



1º RELATÓRIO BIMESTRAL

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)

Janeiro e Fevereiro/ 2020



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
SUMÁRIO EXECUTIVO	4
INTRODUÇÃO	5
ASPECTOS FISCAIS	7
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	12
CONCLUSÃO	20

APRESENTAÇÃO

SOBRE O TODOS PELA EDUCAÇÃO

O Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, plural e suprapartidária, fundada em 2006. Com uma atuação independente e sem receber recursos públicos, nosso foco é contribuir para melhorar a Educação Básica no Brasil. Para isso, desenvolvemos ações visando ampliar o senso de urgência para a necessidade de mudanças na Educação, produzimos conhecimento com o objetivo de apoiar a tomada de decisão das diferentes esferas do poder público e articulamos junto aos principais atores para efetivar as medidas que podem impactar os rumos da Educação. Além disso, monitoramos crítica e continuamente os indicadores e as políticas educacionais do País.

SOBRE ESTE RELATÓRIO BIMESTRAL

Este relatório tem o objetivo de compreender os fatores que impactam a disponibilidade de recursos e a execução orçamentária do Ministério da Educação (MEC), com foco na Educação Básica. Para tanto, com base em publicações bimestrais do Ministério da Economia - mesma periodicidade deste relatório -, são destacadas as variações da dotação disponível, as taxas de empenho e pagamento do MEC, gastos com restos a pagar e análises quantitativas e qualitativas do emprego de recursos em certas ações em detrimento de outras. Nas próximas edições, serão incluídas análises sobre as ações e recursos utilizados pelo MEC no apoio às redes de ensino para o combate à crise da Covid-19.

EXPEDIENTE

COORDENAÇÃO

João Marcelo Borges
Diretor de Estratégia Política

APOIO TÉCNICO

Lucas Hoogerbrugge
Gerente de Estratégia Política

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Bárbara Benatti
Gerente de Comunicação

AUTORIA

Felipe Poyares
Assessor de Relações
Governamentais

Caio Callegari
Coordenador de Projetos

Pricilla Kesley
Coordenadora de Conteúdo
e Comunicação

Gustavo Wei
Assessor de Relações Federativas

DIAGRAMAÇÃO

Daniela Jardim & Rene Bueno
Designers gráficos e diagramadores

CONSULTORIA TÉCNICA

Marcos Mognatti
Contador e Especialista em
Orçamento Público pelo ISC/TCU

REVISÃO EXTERNA

Paula Bosi
Revisora e jornalista

1.

SUMÁRIO EXECUTIVO

- 1.** De forma inédita, em 2020, recursos educacionais foram incluídos na Regra de Ouro, o que significa que ainda não estão à disposição do Ministério da Educação (MEC) para serem gastos, pois dependem de aprovação do Congresso Nacional. Ao todo, são R\$ 15,5 bilhões, entre despesas obrigatórias (74%) e discricionárias (26%). Menos de 1% corresponde à Educação Básica (pág. 8/ Tabela 1).
- 2.** Os dados consolidados do primeiro bimestre de 2020 apontam leve redução na arrecadação (-2,3%) e aumento nos gastos (+0,4%), o que exigiria um contingenciamento das despesas discricionárias da ordem de 30%, dispensado neste ano em razão do reconhecimento do estado de calamidade pública em decorrência da Covid-19 (pág. 9).
- 3.** O volume de Restos a Pagar (RAP) apresenta tendência crescente. No MEC, os restos a pagar estão em 29% do limite para pagamento em 2020; já no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), essa relação é de quase 100% (pág. 10/ Tabela 2).
- 4.** No FNDE, 68% do total de RAP foi gerado em 2019. No restante do MEC, 75% também foi gerado no ano passado, ou seja, pela atual gestão (pág. 11/ Tabela 3). Trata-se de inequívoca inépcia na gestão e execução da equipe à frente do MEC.
- 5.** Dos pagamentos realizados pelo Inep em 2020, 88% são com RAP, e na Administração Direta do MEC, essa relação é de 69% (pág. 14/ Gráfico 1).
- 6.** Olhando para o conjunto de ações da Educação Básica, 55% do total de pagamentos em 2020 são de RAP; nas demais ações, correspondem a 45% (pág. 15/ Tabela 5).
- 7.** Olhando para o total da execução dos órgãos selecionados, houve aumento no empenho (+23 pontos percentuais) e queda no pagamento (-3 p.p.) de 2019 para 2020 (pág. 16/ Tabela 6).
- 8.** Também no conjunto de ações da Educação Básica, houve aumento de 3 pontos percentuais nos empenhos e redução de 5 p.p. nos pagamentos (pág. 18/ Tabela 8).
- 9.** Para o MEC como um todo, houve aumento na taxa de empenho, atingindo 72%, em 2020, frente a 60% no mesmo período de 2019. Os pagamentos tiveram leve alta de 1 p.p. (pág. 18/ Tabela 8).

2.

INTRODUÇÃO

O presente documento, elaborado pelo Todos Pela Educação, inaugura uma série de relatórios bimestrais, cujo objetivo é compreender os fatores que impactam a disponibilidade de recursos e a execução orçamentária do Ministério da Educação (MEC) em ações de Educação Básica, foco de atuação do Todos Pela Educação. A periodicidade adotada acompanha a publicação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias¹ (RARDP), pelo Ministério da Economia (ME), que avalia o comportamento da receita durante o período e, a partir disso, reestima as despesas. De acordo com as alterações na arrecadação, o ME pode limitar os gastos dos órgãos orçamentários, por meio da publicação de decretos de contingenciamento, que visam atender a meta de resultado primário definido na Lei Orçamentária Anual (LOA).

O RARDP é editado ao final do mês seguinte ao encerramento do bimestre, ou seja, os dados referentes a janeiro e fevereiro são publicados ao final de março, enquanto os dados referentes a março e abril, ao final de maio, e assim por diante. Nesse sentido, para o exercício de 2020, o Todos Pela Educação publicará seis relatórios, incluindo este, sempre no início do mês seguinte à publicação do RARDP. A estrutura dos relatórios respeitará um padrão comum, garantindo comparabilidade e domínio crescente do material por parte dos leitores. No mesmo sentido, os relatórios seguintes incluirão análises mais detalhadas e com outros recortes, como a distribuição dos pagamentos realizados por Unidade da Federação (UF).

Também é importante destacar que os impactos orçamentários da pandemia de Covid-19, em virtude da decretação do estado de calamidade pública, não são observados na execução orçamentária do primeiro bimestre, uma vez que o Congresso Nacional reconheceu tal evento em 20 de março de 2020. Ainda que o presente relatório considere a pandemia, os efeitos práticos das Medidas Provisórias de créditos extraordinários que alteraram a programação orçamentária do MEC serão observados com maior detalhamento no segundo relatório, previsto para o início de junho.

Em linha com o foco deste relatório, restrito à Educação Básica, as análises que traz limitam-se às despesas alocadas em ações orçamentárias deste nível educacional e às unidades orçamentárias

¹ O RARDP é elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Receita Federal do Brasil, conforme determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2020 - Lei nº 13.898/2019.

a que essas ações se vinculam. São elas: (1) Administração Direta do MEC; (2) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); (3) Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); e (4) Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Em 2020, pela primeira vez, recursos educacionais estão condicionados à aprovação do Congresso Nacional em atendimento à Regra de Ouro. A inclusão desses recursos impacta diretamente na análise da execução orçamentária, já que, na prática, R\$ 15,5 bilhões que “pertencem” à pasta ainda não estão vinculados aos seus órgãos orçamentários, o que impede que esses recursos sejam utilizados. Por esse motivo, as análises dos dois conjuntos de programações - aquelas aprovadas na LOA 2020 e as pendentes de aprovação - serão apresentadas separadamente.

3.

ASPECTOS FISCAIS

3.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A DISPONIBILIDADE DE RECURSOS

Decorridos 30 dias da publicação da LOA, como determinam a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Poder Executivo estabeleceu o calendário com os limites de empenho das despesas primárias discricionárias² e o cronograma mensal de pagamento, incluindo os Restos a Pagar (RAP)³. Nessa avaliação inicial feita no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF)⁴, que admite a necessidade de aguardar dados mais consistentes sobre o comportamento da receita, a execução orçamentária e financeira foi limitada, até o mês de março, a 25% da dotação disponível. Em outras palavras, o ME libera os recursos aprovados pela LOA para cada órgão orçamentário “aos poucos”, ajustando as despesas ao comportamento da receita.

Esses órgãos, por sua vez, têm autonomia para aplicar o limite imposto pelo ME às suas unidades orçamentárias vinculadas, não necessariamente de maneira uniforme entre elas. Cabe destacar que a LDO 2020 elevou o FNDE, autarquia vinculada ao MEC, à condição de **órgão orçamentário**, ou seja, não depende mais da limitação imposta pelo MEC, já que os dois órgãos foram “equiparados” orçamentariamente. Com a nova definição, ambos recebem os limites diretamente do ME, e o FNDE tem maior liberdade para definir a sua programação que será atingida pelo contingenciamento.

Desde 2019, a lei orçamentária concentra um conjunto de programações em um órgão orçamentário específico condicionadas à aprovação da maioria absoluta dos congressistas para atender à chamada **Regra de Ouro**⁵. Neste ano, e pela primeira vez, o MEC foi atingido por esse mecanismo e a parcela que ainda depende da aprovação do Congresso Nacional para

² As despesas primárias obrigatórias, como pagamento de pessoal, não são submetidas à limitação de empenho.

³ Compromissos não quitados assumidos em anos anteriores, despesas empenhadas e não pagas dentro do exercício.

⁴ Decreto nº 10.249, de 19 de fevereiro de 2020.

⁵ Art. 167, III, da CF: “Art. 167. São vedados: [...] III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”.

integrar o seu orçamento é de **R\$ 15,5** bilhões, o que representa **12%** do valor aprovado na LOA 2020, como mostra a tabela 1. Para a Educação Básica, os recursos condicionados representam **0,02%** do total da LOA, muito embora este nível educacional represente **31,5%** da dotação orçamentária total do MEC.

Tabela 1.

Dotação Inicial do MEC, por Agrupamento de Subfunção

Em % e R\$ milhões

Agrupamento de Subfunções ⁶	LOA 2020	Regra de Ouro	Regra de Ouro/LOA	Total	% Total
1 – Administração e Encargos	34.409,7	6.741,7	19,5%	41.151,4	29%
2 – Educação Básica⁷	44.517,7	117,9	0,02%	44.635,6	31,5%
3 – Educação Profissional	11.665,5	911,1	8%	12.576,6	9%
4 – Educação Superior	36.002,6	7.736,8	21,4%	43.739,4	30,5%
Total Geral	126.595,5	15.507,4	12%	142.102,9	100%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI)

A execução orçamentária também é influenciada pelas emendas parlamentares. A principal razão está no direcionamento do destino dos recursos, que, no caso das emendas, é definido pelos parlamentares, e das demais programações discricionárias, pelo MEC e FNDE. Os autores das emendas parlamentares podem ser individuais (deputados e senadores) ou coletivos, tais como as bancadas estaduais e as comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. Além disso, o relator-geral do projeto da LOA também tem a prerrogativa de fazer emendas, cujo montante apresentou aumento significativo em 2020, atingindo R\$ 15 bilhões, dos quais R\$ 3,7 bilhões para o MEC.

Esse volume significativo de concentração nas mãos do relator-geral da LOA pode ter seu impacto minorado em função da calamidade pública decorrente da Covid-19, uma vez que o ambiente político tem levado o Congresso Nacional a abrir mão desses recursos para o enfrentamento da doença, permitindo o seu remanejamento por Medidas Provisórias. Tais medidas, no entanto, ocorreram em período posterior ao objeto da análise do presente documento, cabendo ao próximo relatório detalhamento maior sobre o assunto. Por ora, pode-se apenas indicar que a Educação Básica sofrerá redução no volume de recursos aplicados via emendas parlamentares,

6 Agrupamento de Subfunções que correspondem às programações das etapas apresentadas e dos gastos com custeio e pessoal da Administração Direta.

7 Agrupamento das Subfunções 306 – Alimentação e nutrição; 365 – Educação Infantil; 366 – Educação de Jovens e Adultos; 368 – Educação Básica; 847 – Transferências para a Educação Básica.

visto que diversos congressistas, e inclusive bancadas partidárias, já decidiram redirecionar suas emendas de 2020 para a área da saúde.

O caráter impositivo das programações discricionárias vindas de emendas é uma característica fundamental para analisar a execução orçamentária do MEC (e de qualquer outro órgão da Administração Federal). Até 2019, apenas as despesas decorrentes de emendas individuais e de bancada tinham tal característica. Em 2020, a partir da aprovação das Emendas Constitucionais nº 100 e 102, *todas as programações discricionárias passaram a ser impositivas*, o que, na prática, exige do Executivo Federal **o dever de executar as programações orçamentárias com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade**. Em outras palavras, ainda que sujeitas ao contingenciamento temporário, o governo só pode deixar de executar essas programações por impedimentos de ordem técnica⁸ ou possíveis limitações para o cumprimento de dispositivos constitucionais (**Teto de Gastos** imposto pela EC 95/2016) e legais (**Meta de Resultado Primário** previsto na LRF).

3.2 AVALIAÇÃO DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS

A limitação inicial da execução orçamentária e financeira em 25% até março, definida pelo DPOF, foi compatível com os dados publicados pelo RARDP⁹, que apontou queda na arrecadação. O relatório apresentou uma variação negativa de 2,3% da receita e positiva de 0,4% da despesa no período. Em suma, arrecadou-se menos e gastou-se mais do que o projetado.

Dessa forma, atingiu-se uma variação negativa de 30,2% no resultado primário. Ainda que superior aos 25% inicialmente previstos, fica claro que a limitação definida pelo ME se mostrou coerente e, sobretudo, prudente. Para manter a meta de R\$ 124,1 bilhões de déficit definida na LDO 2020, seria necessário um contingenciamento na ordem de R\$ 37,5 bilhões, o que representaria 29,2% das despesas contingenciáveis do Poder Executivo (R\$ 127,9 bilhões).

Entretanto, como já mencionado anteriormente, em razão do reconhecimento de calamidade pública pelo Congresso Nacional, o Governo não promoverá contingenciamentos até o final do exercício de 2020, já que ele foi autorizado a descumprir a meta de resultado primário. Nesse caso, os órgãos e unidades orçamentárias estarão sujeitos apenas ao fluxo de pagamentos, definidos no DPOF.

A tabela 2 apresenta os limites das despesas discricionárias, excluídas as emendas¹⁰, desagregadas entre MEC e FNDE, por serem órgãos orçamentários equiparados no DPOF. A tabela confronta a autorização da execução orçamentária (possibilidade de empenho) com a autorização

⁸ A LDO estabelece o rol de impedimentos técnicos.

⁹ Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias.

¹⁰ Os limites de execução (empenho e pagamento) das despesas decorrentes das emendas parlamentares são segregados no DPOF das demais pela sua dinâmica própria de execução.

da execução financeira (limites para pagamento), além de incluir o estoque de RAP para verificar o espaço para pagamento das despesas do orçamento vigente.

Tabela 2.

Limites de Empenho x Limites para Pagamento e Saldo de RAP

Despesas Primárias Discricionárias

Em R\$ milhões

Órgão	ATÉ MARÇO		ATÉ DEZEMBRO		Saldo de RAP - 1º Bimestre
	Empenho LOA 2020	Pagamentos LOA 2020 e RAP	Empenho LOA 2020	Pagamentos LOA 2020 e RAP	
26000 - MEC	3.726,1	3.644,2	14.904,2	14.904,2	4.339,3
26298 - FNDE	1.099,8	1.480,4	4.399,0	4.399,0	4.086,8

Fonte: Decreto nº 10.249/2020 (DPOF) e SIOF

Considerando que o saldo¹¹ de RAP das programações discricionárias¹² do MEC registradas no 1º bimestre deste ano (**R\$ 4,3** bilhões) representa 29% do autorizado para pagamento (**R\$ 14,9** bilhões) e, no FNDE, essa relação chega a quase 100% (**R\$ 4,1** bilhões/**R\$ 4,4** bilhões), a tendência é que as despesas deste ano sejam “empurradas” para os próximos, criando o efeito da rolagem das despesas do exercício, com os consequentes atrasos na prestação dos serviços, aquisição dos bens e/ou expansão da infraestrutura a que se destinam.

A principal razão para isso está no alto volume de RAP carregado de 2019 para 2020. Para o MEC, excluído o FNDE, foi o maior percentual desde 2015. Como mostra a tabela 3, 75% do saldo de RAP do MEC são de despesas de 2019. Para o FNDE, essa relação é de 68%. Essa informação permite concluir que **o MEC teve uma baixa taxa de pagamento das despesas empenhadas em 2019**, já que os restos a pagar são o conjunto de despesas empenhadas (inscritas) e não pagas no mesmo exercício. **Trata-se, portanto, de execução orçamentária deficiente do MEC no primeiro ano do Governo Bolsonaro, a pior registrada desde 2015.**

¹¹ Restos a Pagar inscritos descontados os cancelamentos e os pagamentos já realizados no período.

¹² Excluídas as emendas parlamentares.

Tabela 3.

Saldo de Restos a Pagar do Ministério da Educação

Em R\$ milhões e %

Ano do Empenho	1º Bimestre de 2020			
	MEC	% MEC	FNDE	% FNDE
Anterior a 2018	228,5	5,3%	732,3	17,7%
2018	850,5	19,6%	562,3	13,8%
2019	3.260,3	75,1%	2.801,4	68,5%
Total Geral	4.339,3	100%	4.096,0	100%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI)

Nota: Dados de 2019 e anos anteriores em valores correntes.

4.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A inclusão do MEC como um dos órgãos cuja programação orçamentária é condicionada à aprovação do Congresso Nacional, em atendimento à Regra de Ouro, impacta diretamente na análise da execução de seu orçamento. Na prática, R\$ 15,5 bilhões que “pertencem” à pasta ainda não estão vinculados aos seus órgãos orçamentários, sendo necessário o envio de crédito suplementar autorizando a emissão de títulos públicos para financiar esses recursos. O envio do crédito cabe ao Executivo, e sua aprovação, ao Legislativo.

Por outro lado, tramita no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional¹³ (PEC) que, entre outras medidas, afasta, neste exercício, a aplicação da Regra de Ouro, o que possibilitaria ao governo remanejar com maior agilidade as programações alocadas em órgãos condicionados. Por esse motivo, as futuras análises dos dois conjuntos de programações - aquelas aprovadas na LOA 2020 e as pendentes de aprovação - serão apresentadas separadamente, como na tabela 4.

Incluindo apenas os órgãos e programações da Educação Básica selecionados, a tabela reúne as dotações atuais das despesas primárias obrigatórias de 2019 e de 2020, em outras palavras, os valores que estavam disponíveis para ser gastos no primeiro bimestre de cada ano. Muito embora o total das despesas primárias obrigatórias **condicionadas** represente apenas **6%** da soma das dotações do MEC (Administração Direta), Inep, Capes e FNDE, em 2020, **55%** das despesas da Administração Direta do MEC estão concentradas em dotações condicionadas à Regra de Ouro, como mostra a tabela 4. Responsável pelo repasse da complementação da União ao Fundeb¹⁴, o FNDE concentrava **89,4%** das despesas obrigatórias dos órgãos em

¹³ PEC 10 de 2020, já aprovada pela Câmara dos Deputados e aguardando apreciação pelo Senado Federal na semana do dia 13 de abril. A proposta, que ficou conhecida como PEC do “Orçamento de Guerra”, busca criar um ambiente fiscal especial no período de calamidade pública.

¹⁴ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

análise. No entanto, **99,9%** das despesas do órgão **não estão** condicionadas, pois já foram aprovadas pela LOA 2020.

Tabela 4.

Dotação Atual das Despesas Primárias Obrigatórias por Órgão

(1º Bimestre de 2019 x 1º Bimestre de 2020)

Em R\$ milhões e %

Órgãos	1º Bimestre de 2019		1º Bimestre de 2020					
	2019	% 2019	Total		Regra de Ouro		LOA 2020	
			2020	% 2020	R\$	% 2020	R\$	% 2020
1. MEC (Administração Direta)	8.009	26%	2.652	10,1%	1.464	55%	1.189	45%
2. Inep	73	0,4%	71	0,2%	3	4%	68	96%
3. Capes	84	0,6%	80	0,3%	6,5	8%	74	92%
4. FNDE	22.186	73%	23.380	89,4%	17,5	0,1%	23.362	99,9%
Total Geral	30.351	100%	26.183	100%	1.491	6%	24.692	94%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI)

Nota: Dados de 2019 em valores correntes.

De 2019 para 2020, houve uma importante redução de **R\$ 4,2 bilhões** (14%) nas despesas obrigatórias desses órgãos, já consideradas aquelas que estão na Regra de Ouro, sendo o MEC (Administração Direta) o mais prejudicado, com diminuição de **67%**. A queda acentuada nas despesas da Administração Direta do MEC foi impulsionada pela redução nas despesas de Pessoal e Encargos Sociais, justificada pelo ineditismo adotado pelo relator-geral do PLOA¹⁵, em 2019, que antecipou os possíveis efeitos da PEC Emergencial (PEC 186/2019), a qual ainda tramita no Senado Federal e, dentre outras medidas, permite a redução de jornada dos servidores com correspondente diminuição da remuneração. Já o FNDE, por sua vez, testemunhou aumento de **5%** em sua programação obrigatória.

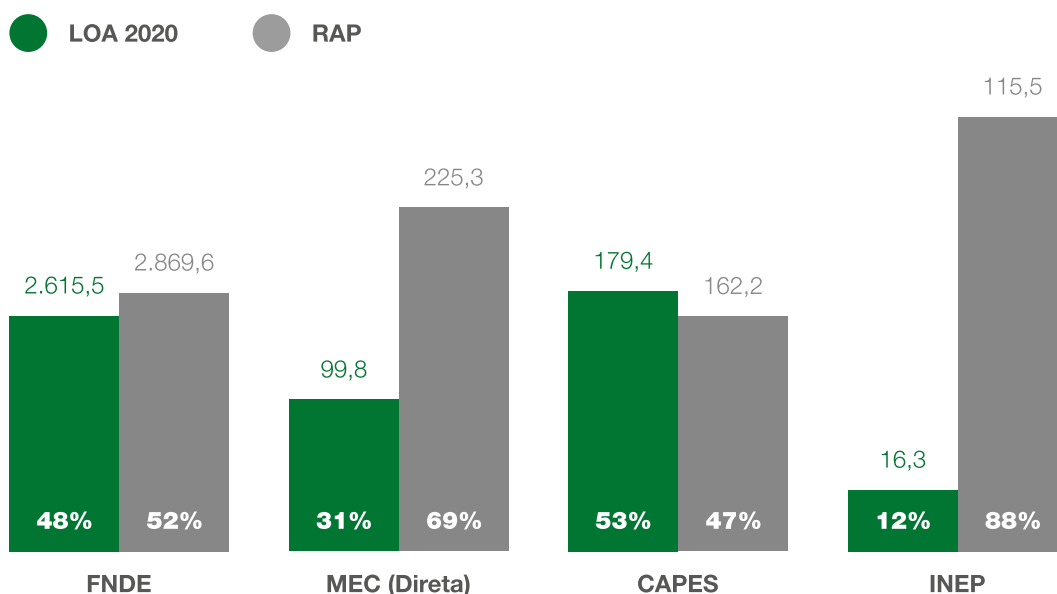
Os Restos a Pagar concorrem com as despesas do exercício presente na utilização das disponibilidades financeiras concedidas ao MEC (limite de pagamento). Em razão disso, foi verificada a composição dos RAP nos órgãos selecionados no conjunto de pagamentos realizados no primeiro bimestre, como mostra o gráfico 1. Em verde, observa-se o total pago com as dotações aprovadas na LOA 2020; em cinza, quanto foi usado para pagar despesas de outros exercícios, ou seja, os Restos a Pagar. O gráfico ainda traz o percentual que foi gasto com cada grupo de despesa e o montante total despendido em milhões de reais.

¹⁵ Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Gráfico 1.

Pagamentos totais (em %) e em R\$ milhões

(LOA 2020 x RAP)



Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI)

Na Administração Direta do MEC, no FNDE e no Inep, a maior parte dos pagamentos no primeiro bimestre não foi com despesas de 2020, mas com RAP de anos anteriores. No Inep, apenas 12% do total foi gasto com despesas de 2020, e na Administração Direta do MEC, 31%. **Na prática, no primeiro bimestre de 2020, o MEC está pagando o que não conseguiu pagar em 2019 e, ao fazê-lo, está “ocupando” o limite de pagamentos, que deveria ser usado com despesas aprovadas na LOA 2020. Do ponto de vista das políticas públicas, avaliando apenas o primeiro bimestre, a pasta não está entregando os bens e serviços que se propôs a entregar quando elaborou o PLOA 2020.**

Ainda no mesmo assunto, mas analisando todos os órgãos do MEC e destacando as despesas com Educação Básica, a tabela 5 apresenta o total gasto, diferenciando os dois gastos (RAP e LOA 2020). No mesmo período do ano passado, **63%** do que foi pago pertencia ao exercício corrente (2019) e **37%** a exercícios anteriores (RAP). Em 2020, apenas **52%** do executado constituem dotações aprovadas na LOA 2020, enquanto **48%** do limite para pagamentos foi usado com RAP.

Tabela 5.

Representatividade de RAP nos Pagamentos Totais

Em R\$ milhões

Agrupamento de Subfunção	1º Bimestre de 2019					1º Bimestre de 2020				
	Total	LOA 2019	%/ Total	RAP	%/ Total	Total	LOA 2020	%/ Total	RAP	%/ Total
Educação Básica	7.671	5.700	74%	1.971	26%	8.383	3.809	45%	4.573	55%
Demais	14.800	8.475	57%	6.324	43%	15.092	8.495	56%	6.597	44%
Total Geral	22.471	14.175	63%	8.295	37%	23.474	12.304	52%	11.170	48%

Fonte: Tesouro Gerencial

Nota: Dados de 2019 em valores correntes.

Ao analisar apenas as ações voltadas à Educação Básica, os pagamentos totais aumentaram **9%** em relação ao mesmo bimestre do ano passado, com o peso do pagamento das despesas no orçamento vigente de **45%**. Se esse comportamento permanecer, o estoque de RAP, que está alto, será mantido para 2021.

4.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS OBRIGATÓRIAS

Nesta seção, analisa-se a execução orçamentária das despesas primárias obrigatórias do MEC, seguindo o mesmo recorte adotado ao longo do relatório. Para tanto, primeiramente, serão avaliadas as execuções dos órgãos selecionados e, posteriormente, aquelas das ações orçamentárias relacionadas somente à Educação Básica.

A análise da execução orçamentária e financeira apresentada na tabela 6 aborda apenas as despesas obrigatórias não condicionadas, ou seja, aquelas que o MEC poderia executar. Não caberia, aqui, incluir os valores condicionados, uma vez que a pasta ainda não as poderia executar no período, posto que, no período coberto por este relatório, ainda não havia autorização do Congresso Nacional para a utilização daqueles recursos. Dessa forma, na soma dos órgãos, foram empenhadas **81%** das despesas obrigatórias não condicionadas, superando a execução do mesmo período do ano passado, que atingiu **58%**. Nota-se que o montante à disposição, em 2019, era de **R\$ 30,3** bilhões e, em 2020, de **R\$ 24,7** bilhões, valor que permanecerá inferior ainda que aprovado o crédito da Regra de Ouro, porque houve redução significativa do orçamento geral do MEC de um ano para o outro.

Tabela 6.

Execução das Despesas Primárias Obrigatórias nos órgãos selecionados

Em R\$ milhões e %

Órgãos	1º Bimestre de 2019			1º Bimestre de 2020				
	Total	Empe- nhado	Pago	Dotação Atual*	Empenhado		Pago	
	R\$	%	%	R\$	R\$	%	R\$	%
1. MEC (Administração Direta)	8.009	5%	0%	1.189	54	5%	31	3%
2. Inep	73	94%	10%	68	63	93%	7	11%
3. Capes	84	89%	10%	74	72	98%	8	11%
4. FNDE	22.185,5	77%	19%	23.362	19.805	85%	2.581	11%
Total Geral	30.351	58%	14%	24.692	19.994	81%	2.627	11%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI)

Nota: Dados de 2019 em valores correntes.

*Despesas aprovadas pela LOA, não considerando as programações condicionadas à Regra de Ouro.

Apesar do aumento no volume empenhado, indicativo de potencial execução maior, os pagamentos, valores que efetivamente saíram dos cofres públicos, caíram. Do total disponível, **11%** foram pagos em 2020, contra **14%** no mesmo período de 2019, **mais um dado que demonstra a deficiente gestão orçamentária do MEC.**

4.3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS

A dotação inicial das despesas discricionárias também sofreu uma redução de 5% em comparação ao ano passado (equivalente a R\$ 682,8 milhões). Houve ainda uma mudança significativa no caso das emendas, que cresceram 491% em relação a 2019, sendo, na verdade, transferência de recursos discricionários de gestão dos órgãos para gestão pelos congressistas.

A análise da execução orçamentária e financeira apresentada na tabela 7 abrange apenas as despesas discricionárias, levando em consideração aquelas **aprovadas**, seguindo os mesmos critérios da análise anterior. Nota-se um aumento significativo da dotação atual das emendas, saltando de **R\$ 0,7** bilhão para **R\$ 4,4** bilhões, transferindo a prerrogativa do direcionamento da política dos órgãos do Executivo para os congressistas. Entretanto, elas ainda não foram empenhadas, o que é natural para o período, como será explicado a seguir.

Na soma dos órgãos, foram empenhadas **6%** dessas despesas, percentual levemente superior ao mesmo período do ano passado, que registrou **5%**. Nota-se que o montante à disposição, em 2019, era de **R\$ 13,5** bilhões e, em 2020, de **R\$ 12,8** bilhões. Nos pagamentos dessas despesas, diferentemente das obrigatórias, houve aumento em relação ao total disponível: **2%**, em 2020, e **3%**, no mesmo período de 2019. Em outras palavras, no conjunto de despesas que a pasta tem discricionariedade para executar, o volume de pagamento também foi inferior.

Tabela 7.

Execução das Despesas Discricionárias por Emendas e demais Despesas

Em R\$ milhões

Órgãos	1º Bimestre de 2019			1º Bimestre de 2020				
	Dotação Atual	Empenhado	Pago	Dotação Atual*	Empenhado		Pago	
	R\$	%	%	R\$	R\$	%	R\$	%
Emendas	752	0%	0%	4.444	0,0	0%	0,0	0%
Demais despesas	12.760	6%	4%	8.386	680	9%	277	9%
Total Geral	13.513,3	5%	3%	12.830,4	680	6%	277	2%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI)

Nota: Dados de 2019 em valores correntes.

*Despesas aprovadas pela LOA, não considerando as programações condicionadas à Regra de Ouro.

As emendas parlamentares ainda não tiveram empenho no primeiro bimestre, pois se caracterizam por dinâmica própria de execução. O primeiro bimestre do ano é justamente o período em que os parlamentares devem indicar, via sistema, os beneficiários das emendas. Após esse processo, tais beneficiários devem apresentar as propostas para recebimento dos recursos, posteriormente analisadas pelos órgãos competentes e, por fim, firmados os convênios. Como se afirmou anteriormente, o próximo relatório deverá se debruçar sobre essas emendas, pois vários parlamentares e bancadas anunciaram o redirecionamento de suas emendas depois do advento da pandemia.

4.4. ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA TOTAL

Independentemente de serem obrigatórios ou discricionários, primários ou financeiros, da Educação Básica ou Superior, as análises a seguir consideram todos os gastos do MEC e de seus órgãos vinculados, inclusive as Universidades e Institutos Federais. Posteriormente, duas ações são destacadas pela sua relevância para a Educação Básica e em função de seu comportamento no primeiro bimestre de 2020.

Importa observar, contudo, que o presente relatório não incluiu a disponibilidade de recursos e execução orçamentária do Ensino Superior. Além de não ser o foco do material, a autonomia administrativa das Universidades e dos Institutos Federais poderia influenciar a comparação com as outras dotações da pasta. Ademais, a dinâmica própria dessas unidades orçamentárias não acompanha a lógica de execução da Educação Básica, já que cabe a elas a sua execução, e não à Administração do MEC. Soma-se, ainda, a inclusão de recursos condicionados à Regra de Ouro, que foram concentrados nas despesas obrigatórias da Administração Direta e no Ensino Superior.

Comparando apenas os dois primeiros meses do ano, a execução orçamentária do MEC, em 2020, foi superior a 2019, com empenho de **72%** das dotações disponíveis, frente a **60%** no ano anterior. Os pagamentos também tiveram aumento, em **1 ponto percentual (p.p.)**, ainda que para o conjunto de ações da Educação Básica tenha havido queda de **5 p.p.**

Tabela 8.

Execução por Ações e Agrupamento de Subfunções

R\$ milhões e %

Por Agrupamento de Subfunções e Ações	1º Bimestre de 2019			1º Bimestre de 2020					
	Dotação Atual	Empenhado	Pago	Dotação Atual*		Empenhado		Pago	
	R\$	%	%	R\$	Var % 2020/2019	R\$	%	R\$	%
EDUCAÇÃO BÁSICA	41.774,7	73%	14%	44.517,7	7%	33.652,0	76%	3.809,3	9%
• Alimentação Escolar (00PI)	4.154,7	47%	9%	4.154,7	0%	3.160,1	76%	330,6	8%
• Bolsas Educação Básica (0000)	893,5	6%	6%	426,6	-52%	43,2	10%	13,7	3%
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	12.605,6	59%	7%	11.665,5	-7%	8.287,9	71%	988,4	8%
EDUCAÇÃO SUPERIOR	45.427,3	58%	8%	36.002,6	-21%	22.865,5	64%	3.702,7	10%
ADM E ENCARGOS	49.928,4	52%	8%	34.409,7	-31%	25.876,8	75%	3.803,8	11%
Total Geral	149.736,0	60%	9%	126.595,5	-15%	90.682,2	72%	12.304,2	10%

Fonte: Tesouro Gerencial (SIAFI)

Nota: Dados de 2019 em valores correntes.

*Excluídas as dotações alocadas na Regra de Ouro.

Duas ações orçamentárias são destacadas das demais, ambas contidas no agrupamento de Subfunções da Educação Básica. A ação que concentra recursos para a concessão de bolsas para professores da Educação Básica, que inclui o Pibid¹⁶, sofreu forte queda na sua dotação inicial, superior a **50%**. Ademais, o volume de pagamentos também foi inferior ao mesmo período de 2019, o que, na prática, significa que menos professores da Educação Básica receberam bolsas pelos programas da Capes.

Os recursos destinados à alimentação escolar, com importância destacada no período de calamidade, embora não tenham apresentado crescimento na dotação atual da LOA 2020, tiveram aumento significativo no empenho, passando de R\$ 1,9 bilhão (não demonstrado na tabela), em 2019, para **R\$ 3,1** bilhões, em 2020. Por outro lado, o efetivo pagamento desses recursos foi levemente **menor** que o mesmo período do ano passado. A execução desses recursos, em março e abril, será explorada com mais detalhes no relatório seguinte, já que o Congresso Nacional aprovou recentemente a Lei 13.987, de 2020, que garante a distribuição dos alimentos às famílias durante a suspensão das aulas.

16 Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência.

5.

CONCLUSÃO

Sobretudo em situações de limitação fiscal, o orçamento público deve ser analisado como um instrumento de priorização de políticas públicas, já que aumentar os recursos de um órgão pode significar a redução de outro. O mesmo ocorre na execução orçamentária, que demanda escolhas por parte dos gestores devido aos limites de empenho e pagamento. O presente relatório buscou destacar os principais fatores que impactam a disponibilidade de recursos do MEC e do FNDE, suas unidades orçamentárias e a posterior execução dessas programações. Ainda que o período de um bimestre seja insuficiente para gerar conclusões sobre a capacidade da pasta em executar seu orçamento, é possível realizar alguns apontamentos, inclusive sobre 2019.

O principal fator que impactará a execução orçamentária do Governo Federal, em 2020, será a ausência de contingenciamentos em razão da decretação do estado de calamidade pública, que desobriga o cumprimento da meta de resultado primário. Nos próximos relatórios, os efeitos desse impacto serão abordados em detalhes. O não contingenciamento permite que, respeitados os limites de pagamento, o MEC execute integralmente o orçamento aprovado pela LOA 2020. No entanto, a pasta terá gastos não planejados com o enfrentamento da pandemia, o que também será levado em consideração no relatório seguinte.

No período aqui analisado, a pasta não pôde contar com cerca de R\$ 15,5 bilhões pendentes da aprovação do Congresso Nacional, em cumprimento à Regra de Ouro. Por esse motivo, ao comparar a execução orçamentária entre os dois períodos, foram levados em consideração apenas os recursos disponíveis para empenho e pagamento, garantindo que não houvesse distorções. Por outro lado, menos de 1% dos recursos condicionados dizem respeito à Educação Básica, o que **afasta** possíveis correlações da Regra de Ouro com a capacidade de execução das programações da Educação Básica. De qualquer modo, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, no último dia 13 de abril, o Projeto de Lei nº 8, de 2019 – CN, para autorização do remanejamento da Regra de Ouro. Outrossim, aguarda-se a aprovação da PEC 10/2020, que dispensará a necessidade de aprovação do Congresso para o remanejamento, podendo o governo fazê-lo por decreto.

O crescente volume de RAP deve ser alvo de atenção por parte da pasta, e ele pode aumentar ainda mais. Os principais fatores para isso são: o alto volume de Restos a Pagar acumulados em 2019 e o limite para empenho ser igual ao de pagamento. Somam-se a isso as futuras despesas com o enfrentamento da Covid-19, que, se não

forem diferenciadas das demais, contribuirão para a rolagem dos RAP no futuro. Uma alternativa poderia ser a liberação de um volume maior de pagamentos ao MEC, decisão que cabe ao ME.

A execução das ações que reúnem recursos da Educação Básica acompanhou o comportamento das demais programações do MEC, com aumento nos empenhos e redução nos pagamentos no primeiro bimestre. O aumento dos empenhos aponta maior capacidade de execução, mas, como mencionado, grande parte do limite de pagamentos foi usado com os RAP, o que pode ser apontado como uma das justificativas para o crescimento dos pagamentos não acompanhar o dos empenhos em 2020.

Nos órgãos analisados, o uso de 54% do limite de pagamentos com RAP no primeiro bimestre aponta para futuros problemas no pagamento das despesas de 2020. Para alguns órgãos, como o Inep, o volume gasto com RAP foi ainda maior, chegando a 88% do total pago em 2020. Esse efeito foi gerado, principalmente, pelo **não pagamento** de despesas **empenhadas em 2019**, ou seja, pela atual gestão, que representa 75% do saldo de RAP de 2020 do MEC e 68,5% do FNDE. Os próximos relatórios trarão os respectivos valores acumulados; dessa forma, será possível acompanhar se esse comportamento se mantém ou não.



TODOS
PELA
EDUCAÇÃO

CONHEÇA O
EDUCAÇÃO JÁ ▶



 TODOSPELAEDUCACAO.ORG.BR

 [/TODOSEDUCACAO](https://www.facebook.com/TODOSEDUCACAO)

 [@TODOSEDUCACAO](https://twitter.com/TODOSEDUCACAO)

 [@TODOSPELAEDUCACAO](https://www.instagram.com/TODOSPELAEDUCACAO)

 [/USER.TODOSPELAEDUCACAO](https://www.youtube.com/user/TODOSPELAEDUCACAO)

 [/COMPANY/TODOSPELAEDUCACAO](https://www.linkedin.com/company/TODOSPELAEDUCACAO)