

Estudo Técnico
n.º 18/2016

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

Claudio Riyudi Tanno



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

1. Introdução

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

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

2. Novo Regime Fiscal e limite para despesa primária total

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

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

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

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

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

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

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

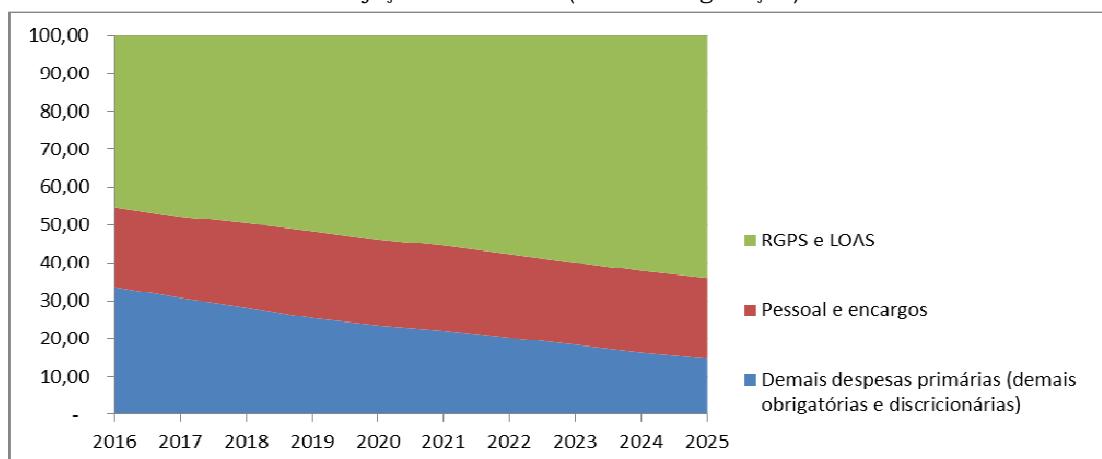
**Composição da Despesa Primária Total
 Limitada pela PEC 241/2016 (Valores de 2015)**

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

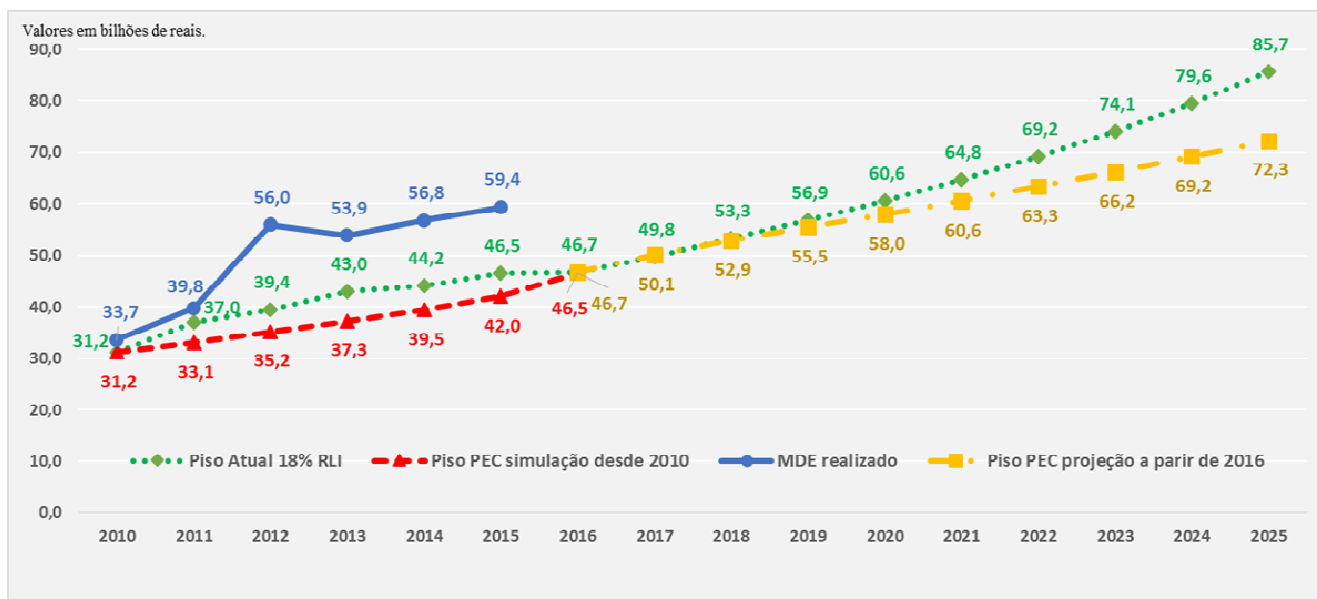
A PEC 241/2016 propõe alteração nas aplicações mínimas da União na manutenção e desenvolvimento do ensino. Redação proposta para o art. 104 do ADCT, estabelece que, a partir do exercício financeiro de 2017, as aplicações mínimas de recursos a que se refere o *caput* do art. 212, da Constituição, corresponderão,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

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

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

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

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



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

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

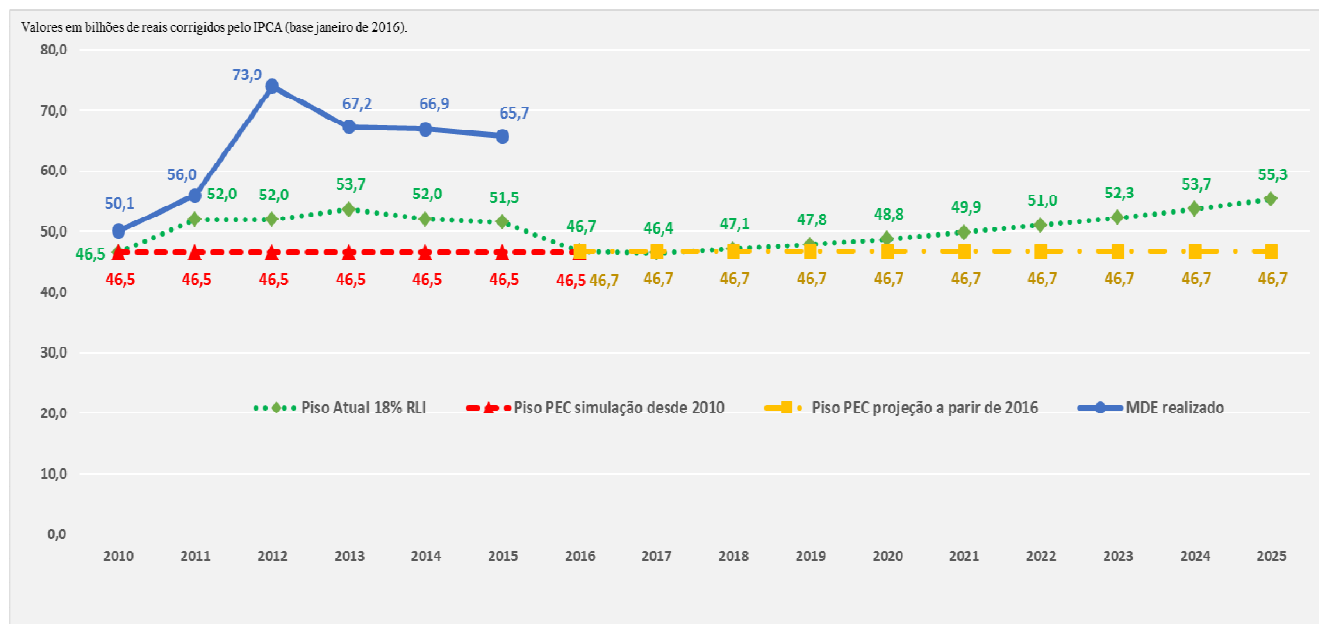
Assim, no período de 2010 a 2015, não há como inferir perda de recursos aplicados em educação, caso houvesse meramente a aplicação da regra proposta no art. 104 pela PEC 241/2016, uma vez que em todos os exercícios houve aplicação superior aos mínimos considerados. Situação distinta poderia correr se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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

4. Novo Regime Fiscal e investimentos em educação

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

5. Conclusão

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

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

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

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

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

Brasília, 31 de agosto de 2016.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira