



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico n.º 11/2016

**Análise dos efeitos da PEC n.º 241 sobre a
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.**

**Marcos Mendlovitz
Consultor/CONOF**

Junho/2016

Endereço na Internet: <http://www.camara.leg.br>

e-mail: conof@camara.leg.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

A Proposta de Emenda Constitucional-PEC nº 241/2016 altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir Novo Regime Fiscal.

A presente análise restringe-se aos efeitos produzidos à área de educação em face da redação dada pela PEC em comento ao art. 104 do ADCT, posto que a proposta referente ao art. 102 do ADCT fixa limite de gasto dos Poderes da União e não diretamente aos órgãos que realizam despesas com educação. Assim, pela regra do art. 102, a União poderia manter ou até mesmo elevar os gastos com educação em detrimento da redução da programação de outros órgãos.

Segundo a PEC, o art. 104 do ADCT estabelecerá 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.

O art. 212 da Constituição determina que, anualmente, a União aplique em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no mínimo 18% (dezoito por cento), da receita líquida de impostos (receita de impostos deduzida de transferências constitucionais a Estados e Municípios).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, 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.*

Para verificação do cumprimento do referido limite constitucional de gasto mínimo com educação pela União, o Tesouro Nacional elabora e publica, no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal (RREO), demonstrativo das receitas e despesas com MDE, em conformidade com o art. 72 da LDB.

A averiguação em comento se faz em relação a despesas liquidadas, com acréscimo, ao final do exercício, do montante inscrito em restos a pagar não-processados¹, com base em informações realizadas e registradas no SIAFI pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

A tabela abaixo mostra os gastos com MDE - tanto pela aplicação mínima de 18% da Receita Líquida de Impostos quanto pela aplicação efetiva – em comparação à metodologia imposta pela PEC 241, caso a regra tivesse sido aplicada em 2010 com vigência a partir de 2011.

MDE x PEC 241/16 - Simulação 2010 a 2016

Valores em R\$ bilhões

EXERCÍCIO	Receita Líq. de Impostos (RLI)	Aplicação Mínima (18% da RLI)	Aplic. Mín. pelo IPCA (PEC)	Diferença (PEC e regra atual)	Aplicação em MDE (executado)	Aplic. MDE pelo IPCA (PEC)	Diferença (PEC e regra atual)
(1) 2010	173,5	31,2	31,2		33,7	33,7	
2011	205,5	37,0	33,0	-4,0	39,8	35,7	-4,1
2012	218,8	39,4	35,2	-4,2	56,0	38,0	-18,0
2013	239,1	43,0	37,2	-5,8	53,9	40,2	-13,7
2014	245,5	44,2	39,4	-4,8	56,8	42,6	-14,2
2015	258,6	46,5	42,0	-4,5	59,4	45,3	-14,1
(2) 2016	259,7	46,7	46,5	-0,3	59,7	50,2	-9,6

Elaboração: CONOF/CD em jun/2016

Fonte: Tesouro Nacional - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2010 a 2015.

IPCA: IBGE(2010 a 2015). Projeção: BACEN/Sistema de Expectativas de Mercado/Séries de estatísticas consolidadas/mediana (junho/2016)

PIB real: BACEN e CONOF/CD

- (1) RIL em 2010 foi acrescida da dedução da DRU (R\$ 14,0 bi) para permitir comparação equânime com os demais exercícios, uma vez que, a partir de 2011, a DRU deixou de incidir sobre recursos destinados à educação. Por conseguinte, também foram ajustados os valores da aplicação mínima (18% sobre a RLI sem a DRU) e a aplicação em MDE executada na mesma proporção constante do RREO (19,4% sobre a RLI sem a DRU).
- (2) RLI estimada para 2016 com base no decreto de limitação de empenho (Decreto nº 8.784 de 7/6/2016). Já a estimativa do MDE executado em 2016 foi de 23% da RLI, com base na média dos 2 últimos exercícios.

Da análise da tabela acima, observa-se que com a aplicação do mecanismo da PEC 241 haveria redução dos recursos aplicados à educação de tal modo que nem a aplicação efetiva em MDE atingiria o piso constitucional de 18% estabelecido pelo *caput* do art. 212, exceto em 2016. Somente diante de um cenário de queda na arrecadação de impostos com inflação alta (como está a ocorrer no exercício de 2016 em relação a 2015) é que se verificaria melhora na aplicação dos recursos em comento, ainda assim aquém do projetado em 2016 para a regra atual.

A tabela seguinte aponta que também haveria declínio de recursos destinados à MDE ao se considerar a proposta da PEC 241, com aplicação a partir de 2017.

¹ Restos a pagar não-processados são despesas empenhadas, que, embora não tenham alcançado a fase da liquidação, são consideradas gastos do exercício financeiro do empenho por força de dispositivo legal.

**MDE x PEC 241/16 - Projeção 2016 a 2015**

Valores em R\$ bilhões

EXERCÍCIO	Receita Líq. de Impostos (RLI)	Aplicação Mínima (18% da RLI)	Aplic. Mín. pelo IPCA (PEC)	Diferença (PEC e regra atual)	Aplicação em MDE (executado)	Aplic. MDE pelo IPCA (PEC)	Diferença (PEC e regra atual)
(1) 2016	259,7	46,7	46,7		59,7	59,7	
2017	276,7	49,8	50,1	0,3	63,6	64,0	0,4
2018	296,4	53,3	52,9	-0,5	68,2	67,5	-0,6
2019	315,9	56,9	55,5	-1,4	72,7	70,9	-1,7
2020	336,7	60,6	58,0	-2,6	77,4	74,1	-3,3
2021	359,8	64,8	60,6	-4,1	82,8	77,5	-5,3
2022	384,4	69,2	63,3	-5,9	88,4	80,9	-7,5
2023	411,8	74,1	66,2	-7,9	94,7	84,6	-10,1
2024	442,1	79,6	69,2	-10,4	101,7	88,4	-13,3
2025	475,9	85,7	72,3	-13,4	109,5	92,4	-17,1

Elaboração: CONOF/CD em jun/2016

Fonte: Tesouro Nacional - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2010 a 2015.

Projeção 2017 a 2025 pela variação PIB real e IPCA

PIB real e IPCA (projeção): Relatório Focus-Bacen (até 2020) e Conof/CD com base Focus-Bacen (2012 a 2025)

(1) RLI estimada para 2016 com base no decreto de limitação de empenho (Decreto nº 8.784 de 7/6/2016). Para os demais exercícios, estimou-se pela variação projetada do PIB real e inflação pelo IPCA. Já a estimativa do MDE executado em 2016 foi de 23% da RLI, com base na média dos 2 últimos exercícios.

Observa-se que, em 2017, não se vislumbraria perda de recursos na aplicação em despesas de MDE. Entretanto, a partir de 2018, já começaria a haver perda, a qual se acentuaria rapidamente nos exercícios seguintes.

Portanto, de acordo com as projeções da tabela acima, a aplicação do art. 104 do ADCT, proposto pela PEC 241/2016, tenderia a reduzir os recursos aplicados pela União à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Brasília, 24 de junho de 2016.

MARCOS ROGÉRIO ROCHA MENDLOVITZ
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira/CD