

NGO. 1: O contingenciamento orçamentário, déficit público e impactos sobre a educação superior brasileira e a ciência e tecnologia

Letícia Inácio¹
2 de agosto de 2024

Em março de 2024, o governo anunciou o contingenciamento de R\$2,9 bilhões no orçamento federal. No final de julho, o governo anunciou mais duas medidas de controle à gestão orçamentária: um contingenciamento e um bloqueio de R\$3,8 bilhões e R\$11,2 bilhões, respectivamente. Trata-se de um feito que busca conter as despesas e alcançar o resultado da meta de resultado primário – proposta que acompanha o cumprimento do Novo Arcabouço Fiscal (LC 200/2023).

Embora as Universidades Federais não estejam limitadas ao regramento fiscal em vigor, ainda sobram dúvidas sobre como o orçamento destinado à educação superior brasileira se dá na prática, sobretudo durante a execução orçamentária. Por isso, o Observatório do Conhecimento lança, a partir desta nota, um novo projeto: as Notas de Gestão e Acompanhamento Orçamentário, sob a sigla NGO, para elucidar alguns aspectos dos constantes contingenciamentos, junto às prerrogativas da Lei Complementar 200/2023, avaliando brevemente o orçamento das Universidades Federais e da ciência e tecnologia neste escopo. As notas funcionam como elementos adicionais aos relatórios gerais do orçamento do Observatório do Conhecimento – lançados em consonância com o cronograma do ciclo orçamentário, principalmente a PLOA e a aprovação da LOA².

A organização desta nota se dá como segue: em primeiro lugar, avaliaremos os anúncios do governo, seus elementos de análise e considerações para a decisão (por exemplo, projeções fiscais). Em seguida, observamos os detalhes da publicação do contingenciamento e bloqueio no Diário Oficial, explicando suas diferenças técnicas e averiguando na base de dados mantida pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, o SIOF. A partir disso, detalhamos os impactos sobre a educação superior e ciência e tecnologia – principais ministérios na análise do Observatório.

¹ Responsável pela elaboração técnica do material. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Economia do IE/UFRJ.

² Este é um trabalho constante do Observatório do Conhecimento, que tem lançado relatórios do orçamento da educação superior no recorte temporal que se inicia em 2014. Os materiais estão disponíveis em: [Balanço do Orçamento do Conhecimento – PLOA 2024 – Observatório do Conhecimento \(observatoriodoconhecimento.org.br\)](https://observatoriodoconhecimento.org.br) e [Balanço do Orçamento do Conhecimento – LOA 2024 – Observatório do Conhecimento \(observatoriodoconhecimento.org.br\)](https://observatoriodoconhecimento.org.br)

No caso desta primeira nota, contaremos com os anúncios feitos deste o início de 2024, acompanhando os anúncios trimestrais do governo.

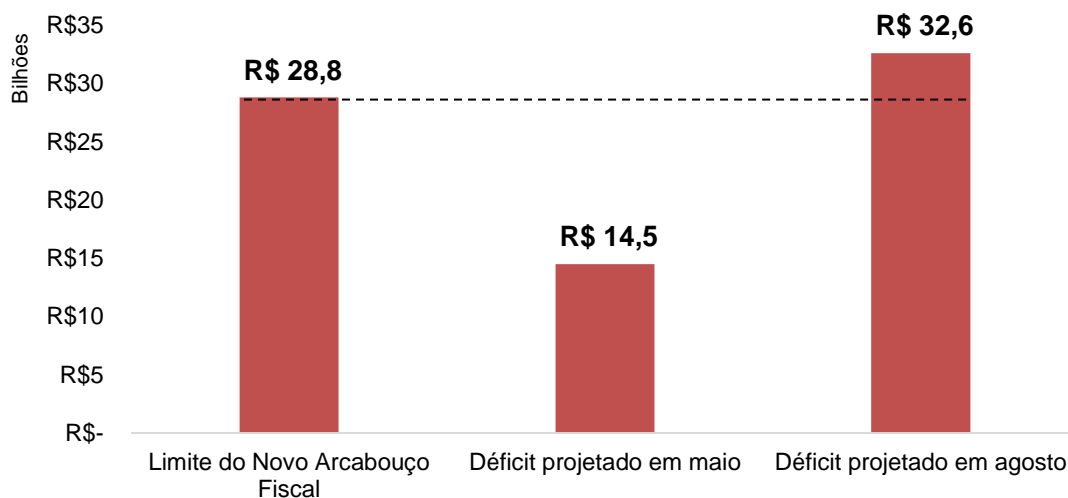
1. Anúncio do congelamento de gastos:

Os anúncios são feitos, em geral, a partir de uma projeção fiscal elaborada pelo Tesouro Nacional. O congelamento de gastos feito em agosto é acompanhado por uma projeção que menciona que o déficit deve subir para R\$32,6 bilhões (R\$3,8 bilhões a mais que o estabelecido no limite permitido pelo Novo Arcabouço Fiscal, por isso o governo contingenciou as receitas – uma explicação sobre a diferença entre contingenciamento e bloqueio está disponível abaixo). Logo, a medida do governo é contingenciar e bloquear recursos, a fim de que o cumprimento seja efetivado e o governo não incorra em déficit primário – já que este é um problema que fere o regramento fiscal em vigor.

O relatório que avalia as projeções fiscais deve ser divulgado na segunda-feira, 5 de agosto de 2024, e aponta para as estimativas de déficit de forma detalhada. Este é um exercício constante do governo, acompanhado ao longo de todo o ano. Um exemplo deste acompanhamento mostra que as estimativas mudam, o que define como a equipe econômica vai agir diante do estimado. Em maio, por exemplo, a previsão de déficit era de R\$14,5 bilhões: um resultado que mantém o governo na meta e, portanto, não é necessária nenhuma medida de restrição frente a isso. O problema está quando o déficit estimado está acima dos R\$28,8 bilhões.

Limite de gastos do governo

Projeções fiscais do Tesouro Nacional



Fonte: Dados do Relatório do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Primeiro trimestre – contingenciamento em abril:

O contingenciamento anunciado pelo governo ainda em abril foi acompanhado por uma projeção fiscal, feita pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, que estimou déficit de R\$9,3 bilhões. Anteriormente, a projeção anunciava um superávit de R\$9,1 bilhões, mas isso mudou após a estimativa de abril para as despesas e receitas, que acrescenta um aumento nas despesas de R\$1,6 bilhão, enquanto prevê uma redução nas receitas de R\$16,8 bilhões. Essas estimativas aparecem após o Tesouro ter projetado um cenário otimista para o governo no início do ano, com superávit em janeiro de 2024, devido ao efeito das novas medidas de arrecadação anunciadas.

Neste contexto, é importante ressaltar que o Novo Arcabouço Fiscal incorporou maior flexibilidade ao regramento fiscal em comparação ao antigo Teto dos Gastos, em especial nas questões referentes aos limites de crescimento da despesa. Agora, o governo pode variar o crescimento da despesa primária dentro do intervalo de 0,6% e 2,5% ao ano, limitado à receita primária (isto é, arrecadação), o que permite que a meta fiscal tenha o limite de R\$28,8 bilhões para déficit e superávit. Este intervalo depende do resultado da meta do resultado primeiro, o que a torna crucial no processo de decisão sobre contingenciamentos e bloqueios.

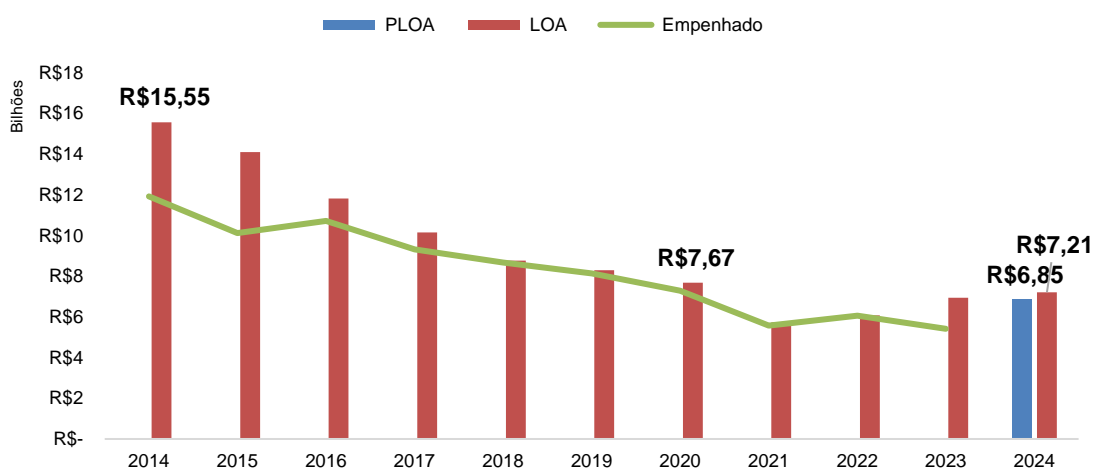
Sabe-se que a receita primária está relacionada à arrecadação tributária, que intrinsecamente depende da variação do PIB – isto é, quando a economia está aquecida, a arrecadação aumenta. O oposto também ocorre: em um cenário de desaceleração, a arrecadação diminui. Então, ao observar a projeção em termos de PIB, as porcentagens projetadas de superávit (R\$9,1 bilhões, feita anteriormente) e déficit (R\$9,3 bilhões, feita em março) permanecem próximas a 0% de variação, segundo projeções do Tesouro Nacional.

Ainda que o efeito pareça pequeno, o Ministério do Planejamento e Orçamento acendeu o alerta para os gastos federais, propondo o contingenciamento de R\$2,9 bilhões no orçamento federal ao final do primeiro trimestre de 2024. Este bloqueio não atingiu o Ministério da Educação no momento – órgão orçamentário que destina recursos às unidades orçamentárias, como as Universidades Federais. Ainda assim, o ministério detém um controle de fluxos destinado às despesas discricionárias, como um cronograma para efetuação dos gastos (ou, em termos orçamentários, empenho do recurso). O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, por outro lado, sofreu bloqueio de R\$118.795.196 das despesas discricionárias ainda em abril.

O bloqueio pode não ter atingido a pasta do Ministério da Educação à época – porque atingiu no segundo trimestre – mas é necessário manter à vista que as Universidades Federais permanecem em cenário de desfinanciamento, atrelado à recomposição ínfima em 2024. Um estudo prévio do Observatório do Conhecimento mostrou que o orçamento de 2024 das Instituições de Ensino Superior equivale a 46,36% dos recursos transferidos no início da série, em 2014, e parece permanecer distante das prioridades do MEC.

Universidades Federais

Despesas discricionárias | deflacionado pelo IPCA



Fonte: SIOF. Elaboração própria.

Anúncios de bloqueio e contingenciamentos são um alerta para as Instituições Federais de Ensino que, a depender da sua gestão orçamentária e da decisão do Ministério sobre a distribuição dos recursos, podem aprofundar substancialmente seu cenário de baixo financiamento. Dado que as Universidades já funcionam no limite, a atenção aos cortes ao longo do exercício orçamentário é, também, uma medida de acompanhamento da gestão e uma atividade necessária ao planejamento institucional.

Segundo trimestre – contingenciamento em agosto:

Em agosto, o governo anuncia outro congelamento de gastos. Desta vez, o contingenciamento é acompanhado de um bloqueio. Esses são dois termos comuns na gestão orçamentária que, por mais que pareçam equivalentes, têm diferenças importantes. Explicamos a seguir:

- a. **Contingenciamento:** a partir de uma frustração de receitas (uma arrecadação menor que a esperada) o governo pode reduzir seus gastos a

fim de controlar o equilíbrio entre receitas e despesas. Neste caso, o contingenciamento funciona para “segurar” as despesas até que as receitas cresçam de acordo com o esperado pelo governo. É comum que seja acompanhado de um cronograma de liberação de recursos ao longo do ano, para evitar que o governo incorra em déficit e acabe não cumprindo a meta fiscal – que é a atual prioridade, visto que se trata de uma exigência do novo arcabouço fiscal e da meta do déficit zero.³ A redução de gastos é, neste caso, linear. O problema então está na arrecadação frustrada.

- b. Bloqueio:** já o bloqueio atinge diretamente despesas discricionárias – aquelas não obrigatórias, então o governo pode postergar o pagamento ou até não pagar. O bloqueio de despesas significa que o governo prevê um crescimento de despesas obrigatórias maior que o esperado. Essas são despesas que o governo não pode deixar de cumprir, como salários, benefícios sociais, encargos de pessoal etc. Logo, sua estratégia é segurar as despesas não-obrigatórias (discricionárias). Isso ocorre pelo limite estabelecido no arcabouço fiscal, dado que as despesas devem acompanhar as receitas – segundo o regramento. O problema neste caso está no aumento das despesas obrigatórias, que ocorre de forma inesperada pelo governo.

No fim, são estratégias interrelacionadas, que mantêm como foco principal o cumprimento do Novo Arcabouço Fiscal e manutenção das contas públicas dentro do limite – ainda que isso comprometa o funcionamento de instituições cruciais ao país.

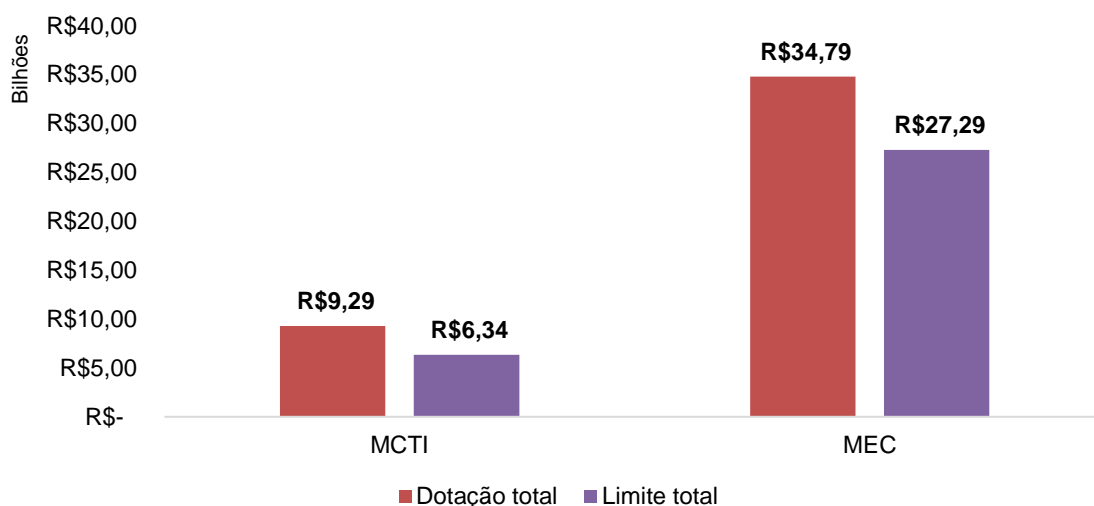
O anúncio do governo detalha a diferença do montante de recursos bloqueados e contingenciados: o bloqueio é de R\$11,2 bilhões e o contingenciamento é de R\$3,8 bilhões. Entre as pastas atingidas, destacamos o Ministério da Educação e o Ministério da Ciência e Tecnologia.

A partir dos dados do SIOP, é possível visualizar detalhadamente o bloqueio nos Ministérios. Na base, constata-se que existe uma métrica de limite total, que não necessariamente se relaciona com o contingenciamento feito neste mês, apenas representa um montante que compõe o limite, que deve ser liberado ao longo do exercício orçamentário. Um gráfico mostrando estes montantes está disponível abaixo.

³ Existe uma margem de tolerância para o déficit zero, estabelecido em 0,25% do PIB – algo em torno de R\$28 bilhões.

Já o contingenciamento de agosto é dado pelos seguintes montantes: R\$76,2 milhões para o Ministério da Ciência e Tecnologia e R\$1,2 bilhões para o Ministério da Educação, segundo informações do Diário Oficial da União.

Limite total dos Ministérios



Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Tabela de dotação e contenção dos gastos do MCTI e do MEC (em milhões):

Órgãos	Dotação				
	RP 2	RP 3	RP 7	RP 8	Total
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	6.252,10	2.944,50	24	-	9.220,60
Ministério da Educação	28.726,50	4.446,20	944,9	35	34.152,50
Órgãos	Contenção				
	RP 2	RP 3	RP 7	RP 8	Total
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	74,7	-	1,5	-	76,2
Ministério da Educação	737,9	500	39,6	7	1.284,60

Fonte: Quadro resumo do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Neste contexto, os Ministérios têm até dia 6 de agosto para definir como distribuirão seus recursos a partir do bloqueio anunciado, que será acompanhado pelo Observatório do Conhecimento e explicado em notas posteriores.

Ressaltamos que, em um cenário de baixo financiamento das instituições que produzem conhecimento para o Brasil, uma medida que altera o planejamento orçamentário e institucional inicial é refletida como uma mudança de rota na organização dos recursos – tanto dos Ministérios, quanto das instituições atingidas. Duas questões

recobram nosso entendimento: primeiro, a maior necessidade de financiamento e transferência de recursos para a educação e ciência e tecnologia – sobretudo para as Universidades Federais, que operam no limite; segundo, o planejamento orçamentário deve ser mantido em vias de estabelecer um plano de execução efetivo e prático. Medidas como bloqueios e contingenciamentos são, portanto, um entrave ao planejamento inicial.

| Notas e referências:

Esta nota utilizou materiais e dados do Tesouro Nacional e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, disponíveis em:

[Resultado do Tesouro Nacional \(RTN\) — Tesouro Nacional \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)

[Decreto define contenção de R\\$ 15 bi nas despesas discricionárias de 2024 — Ministério do Planejamento e Orçamento \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)

<https://www.siop.planejamento.gov.br/>