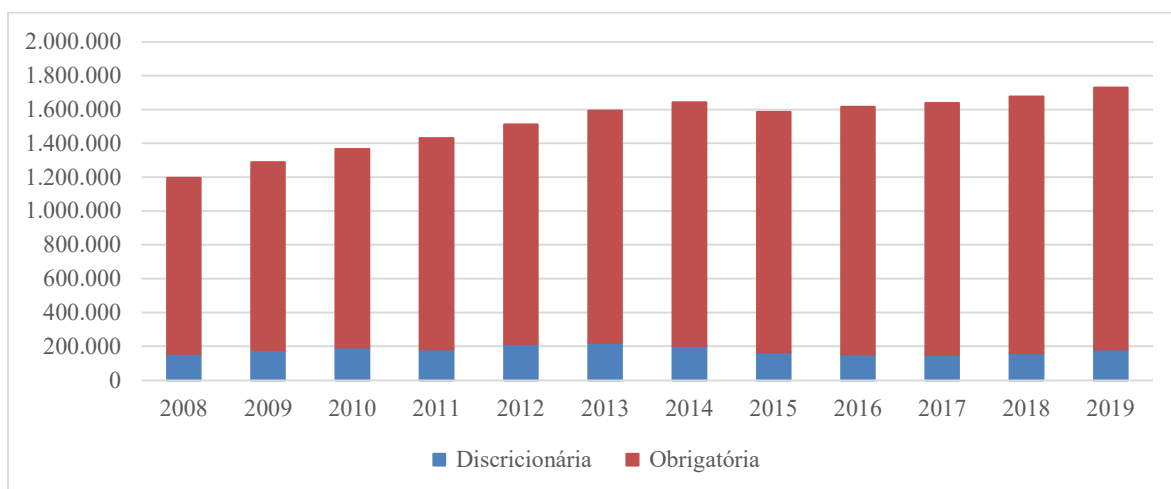
Gráfico 2 – Taxa de crescimento do PIB do Brasil de 2008 a 2019



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BCB.

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

Gráfico 3 - Despesa primária da União: atualizado pelo IPCA (R\$ em milhões)

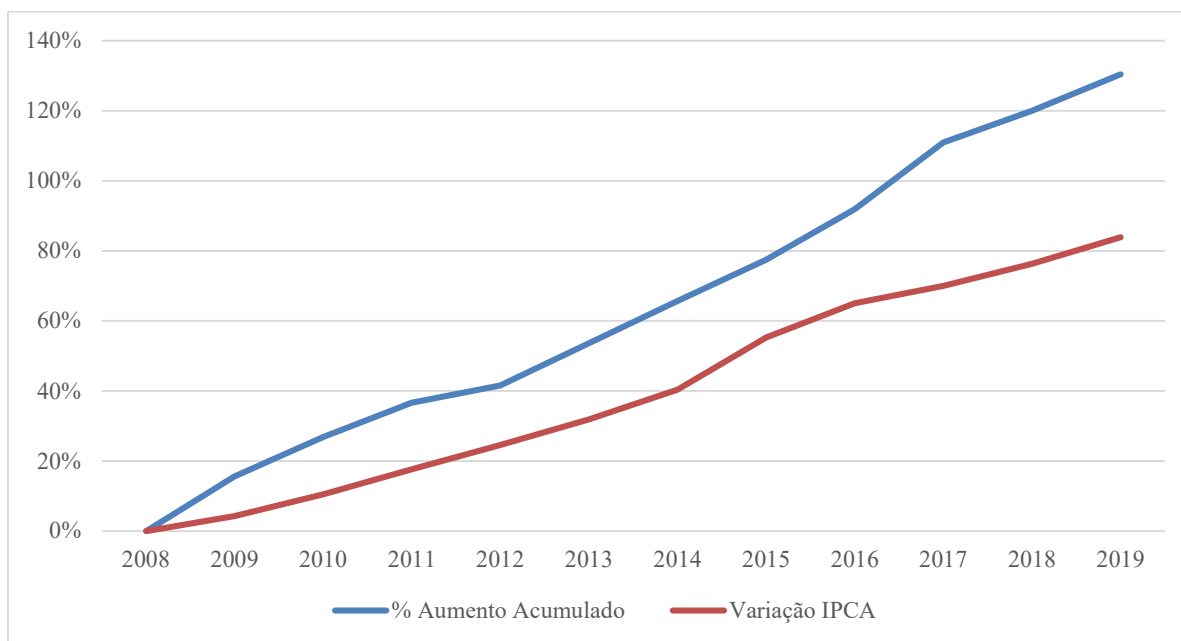


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi e do BCB.

Com a nova regra fiscal, depreende-se que o crescimento das despesas obrigatórias tende a suprimir as despesas discricionárias, visto que aquelas crescem, historicamente, acima da inflação.

Um dos maiores gastos, juntamente com as despesas previdenciárias, são os dispêndios relativos à folha de pagamento dos servidores. Quando analisado o gráfico abaixo, observa-se que, enquanto o IPCA acumulou uma alta de 84% entre 2008 e 2019, a despesa de pessoal subiu 130%, resultando num crescimento real do gasto com pessoal 25% acima da inflação.

Gráfico 4 - Despesa de pessoal da União *versus* IPCA: de 2008 a 2019



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

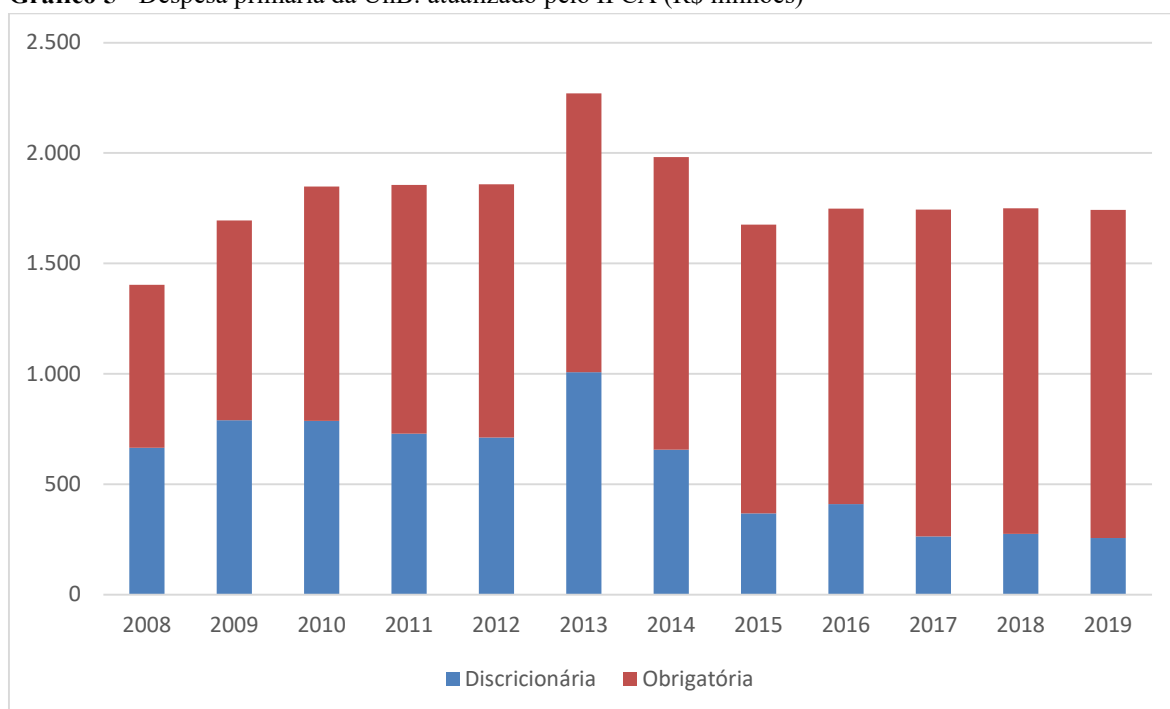
Portanto, de acordo com os dados apresentados acima, verifica-se que a implementação do NRF trouxe, sim, uma melhora, ainda que tímida, nos primeiros anos de sua aplicação no âmbito da União. No entanto, analisando o crescimento histórico das despesas obrigatórias, em especial as despesas de pessoal,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

3.2 EFEITOS DO NRF SOBRE OS DADOS DA UNB

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

Compreendendo esse panorama, verifica-se no gráfico abaixo que as despesas primárias da Universidade, no seu total, apresentaram um crescimento real de 2008 até atingir um pico em 2013. No entanto, a partir do exercício de 2014, as despesas primárias totais iniciaram um período de declínio, estabilizando a partir do exercício de 2016, ano de aprovação do NRF.

Gráfico 5 - Despesa primária da UnB: atualizado pelo IPCA (R\$ milhões)



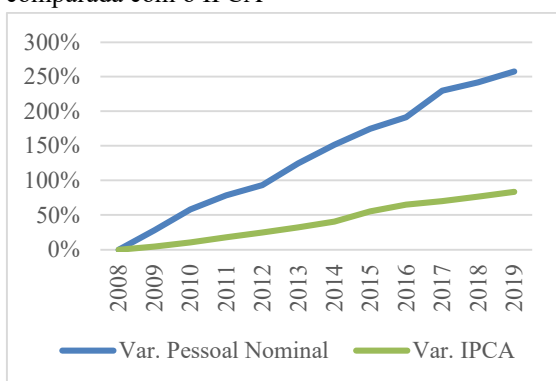
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi e do BCB.

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

O gasto com pessoal da UnB é o maior grupo de despesa obrigatória da universidade. Entre 2008 e 2019, esse grupo de despesa aumentou 258% em termos nominais, enquanto o IPCA aumentou 84%. Isso resulta em um crescimento real acumulado da despesa de pessoal de 94%, conforme demonstrado abaixo.

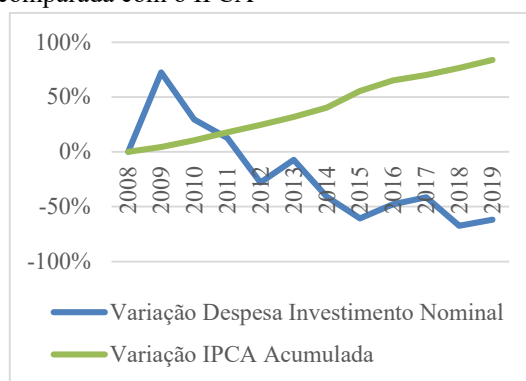
Em sentido oposto, ao analisar os gastos com investimentos, indicados no Gráfico 8 a seguir, composto praticamente de despesas discricionárias, verifica-se que esse grupo de despesa sofreu uma queda em termos nominais de 62% entre 2008 e 2019. Considerando a inflação acumulada do período, de 84%, constata-se que houve uma redução real dos gastos com investimento de 79%.

Gráfico 6 - Variação da % da despesa de pessoal comparada com o IPCA



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

Gráfico 7 – Variação do % dos investimentos comparada com o IPCA



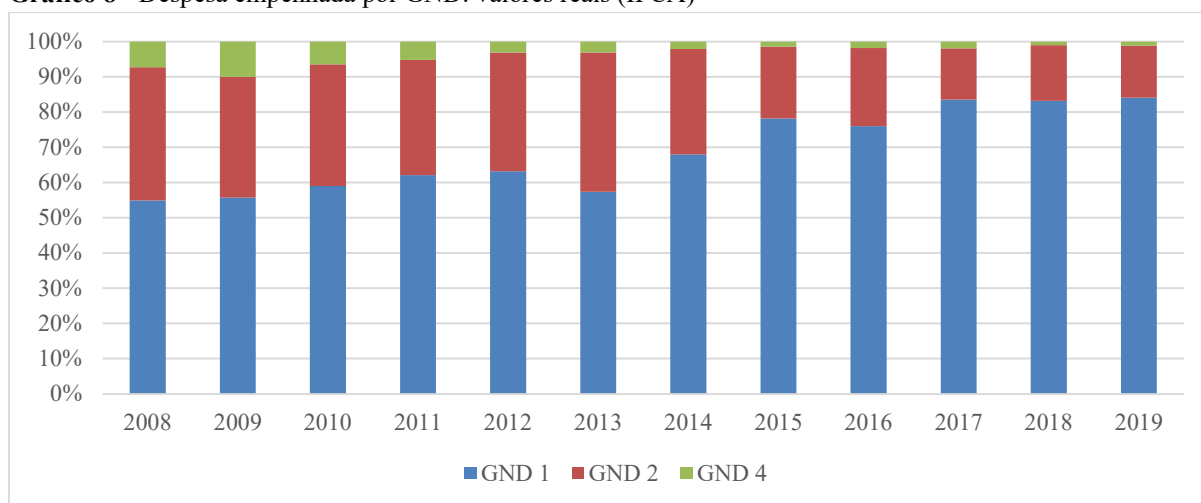
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi e do BCB.

Portanto, assim como na União, é necessária a revisão das despesas obrigatórias da UnB, especialmente as de pessoal. Com o advento do NRF, não há como suportar um crescimento de despesas dessa natureza, haja vista o espaço que a mesma ocupa em relação ao orçamento total da universidade, conforme se verifica mais adiante neste trabalho.

Resta evidente que, caso não haja propostas de contenção real das despesas obrigatórias, em especial os gastos com pessoal, em breve o NRF se tornará inócuo. Ao comparar as despesas de investimento com as despesas de pessoal, compreende-se que o crescimento acentuado destas acaba inviabilizando aquelas. Isso acontece, uma vez que não há espaço para aumento real das despesas totais.

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

Gráfico 8 - Despesa empenhada por GND: valores reais (IPCA)



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

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

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

4.3 EFEITOS DO NRF SOBRE OS INDICADORES DE GESTÃO DA UNB: METODOLOGIA DO TCU

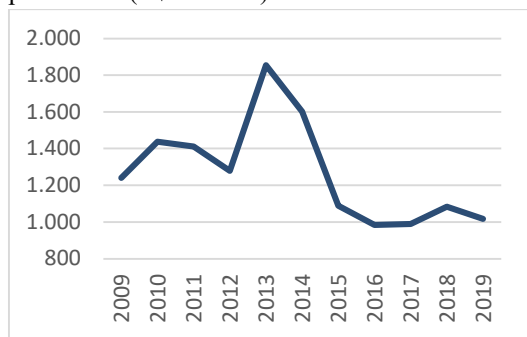
O TCU, ao proferir a Decisão n. 408/2002 do Plenário, determinou a inclusão de diversos indicadores nos relatórios de gestão das IFES. A ideia central é que haja meios de comparação entre as universidades de forma a permitir uma avaliação das IFES individual e coletivamente. Com isso, passa-se a ser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

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

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

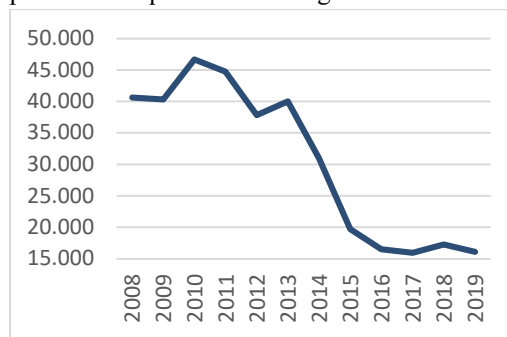
No gráfico abaixo, que apresenta os valores corrigidos pelo IPCA, verifica-se que o custo corrente da UnB teve um salto no exercício de 2013, chegando a R\$1.855.795.135,09, apresentando queda acentuada nos dois exercícios seguintes, quando ocorreu a crise fiscal no país. Depois, manteve-se estável a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

Gráfico 9 - Custo Corrente sem HUB: atualizado pelo IPCA (R\$ milhões)



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

Gráfico 10 - Custo Corrente sem HUB dividido por Aluno Equivalente: corrigido IPCA



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

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

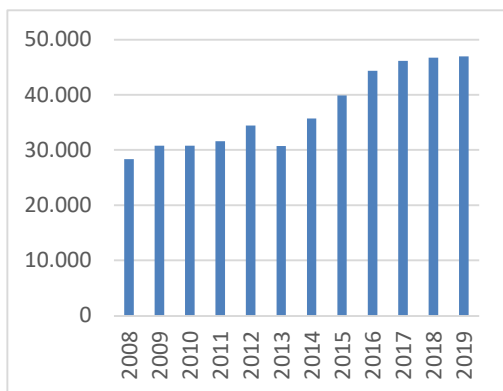
Quando analisado o Custo Corrente sem HUB por Aluno Equivalente, nota-se que esse índice, após forte alta em 2013, tem reduzido com o passar dos anos. Isso se deve tanto pelo aumento do número de alunos matriculados na universidade, quanto pela limitação imposta pela nova regra fiscal que limita a evolução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

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

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

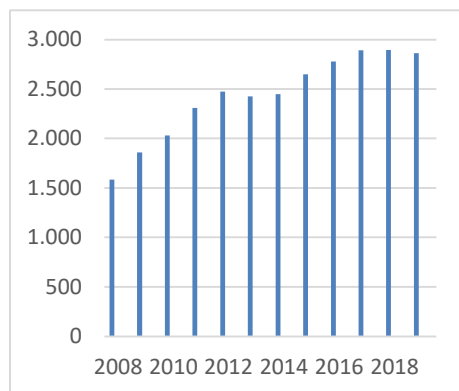
A seguir, apresentam-se gráficos que demonstram a evolução do indicador de alunos equivalentes da graduação e de professores equivalentes. Nessa representação, pode-se observar o crescimento da curva e sua estabilidade nos três últimos exercícios.

Gráfico 11 – Índice de alunos equivalentes da graduação na UnB



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

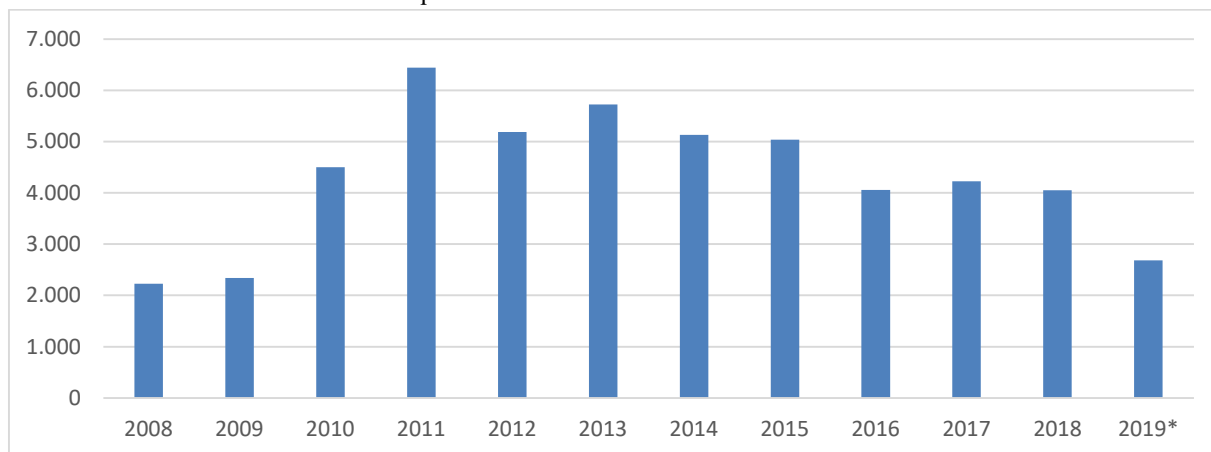
Gráfico 12 – Índice de professores equivalentes na UnB



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

Em sentido contrário ao dos alunos e professores equivalentes, a quantidade de funcionários equivalentes vem reduzindo desde 2011, quando teve seu pico. Entre 2016 e 2018 apresentou um quadro de estabilidade. O exercício de 2019 não deve ser utilizado para fins de comparação, uma vez que o TCU passou a adotar nova metodologia, não reconhecendo os funcionários terceirizados nessa conta, como era feito nos exercícios anteriores.

Gráfico 13 – Índice de funcionários equivalentes sem HUB na UnB



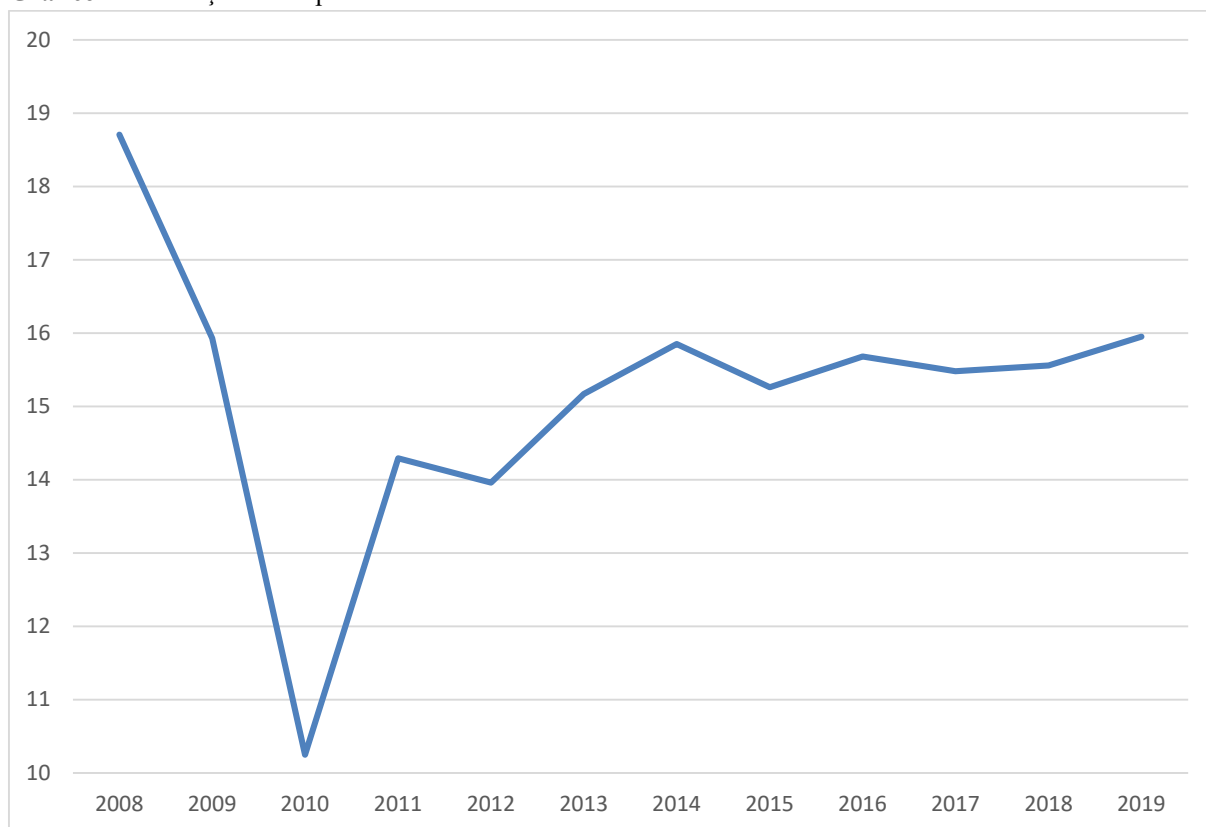
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

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

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

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

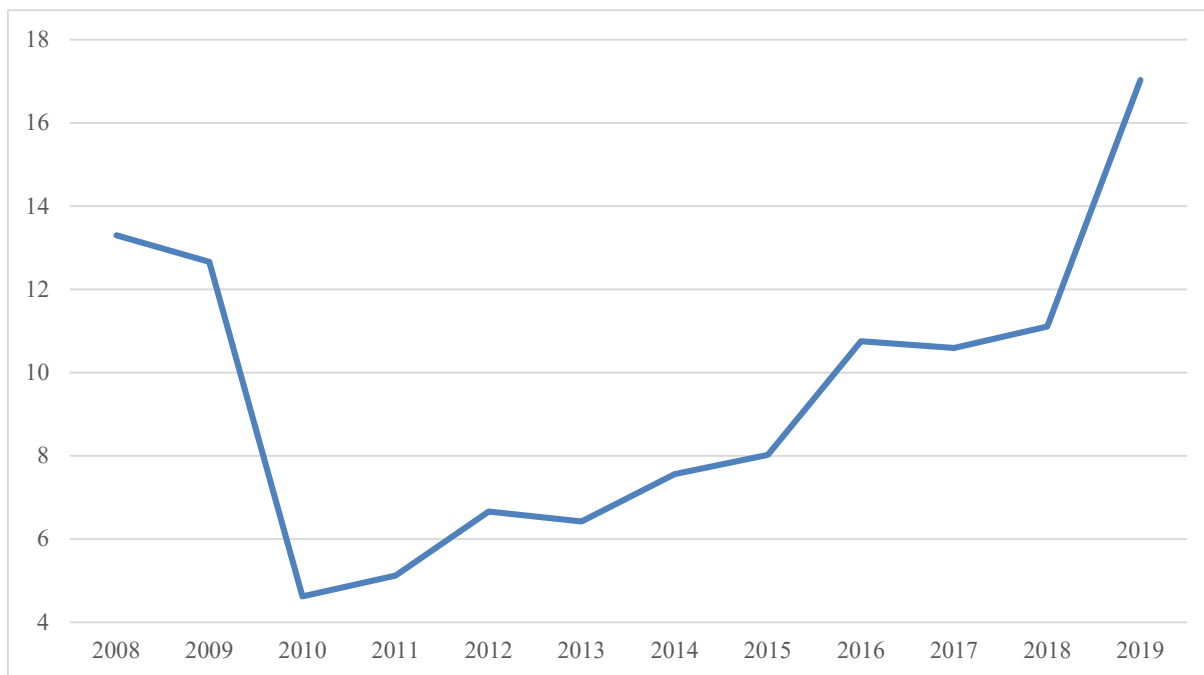
Gráfico 14 – Relação aluno/professor na UnB



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

Por outro lado, ao analisar a relação entre aluno em tempo integral com funcionário, percebe-se que, desde 2010, a quantidade de alunos comparada aos funcionários da UnB tem aumentado anualmente. Com isso, reforça-se, ano a ano, a necessidade de melhoria nos processos para que as diversas demandas continuem sendo atendidas de forma satisfatória.

Gráfico 15 – Relação aluno em tempo integral/ funcionário equivalente sem HUB na UnB

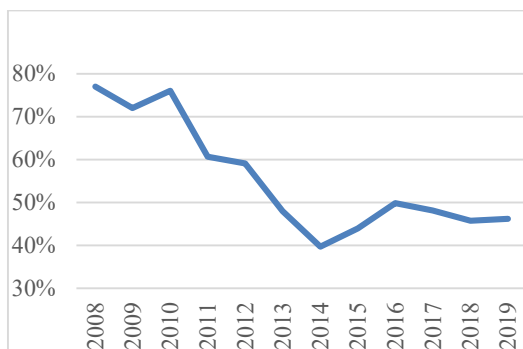


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

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

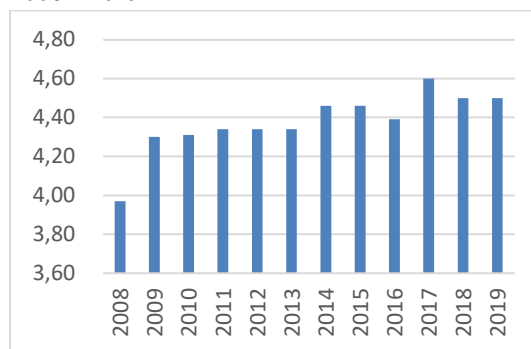
Com relação à qualidade, os índices solicitados pelo TCU incluem a taxa de sucesso na graduação e o conceito Capes/MEC, apresentados a seguir:

Gráfico 16 – Taxa de sucesso na graduação da UnB



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

Gráfico 17 – Conceito CAPES/MEC da UnB: de 2008 a 2019



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UnB.

Com relação ao primeiro, que considera o número de diplomados pelo número total de ingressantes, percebe-se que, juntamente com a ampliação do número de alunos atendidos pela

universidade, esse índice tem reduzido consideravelmente. Enquanto em 2008 a taxa de sucesso na graduação era de 77%, em 2019 esse índice foi de 46,13%, sendo que chegou a ser de 39,73% em 2014, conforme se verifica no gráfico abaixo.

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

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

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

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

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

De acordo com os resultados apresentados neste trabalho, o teto de gastos, em um primeiro momento, ajudou na melhoria dos quadros das contas públicas nacionais, auxiliando na contenção dos déficits apresentados em 2015 e 2016, bem como nos resultados melhores do PIB nos três primeiros anos de sua vigência. No contexto da União, bem como no da UnB, o

que se observa é que as despesas obrigatórias suprimem cada vez mais as discricionárias. Dessa forma, caso as despesas obrigatórias não sejam controladas, futuramente não haverá espaço no orçamento para realização de gastos com investimentos ou outros de natureza discricionária.

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

Em sentido oposto, os gastos com investimentos, como a construção de novos prédios e aquisição de equipamentos laboratoriais, entre outros, acaba prejudicado. Esses gastos, que já ocupavam um espaço reduzido no orçamento da instituição, são reduzidos ano após ano. Essa ocorrência contínua pode levar a sérios riscos de sucateamento das instalações da UnB.

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

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

Diante do exposto, depreende-se que o custo corrente da universidade como um todo foi reduzido, bem como a relação dos custos por aluno. Isso significa que a entidade busca atender seus objetivos com menor quantidade de recursos, trazendo eficiência e economicidade. No que tange à qualidade do ensino, observou-se que, em um primeiro momento, a aplicação do teto de gastos não trouxe grande impacto sobre a qualidade do ensino no âmbito da universidade, visto que o conceito Capes/MEC tem se mantido em um bom nível e, consideravelmente, acima da média nacional, de acordo com dados consolidados obtidos junto ao TCU. Entretanto, trata-se de uma avaliação inicial, devendo esses dados ser acompanhados para confirmação futura.

Outro ponto que merece destaque é o aumento da oferta de vagas pela universidade. Entende-se como algo positivo, pois indica que a UnB tem procurado atender a um número cada vez maior de usuários do serviço público disponível pela instituição. Na série histórica estudada, pode-se perceber, contudo, que o aumento da oferta veio acompanhado de uma redução na taxa de sucesso na graduação. Dessa forma, a universidade deve atentar para tais números com vista a atuar na permanência dos alunos, uma vez que a evasão acaba se tornando um custo para a universidade, mas que não gera benefícios para a população. Isso se constata, porque, com a evasão, são investidos recursos ali que não se traduzem em formação profissional

para a força de trabalho nacional. Por isso, sugere-se que se deve incentivar avaliações sobre eventuais causas da deserção, bem como ações concretas com vistas a melhoria desse índice específico (taxa de sucesso na graduação). Caso contrário, deve-se rever a política de aumento da oferta de vagas, visto que gera desperdício de recursos públicos.

Por conseguinte, é necessário compreender que a Universidade, assim como toda a Administração Pública, deve se adaptar à realidade imposta por meio do NRF, que apresenta grandes desafios. Diante de um cenário de escassez de recursos, é urgente que a instituição foque na melhoria de gestão, com vistas à melhor utilização dos recursos humanos e materiais disponíveis. Com essa perspectiva, torna-se viável o cumprimento da nova regra fiscal sem que haja uma queda na qualidade dos serviços prestados pela organização.

REFERÊNCIAS

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

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Evolução da dívida pública – tabelas adicionais**. [2021]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/Tabelas_especiais/Evldp.xlsx. Acesso em: 24 ago. 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Revisão orçamentária 2019 diagnóstico para educação: possibilidades e perspectivas. **Estudo Técnico nº 20**. Brasília, 2018d. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/Revisooramentria2019_Educao_diagnostico.pdf Acesso em: 20 ago. 2021.

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

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

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE - IFI. A importância da Emenda Constitucional nº 95/2016. **Nota técnica nº 21**. 31 de agosto de 2018a. Disponível em: https://www.joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2020/10/NT21_2018.pdf. Acesso em: 20 ago. 2021.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE - IFI. **Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 22**. 12 de novembro de 2018c. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/549985/RAF22_NOV2018.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE -IFI. **Dívida Bruta: Evolução e Projeções**. Estudo Especial nº 7. 04 de outubro de 2018b. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/547744/EE_07_Divida_Bruta.pd. Acesso em: 20 ago. 2021

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

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

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

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

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

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

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

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro. **Texto para discussão n° 31**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto31>. Acesso em: 20 ago. 2021.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Relatório Quadrimestral de Projeções da Dívida Pública 2020**. n° 1. Brasília, 2020b. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31762. Acesso em: 20 ago. 2021.

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

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

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

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