

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico
n.º 24 / 2016

**NOVO REGIME FISCAL CONSTANTE DA
PEC Nº 241/2016: ANÁLISE DOS IMPACTOS
NO CUMPRIMENTO DAS METAS DO
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
2014-2024**

Claudio Riyudi Tanno



Solicitação de Trabalho n° 1358/2016 CONOF

Solicitante: Deputado Pedro Uczai

ESTUDO TÉCNICO N° 24/2016

NOVO REGIME FISCAL CONSTANTE DA PEC N° 241/2016: ANÁLISE DOS IMPACTOS NO CUMPRIMENTO DAS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

1. Introdução

O presente Estudo Técnico foi motivado pela Solicitação de Trabalho n° 1358/2016, do Deputado Pedro Uczai, a respeito das consequências da PEC 241/2016 no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento da meta de 10% do PIB para a Educação.

2. Trabalhos relacionados ao assunto

Para atendimento desta solicitação, anexamos os Estudos Técnicos n°s 18/2016 e 22/2016 desta Consultoria de Orçamento acerca do assunto, cujas principais conclusões são as que seguem:

1. O Novo Regime Fiscal constante da PEC 241/2016, ao limitar a despesa primária total à despesa realizada em 2016 e corrigida pelo IPCA (art. 102), considerada a expansão das despesas obrigatórias, em especial as previdenciárias e assistenciais, compromete a execução das políticas educacionais previstas na Constituição, no Plano Nacional de Educação e no Plano Plurianual.
2. A educação impacta o crescimento econômico, por implicar aumento de produtividade da força de trabalho; permite elevados retornos privados e sociais, pois aumenta a renda do trabalhador, promove a inclusão social e forma melhores cidadãos para o exercício da democracia. A PEC 241/2016 pode gerar um paradoxo para as próximas décadas: recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos, ainda que se prejudique a execução das políticas educacionais. Trata-se, pois, de elemento de fundamental importância para que se viabilize o pleno desenvolvimento do País e o próprio sucesso do Novo Regime Fiscal.
3. O projeto de lei orçamentária para 2017 segue, em linhas gerais, os termos propostos pela PEC n° 241/2016, o que possibilita aplicar na programação da despesa as regras propostas, com vistas a avaliar os efeitos na área educacional. Nos termos da PEC 241/2016, a proposta orçamentária para 2017 estima aplicação mínima de R\$ 51,6 bilhões (18% da receita de impostos) na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Esse valor, corrigido pelo IPCA, determina o piso da educação, desvinculado das receitas de impostos, para os exercícios financeiros de 2018 a 2036. Diferentemente do limite de gastos, não há previsão para a revisão do método de correção do mínimo constitucional estabelecido.
4. A proposta prevê ainda aplicações excedentes de R\$ 11,0 bilhões em impostos, o que implica aplicações totais de R\$ 62,5 bilhões (21,8%). Consideradas todas as fontes de recursos, o PLOA 2017 prevê aplicações pela União de R\$ 83,8 bilhões em MDE.
5. Dos R\$ 51,6 bilhões assegurados pela PEC 241/2016, R\$ 50,5 bilhões podem ser cumpridos com despesas de natureza obrigatória, financeira ou impositiva. Nessa configuração, seriam necessários R\$ 1,1 bilhão de execução de despesas

discricionárias para que se atinja o piso constitucional. As demais despesas discricionárias, relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino ou alocados no Ministério da Educação, inclusive recursos sob sua supervisão, somam R\$ 25,5 bilhões.

6. Portanto, R\$ 25,5 bilhões de aplicações, preponderantemente em investimentos e custeio das instituições de ensino em todos os níveis, não estão asseguradas pela PEC 241/2016 e, assim, ficariam sujeitas à compressão para cumprimento do teto de gastos primários. Devido à dificuldade que se vislumbra em remanejar recursos entre órgãos, a composição de despesas prevista no PLOA 2017 sinaliza a margem de discricionariedade, tendente a redução, existente para o Poder Executivo elaborar suas propostas para os próximos 20 anos.
7. O projeto de lei orçamentária para 2017 mostra a intenção do Poder Executivo em manter o nível de gastos do Ministério da Educação previsto para 2016, ainda que se observe declínio das despesas discricionárias. Porém, o novo regime fiscal proposto pela PEC nº 241/2016 somente assegura, como mínimo constitucional, pouco além das aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino em despesas obrigatórias, financeiras e impositivas. Assim, a disposição em reduzir, preservar ou priorizar a área educacional dependerá de cada governo, que levará em consideração na elaboração de suas propostas orçamentárias a margem de discricionariedade existente, pressionada com o limite de gastos em um cenário fiscal restritivo e de expansão das despesas obrigatórias.

3. Considerações específicas ao Plano Nacional de Educação

O Plano Nacional de Educação, nos termos constitucionais, estabelece política de Estado para área educacional e estabelece 20 metas a serem obtidas no conjunto de ações de União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A PEC nº 241/2016 impacta as aplicações da União. Não há restrições às aplicações, segundo as normas constitucionais e legais vigentes, dos entes subnacionais. A proposta preserva as transferências da União aos demais entes, excluindo-os do teto de gastos, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Os valores das transferências não afetadas somam R\$ 65,8 bilhões conforme Tabela 6 do ET nº 22/2016 (pág. 7 deste estudo).

No entanto, apesar do esforço a ser demandado por todos os entes federados para o cumprimento de suas metas, o PNE atribui grande responsabilidade à União pelo financiamento da educação pública, em especial com a implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi e da implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ (estratégia relativa à meta 20), parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica. Caberá à União a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

Informativo Técnico Nº 02/2015-CONOF/CD - *Plano Nacional de Educação 2014-2024: Linha de Base e Projeções de Metas*, anexo a este estudo, fornece dados acerca da execução das metas do PNE.

Determinadas metas estão próximas ou a caminho de serem cumpridas até 2024, com o esforço de Estados, Distrito Federal e Municípios, ou não demandariam o aporte significativo de recursos da União, de modo que os efeitos da PEC 241/2016, em princípio, não interfeririam no atingimento:

Meta 2 - Ensino Fundamental: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Meta 4 - Educação Especial: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Meta 6 - Educação integral: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.

Meta 13 - Titulação de Professores da Educação Superior: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Meta 14 - Pós-graduação: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

Meta 19 - Gestão Democrática: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

As demais 14 metas do Plano Nacional de Educação demandam expansão de gastos por parte de todos os entes federados. A meta 12 é de responsabilidade precípua da União:

Meta 12 - Educação Superior: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

As 13 metas restantes vinculam-se à educação básica e, mesmo que contem com o esforço conjunto de Estados, Distrito Federal e Municípios, dependem do auxílio financeiro da União, em especial para implementação do Custo Aluno Qualidade, constante das estratégias definidas na meta 20 do PNE:

Meta 20 - Financiamento da Educação: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Estratégia 20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

Estratégia 20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

Estratégia 20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

Estratégia 20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

Estratégia 20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;

Vê-se inviabilizada a implementação do Custo Aluno Qualidade-inicial, previsto para 2016 (estratégia 20.6), assim como vislumbra-se impossibilidade de expansão de gastos em um cenário fiscal restritivo e de expansão das despesas obrigatórias, a fim de que se cumpra as seguintes 12 metas vinculadas à educação básica:

Meta 1 - Educação Infantil: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Meta 3 - Ensino Médio: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Meta 5 - Alfabetização Infantil: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

Meta 7 - IDEB e Aprendizado Adequado: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: anos iniciais do ensino fundamental: 5,2 (2015), 5,5 (2017), 5,7 (2019), 6 (2021); anos finais do ensino fundamental: 4,7 (2015), 5 (2017), 5,2 (2019), 5,5 (2021); ensino médio: 4,3 (2015), 4,7 (2017), 5 (2019), 5,2 (2021)

Meta 8 - Escolaridade Média: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Meta 9 - Alfabetização de Jovens e Adultos: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

Meta 10 - EJA Integrada à Educação Profissional: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

Meta 11 - Educação Profissional: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

Meta 15 - Formação de Profissionais da Educação: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 16 - Pós-graduação de Professores e Formação Continuada de Profissionais da Educação: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Meta 17 - Valorização de Professores: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Meta 18 - Planos de Carreira: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Entretanto, em que pese o teto global de gastos, dispositivo que trata das exclusões de despesas primárias no cômputo desse limite possibilita interpretação que permite aportes adicionais de recursos da União a Estados, Municípios e Distrito Federal.

A partir de 2017, a PEC 241/2016 estabelece limite individualizado para as despesas primárias do Poder Executivo, equivalente à despesa primária paga no exercício de 2016, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. O § 6º do art. 102 elenca as despesas primárias excluídas da base de cálculo e dos limites estabelecidos. Para a área educacional, não se submetem ao teto de gastos as transferências e complementações, de natureza constitucional ou legal, destinadas a Estados, Distrito Federal e Municípios, que somam R\$ 65,8 bilhões, previstos para 2017.

**TABELA: DESPESAS PRIMÁRIAS RELATIVAS À EDUCAÇÃO
EXCLUÍDAS DO TETO DE GASTOS**

Valores em R\$

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO FUNDEB	36.765.582.658
COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB	13.909.146.684
TRANSFERÊNCIA DA COTA-PARTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO (LEI Nº 9.424, DE 1996 - ART. 15)	12.531.891.883
SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL	2.578.491.254
TRANSFERÊNCIAS DAS PARTICIPAÇÕES PELA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL (LEI Nº 9.478, DE 1997) - PARCELA VINCULADA À EDUCAÇÃO	0

Fonte: ET nº 22/2016-CONOF/CD

As transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios, relativas ao FUNDEB (art. 159 da Constituição), à cota-parte do salário-educação (art. 212, § 6º) e decorrentes da exploração de petróleo e gás natural (art. 20, § 1º) não são despesas da União, mas dos entes subnacionais. A complementação da União ao FUNDEB (art. 60, caput, V e VII, do ADCT) e os serviços públicos de educação do Distrito Federal (art. 21, caput, XIV)¹, por força de disposição constitucional e legal, são despesas da União e classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

As despesas primárias excetuadas do teto de gastos públicos destinam-se aos entes subnacionais e possuem caráter obrigatório. No caso da complementação da União ao FUNDEB, a PEC (art. 102, § 6º) estabelece que não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos “as complementações de que trata o art. 60, caput, incisos V e VII, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

.....
V – a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

.....
VII – a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo:
(...) d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

O art. 60, VII, do ADCT estabelece que o valor mínimo a ser transferido será de 10% do total dos recursos que compõe o Fundo, o que corresponde a R\$ 13,9 bilhões previstos para 2017. Assim, a PEC 241/2016 permite a exclusão de despesas primárias que podem ser acrescidas sem restrições quanto ao teto de gastos, caso a União

¹ Lei nº 10.633/2002: “Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.”

complemente recursos do FUNDEB, além do mínimo estipulado, às unidades da federação cujo valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

As aplicações adicionais possibilitariam à União destinar recursos necessários para que se viabilize a implementação do Custo Aluno Qualidade, uma vez unificados os conceitos de valor mínimo por aluno estabelecidos para o FUNDEB e o CAQ, visto que os princípios que regem o Fundo buscam a melhoria da qualidade de ensino, inclusive com aplicação mínima destinada ao pagamento do magistério:

(Art. 60) § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

XII – proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

4. Conclusão

Os termos propostos pela PEC nº 241/2016 inviabiliza a execução das metas do Plano Nacional de Educação, devido as seguintes razões:

1. O equacionamento das demandas educacionais a serem atendidas, estipuladas no PNE define um paradigma de expansão de gastos, quantificado em 10% do produto interno bruto até 2024.
2. Apesar de a PEC atingir unicamente as aplicações da União, o PNE atribui, além das atribuições federais na área educacional, grande responsabilidade às ações do Governo Central pela implementação plena do Custo Aluno Qualidade, o que terá como consequência significativa alteração na responsabilização, entre os entes federados, pelo financiamento da educação pública.
3. Dos R\$ 51,6 bilhões de piso constitucional assegurados pela PEC 241/2016, R\$ 50,5 bilhões podem ser cumpridos com despesas de natureza obrigatória, financeira ou impositiva. Nessa configuração, seriam necessários R\$ 1,1 bilhão de execução de despesas discricionárias para que se atinja o mínimo requerido. As demais despesas discricionárias, relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino ou alocados no Ministério da Educação, inclusive recursos sob sua supervisão, somam R\$ 25,5 bilhões e estão sujeitas a compressão.
4. Devido à dificuldade que se vislumbra em remanejar recursos entre órgãos, a composição de despesas prevista na proposta orçamentária para 2017 sinaliza a margem de discricionariedade, tendente a redução, existente para o Poder Executivo elaborar suas propostas para os próximos 20 anos. Assim, a disposição em reduzir, preservar ou priorizar a área educacional dependerá de cada governo, que levará em consideração na elaboração de suas propostas orçamentárias a margem de discricionariedade existente, pressionada com o limite de gastos em um cenário fiscal restritivo e de expansão das despesas obrigatórias.
5. Prejudica-se, assim, a premissa de expansão de gastos da União, prevista no Plano Nacional de Educação, em especial quanto à implementação do Custo Aluno Qualidade, parâmetro para o financiamento da educação básica, o que afeta o cumprimento de 14 metas. As demais metas estão próximas ou a caminho de serem cumpridas até 2024, com o esforço de Estados, Distrito Federal e Municípios, ou não demandariam o aporte significativo de recursos da União, de modo que os efeitos da PEC 241/2016, em princípio, não interfeririam no atingimento.



Entretanto, em que pese o teto global de gastos, dispositivo que trata das exclusões de despesas primárias no cômputo desse limite possibilita interpretação que permite aportes adicionais de recursos da União a Estados, Municípios e Distrito Federal. A PEC 241/2016 permite a exclusão de despesas primárias que podem ser acrescidas sem restrições quanto ao teto de gastos, caso a União complemente recursos do FUNDEB, além do mínimo estipulado, às unidades da federação cujo valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. As aplicações adicionais possibilitariam à União destinar recursos necessários para que se viabilize a implementação do Custo Aluno Qualidade, uma vez unificados os conceitos de valor mínimo por aluno estabelecidos para o FUNDEB e o CAQ. Essa possibilidade dependerá da disposição de cada governo nesse sentido, pendente de regulamentação e de alterações legais.

Brasília, 25 de outubro de 2016.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

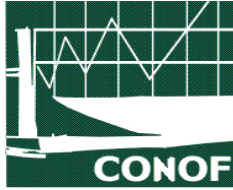


ANEXOS

**ET 22/2016 - Orçamento da Educação:
Riscos de compressão das despesas não asseguradas pela PEC Nº 241/2016**

**ET 18/2016 - Novo Regime Fiscal constante da PEC Nº 241/2016:
Análise dos impactos nas políticas educacionais**

**Informativo Técnico Nº 02/2015 - Plano Nacional de Educação 2014-2024:
Linha de Base e Projeções de Metas**



Estudo Técnico
n.º 18/2016

**NOVO REGIME FISCAL CONSTANTE DA
PEC Nº 241/2016: ANÁLISE DOS IMPACTOS
NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

Claudio Riyudi Tanno



ESTUDO TÉCNICO Nº 18/2016
NOVO REGIME FISCAL CONSTANTE DA PEC Nº 241/2016: ANÁLISE DOS
IMPACTOS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

1. Introdução

O presente Estudo Técnico tem como finalidade avaliar o impacto nas políticas educacionais, previstas na Constituição, no Plano Nacional de Educação e no Plano Plurianual, com a implantação do “Novo Regime Fiscal” constante da PEC nº 241/2016, ora em tramitação no Congresso Nacional.

São duas as disposições que impactam diretamente os gastos em educação: a limitação da despesa primária total (art. 102) e a alteração no cálculo dos recursos mínimos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 104).

2. Novo Regime Fiscal e limite para despesa primária total

A Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 241/2016 altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros, de modo a fixar limite individualizado para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União (art. 101, *caput*).

Cada limite equivalerá, em cada exercício, a partir de 2017, à despesa primária realizada¹ no exercício de 2016, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior (art. 102, §3º).

A regra admite exclusões (art. 102, § 6º). Dentre as principais, estão as transferências constitucionais e outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receitas vinculadas. Para aplicações destinadas à educação, estão excluídas dos limites:

- Participação de Estados, Distrito Federal e Municípios, no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração (art. 20, § 1º, da Constituição, c/c com a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013);
- Parcela dos tributos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios que compõe o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (art. 159 da Constituição c/c art. 60, II, do ADCT);
- Cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação (art. 212, § 6º, da Constituição); e
- Complementação da União ao FUNDEB² (art. 60, *caput*, V, do ADCT).

¹ Somatório das despesas que afetam o resultado primário no exercício, incluídos os restos a pagar referentes às despesas primárias (art. 102, §8º).

² A União complementarará os recursos do FUNDEB, com valor mínimo de 10% do total dos recursos vinculados que compõe o Fundo, sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (art. 60, V e VI-d, do ADCT). Assim, a exclusão em questão possibilitaria margem de alocação discricionária de recursos em educação, que não se submeteriam ao teto de despesas, desde que a União procedesse à complementação além do mínimo exigido.

Estudo Técnico nº 12/2016-CONOF/CD³ contempla a análise do mecanismo fiscal constante da PEC 241/2016 e o reflexo potencial das disposições na evolução de determinados agregados de despesas, em especial com pessoal e encargos sociais, saúde e educação. Segundo o Estudo, em 2015, a despesa primária total limitada segundo os critérios propostos seria da ordem de R\$ 1.115,3 bilhões, composta por quatro grandes agregados de despesa, conforme tabela a seguir.

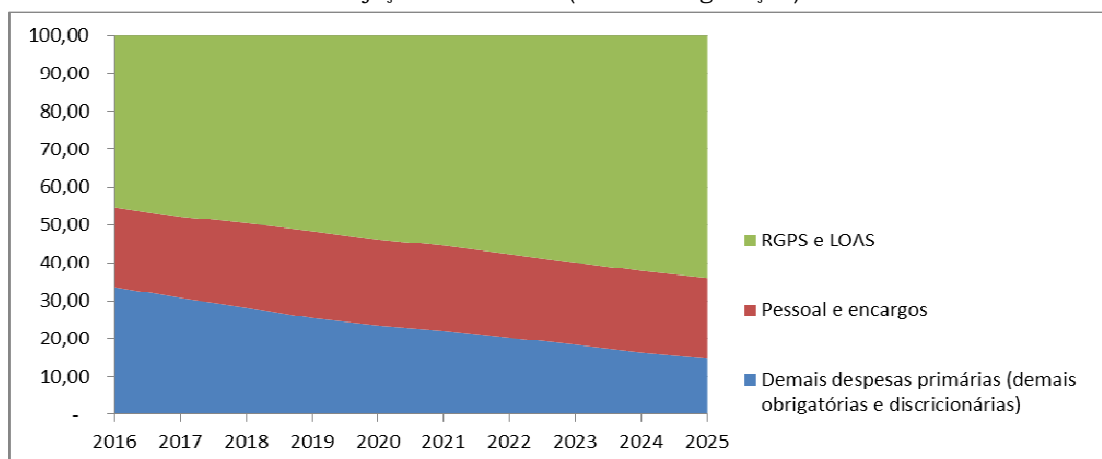
**Composição da Despesa Primária Total
Limitada pela PEC 241/2016 (Valores de 2015)**

AGREGADO DE DESPESA	Valor (R\$ bilhão)	
Pessoal e Encargos	238,5	21,4%
Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	436,1	39,1%
Demais despesas obrigatórias	187,4	16,8%
Despesas discricionárias	253,3	22,7%
TOTAL	1.115,3	100,0%

Fonte: Estudo Técnico nº 12/2016-CONOF/CD

No período 1997-2015, todos os agregados de despesa crescem em termos reais, em especial o RGPS e as despesas obrigatórias. Aplicada a regra da PEC 241/2016, a partir de 2017, o Estudo em referência projeta a evolução das despesas, mantida a atual legislação. Como os benefícios previdenciários e assistenciais crescem mais que proporcionalmente do que o valor do limite do Executivo (tendência de aumento superior ao da inflação), as despesas do RGPS e decorrentes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) tendem a provocar redução acentuada das demais despesas primárias, as discricionárias e outras obrigatórias, dentre as quais aquelas destinadas à educação, em especial à manutenção e desenvolvimento do ensino. Como consequência, os benefícios previdenciários e assistenciais tenderão a comprimir as demais despesas, com maior pressão sobre as discricionárias, conforme gráfico a seguir, que simula a aplicação da PEC 241, de modo a manter a despesa primária total em valores reais, alterando-se a composição das despesas.

Gráfico 1: Composição da Despesa Primária Total (%)
Projeção 2016-2025 (mantida legislação)



Fonte: Estudo Técnico nº 12/2016-CONOF/CD

Assim, do ponto de vista fiscal, o controle da despesa primária é medida necessária, que deverá vir acompanhada de outras iniciativas, especialmente o controle das demais despesas obrigatórias (reformas administrativa, tributária e previdenciária). Todavia, ainda

³ Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf

que sejam implementadas correções necessárias para a contenção das despesas obrigatórias, os efeitos advindos somente serão observados no médio e longo prazos, o que nos faz inferir grande dificuldade em se manter os níveis de gastos em educação nos próximos exercícios, estabelecido um limite para despesa primária total. As despesas obrigatórias, em especial as previdenciárias, deverão comprimir demasiadamente um conjunto de despesas relevantes ao funcionamento do Estado, atingindo necessariamente as despesas discricionárias, dentre elas as destinadas ao custeio das unidades administrativas e programas e ações finalísticas destinados à entrega direta de bens e serviços à sociedade, em especial os investimentos públicos.

Assim, ao longo das próximas décadas, mostra-se de difícil implementação a tese defendida pelo Governo de que as despesas em educação não serão reduzidas, mas poderão ser acrescidas, por definição do Congresso Nacional, desde que haja remanejamento de recursos de outras áreas.

Ocorre que o atual paradigma das políticas educacionais pressupõe a expansão contínua dos gastos em educação. Tal realidade decorre de política de Estado estabelecida pela Constituição que assegura a educação como direito social, dever do Estado, a ser ofertado pelo Poder Público de forma obrigatória e gratuita, com vistas à universalização do ensino com qualidade.

Como consequência dos investimentos realizados na área educacional, são inegáveis os avanços observados nas últimas décadas com vistas à erradicação do analfabetismo, da universalização do ensino fundamental, do acesso à educação infantil, ao ensino médio, profissional e superior. Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep indicam que, em 2013, 98,4% da população de 6 a 14 anos e 84,3% da população de 15 a 17 anos frequentavam a escola. Consequência da forte expansão de gastos em educação observados na última década: os investimentos públicos totais em educação passaram de 4,5% do PIB em 2005 para 6,2% do PIB em 2013.

Apesar dos avanços, dada sua importância estratégica e considerado o atraso histórico em sua oferta pelo Estado, a área educacional carece ainda de elevados incrementos de recursos com vistas ao acesso e garantia do padrão de qualidade em todos os níveis de ensino. Alguns dados que demonstram a carência: em 2013, somente 4,2 % das escolas de educação básica no País possuíam infra-estrutura adequada e a oferta de educação infantil em creches atingia apenas 23,2% das crianças (Inep); em 2014, o rendimento médio dos professores de educação básica correspondeu a 54,5% do rendimento médio dos demais profissionais com mesma escolaridade (IBGE, Pnad); em 2012, o gasto anual por estudante primário no Brasil foi de US\$ 3.095,00 contra US\$ 8.247,00 de média para os países integrantes da OCDE (*Education at a Glance 2015*).

Nesse contexto de necessidade de maiores investimentos em educação e, nos termos do art. 214 da Constituição, a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que definiu meta de ampliação dos investimentos públicos em educação em 7% do PIB até o quinto ano de sua vigência e em 10% do PIB até o final do decênio em referência. Os limites estabelecidos são balizadores macroeconômicos para o cumprimento das demais 19 metas prescritas no Plano, voltadas à universalização da educação básica, ao acesso à educação profissional e ao ensino superior, ao aprendizado adequado, ao aumento da escolaridade e da qualificação profissional da população, à erradicação do analfabetismo, à formação e valorização dos profissionais da educação e à gestão democrática.

Nos termos constitucionais, a educação é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Apesar de fixar metas nacionais, a serem obtidas no conjunto dos entes federados, o PNE atribuiu à União, por força da Constituição, grande parcela de responsabilização em sua função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Como mecanismo de financiamento foi criado o Custo Aluno-Qualidade, parâmetro para todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em

qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar, que será complementado com recursos financeiros da União a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQ.

Dessa forma, o PNE atribui grande responsabilidade à União pela implementação plena do CAQ, o que terá como consequência significativa alteração na distribuição de competências entre os entes federados pelo financiamento da educação pública.

O ordenamento jurídico vigente aponta a educação como prioridade na atuação governamental. O Plano Nacional de Educação 2014-2024 estabeleceu arrojada política de Estado para todos os entes federados em matéria educacional. De modo inovador, a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016 e o Plano Plurianual 2016-2019 definiram as metas inscritas no PNE como prioridades da administração pública federal, vindo este a definir metas intermediárias, alinhadas com o Plano Educacional, a serem obtidas no quadriênio em referência.

Assim, o Novo Regime Fiscal proposto compromete não só as políticas educacionais previstas na Constituição, no Plano Nacional de Educação e no Plano Plurianual, mas também as inegáveis conquistas verificadas nas últimas décadas.

3. Novo Regime Fiscal e aplicações mínimas na manutenção e desenvolvimento do ensino

O art. 212, *caput*, da Constituição determina que, anualmente, a União aplique em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo, 18% da receita líquida de impostos (receita de impostos deduzida de transferências constitucionais a Estados e Municípios).

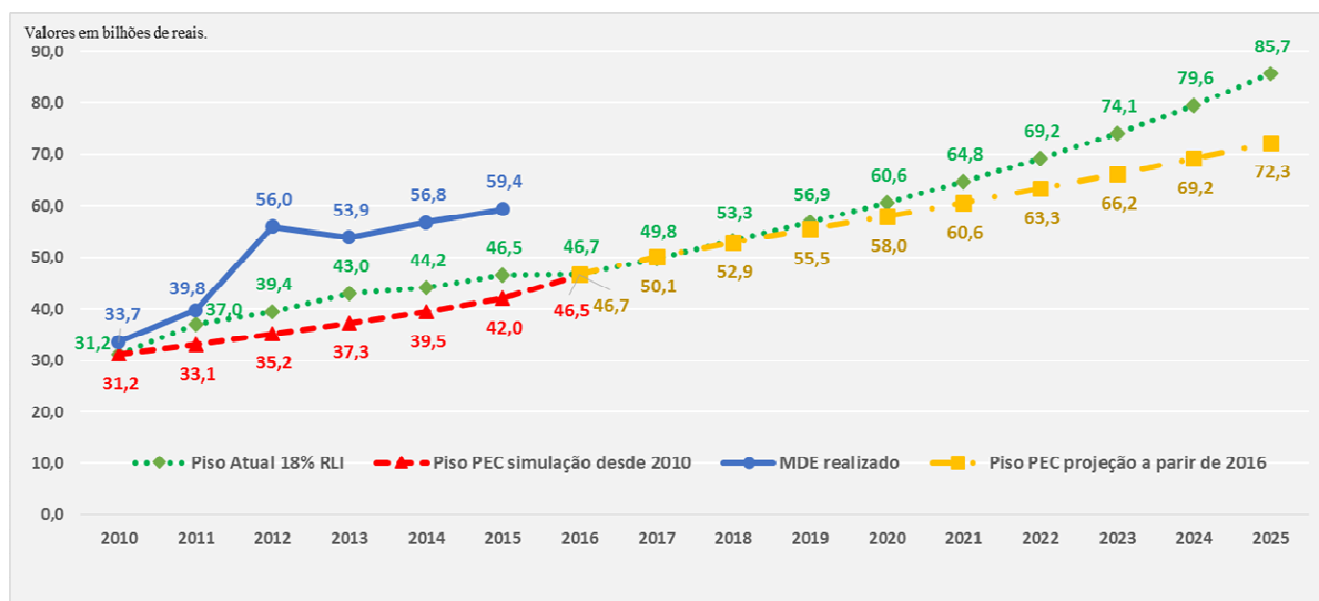
A PEC 241/2016 propõe alteração nas aplicações mínimas da União na manutenção e desenvolvimento do ensino. Redação proposta para o art. 104 do ADCT, estabelece que, a partir do exercício financeiro de 2017, as aplicações mínimas de recursos a que se refere o *caput* do art. 212, da Constituição, corresponderão, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior corrigidas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior. Pretende-se que, nos próximos 20 anos preservem-se, com a correção pelo IPCA, os valores mínimos de aplicação relativos a 2016.

Os Estudos Técnicos n^{os} 11/2016 e 12/2016-CONOF/CD⁴ simularam as aplicações mínimas propostas pela PEC 241/2016, caso a regra tivesse sido aplicada a partir de 2011 até 2016, em comparação com os mínimos constitucionais vigentes e as aplicações efetivas na manutenção e desenvolvimento do ensino. Da mesma forma, projeta-se a aplicação proposta a partir de 2016 até 2025. Os valores obtidos foram representados em gráfico, a seguir.

⁴ Disponíveis em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016>.

Gráfico 2: MDE - Valores aplicados, piso atual e proposto pela PEC 241/2016 (valores correntes)

Extraído do Estudo Técnico nº 12/2016-CONOF/CD



Fonte: Tesouro Nacional - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2010 a 2015.
Elaboração: CONOF CD.
Obs.: Até junho de 2016 foram aplicados R\$ 29,0 bilhões no MDE.

Observa-se que o critério de correção da PEC 241/2016 aplicado desde 2010 implicaria piso menor para a educação. O gráfico mostra também que as aplicações efetivas na manutenção e desenvolvimento do ensino, no período em análise, superaram consideravelmente as aplicações mínimas. Conforme mencionado neste Estudo, tal realidade decorre de política de Estado estabelecida pela Constituição que assegura a educação como direito social.

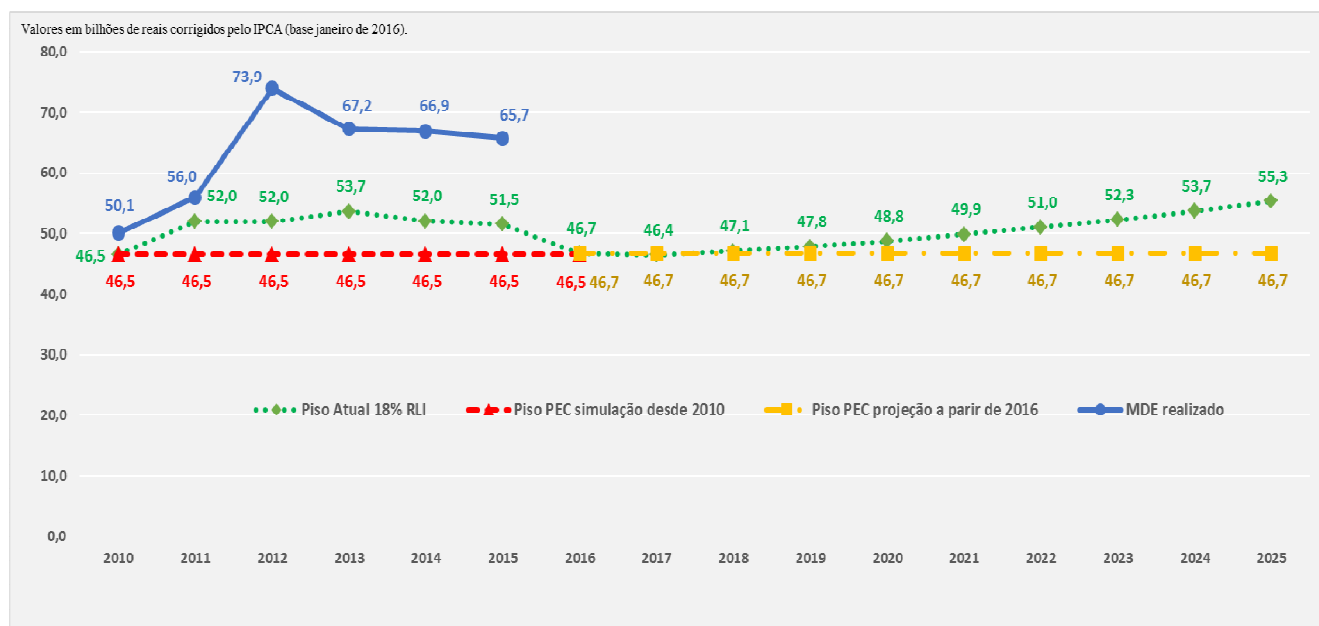
Assim, no período de 2010 a 2015, não há como inferir perda de recursos aplicados em educação, caso houvesse meramente a aplicação da regra proposta no art. 104 pela PEC 241/2016, uma vez que em todos os exercícios houve aplicação superior aos mínimos considerados. Situação distinta poderia correr se fosse aplicada a limitação da despesa primária total de que trata o art. 102.

No entanto, valores correntes ficam distorcidos ao longo do tempo, considerado o período em análise, que envolve 15 exercícios financeiros, cujos efeitos inflacionários são consideráveis (valor acumulado estimado em 130,5%).

O gráfico seguinte, apresentado no Estudo Técnico nº 12/2016-CONOF/CD, corrige, pelo IPCA, a evolução dos pisos e da aplicação efetiva em valores constantes (2016). Visualiza-se a finalidade proposta para o Novo Regime Fiscal: preservar o valor mínimo de aplicação em valores reais ao longo dos anos. O gráfico indica ainda que o mínimo de aplicação em 2016, após fase inicial de acréscimo decorrente de maior arrecadação de impostos, retoma a níveis de 2010, em vista do período de recessão observado nos últimos anos. As aplicações efetivas na manutenção e desenvolvimento do ensino, a partir de 2012, tem sofrido declínio em termos reais, passando de R\$ 73,9 bilhões para R\$ 65,7 bilhões em 2015.

Gráfico 3: MDE - Valores aplicados, piso atual e proposto pela PEC corrigidos pelo IPCA (base janeiro de 2016)

Extraído do Estudo Técnico nº 12/2016-CONOF/CD



Fonte: Tesouro Nacional - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2010 a 2015.
Elaboração: CONOF/CD
Obs.: Até junho de 2016 foram aplicados R\$ 29,0 bilhões no MDE.

Como visto, as diferenças tornam-se maiores na medida em que o tempo passa. No entanto, as projeções consideram crescimento econômico contínuo a partir de 2018. Diante das incertezas decorrentes de estimativas de longo prazo, a nova proposta resguarda os mínimos constitucionais em períodos recessivos (política anticíclica). A aplicação do método de correção da PEC desde 2010, em relação à regra atual, mostra que o novo método revela-se vantajoso em períodos de baixo crescimento e perda de receita.

Se houver crescimento a partir de 2018, como mostrado na simulação, aumenta a diferença entre o piso atual e aquele proposto. Portanto, de acordo com as premissas adotadas, a aplicação do art. 104 do ADCT, constante da PEC 241/2016, tenderia a reduzir o piso da União destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Entretanto, trata-se de comparação apenas de valores referenciais de aplicações mínimas, distinta da realidade educacional existente. As aplicações efetivas em MDE demonstram que o patamar de 18% da receita líquida de impostos tem se mostrado insuficiente para o atendimento das demandas existentes. Aproximar tais aplicações dos mínimos, seja pela regra atual, seja pela regra proposta, significaria retrocesso para a educação.

Dessa forma, deve-se distinguir o que representa o piso constitucional das aplicações efetivas em face das competências educacionais elencadas na Constituição para a União. Pela regra atual, de vinculação com a arrecadação de impostos, já haveria margem para o Poder Executivo reduzir consideravelmente as aplicações em MDE.

A discussão acerca dos mínimos de aplicação não é substancial enquanto estiverem distantes dos valores efetivamente aplicados. As projeções indicam que o impacto na alteração das aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino, de 18% da receita líquida de impostos para correção pelo IPCA a partir de 2016 (art. 104 da PEC), não representa significativa redução nos valores mínimos referenciais. Conforme mencionado, o grande limitador será, com o crescimento vegetativo das despesas obrigatórias, a aplicação do limite total da despesa primária (art. 102 da PEC).

As diferenças, no entanto, podem se ampliar com a retomada do crescimento econômico de forma contínua ao longo dos próximos 20 anos, situação na qual o montante de 18% da receita líquida de impostos poderia superar níveis históricos de despesa efetiva em MDE. Nesse cenário, de aumento consistente da arrecadação, considerada a aplicação mínima proposta pela PEC, não se justificaria redução nos valores despendidos em detrimento dos retornos sociais e econômicos advindos de maiores investimentos em educação. O atual mínimo constitucional asseguraria o incremento de recursos efetivamente aplicados.

4. Novo Regime Fiscal e investimentos em educação

A educação impacta o crescimento econômico. Nos últimos anos, evidenciou-se a necessidade de melhorar a qualificação da força de trabalho do País, sob pena de estagnação de sua capacidade produtiva. Nesse aspecto, os efeitos da PEC 241/2016 cria um paradoxo: recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos, ainda que se prejudique a formação e qualificação da atual população estudantil, que corresponderá à população economicamente ativa das próximas décadas.

A educação permite ainda elevados retornos privados e sociais. Aumenta a renda do trabalhador, promove a inclusão social e forma melhores cidadãos para o exercício da democracia. Diante dos acontecimentos políticos dos últimos anos, das enormes carências existentes, maiores investimentos em educação mostram-se necessárias para o pleno desenvolvimento do País. Trata-se, pois, de elemento de fundamental importância para que se viabilize a retomada do crescimento econômico e do próprio sucesso do Novo Regime Fiscal.

Outra realidade a ser enfrentada refere-se ao envelhecimento populacional e a conseqüente redução da população em idade escolar. Deve-se qualificar a atual geração de crianças e jovens para que se aumente a produtividade da mão-de-obra em uma sociedade com outro perfil etário, a exemplo dos países mais desenvolvidos, a fim de readequar os fatores de produção necessários para a plena atividade econômica.

Na área educacional, o atual cenário de ajuste fiscal e a conseqüente contenção orçamentária demandam o aprimoramento da gestão pública e dos programas em execução, assim como sinalizado pelo Governo federal para o Fies, Pronatec, Ciência sem Fronteiras e outros, com vistas a uma maior eficiência do gasto. Todavia, dada sua importância estratégica e considerado o atraso histórico em sua oferta pelo Estado, a área educacional necessita de maiores investimentos, sob o risco de estagnação, ou deterioração, dos avanços verificados nas últimas décadas. Em momentos de carência de recursos evidenciam-se as prioridades definidas pelas políticas públicas.

A Constituição, o Plano Nacional de Educação, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias apontam para a atuação prioritária do Estado nas políticas educacionais. Tal ordenamento foi alavancado pelo recente PNE 2014-2024, que passou a fornecer novas perspectivas para um salto qualitativo na oferta de educação de qualidade, em processo iniciado com o advento da Carta Magna. O PNE não prevê diretamente fontes adicionais de financiamento, mas estabeleceu, nos termos constitucionais, política de Estado a ser observado por todos os entes federados, de modo a alocar prioritariamente recursos para o cumprimento de suas metas, em conformidade com seus respectivos planos educacionais e demais instrumentos de planejamento.

Além da educação, caso o Congresso Nacional entenda necessário proteger os direitos sociais elencados na Constituição, os termos da PEC 241/2016 deverão ser revistos na totalidade. Correções pontuais podem ser implementadas a fim de resguardar determinados setores e, assim, possibilitar o gasto além das limitações estabelecidas pelo limite da despesa primária total.

Conforme descrito neste Estudo, a alteração proposta no cálculo do mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 104) não traz efeitos práticos relevantes, para União, em relação ao mínimo atualmente existente. Trata-se de implantação, na área educacional, de premissa macroeconômica constante da proposta, ou seja, política anticíclica de aplicação de recursos, desvinculada da arrecadação de impostos e do crescimento econômico.



Nessa sistemática de gastos, haveria proteção efetiva das aplicações, caso os mínimos a serem aplicados fizessem referência a valores realizados, corrigidos pelo IPCA, e não ao mínimo estabelecido constitucionalmente. Em 2015, tais valores somaram, respectivamente, R\$ 59,4 bilhões e R\$ 46,5 bilhões. A alteração preservaria para os próximos vinte anos os níveis de aplicação efetivamente realizados pela União, independentemente das oscilações econômicas, mas não asseguram a expansão necessária para a implementação das políticas educacionais.

Alteração significativa ocorreria se as aplicações em educação fossem excluídas do teto de despesas, o que daria margem para o seu incremento real. O § 6º do art. 102 proposto pela PEC elenca as despesas excepcionalizadas do limite. Assim, aplicações previstas no art. 212, caput (18% da receita líquida de impostos) e § 5º (vinculação da contribuição social do salário-educação), e decorrentes de outras fontes (inclusive da aplicação adicional de impostos) na manutenção e desenvolvimento do ensino⁵ não se sujeitariam aos limites de despesa.

Dentre as fontes adicionais de recursos estão as aplicações pela União da destinação de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, nos termos do art. 214 da Constituição.

Em decorrência das expectativas criadas pela descoberta de novos campos de exploração das áreas do Pré-Sal, a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, vinculou à educação pública, com prioridade para a educação básica, parcela da participação da União no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição Federal (Plano Nacional de Educação). A vinculação fundamenta-se em política pública de aplicação de recursos finitos que trazem duradouros retornos sociais e econômicos, a fim de beneficiar gerações futuras.

Em vista das projeções de arrecadação das receitas advindas da exploração do petróleo e gás natural serem significativas somente nos próximos anos, trata-se de futuro acréscimo de receita e não decorrente de aumento da carga tributária, mas de natureza patrimonial, decorrente de exploração econômica. Assim, não haveria razão para sujeitar a aplicação dessas receitas adicionais, vinculadas à educação, ao Novo Regime Fiscal, sob pena de serem utilizadas para compor o superávit primário das contas públicas, em detrimento das políticas educacionais.

⁵ Tais aplicações são definidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, que considera, em seu art. 70, como de manutenção e desenvolvimento do ensino, as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

5. Conclusão

O Novo Regime Fiscal constante da PEC 241/2016, ao limitar a despesa primária total à despesa realizada em 2016 e corrigida pelo IPCA (art. 102), considerada a expansão das despesas obrigatórias, em especial as previdenciárias e assistenciais, compromete a execução das políticas educacionais previstas na Constituição, no Plano Nacional de Educação e no Plano Plurianual.

A alteração do cálculo da vinculação constitucional relativa às aplicações mínimas na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 104), de 18% da receita líquida de impostos para o valor mínimo devido em 2016, corrigido pelo IPCA, não acarreta necessariamente redução nos valores efetivamente aplicados. Os valores referenciais serão próximos e a série histórica da União indica aplicações consideravelmente superiores aos mínimos em questão. A nova metodologia é benéfica em momentos de contração econômica (política anticíclica). Com a regra atualmente vigente, já existe autorização constitucional para redução acentuada dos recursos aplicados.

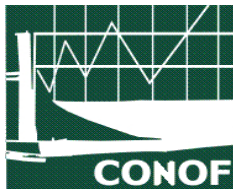
Novos mínimos redefinidos em função de valores executados (e não obrigatórios), corrigidos pelo IPCA, preservariam, para os próximos vinte anos, os níveis de aplicação recentes, efetivamente realizados, independentemente das oscilações econômicas, mas não permitem a expansão necessária para a implementação das políticas educacionais.

Haveria margem para o real incremento de gastos educacionais, caso despesas totais (e não mínimas) com manutenção e desenvolvimento do ensino, independentemente da fonte de recursos utilizada, fossem excluídas do limite da despesa primária total (art. 102, § 6º). Situação especial refere-se às aplicações em educação, pela União, de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Trata-se de futuro acréscimo de receita e não decorrente de aumento da carga tributária, mas de natureza patrimonial, decorrente de exploração econômica. Assim, não haveria razão para sujeitar a aplicação dessas receitas adicionais e temporárias ao Novo Regime Fiscal.

A educação impacta o crescimento econômico, por implicar aumento de produtividade da força de trabalho; permite elevados retornos privados e sociais, pois aumenta a renda do trabalhador, promove a inclusão social e forma melhores cidadãos para o exercício da democracia. A PEC 241/2016 pode gerar um paradoxo para as próximas décadas: recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos, ainda que se prejudique a execução das políticas educacionais. Trata-se, pois, de elemento de fundamental importância para que se viabilize o pleno desenvolvimento do País e o próprio sucesso do Novo Regime Fiscal.

Brasília, 31 de agosto de 2016.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira



Estudo Técnico
n.º 22/2016

**ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO: RISCOS DE
COMPRESSÃO DAS DESPESAS NÃO
ASSEGURADAS PELA PEC Nº 241/2016**

Claudio Riyudi Tanno



ESTUDO TÉCNICO Nº 22/2016

ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO: RISCOS DE COMPRESSÃO DAS DESPESAS NÃO ASSEGURADAS PELA PEC Nº 241/2016

1. Introdução

O exercício financeiro de 2017, nos termos da Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 241/2016, é o exercício base para educação na apuração das aplicações mínimas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino que vigorarão para os próximos 20 anos, além de indicar a composição de despesas primárias que serão submetidas ao limite de gastos a ser implementado.

O projeto de lei orçamentária para 2017 (PLOA 2017), encaminhado pelo Poder Executivo, em conformidade, em linhas gerais, com os termos propostos pela PEC nº 241/2016, fornece detalhamento de despesas que permite aplicar as regras propostas, com vistas a avaliar seu impacto na área educacional e, assim, concluir por quais valores são efetivamente assegurados para educação e quais valores poderão ser sujeitos a compressão, em um cenário fiscal restritivo e de expansão das despesas obrigatórias.

Este estudo não faz projeções de perdas, busca avaliar os impactos na programação relativa à educação de acordo com as regras que serão impostas pelo novo regime fiscal.

2. Parâmetros utilizados pela PEC nº 241/2016

A educação é impactada pelas restrições constantes da PEC nº 241/2016 por meio de dois classificadores de despesa que, embora se relacionem, são distintas: as aplicações mínimas na manutenção e desenvolvimento do ensino e as despesas primárias realizadas na área educacional.

Assim, como descrito neste estudo, as aplicações relativas ao cumprimento do piso constitucional não necessariamente implica sua submissão ao limite de gastos.

O art. 212 da Constituição estabelece que a União aplicará no mínimo 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Esse classificador de despesa pública está definido no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), considerada como aquela realizada com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Serão asseguradas as aplicações mínimas em MDE para 2017, apuradas nos termos do art. 212 da Constituição e corrigidas pelo IPCA, para os 19 exercícios financeiros seguintes (art. 105)¹. A partir de 2018 o piso constitucional desvincula-se da receita de impostos e passa a ser um valor de referência.

As despesas primárias realizadas na área educacional, em especial pelo Ministério da Educação (MEC), são aquelas consideradas na apuração do resultado primário do Governo Central e excluem as de natureza financeira (amortizações, juros, operações de crédito). Essas despesas serão submetidas ao teto de gastos individualizado para o Poder Executivo (art. 102)².

¹ “Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR)

² “Art. 102. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: I - do Poder Executivo; (...) § 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (...)” (NR)

O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção do limite de despesas primárias estabelecido para o Poder Executivo (art. 103). Não há previsão para a revisão do mínimo constitucional estabelecido para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, o valor de referência, apurado em 2017, irá vigorar por 20 anos.

3. Aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino

As aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) correspondem a uma classificação da despesa que independe da fonte de recursos utilizada para o seu financiamento. Apesar de a Constituição vincular suas aplicações mínimas à receita de impostos, outras receitas vinculadas ou não à educação (contribuições sociais, próprias, do Fundo Social, remuneração de disponibilidades do Tesouro Nacional) são utilizadas em ações de MDE. Assim, podem ser apurados três valores de aplicação: a) as aplicações mínimas, que equivalem a 18% da receita líquida de impostos; b) as aplicações de impostos, que incorporam o excedente de impostos aplicados; c) as aplicações totais, que consideram todas as fontes.

Além do Ministério da Educação, outros órgãos orçamentários são responsáveis pela execução de ações classificadas como de MDE: Presidência da República, Ministério do Planejamento, Ministério da Defesa e Transferências a Estados, Municípios e Distrito Federal (PLOA 2017).

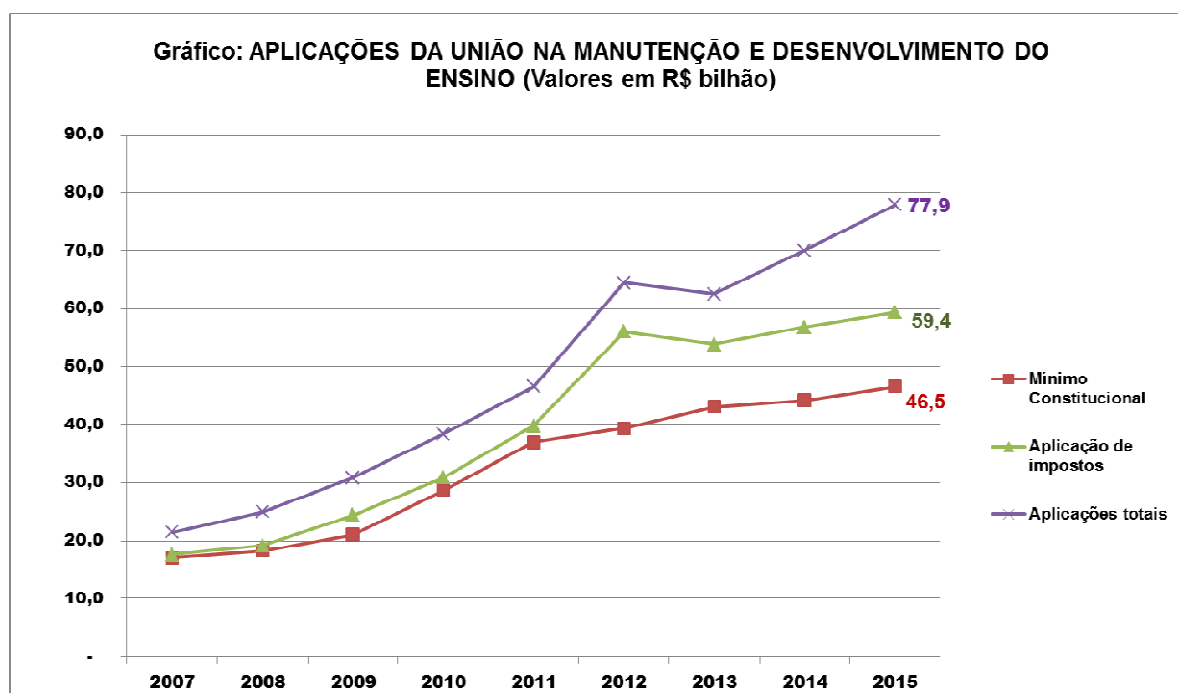
Série histórica de aplicações de 2007 a 2015 fornece uma visão geral dessas aplicações (Tabela 1 e Gráfico, a seguir)³. Até 2011, as aplicações excedentes de impostos pouco superavam o mínimo constitucional. Outras fontes permitiam aplicações superiores. A partir de 2012 observa-se significativo incremento de recursos de impostos, o que elevou o percentual para 25,6%. Nos três exercícios seguintes, esse percentual atingiu níveis em torno de 23%, com incremento também de recursos de outras fontes.

Tabela 1: APLICAÇÕES DA UNIÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (Valores em R\$ mil)

EXERCÍCIO	RECEITA DE IMPOSTOS					TODAS AS RECEITAS
	RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	MÍNIMO CONSTITUCIONAL		TOTAL		
2015	258.577.288	46.543.912	18,0%	59.366.218	23,0%	77.901.139
2014	245.523.649	44.194.257	18,0%	56.809.632	23,1%	70.047.886
2013	239.070.938	43.032.769	18,0%	53.890.080	22,5%	62.505.844
2012	218.819.292	39.387.473	18,0%	56.035.863	25,6%	64.476.615
2011	205.492.288	36.988.612	18,0%	39.793.122	19,4%	46.532.920
2010	159.542.570	28.717.663	18,0%	30.941.068	19,4%	38.380.541
2009	116.765.895	21.017.861	18,0%	24.354.237	20,9%	30.846.666
2008	101.309.991	18.253.798	18,0%	19.150.623	18,9%	24.940.121
2007	94.704.864	17.046.875	18,0%	17.566.751	18,5%	21.464.302

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2007 a 2015.
Elaboração: CONOF/CD

³ A apuração se faz em relação a despesas liquidadas, com acréscimo, ao final do exercício, do montante inscrito em restos a pagar não-processados.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2007 a 2015.
Elaboração: CONOF/CD

Para 2017, o projeto de lei orçamentária prevê a arrecadação líquida de R\$ 286,4 bilhões em impostos, o que implica aplicações mínimas de R\$ 51,6 bilhões (18%) na manutenção e desenvolvimento do ensino. Esse valor, corrigido pelo IPCA, determina as aplicações constitucionais mínimas, desvinculadas das receitas de impostos, para os exercícios financeiros de 2018 a 2036. A proposta prevê ainda aplicações excedentes de R\$ 11,0 bilhões em impostos⁴, o que implica aplicações totais de R\$ 62,5 bilhões (21,8%). Consideradas todas as fontes de recursos, o PLOA 2017 prevê aplicações pela União de R\$ 83,8 bilhões em MDE (ver Anexo 1 a este estudo), de acordo com a tabela a seguir.

**TABELA 2: MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PLOA 2017)
FONTES DE RECURSOS UTILIZADAS**

Valores em R\$

FONTE		PLOA 2017
112	RECURSOS DESTINADOS À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	51.559.265.753
100	RECURSOS ORDINÁRIOS	20.766.594.416
113	CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	5.596.454.377
108	FUNDO SOCIAL – PARCELA DESTINADA À EDUCAÇÃO PÚBLICA E À SAÚDE	2.547.319.657
188	REMUNERAÇÃO DAS DISPONIBILIDADES DO TESOURO NACIONAL	1.500.000.000
250	RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	1.205.565.679
293	PRODUTO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS A CONTA DO SALÁRIO - EDUCAÇÃO	273.510.800
281	RECURSOS DE CONVÊNIOS	110.314.079
176	OUTRAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	99.760.000
280	RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	98.311.915
	OUTRAS FONTES	32.874.124
TOTAL		83.789.970.800

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pela CONOF/CD.

A diferença de valores entre aplicação mínima e aplicações totais pode induzir à conclusão de que R\$ 32,2 bilhões a serem aplicados em MDE não estariam assegurados pela PEC 241/2016. No entanto, a aplicação dos limites impostos, consideradas as

⁴ Aplicação de recursos ordinários (fonte 100), excluído aplicação de 70% da complementação da União ao FUNDEB (art. 60 do ADCT, ver nota de rodapé 5), considerado que os recursos ordinários, aplicados ao MDE, são oriundos de impostos.

diversas classificações orçamentárias envolvidas, demandam uma análise detalhada da programação prevista para 2017, a fim de estabelecer o quanto da despesa relativa à educação estaria sujeita a compressão com vistas ao cumprimento do limite global de despesas primárias.

Os orçamentos da União, para cumprimento do mínimo constitucional, a fim de assegurar a vinculação de 18% da receita líquida de impostos, tem utilizado fonte de recursos específica (fonte 112) destinada às aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa fonte, utilizada na classificação da despesa, indica de que forma será cumprido o mínimo constitucional. O PLOA 2017 distribui a utilização de recursos aplicados na forma como se segue na Tabela 2⁵.

**TABELA 3: MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PLOA 2017)
COMPOSIÇÃO DE DESPESAS POR FONTE DE RECURSOS**

Valores em R\$

GRUPO DE DESPESA	FTE 112		FTE 100	DEMAIS FONTES	TOTAL
DESPESAS OBRIGATÓRIAS	38.555.629.644	13,5%	3.008.936.102	2.307.077.626	43.871.643.372
<i>Pessoal e Encargos Sociais</i>	31.963.394.006	11,2%	2.544.336.649	-	34.507.730.655
<i>Outras Despesas Correntes</i>	6.592.235.638	2,3%	464.599.453	1.829.174.464	8.886.009.555
<i>Demais Despesas Obrigatórias</i>	-	0,0%	-	477.903.162	477.903.162
DESPESAS FINANCEIRAS	-	0,0%	6.051.780.114	318.553	6.052.098.667
<i>Pessoal e Encargos Sociais</i>	-	0,0%	6.046.356.523	-	6.046.356.523
<i>Demais Despesas Financeiras</i>	-	0,0%	5.423.591	318.553	5.742.144
DESPESAS DISCRICIONÁRIAS	13.003.636.109	4,5%	1.911.486.226	9.156.714.452	24.071.836.787
<i>Despesas Correntes</i>	11.157.755.532	3,9%	1.721.749.061	6.692.489.993	19.571.994.586
<i>Investimentos</i>	1.838.080.577	0,6%	189.737.165	2.464.214.459	4.492.032.201
<i>Demais Despesas Discricionárias</i>	7.800.000	0,0%	-	10.000	7.810.000
TOTAL	51.559.265.753	18,0%	10.972.202.442	11.464.110.631	73.995.578.826
TOTAL COM FUNDEB Complementação (70%)	51.559.265.753	18,0%	20.766.594.416	11.464.110.631	83.789.970.800
RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	286.440.365.308	100,0%			

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pela CONOF/CD.

O PLOA 2017 sinaliza que o mínimo constitucional será cumprido, por meio das aplicações da fonte 112, com despesas obrigatórias e discricionárias. Essas despesas estariam protegidas pelo piso assegurado pelo art. 105 da PEC nº 241/2016. As demais discricionárias, no valor de R\$ 11,1 bilhões, estariam sujeitas a cancelamento, caso não se cumpra o limite de gastos do Poder Executivo.

No entanto, a apuração das aplicações mínimas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição, independe da classificação de fonte de recursos utilizada (112 ou 100) ou da natureza da despesa (primária ou financeira, obrigatória ou discricionária). A partir de 2018, com o término da vinculação de impostos, deverá deixar de existir a classificação de fontes de código 112, uma vez que o piso da educação será um valor (R\$ 51,6 bilhões corrigidos pelo IPCA), a ser obtido com a utilização de receitas de qualquer natureza aplicável ao MDE, com exceção das receitas da contribuição social do salário-educação, nos termos do art. 212, § 5º, da Constituição e das receitas decorrentes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, nos termos do art. 4º da Lei nº 12.858/2013, utilizadas em acréscimo ao mínimo constitucional (ver nota de rodapé 9).

Outrossim, para fins de cumprimento do piso, poderão ser consideradas despesas primárias excluídas do limite de gastos: 30% da complementação da União ao FUNDEB e a assistência financeira da União para execução de serviços públicos de educação no Distrito Federal no âmbito do Fundo Constitucional do DF (FCDF).

⁵ A Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB é uma despesa classificada como de MDE e assim considerada no PLOA 2017 (Quadro 8C), porém, nos termos do art. 60, VIII, a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino suportará, no máximo, 30% da complementação, de modo que os 70% restantes deverão ser desconsiderados da apuração do cumprimento do mínimo constitucional.

Assim, o Poder Executivo, para fins estritos de cumprimento do mínimo constitucional, pode inicialmente considerar as aplicações em despesas primárias obrigatórias e despesas financeiras. As despesas primárias discricionárias seriam necessárias apenas para que se atinja o mínimo requerido. O total de despesas discricionárias, excedentes ao piso da educação, representa margem para compressão de despesas. Nesses termos, a programação de MDE, proposta para 2017, indica que, com a composição de despesas existente, há a possibilidade de atendimento do piso constitucional conforme tabela a seguir.

**TABELA 4: MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PLOA 2017)
ATENDIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL COM
DESPESAS OBRIGATÓRIAS E FINANCEIRAS⁶**

Valores em R\$		
RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	286.440.365.308	100,0%
APLICAÇÕES MÍNIMAS	51.559.265.755	18,0%
DESPESAS OBRIGATÓRIAS	43.871.643.372	15,3%
<i>FUNDEB Complementação (30%)</i>	<i>4.114.754.710</i>	<i>1,4%</i>
<i>FCDF - Serviços Públicos de Educação</i>	<i>2.578.491.254</i>	<i>0,9%</i>
<i>Pessoal e Encargos Sociais da União</i>	<i>31.929.239.401</i>	<i>11,1%</i>
<i>Outras Despesas Correntes</i>	<i>4.770.665.010</i>	<i>1,7%</i>
<i>Demais Despesas Obrigatórias</i>	<i>478.492.997</i>	<i>0,2%</i>
DESPESAS FINANCEIRAS	6.052.098.667	2,1%
<i>Pessoal e Encargos Sociais da União</i>	<i>6.046.356.523</i>	<i>2,1%</i>
<i>Demais Despesas Financeiras</i>	<i>5.742.144</i>	<i>0,0%</i>
DESPESAS DISCRICIONÁRIAS	24.071.836.787	8,4%
<i>Despesas Correntes</i>	<i>19.571.994.586</i>	<i>6,8%</i>
<i>Investimentos</i>	<i>4.492.032.201</i>	<i>1,6%</i>
<i>Demais Despesas Discricionárias</i>	<i>7.810.000</i>	<i>0,0%</i>
DESPESA EXCLUÍDA DA APURAÇÃO	9.794.391.974	
<i>FUNDEB Complementação (70%)</i>	<i>9.794.391.974</i>	
TOTAL	83.789.970.800	
<i>MDE - despesas discricionárias necessárias para o cumprimento do</i>	<i>1.635.523.716</i>	<i>0,6%</i>

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pela CONOF/CD.

Para 2017, conclui-se que o cumprimento do mínimo constitucional (R\$ 51,6 bilhões) é praticamente atingido com aplicações em despesas obrigatórias e financeiras⁷ (R\$ 50,0 bilhões), sendo necessária a aplicação de R\$ 1,6 bilhão em despesas discricionárias classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, que estariam protegidas pela PEC 241/2016, por serem necessárias ao cumprimento do piso da educação. As demais despesas discricionárias em MDE não estão asseguradas, sujeitando-se a cancelamento, caso esteja comprometido o limite de gastos primários. No PLOA 2017, as principais despesas assim classificadas estão discriminadas na tabela a seguir (ver lista completa de ações no Anexo 1 a este estudo).

⁶ Para fins de apuração do mínimo constitucional da União, nos termos do art. 60 do ADCT: "VIII – a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;"

⁷ Principal despesa financeira: R\$ 6,0 bilhões decorrentes da ação "09HB – Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais", despesa intraorçamentária que origina receita de contribuição social, "7.2.1.0.04.00 Contribuição Patronal para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS – Operações Intraorçamentárias" (fonte 169), destinado ao pagamento de aposentadorias e pensões de servidores civis, de natureza primária obrigatória.

**TABELA 5: MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PLOA 2017)
DESPESAS DISCRICIONÁRIAS (TODOS OS ÓRGÃOS)**

Valores em R\$

AÇÃO		PLOA 2017
20RK	FUNCIONAMENTO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR	4.688.628.445
0487	CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDOS NO ENSINO SUPERIOR	3.188.227.953
20RQ	PRODUÇÃO, AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS E MATERIAIS DIDÁTICOS E PEDAGÓGICOS PARA EDUCAÇÃO BÁSICA	1.985.000.000
20RL	FUNCIONAMENTO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	1.936.792.831
8282	REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR	1.204.456.915
0000	CONCESSÃO DE BOLSAS DE APOIO À EDUCAÇÃO BÁSICA	1.154.993.328
20RM	EXAMES E AVALIAÇÕES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	1.008.984.753
0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	837.289.000
20RW	APOIO À FORMAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	805.000.000
12KU	APOIO À IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL	707.000.000
20GK	FOMENTO ÀS AÇÕES DE GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO	699.952.387
20RP	APOIO À INFRAESTRUTURA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	669.000.000
2000	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE	667.968.128
00P1	APOIO À RESIDÊNCIA EM SAÚDE	600.935.546
4086	FUNCIONAMENTO E GESTÃO DE INSTITUIÇÕES HOSPITALARES FEDERAIS	542.031.917
20RG	EXPANSÃO E REESTRUTURAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	409.806.582
2317	ACESSO À INFORMAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	402.882.610
212H	PESQUISA E DESENVOLVIMENTO NAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	296.162.210
20RH	GERENCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO	270.686.910
20RJ	APOIO À CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	267.437.374
12KV	IMPLANTAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ESTRUTURAS ESPORTIVAS ESCOLARES	215.000.000
20RN	AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E DA PÓS-GRADUAÇÃO	179.891.656
214V	APOIO À ALFABETIZAÇÃO, À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E A PROGRAMAS DE ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE, COM QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	160.000.000
148G	CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS DO HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE	138.902.090
20RI	FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO BÁSICA	128.877.941
00PH	CONCESSÃO DE BOLSAS E AUXÍLIO FINANCEIRO NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E EM PROGRAMAS DE ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE INTEGRADOS À QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	118.568.400
4572	CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS EM PROCESSO DE QUALIFICAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO	102.748.022
	DEMAIS AÇÕES	684.611.789
TOTAL		24.071.836.787

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pela CONOF/CD.

4. Limite de despesas primárias e despesas com educação

A partir de 2017, a PEC 241/2016 estabelece limite individualizado para as despesas primárias do Poder Executivo, equivalente à despesa primária paga no exercício de 2016, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. O § 6º do art. 102 elenca as despesas primárias excluídas da base de cálculo e dos limites estabelecidos. Para a área educacional, não se submetem ao teto de gastos as transferências e complementações, de natureza constitucional ou legal, destinadas a Estados, Distrito Federal e Municípios, além de despesas de natureza financeira, listadas na tabela a seguir.

TABELA 6: DESPESAS RELATIVAS À EDUCAÇÃO EXCLUÍDAS DO TETO DE GASTOS (PLOA 2017)

Valores em R\$

Órgão	Ações		PLOA 2017
DESPESAS PRIMÁRIAS			65.785.112.479
73000 - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	0C33	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB	36.765.582.658
	0E36	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB	13.909.146.684
	0369	TRANSFERÊNCIA DA COTA-PARTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO (LEI Nº 9.424, DE 1996 - ART. 15)	12.531.891.883
	0312	SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL	2.578.491.254
	0A53	TRANSFERÊNCIAS DAS PARTICIPAÇÕES PELA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL (LEI Nº 9.478, DE 1997) - PARCELA VINCULADA À EDUCAÇÃO	0
DESPESAS FINANCEIRAS			26.143.736.888
74000 - OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	00IG	CONCESSÃO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIES (LEI Nº 10.260, DE 2001)	19.920.653.632
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	09HB	CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO, DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PARA O CUSTEIO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	6.111.861.662
	00H7	CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO PARA O CUSTEIO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DECORRENTE DO PROVIMENTO DE CARGOS E FUNÇÕES E REESTRUTURAÇÃO DE CARGOS E CARREIRAS E REVISÃO DE REMUNERAÇÕES	105.479.450
	0283	AMORTIZAÇÃO E ENCARGOS DE FINANCIAMENTO DA DÍVIDA CONTRATUAL INTERNA	5.742.144
TOTAL			91.928.849.367

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pela CONOF/CD.

As transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios, relativas ao FUNDEB (art. 159, ação 0C33), à cota-parte do salário-educação (art. 212, § 6º) e decorrentes da exploração de petróleo e gás natural (art. 20, § 1º) não são despesas da União, mas dos entes subnacionais. A complementação da União ao FUNDEB (art. 60, caput, V e VII, do ADCT) e os serviços públicos de educação do Distrito Federal (art. 21, caput, XIV), por força de disposição constitucional e legal⁸, são despesas da União e classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Quanto às vinculações da contribuição do salário-educação e da receita de royalties e de participações especiais do petróleo, que inclui as áreas do pré-sal, a PEC 241/2016 exclui do limite de gastos primários somente as aplicações de Estados, Distrito Federal e Municípios. As aplicações das parcelas relativas à União, de R\$ 8,4 bilhões (salário-educação) e de R\$ 3,7 bilhões (royalties), previstas para 2017, serão submetidas ao limite de gastos primários, ainda que essas despesas sejam contabilizadas em acréscimo ao mínimo constitucional⁹.

⁸ Art. 60 do ADCT: “V – a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; (...)

Lei nº 10.633/2002: “Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FICDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.”

⁹ Constituição, art. 212: “§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei;”

Lei 12.858/2013 (recursos de royalties): “Art. 4º Os recursos destinados para as áreas de educação e saúde na forma do art. 2º serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.”

Dessa forma, prevalece o cumprimento do teto de gastos primários, que se sobrepõe às vinculações de receitas destinadas à educação. O novo regime fiscal, em um cenário de crescimento vegetativo de despesas previdenciárias, assistenciais e de pessoal, poderá impor a impossibilidade de utilização pela União dessas receitas, mesmo que haja um expressivo aumento de arrecadação, como é a expectativa para os próximos 20 anos, decorrente da exploração de áreas do pré-sal, sob os novos regimes de cessão onerosa e de partilha de produção. Nesse caso, as receitas adicionais não utilizáveis irão compor o resultado primário do Governo Central.

O PLOA 2017 prevê, na programação do MEC, a alocação de R\$ 1,5 bilhão de fontes oriundas da exploração do petróleo (Fundo Social) em reserva de contingência de natureza financeira, indisponíveis para utilização, o que contribui para a obtenção do resultado primário implícito na proposta orçamentária.

As despesas primárias excetuadas do teto de gastos públicos destinam-se aos entes subnacionais e possuem caráter obrigatório. No caso da complementação da União ao FUNDEB, o art. 60, VII, do ADCT estabelece que o valor mínimo a ser transferido será de 10% do total dos recursos que compõe o Fundo, o que corresponde a R\$ 13,9 bilhões previstos para 2017. Assim, a PEC 241/2016 permite a exclusão de despesas primárias que podem ser acrescidas sem restrições quanto ao teto de gastos, caso a União complemente recursos do FUNDEB, além do mínimo estipulado, às unidades da federação cujo valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

5. Despesas primárias do Ministério da Educação e de recursos sob sua supervisão

As aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino, que podem ser de natureza primária ou financeira, não esgotam a programação do Ministério da Educação. O teto de gastos para o Poder Executivo proposto pela PEC 241/2016 refere-se às despesas primárias. A tabela a seguir evidencia as despesas primárias, constantes das propostas orçamentárias de 2016 e 2017, para o Ministério da Educação e para os recursos sob sua supervisão (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES), alocados no órgão orçamentário Operações Oficiais de Crédito, que estarão submetidas ao limite de gastos.

São confrontadas as dotações constantes do PLOA 2016 com as do PLOA 2017 para que se refiram a uma base comparável: o momento do encaminhamento da proposta pelo Poder Executivo, portanto anterior à apreciação pelo Congresso Nacional. Os valores do PLOA 2016 são corrigidos pelo mesmo critério estabelecido no novo regime fiscal (IPCA de 7,2%). Verifica-se que há estabilidade nas despesas primárias relativas à educação: acréscimo de 0,4% para as despesas totais e redução de 0,1% quando excluída a despesa referente à complementação da União ao FUNDEB (aplicação do art. 102, § 6º, I, da PEC 241/2016).

**TABELA 7: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E RECURSOS SOB SUA SUPERVISÃO
DESPESAS PRIMÁRIAS (PLOA 2017)**

Valores em R\$

GND	PLOA 2016	PLOA 2016 IPCA (A)	PLOA 2017 (B)	B/A
1 - Pessoal e Encargos Sociais	42.235.418.086	45.276.368.188	49.188.095.400	8,6%
3 - Outras Despesas Correntes	44.097.580.319	47.272.606.102	44.504.622.761	-5,9%
<i>FUNDEB complementação</i>	<i>12.544.724.675</i>	<i>13.447.944.852</i>	<i>13.909.146.684</i>	<i>3,4%</i>
<i>Demais obrigatórias</i>	<i>8.517.793.625</i>	<i>9.131.074.766</i>	<i>8.759.489.345</i>	<i>-4,1%</i>
<i>Discricionárias</i>	<i>23.035.062.019</i>	<i>24.693.586.484</i>	<i>21.835.986.732</i>	<i>-11,6%</i>
4 - Investimentos	4.982.826.875	5.341.590.410	5.020.496.234	-6,0%
<i>Obrigatórias</i>	<i>200.000.000</i>	<i>214.400.000</i>	<i>477.903.162</i>	<i>122,9%</i>
<i>Discricionárias</i>	<i>4.782.826.875</i>	<i>5.127.190.410</i>	<i>4.542.593.072</i>	<i>-11,4%</i>
5 - Inversões Financeiras	483.609.463	518.429.344	84.104.836	-83,8%
<i>Obrigatórias</i>	<i>143.606.463</i>	<i>153.946.128</i>	<i>589.835</i>	<i>-99,6%</i>
<i>Discricionárias</i>	<i>340.003.000</i>	<i>364.483.216</i>	<i>83.515.001</i>	<i>-77,1%</i>
TOTAL	91.799.434.743	98.408.994.044	98.797.319.231	0,4%
TOTAL excluído FUNDEB complementação	79.254.710.068	84.961.049.193	84.888.172.547	-0,1%
Obrigatórias	51.096.818.174	54.775.789.083	58.426.077.742	6,7%
<i>Ações de MDE</i>			<i>37.178.397.408</i>	
<i>Demais ações</i>			<i>21.247.680.334</i>	
Discricionárias	28.157.891.894	30.185.260.110	26.462.094.805	-12,3%
<i>Ações de MDE</i>			<i>23.943.660.035</i>	
<i>Demais ações</i>			<i>2.518.434.770</i>	

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pela CONOF/CD.

Verifica-se nessa comparação que, no âmbito do Ministério da Educação com os recursos sob sua supervisão, segundo critérios da PEC, as despesas primárias foram limitadas a R\$ 85,0 bilhões. Todavia, para educação, observa-se uma tendência para o Poder Executivo como um todo, para os próximos 20 anos de vigência do novo regime fiscal, submetido a um limite de gastos: a pressão das despesas obrigatórias (+6,7%) sobre as discricionárias (-12,3%). As reduções são próximas para os principais grupos de despesas, investimentos (-11,4%) e custeio (-11,6%).

Desse rol de despesas discricionárias, R\$ 23,9 bilhões são classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Os demais R\$ 2,5 bilhões são despesas do MEC que não se relacionam com o cumprimento do piso constitucional (Tabela 8) e, dessa forma, não possuem sua execução assegurada pelo novo regime fiscal.

**TABELA 8: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E RECURSOS SOB SUA SUPERVISÃO
DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS NÃO CLASSIFICADAS COMO DE MDE (PLOA 2017)**

Valores em R\$

AÇÃO		PLOA 2017
4002	ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE DE ENSINO SUPERIOR	987.384.620
20RZ	ADMINISTRAÇÃO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIE S	793.800.000
2994	ASSISTÊNCIA AOS ESTUDANTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	453.256.867
0A12	CONCESSÃO DE BOLSA-PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR	186.176.400
00M2	INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS DO FUNDO DE GARANTIA DE OPE RAÇÕES DE CRÉDITO EDUCATIVO - FGEDUC	73.705.001
148G	CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS DO HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE	7.511.597
00PW	CONTRIBUIÇÕES A ENTIDADES NACIONAIS SEM EXIGÊNCIA DE PROGRAMAÇÃO ESPECÍFICA	6.500.095
00OQ	CONTRIBUIÇÕES A ORGANISMOS INTERNACIONAIS SEM EXIGÊN CIA DE PROGRAMAÇÃO ESPECÍFICA	5.576.696
0EA0	PARTICIPAÇÃO EM CAPITAL SOCIAL - EBSE RH SUBSIDIÁRIAS - NACIONAL	2.000.000
216H	AJUDA DE CUSTO PARA MORADIA OU AUXÍLIO-MORADIA A AGENTES PÚBLICOS	1.827.526
2522	PRODUÇÃO DE FÁRMACOS, MEDICAMENTOS E FITOTERÁPICOS	695.968
TOTAL		2.518.434.770

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pela CONOF/CD.

6. Alterações na proposta orçamentária pelo Congresso Nacional

Nos termos do art. 166, §§ 9º e 11 da Constituição, as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo obrigatória a execução orçamentária e financeira de suas programações em montante correspondente a 1,2% da RCL realizada no exercício anterior.

Para as emendas de bancada estadual, o art. 56-L do substitutivo da lei de diretrizes orçamentárias para 2017, aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, prevê a apresentação ao PLOA 2017 no limite de 0,8% da receita corrente líquida prevista na proposta encaminhada pelo Poder Executivo, distribuído de forma equitativa entre os Estados e o Distrito Federal, cuja obrigatoriedade de execução compreende o empenho e o pagamento correspondentes a 0,6% da RCL realizada no exercício de 2016, que poderá ser ampliado em 0,2% da RCL, caso seja verificado que há previsão de atendimento da meta fiscal estabelecida, sem a necessidade de limitação de empenho e do limite de despesa primária.

Assim, nos limites estabelecidos, há o caráter impositivo da execução de emendas individuais e de bancada que, na área educacional, incidem sobre despesas discricionárias classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

A tabela a seguir estima, com base nas emendas apresentadas ao projeto de lei orçamentária para 2017, os montantes que serão acrescidos e considerados de execução obrigatória¹⁰.

**TABELA 9: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (PLOA 2017)
ESTIMATIVA DE EMENDAS COM EXECUÇÃO DE CARÁTER IMPOSITIVO**
Valores em R\$

EMENDA	DESTINAÇÃO TOTAL		EDUCAÇÃO
	% RCL	VALOR	ESTIMATIVA 2017
INDIVIDUAL	1,20%	9.099.805.496	347.160.603
BANCADA ESTADUAL	0,60%	4.549.902.748	236.014.916
TOTAL	1,80%	13.649.708.245	583.175.519

Fonte: PLOA 2017, CONOF/CD. Elaborado pela CONOF/CD.

Os recursos necessários para execução das emendas impositivas estão assegurados no projeto de lei orçamentária e representarão acréscimos à programação do Ministério da Educação. As demais emendas de bancada e as de comissão somente podem ser atendidas por meio de remanejamentos, por meio de cancelamentos em programações existentes. Caso os recursos decorram de outros órgãos, tais emendas também representarão acréscimos ao orçamento da educação.

7. Consolidação dos dados apresentados

Com base no projeto de lei orçamentária para 2017, este estudo busca concluir por quais valores são efetivamente assegurados para educação, por força das limitações impostas pelo novo regime fiscal constante da PEC nº 241/2016 (Tabela 10).

De acordo com a nova regra para o piso constitucional, a União deverá aplicar o montante de R\$ 51,6 bilhões na manutenção e desenvolvimento do ensino. Conforme descrito no item 3 deste estudo, a aplicação mínima é praticamente atendida com despesas obrigatórias e financeiras classificadas como de MDE (R\$ 49,9 bilhões). Com a apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional estima-se que serão acrescidos cerca de R\$ 583,2 milhões em emendas parlamentares de natureza impositiva (item 6).

¹⁰ Estima-se a receita corrente líquida em R\$ 758.317.124.700.

Dessa forma, dos R\$ 51,6 bilhões assegurados pela PEC 241/2016, R\$ 50,5 bilhões podem ser cumpridos com despesas de natureza obrigatória, financeira ou impositiva. Nessa configuração, seriam necessários R\$ 1,1 bilhões de execução de despesas discricionárias para que se atinja piso constitucional. As demais despesas discricionárias, relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino ou alocadas no Ministério da Educação, inclusive recursos sob sua supervisão, somam R\$ 25,5 bilhões.

Portanto, R\$ 25,5 bilhões de aplicações, preponderantemente em investimentos e custeio das instituições de ensino em todos os níveis, não estão asseguradas pela PEC 241/2016 e, assim, ficariam sujeitas à compressão para cumprimento do teto de gastos públicos. Caso prevaleçam os limites previstos na PEC, devido à dificuldade que se vislumbra em remanejar recursos entre órgãos, a composição de despesas prevista no PLOA 2017 sinaliza a margem de discricionariedade existente, tendente a redução, para o Poder Executivo elaborar suas propostas orçamentárias para os próximos 20 anos.

TABELA 10: MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (PLOA 2017) - DESPESAS NÃO ASSEGURADAS PELA PEC 241/2016

Valores em R\$

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - CUMPRIMENTO DAS APLICAÇÕES MÍNIMAS (PEC 241/2016)	51.559.265.753
<i>DESPESAS OBRIGATÓRIAS</i>	<i>43.871.643.372</i>
<i>DESPESAS FINANCEIRAS</i>	<i>6.052.098.667</i>
<i>ESTIMATIVA DE EMENDAS IMPOSITIVAS</i>	<i>583.175.519</i>
<i>DESPESAS DISCRICIONÁRIAS - MDE</i>	<i>1.052.348.196</i>
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - DESPESAS NÃO ASSEGURADAS (1)	23.019.488.592
<i>DEMAIS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS - MDE</i>	
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - DEMAIS DESPESAS NÃO ASSEGURADAS (2)	2.518.434.770
<i>DESPESAS DISCRICIONÁRIAS - NÃO MDE</i>	
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - DESPESAS NÃO ASSEGURADAS PELA PEC 241/2016 (1 + 2)	25.537.923.362

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pela CONOF/CD.

Conforme descrito neste estudo, as dotações constantes do PLOA 2017 relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino, ao Ministério da Educação, ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES) e às emendas de natureza impositiva representam o orçamento destinado à educação, a ser executado pela União. Consolidando-se esses valores, chega-se à cifra de R\$ 129,7 bilhões. A Tabela 11, de modo simplificado, discrimina essas autorizações, confrontando-as com as aplicações para cumprimento do piso constitucional e com as destinações para demais despesas obrigatórias e financeiras, de modo a resultar na parcela de despesas discricionárias não assegurada pela PEC 241/2016 (Anexo 2 a este estudo apresenta o detalhamento por grupo de natureza de despesa e por indicador de resultado primário).

**TABELA 11: ORÇAMENTO DA UNIÃO DESTINADO À EDUCAÇÃO (PLOA 2016)
DESPESAS NÃO ASSEGURADAS PELA PEC 241/2016**

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - APLICAÇÕES TOTAIS	83.789.970.800
(+) MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - DEMAIS AÇÕES	24.569.594.692
(+) FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DE ENSINO SUPERIOR (FIES)	20.788.158.633
(+) EMENDAS IMPOSITIVAS	583.175.519
(=) ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA EDUCAÇÃO	129.730.899.644
(-) PISO CONSTITUCIONAL (PEC 241/2016)	-51.559.265.753
(-) DEMAIS DESPESAS OBRIGATÓRIAS E FINANCEIRAS	-52.633.710.529
(=) DESPESAS NÃO ASSEGURADAS PELA PEC 241/2016	25.537.923.362

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pela CONOF/CD.

8. Conclusão

O projeto de lei orçamentária para 2017 segue, em linhas gerais, os termos propostos pela PEC nº 241/2016, o que possibilita aplicar na programação da despesa as regras propostas, com vistas a avaliar os efeitos na área educacional.

As despesas primárias excetuadas do teto de gastos públicos são transferências destinadas aos entes subnacionais e possuem caráter obrigatório. No caso da complementação da União ao FUNDEB, a PEC 241/2016 permite a exclusão de despesas primárias que podem ser acrescidas sem restrições quanto ao teto de gastos, caso a União complemente recursos além do mínimo estipulado (R\$ 13,9 bilhões).

Quanto às vinculações decorrentes da contribuição do salário-educação e da receita de royalties e de participações especiais do petróleo, as aplicações das parcelas relativas à União, de R\$ 8,4 bilhões (salário-educação) e de R\$ 3,7 bilhões (royalties) serão submetidas ao limite de despesas primárias, ainda que essas despesas devam ser aplicadas em acréscimo ao mínimo constitucional.

O novo regime fiscal, em um cenário de limite de gastos e de crescimento vegetativo das despesas previdenciárias, assistenciais e de pessoal, poderá impossibilitar a utilização pela União dessas receitas vinculadas à educação, mesmo que haja um expressivo aumento de arrecadação, como é a expectativa para os próximos 20 anos, decorrente da exploração de áreas do pré-sal, sob os novos regimes de cessão onerosa e de partilha de produção. Nesse caso, as receitas adicionais não utilizáveis irão compor o resultado primário do Governo Central, como previsto para 2017, onde R\$ 1,5 bilhão decorrente da exploração de petróleo (Fundo Social) e destinados à educação estão indisponíveis, alocados em reserva de contingência de natureza financeira.

Nos termos da PEC 241/2016, a proposta orçamentária para 2017 estima aplicação mínima de R\$ 51,6 bilhões (18% da receita de impostos) na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Esse valor, corrigido pelo IPCA, determina o piso da educação, desvinculado das receitas de impostos, para os exercícios financeiros de 2018 a 2036. Diferentemente do limite de gastos, não há previsão para a revisão do método de correção do mínimo constitucional estabelecido.

A proposta prevê ainda aplicações excedentes de R\$ 11,0 bilhões em impostos, o que implica aplicações totais de R\$ 62,5 bilhões (21,8%). Consideradas todas as fontes de recursos, o PLOA 2017 prevê aplicações pela União de R\$ 83,8 bilhões em MDE.

O Poder Executivo, pelos próximos 20 anos, para fins estritos de cumprimento do piso da educação, pode inicialmente considerar as aplicações em despesas primárias obrigatórias e despesas financeiras. As despesas primárias discricionárias seriam necessárias apenas para que se atinja o mínimo requerido.



Dos R\$ 51,6 bilhões assegurados pela PEC 241/2016, R\$ 50,5 bilhões podem ser cumpridos com despesas de natureza obrigatória, financeira ou impositiva. Nessa configuração, seriam necessários R\$ 1,1 bilhão de execução de despesas discricionárias para que se atinja o piso constitucional. As demais despesas discricionárias, relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino ou alocados no Ministério da Educação, inclusive recursos sob sua supervisão, somam R\$ 25,5 bilhões.

Portanto, R\$ 25,5 bilhões de aplicações, preponderantemente em investimentos e custeio das instituições de ensino em todos os níveis, não estão asseguradas pela PEC 241/2016 e, assim, ficariam sujeitas à compressão para cumprimento do teto de gastos primários. Devido à dificuldade que se vislumbra em remanejar recursos entre órgãos, a composição de despesas prevista no PLOA 2017 sinaliza a margem de discricionariedade, tendente a redução, existente para o Poder Executivo elaborar suas propostas para os próximos 20 anos.

Verifica-se, na comparação das propostas orçamentárias de 2016 e 2017, que, no âmbito do Ministério da Educação, segundo critérios da PEC, as despesas primárias foram limitadas a R\$ 85,0 bilhões. Todavia, com o crescimento de despesas obrigatórias (+6,7%) e redução das discricionárias (-12,3%). Essa pode ser uma tendência para o Poder Executivo como um todo, para o período de vigência do novo regime fiscal.

O projeto de lei orçamentária para 2017 mostra a intenção do Poder Executivo em manter o nível de gastos do Ministério da Educação previsto para 2016, ainda que se observe declínio das despesas discricionárias. Porém, o novo regime fiscal proposto pela PEC nº 241/2016 somente assegura, como mínimo constitucional, pouco além das aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino em despesas obrigatórias, financeiras e impositivas. Assim, a disposição em reduzir, preservar ou priorizar a área educacional dependerá de cada governo, que levará em consideração na elaboração de suas propostas orçamentárias a margem de discricionariedade existente, pressionada com o limite de gastos em um cenário fiscal restritivo e de expansão das despesas obrigatórias.

Brasília, 21 de outubro de 2016.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira



REFERÊNCIAS

Outros Trabalhos da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados

ESTUDO TÉCNICO nº 18/2016 - Novo Regime Fiscal Constante da PEC Nº 241/2016 : Análise dos Impactos nas Políticas Educacionais. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et-18-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-2016-analise-dos-impactos-nas-politicas-educacionais>. Acesso em 21/10/2016.

ESTUDO TÉCNICO nº 12/2016 - Impactos do "Novo Regime Fiscal" - Subsídios à Análise da Proposta de Emenda à Constituição - PEC 241/2016. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf. Acesso em 21/10/2016.

ESTUDO TÉCNICO nº 11/2016 - Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (REVISADO). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et11-2016-analise-dos-efeitos-da-pec-no-241-sobre-a-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino>. Acesso em 21/10/2016.

NOTA TÉCNICA CONJUNTA nº 6/2016 - Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2017 (PL nº18/2016-CN). Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/ntc06_2016-subsidios-a-apreciacao-do-projeto-de-lei-orcamentaria-para-2017-pl-no18-2016-cn. Acesso em 21/10/2016.



**ANEXO 1: AÇÕES DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E AÇÕES CLASSIFICADAS COMO DE
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, POR ÓRGÃO E
INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO**

Valores em R\$

AÇÃO		RP	PLOA 2017	MDE 2017
26000 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - FINANCEIRAS			7.723.083.256	6.052.098.667
00H7	CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO PARA O CUSTEIO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DECORRENTE DO PROVIMENTO DE CARGOS E FUNÇÕES E REESTRUTURAÇÃO DE CARGOS E CARREIRAS E REVISÃO DE REMUNERAÇÕES	0	105.479.450	
0283	AMORTIZAÇÃO E ENCARGOS DE FINANCIAMENTO DA DÍVIDA CONTRATUAL INTERNA	0	5.742.144	5.742.144
09HB	CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO, DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PARA O CUSTEIO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	0	6.111.861.662	6.046.356.523
0Z00	RESERVA DE CONTINGÊNCIA - FINANCEIRA	0	1.500.000.000	
26000 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS			72.335.224.426	51.087.544.092
005	SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	1	417.465.919	406.880.668
0022	SENTENÇAS JUDICIAIS DEVIDAS POR EMPRESAS ESTATAIS	1	410.000	200.000
00M1	BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DECORRENTES DO AUXÍLIO-FUNERAL E NATALIDADE	1	22.933.176	22.314.180
00PI	APOIO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA (PNAE)	1	4.146.960.840	
0181	APOSENTADORIAS E PENSÕES - SERVIDORES CIVIS	1	13.575.074.502	
0515	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	1	1.482.939.160	1.482.939.160
0536	BENEFÍCIOS E PENSÕES INDENIZATÓRIAS DECORRENTES DE LEGISLAÇÃO ESPECIAL E/OU DECISÕES JUDICIAIS	1	2.490.209	
0625	SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	1	1.050.000	1.050.000
0969	APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	1	794.000.000	794.000.000
0C04	PROVIMENTO DE CARGOS E FUNÇÕES E REESTRUTURAÇÃO DE CARGOS, CARREIRAS E REVISÃO DE REMUNERAÇÕES	1	125.185.087	
0E36	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB	1	13.909.146.684	13.909.146.684
2004	ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS, MILITARES E SEUS DEPENDENTES	1	697.271.758	640.558.570
2010	ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS E MILITARES	1	169.435.716	156.092.784
2011	AUXÍLIO-TRANSPORTE AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS E MILITARES	1	233.936.976	222.116.508
2012	AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS E MILITARES	1	1.626.999.636	1.488.851.532
20TP	PESSOAL ATIVO DA UNIÃO	1	35.129.924.763	31.963.394.006
26000 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS			25.594.589.804	23.943.660.035
0048	APOIO A ENTIDADES DE ENSINO SUPERIOR NÃO FEDERAIS	2	11.550.000	11.550.000
00O0	CONCESSÃO DE BOLSAS DE APOIO À EDUCAÇÃO BÁSICA	2	1.154.993.328	1.154.993.328
00OQ	CONTRIBUIÇÕES A ORGANISMOS INTERNACIONAIS SEM EXIGÊNCIA DE PROGRAMAÇÃO ESPECÍFICA	2	5.576.696	
00OW	APOIO À MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	2	80.000.000	80.000.000
00P1	APOIO À RESIDÊNCIA EM SAÚDE	2	600.935.546	600.935.546
00PH	CONCESSÃO DE BOLSAS E AUXÍLIO FINANCEIRO NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E EM PROGRAMAS DE ELEVÇÃO DE ESCOLARIDADE INTEGRADOS À QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	2	118.568.400	118.568.400
00PW	CONTRIBUIÇÕES A ENTIDADES NACIONAIS SEM EXIGÊNCIA DE PROGRAMAÇÃO ESPECÍFICA	2	6.500.095	
0487	CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDOS NO ENSINO SUPERIOR	2	3.188.227.953	3.188.227.953
0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	2	837.289.000	837.289.000
0A12	CONCESSÃO DE BOLSA-PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR	2	186.176.400	
0E53	AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA - CAMINHO DA ESCOLA	2	30.000.000	30.000.000
0EA0	PARTICIPAÇÃO EM CAPITAL SOCIAL - EBSEERH SUBSIDIÁRIAS - NACIONAL	2	2.000.000	
11G1	IMPLANTAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA - UNILA	2	42.796.816	42.796.816
148G	CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS DO HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE	2	146.413.687	138.902.090
14XN	IMPLANTAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA - UFOB	2	29.124.843	29.124.843
14XO	IMPLANTAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ - UNIFESSPA	2	28.206.720	28.206.720
14XP	IMPLANTAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI - UFCA	2	25.034.188	25.034.188
14XQ	IMPLANTAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA - UFESBA	2	24.957.331	24.957.331
152X	AMPLIAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DE INSTITUIÇÕES MILITARES DE ENSINO SUPERIOR	2	20.000.000	20.000.000
154O	IMPLANTAÇÃO DO CAMPUS DE GOVERNADOR VALADARES	2	32.315.000	32.315.000
157G	IMPLANTAÇÃO DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA	2	10.000.000	10.000.000
2000	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE	2	667.968.128	667.968.128
20GK	FOMENTO ÀS AÇÕES DE GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO	2	699.952.387	699.952.387
20RG	EXPANSÃO E REESTRUTURAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	2	409.806.582	409.806.582
20RH	GERENCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO	2	270.686.910	270.686.910
20RI	FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO BÁSICA	2	128.877.941	128.877.941
20RJ	APOIO À CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	2	267.437.374	267.437.374
20RK	FUNCIONAMENTO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR	2	4.688.628.445	4.688.628.445



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

AÇÃO		RP	PLOA 2017	MDE 2017
20RL	FUNCIONAMENTO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	2	1.936.792.831	1.936.792.831
20RM	EXAMES E AVALIAÇÕES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	2	1.008.984.753	1.008.984.753
20RN	AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E DA PÓS-GRADUAÇÃO	2	179.891.656	179.891.656
20RP	APOIO À INFRAESTRUTURA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	2	669.000.000	669.000.000
20RQ	PRODUÇÃO, AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS E MATERIAIS DIDÁTICOS E PEDAGÓGICOS PARA EDUCAÇÃO BÁSICA	2	1.985.000.000	1.985.000.000
20RU	GESTÃO EDUCACIONAL E ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ENSINO	2	4.000.000	4.000.000
20RW	APOIO À FORMAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	2	805.000.000	805.000.000
20RX	REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS	2	67.826.974	67.826.974
212H	PESQUISA E DESENVOLVIMENTO NAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	2	296.162.210	296.162.210
213M	APOIO A INICIATIVAS DE VALORIZAÇÃO DA DIVERSIDADE, DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DE INCLUSÃO	2	11.000.000	11.000.000
214V	APOIO À ALFABETIZAÇÃO, À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E A PROGRAMAS DE ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE, COM QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	2	160.000.000	160.000.000
216H	AJUDA DE CUSTO PARA MORADIA OU AUXÍLIO-MORADIA A AGENTES PÚBLICOS	2	9.696.672	7.869.146
2317	ACESSO À INFORMAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	2	402.882.610	402.882.610
2522	PRODUÇÃO DE FÁRMACOS, MEDICAMENTOS E FITOTERÁPICOS	2	695.968	
2994	ASSISTÊNCIA AOS ESTUDANTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	2	453.256.867	
4000	ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS E SOCIOEDUCATIVAS	2	6.583.526	6.583.526
4002	ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE DE ENSINO SUPERIOR	2	987.384.620	
4014	CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA	2	18.327.970	18.327.970
4086	FUNCIONAMENTO E GESTÃO DE INSTITUIÇÕES HOSPITALARES FEDERAIS	2	542.031.917	542.031.917
4572	CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS EM PROCESSO DE QUALIFICAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO	2	102.748.022	102.748.022
4641	PUBLICIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA	2	31.373.900	31.373.900
6294	PROMOÇÃO DE CURSOS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL	2	1.324.019	1.324.019
6344	REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO E DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS DE ENSINO SUPERIOR	2	3.000.000	3.000.000
6380	FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	2	68.674.104	68.674.104
6503	CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	2	2.470.500	2.470.500
8282	REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR	2	1.204.456.915	1.204.456.915
12KU	APOIO À IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL	3	707.000.000	707.000.000
12KV	IMPLANTAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ESTRUTURAS ESPORTIVAS ESCOLARES	3	215.000.000	215.000.000
26000 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - TOTAL			105.652.897.486	81.083.302.794
20000 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS			11.830.000	11.830.000
210T	PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO	2	11.830.000	11.830.000
47000 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO - PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS			1.610.399	1.610.399
20U5	ENSINO DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTATÍSTICAS E GEOCIÊNCIAS	2	1.610.399	1.610.399
52000 MINISTÉRIO DA DEFESA - PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS			114.736.353	114.736.353
20X8	PRESTAÇÃO DE ENSINO DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO DO INSTITUTO TECNOLÓGICO DE AERONÁUTICA - ITA	2	2.100.000	2.100.000
20XM	PRESTAÇÃO DE ENSINO ASSISTENCIAL NOS COLÉGIOS MILITARES	2	11.900.000	11.900.000
20XS	PRESTAÇÃO DE ENSINO ASSISTENCIAL NA FUNDAÇÃO OSÓRIO	2	2.909.093	2.909.093
2510	PRESTAÇÃO DE ENSINO PROFISSIONAL MARÍTIMO	2	87.930.000	87.930.000
2A82	PRESTAÇÃO DE ENSINO DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO NO INSTITUTO MILITAR DE ENGENHARIA	2	9.897.260	9.897.260
73000 TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS - PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS			2.578.491.254	2.578.491.254
0312	SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL	1	2.578.491.254	2.578.491.254
TOTAL EXCETO MEC			2.706.668.006	2.706.668.006
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - TOTAL				83.789.970.800

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pela CONOF/CD.

**ANEXO 2: ORÇAMENTO DA UNIÃO DESTINADO À EDUCAÇÃO (PLOA 2017) POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA E INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO
DEMONSTRATIVO DE DESPESAS NÃO ASSEGURADAS PELA PEC 241/2016**

Valores em R\$

DESPESA	ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO						APLICAÇÃO DA PEC 241/2016		
	APLICAÇÕES EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE (1)	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - DEMAIS DESPESAS	FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DE ENSINO SUPERIOR - FIES	EMENDAS IMPOSITIVAS - MDE	TOTAL		CUMPRIMENTO DO PISO CONSTITUCIONAL	SALDO OBRIGATÓRIAS E FINANCEIRAS (2)	SALDO DISCRICIONÁRIAS - DESPESAS NÃO ASSEGURADAS PELA PEC 241/2016
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E) = (A+B+C+D)	%	(F)	(G) = (E-F)	(H) = (E-F-G)
DESPESAS FINANCEIRAS	6.052.098.667	1.670.984.589	19.920.653.632	-	27.643.736.888	21,3%	6.052.098.667	21.591.638.221	-
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	6.046.356.523	170.984.589			6.217.341.112	4,8%	6.046.356.523	170.984.589	-
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	1.596.838				1.596.838	0,0%	1.596.838	-	-
INVERSÕES FINANCEIRAS			19.920.653.632		19.920.653.632	15,4%		19.920.653.632	-
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	4.145.306				4.145.306	0,0%	4.145.306	-	-
RESERVA DE CONTINGÊNCIA		1.500.000.000			1.500.000.000	1,2%		1.500.000.000	-
DESPESAS PRIMÁRIAS (I)	77.737.872.133	22.898.610.103	867.505.001	583.175.519	102.087.162.756	78,7%	45.507.167.087	31.042.072.308	25.537.923.361
DESPESAS OBRIGATÓRIAS	53.666.035.346	21.247.680.334	-	-	74.913.715.680	57,7%	43.871.643.372	31.042.072.308	-
FUNDEB COMPLEMENTAÇÃO (30%)(a)	4.114.754.710				4.114.754.710	3,2%	4.114.754.710	-	-
FUNDEB COMPLEMENTAÇÃO (70%)(b)	9.794.391.974				9.794.391.974	7,5%		9.794.391.974	-
FCDF - SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO (c)	2.578.491.254				2.578.491.254	2,0%	2.578.491.254	-	-
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	32.319.641.644	16.868.453.756			49.188.095.400	37,9%	32.319.641.644	16.868.453.756	-
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	4.380.262.767	4.379.226.578			8.759.489.345	6,8%	4.380.262.767	4.379.226.578	-
INVESTIMENTOS	477.903.162				477.903.162	0,4%	477.903.162	-	-
INVERSÕES FINANCEIRAS	589.835				589.835	0,0%	589.835	-	-
DESPESAS DISCRICIONÁRIAS	24.071.836.787	1.650.929.769	867.505.001	583.175.519	27.173.447.076	20,9%	1.635.523.715	-	25.537.923.361
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	19.571.994.586	1.589.258.920	793.800.000		21.955.053.506	16,9%			
INVESTIMENTOS	3.570.032.201	59.670.849			3.629.703.050	2,8%			
INVESTIMENTOS (PAC)	922.000.000				922.000.000	0,7%	1.052.348.196	-	25.537.923.361
INVERSÕES FINANCEIRAS	7.810.000	2.000.000	73.705.001		83.515.001	0,1%			
EMENDAS IMPOSITIVAS				583.175.519	583.175.519	0,4%	583.175.519	-	-
TOTAL	83.789.970.800	24.569.594.692	20.788.158.633	583.175.519	129.730.899.644	100,0%	51.559.265.754	52.633.710.529	25.537.923.361
DESPESAS PRIMÁRIAS EXCLUÍDAS DO LIMITE DE GASTOS (J) = (a + b + c)	16.487.637.938	-	-	-	16.487.637.938	12,7%	6.693.245.964	9.794.391.974	-
DESPESAS PRIMÁRIAS INCLUÍDAS NO LIMITE DE GASTOS (K) = (I - J)	61.250.234.195	22.898.610.103	867.505.001	583.175.519	85.599.524.818	66,0%	38.813.921.123	21.247.680.334	25.537.923.361

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pela CONOF/CD.

(1) Ministério da Educação, Presidência da República, Ministério do Planejamento, Ministério da Defesa e Transferências a Estados, Municípios e Distrito Federal.

(2) Excluídas despesas discricionárias.

Obs: - Demais transferências excluídas do limite de gastos: **R\$ 49.297.474.541** (FUNDEB e cota-parte do salário-educação).

INFORMATIVO TÉCNICO Nº 2/2015 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024: LINHA DE BASE E PROJEÇÕES DE METAS

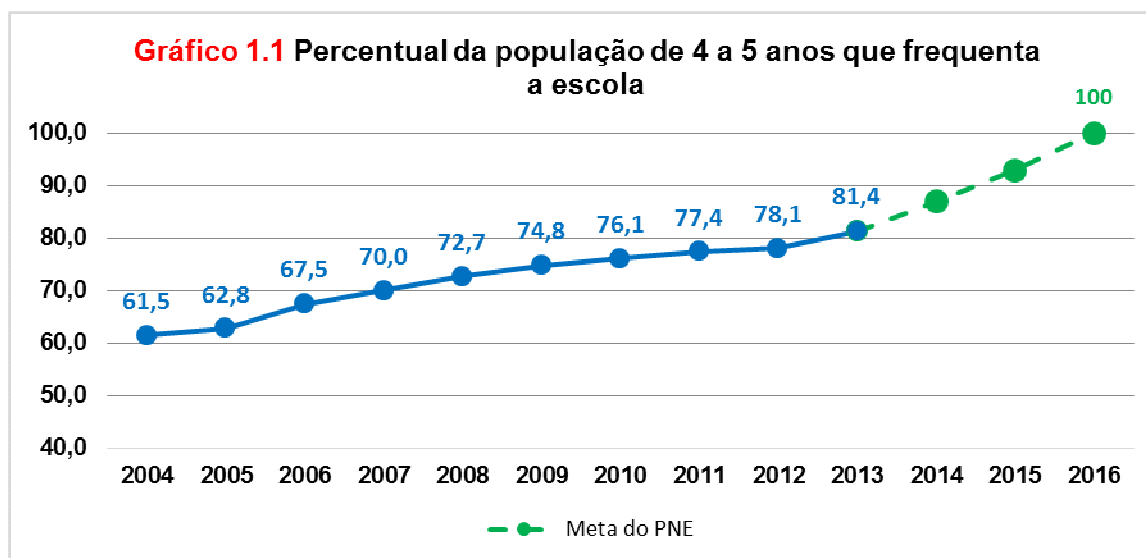
INTRODUÇÃO

A Lei do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) estabelece em seu art. 5º, § 2º, que a cada dois anos, ao longo do período de vigência do PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará estudos para aferir a evolução do cumprimento das metas estabelecidas, que deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação do Plano.

O presente informativo tem como finalidade apresentar os principais dados publicados pelo Inep em documento denominado “Linha de Base”¹ do Plano Nacional de Educação, na forma de série histórica dos indicadores educacionais, combinando-os com as projeções esperadas para a obtenção das metas finais estipuladas no PNE. Por simplificação, adotamos projeções lineares que partem do último ano de aferição dos indicadores, o que fornece acréscimos anuais constantes, necessários para o atingimento das metas estipuladas.

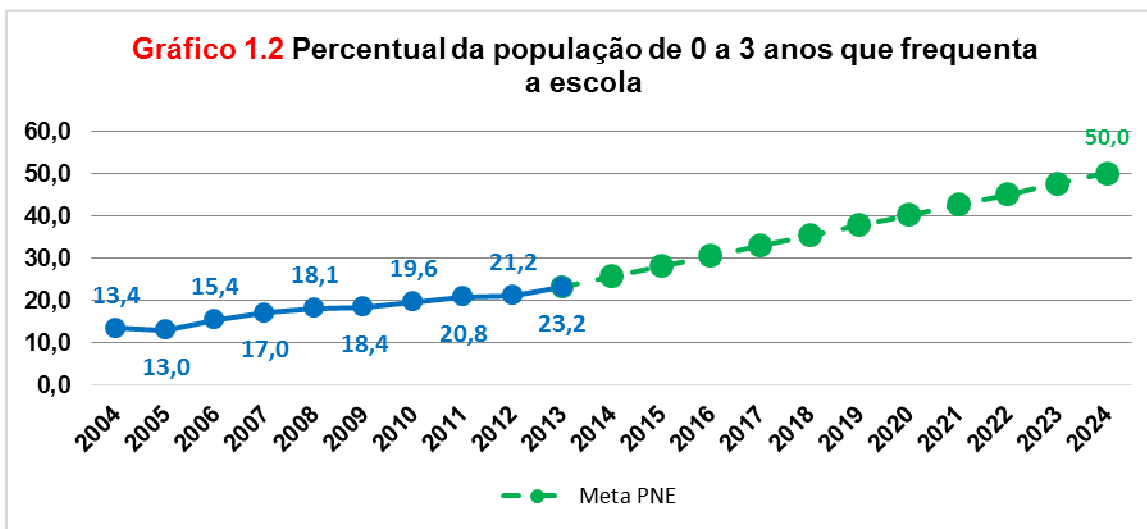
1 – EDUCAÇÃO INFANTIL

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD

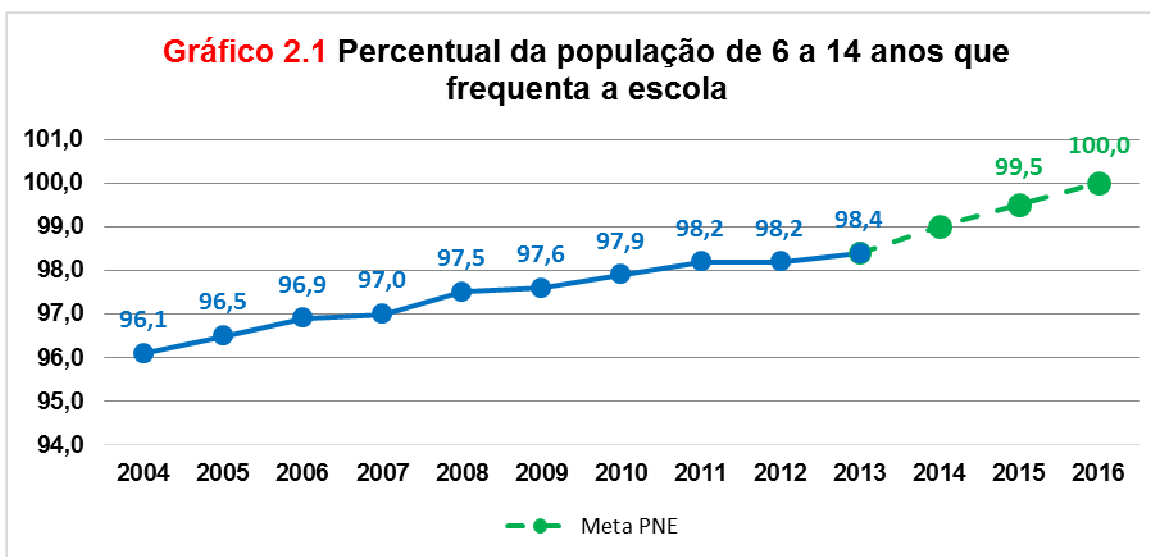
¹ Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 : Linha de Base. – Brasília, DF : Inep, 2015, disponível em <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362>>



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

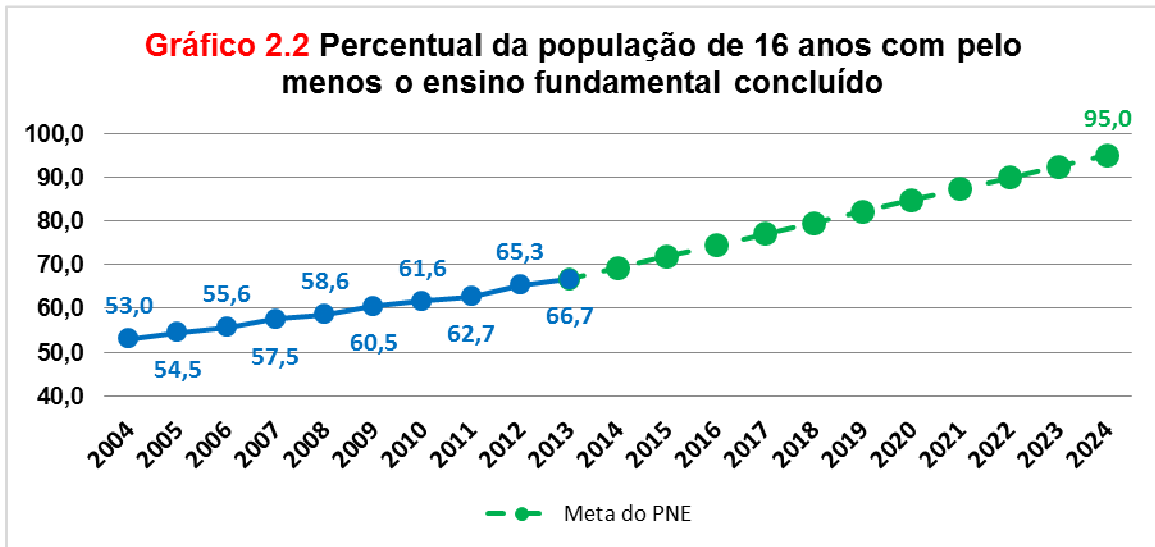
2 – ENSINO FUNDAMENTAL

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.²



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

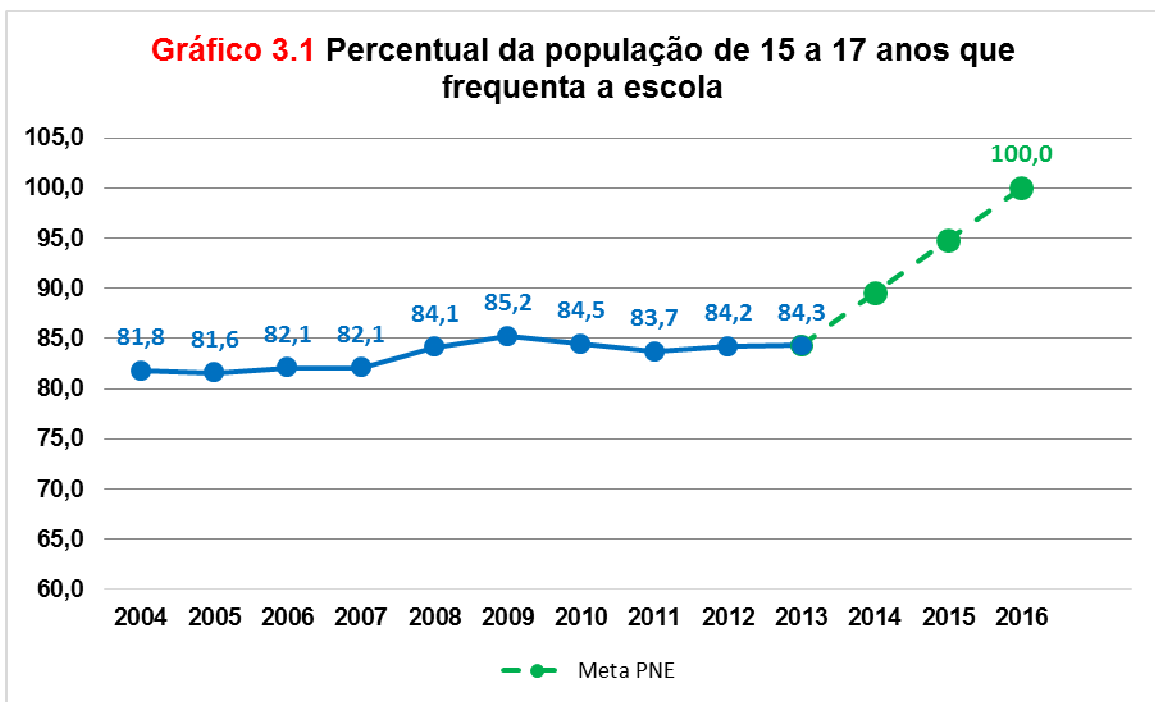
² A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, estabeleceu a universalização do ensino obrigatório para a população de 4 a 17 anos até 2016.



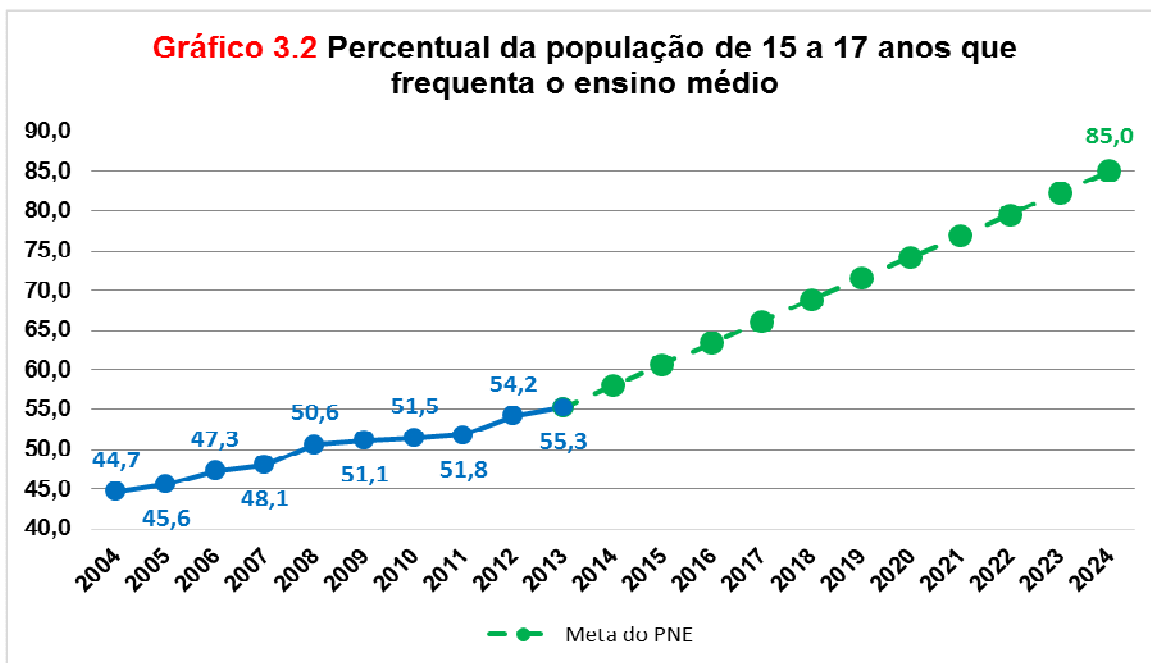
Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

3 – ENSINO MÉDIO

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).



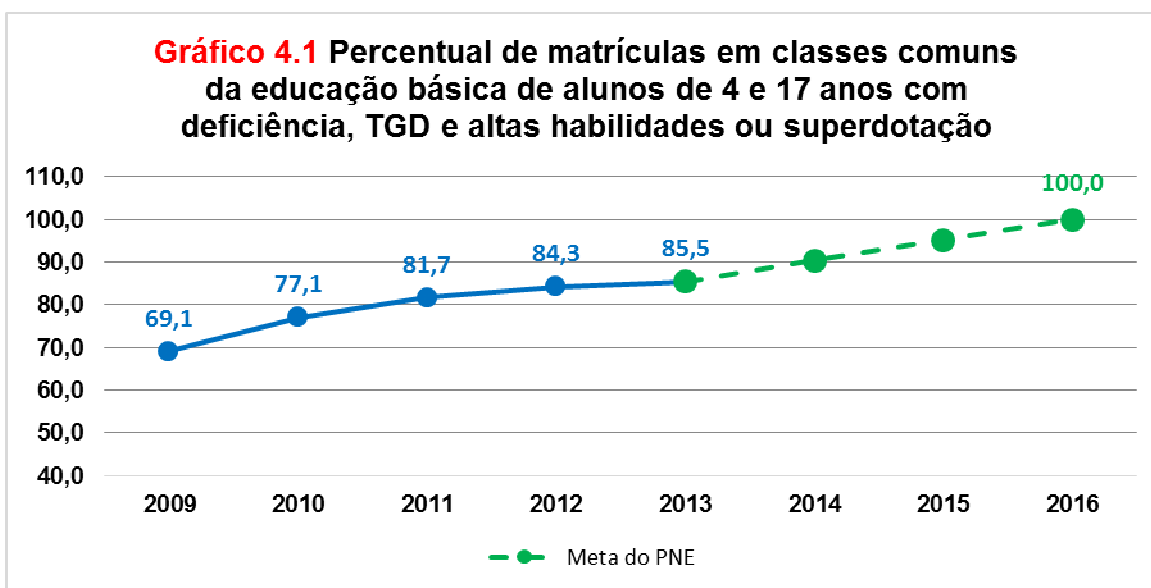
Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

4 – EDUCAÇÃO ESPECIAL

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.³



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

³ A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, estabeleceu a universalização do ensino obrigatório para a população de 4 a 17 anos até 2016.

5 – ALFABETIZAÇÃO INFANTIL

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3o (terceiro) ano do ensino fundamental.

Indicadores

Percentual de estudantes por níveis de proficiência em leitura da avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) – Brasil – 2014

Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4
22,2	34,0	32,6	11,2

Fonte: Inep

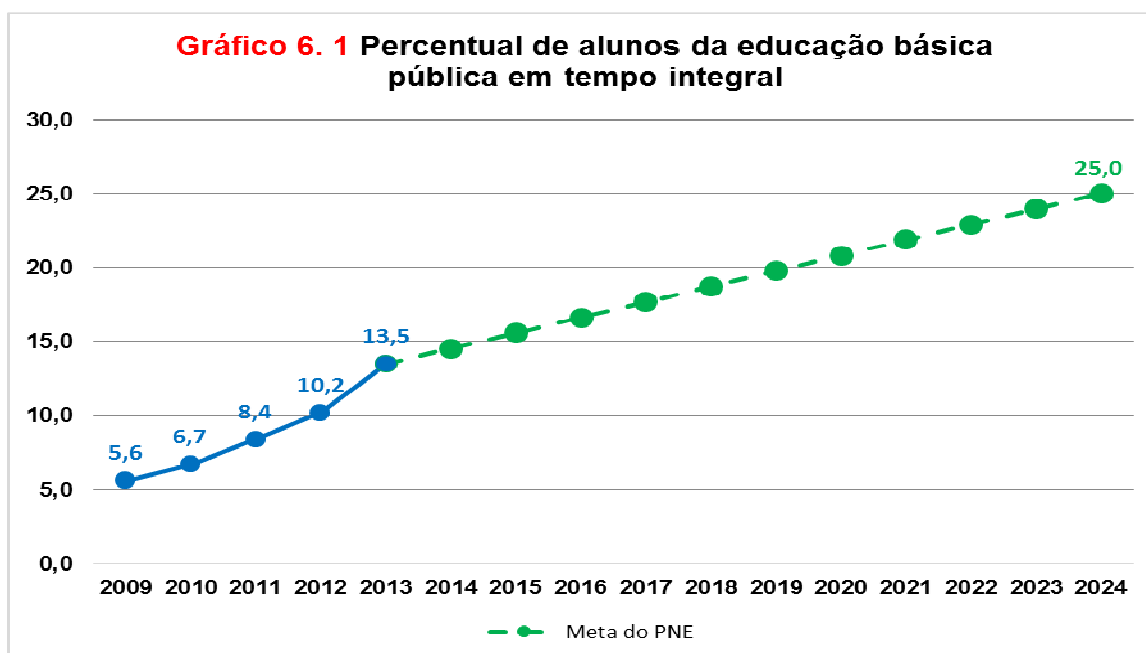
Percentual de estudantes por níveis de proficiência em escrita da avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) – Brasil – 2014

Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5
11,6	15,0	7,8	55,7	9,9

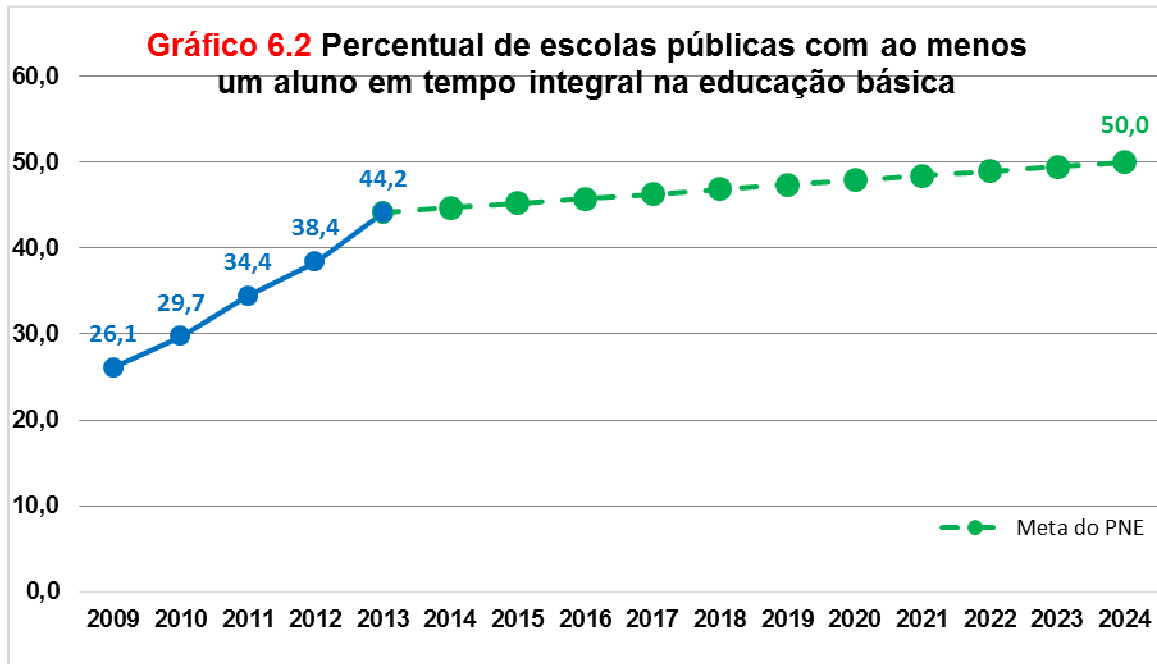
Fonte: Inep

6 – EDUCAÇÃO INTEGRAL

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

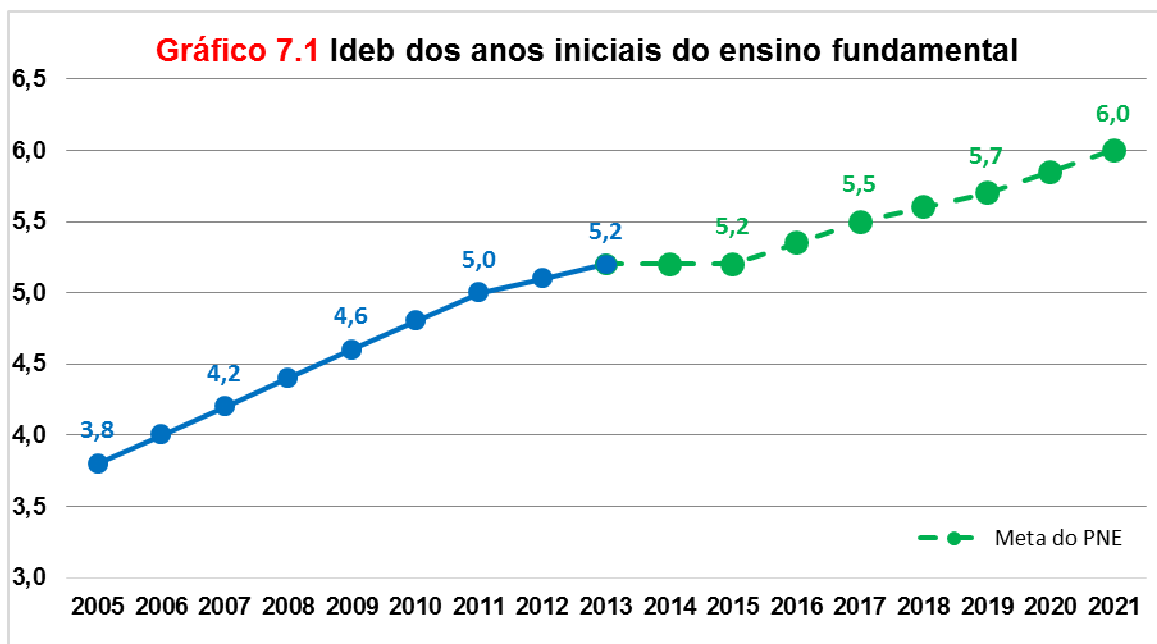


Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

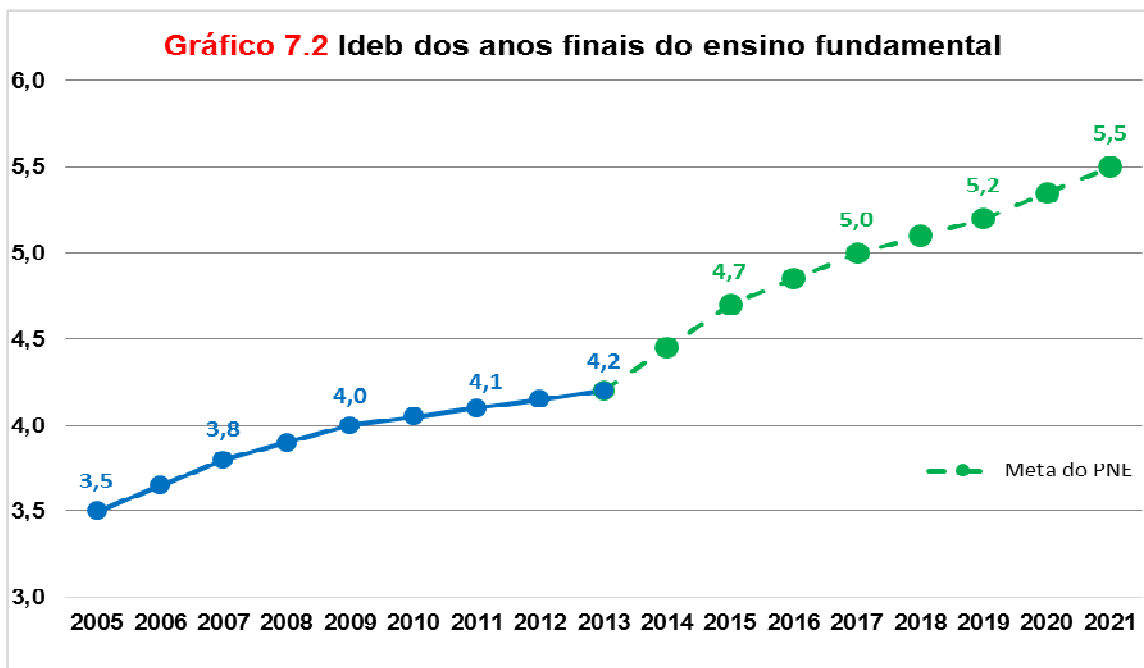
7 – IDEB E APRENDIZADO ADEQUADO

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

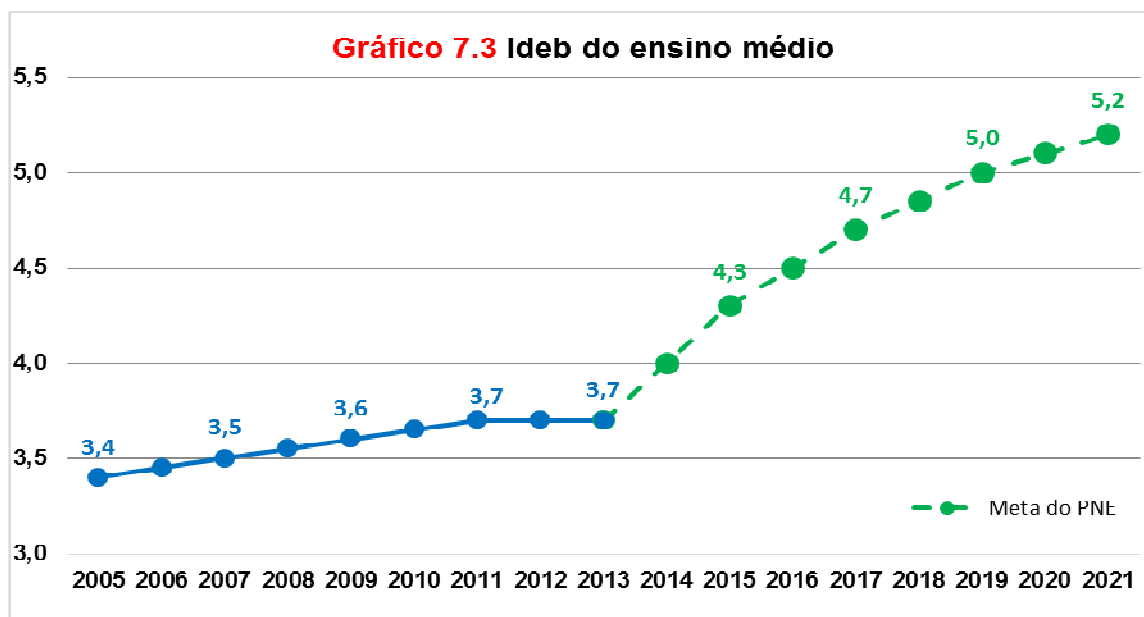
IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD



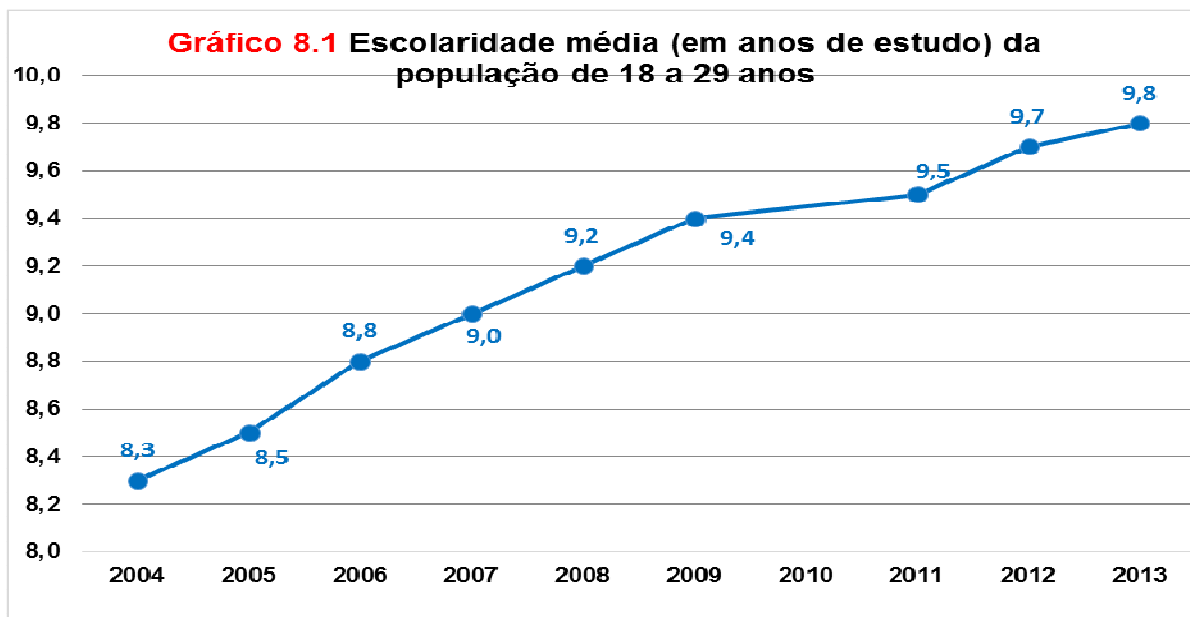
Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.



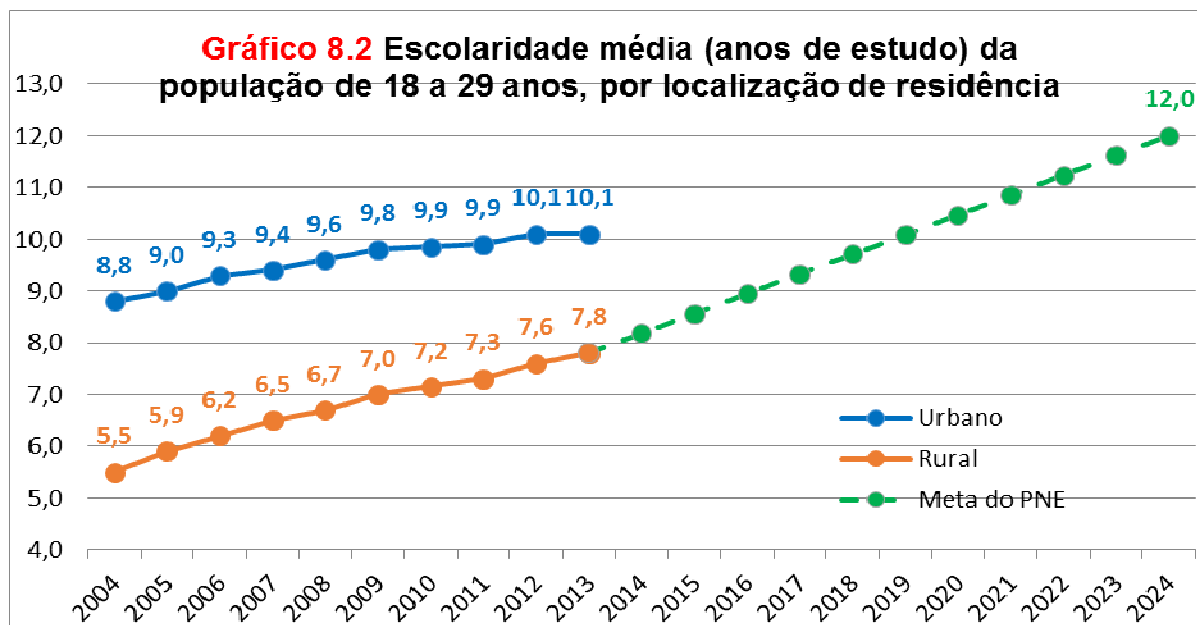
Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

8 – ESCOLARIDADE MÉDIA

Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

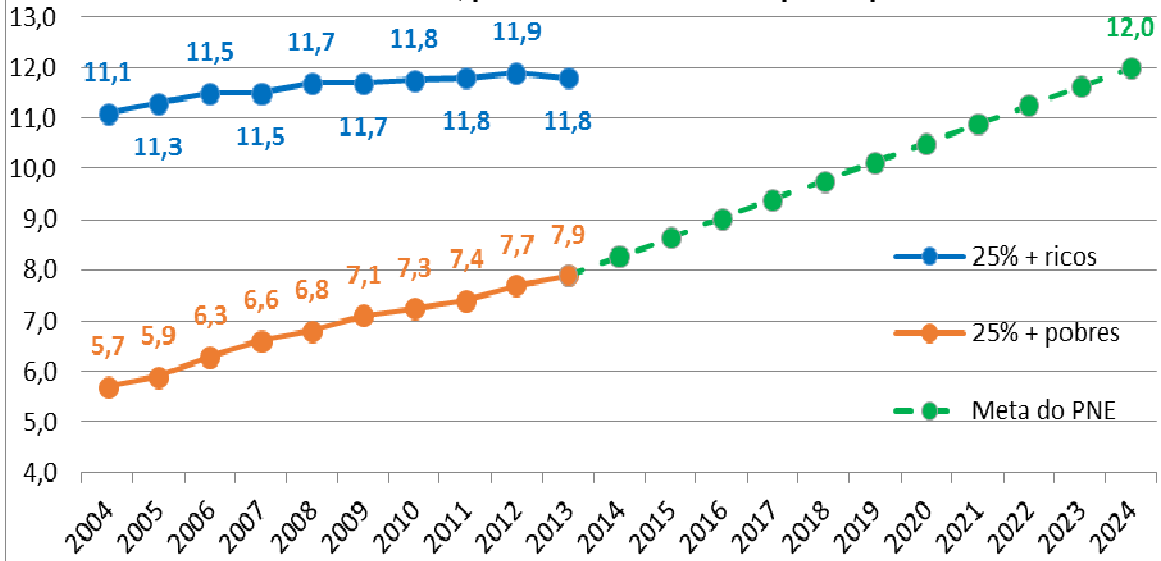


Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.



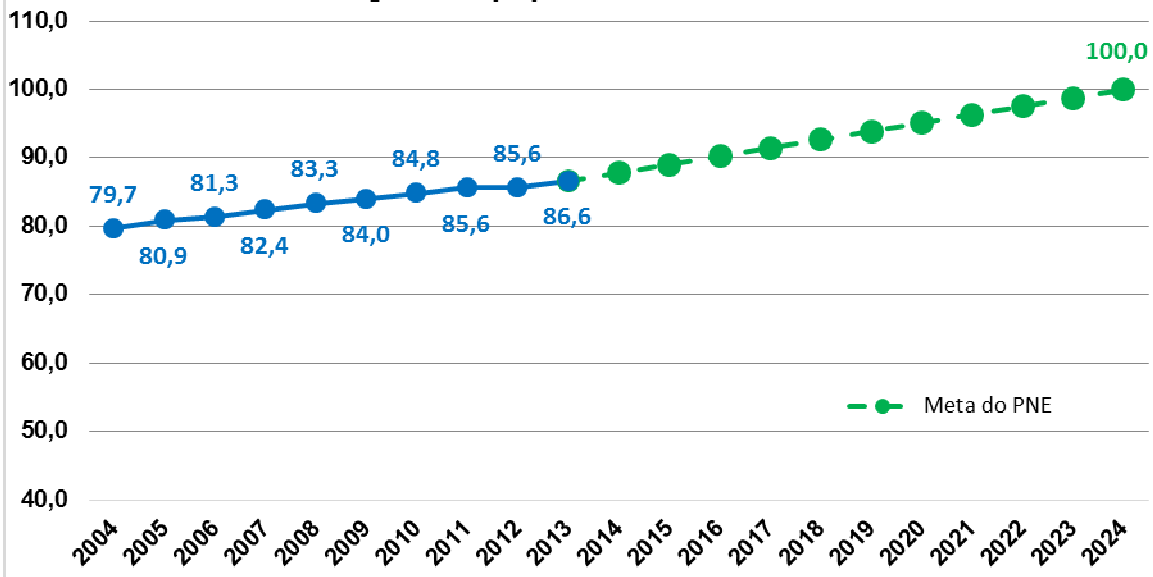
Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

Gráfico 8.3 Escolaridade média (anos de estudo) da população de 18 a 29 anos, por renda domiciliar "per capita"



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

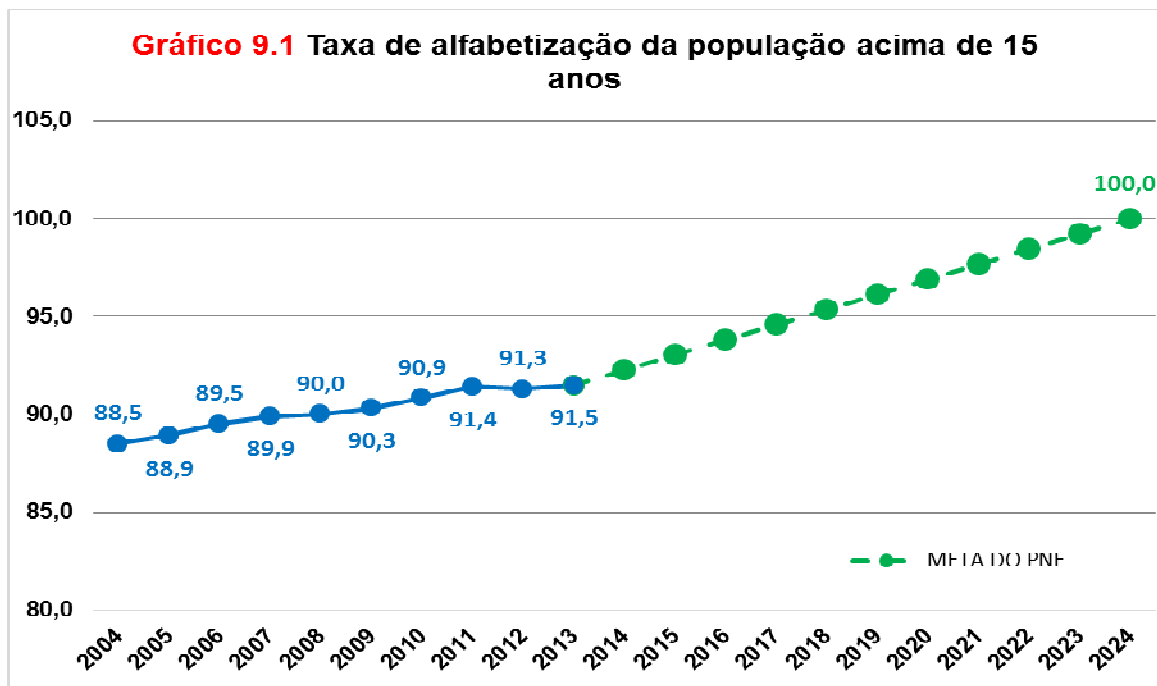
Gráfico 8.4 Razão entre a escolaridade média de negros e não negros da população de 18 a 29 anos



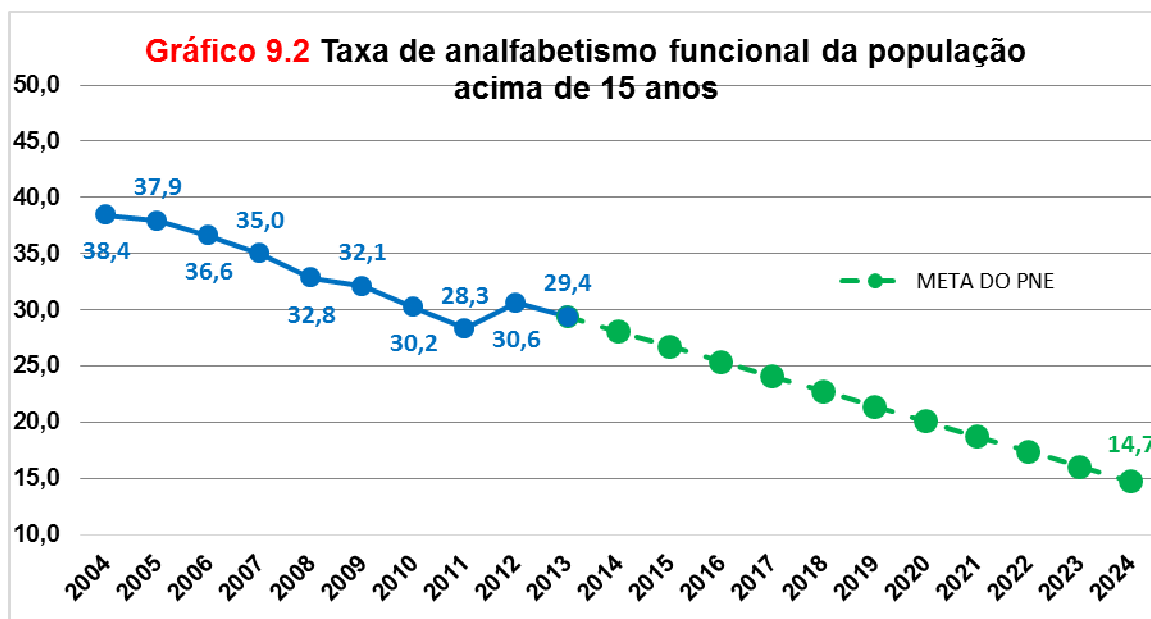
Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

9 – ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.



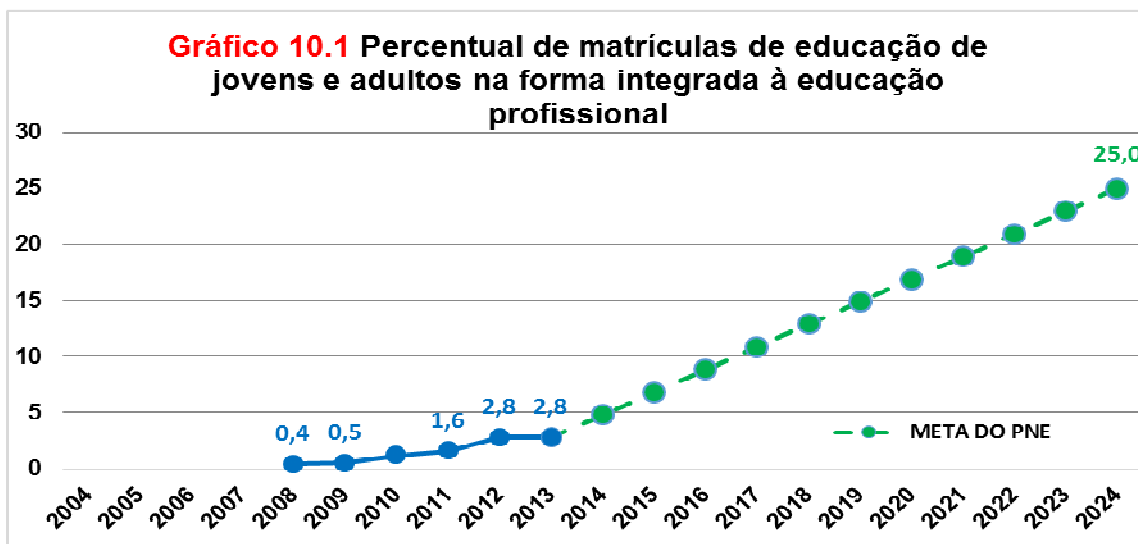
Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

10 – EJA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

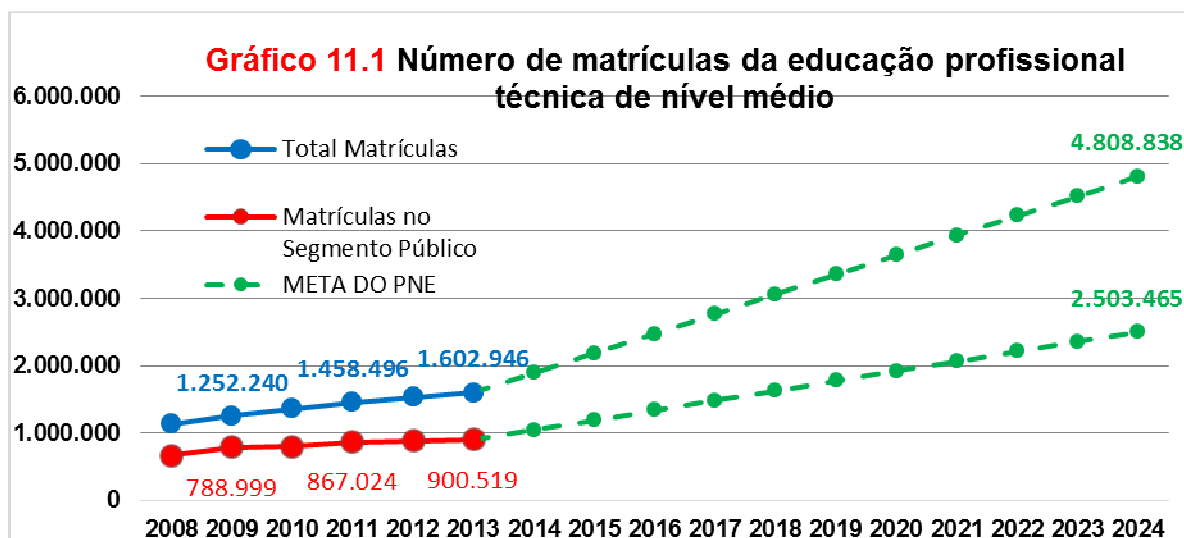
Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

11 – EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

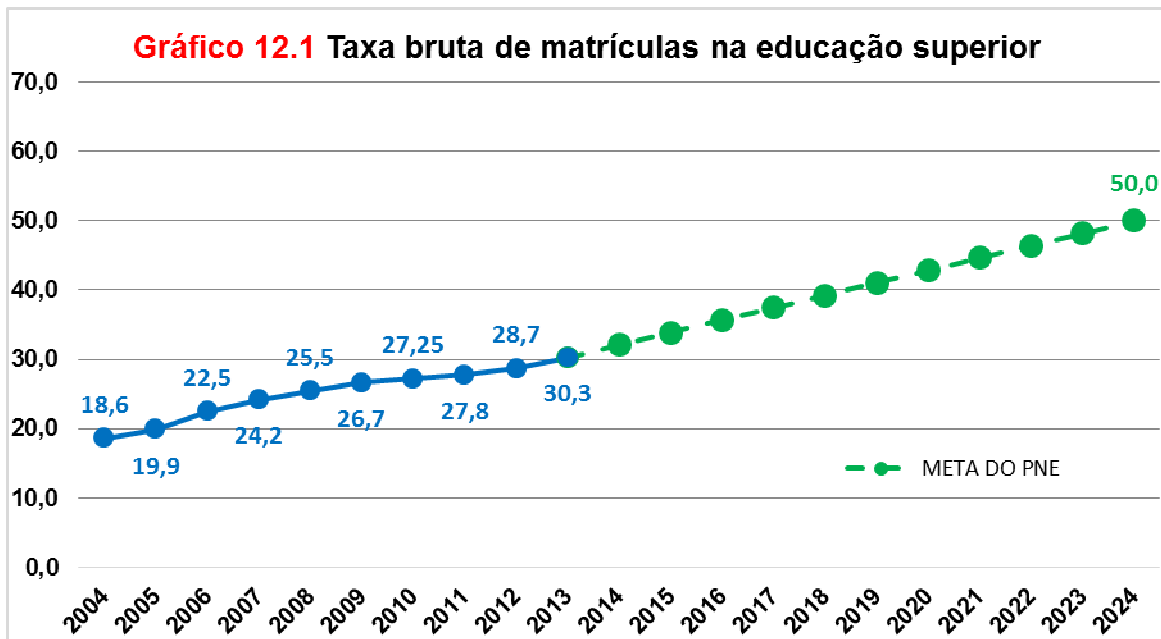
Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.



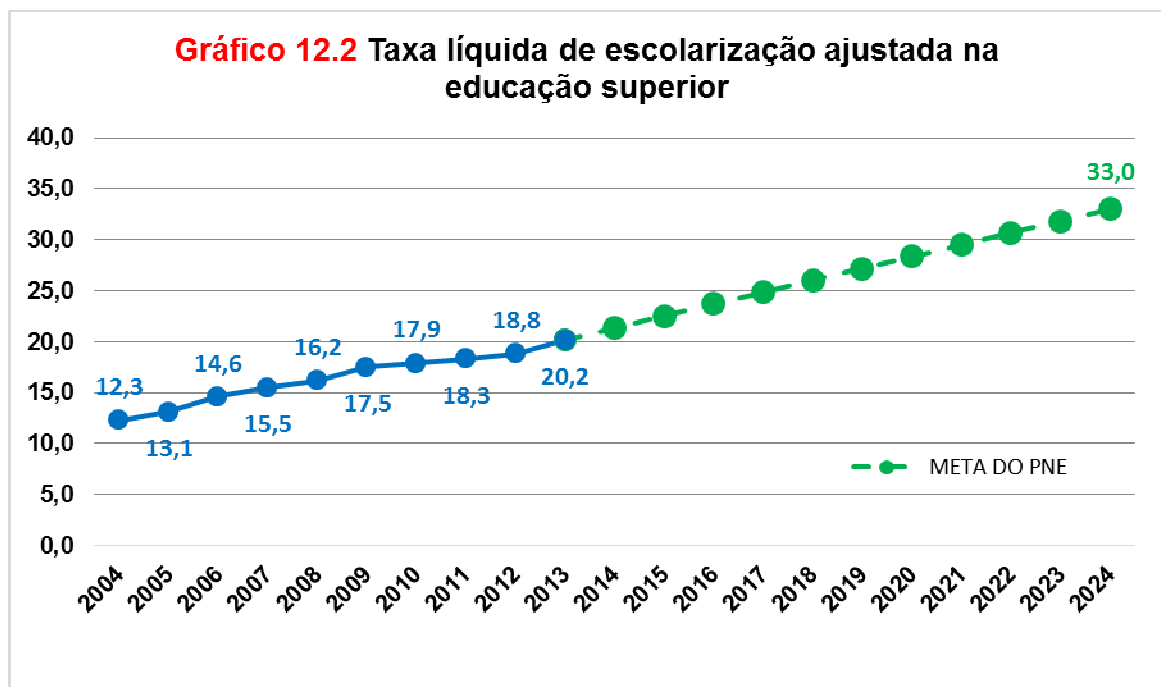
Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

12 – EDUCAÇÃO SUPERIOR

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.



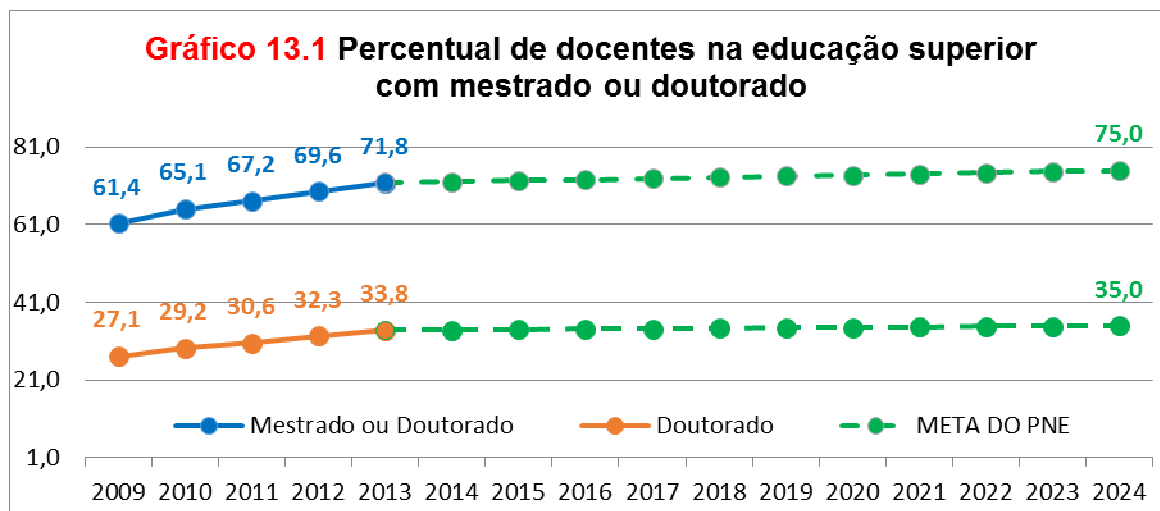
Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

13 – TITULAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

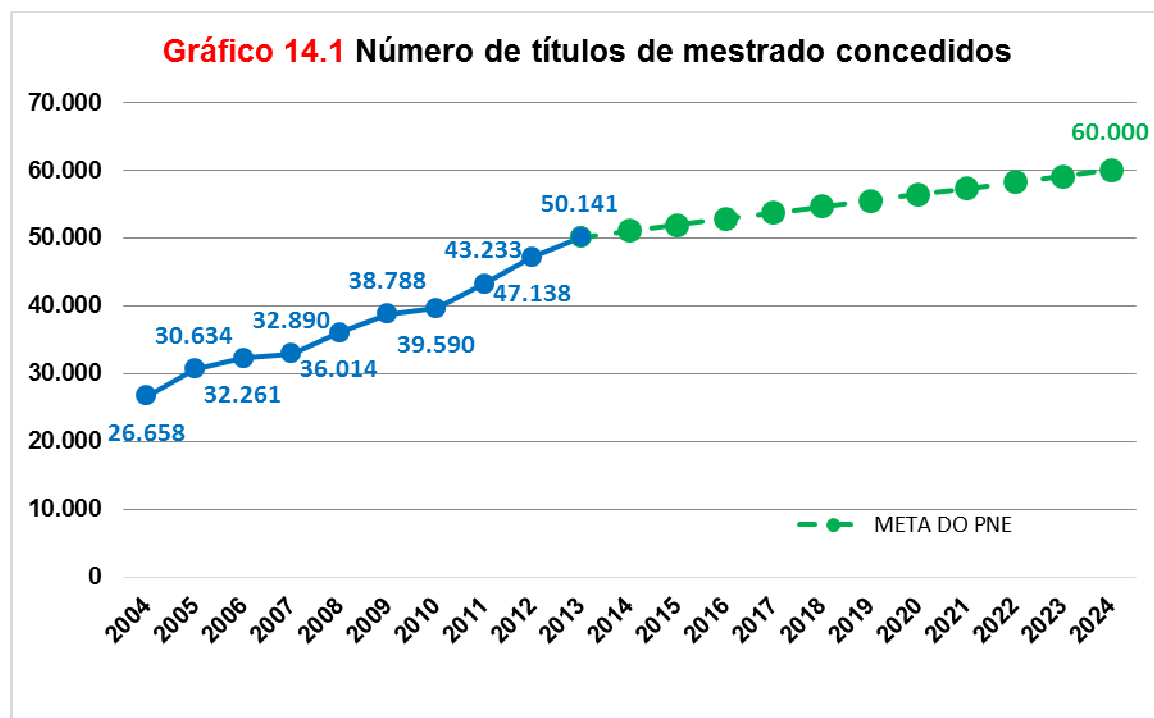
Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.



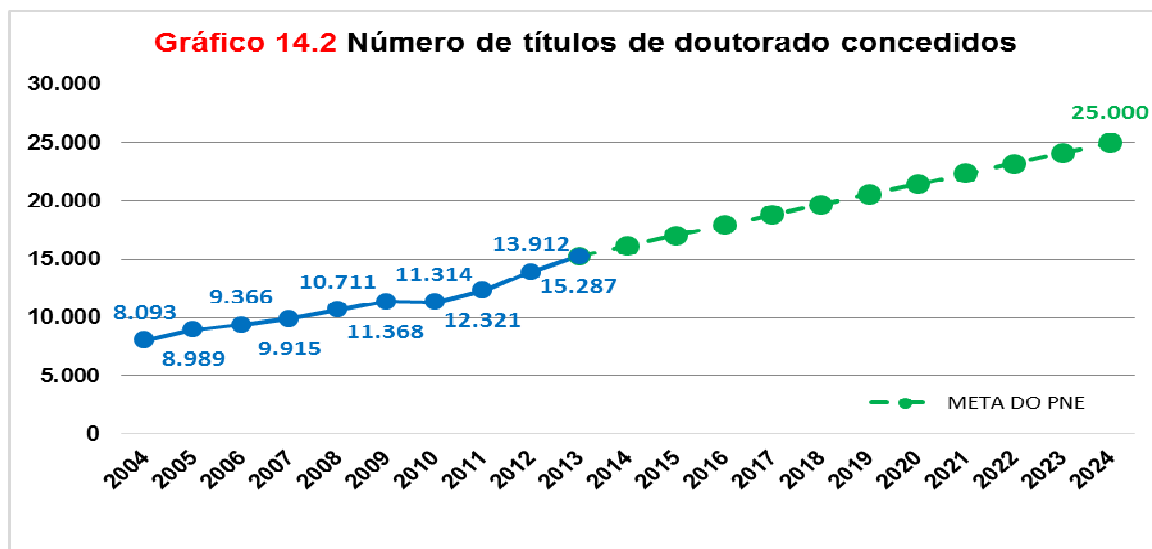
Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

14 – PÓS-GRADUAÇÃO

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.



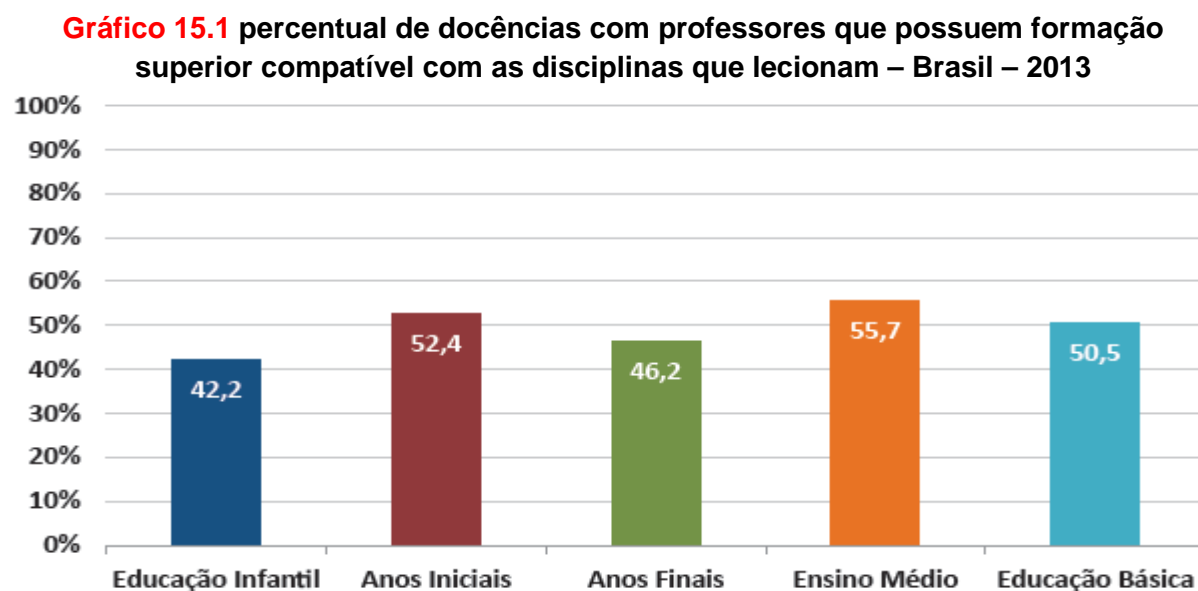
Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

15 – FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam⁴.

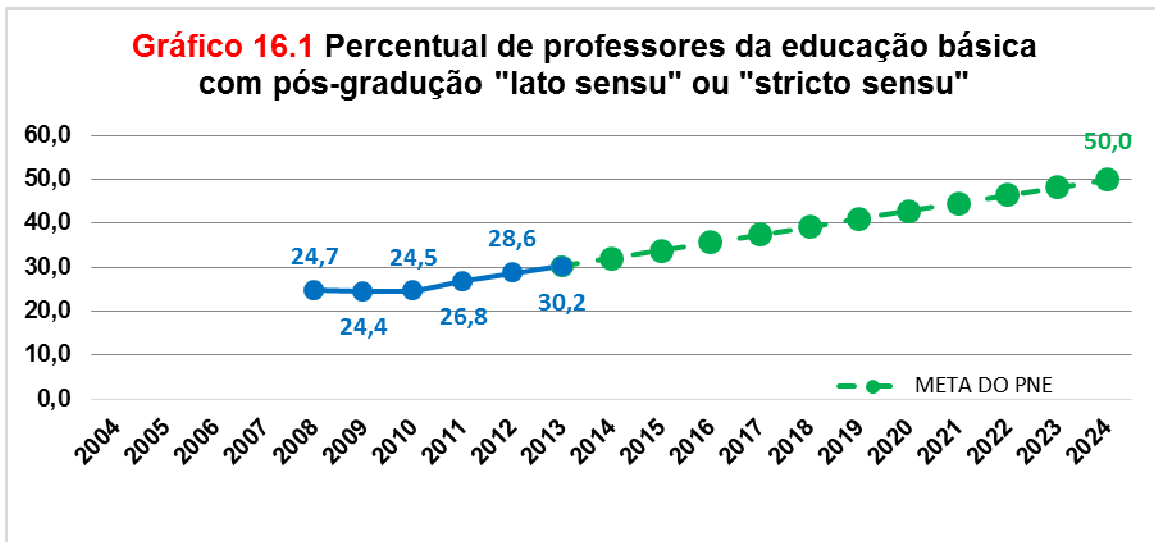


Fonte: Inep. Elaborado pelo Inep.

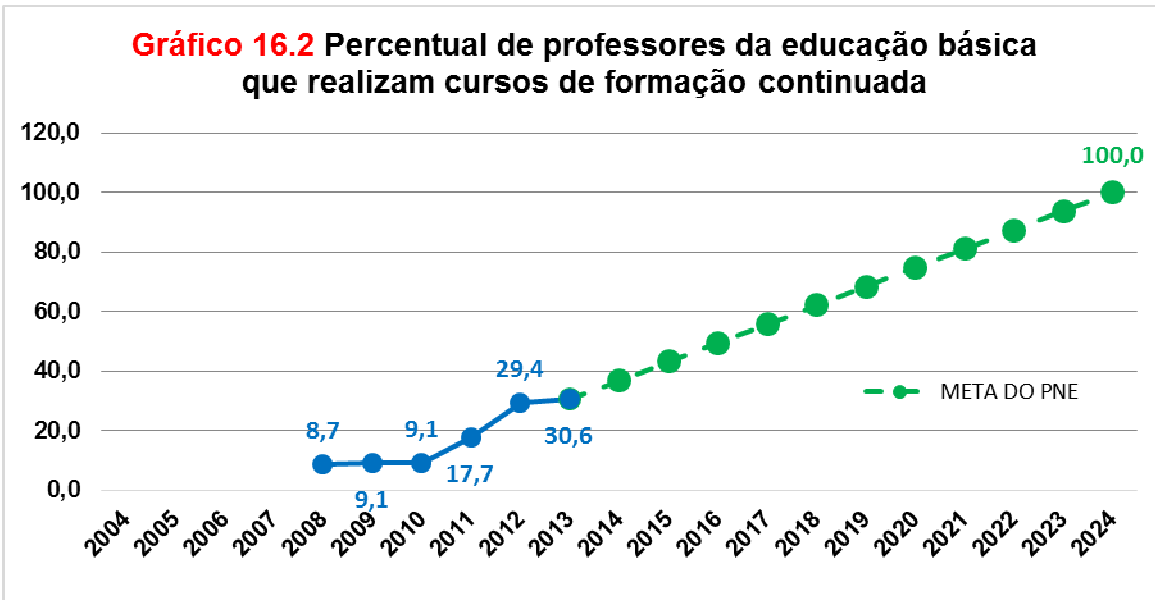
⁴ Percentagem de professores da educação básica com curso superior: 74,8% (2013). Percentagem de professores dos anos finais do ensino fundamental com licenciatura na área em que atuam: 32,8% (2013). Percentagem de professores do ensino médio com licenciatura na área em que atuam: 48,3% (2013).

16 – PÓS-GRADUAÇÃO E FORMAÇÃO CONTINUADA

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.



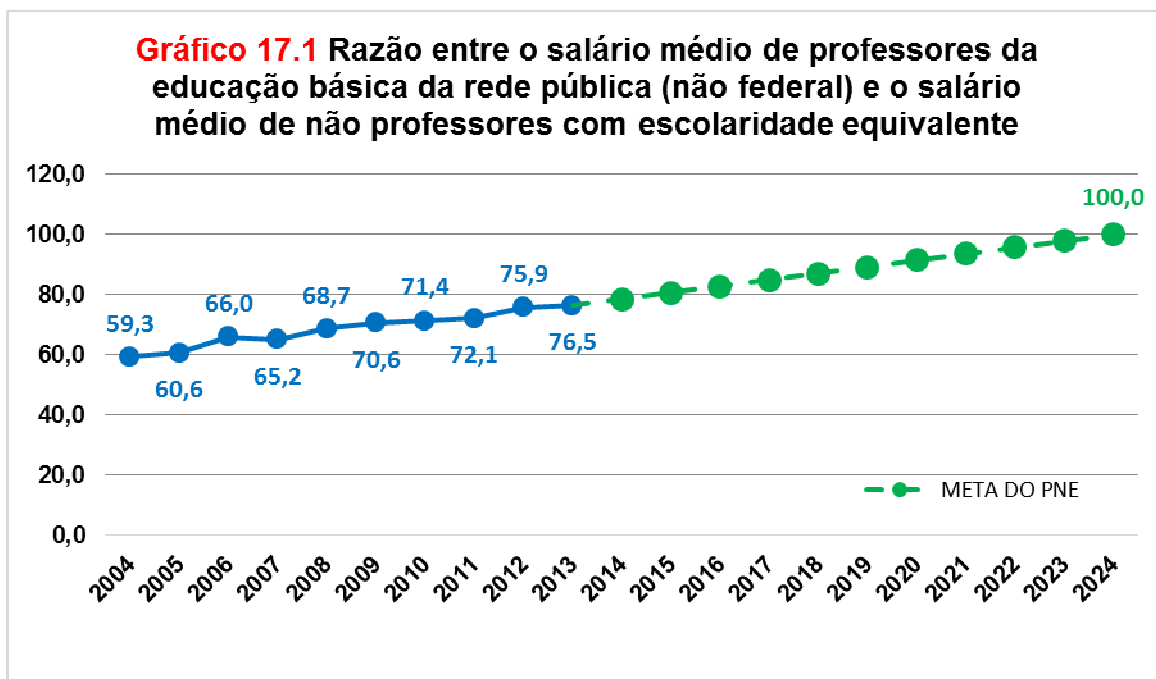
Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

17 – VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES

Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

18 – PLANOS DE CARREIRA

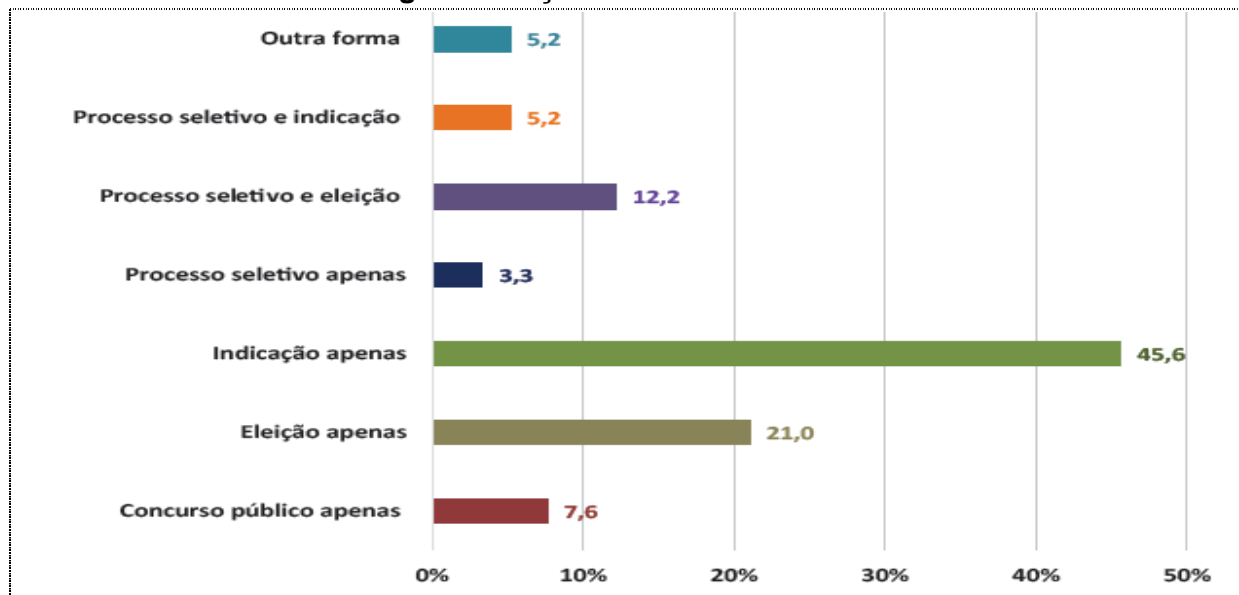
Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Indicador: Percentual de unidades da federação que cumprem a Lei do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (Lei 11.738/2008): 67%.

19 – GESTÃO DEMOCRÁTICA

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Gráfico 19.1 Percentual de escolas segundo o processo de escolha para ocupação do cargo de direção escolar – Brasil - 2013



Fonte: Inep. Elaborado pelo Inep.

Gráfico 19.2 Percentual de escolas que envolvem a equipe escolar na elaboração do projeto pedagógico – Brasil – 2013



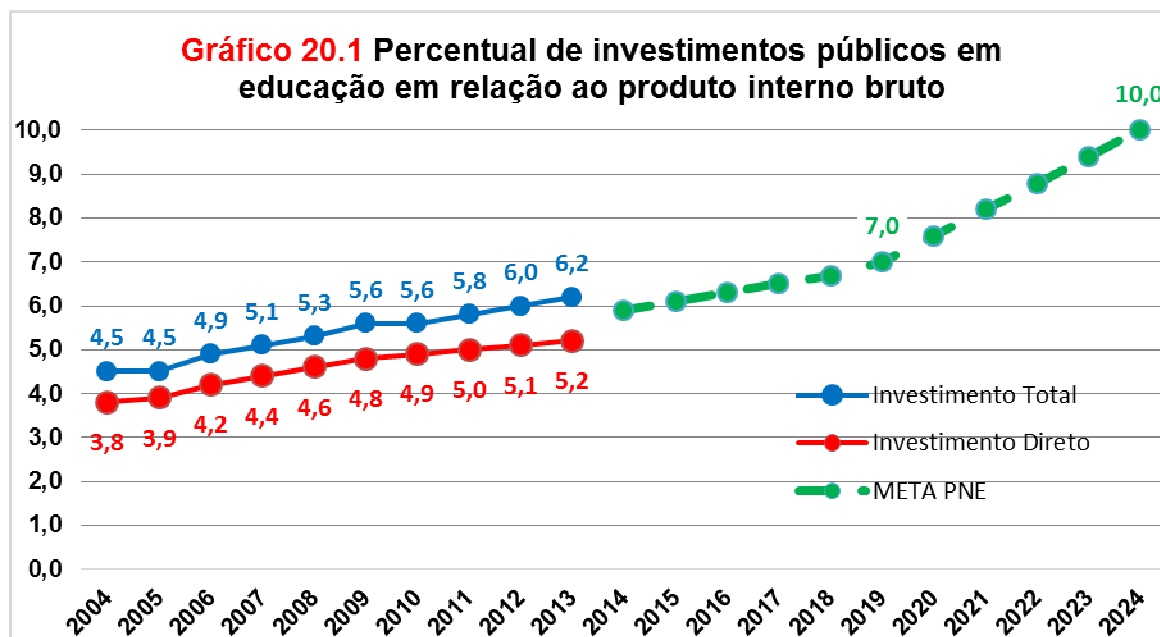
Fonte: Inep. Elaborado pelo Inep.

20 – FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Observações

Apesar de próximos, o indicador de investimento público em educação a que se refere a Lei do PNE, definido no art. 5º, §4º⁵, é distinto dos indicadores de investimentos públicos direto e total, habitualmente divulgados pelo Inep e que seguem padrão internacional adotado pelos países integrantes da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico). Assim, a aferição da meta 20 do PNE carece ainda de definição metodológica a fim de estabelecer série histórica alinhada com as metas prescritas. Sobre o assunto, afirma o instituto: “O Inep está envidando esforços no sentido de desenvolver um novo indicador dos investimentos públicos em educação, adequado ao disposto no parágrafo 4º do art. 5º da Lei do PNE. Pretende-se que o indicador seja capaz de captar as diversas formas de recursos públicos aplicados em educação conforme disposto em lei.”



Fonte: Inep, PNE 2014-2024. Elaborado pela CONOF/CD.

Brasília, 10 de novembro de 2015.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

⁵ § 4º O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal.