

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Josimary Conceição de Sousa

**IMPACTOS FINANCEIROS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 NAS
DESPESAS DA UFMG.**

Belo Horizonte
2019

Josimary Conceição de Sousa

**IMPACTOS FINANCEIROS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 NAS
DESPEAS DA UFMG.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Linha de Pesquisa: Gestão Pública

Orientadora: Profa. Ms. Simone Evangelisa
Fonseca

Belo Horizonte
2019



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO do Senhor(a) **Josimary Conceição de Sousa**, REGISTRO N° 2017760506. No dia 10/05/2019 às 17:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, indicada pela Coordenação do Curso de Especialização em Gestão Pública, para julgar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "**IMPACTOS FINANCEIROS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 NAS DESPESAS DA UFMG.**", requisito para a obtenção do **Título de Especialista**. Abrindo a sessão, o(a) orientador(a) e Presidente da Comissão, **Simone Evangelista Fonseca**, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares de apresentação do TCC, passou a palavra ao(à) aluno(a) para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, seguido das respostas do(a) aluno(a). Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do(a) aluno(a) e do público, para avaliação do TCC, que foi considerado:

() APROVADO

() APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA - PRAZO MÁXIMO DE 7 (SETE) DIAS

() NÃO APROVADO

84 pontos (oitenta e quatro) trabalhos com nota maior ou igual a 60 serão considerados aprovados.

O resultado final foi comunicado publicamente ao(à) aluno(a) pelo(a) orientador(a) e Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o(a) Senhor(a) Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 10/05/2019.

Prof. Simone Evangelista Fonseca
(Orientador(a))

Simone E. Fonseca

Prof(a). João Francisco Sarno Carvalho

João Francisco Sarno Carvalho

Prof(a). João José Ferreira Simões

João José Ferreira Simões



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública

MODIFICAÇÃO EM TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Modificações exigidas no TCC do(a) aluno(a) Josimary Conceição de Sousa, número de matrícula 2017760506.

Modificações solicitadas:

Quadros de relevância de pesquisas da UFMG. Formato de citações. Acrescentar percentual de valores pagos. Português e referências. Retomar defeito no início das considerações finais. Referenciar metodologia estudo de caso.

O prazo para entrega do TCC contemplando as alterações determinadas pela comissão é de no máximo 7 dias, sendo o(a) orientador(a) responsável pela correção final.

Simone E. Fonseca

Prof(a). Simone Evangelista Fonseca
Orientador(a)

Josimary C. de Sousa

Assinatura do(a) aluno(a): Josimary Conceição de Sousa

Atesto que as alterações exigidas Foram Cumpridas
 Não foram cumpridas

Belo Horizonte, 18 de maio de 2019

Professor Orientador

Simone E. Fonseca
Assinatura

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. REVISÃO DA LITERATURA.....	8
2.1. A Emenda Constitucional 95/2016.....	8
2.2. O papel das Universidades	10
2.3. Despesa Pública.....	11
2.4. Execução da despesa	13
2.5. Estudos já realizados sobre os impactos da Emenda Constitucional 95/2016	14
3. METODOLOGIA.....	15
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS	17
4.1 Comportamento das despesas	18
4.2. Execução da despesa	23
4.3. Classificação das despesas por natureza.....	25
5. CONCLUSÃO.....	26
REFERÊNCIAS	30

Resumo

A Emenda Constitucional 95/2016 limitou os gastos públicos por um período de 20 anos a partir de 2017 aos valores dos pagamentos do exercício anterior somados de 7,2% em 2017 e à variação do IPCA nos exercícios posteriores. Entre os órgãos afetados estão as Universidades públicas que possuem o objetivo de disseminar o conhecimento além do papel social perante a sociedade. Este trabalho investiga as despesas da Universidade Federal de Minas Gerais a fim de identificar o impacto financeiro da Emenda no período de 2017 a 2018. Para tanto se avaliou o comportamento da despesa no período de 2008 a 2018 comparado ao IPCA de referência. Posteriormente, realizou-se um comparativo entre os dois exercícios em vigência da Emenda (2017 e 2018) aos três exercícios anteriores (2014 a 2016), analisou-se a execução da despesa e identificaram-se os tipos de gastos realizados por meio da análise de natureza da despesa, com a finalidade de verificar se houve impacto nas despesas relacionadas à atividade fim da Universidade. Realizou-se uma análise quantitativa dos dados extraídos do SIAFI, do site do IBGE e do portal da transparência do governo federal. Concluiu-se que houve redução nas despesas empenhadas e nos pagamentos totais no exercício de 2018 e que as despesas relacionadas à atividade fim da UFMG diminuíram a partir de 2015, tendo valores de quase 58% menores no período após Emenda que no período anterior. Neste período de diminuição das despesas com auxílios e bolsas, identificou-se que a utilização de recursos próprios aumentou.

Palavras-chave: Emenda Constitucional 95/2016. Gastos públicos. Impactos financeiros. Despesas públicas.

Abstract

Constitutional Amendment 95/2016 limited public expenditures for a period of 20 years from 2017 to the amounts of prior year payments plus 7.2% in 2017 and the IPCA variation in subsequent years. Among the organs affected are the public universities that aim to disseminate knowledge beyond the social role before society. This paper investigates the expenditures of the Federal University of Minas Gerais in order to identify the financial impact of the Amendment in the period from 2017 to 2018. For this purpose, the behavior of expenditure in the period from 2008 to 2018 was compared to the reference IPCA. Subsequently, a comparison was made between the two years in effect of the Amendment (2017 and 2018) for the three previous years (2014 to 2016), the execution of the expense was analyzed, and the types of expenditures made through the analysis of the nature of the expenditure, in order to verify if there was an impact on the expenses related to the university's activity. A quantitative analysis of the data extracted from SIAFI, the IBGE website and the transparency portal of the federal government was carried out. It was concluded that there was a reduction in total expenditures and total payments in fiscal year 2018, and that expenses related to the UFMG's activity decreased from 2015 onwards, reaching almost 58% lower in the period after the amendment than in the previous period. In this period of declining aid and grants, it was identified that the use of own resources increased.

Keywords: Constitutional Amendment 95/2016. Public spending. Financial Impacts. Public expenditure.

1. INTRODUÇÃO

No ano de 2016, conforme noticiários da época, houve várias manifestações contra a Proposta de Emenda à Constituição - PEC 241/55, entre elas: mobilizações de Universidades e Sindicatos. Conhecida como PEC do teto dos gastos, ela teria como consequência a restrição dos gastos e consequentemente dos investimentos em saúde e educação, afetando a população mais pobre que se utiliza dos serviços públicos, conforme alegavam os manifestantes. Porém, a PEC foi aprovada e consolidada na Emenda Constitucional 95 em 16 de dezembro de 2016. Segundo Mariano (2017), o governo, na tentativa de incentivar o crescimento da economia, limitou gastos de natureza social, inclusive saúde e educação, por um período de 20 anos, a partir de 2017.

A Emenda Constitucional 95 (EC) de 2016 limitou os gastos públicos em 2017, ao valor das despesas primárias realizadas em 2016, acrescidas de 7,2%. A partir de 2018 até 2036 as despesas serão limitadas aos valores dos limites do exercício anterior, mais o percentual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ou por outro índice que o substituir. Diante disso, as organizações públicas terão que gerir seus recursos a fim de reduzir suas despesas e evitar a falta de recursos para atender as ações de políticas públicas.

Esta diminuição pode trazer impactos significativos nas organizações públicas, entre elas, as Universidades. Há longo prazo, pode causar problemas para as Universidades com relação às despesas com sua atividade fim, como redução de recursos para pagamento de bolsas estudantis e para os projetos de pesquisa como os auxílios estudantil e pesquisador. Além disso, existem despesas que não estão relacionadas à atividade fim, mas que são indispensáveis para o funcionamento dessas, como as despesas com pessoal, que se reduzidas, podem causar demissões de funcionários e exoneração de servidores que são essenciais ao desenvolvimento das atividades acadêmicas e administrativas das universidades.

Como a Emenda foi promulgada em 2016 e os limites foram estabelecidos a partir do exercício de 2017, ainda é muito recente para saber os impactos que a mesma pode causar à longo prazo. Mas, a análise dos dois primeiros exercícios comparada aos três exercícios anteriores pode identificar se já houve redução dos gastos para que as instituições programem suas despesas futuras. A análise quantitativa das despesas auxiliará os gestores públicos na tomada de decisão dos possíveis contingenciamentos que venham a ser necessários nos próximos anos.

O estudo dos gastos públicos nesta pesquisa será realizado através da verificação da execução da despesa a fim de identificar o impacto financeiro da Emenda Constitucional 95

de 2016 nas despesas da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG no período de 2017 a 2018. Os objetivos específicos deste trabalho são: descrever o comportamento da despesa na UFMG em relação ao IPCA no período de 10 anos (2008 a 2018); comparar as despesas de 2017 e 2018 aos três exercícios anteriores, a fim de identificar se houve redução dos gastos e qual o impacto financeiro na Universidade em questão; analisar a execução da despesa nos exercícios de 2014 a 2018 na UFMG para verificar o cumprimento dos pagamentos das despesas no exercício e identificar os tipos de gastos realizados por meio da análise de natureza da despesa, por elemento, com a finalidade de verificar se houve impacto nas despesas relacionadas à atividade fim da Universidade como: despesas com auxílio estudantil, bolsas de estudo e auxílio pesquisador.

Apesar da aprovação da Emenda somente em 2016, a idéia de analisar as despesas no período de 10 anos é para verificar o comportamento das despesas, caso já houvesse limitação para os pagamentos em relação ao exercício anterior atualizados pelo IPCA. A importância desta comparação é para ter um período maior de referência para os dados após Emenda que ainda são poucos. Já a análise comparativa entre os três anos anteriores à EC e os dois de vigência da mesma será realizada com a finalidade de obter uma relação entre períodos semelhantes e com características econômicas mais parecidas.

A importância da análise da execução da despesa para os gestores e para os pesquisadores em Administração Pública é que a partir da identificação dos valores empenhados e pagos após a aprovação da referida Emenda Constitucional, pode-se identificar se já houve algum impacto quantitativo nos gastos no período, abrindo caminho para novas pesquisas futuras sobre o tema e possibilitando uma análise de gestão. O detalhamento por elementos da natureza das despesas permite identificar quais os tipos de atividades foram ou não prejudicadas com a redução dos limites dos gastos para auxiliar os gestores em casos de necessidade de redução de despesas.

As Universidades têm, além do papel de ensinar e formar pessoas críticas; a função de realizar pesquisas, a fim de transmitir o conhecimento tecnológico e científico à sociedade; e projetos de extensão que trarão benefícios à população. Logo, a redução dos gastos destas instituições, além de ser um problema para os estudantes e pesquisadores que deles necessitam, também pode trazer impactos negativos para toda a sociedade.

A perda de investimentos em pesquisas de qualidade pode causar um retrocesso em descobertas significativas para a população. Alguns exemplos de pesquisas da UFMG que foram muito eficazes para a sociedade são: a vacina desenvolvida pelo Instituto de Ciências biológicas da UFMG que impede a transmissão da leishmaniose evitando que os cães sejam

sacrificados; a pesquisa que identifica o melhor exame para diagnóstico do glaucoma; e a pesquisa que identifica método para precisar diagnóstico de diabetes. Este último foi uma colaboração entre a UFMG e Universidades internacionais. Além dos projetos de extensão que atendem a comunidade gratuitamente como: atendimento dentário, psicológico e jurídico, entre outros.

Desta forma, este trabalho será de grande importância para identificar se já houve alguma redução nos gastos da Universidade Federal de Minas Gerais e quais os tipos de recursos, para auxiliar os gestores na tomada de decisão nos próximos 18 anos de restrição dos gastos. Além de permitir à sociedade o conhecimento das despesas da UFMG, tendo em vista que os recursos que financiam estes gastos são advindos da população.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. A Emenda Constitucional 95/2016

Segundo Gomes (2016) o presidente da república, Michel Temer, encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição – PEC 241/2016, a mesma ao ser encaminhada ao senado passou a ter o número 55. Logo, a PEC 241/55 conhecida como PEC do teto dos gastos, por limitar gastos das despesas públicas primárias, institui o novo regime fiscal no país. Esta “proposta foi alvo de intensos protestos pela sociedade civil, sendo a causa de greves e ocupações estudantis que ocorreram nas escolas e universidades públicas de todo o país, o que não impediu, contudo, sua aprovação” (MARIANO, 2017, p. 259). E em 16 de dezembro de 2016 foi materializada na Emenda Constitucional 95/2016.

Então, o novo regime fiscal passa a vigorar no período de vinte anos, até 2036. De acordo com Azevedo (2016), os gastos sociais como saúde e educação serão congelados, enquanto as despesas com juros e amortização da dívida não terão nenhuma limitação. Isto porque os limites estabelecidos na Emenda referem-se às despesas primárias, que são as despesas apuradas antes do pagamento dos juros da dívida. Ou seja, “são aquelas que ocorrem com o pagamento de pessoal e encargos sociais, água, luz, telefone, limpeza, vigilância, pessoal terceirizado, material de consumo, aquisição de equipamentos, material permanente, construções, aquisição de imóveis, etc” (AMARAL, 2017, p. 6).

A Emenda estabelece dois limites, um para 2017 e outro para 2018 em diante. Desta forma, para o primeiro exercício, as despesas estão limitadas o valor das despesas primárias de 2016, incluídos os restos à pagar pagos e operações que afetam o resultado primário,

acrescidas de 7,2%. Já no período de 2018 à 2036, as despesas não podem ultrapassar o valor do exercício anterior somado ao IPCA acumulado em doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

No artigo 107, parágrafo 6º da EC 95/2016 estão previstos casos nos quais não se incluem na base de cálculo e nos limites como: algumas transferências constitucionais, créditos extraordinários, despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral e despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. No parágrafo 11º deste mesmo artigo excluem-se dos limites estabelecidos os valores dos restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015. Ainda neste artigo, os parágrafos 7º e 8º autorizam compensação nos primeiros três anos com redução na despesa primária do poder executivo, limitada a 0,25% o excesso de despesas relacionadas ao limite.

A partir das limitações estabelecidas, a Emenda prevê sanções aos órgãos que as descumprirem, entre elas a proibição de realizar concurso público, contratar pessoal ou realizar qualquer concessão que acarrete em aumento de gasto com pessoal, como progressões ou benefícios.

Para os aliados do governo a Emenda foi vista de forma positiva, já que tem o objetivo de diminuir a dívida pública e promover o crescimento da economia. De acordo com Meirelles e Oliveira (2016) a causa do problema dos gastos públicos no Governo Federal é o aumento da despesa pública primária que entre 2008 e 2015 cresceu 51% acima de inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Ao mesmo tempo, a dívida pública teve um crescimento de 51,7% do PIB para 67,5%. Por isto, o alvo dos limites estabelecidos na Emenda são as despesas primárias, a fim de não deixar de pagar a dívida e evitar que a mesma aumente ainda mais.

Porém, as despesas primárias referem-se ao atendimento de setores como saúde e educação que, de acordo com a Constituição Federal de 1988 são direitos de toda a sociedade. Segundo Rossi e Dweck (2016) a PEC diminuirá o percentual do gasto mínimo estabelecido na Constituição com as áreas de saúde e educação gradativamente. Atualmente este percentual é de 15 e 18% da receita corrente líquida respectivamente e será reajustado pela inflação anualmente, reduzindo ainda mais. Logo, a saúde e a educação serão fortemente atingidas pelos cortes estabelecidos pelo governo por meio da EC 95/2016. A correção com base no IPCA sugerida pela Emenda segundo, Junior e Alves (2017), reduziria os gastos públicos em 20% já nos primeiros cinco anos de implantação.

Com base nos fatos citados, existe um conflito entre a sociedade que é beneficiada com as políticas públicas, que serão diminuídas com a redução dos gastos, e o governo que se

argumenta na busca pelo equilíbrio das contas públicas para reduzir as despesas. Junior e Alves (2017), lembram que as despesas públicas são advindas da sociedade, que tem dúvidas da eficácia da Emenda em longo prazo, se a mesma realmente irá resolver os problemas dos gastos do governo.

O que se sabe é que a educação, que está longe das metas internacionais de cobertura para a população, será alvo das reduções de despesas. Pouco se evoluiu nos últimos anos com os programas educacionais e o investimento nessa área possivelmente será ainda menor. Segundo Gomes (2016) o benefício da redução dos gastos pode não compensar o esforço da estagnação dos avanços conseguidos até agora com relação ao atendimento à população e os impactos podem, inclusive, influenciar a oferta de vagas no ensino superior. Um ensino que deveria garantir a qualidade e a equidade está sendo ameaçado com a limitação dos gastos, podendo afetar inclusive a assistência estudantil. Logo, torna-se importante demonstrar o papel das Universidades na sociedade.

2.2. O papel das Universidades

As Universidades possuem o papel de disseminar o conhecimento à sociedade através de suas funções de ensino, pesquisa e extensão. O ensino proporciona o pensamento crítico ao estudante; a pesquisa trás benefícios como, descobertas científicas para a população; e a extensão proporciona o acesso a serviços como saúde, advocacia, entre outros à comunidade local. Desta forma, segundo Gimenez e Bonacelli (2013) a Universidade, além de formar profissionais críticos, tem o papel de trazer benefícios à sociedade. As funções da Universidade devem ser complementares e uma não pode se sobrepor uma à outra. Porém na realidade não é bem o que acontece.

O próprio conceito de Universidade se remete ao seu papel de ensino, pesquisa e extensão que muitas vezes se torna difícil de ser executado, já que o docente apesar de cumprir uma jornada de trabalho de 40 horas que são contabilizadas somente durante as aulas ministradas, ainda precisa se dedicar à pesquisa e algumas vezes até mesmo a serviços administrativos, como participação em comissões (MIRANDA, 2018). A principal função do professor, que é ministrar aulas acaba sendo prejudicada pela quantidade de outras atividades que lhe são atribuídas, o que pode acabar prejudicando o ensino.

O papel da Universidade se torna difícil de ser cumprido devidamente e ainda passa por problemas relacionados à sua essência. Segundo Cafezeiro (2006), a Universidade Pública torna-se um local para a elite, já que a população de baixa renda não consegue ingressar na

instituição, pois teve um ensino básico de baixa qualidade. Logo, as Universidades públicas, que deveriam oferecer ensino com isonomia, acabam não conseguindo cumprir seu objetivo, já que as classes mais pobres da população dificilmente têm acesso a este ensino. Uma forma de fomentar a inclusão social são as reservas de vagas e os programas pré-vestibulares gratuitos para alunos de escolas públicas.

Os programas sociais fazem parte da função universitária da extensão que trata-se de projetos que oferecem serviços diversos à comunidade local. É uma forma da Universidade se aproximar e auxiliar a sociedade na qual deve estar envolvida. Segundo Deus (2018) a extensão é uma relação entre a universidade e a sociedade proporcionando um conhecimento democrático. Dentre os três objetivos da Universidade a extensão e a pesquisa são os mais recentes, sendo que a pesquisa proporciona a divulgação do conhecimento acadêmico e das descobertas. A pesquisa busca “auxiliar a sociedade na solução de problemas urgentes e emergentes” (DEUS, 2018).

Muitos são os desafios que as Universidades públicas enfrentam na atualidade: conseguir cumprir o seu papel de ensino complementarmente à pesquisa e extensão, oferecer vagas às classes da sociedade que realmente necessitam, além da redução de despesas imposta pela EC 95/2016. O desafio dos gestores é lidar com os problemas institucionais somados aos financeiros, que irão ocorrer com a limitação de gastos. Segundo Pires e Borges (2017) é necessário realizar um equilíbrio das contas públicas tendo em vista que houve um aumento significativo do déficit primário do governo Federal ao longo dos últimos anos. Logo, a saída do governo foi reduzir as despesas públicas primárias através da promulgação da Emenda.

2.3. Despesa Pública

As despesas públicas são fixadas pela lei orçamentária e de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, referem-se ao “conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade” (MCASP, 2018, p.69). Ou seja, para que haja os gastos públicos com a prestação de serviços e oferecimento de produtos para a população é necessário a realização da despesa orçamentária que é paga com as receitas advindas dos impostos, taxas e contribuições recebidos da sociedade.

A despesa pública possui algumas classificações que permitem a unificação das demonstrações das contas públicas. Segundo Giacomoni (2009), podem ser classificadas em institucional, funcional, por programas e por natureza. A classificação institucional refere-se à

qual unidade administrativa é responsável por executar a despesa; a funcional trata-se das ações e campos de atuação do governo; e a por programas refere-se ao tipo de política pública que se está desenvolvendo e se divide em função, programas e subprogramas.

Já classificação por natureza se divide em categorias econômicas, grupos, modalidades de aplicação e elementos. A classificação econômica da despesa, conforme Silva (2004) é separada em despesas correntes e de capital; sendo a primeira composta pelas despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes; e a segunda pelos investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida e outras despesas de capital. Ou seja, as despesas correntes referem-se aos gastos de consumo que são realizadas para manter a administração pública, e as de capital aos com materiais duradouros, entre outros.

O foco deste trabalho é a separação entre as despesas primárias e despesas financeiras, sendo que a segunda refere-se aos pagamentos de juros e encargos da dívida, enquanto as primárias são as não financeiras, ou as necessárias para a manutenção dos serviços públicos. Segundo Mariano (2017) as despesas primárias são todas as despesas realizadas pelo governo, excluído o pagamento dos juros da dívida. Logo, a EC 95/2016 não irá afetar os juros, que é o maior impacto da dívida pública, já que as despesas limitadas serão as primárias Martins (2018). Este tipo de classificação refere-se à classificação por grupos de natureza de despesa que conforme o quadro 1 é dividida em seis grupos.

Quadro 1: Grupo de natureza da despesa

Pessoal e encargos sociais
Juros e encargos da dívida
Outras despesas correntes
Investimentos
Inversões financeiras
Amortização da dívida

Fonte: Adaptado MCASP, 2018, p.73.

Segundo Gebetti e Orair (2010), o grupo “outras despesas correntes” é extenso e nele as despesas de custeio referem-se a uma parte pequena em relação às outras que são as transferências legais. Já o grupo “investimento”, de acordo com o Manual de Contabilidade aplicado ao setor Público (2018) refere-se à aquisição de softwares, imóveis, móveis, instalações e equipamentos além da execução de obras.

Outra classificação por natureza de despesa é a por elementos que conforme Giacomoni (2009) é a classificação mais analítica tendo como alguns exemplos: remuneração de pessoal, material de consumo, serviços prestados por terceiros, auxílios financeiros, bolsas

de estudo, etc. Esta classificação permite detalhar os tipos de despesas que estão sendo realizadas.

Para que as ações em políticas públicas possam ser efetivadas, as despesas precisam ser executadas e para tanto, precisam passar por diversos procedimentos legais.

2.4. Execução da despesa

A execução da despesa ocorre a partir da necessidade de compra ou solicitação de algum serviço público e segue regras da lei de licitações 8666/93. Esta legislação prevê os tipos de licitações e limites para compras em cada modalidade, além das qualificações necessárias dos fornecedores para garantir a isonomia entre os concorrentes. A administração pública precisa garantir ampla concorrência em seus processos de compras, exceto para os casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação. Após a aprovação das compras, a despesa passa por três estágios de execução: empenho, liquidação e pagamento.

“O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”, segundo a lei 4320/64, art. 58. Nesta fase são identificados os recursos orçamentários que serão destinados a um fornecedor específico. Mas, a emissão do empenho não garante que o produto ou serviço será pago, para tanto a despesa precisa passar pela fase de liquidação que é quando são entregues os produtos ou realizados os serviços e os mesmos são conferidos e atestados na nota fiscal. Segundo Piscitelli et al, (2010) é quando ocorre a efetivação e o reconhecimento da despesa. Já o pagamento ocorre quando o recurso financeiro é transferido para a conta do fornecedor.

De acordo com a lei 4320/64, “pertencem ao exercício financeiro, as despesas nele legalmente empenhadas”. Logo, a determinação de em qual exercício pertence uma despesa não está relacionada à sua efetiva realização, que ocorre na liquidação, mas sim quando a mesma é empenhada. Caso a despesa não seja executada no exercício seguinte, ela pode ser cancelada. Já, quando forem transferidas para outro exercício, antes do pagamento, são inscritas como restos a pagar.

As despesas empenhadas até 31 de dezembro e que não forem pagas são denominadas de restos a pagar e dividem-se em processados e não processados. De acordo com o MCASP (2018) os “restos a pagar processados” são os que já foram liquidados no exercício ao qual pertencem e os “não processados” são os que ainda não foram liquidados e passarão, portanto,

pelas duas últimas fases de execução da despesa no exercício seguinte: liquidação e pagamento.

2.5. Estudos já realizados sobre os impactos da Emenda Constitucional 95/2016

Como a PEC 241/2016 foi aprovada e convertida em EC 95 em 2016, os trabalhos encontrados sobre o tema são recentes, de 2016 a 2018. A maioria dos trabalhos citados refere-se a uma análise dos impactos que a Emenda pode causar no futuro, por meio de informações passadas e abordam as áreas de saúde e educação. Todos tratam negativamente da EC, demonstrando os possíveis problemas que o novo regime fiscal pode causar para o serviço público como um todo, principalmente os setores de saúde e educação. No geral, os trabalhos realizam uma análise dos impactos que a PEC, ou a EC 95/2016, dependendo da época da pesquisa, pode trazer em diversos aspectos: financeiro, social e econômico, ou impacto no Plano nacional de educação.

As pesquisas referenciadas neste trabalho podem ser divididas em três categorias, que estão relacionadas à abordagem predominante do assunto. Os focos das pesquisas foram separados em jurídico, orçamentário e financeiro. Os trabalhos da categoria jurídica realizam uma análise da EC 95/2016 observando os aspectos constitucionais da Emenda. As pesquisas da categoria financeira demonstraram o comportamento das despesas fazendo uma projeção de despesas futuras, alguns ainda analisaram os gastos relacionados ao IPCA a fim de verificar se as despesas terão aumento superior ao mesmo. Já os trabalhos com aspectos orçamentários analisaram a execução orçamentária e os impactos da EC 95/2016.

Os trabalhos da categoria jurídica são: Mariano (2017), Segundo (2017), Noce e Clarck (2017) e Martins (2018). Já as pesquisas que se enquadram na categoria financeira são: Junior e Alves (2017), Pereira et al (2017), Rossi e Dweck (2016), Azevedo (2016), Amaral (2016) e Gomes (2016), sendo que os três últimos ainda relacionaram os impactos ao Plano Nacional de Educação (PNE). Por fim, os trabalhos da categoria orçamentária foram: Oliveira (2017) e Amaral (2017). Destaca-se que este último também analisou os impactos ao PNE.

No geral, os trabalhos citados são de característica documental, pois se utilizaram de dados públicos disponíveis em sites, ou da própria legislação estudada e até mesmo da análise de pesquisas anteriores. Algumas pesquisas foram somente qualitativas, principalmente as de aspecto jurídico, já que necessitam analisar a legislação vigente sem a necessidade de dados numéricos. Mas, a maioria dos trabalhos citados é quantitativa, já que se torna necessário

demonstrar os valores através de tabelas e compará-los com outros. Alguns trabalhos apresentam as duas características, qualitativa e quantitativa.

A inovação deste trabalho é que, diferente dos citados, que realizaram análise e projeções futuras dos possíveis problemas que a EC pode causar, este realizará um comparativo entre o período anterior à Emenda e os dois exercícios em que a mesma já está vigente. Ou seja, será verificado o impacto real das despesas demonstrando o seu comportamento antes e pós o estabelecimento do limite dos gastos.

A lei 13.005 de 2014 aprovou o PNE que propõe para o período de 2014 a 2024 entre diversas estratégias “ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior”. O aumento de vagas gera mais gastos e como a EC estabelece uma redução de despesa, o cumprimento das metas do PNE é considerada por Amaral (2017) impossível. Fica demonstrada a dificuldade das Universidades em cumprirem seu papel sem a possibilidade de aumentar despesas.

Desta forma, este trabalho se propõe a demonstrar o que já se tem apurado de despesas em uma Universidade Pública a fim de avaliar os impactos nas despesas. A análise da execução da despesa permite avaliar se houve ou não diminuição e qualificar essas despesas a fim de identificar se a atividade fim da instituição (ensino, pesquisa e extensão) sofreu alguma restrição. Por meio desta análise, os gestores podem programar seus gastos, caso necessitem realizar algum contingenciamento futuro.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa se caracteriza como quantitativa, pois foi realizada análise de forma quanti dos dados numéricos solicitados ao Departamento de Contabilidade e Finanças da UFMG e foram verificados os valores e os tipos de despesas. Foram analisadas as características das despesas a fim de relacionar à atividade fim da Universidade em questão. Também foram utilizados os valores do IPCA, extraídos do site do IBGE, no período de 2008 a 2018 para verificar o comportamento das despesas em relação ao índice.

O objetivo deste trabalho é verificar a execução da despesa a fim de identificar o impacto financeiro da Emenda Constitucional 95 de 2016 nas despesas da UFMG, no período de 2017 a 2018 comparadas ao período de 2014 a 2016. Para alcançar este objetivo, foi realizada uma pesquisa documental, verificando os valores e natureza da despesa por elementos, além da análise dos dados a fim de comparar se houve redução ou não nas despesas da universidade no período referido e se as algumas atividades fim foram atingidas.

Segundo Vergara (2006), a pesquisa pode ser caracterizada quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins é uma pesquisa descritiva, pois demonstra características das despesas de uma Universidade. Já quanto aos meios é um estudo de caso, documental e bibliográfico, pois foi realizada uma análise em documentos eletrônicos dos dados das despesas em uma população específica e utilizaram-se como embasamento teórico artigos relacionados ao tema.

O procedimento técnico utilizado foi o banco de dados do Sistema (Tesouro Gerencial/Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI) utilizado pelo Departamento de Contabilidade e Finanças da UFMG, que disponibilizou os dados analisados e apresentados na pesquisa. Após serem extraídos os dados, os valores foram comparados ao site Portal da Transparência do governo federal, para garantir a confiabilidade das informações. O tipo de corte foi longitudinal com cortes transversais, pois utilizou a coleta de dados em um período específico que se enquadra antes e depois a aprovação da Emenda Constitucional.

O Sistema Tesouro Gerencial foi escolhido, pois exporta planilhas em formato Excel que facilitam a análise dos dados. Foram extraídos os valores pagos no período de 2008 a 2018 para verificar o comportamento da despesa no período e os mesmos foram confrontados com os valores do IPCA, caso os limites da Emenda já estivessem em vigência. A partir desta amostra, foram identificados os valores gastos de uma amostra de 2014 a 2018, subdividida e duas sub-amostras de 2014 a 2016 e 2017 a 2018 a fim de avaliar qual o impacto financeiro nos valores das despesas da Universidade.

Também foi realizado o teste de normalidade de médias para testar se existe um padrão de distribuição dos dados das amostras das despesas na UFMG, no período de 2008 a 2018. O teste foi realizado para verificar se a distribuição em relação aos valores das despesas é normal ou não e identificar o teste estatístico mais adequado para análise dos dados extraídos. O teste de normalidade utilizado foi o Shapiro para verificar o p valor, caso o mesmo seja menor que 0,05 a hipótese nula – H_0 é rejeitada, e se for maior que 0,05, a H_0 é aceita. Esta escolha de rejeitar ou não H_0 será utilizada para definir comparações de média através de testes de distribuição paramétricos ou não.

Foi realizada uma consulta por grupo de despesa com a finalidade de verificar quais despesas se enquadram nos limites estabelecidos pela Emenda. Posteriormente foi verificada a execução da despesa para demonstrar o cumprimento dos pagamentos das despesas do exercício e a análise por natureza de despesa por elementos, a qual permitiu verificar o

comportamento das despesas com bolsas e auxílios estudantis e para pesquisadores, as quais estão relacionadas à atividade fim da universidade.

Este estudo de caso analisou as informações referidas da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG que é uma instituição pública de ensino superior gratuito e a mais antiga universidade do estado de Minas Gerais, de acordo com informações do próprio site da instituição. “Considerada pelo sistema de avaliação do ensino superior do Brasil uma das melhores universidades do país, a UFMG está bem-posicionada nos mais diversos indicadores acadêmicos” (UFMG, 2019). Possui quatro campus: Pampulha, Saúde, Montes Claros e Tiradentes, além de outras Unidades: Faculdade de Direito e de Arquitetura que se localizam no Centro de Belo Horizonte. O prédio da Reitoria está localizado no campus Pampulha e nele está o Departamento de Contabilidade e Finanças – DCF que tem o papel de gerenciar os recursos financeiros da UFMG entre outros. (DCF, 2019). O DCF está vinculado à Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento – PROPLAN.

O DCF foi escolhido para a solicitação das informações por se tratar do departamento que possui acesso ao Sistema Tesouro Gerencial, o qual extrai informações do SIAFI, que “consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal” (STN, 2019). Foram extraídos dados das despesas da Universidade no período de 2008 a 2018, e apresentados em períodos distintos: 2008 a 2018 e no período de 2014 a 2018, sendo este último filtrado por natureza da despesa, e posteriormente verificou-se a necessidade de filtrá-las por fonte de recurso; apresentados em tabelas e gráficos.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Departamento de Contabilidade e Finanças da UFMG disponibilizou os dados necessários para realizar a análise das despesas da UFMG, extraídos do SIAFI e os valores dos pagamentos totais de 2014 a 2018 foram confirmados com os encontrados no site do portal da transparência, já que no mesmo não estão disponíveis informações anteriores a 2014. Já os valores do IPCA acumulado em doze meses até os meses de junho, foram encontrados no site do IBGE.

De acordo com o MCASP (2018), a lei orçamentária é aprovada no exercício anterior ao de sua execução. Logo, as despesas realizadas em um ano são previstas na LOA do ano anterior. Desta forma, o IPCA que foi referência para o limite de gastos de um exercício será o acumulado até junho do exercício anterior, conforme previsto na Emenda.

O comportamento da despesa foi verificado no período de 2008 a 2018 confrontando o total de pagamentos realizados (valores empenhados no exercício mais os valores empenhados em exercícios anteriores, pendentes de pagamento) ao valor de referência do IPCA. Logo após verificou-se os valores no período de 2014 a 2018 comparando os períodos antes e após Emenda para verificar os impactos financeiros.

4.1 Comportamento das despesas

A tabela 1 demonstra os valores totais pagos pela UFMG no período de 2008 a 2018 a fim de realizar uma análise do comportamento da despesa em um período mais longo. Demonstra também o percentual dos valores pagos em relação ao exercício anterior e o comparativo entre os valores pagos e os limites supostamente estabelecidos, que seriam os pagamentos do exercício anterior, somados ao IPCA acumulado em junho do exercício anterior, caso a mesma já estivesse em vigor desde 2008. Foi demonstrado também o valor do IPCA de cada ano para demonstrar que o IPCA utilizado como referência é do exercício anterior.

Tabela 1 : Pagamentos em relação ao IPCA, 2008 a 2018

Ano Lançamento	Pagamentos totais (exercício e RAP)	Percentual em relação ao ano anterior	IPCA referência %	IPCA do ano %
2008	1.010.255.999,90			6,06
2009	1.242.731.828,39	23,01	6,06	4,80
2010	1.395.639.923,16	12,30	4,80	4,84
2011	1.596.675.421,34	14,40	4,84	6,71
2012	1.710.042.151,38	7,10	6,71	4,92
2013	1.962.721.190,18	14,78	4,92	6,70
2014	2.231.075.639,55	13,67	6,70	6,52
2015	2.170.285.345,84	(2,72)	6,52	8,78
2016	2.296.407.400,41	5,81	8,78	8,84
2017	2.470.066.775,07	7,56	8,84	3,00
2018	2.305.698.884,45	(6,65)	3,00	4,40

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do SIAFI, 2019 e IBGE.

Legenda: RAP – Restos a pagar

Percebe-se que até o exercício e 2014 as despesas tiveram aumentos percentuais superiores à variação do IPCA e a partir de 2015 este cenário começou a alterar. Caso a Emenda já estivesse em vigor no período de 2008 à 2014, já seriam necessários

contingenciamentos das despesas. Em 2015 houve uma redução das despesas totais pagas pela UFMG de 2,72% em relação a 2016, ano em que a Emenda foi promulgada e no qual as despesas tiveram um crescimento de 5,81% e estariam limitadas aos 8,78% de variação do IPCA registrado em junho de 2015.

Ou seja, antes da Emenda ser promulgada, as despesas pagas já estavam menores que o somatório dos valores pagos no exercício anterior com o valor da variação do IPCA. Uma provável causa para esta diminuição pode ser o contexto de crise econômica no Brasil que iniciou em 2014 e segundo Filho (2017) diminuiu “consumo e investimento de forma substancial em 2015 e 2016”.

De acordo com a EC 95/2016, as despesas passam a estar limitadas somente a partir de 2017 pelo valor das despesas de 2016, acrescidas de 7,2% e a partir de 2018 do limite estabelecido para o exercício anterior acrescidas do valor da variação do IPCA. Em 2017 os pagamentos tiveram um aumento de 7,56% em relação a 2016, extrapolando o limite de 7,2% estabelecido pela EC. Percebe-se que, caso neste exercício já estivesse sendo utilizado o IPCA como limite, os gastos poderiam ter um aumento de 8,84%.

Porém a emenda extingue do cálculo do limite os valores dos restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015. Logo, foi realizada consulta dos valores pagos em 2017 por ano de emissão dos empenhos e constatou-se que o valor dos pagamentos totais neste ano, excluindo-se os restos a pagar inscritos antes de 2016 equivale a R\$2.464.790.879,71 que comparado ao limite estabelecido de 7,2% dos valores pagos em 2016 ultrapassa apenas 0,12%, de acordo com a tabela 2.

Tabela 2 : Despesas em relação aos limites

Ano	Limite	Cálculo	Despesas pagas excluídos os RAP inscritos antes de 31/12/2015	Diferença em relação ao limite
		Despesas de 2016 + 7,2%		
2017	2.461.748.733,24	Despesas de 2016 = 2.296.407.400,41	2.464.790.879,71	0,12
		Limite para 2017 + 3%		
2018	2.535.601.195,24	Limite para 2017 = 2.461.748.733,24	2.303.412.968,10	(9,16)

Fonte: elaborada pela autora

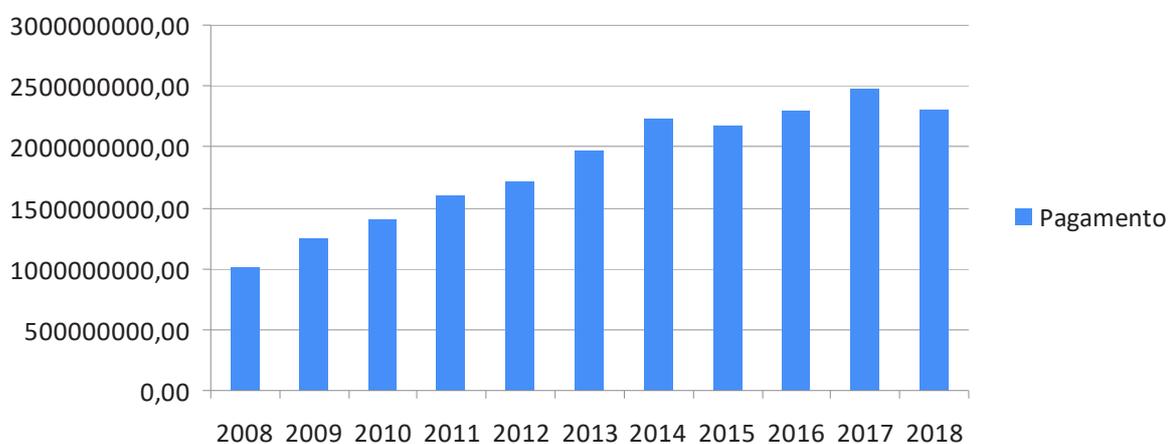
Já em 2018, o total pago não poderia ultrapassar 3% do limite estabelecido para 2017 de R\$ 2.461.748.733,24 (7,2% das despesas de 2016), porém o valor total pago foi 9,16% mais baixo que o limite estabelecido, conforme tabela 2. Destaca-se ainda que a Emenda

permite nos primeiros três anos a compensação com redução nas despesas primárias de até 0,25% no poder executivo do valor que ultrapassar os limites.

Esta tabela demonstra os limites nos dois exercícios de vigência da EC 95/2016, destacando como o cálculo foi realizado, e os compara às despesas totais pagas no ano, excluídos os restos a pagar inscritos anteriormente a 31 de dezembro de 2015, conforme permite a Emenda em seu artigo 107, parágrafo 11º. Com relação aos impactos financeiros, observou-se que em 2017 houve um aumento das despesas já limitado à Emenda e em 2018 o valor dos pagamentos diminuiu e, além de não extrapolar os valores estabelecidos na Emenda ainda ficou bem abaixo deles.

Também foi realizado um teste de normalidade dos dados e verificou-se que existe normalidade de distribuição dos valores dos pagamentos totais no período analisado, já que o nível de significância foi de 64%. Logo foi realizado o teste T pareado para realizar uma comparação entre os valores das observações antes e após a Emenda. Porém, o teste não foi possível, já que a amostra é muito pequena. O gráfico 1 demonstra a variação dos valores totais pagos no período de 2008 a 2018.

Gráfico 1 – Pagamentos totais (exercício e restos a pagar) por ano em reais.



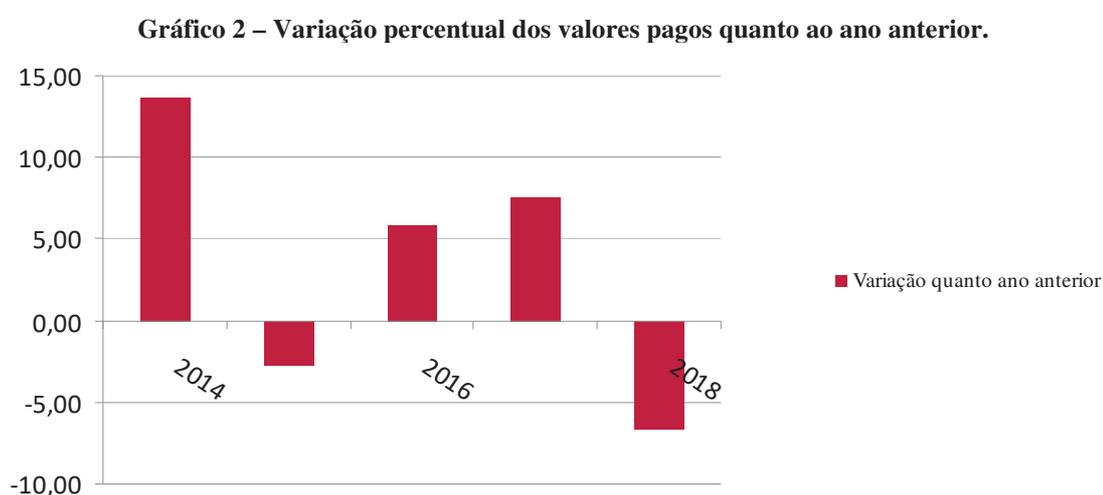
Fonte: elaborado pela autora através de dados extraídos do SIAFI 2019.

A amostra após a Emenda é extremamente pequena (somente 2017 e 2018) para comparação estatística, logo se optou em realizar os testes como forma de validação estatística de comparação para estudos futuros, os quais terão disponibilidade de amostras maiores. Os dados puros mostraram uma média de R\$1.853.781.869,06 dos valores pagos pela UFMG e um coeficiente de variação de 0,26, o que demonstra uma variação estável dos valores. Tendo em vista as correções monetárias, os valores das despesas tendem a aumentar

anualmente e, a partir dos estudos realizados, percebe-se que este aumento foi estável, apesar de no período de crise financeira ter tido uma queda dos valores.

Ao serem subdividas as amostras para realizar a comparação entre o período anterior à Emenda, 2014 a 2016, e o período após Emenda, 2017 a 2018, observou-se que houve uma redução significativa em 2018 de 6,65%, em relação ao exercício anterior, apesar de a Emenda possibilitar um aumento dos gastos em até 3%, conforme tabela 1. Mas, percebe-se que, apesar desta redução, o valor total das despesas pagas em 2018 foi maior do que os valores no período de 2014, 2015 e 2016.

O gráfico 2 demonstra a variação percentual dos valores totais pagos em cada ano comparados ao exercício anterior.



Fonte: elaborado pela autora através de dados extraídos do SIAFI 2019.

Nos exercícios de 2015 e 2018 houve redução das despesas totais pagas pela UFMG em relação ao exercício anterior, possivelmente por serem períodos em contexto de crise financeira no País. Comparados aos três anos anteriores os exercícios de 2017 e 2018 tiveram comportamentos diferentes, sendo que no primeiro houve aumento das despesas pagas em relação ao ano anterior enquanto em 2018 as mesmas tiveram uma diminuição significativa. A fim de identificar se esta diminuição afetou ou não despesas relacionadas à atividade fim da Universidade foram filtrados os valores por natureza de despesa que demonstrados na seção 4.3.

Para validar as informações anteriores, foi necessário verificar se todos os pagamentos analisados se enquadram nos limites estabelecidos pela Emenda. Desta forma, a tabela 3 demonstra os pagamentos totais da UFMG, incluídos os restos a pagar, separados por grupo de despesa. A Emenda 95/2016 estabelece limites para as despesas primárias, excluindo os

gastos com pagamento de juros e amortização da dívida. De acordo com a tabela 3, todos os pagamentos da universidade, no período estudado, se enquadram nos limites da Emenda, já que são despesas classificadas por grupos: “pessoal e encargos sociais”, “outras despesas correntes” e “investimentos”.

Tabela 3 : Pagamentos por grupo de despesa

Ano Lançamento	Grupo de despesa	Pagamentos totais (Exercício e RAP)
2018	INVESTIMENTOS	32.844.029,84
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	447.391.275,40
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.825.463.579,21
	TOTAL	2.305.698.884,45
2017	INVESTIMENTOS	42.011.028,37
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	530.845.035,77
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.897.210.710,93
	TOTAL	2.470.066.775,07
2016	INVESTIMENTOS	27.074.237,83
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	585.028.111,08
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.684.305.051,50
	TOTAL	2.296.407.400,41
2015	INVESTIMENTOS	47.336.693,10
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	545.581.498,17
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.577.367.154,57
	TOTAL	2.170.285.345,84
2014	INVESTIMENTOS	91.992.697,39
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	658.000.269,86
	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.481.082.672,30
	TOTAL	2.231.075.639,55

Fonte: Adaptado SIAFI, 2019

Mas, a Emenda Constitucional, estabelece somente os pagamentos totais no exercício, não considerando os valores aprovados na lei orçamentária que são as despesas previstas, nem tão poucos as despesas efetivamente empenhadas. De acordo com a lei 4320/64, as despesas de um exercício financeiro são as nele empenhadas, logo foram analisados os valores pagos em cada exercício, desconsiderando os restos a pagar comparados aos empenhados a fim de analisar a execução da despesa no período de 2014 a 2018.

4.2. Execução da despesa

A execução da despesa refere-se às fases de empenho, liquidação e pagamento. Demonstra-se, através da tabela 4, os valores empenhados e pagos no período de 2014 a 2018, sem considerar os restos a pagar, e o percentual pago das despesas do exercício, a fim de verificar a capacidade de pagamento das despesas do exercício comparado às de restos a pagar.

Tabela 4 : Execução da despesa

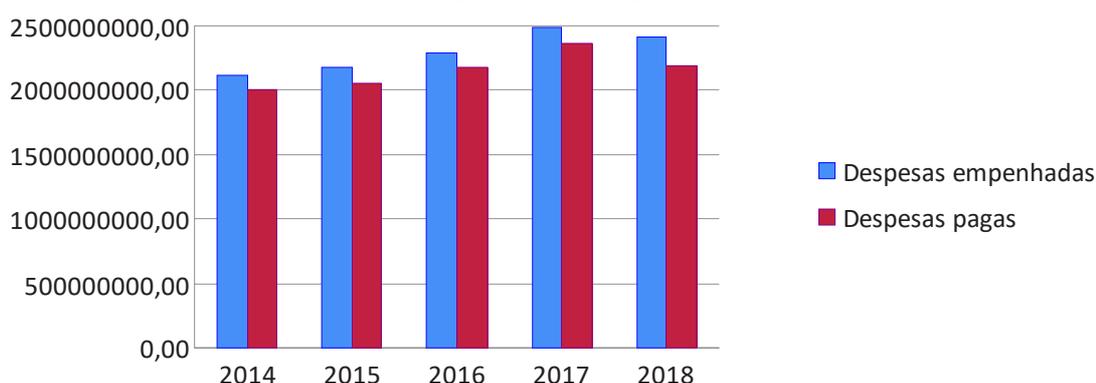
Ano	Despesas empenhadas R\$	Despesas pagas R\$	Pgto %	Pagamentos totais (exercício e RAP) R\$	Pagamentos RAP R\$	RAP pagos %
2014	2.117.194.505,68	2.002.568.644,77	94,59	2.231.075.639,55	228.506.994,78	10,24
2015	2.174.446.442,01	2.056.251.101,02	94,56	2.170.285.345,84	114.034.244,82	5,25
2016	2.286.278.590,73	2.183.512.762,17	95,51	2.296.407.400,41	112.894.638,24	4,92
2017	2.493.369.364,61	2.369.967.436,96	95,05	2.470.066.775,07	100.099.338,11	4,05
2018	2.415.944.515,56	2.192.288.818,25	90,74	2.305.698.884,45	113.410.066,20	4,92
Média			94,09			5,87

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do SIAFI, 2019

Conforme a tabela 4, das despesas empenhadas no período, em média 94% foram pagas no mesmo exercício. Já o percentual de pagamento de despesas de outros exercícios foi em média de 5,87% do valor dos pagamentos totais. A partir destes dados, percebe-se que no período pesquisado, a UFMG pagou no próprio exercício a maioria de suas despesas, sendo pago um valor muito baixo de despesas executadas em anos anteriores.

O pagamento de despesas do exercício deve estar limitado ao valor empenhado, respeitando as fases de execução da despesa: empenho, liquidação e pagamento. O gráfico 3 demonstra esta limitação em relação aos valores empenhados e pagos no exercício na UFMG no período de 2014 a 2018.

Gráfico 3 – Comparativo da despesa em reais.

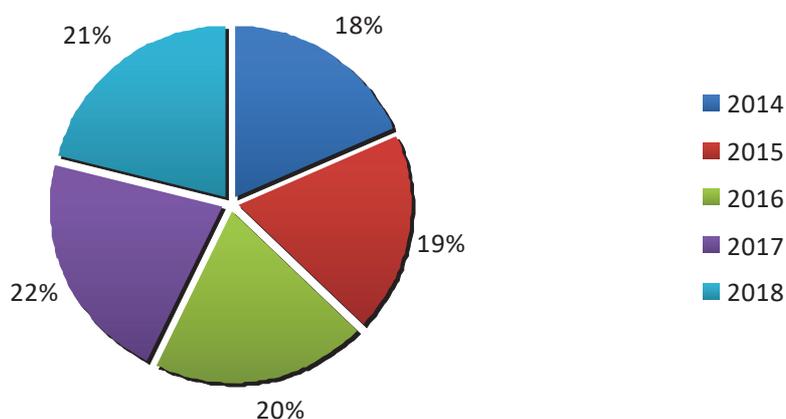


Fonte: elaborado pela autora através de dados extraídos do SIAFI 2019.

O comparativo entre despesas empenhadas e pagas permite perceber um aumento na execução da despesa até 2017, ocorrendo uma redução somente em 2018, tanto nas despesas empenhadas como nas pagas. Da mesma forma em que foram reduzidos os pagamentos totais do ano de 2018 nos comparativos anteriores.

Porém, percebe-se que em 2015, houve um aumento na execução da despesa em relação a 2014, o que demonstra que, apesar dos valores totais pagos terem reduzido neste ano, a capacidade em pagar despesas do exercício aumentou mesmo sendo um valor pequeno. Ou seja, a redução ocorreu no pagamento de despesas de exercícios anteriores. O gráfico 4 demonstra os percentuais de despesas empenhadas no período de 2014 a 2018.

Gráfico 4 – Despesas empenhadas – percentual.



Fonte: elaborado pela autora através de dados extraídos do SIAFI 2019.

Logo, o gráfico 4 demonstra um aumento gradual das despesas empenhadas a cada ano e uma redução em 2018 com relação ao ano anterior. E os valores pagos no exercício seguiram a mesma variação já que estão limitados ao valor empenhado. Já os pagamentos totais podem exceder o valor empenhado no exercício, pois estão incluídos os valores pagos de empenhos emitidos em anos anteriores, que são os restos a pagar.

Desta forma, os valores totais pagos tiveram redução em 2015, antes da Emenda, e em 2018, após a EC e para verificar se esta redução afetou despesas relacionadas à atividade fim da Universidade foi realizada uma análise da classificação da despesa por natureza.

4.3. Classificação das despesas por natureza

As despesas foram classificadas por natureza, mais especificamente por elementos para verificar os tipos dos gastos da UFMG e foram filtradas as despesas com auxílios estudantis, bolsas de estudo e auxílios à pesquisadores da Universidade, conforme tabela 5.

Tabela 5 : Pagamentos de auxílios estudantis, pesquisadores e bolsas de estudo

Ano Lançamento	Pagamentos totais (Exercício e RAP) R\$	Variação %
2014	44.751.978,37	19,57
2015	20.215.245,82	(54,83)
2016	14.689.550,90	(27,33)
2017	13.600.880,74	(7,41)
2018	12.689.938,08	(6,70)

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do SIAFI, 2019

Percebe-se a partir da tabela 5 que houve uma queda das despesas pagas pela UFMG com os auxílios e bolsas a partir de 2015. No exercício de 2015 comparado a 2014 houve a maior queda, sendo o valor dos pagamentos quase 55% menor. Nos exercício de 2017 e 2018, apesar da redução dos valores ter sido menor comparada ao exercício anterior, os valores pagos com os auxílios e bolsas continuou reduzindo.

Comparando com o período anterior à Emenda, nos exercício de 2017 e 2018 houve uma redução significativa no pagamento dos auxílios e bolsas selecionados, já que o somatório dos pagamentos em 2014 e 2015 passa de 64 milhões, enquanto que a soma dos valores pagos em 2017 e 2018 não chegam a 27 milhões, ou seja, quase 58% menor.

Esta diminuição pode se dar por diversos motivos, entre eles a falta de recurso advindo do governo devido à crise financeira, o que acaba obrigando a instituição a utilizar recursos próprios ou até mesmo reduzir as despesas. Para verificar a possibilidade de utilização dos recursos próprios, decidiu-se por analisar os pagamentos da UFMG no período de 2014 a 2018 classificados por fonte de recurso, conforme demonstrado na tabela 6.

Tabela 6 : Pagamentos de auxílios estudantis, pesquisadores e bolsas de estudo por fonte

Ano	Recursos do governo federal R\$	Recursos próprios R\$	Outros recursos R\$	Total R\$	Percentual recursos próprios %
2014	38.339.613,67	1.189.309,60	5.223.055,10	44.751.978,37	2,66
2015	16.526.016,52	1.291.222,41	2.398.006,89	20.215.245,82	6,39
2017	11.911.332,32	780.951,60	908.596,82	13.600.880,74	5,74
2018	10.320.517,82	1.170.255,22	1.199.165,04	12.689.938,08	9,22

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do SIAFI, 2019

A tabela 6 demonstra os pagamentos totais com os auxílios e bolsas para pesquisadores e estudantes divididos por fontes de recurso. Foram demonstrados os valores de “recursos do governo federal”, que são os repasses relacionados ao orçamento da União, os valores dos “recursos próprios” que são os recursos diretamente arrecadados pela Universidade através de prestações de serviços entre outros e os “outros recursos” que se referem a recursos transferidos de outros órgãos através de projetos junto à Universidade.

Observou-se que no período anterior à Emenda se utilizou menos recursos próprios que no período após a Emenda. Pode-se destacar o exercício de 2015 em que houve uma utilização de 6,39 destes recursos, provavelmente por ser um ano de crise financeira já que quando os recursos do governo não são suficientes uma alternativa é aumentar a utilização de recursos próprios. Foi o que aconteceu em 2018, que passou a utilizar 9,22% com recursos próprios do total pago com bolsas e auxílios.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho propôs demonstrar o impacto financeiro da Emenda Constitucional 95/2016 nas despesas da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Foi realizada análise qualitativa dos dados extraídos do Sistema de Administração Financeira a fim de descrever o comportamento da despesa em um período de 10 anos, comparar as despesas dos dois exercícios de vigência da Emenda (2017 e 2018) aos três exercícios anteriores, analisar a execução da despesa neste período e verificar o impacto com despesas relacionadas à atividade fim da instituição.

O comportamento da despesa da UFMG no período de 2008 a 2018 em relação ao IPCA indica que os valores totais pagos com despesas do exercício e restos a pagar tiveram aumentos percentuais no comparativo com o exercício anterior maiores que a variação do índice citado até o exercício de 2014. A partir de 2015, ano em que existia um contexto de crise financeira no Brasil, o comparativo com o exercício anterior foi inferior ao IPCA. A análise demonstrou que, caso a EC 95/2016 já estivesse em vigência desde 2008, já haveria necessidade de contingenciamento de despesas até 2014.

Destaca-se que no exercício de 2017, primeiro ano em que a Emenda entrou em vigor, o limite de despesas pagas era um percentual fixo de 7,2% somados aos valores pagos em 2016, sendo que o IPCA acumulado para o exercício foi de 8,84%. Como o IPCA só passa a ser referência de limitação a partir de 2018, em 2017 os valores pagos pesquisados extrapolaram o limite, caso fossem considerados todos os valores pagos. Porém a EC 95/2016

no artigo 107 parágrafo 11º exclui dos limites estabelecidos as despesas inscritas como restos a pagar até de 31 de dezembro de 2015, logo o percentual extrapolado foi de apenas 0,12% que está dentro do valor autorizado como compensação através de redução de despesas primárias para o poder executivo.

No segundo exercício, 2018, houve uma diminuição de 6,65% dos pagamentos totais em relação a 2017, apesar de a Emenda possibilitar um aumento de 3%. E comparando ao valor limitado para o exercício o valor pago foi 9,16% menor. Logo, outros motivos podem ter causado esta redução das despesas além da limitação dos gastos, já que o comportamento da despesa foi de diminuição até maior que em 2015, ano de crise econômica.

Ainda na tentativa de demonstrar o comportamento da despesa, optou-se por realizar comparações estatísticas dos valores que acabou se tornando uma limitação deste estudo, já que a amostra após a Emenda é extremamente pequena. Então, foram realizadas análises da média e do coeficiente de variação constatando variação estável dos valores no período de 2008 a 2018 e uma média alta dos valores pagos no exercício em relação aos empenhados no período de 2014 a 2018.

Na análise da amostra menor, 2014 a 2018, foram verificadas as despesas dos exercícios de 2017 e 2018, nos quais houve limitação de gastos pela Emenda, comparadas aos três exercícios anteriores. Observou-se uma redução significativa em 2018, conforme citada anteriormente, apesar de o valor total pago no exercício ainda ter sido superior aos valores pagos nos exercícios de 2014, 2015 e 2016. Ou seja, houve um impacto financeiro negativo significativo nas despesas de 2018, porém não se pode afirmar que o único motivo foi a Emenda do teto dos gastos.

Enfim, para determinar o comportamento da despesa no período de 2014 a 2018 foi realizada uma pesquisa por grupo de despesa para determinar quais estavam limitadas ao teto dos gastos. Observou-se que a UFMG neste período realizou despesas dos grupos de “investimentos”, “outras despesas correntes” e “pessoal e encargos sociais”. Como a Emenda trata-se de despesas primárias, que são os valores pagos excluídos os juros e amortização da dívida, e a UFMG não possui despesas destes últimos grupos, todas as despesas estão limitadas.

Já, na tentativa de identificar a capacidade da Universidade em cumprir com os pagamentos das despesas do exercício, foi realizada análise da execução da despesa no período de 2014 a 2018. Observou-se que em média 94% das despesas foram pagas no próprio exercício e que em 2015 o valor total pago teve redução devido à diminuição de pagamento de despesas de exercícios anteriores. Já em 2018, assim como os pagamentos

totais reduziram, também diminuíram as despesas empenhadas e pagas. Logo, a redução pode ter ocorrido no orçamento da Universidade, já que reduziu o valor empenhado no exercício.

Por meio da análise por natureza de despesa puderam-se filtrar as despesas com auxílio estudantil, bolsas de estudo e auxílio pesquisador e identificou-se que houve redução destas despesas que estão relacionadas à atividade fim da Universidade a partir de 2015. A diminuição foi constante destacando-se que no período em que a Emenda estava em vigor houve uma queda de quase 58% em relação ao período anterior à Emenda, 2014 e 2015.

A partir desta análise, verificaram-se quais as fontes de recurso que financiaram as despesas com estes auxílios e bolsas. Identificou-se que, as despesas diminuíram e a utilização dos recursos próprios aumentou no decorrer dos anos. Em 2018 foram utilizados, do total de recursos para pagamento destas despesas, 9,22% com fontes de recursos próprios e em 2014, em que as despesas eram maiores, só foram utilizados 2,66%. Ou seja, quando há diminuição de recursos do governo uma forma de garantir o cumprimento com os compromissos da instituição é a utilização de recursos diretamente arrecadados, o que ocorreu na UFMG no período analisado.

Desta forma, este trabalho identificou que houve impactos financeiros negativos no comportamento das despesas da Universidade Federal de Minas Gerais após a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016 reduzindo as despesas totais pagas e as despesas empenhadas em 2018, além de haver redução significativa nos gastos relacionados à atividade fim da UFMG.

Porém, não se pode afirmar que esta redução seja causada exclusivamente pela EC 95/2016, tendo em vista o contexto de crise econômica do País; a redução das despesas totais pagas em 2018 superior ao limite estabelecido pela Emenda; e a redução das despesas empenhadas em 2018 que pode ter sido ocasionada por cortes no orçamento da Universidade. A crise econômica iniciou em 2014 afetando os gastos a partir de 2015 e a Emenda só foi promulgada em 2016. Já a redução das despesas em um cenário que permitia um aumento de 3%, demonstra que outros motivos além da Emenda podem ter causado a redução dos gastos.

Como o objetivo deste trabalho não foi identificar as causas da redução dos gastos, mas sim demonstrar os impactos financeiros nas despesas, o mesmo foi alcançado. Demonstraram-se os resultados de análises em um período maior que permitiu verificar o comportamento da despesa. Além das análises no período de vigência da Emenda comparado aos três exercícios anteriores, demonstrando a execução da despesa e as separações por natureza, grupos de despesa de fonte de recurso.

Este trabalho teve algumas limitações em sua execução que foram: a amostra pequena dos dados, problemas na extração dos dados do sistema e a identificação de possível extrapolação do limite estabelecido pela Emenda no exercício de 2017. A primeira limitação impossibilitou a realização da análise estatística dos dados sendo sugerida que a mesma seja utilizada em pesquisas futuras com amostras maiores. Já as outras limitações atrasaram a conclusão dos trabalhos, porém foram solucionadas.

Os dados extraídos do sistema Tesouro Gerencial tiveram algumas divergências iniciais ao utilizar métricas diferentes e os valores dos relatórios gerados foram muito superiores ao orçamento anual da Universidade. Este problema foi corrigido ao serem trocadas as métricas e os novos valores foram conferidos com os dados no site da transparência do governo federal que só possuía informações a partir de 2014 e as informações não eram exportadas em planilhas de excel. Esta conferência permitiu garantir maior confiabilidade das informações.

Outra limitação foi que no exercício de 2017, identificou-se que o limite estabelecido pela Emenda foi extrapolado, porém este limite possui algumas exceções que podem ser excluídas para que seja realizado o cálculo. Desta forma, demonstrou-se que o valor, na verdade, não foi superior aos limites, apesar do objetivo deste trabalho não ser a identificação da adequação ou não das despesas aos limites estabelecidos pela Emenda e sim analisar o impacto financeiro da mesma nas despesas da Universidade e logo, este tema não foi explorado.

Para estudos futuros, sugere-se o estudo das despesas desta ou outra instituição em um período maior após Emenda para que se possam utilizar dados estatísticos na análise dos dados, proporcionando maior riqueza das informações. Este trabalho por sua inovação, já que não foram encontrados trabalhos que abordam impactos após a Emenda, possivelmente por ser muito recente, abre caminho para novas pesquisas relacionadas à análise dos impactos financeiros em instituições após a promulgação da EC 95/2016. Também se sugere que seja estudado o cumprimento ou não dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional em instituições públicas nos anos iniciais, já disponíveis, e nos posteriores. Por fim, recomenda-se que seja realizada uma pesquisa qualitativa para analisar as possíveis causas da redução das despesas da UFMG em 2018, principalmente as relacionadas à atividade fim.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelso Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?. **Revista Brasileira de Educação**, Goiânia, v. 22, n. 71, 2017.

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

ARAÚJO, Ana Rita. ICB desenvolve vacina para impedir que cães infectados transmitam leishmaniose e sejam sacrificados, **Boletim UFMG**, n. 1942, 3 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/online/arquivos/043779.shtml>>. Acesso em; 18 fev.2019.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. O novo regime fiscal: a retórica da intransigência, o contrangimento da oferta de bens públicos e o comprometimento do PNE 2014-2024. **Tópicos Educacionais**, Recife, v.22, n.1, jan/jun. 2016.

ASSESSORIA de Comunicação da Faculdade de Medicina. Pesquisa identifica método para precisar diagnóstico de diabetes insipidus: Doença é caracterizada pelo consumo excessivo de água e produção exagerada de urina. 13 set. 2018. Disponível em: <<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/pesquisa-indica-novo-metodo-para-precisar-diagnostico-de-diabetes-insipidus>>. Acesso em 18 fev.2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n. 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em 17 fev. 2019.

BRASIL, **Lei nº. 4320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 05 mar.2019.

BRASIL, **Lei nº. 8666, de 21 de junho de 1993**. Lei de licitações e contratos: regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm, acesso em 04 mar. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 13.005 de 15 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. STN (Secretaria do Tesouro Nacional). **Manual de contabilidade aplicada ao setor público - MCASP, 8ª edição**. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o_com+capa_2vs/4b3db821-e4f9-43f8-8064-04f5d778c9f6>. Acesso em: 05 mar.2019.

CAFEZEIRO, Isabel. Educação, informática e responsabilidade social: a contribuição da universidade pública. In: **SIMPÓSIO BRASILEIRO DE INFORMÁTICA NA EDUCAÇÃO**, 17, 2006, Departamento de Ciência da Computação - Instituto de Computação – Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói. rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.br-ie.org/pub/index.php/sbie/article/view/463>>. Acesso em: 05 mar.2019.

DCF, Departamento de Contabilidade e Finanças. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/proplan/contabilidade-e-financas/>>. Acesso em 08 mar. 2019.

DEUS, Sandra de Fátima Batista de. A extensão universitária e o futuro da universidade. **Espaço pedagógico**, v 25, n. 3, Passo Fundo, p.624-633, set./dez. 2018.

FILHO, Fernando de Holanda Barbosa. **A crise econômica de 2014/2017: estudos avançados**, vol.31, n.89, São Paulo, Jan.-Abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051>. Acesso em: 21 abr.2019.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2009. 314p.

GIMENEZ, Ana Maria Nunes; BONACELLI, Maria Beatriz Machado. Repensando o papel da Universidade no século XXI: demandas e desafios. **Revista tecnologia e sociedade**, v.9, n.18, 2013.

GOMES, Pedro Santana. **PEC 241: uma análise dos ponteciais impactos do novo regime fiscal sobre o direito à educação**. 2016. 84 f. Monografia (Graduação) Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRA DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indicadores do IBGE: Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor: IPCA e INPC. Rio de Janeiro: IBGE, jan. 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7236>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

JUNIOR, Newton Sérgio Vairão; ALVES, Francisco José dos Santos. A Emenda Constitucional 95 e esus efeitos. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online)**, Rio de Janeiro, v. 22, n.2, p. 54 - 75, maio/ago., 2017.

MACIEIRA, Luana. Pesquisa identifica o melhor exame para diagnóstico do glaucoma, que acomete 1 milhão de brasileiros, Boletim UFMG, n.1839, 7 out.2013. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/online/arquivos/030243.shtml>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

MEIRELLES, Henrique de Campos; OLIVEIRA, Dyogo Henrique. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00083/2016**, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, 15 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filenome=PEC+241/2016>. Acesso em: 26 fev. 2019.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n.1, p. 259-281, jan/abr. 2017.

MARTINS, Paulo de Sena. Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 227-238, jul./out. 2018.

MIRANDA, João Irineu de Resende. As Universidades Públicas Brasileiras na Constituição de 1988. **CONGRESSO DE DIREITO PÚBLICA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA**, 1, out. 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/330424204_AS_UNIVERSIDADES_PUBLICAS_BRASILEIRAS_NA_CONSTITUICAO_DE_1988>. Acesso em: 05 mar. 2019.

NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovani. A emenda constitucional n.95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada. **Revista Estudos Institucionais**, v. 3, n 2, 2017.

OLIVEIRA, Anathielle Silvério de Lima. **Impactos no orçamento de custeio da instituição MPF/RO: estudo de caso com abordagem analítica sobre a emenda constitucional nº 95/2016**. 2017. 74 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado profissional em Administração Pública – PROFIAP, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2017.

PEREIRA, Hugo Carcanholo Iasco. Uma perspectiva crítica do novo regime fiscal para a dinâmica de curto e longo prazo da economia brasileira. **Revista de economia do Centro-Oeste**, Goiânia, v.3, n.1, p. 51-69, 2017.

PIRES, Manoel; BORGES, Bráulio. **A despesa primária do Governo Central: estimativas e determinantes**. Coleções FGV IBRE, Economia, out. 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19517>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio et al. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2010. 452p
PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr.2019.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação, **Caderno de Saúde Pública**, v.32, n.12, 2016.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n.2, p. 22-40, jul/dez, 2017.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2004. 385p.
UFMG, Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <<https://ufmg.br/a-universidade>>. Acesso em 08.mar.2019.

STN, **Secretaria do Tesouro Nacional**. Disponível em:
<<http://www.stn.fazenda.gov.br/SIAFI>>. Acesso em 08 mar.2019.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7.ed.
São Paulo: Atlas, 2006 . 96p.