



Estudo Técnico
n.º 1/2017

**EC Nº 95/2016 – TETO DE GASTOS
PÚBLICOS: QUESTÕES ESSENCIAIS PARA
O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

Claudio Riyudi Tanno

ESTUDO TÉCNICO Nº 1/2017

EC Nº 95/2016 – TETO DE GASTOS PÚBLICOS: QUESTÕES ESSENCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

1. Introdução

O discurso recorrente dos defensores do teto de gastos públicos – Emenda Constitucional nº 95/2016 – afirma que a educação está protegida com um valor mínimo de gastos, o que não impede o acréscimo de recursos por meio de remanejamentos de outras áreas quando da apreciação da proposta orçamentária por parte do Congresso Nacional, momento em que serão definidas as políticas públicas prioritárias. Além do que, preservam-se todas as transferências e receitas de Estados, Distrito Federal e Municípios destinadas ao setor, de modo que somente parcela minoritária de despesas, a cargo da União, esteja submetida a um limite global de gastos.

Nesses termos, o presente Estudo Técnico, após o processo de apreciação e votação do projeto de lei orçamentária para 2017, busca fornecer novos subsídios para responder a algumas questões essenciais acerca do impacto da EC nº 95/2016 nas políticas educacionais:

- O que o novo piso assegura para educação?
- A maior parte das despesas com educação não é afetada pela EC nº 95/2016?
- É possível o Congresso Nacional priorizar a educação com o remanejamento de recursos de outras áreas?
- Com o Novo Regime Fiscal e a limitação dos gastos públicos, existe alternativa para o desenvolvimento da educação?

2. O que o novo piso assegura para educação?

Essa questão será respondida comparativamente com o piso da saúde.

A EC nº 95/2016 assegura pisos de aplicação somente para as áreas de educação e de saúde. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) equivalerão, respectivamente, aos mínimos calculados com base nas receitas apuradas em 2017, nos termos do art. 212, *caput*, e do art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição, 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 doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Pretende-se que, nos próximos 20 anos preservem-se, com a correção pelo IPCA, os valores mínimos de aplicação relativos a 2017.

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), cujo valor está estimado, para 2017, em R\$ 290,0 bilhões, o que vincula R\$ 52,2 bilhões ao piso da educação. No art. 198, § 2º, inciso I, a Constituição obriga à União aplicar 15% da receita corrente líquida (RCL) em ações e serviços públicos de saúde¹, o que resulta em um piso de R\$ 115,3 bilhões.

Os pisos da educação e da saúde tiveram concepções distintas, o que teve como consequência diferentes significados para os setores. O piso anterior da saúde vinculava a execução de determinado exercício às despesas realizadas no exercício anterior, corrigidas pela variação do PIB, o que desestimulava aplicações adicionais. Assim, o piso da saúde praticamente tornou-se teto de aplicações. No caso da educação, a base de 18% da receita de impostos, além de depender unicamente da arrecadação tributária do exercício, mostrou-se insuficiente para atendimento das crescentes demandas educacionais. Ciclos de aumento da receita permitiram aplicações acima do mínimo constitucional.

¹ O art. 2º da Emenda Constitucional nº 86/2015 prevê que esse percentual será atingido gradativamente até 2020. Para o exercício de 2017 o valor mínimo constitucional seria de 13,7%, porém a Emenda Constitucional nº 95/2016 prevê a antecipação do percentual de 15% para 2017.

Dessa forma, o piso da saúde adotado pelo Novo Regime Fiscal assegura, para os próximos 20 anos, os níveis de execução em ASPS a serem apurados em 2017. O piso da educação, por sua vez, representa apenas parcela das dotações relativas à MDE para execução das políticas educacionais. Para efeitos comparativos, a tabela a seguir demonstra quanto representam os valores mínimos de aplicação em relação às dotações orçamentárias consignadas aos órgãos executores das duas áreas. Enquanto para o Ministério da Educação, o piso corresponde a 48,6% de suas despesas totais, para o Ministério da Saúde, corresponde a 92,0%. Desconsiderados as despesas de inativos dos respectivos ministérios, principal grupo excluído do conceito de MDE e de ASPS, os percentuais representam, respectivamente, 55,6% e 98,3%.

TABELA 1: EC Nº 95/2016 E PISOS DA EDUCAÇÃO E DA SAÚDE – VALORES ASSEGURADOS EM COMPARAÇÃO COM DESPESAS DOS MINISTÉRIOS (*)

Valores em R\$ milhão

PISO CONSTITUCIONAL (A)		ÓRGÃO	LOA 2017			
			TOTAL (B)	(A/B)	EXCETO INATIVOS (C)	(A/C)
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	52.199,8	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	107.517,4	48,6%	93.942,3	55,6%
AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	115.309,0	MINISTÉRIO DA SAÚDE	125.380,9	92,0%	117.322,1	98,3%

Fonte: LOA 2017. Elaborado pelo autor.

(*) Orçamento fiscal e da seguridade social.

Em outra distinção que deve ser feita quanto aos mínimos constitucionais, as aplicações em ações e serviços públicos de saúde estão restritas ao Ministério da Saúde, enquanto que as aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino extrapolam as dotações consignadas ao Ministério da Educação². Apesar de o piso da educação estar estimado em R\$ 52,2 bilhões, as aplicações totais em MDE somam R\$ 85,7 bilhões, ou seja, o piso representa 60,9% das aplicações totais. Em outra perspectiva, ações voltadas para educação vão além daquelas de MDE. O “Orçamento da Educação” a ser executado pela União em 2017 pode ser apurado pelo conjunto das ações agrupadas conforme tabela a seguir.

TABELA 2: ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO – DESPESAS DA UNIÃO

Valores em R\$ milhão

GRUPO DE DESPESA	LOA 2017
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	85.668,8
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - DEMAIS AÇÕES	24.569,7
FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES)	20.788,2
SUBFUNÇÕES TÍPICAS DA EDUCAÇÃO - DEMAIS PROGRAMAÇÕES (*)	163,0
TOTAL	131.189,6

Fonte: LOA 2017. Elaborado pelo autor.

(*) Subfunções: ensino profissional, ensino superior, educação infantil e educação de jovens e adultos.

Nesses termos, o Orçamento da Educação corresponde a um total de R\$ 131,2 bilhões, a serem executados pela União em 2017. Nessa base de comparação, o mínimo estipulado pelo Novo Regime Fiscal representa 39,8% das despesas totais destinadas à educação.

A análise compara o piso da educação com determinados grupos de despesas, sem levar em consideração a natureza das despesas, se financeiras ou primárias, se obrigatórias ou discricionárias. O Estudo Técnico nº 22/2016-CONOF/CD faz a análise dessa composição de despesas, concluindo que o mínimo constitucional pode ser obtido majoritariamente com a apuração de despesas obrigatórias ou financeiras. Assim, a peça

² Demais órgãos: Ministério da Defesa, Operações Oficiais de Crédito e Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios.

orçamentária conta, quando de sua elaboração, com expressiva margem de compressão de despesas discricionárias destinadas à educação, sem que se comprometa o cumprimento do piso constitucional.

3. A maior parte das despesas com educação não é afetada pela EC nº 95/2016?

Nos termos constitucionais, a educação é competência comum de União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os Municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, os Estados, no ensino fundamental e médio. Cabe à União organizar o sistema federal de ensino e financiar as instituições de ensino públicas federais, bem como exercer a função redistributiva e supletiva.

A EC nº 95/2016 altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, 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. 106, *caput*).

Dessa forma, não há limitação de gastos para os entes que atuam prioritariamente na educação básica. Estão preservadas ainda todas as transferências e complementações constitucionais vinculadas à educação e destinadas aos entes subnacionais, que serão excluídas dos limites de gastos estabelecidos (ver item 4). Assim, preserva-se o mecanismo de financiamento estipulado no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (art. 60 do ADCT) e a vinculação constitucional de 25% da receita líquida de impostos de Estados, Distrito Federal e Municípios a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição).

O Novo Regime Fiscal não afeta ainda a execução de despesas de natureza financeira, a exemplo dos financiamentos concedidos pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)³, e de programas de expansão do ensino superior por renúncia de receitas, a exemplo do Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Na atual configuração de responsabilidades pelo financiamento da educação a cargo dos entes federados, a maior parte das despesas com educação não será afetada pela EC nº 95/2016: a União aplica cerca de 20% e Estados, Distrito Federal e Municípios, cerca de 80% dos recursos destinados a investimentos diretos (INEP, 2014). Um eventual incremento de receitas decorrente de impostos federais, estaduais ou municipais terá impacto direto no financiamento da educação básica, uma vez preservadas as vinculações existentes.

Ocorre que o atual paradigma das políticas educacionais pressupõe a expansão contínua dos gastos em educação, em especial da União. 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. A União, no exercício de sua função redistributiva e supletiva, deve 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 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 2014, 97,7% da população de 6 a 14 anos e 83,8% da população de 15 a 17 anos frequentavam a escola ou concluíram a respectiva etapa de ensino. 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 6,0% do PIB em 2013.

³ Apesar de que parcela de dotações do FIES destinada à sua administração são de natureza primária discricionária, cuja execução pode ser afetada pela limitação de despesas.

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 de qualidade em todos os níveis de ensino. Um dos grandes males do sistema educacional refere-se à desigualdade de acesso e de qualidade do ensino entre os entes federados. As condições socioeconômicas de cada localidade são determinantes para o padrão educacional ofertado.

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); apesar de o piso salarial dos professores da educação básica⁴ estar definido em lei, somente 14 estados e 8 capitais cumpriam, em 2016, suas disposições integralmente (SASE/MEC); em 2012, o gasto anual por estudante primário no Brasil foi de U\$ 3.095,00 contra U\$ 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.

No exercício de suas competências, União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão organizar, 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.

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 aumenta o ônus da União com vistas à implantação 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.

O Novo Regime Fiscal constante da EC nº 95/2016, ao limitar a despesa primária total da União à despesa realizada em 2016 e corrigida pelo IPCA, 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.

⁴ R\$ 2.135,64 em 2016 e R\$ 2.298,00 em 2017.

4. É possível o Congresso Nacional priorizar a educação com o remanejamento de recursos de outras áreas?

Em defesa de um limite de gastos públicos, alega-se que a educação está protegida por um piso, sem se submeter a um teto próprio. Assim, as políticas educacionais poderiam ser priorizadas pelo Congresso Nacional, quando da apreciação do projeto de lei orçamentária, por meio de remanejamento de recursos oriundos de outras áreas.

A tabela a seguir quantifica as despesas no âmbito do PLOA 2017 que poderiam ser remanejadas pelo Congresso Nacional dentre os órgãos do Poder Executivo, o que implica cancelamento de dotações em um órgão e acréscimo em outro. Para que as despesas possam ser utilizadas com essa finalidade devem ser de natureza primária discricionária (identificador de resultado primário RP 2 e 3) e não destinadas à contrapartida de empréstimos e de doações, excluídas aquelas destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (identificador de uso IU 0).

TABELA 3: PODER EXECUTIVO – DESPESAS SUJEITAS A REMANEJAMENTO E APRECIÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL (*)

Valores em R\$ milhão

Órgão (Cod/Desc)	PLOA 2017		LOA 2017		VARIÇÃO	
	(A)	%	(B)	%	(B-A)	(B/A)
53000 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	2.908,4	2,8%	6.112,3	5,0%	3.203,9	110,2%
56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES	11.070,2	10,5%	14.232,9	11,6%	3.162,8	28,6%
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL	14.283,6	13,6%	16.704,0	13,7%	2.420,4	16,9%
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	25.594,6	24,3%	27.398,5	22,4%	1.803,9	7,0%
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	14.258,3	13,5%	15.762,8	12,9%	1.504,5	10,6%
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	1.509,3	1,4%	2.724,3	2,2%	1.215,0	80,5%
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA	3.342,0	3,2%	4.331,1	3,5%	989,1	29,6%
51000 - MINISTÉRIO DO ESPORTE	856,5	0,8%	1.378,3	1,1%	521,7	60,9%
47000 - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO	1.510,5	1,4%	2.001,0	1,6%	490,5	32,5%
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	260,4	0,2%	732,7	0,6%	472,3	181,3%
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2.230,2	2,1%	2.487,2	2,0%	257,0	11,5%
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	889,1	0,8%	1.078,2	0,9%	189,1	21,3%
42000 - MINISTÉRIO DA CULTURA	933,7	0,9%	1.093,9	0,9%	160,2	17,2%
55000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO	5.004,6	4,8%	5.160,7	4,2%	156,0	3,1%
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE, EXCETO ASPs	1.300,0	1,2%	1.433,6	1,2%	133,6	10,3%
28000 - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS	904,1	0,9%	1.034,7	0,8%	130,6	14,4%
24000 - MINISTÉRIO DA C&T, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	5.916,8	5,6%	6.047,1	4,9%	130,3	2,2%
49000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	-	0,0%	68,0	0,1%	68,0	-
40000 - MINISTÉRIO DO TRABALHO	806,0	0,8%	835,3	0,7%	29,3	3,6%
63000 - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	438,4	0,4%	458,4	0,4%	20,0	4,6%
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	710,5	0,7%	728,5	0,6%	18,0	2,5%
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	4.344,2	4,1%	4.350,1	3,6%	5,8	0,1%
74000 - OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	872,3	0,8%	877,3	0,7%	5,0	0,6%
35000 - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1.667,3	1,6%	1.668,1	1,4%	0,9	0,1%
60000 - GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	4,9	0,0%	4,8	0,0%	-0,1	-2,0%
37000 - MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CGU	85,1	0,1%	84,0	0,1%	-1,2	-1,4%
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	3.587,0	3,4%	3.573,1	2,9%	-13,9	-0,4%
TOTAL	105.288,1	100,0%	122.360,9	100,0%	17.072,7	16,2%

Fonte: PLOA 2017 e LOA 2017. Elaborado pelo autor.

(*) Orçamentos fiscal e da seguridade social, Indicador de resultado primário RP 2 (discricionárias) e RP 3 (programa de aceleração do crescimento – PAC) e Identificador de uso IU 0 (não destinadas a contrapartida, excluídas ações e serviços públicos de saúde)

Verifica-se o excessivo nível de rigidez orçamentária: de um total de R\$ 1.235,5 bilhões em despesas primárias totais do Poder Executivo, excluído órgão 73000 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, somente R\$ 105,3 bilhões (8,5%) poderiam ser remanejadas. Este valor demonstra a dificuldade em se realocar recursos entre órgãos, em especial para a priorização de dotações no âmbito do Ministério da Educação e em detrimento de outras áreas, uma vez tratar-se o MEC do órgão com maior volume de dotações dessa natureza, cerca de R\$ 25,6 bilhões (24,3%).

A rigidez orçamentária tem se acentuado ano a ano com o crescimento vegetativo das despesas obrigatórias, a exemplo das despesas previdenciárias e assistenciais, o que tende a reduzir ainda mais a margem de discricionariedade da peça orçamentária e a

possibilidade de se priorizar determinada área de atuação governamental, em um cenário de limitação de gastos ao longo de 20 anos.

A tabela apresentada demonstra o resultado final da atuação do Congresso Nacional, o que redundou nas dotações autorizadas para 2017 na lei orçamentária. Verifica-se que, em termos líquidos, o Poder Legislativo atuou preponderantemente na forma de acréscimos em toda estrutura governamental, de modo que poucos órgãos tiveram suas dotações reduzidas, de forma inexpressiva, e remanejadas para outros órgãos.

O Congresso Nacional somente pode alterar as dotações constantes da proposta orçamentária por meio de emendas, sujeitas a regras estabelecidas em normas constitucionais, legais e regimentais, no âmbito de atuação de seus autores: deputados e senadores, bancadas estaduais, comissões permanentes de suas duas Casas e relatores setoriais e relator geral.

Como resultado final, o Poder Executivo teve um acréscimo de R\$ 17,1 bilhões em suas despesas remanejáveis (+16,2%). As dotações relativas às ações e serviços públicos de saúde, constantes do PLOA 2017, foram excluídas desse cômputo por não serem canceláveis para remanejamento, uma vez em valor aquém do necessário para cumprimento do piso constitucional. Tais ações sofreram incremento de R\$ 8,6 bilhões (+ 52,0%), que corresponde ao valor necessário para cumprimento do estabelecido pela EC nº 95/2016, 15% da receita corrente líquida (R\$ 115,3 bilhões).

Mesmo com a observância do teto global de gastos, os acréscimos foram possíveis e decorreram das disponibilidades líquidas da União, após transferências constitucionais, identificadas no Parecer Preliminar ao PLOA 2017, aprovado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), no valor total de R\$ 29,8 bilhões, assim discriminados:

- Reserva de contingência, constante da proposta orçamentária, destinada ao atendimento de emendas individuais e de bancada estadual: R\$ 13,6 bilhões;
- Reestimativa de receita constante do Relatório da Receita e aprovado pela CMO, oriunda de impostos decorrentes da regularização de recursos mantidos no exterior: R\$ 10,1 bilhões;
- Cancelamento prévio no órgão 71000 – Encargos Financeiros da União, ação 000K – subvenção econômica em operações de financiamento no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento - PSI e do Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais: R\$ 6,0 bilhões.

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 Executivo⁵. Para as emendas de bancada estadual, o então art. 56-L do substitutivo ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2017⁶, aprovado pela Comissão Mista de Orçamento, previa a apresentação ao PLOA 2017 no limite de 0,8% da receita corrente líquida estimada na proposta encaminhada pelo Poder Executivo, 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.

A reserva de contingência constante da proposta orçamentária é concebida, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, para o atendimento de emendas individuais e de bancada de natureza impositiva. Assim, o Congresso Nacional contava previamente com recursos disponíveis em reserva de contingência para o acréscimo de dotações ao orçamento, que deveria contemplar pelo menos 1,8% da receita corrente líquida considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal (art. 13 do substitutivo ao PLDO 2017).

⁵ Nos termos do art. 106 da EC nº 95/2016, a partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução de emendas individuais corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido pelo IPCA.

⁶ O substitutivo originou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016).



O cancelamento prévio na ação 000K, devido à natureza primária obrigatória (RP 1) decorre de correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal para ajuste do montante inicialmente previsto na proposta. Assim, não surge de uma opção congressual por escolhas de políticas públicas a serem executadas por meio de remanejamento de recursos em despesas discricionárias.

Dessa forma, ao contar com recursos disponíveis unicamente para crescer dotações, o Congresso Nacional pôde abrir mão da difícil opção política de eleger prioridades, de modo a favorecer determinadas áreas em detrimento de outras. O atual regime de aprovação e execução impositiva de emendas parlamentares atenua a necessidade de promover cancelamentos a fim de contemplar suas prioridades.

Devido à natureza de suas iniciativas, as emendas individuais e coletivas não possuem o caráter de promover alterações estruturais na peça orçamentária. As emendas de deputados e senadores possuem grande capilaridade e destinam recursos em geral para suas bases eleitorais. As emendas de bancada atendem matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal. As emendas de comissão são de caráter institucional e de interesse nacional, direta e materialmente relacionadas às respectivas áreas de atuação.

Quando da apreciação da proposta orçamentária, nos termos da Resolução nº 1/2006-CN, cabe ao Parecer Preliminar aprovado na Comissão Mista de Orçamento estabelecer, dentre outras medidas: os eventuais cancelamentos prévios, efetuados nas dotações constantes do projeto, antecedentes à atuação dos relatores setoriais; os critérios a serem observados para a redução das desigualdades inter-regionais, em conformidade com o art. 165, § 7º, da Constituição; determinar o remanejamento de dotações em nível de função, subfunção, programa, ação, órgão ou área temática; definir outras alterações e limites que contribuam para adequar a estrutura, a composição e a distribuição de recursos às necessidades da programação orçamentária. Para tal intuito, os relatores poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de atender às especificações do Parecer Preliminar.

As autorizações às relatorias, em especial ao relator-geral, para apresentação de emendas de despesa deveriam contemplar as modificações estruturais na composição do orçamento, não atingidas pelas emendas individuais ou coletivas, a fim de estabelecer as prioridades definidas pelo Congresso Nacional. No PLOA 2017, o Parecer Preliminar definiu, dentre 32 itens bastante diversificados⁷, apenas uma autorização genérica para

⁷ Parecer Preliminar ao PLOA 2017:

“10. Com fundamento no art. 144, III, da Resolução nº 1, de 2006-CN, fica o relator-geral autorizado a apresentar emendas para:

.....
III. alocação de R\$ 9.727.673.665 (nove bilhões, setecentos e vinte e sete milhões, seiscentos e setenta e três mil, seiscentos e sessenta e cinco reais) em programações que tenham caráter nacional e se destinem: a. à complementação de programações classificadas como ações e serviços públicos de saúde, até que esse conjunto de programações alcance o montante de 15% da Receita Corrente Líquida prevista; b. a transferências a estados, Distrito Federal e municípios a título de auxílio financeiro com a finalidade de fomentar as exportações; c. à manutenção e operação dos partidos políticos; d. à garantia do cumprimento da missão constitucional de Defesa Nacional, em consonância com as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, bem como à proteção, à ocupação e ao desenvolvimento de áreas localizadas nas faixas de fronteira, incluindo melhorias na infraestrutura local; e. à realização dos censos demográfico e agropecuário; f. à proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas pela Fundação Nacional do Índio; g. às ações integrantes da política nacional de resíduos sólidos, instituída pela Lei nº 12.305, de 2010; h. à estruturação, ampliação e modernização de instituições voltadas para o combate à corrupção, a prevenção e repressão de atos ilícitos, a fiscalização do cumprimento da lei e a prestação jurisdicional; i. à promoção do desenvolvimento regional e territorial, no Ministério da Integração Nacional; j. à construção, à reforma e ao reaparelhamento de aeroportos de interesse regional; k. à preservação e salvaguarda do patrimônio cultural brasileiro, no âmbito do IPHAN; l. à implantação e requalificação de infraestrutura de sistemas de transporte público coletivo urbano de passageiros e sistemas de transporte não motorizados; m. ao fomento e aproveitamento de energias renováveis; n. à expansão e ao apoio ao funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior e ao fomento ao desenvolvimento da educação básica; o. à realização de investimentos de infraestrutura logística, social e urbana, inclusive no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento; p. ao apoio à política nacional de desenvolvimento urbano; q. ao combate à miséria e às desigualdades sociais, incluindo o acesso aos serviços públicos nas áreas de educação e saúde; r. ao combate e à prevenção da violência infanto-juvenil e do uso de drogas, bem como ao tratamento e à assistência de dependentes; s. à defesa sanitária animal e vegetal, à assistência técnica e às ações de fomento ao setor agropecuário voltadas para a melhoria da

área educacional destinada “à expansão e ao apoio ao funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior e ao fomento ao desenvolvimento da educação básica”, contemplado com um total de R\$ 185,0 milhões, nas seguintes ações:

- 8282 – Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior / Nacional: R\$ 80,0 milhões;
- 20RP – Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica / Nacional: R\$ 25,0 milhões;
- 0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica / Nacional: R\$ 50,0 milhões;
- 0E53 – Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica - Caminho da Escola / Nacional: R\$ 30,0 milhões;

Ainda que o processo orçamentário para 2017 não demonstre a opção por remanejamento de recursos, pode-se vislumbrar em quais áreas o Congresso Nacional tratou de forma prioritária a alocação de recursos disponíveis. Com valor absoluto de R\$ 1,8 bilhão, o Ministério da Educação teve suas dotações de natureza discricionária acrescidas em 7,0%, para um acréscimo médio de 16,2% nos órgãos do Poder Executivo. Sem levar em consideração eventuais correções decorrentes da redução de dotação de um exercício para outro, as emendas parlamentares indicam a prevalência de aplicações adicionais nas áreas de integração nacional (R\$ 3,2 bilhões, +110,2%), desenvolvimento urbano (R\$ 3,2 bilhões, +28,6%) e transportes (R\$ 2,4 bilhões, +16,9%).

Verifica-se a distância entre as prioridades definidas em outros instrumentos legais de planejamento⁸ – Plano Nacional de Educação 2014-2024 e Plano Plurianual 2016-2019 – e a elaboração da lei orçamentária anual:

PNE 2014-2024:

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

PPA 2016-2019:

Art. 3º São prioridades da administração pública federal para o período 2016- 2019:

I - as metas inscritas no Plano Nacional de Educação (Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014);

II - o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico; e

III - o Plano Brasil sem Miséria - PBSM, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico.

qualidade e o aumento da produção agropecuária, inclusive com vistas ao aumento das exportações de produtos agropecuários e ao cumprimento de acordos internacionais; t. ao inventário florestal, à proteção ambiental, ao plano de manejo para florestas e controle do desmatamento, e ao incentivo e à promoção de políticas ambientais; u. à fiscalização e ao funcionamento do sistema federal de arrecadação; v. ao abastecimento de água para municípios até 50 mil habitantes; w. à ampliação, adequação e modernização do sistema prisional; x. à promoção das comunicações para o desenvolvimento, a inclusão e a democracia, inclusive por satélite; y. ao pagamento da compensação previdenciária em atraso devida pelo Regime Geral de Previdência Social aos regimes próprios de previdência dos estados, nos termos da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999; z. a programas de fiscalização em metrologia e qualidade; a.a. ao desenvolvimento e promoção do turismo; a.b. ao fomento à pesquisa e ao desenvolvimento em ciência e tecnologia; a.c. à disseminação de informações tecnológicas e à cooperação técnica em propriedade intelectual; a.d. ao desenvolvimento da infraestrutura pesqueira e aquícola e ao ordenamento, monitoramento, controle e fiscalização das atividades pesqueira; a.e. ao financiamento de projetos do setor produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE e do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO; a.f. à implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer, e à ampliação e qualificação do acesso da população ao esporte e ao lazer.”

⁸ A LDO 2017 também desconsidera as prioridades definidas no Plano Plurianual e no Plano Nacional de Educação:

Art. 4o As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2017, atendidas as despesas contidas na Seção I do Anexo III e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às programações orçamentárias constantes do Anexo de Prioridades e Metas.

A Seção I do Anexo III corresponde às despesas que não serão objeto de limitação de empenho – despesas de natureza obrigatória por disposição constitucional ou legal. O Anexo de Metas e Prioridades contempla as programações de natureza impositiva, incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual.

5. Com o Novo Regime Fiscal, que limita os gastos públicos, existe alternativa para o desenvolvimento da educação?

A partir de 2017, a EC nº 95/2016 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 Novo Regime Fiscal impõe, em todas as áreas, a melhoria do gasto público, por meio de revisão de programas governamentais e da legislação acerca das despesas de natureza obrigatória, a fim de que se racionalize a aplicação de recursos públicos. Entretanto, tais medidas mostram-se insuficientes a fim de que se alavanquem as políticas educacionais vigentes, ante a urgência e a magnitude das demandas existentes.

Dispositivo que trata das exclusões de despesas primárias no cômputo do limite de gastos primários totais possibilita aportes adicionais de recursos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à educação básica. Tal possibilidade de expansão de gastos em educação foi desconsiderada quando da discussão da proposta de emenda constitucional que redundou na EC nº 95/2016, mesmo por aqueles que consideravam que o Novo Regime Fiscal imposto não traria prejuízos ao setor.

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 aos entes subnacionais, que somam R\$ 66,5 bilhões, previstos para 2017, conforme tabela a seguir.

TABELA 4: DESPESAS RELATIVAS À EDUCAÇÃO RESSALVADAS PELA EC Nº 95/2016

Valores em R\$ milhão

Órgão	Ação	LOA 2017
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	0E36 - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB	13.969,8
73000 - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	0312 - SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL (PARCELA DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF - FCDF DESTINADA À EDUCAÇÃO)	2.578,5
	0369 - TRANSFERÊNCIA DA COTA-PARTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO (LEI Nº 9.424, DE 1996 - ART. 15)	12.531,9
	TRANSFERÊNCIAS DAS PARTICIPAÇÕES PELA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL (LEI Nº 12.858, DE 2013)	-
	0C33 - FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB	37.371,9
TOTAL		66.452,0

Fonte: LOA 2017. Elaborado pelo autor.

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) apenas transitam pelo orçamento da União e constituem-se em receitas 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)⁹, por força de disposição constitucional e legal, são consideradas despesas da União e classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁹ 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.”

As transferências constitucionais são excetuadas do teto de gastos públicos e possuem caráter obrigatório, cujo valor é definido pela Constituição ou em lei como determinado percentual da receita vinculada à educação ou pela atualização de um determinado valor, corrigido pela variação da receita corrente líquida (Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF).

No caso da complementação da União ao FUNDEB, não há um valor fixo de transferência, mas um mínimo. A emenda constitucional (art. 107, § 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;

Dessa forma, excluem-se as complementações a cada um dos Fundos dos Estados ou do Distrito Federal que não alcançarem o valor mínimo por aluno definido nacionalmente. O art. 60, VII, do ADCT estabelece que o valor mínimo a ser transferido será de 10% do total dos recursos que compõem o Fundo, o que corresponde a R\$ 13,9 bilhões previstos para 2017. Assim, a EC nº 95/2016 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.

Atualmente, nove Estados recebem complementação da União¹⁰, o que resulta em elevado efeito redistributivo, em função do número de matrículas da educação básica, dos recursos federais destinados aos Estados mais pobres da Federação. A sistemática prevista na lei de regulamentação do FUNDEB (Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007) define que o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente será determinado contabilmente em função da complementação da União¹¹. Assim, o acréscimo da complementação da União (para 15% ou 20% do total dos recursos que compõe o FUNDEB) implica o automático acréscimo no número de unidades federadas beneficiadas.

Essa possibilidade, que não impacta as limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal, ajusta-se à necessidade de modificação do mecanismo de financiamento da educação, identificado no Plano Nacional de Educação (item 3), assim como atinge plenamente o exercício da função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional. As aplicações adicionais permitiriam à União destinar recursos necessários para que se viabilize a implementação do Custo Aluno Qualidade, uma vez ajustado o valor da complementação da União que resulte em um valor nacional mínimo por aluno estabelecidos para o FUNDEB que, por sua vez, implique a obtenção do valor mínimo requerido pelo CAQ.

Os princípios que regem o Fundo buscam a melhoria da qualidade de ensino, inclusive com aplicação mínima destinada ao pagamento do magistério, o principal insumo requerido para implantação do Custo Aluno Qualidade, em especial quanto ao cumprimento do piso salarial dos professores da educação básica:

¹⁰ Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

¹¹ Os Fundos, no âmbito de cada Estado ou do Distrito Federal, são complementados até que os valores médios por aluno dos respectivos Fundos sejam elevados de modo que o valor anual mínimo por aluno resulte definido nacionalmente em função dessa complementação.

(Art. 60 do ADCT) § 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.

O PNE 2014-2024 estabelecia a implantação até 2016 (estratégia 20.6) do 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, que deveria ser progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade. Vencido o prazo para sua criação, não há previsão orçamentária para 2017 de dotações específicas para implantação do CAQi.

Ainda carente da definição de parâmetros nacionais de qualidade na educação básica, bem como dos insumos necessários para a sua efetivação e a quantificação de seus custos, o Custo Aluno Qualidade implica significativa alteração na definição de competências dos entes federados. Nesse sentido, o Plano Nacional de Educação estabelecia ainda a instituição, até 2016, do Sistema Nacional de Educação (art. 11), responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE, assim como a regulamentação do parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição (estratégia 20.9), 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.

A definição de responsabilidades em matéria de competência comum de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em especial quanto ao seu financiamento, tem se mostrado grande entrave na efetivação das políticas educacionais existentes, fato que se agrava com a implantação de um Novo Regime Fiscal. Diante das limitações impostas, o FUNDEB, por meio do acréscimo da complementação da União, mostra-se como alternativa efetiva para que se incrementem os gastos com educação básica, a fim de viabilizar a implantação do Custo Aluno Qualidade.

Nesse aspecto, necessário se faz verificar que a União, por meio de despesas de natureza obrigatória, definidas em lei, ou por transferências voluntárias aos demais entes federados, executa ações destinadas à educação básica que se relacionam com o conceito de Custo Aluno Qualidade, embora de forma não articulada, conforme demonstrado na tabela a seguir. Dessa forma, considerada a composição atual de dotações de responsabilidade da União, o CAQ não se viabiliza exclusivamente por meio do FUNDEB.^{12,}

13

¹² Deve-se levar em consideração ainda despesas de Estados, Distrito Federal e Municípios que não se vinculam ao FUNDEB, mas são destinadas à educação básica, a exemplo da vinculação constitucional de 25% de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino, não integrante das receitas dos Fundos.

¹³ As aplicações do FUNDEB vinculam-se à ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto que o CAQ considera insumos distintos desse classificador, como a alimentação escolar.

TABELA 5: DESPESAS DA UNIÃO RELACIONADAS À IMPLANTAÇÃO DO CUSTO ALUNO QUALIDADE (*)

Valores em R\$ milhão

Natureza	Ação (Cod/Desc)	LOA 2017
DISCRICIONÁRIA	0000 - CONCESSÃO DE BOLSAS DE APOIO À EDUCAÇÃO BÁSICA	1.155,0
	000W - APOIO À MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	80,0
	0509 - APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	940,8
	0E53 - AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA - CAMINHO DA ESCOLA	354,2
	12KU - APOIO À IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL	728,8
	12KV - IMPLANTAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ESTRUTURAS ESPORTIVAS ESCOLARES	216,6
	20RJ - APOIO À CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	267,4
	20RP - APOIO À INFRAESTRUTURA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	1.063,0
	20RQ - PRODUÇÃO, AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS E MATERIAIS DIDÁTICOS E PEDAGÓGICOS PARA EDUCAÇÃO BÁSICA (PNLD)	1.985,0
		SUBTOTAL
OBRIGATÓRIA	00PI - APOIO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA (PNAE)	4.147,0
	0515 - DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA (PDDE)	1.482,9
	0969 - APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA (PNATE)	794,0
	SUBTOTAL	6.423,9
TOTAL		13.214,8

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pelo autor.

(*) Exclui Complementação da União ao FUNDEB e Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal (FCDF)

Para fins de observância das regras impostas pelo Novo Regime Fiscal, o acréscimo de recursos para complementação da União ao FUNDEB pode ser oriundo do cancelamento de dotações de natureza discricionária destinadas aos entes subnacionais, submetidas ao teto de gastos, o que abriria margem para o incremento de recursos para as demais áreas. Nesse caso, repactuadas responsabilidades, a União estaria abrindo mão da gestão dos programas considerados, o que viria a conferir maior autonomia aos entes beneficiados e a descentralização das ações executadas pelo Governo federal. No caso das dotações obrigatórias, pode-se obter o mesmo efeito, uma vez revisadas as disposições legais que definam as transferências, realocando-as por meio de complementação ao FUNDEB.

Apesar de a União, desde o início da vigência do FUNDEB, não destinar recursos para complementação além do mínimo estabelecido, trata-se de uma autorização constitucional e legal de simples efetivação formal, que não foi afetada pelo Novo Regime Fiscal. Uma vez existente a previsão orçamentária para o montante pretendido, o Poder Executivo federal publica, até 31 de dezembro de cada exercício, a estimativa do valor da complementação da União, por meio de portaria interministerial (Ministérios da Educação e da Fazenda), fixado em termos de percentual das receitas que compõem os Fundos Estaduais e do Distrito Federal. Todavia, o acréscimo da complementação deve ser respaldado por política redistributiva que assegure a continuidade de transferências aos entes federados beneficiados.

Do ponto de vista teórico, não há limites para ampliar as aplicações em educação, único setor que, de fato, pode ser beneficiado com o Novo Regime Fiscal, além da prevalência na obtenção de resultados primários que estabilizem a trajetória da dívida pública. As regras estabelecidas pela EC nº 95/2016 impõem o incremento de recursos de uma área condicionado ao decréscimo de outra, todas submetidas a um limite global de gastos. Em um cenário de retomada do crescimento econômico e aumento das receitas públicas, com a exclusão da complementação da União ao teto de gastos, a alternativa a se vislumbrar será entre aumentar recursos para a educação ou para a melhoria do resultado primário.

São alternativas, ainda que apenas potencialmente existentes, cuja utilização dependerá da conjuntura econômica ou da disposição de Governos que efetivamente considerem a educação como prioridade.

6. Conclusão

O que o novo piso assegura para educação?

A partir de 2017 e durante os 20 anos de vigência do Novo Regime Fiscal, corrigidos pelo IPCA, os mínimos de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) estão estimados em, respectivamente, R\$ 52,2 bilhões e R\$ 115,3 bilhões.

Com concepções distintas, os dois pisos asseguram diferentes níveis de execução para os setores. Enquanto o piso previsto para saúde representa 92,0% das dotações do Ministério da Saúde para 2017 e corresponde à integralidade das ASPS, o piso da educação representa 48,6% das dotações do Ministério da Educação e corresponde a 60,9% das ações de MDE.

A maior parte das despesas com educação não é afetada pela EC nº 95/2016?

O Novo Regime Fiscal preserva todas as transferências e complementações de natureza constitucional a Estados, Distrito Federal e Municípios, além de não interferir nas despesas realizadas pelos entes subnacionais, que atuam prioritariamente na educação básica, responsáveis por aproximadamente 80% dos investimentos diretos em educação.

Ocorre que, dada a sua importância estratégica e considerado o atraso histórico em sua oferta pelo Estado, o atual paradigma das políticas educacionais pressupõe a expansão contínua dos gastos em educação, com maior participação da União em seu financiamento, no exercício de sua função redistributiva e supletiva. As demandas educacionais para um período de dez anos foram equacionadas no Plano Nacional de Educação 2014-2024, cujas 19 metas são respaldadas pela Meta 20, 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. Como mecanismo de financiamento foi criado o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) da educação básica, que quantifica os insumos necessários para garantir padrão mínimo de qualidade do ensino, cujo financiamento será complementado com recursos financeiros da União a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o seu valor mínimo.

É possível o Congresso Nacional priorizar a educação com o remanejamento de recursos de outras áreas?

O excesso de rigidez orçamentária dificulta alterações estruturais na peça orçamentária. O projeto de lei orçamentária (PLOA) para 2017 foi encaminhado ao Congresso Nacional com um total de R\$ 1.235,5 bilhões¹⁴ em despesas de natureza primária. Desse total, apenas R\$ 105,3 bilhões (8,5%) referem-se a dotações que poderiam ser remanejadas entre órgãos do Poder Executivo, o que excluem as ações e serviços públicos de saúde. O Ministério da Educação responde pela maior parcela dessas dotações, R\$ 25,6 bilhões (24,3%), indicando outra dificuldade em se priorizar a educação em detrimento de outras áreas.

O atual regime de elaboração e execução orçamentária assegurou no PLOA 2017 recursos em reserva de contingência para atendimento de emendas parlamentares – individuais e de bancada estadual (R\$ 13,6 bilhões). Ao contar com recursos disponíveis unicamente para crescer dotações, o Congresso Nacional pôde abrir mão da difícil opção política de promover cancelamentos a fim de contemplar suas prioridades. Somadas outras disponibilidades, para os órgãos do Poder Executivo houve um acréscimo resultante de R\$ 17,8 bilhões (+16,2%)¹⁵. Com valor absoluto de R\$ 1,8 bilhão, o Ministério da Educação teve suas dotações acrescidas em 7,0%. Verifica-se a prevalência de aplicações adicionais nas áreas de integração nacional (R\$ 3,2 bilhões, +110,2%), desenvolvimento urbano (R\$ 3,2 bilhões, +28,6%) e transportes (R\$ 2,4 bilhões, +16,9%).

¹⁴ Excetuado órgão 73000 – Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios.

¹⁵ Adicionalmente, por necessidade do cumprimento do piso constitucional, a saúde (ASPS) teve um acréscimo de R\$ 8,6 bilhões (+52,9%).



Com o Novo Regime Fiscal e o limite de gastos públicos, existe alternativa para o desenvolvimento da educação?

O texto da EC nº 95/2016, de forma implícita e potencial, permite unicamente a priorização da área educacional. Dentre as despesas da União, somente a complementação de recursos ao FUNDEB possui valor mínimo e, assim, pode ser acrescida sem que se submeta ao teto global de gastos. Essa possibilidade ajusta-se à necessidade de modificação do mecanismo de financiamento da educação, identificado no Plano Nacional de Educação, o que pode viabilizar a implantação do Custo Aluno-Qualidade. Assim, atinge-se plenamente o exercício da função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional, por automaticamente beneficiar as unidades federadas com menores valores investidos por aluno.

As regras estabelecidas impõem o incremento de recursos de uma área condicionado ao decréscimo de outra. Em um cenário de retomada do crescimento econômico e aumento das receitas públicas, com a exclusão da complementação da União ao teto de gastos, a alternativa a se vislumbrar será entre aumentar recursos para a educação básica ou para a melhoria do resultado primário. O Novo Regime Fiscal preserva e permite ampliar um dos principais instrumentos constitucionais de redução de desigualdades, cuja forma de utilização dependerá da conjuntura econômica ou da disposição de Governos que efetivamente considerem a educação como prioridade.

Brasília, 16 de janeiro de 2017.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira



REFERÊNCIAS

Outros Trabalhos da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados

ESTUDO TÉCNICO nº 26/2016 - Novo Regime Fiscal - Emenda Constitucional 95/2016 Comentada. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada>. Acesso em 28/12/2016.

ESTUDO TÉCNICO nº 22/2016 - Orçamento da Educação: Riscos de Compressão das Despesas não Asseguradas pela PEC Nº 241/2016. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et22-2016-orcamento-da-educacao-riscos-de-compressao-das-despesas-nao-asseguradas-pela-pec-no-241-2016>. Acesso em 29/12/2016.

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 29/12/2016.

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 29/12/2016.

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 29/12/2016.

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 29/12/2016.