

Bassi, Camillo de Moraes

Working Paper

Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública

Texto para Discussão, No. 2407

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Bassi, Camillo de Moraes (2018) : Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública, Texto para Discussão, No. 2407, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211358>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2407

IMPLICAÇÕES DOS NOVOS REGIMES FISCAIS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Camillo de Moraes Bassi

TEXTO PARA DISCUSSÃO



IMPLICAÇÕES DOS NOVOS REGIMES FISCAIS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA¹

Camillo de Moraes Bassi²

1. O autor agradece os comentários – preciosos – dos pareceristas. Como de praxe, inconsistências que, quiçá, se mantiveram presentes são de minha responsabilidade.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <camillo.bassi@ipea.gov.br>.

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

Texto para Discussão

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H68; H52; I22.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 EDUCAÇÃO PÚBLICA: SISTEMÁTICA DE FINANCIAMENTO E AFETAÇÃO TRIBUTÁRIA	8
3 NOVOS REGIMES FISCAIS	11
4 IMPLICAÇÕES	21
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
REFERÊNCIAS	26

SINOPSE

Este texto para discussão aborda as implicações dos novos regimes fiscais (União e estados) no financiamento da educação pública. Adota a desafetação tributária como norte às implicações e conclui que as alterações geraram um padrão menos cooperativo, mais restritivo em termos de recursos, além de aparentemente divergente dos princípios federativos. As alterações também impuseram uma sobrecarga aos municípios que extrapolam sua capacidade tributária.

Palavras-chave: novos regimes fiscais; financiamento; educação pública.

ABSTRACT

This text for discussion addresses the implications of the new tax regimes – Union and states – in the financing of public education. It adopts the disaffection of taxation as the northern implications, and concludes that the changes generated a less cooperative, more restrictive in terms of resources, and seemingly divergent federal principles. The changes also imposed an overload on municipalities that extrapolate their tax capacity.

Keywords: new tax regimes; financing; public education.

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, estabeleceu um *novo regime fiscal* no âmbito da União. Vigorando por vinte exercícios financeiros, definiu um teto às despesas primárias (DPs) – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) –, objetivando uma melhoria gradual dos resultados fiscais (Brasil, 2016a).

O limite também se sobrepôs aos gastos em educação, redundando em uma desafetação tributária. Isto é, o limite resultou em uma desvinculação da arrecadação líquida de impostos do financiamento da educação pública, que passou a ser regido nos moldes das despesas sobreditas.

Os estados, por sua vez, ao renegociarem suas dívidas com o governo central, também se submeteram a um ajuste contábil. De fato, à celebração do acordo federativo (Lei Complementar – LC nº 156, de 28 de dezembro de 2016)¹ ou do regime de recuperação fiscal (LC nº 159, de 19 de maio de 2017),² uma cláusula, comum, foi estabelecida: a limitação anual do crescimento das despesas primárias correntes (DPCs)³ ou das despesas obrigatórias,⁴ de acordo com a variação do IPCA⁵ ou da receita corrente líquida (RCL).⁶

Os estados de Goiás, de Mato Grosso, do Piauí e do Ceará foram mais contun-
dentes. Emendaram suas constituições (ECs nºs 54, 81, 47 e 88, respectivamente),
introduzindo novos regimes fiscais.⁷ Entre as particularidades, estavam o estofa legal,⁸

1. ALC nº 156/2016 estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. De forma sucinta, alongou o prazo de financiamento das dívidas estaduais – referente à Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 – em 240 meses. Os estados se submeteram a contrapartidas – compromissos, de fato; entre elas, limitações sobre a dívida consolidada e despesas com pessoal.

2. A LC nº 159/2017 estabelece o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. De forma sucinta e integral, suspende as prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional, (STN) por um período de 36 meses, mas há requisitos à adesão – por exemplo: receita corrente líquida (RCL) anual menor que a dívida consolidada; somatório das despesas com pessoal, juros e amortizações igual ou maior que 70% da RCL; e valor total de obrigações contraídas maior que o de disponibilidades de caixa e equivalente ao de caixa de recursos sem vinculação. Ademais, a LC impõe uma série de obrigações, como a adoção de regime próprio de previdência social; a autorização à privatização de empresas; a redução de incentivos ou benefícios de natureza tributária.

3. LC nº 156/2016, art. 4º.

4. LC nº 159/2017, art. 8º, VIII.

5. LC nº 156/2016, art. 4º.

6. LC nº 159/2017, art. 8º, VIII.

7. A expressão *novo regime fiscal* faz-se presente nas ECs nºs 54 e 47 de Goiás e Piauí, respectivamente. Transbordou-se aos demais estados, uma vez que os propósitos são similares.

8. A LC nº 156/2016 fala, apenas, em adotar as necessárias providências à implantação dos acordos (Brasil, 2016b). A LC nº 159/2017, por sua vez, disserta, apenas, a respeito de lei ou conjunto de leis para a instituição do regime (Brasil, 2017).

a extensão do regramento⁹ e o tratamento dado aos gastos em educação pública. Neste caso, operaram ora com desafetações explícitas (Goiás, conforme a União),¹⁰ ora com desafetações implícitas (Mato Grosso), ora com o que se definiu de desafetações por incompatibilidade (Piauí e Ceará). Isto é, os estados foram relutantes em aplicar as desafetações, mas a dinâmica imposta às despesas foi um fator limitante às escolhas.

Este texto para discussão aborda as implicações dos novos regimes fiscais (União e estados) no financiamento da educação pública. As desafetações das receitas tributárias, segundo a taxonomia antecipada, norteiam a abordagem. De fato, a proposta é identificar as alterações no padrão de financiamento, delas derivadas, apoiando-se em três variáveis: a cooperação federativa; a disponibilidade de recursos; e os municípios, o pacto federativo e o transbordamento das restrições.

Feita a introdução, assim se prossegue. Na segunda seção, analisa-se a sistemática de financiamento da educação pública, segundo o princípio da afetação tributária. Na terceira seção, focam-se os novos regimes fiscais e as desafetações tributárias, estas de acordo com a classificação anteriormente apresentada: *i*) explícitas – a saber, União e Goiás; *ii*) implícitas – a saber, Mato Grosso; e *iii*) por incompatibilidade – a saber, Piauí e Ceará. Na quarta seção, discutem-se as implicações, operando-se com a tríade de classificação supramencionada. Nas considerações finais, a quinta e última seção, é feita uma síntese das informações disponibilizadas.

2 EDUCAÇÃO PÚBLICA: SISTEMÁTICA DE FINANCIAMENTO E AFETAÇÃO TRIBUTÁRIA

O financiamento da educação pública, focado em ações de manutenção e desenvolvimento da educação (MDE),¹¹ opera em regime de colaboração (Constituição Federal de 1988 – CF/1988, art. 212), o que equivale dizer que é suprido por recursos de

9. Limitado a dois exercícios financeiros (LC nº 156/2016) ou a três exercícios financeiros (LC nº 159/2017).

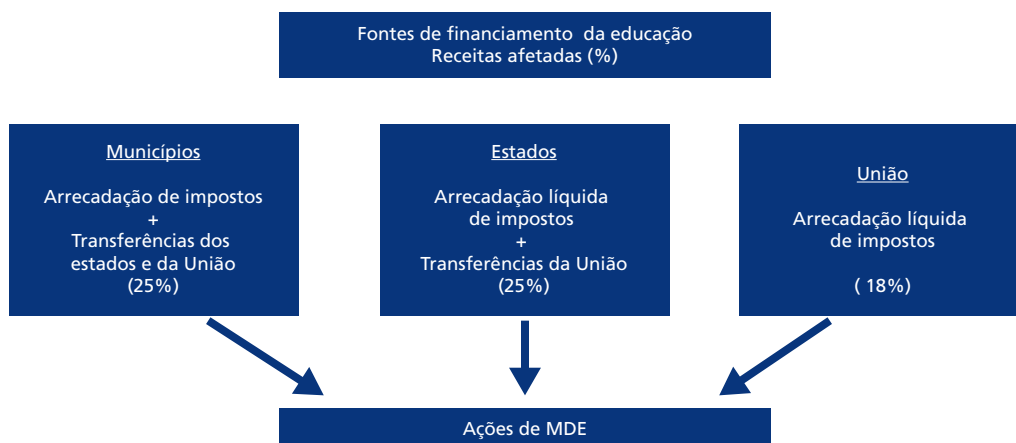
10. Refere-se ao fato de a União, assim como o estado de Goiás, ter positivado (registro legal) a desafetação.

11. De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), “considerar-se-ão 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” (Brasil, 1996, art. 70, grifos nosso).

todos os entes federados. Essa conjugação de recursos é ancorada em afetações tributárias (vinculações sobre receitas de impostos e transferências constitucionais), interpretadas como uma operação compromissada, quando da elaboração do orçamento.

De acordo com a CF/1988 (art. 212, § 5º), a União, que possui papel suplementar e equalizador, deve aplicar, anualmente, pelo menos 18% da arrecadação líquida de impostos nos ensinos básico e superior. Os estados, aos quais competem os ensinos fundamental e médio, devem aplicar pelo menos 25% (arrecadação líquida de impostos, incluindo as transferências da União). Os municípios, aos quais competem os ensinos infantil e fundamental, devem aplicar pelo menos 25% (arrecadação líquida de impostos, inclusive as transferências da União e dos estados). Na figura 1, tem-se a estilização da narrativa.

FIGURA 1
Financiamento da educação pública



Elaboração do autor.

Essa operação compromissada detém nuances que merecem maior atenção. Destaca-se, de pronto, a *polissemia* que circunda o princípio (Carvalho, 2010): vinculação, afetação, consignação e gravação compõem o leque de opção à caracterização de *receitas carimbadas* (operação compromissada), voltadas a um determinado custeio.

O carimbo, entretanto, não se coaduna com os conceitos de despesas obrigatórias e/ou para-fiscalidades, ligações recorrentes (Carvalho, 2010). No primeiro caso, são gastos inerentes ao funcionamento da máquina pública – despesas correntes (DCs) –,

que não se sujeitam à limitação de empenho – pessoal e encargos, por exemplo.¹² No segundo caso, constituem-se em um liame entre usuário e tarifa (*user pay fee*), comportando-se como um orçamento paralelo ao fundo único do Tesouro¹³ – taxas e contribuições, por exemplo.

As afetações,¹⁴ por sua vez, partem de uma arrecadação genérica (todos pagam), destinada a um fim específico. Portanto, descolam-se do princípio usuário-tarifa, mantendo alguma relação com o conceito de orçamento paralelo:

[afetação é] quando o produto de um instituto arrecadatório, em particular se consigne a atender a um gasto ou um tipo de gasto, também em particular. A afetação específica implica, por um lado, um desmembramento do fundo do tesouro e a formação de uma conta separada ou “fundo” especial (Corti, 2007, p. 312¹⁵ *apud* Carvalho, 2010, p. 9, grifos nossos).

Por derradeiro, registra-se que a CF/1988 (art. 167, IV), ao abordar o tema, dispõe que é vedada a vinculação de impostos,¹⁶ ressalvadas, entre outras causas, as atreladas a ações de MDE. Diante do fato, pode-se interpretar que a lei fundamental, vislumbrando a importância do serviço e de sobreaviso quanto à nossa *imaturidade institucional*,¹⁷ abriu mão da regra de ouro¹⁸ que disciplina as afetações tributárias.

12. Conforme a LC nº 101, de 4 de maio de 2000, “considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios” (Brasil, 2000, art. 17, grifos nossos).

13. Os princípios orçamentários são a unicidade, a universalidade, a anuidade, a exclusividade, o orçamento bruto, o equilíbrio e a transparência (Harada, 2005). A unicidade, particularmente, refere-se à união das receitas e das despesas, de modo a viabilizar o equilíbrio orçamentário. O paralelismo, por sua vez, alinha-se com a ideia de disjunção, separação das receitas, o que dificultaria o equilíbrio retromencionado.

14. Optou-se, já que se poderiam utilizar vinculações, por consignações, e daí por diante.

15. Corti, H. G. *Derecho constitucional presupuestario*. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2007.

16. Sob a alegação de que os impostos têm como finalidade prover serviços públicos indivisíveis, direcionados ao bem comum.

17. “As vinculações visam garantir que as prioridades nacionais sejam atendidas, já que o Congresso Nacional, que representa a recém-democrática sociedade brasileira, ainda não atingiu o amadurecimento necessário para uma discussão permanente de suas prioridades e parte do pressuposto de que quanto maior for a quantidade de recursos disponíveis melhor será a prestação dos serviços públicos por eles abarcados” (Mendes Junior, 2010, p. 7, grifos nossos).

18. Regra de ouro como alusão a um *manual de boa conduta*. Na esfera fiscal, atribui-se a Gordon Brown – chanceler do Tesouro do Reino Unido, entre 1997 e 2007 – o pioneirismo em sua utilização. O princípio subjacente (*pay-as-you-use-principle*) defende que os investimentos de longo prazo, ao gerarem benefícios intergeracionais, não devem ser arcados apenas pela geração presente (Truger, 2016). Desse modo, o endividamento público – de longo prazo, importante destacar – constitui-se em uma forma legítima de financiá-los. Em suma, endividar-se somente para investir.

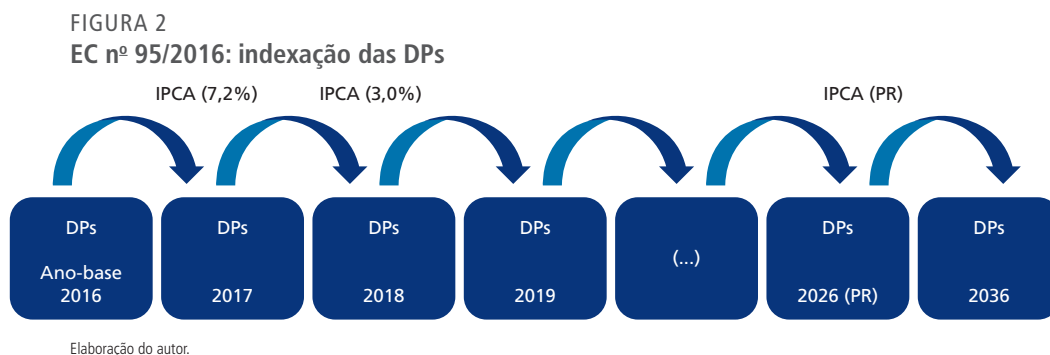
3 NOVOS REGIMES FISCAIS

Nesta seção, identifica-se como os novos regimes fiscais alteraram o padrão de financiamento da educação pública. Precisamente, de que maneira as desafetações tributárias foram operacionalizadas, conforme a seguinte taxonomia: desafetação explícita, desafetação implícita e desafetação por incompatibilidade. Parte-se da União e, posteriormente, dos estados de Goiás, de Mato Grosso, do Piauí e do Ceará.

3.1 Desafetação explícita

3.1.1 EC nº 95: União

Sancionada em 15 de dezembro de 2016, a EC nº 95 tem como proposta fazer um ajuste prolongado pelo lado das despesas (Pires, 2016). Em termos operacionais, limitou a ascensão das DP^s¹⁹ ao IPCA por um período de vinte exercícios financeiros (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da CF/1988, art. 106).²⁰ Tomando 2016 como ano-base, a evolução dos gastos segue a estilização apresentada na figura 2.



19. As DP^s, ou despesas não financeiras, são aquelas que aumentam a dívida pública; por exemplo: custeio, pessoal e investimentos. As despesas financeiras, por sua vez, são aquelas que diminuem, ou pelo menos mantêm constante, a dívida pública: amortizações, juros e inversões financeiras, pela ordem.

20. Passível de revisão (PR), depois do décimo exercício fiscal (ADCT, art. 108).

O processo de indexação não foi ilimitado,^{21, 22} mas é uma questão prescindível à fundamentação da discussão. Indispensável, no entanto, foi como o regramento se posicionou diante das afetações tributárias, até então compromissadas com o financiamento da educação pública.

Na vigência do novo regime fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198^[23] e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 [IPCA] deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Brasil, 1988, ADCT, art. 110, grifos nossos).

Constata-se que, no exercício de 2017, a arrecadação líquida de impostos (18%) manteve-se compromissada com o financiamento da educação pública. Já nos exercícios posteriores – de 2018 em diante –, ocorre a desafetação tributária, adotando-se outra sistemática ao provisionamento de recursos.

Em síntese, tem-se que, com o novo regime fiscal, o financiamento da educação pública – fração cabível à União – segue novo padrão. Antes, acoplado ao ciclo econômico; agora, abastecido pelas despesas do exercício anterior, corrigidas pelo IPCA para o período de doze meses, terminado em junho do exercício anterior.

21. ADCT, art. 107, § 6º: “não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: I - *transferências constitucionais* estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; II - *créditos extraordinários* a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal; III - *despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral* com a realização de eleições; e IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes (Brasil, 1988, grifos nossos).

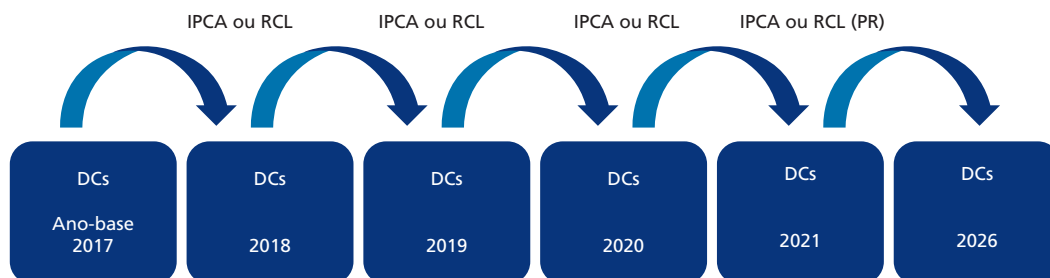
22. Quanto ao art. 107, § 6º, I, destacam-se: *i*) o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Participação dos Estados (FPE), os fundos constitucionais do Centro-Oeste, do Norte, do Nordeste e do Distrito Federal; *ii*) a cota-parte do salário-educação; e *iii*) a complementação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Além disso, registra-se que o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Programa de Financiamento Estudantil (Fies) também estão fora do teto, por não se tratar de DPs: o ProUni constitui-se em uma desoneração tributária (precisamente, um gasto tributário); o Fies, em uma despesa de capital (precisamente, uma inversão financeira).

23. As aplicações mínimas, calculadas nos termos do art. 198, § 2º, I, referem-se à saúde: ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

3.1.2 EC nº 54: Goiás

Sancionada em 2 de junho de 2017, a EC nº 54 tem como proposta fazer um ajuste fiscal pelo lado das despesas. Em termos operacionais, limitou a ascensão das DCs²⁴ ao IPCA ou à RCL²⁵ por um período de dez exercícios financeiros (ADCT da Constituição do Estado de Goiás, art. 42).²⁶ Tomando 2017 como ano-base, a evolução dos gastos segue a estilização vista na figura 3.

FIGURA 3
EC nº 54/2017: indexação das DCs



Elaboração do autor.

Evidencia-se, inicialmente, que a limitação se sobrepõe, apenas, às DCs. Desse modo, a EC nº 54/2017 abre espaço às despesas de capital – investimentos, precisamente –, o que não ocorreu com a EC nº 95/2016. Ademais, a dupla indexação – IPCA ou RCL – permite que as DCs possam ter tanto reduções como incrementos – em termos reais –, dependendo de quão dinâmico for o crescimento econômico.

Em relação às afetações tributárias, até então compromissadas com o financiamento da educação pública, a emenda foi clara.²⁷

A partir do exercício financeiro de 2017 [2018 em diante], as aplicações mínimas de recursos pelo Estado: I - em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino responderão, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior, corrigidas pela variação do IPCA ou da RCL, na forma do art. 41 (Goiás, 2017, art. 45, grifos nossos).

24. As DCs diferenciam-se das DP's por excluírem os investimentos: envolvem pessoal, encargos e custeio, por exemplo.

25. A norma não especifica em quais situações o IPCA ou a RCL serão utilizados.

26. PR, a partir do terceiro exercício fiscal, desde que: "I - redução do comprometimento da receita com despesas de pessoal abaixo do limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal; II - eliminação dos restos a pagar de exercícios anteriores sem disponibilidade financeira; III - provisão orçamentária e disponibilidade financeira que garantam o investimento pelo Estado de 10% (dez por cento) da sua RCL" (Goiás, 2017, grifos nossos).

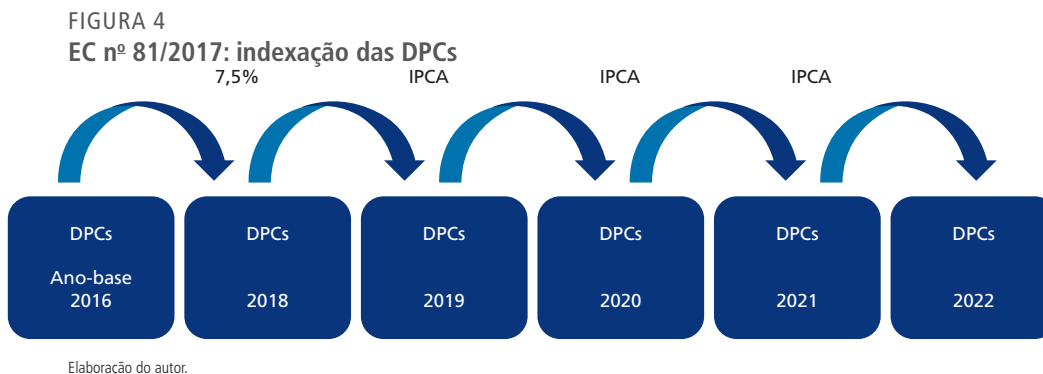
27. A norma não discrimina as despesas que não estão sujeitas ao teto de gastos.

Observa-se que, de 2018 em diante, ocorre a desafetação tributária – nesse caso, 25% da receita líquida de impostos e transferências da União –, introduzindo um novo padrão ao financiamento da educação pública: DCs do exercício anterior corrigidas pelo IPCA ou pela RCL.

3.2 Desafetação implícita

3.2.1 EC nº 81: Mato Grosso

Sancionada em 23 de novembro de 2017, a EC nº 81 também se compromete a executar um ajuste fiscal pelo lado das despesas. Em termos operacionais, limitou a ascensão das DPCs²⁸ ao IPCA por um período de cinco exercícios financeiros (ADCT da Constituição do Estado de Mato Grosso, art. 51, § 1º, II). Tomando 2016 como ano-base, a evolução dos gastos está reportada na figura 4.²⁹



Registra-se que, assim como em Goiás (EC nº 54/2017), abriu-se espaço às despesas de capital – investimentos, precisamente. Em relação às afetações tributárias, até então compromissadas com o financiamento da educação pública, a emenda acrescentou ao ADCT da Constituição Estadual o art. 59, assim se posicionando:³⁰

28. Ao elencar as DPCs, o legislador – prudente – evidencia que as despesas associadas aos encargos da dívida pública – juros, precisamente – estão fora do cômputo.

29. Conforme o art. 51, § 1º, I, acrescentado pela EC nº 81/2017: “cada um dos limites a que se refere o *caput* deste artigo [limites individualizados para as DPCs] equivalerá: I - *para o exercício de 2018*, ao crédito autorizado no *orçamento do ano de 2016*, corrigido em 7,5%” (Mato Grosso, 2017, grifos nossos).

30. Quanto às despesas fora do teto, de acordo com o art. 51, § 4º: “*não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo*: I - *transferências constitucionais e legais aos municípios*; II - *despesas efetuadas com recursos oriundos de transferências voluntárias*; III - *despesas efetuadas com recursos oriundos de operações de crédito*; IV - *créditos extraordinários*; V - *reservas de contingência*; VI - *despesas com pagamentos de precatórios*; VII - *transferências aos programas de formação do patrimônio do servidor público – PASEP*; VIII - *despesas decorrentes de adesão ao Programa de Demissão Voluntária*” (Mato Grosso, 2017, grifos nossos).

enquanto não editada a *lei complementar* que instituirá o Marco da Eficiência das Finanças Públicas do Estado de Mato Grosso e que também *disporá sobre a destinação de recursos provenientes de excesso de arrecadação*, consistente no resultado da *diferença entre a receita ordinária líquida* do Tesouro efetivamente arrecadada e a *prevista na lei orçamentária*, apurado a cada quadrimestre, os *recursos provenientes de excesso de arrecadação serão destinados* nos termos que seguem:

- I - *quitação de restos a pagar*, obrigatoriamente, os da saúde;
- II - *quitação dos valores de duodécimos* a serem repassados pelo Poder Executivo aos poderes e órgãos autônomos, por força do Termo de Ajustamento de Conduta firmado em 12 de setembro de 2016, e ainda, dos referentes aos repasses devidos nos meses subsequentes, no percentual de 20% (vinte por cento) dos créditos abertos em decorrência do excesso;
- III - *investimento nas áreas de saúde, educação básica e superior*, assistência social, segurança e na atividade jurisdicional;
- IV - *incremento do orçamento da Defensoria Pública*, no percentual de no mínimo 2% (dois por cento) dos créditos abertos em decorrência do excesso de arrecadação, para aplicação em investimento.

§ 1º A obrigatoriedade de quitação de restos a pagar à Saúde será:

- I - equivalente a 30% (trinta por cento) dos créditos abertos em decorrência do excesso;
- II - destinada à atenção básica e aos hospitais filantrópicos.

§ 2º A *receita ordinária líquida do Tesouro* será composta pelas seguintes receitas, deduzidas as transferências aos municípios, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb e os incentivos fiscais:

- I - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (*IR*);
- II - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (*IPVA*);
- III - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens e Direitos (*ITCD*);
- IV - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (*ICMS*), exclusive o adicional de ICMS arrecadado em favor de Fundo de Combate à Pobreza, instituído nos termos do § 1º do art. 82 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional Federal nº 42, de 19 de dezembro de 2003;

- V - cota-parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (*FPE*);
- VI - cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados - Estados Exportadores de Produtos Industrializados (*IPI-Exportação*);
- VII - cota-parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (*IOF*) incidentes sobre a comercialização do ouro;
- VIII - transferência financeira do ICMS proveniente da desoneração prevista na *Lei Complementar Federal nº 87*, de 13 de setembro de 1996 [Lei Kandir], nos termos do art. 91 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional Federal nº 42, de 19 de dezembro de 2003;
- IX - multas e juros de mora dos impostos;
- X - multas e juros de mora da dívida ativa dos impostos;
- XI - receita da dívida ativa dos impostos (Mato Grosso, 2017, art. 59, grifos nossos).

Verifica-se que, enquanto não for editada a LC Marco da Eficiência das Finanças Públicas do Estado de Mato Grosso, o excesso de arrecadação (diferença entre a receita ordinária líquida e os gastos previstos no orçamento) será direcionado a uma multiplicidade de funções que acolhem a educação básica e superior: nada muito a comentar, a não ser que se trata de recursos do orçamento fiscal – recursos não afetados.

Avançando, a emenda menciona que serão consideradas receitas ordinárias líquidas³¹ todos os impostos de competência dos estados (ICMS, IPVA e ITCDD), além das transferências da União – destas, destaca-se o FPE. Ou seja, ao enquadrar as receitas ora tratadas como receitas ordinárias líquidas, o estado está, implicitamente, praticando a desafetação tributária.

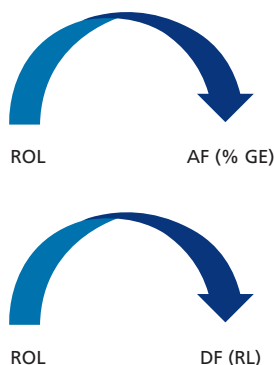
A figura 5 evidencia que, caso mantida a afetação tributária, fração³² da receita ordinária líquida seria, obrigatoriamente, direcionada aos gastos em educação.

31. Receitas ordinárias líquidas são os impostos, acrescidos das transferências da União, decrescidos dos aportes ao Fundeb e das transferências aos municípios.

32. Nesse caso, 5%, uma vez que o restante da vinculação obrigatória – 25% – é cumprido por meio dos aportes ao Fundeb – 20%.

Assim, somente com a desafetação tributária – implícita – se pode enquadrar o excedente de arrecadação como recursos livres, destinando-os às funções elencadas.

FIGURA 5
Receita ordinária líquida afetada e desafetada



Elaboração do autor.

Obs.: ROL: receita ordinária líquida; AF: afetação tributária; GE: gastos em educação; DF: desafetação tributária; RL: recursos livres.

Em síntese, mais uma vez, altera-se o padrão de financiamento da educação pública: as DPCs do exercício anterior, corrigidas pelo índice de preços, passam a ser o novo *funding* do nível de ensino.

3.3 Desafetação por incompatibilidade

3.3.1 EC nº 47: Piauí

Sancionada em 26 de dezembro de 2016, a EC nº 47 repete a proposta das demais emendas: executar um ajuste fiscal pelo lado das despesas. Em termos operacionais, limitou a ascensão das DPCs³³ ao IPCA ou à RCL^{34,35} por um período de dez exercícios financeiros (ADCT da Constituição do Estado do Piauí, art. 37).³⁶ Tomando 2016 como ano-base, a evolução dos gastos está esquematizada na figura 6.³⁷

33. Deduzidas das despesas com inativos e pensionistas (ADCT da Constituição Estadual, art. 38, § 1º).

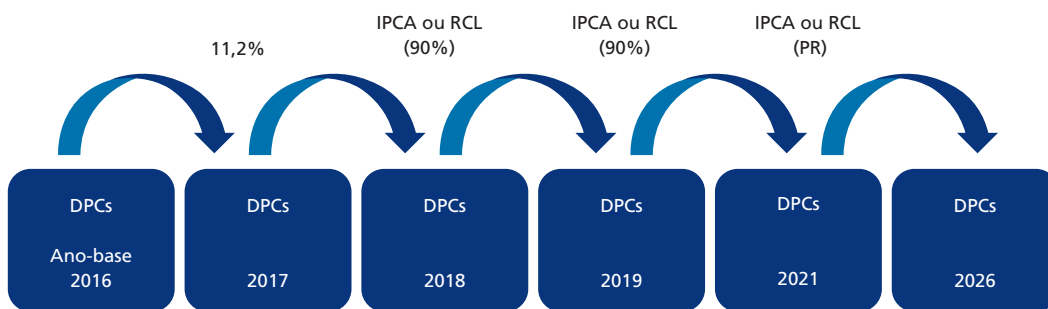
34. De fato, limitou a 90% do crescimento da RCL (ADCT da Constituição Estadual, art. 38, § 1º, II).

35. Vale a maior variação (ADCT da Constituição Estadual, art. 38, § 1º).

36. PR, a partir de 2021 (ADCT da Constituição Estadual, art. 38).

37. A EC nº 47/2016 acrescenta o art. 38 ao ADCT da Constituição Estadual, cujo § 6º versa: “para o exercício de 2017, o limite individualizado a que trata o § 1º corresponderá à despesa primária paga no exercício de 2016, acrescidos os restos a pagar e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 11,2%” (Piauí, 2016, grifos nossos).

FIGURA 6
EC nº 47/2016: indexação das DPCs

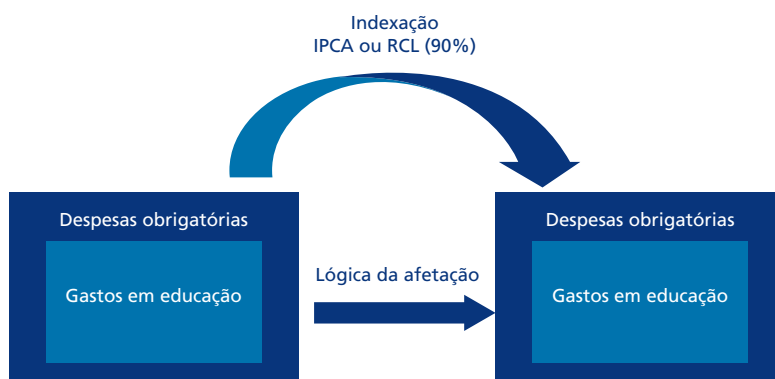


Elaboração do autor.

Registra-se que, assim como em Goiás (EC nº 54/2017) e Mato Grosso (EC nº 81/2017), se abriu espaço às despesas de capital – investimentos, precisamente. Ademais, a dupla indexação – IPCA ou RCL – permite que as DPCs possam ter tanto reduções como incrementos – em termos reais –, dependendo de quão dinâmico for o crescimento econômico.

Quanto aos gastos em educação pública, a emenda não faz qualquer menção. Para evidenciar a incompatibilidade entre o regramento e a manutenção da afetação tributária, parte-se do pressuposto de que os gastos em educação se alinham às despesas obrigatórias – que são DCs, por definição legal. Feito isso, posicionam-se os gastos em educação como um subgrupo das despesas obrigatórias, mantendo-se a lógica da afetação, conforme a figura 7.

FIGURA 7
Gastos em educação: indexação e lógica da afetação



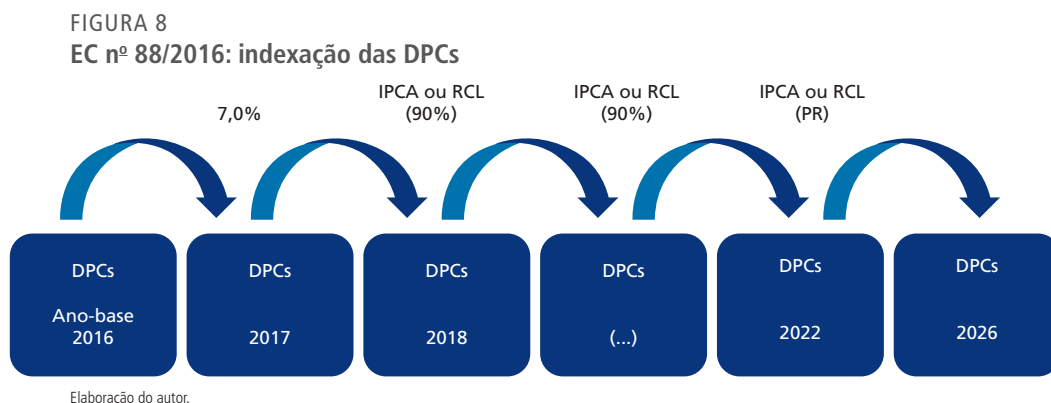
Elaboração do autor.

Verifica-se que, caso permanecessem afetados – lógica da afetação –, os gastos com educação teriam um comportamento autônomo,³⁸ dissonante com a pretendida indexação ao IPCA ou à RCL (90%). Dessa forma, a afetação é incompatível com o regramento – desafetação por incompatibilidade, conforme taxonomia proposta –, ante o risco do não cumprimento do teto.

Em síntese, regramentos fiscais pelo lado das despesas – leia-se indexá-las a algum indicador – não podem ser operacionalizados sem que ocorra a desafetação tributária.³⁹ O estado foi relutante em incorporar o preceito, mas o padrão de financiamento da educação pública não conseguiu se dissociar dos demais casos: as DPCs do exercício anterior, corrigidas pelo IPCA ou por fração da RCL, passam a ser as novas fontes de recurso.

3.3.2 EC nº 88: Ceará

Sancionada em 21 de dezembro de 2016, a EC nº 88 repete a proposta das demais: executar um ajuste fiscal pelo lado das despesas. Em termos operacionais, limitou a ascensão das DPCs ao IPCA ou à RCL^{40, 41} por um período de dez exercícios financeiros (ADCT da Constituição do Estado do Ceará, art. 42).⁴² Tomando 2016 como ano-base, a evolução dos gastos está representada na figura 8.⁴³



38. Autônomo ou revel ao IPCA ou à RCL, já que seriam regidos pela arrecadação líquida de impostos – fração dela (25%), na verdade.

39. Despesas sustentadas por afetação tributária requerem *habeas corpus*: liberdade para expansão e retração, em linha com a arrecadação de impostos.

40. De fato, limitou a 90% do crescimento da RCL (ADCT da Constituição Estadual, art. 38, § 1º, II).

41. A norma não especifica em quais situações o IPCA ou a RCL serão utilizados.

42. PR, a partir do sexto exercício financeiro (ADCT da Constituição Estadual, art. 44).

43. A EC nº 88/2016 acrescenta o art. 43, cujo § 1º versa: "cada um dos limites a que se refere o *caput* deste artigo equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária corrente paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigida em 7,0%" (Ceará, 2016, grifos nossos).

Registra-se que, assim como em Goiás (EC nº 54/2017), em Mato Grosso (EC nº 81/2017) e no Piauí (EC nº 47/2016), abriu-se espaço às despesas de capital – investimentos, precisamente. Ademais, a dupla indexação (IPCA ou RCL) permite que as DPCs possam ter tanto reduções como incrementos – em termos reais –, dependendo de quão dinâmico for o crescimento econômico.

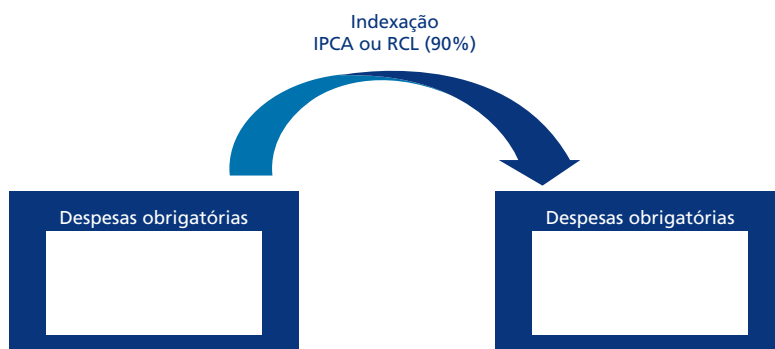
As despesas que não se sujeitaram ao teto foram definidas,⁴⁴ mas o foco são os gastos em educação:

ADCT, art. 43, § 9º *Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos nesta lei: (...) II - despesas relativas à educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal e art. 216^[45] da Constituição Estadual do Ceará (Ceará, 2016, grifos nossos).*

Nesse caso, tem-se a relutância em seu momento paroxístico. Subentende-se, na verdade, que o financiamento da educação pública se mantém sob o padrão antigo, porém indexo às DPCs (supra/sobre conjunto das despesas em educação), ao IPCA ou à RCL.

A figura 9 procura captar o *status* assumido pelos gastos em educação. Mais uma vez, parte-se do pressuposto de que os gastos se alinham às despesas obrigatórias – que são DCs, por definição legal.

FIGURA 9
Status assumido pelos gastos em educação



Elaboração do autor.

44. "Art. 43, § 6º *Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: I - transferências constitucionais estabelecidas nos incisos III e IV do art. 158 da Constituição Federal; II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal e a situação prevista no art. 88, inciso XIX da Constituição Estadual do Ceará; III - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes"* (Ceará, 2016, grifos nossos).

45. "O estado do Ceará destinará, anualmente, no orçamento do estado, verbas a serem aplicadas com a educação, em montante *nunca inferior a vinte e cinco por cento da arrecadação*" (Ceará, 1989, art. 216, grifo nosso).

O vazio (área em branco) foi a maneira como os gastos foram tratados: inexistentes e, portanto, não passíveis de serem indexados ao IPCA ou à RCL. A incompatibilidade, retratada no caso do Piauí (EC nº 47/2016), permuta-se em uma exclusão inconcebível, já que os gastos em educação são contabilmente associados ao grupamento de despesa indexado. Por um golpe de sorte, o teto pode não se romper; coincidências, por seu turno, não são *âncoras adequadas* aos regramentos fiscais.

Em síntese, o ritmo imposto à ascensão das DPCs não é factível sem a desafetação tributária:⁴⁶ ignorar o preceito é incorrer em equívoco pueril e, como tal, de fácil identificação. De concreto, e reproduzindo o anteriormente ocorrido, o novo padrão de financiamento vai ser regido pelas despesas do exercício anterior, acrescidas da variação do IPCA ou da RCL (90%).

4 IMPLICAÇÕES

Nesta seção, apresentam-se algumas implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública:⁴⁷ o antigo padrão, com afetação tributária, *vis-à-vis* o atual padrão, sem afetação tributária. Fragmenta-se a discussão em três blocos temáticos (cooperação federativa; disponibilidade de recursos; e municípios, pacto federativo e transbordamento das restrições), por motivo organizacional. Desse modo, pode haver rebotes, coligações entre os grupamentos; algo inevitável, uma vez que as questões são imbricadas. Ademais, a discussão não ambiciona a exaustão, mesmo porque o terreno se demonstra espaçoso e ainda pouco explorado.

4.1 Cooperação federativa

O Brasil – pós-1988 – alinha-se a um federalismo cooperativo, consubstanciado na delimitação de competências comuns (Franzese e Abrucio, 2009; Franzese, 2010). Isso quer dizer que União, estados e municípios atuam simultaneamente em áreas preestabelecidas, objetivando preencher lacunas – as financeiras são as prioritárias – entre as capacidades e as necessidades dos entes federados.

46. Repisa-se: despesas sustentadas por afetação tributária requerem *habeas corpus* – isto é, liberdade para expansão e retração, em linha com a arrecadação de impostos.

47. Cabe relatar que, em nível da União, as desafetações tributárias já foram amplamente exploradas: Fundo Social de Combate à Pobreza (Emenda Constitucional de Revisão nº 1), perdurando de 1994 a 1995; Fundo de Estabilização Fiscal (ECs nºs 10 e 17), perdurando de 1996 a 1999; Desvinculação de Receitas da União – DRU (ECs nºs 27, 42, 56 e 68), perdurando de 2000 a 2015 (Suzart, 2015). O inusitado, no momento atual, é alguns estados também adotarem a desafetação, a partir de 2018.

São doze as áreas de competência comum;⁴⁸ entre elas, a educação. O perfil cooperativo manifesta-se inicialmente na distribuição de funções (CF/1988, art. 211, §§ 1º, 2º e 3º): a União, atuando nos ensinos básico e superior; os estados, nos ensinos fundamental e médio; e os municípios, nos ensinos infantil e fundamental.

Os laços vão se estreitando por meio do compartilhamento dos custos. Embora revel ao custeio propriamente dito,⁴⁹ tem-se um parâmetro aos desembolsos (fração líquida da arrecadação líquida de impostos e transferências),⁵⁰ operacionalizado mediante afetações tributárias. Dessa forma, os novos regimes fiscais, ao deslocarem o financiamento da arrecadação líquida, rompem com essa referência comum, desnordeando os desembolsos e, conseqüentemente, a cooperação federativa.

O fato torna-se notório, recorrendo aos processos de indexação, relatados na seção anterior: as despesas primárias (União), as despesas correntes (Goiás), ou ainda as despesas primárias correntes (Mato Grosso, Piauí e Ceará) foram atreladas ora ao IPCA (União e Mato Grosso), ora ao IPCA ou à RCL (Goiás, Piauí e Ceará), gerando um anarquismo nos gastos em educação.

Frisa-se que não se trata da alíquota – até porque são arbitrárias –, nem da base de cálculo – por motivo similar ao retromencionado. No limite, e se esse for o intuito, atuar-se-ia com orçamentos flexíveis (recursos livres ou não afetados), na crença de que nossa *imaturidade institucional* não é uma justificativa razoável à afetação tributária: ter-se-ia, mesmo assim, um parâmetro acordado; o orçamento livre de amarras *per se* não caracterizaria um ambiente não cooperativo.

48. “É *competência comum* da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito” (Brasil, 1988, art. 23, grifo nosso).

49. O custeio alinha-se ao conceito de custo aluno-qualidade inicial (CAQi) e custo aluno-qualidade (CAQ). Mais informações em Araújo *et al.* (2016) e Bassi, Araújo e Codes (2017).

50. União, com 18% da arrecadação líquida de impostos; estados, com 25% da arrecadação líquida de impostos e transferências; e municípios, com 25% da arrecadação líquida de impostos e transferências (CF/1988, art. 212).

Em síntese, o atual padrão de financiamento, decorrente dos novos regimes fiscais, demonstra-se menos colaborativo: ao romper unilateralmente (União e estados) com a referência dos gastos públicos, promoveu dissonância, assincronismo, enfim, situações contrárias à ideia de sinergismo – ingrediente básico às ações cooperativas – nas relações intergovernamentais.

4.2 Disponibilidade de recursos

Ao associar os novos regimes fiscais com a disponibilidade de recursos, o primeiro impulso é recorrer às desafetações tributárias. Afinal, os gastos foram descolados do ciclo econômico, permitindo construir cenários sobre o crescimento real da economia, a elasticidade de arrecadação dos impostos e, por fim, a perda potencial em termos financeiros.

No entanto, esse impulso parece equivocado. Estudos indicam que, em períodos antecedentes, quando as desafetações também foram exploradas, os gastos em educação suplantaram o mínimo constitucional (Dias, 2008; Suzart, 2015). Suzart, que analisou o período entre 1994 e 2012, quando foram instituídos o Fundo Social de Emergência, o Fundo de Estabilização Fiscal e a Desvinculação de Receitas da União (DRU), afirma que:

foram identificados *quatro momentos distintos* na relação entre o *gasto realizado e os limites mínimos*, computados com e sem os efeitos da DRU [denominação genérica às desafetações]: (i) de *1994 a 1999*, no qual o gasto realizado correspondia a pelo *menos duas vezes os limites mínimos*; (ii) de *2000 a 2006*, onde o gasto realizado foi apenas *um pouco superior aos limites*; (iii) de *2007 a 2008*, período em que o gasto realizado foi *superior apenas ao limite mínimo obrigatório* (considerando a DRU); e (iv) de *2009 a 2012*, onde o gasto realizado *voltou a ser superior aos limites*. (...) Entretanto, tal situação [2007 a 2008] estava *diretamente relacionada* com o *contingenciamento realizado pelo governo federal*, especialmente em função da *crise econômica internacional*. (...) Com exceção dos anos de 2007 e 2008, os *gastos com educação sempre foram, numérica e nominalmente, superiores aos limites mínimos com e sem a DRU*. Tais evidências conduzem à afirmação de que no período em análise *não há indícios* de que os mecanismos da DRU tenham *afetado os gastos* com a garantia daquele direito social (Suzart, 2015, p. 885, grifos nossos).

A não ingerência das desafetações tributárias sobre a disponibilidade de recurso pode sugerir que a discussão tenha perdido o sentido. Todavia, se a hipótese de nossa

*imaturidade institucional*⁵¹ se fragilizou, mantêm-se *sub judice* os argumentos que cancelaram a sobreposição do teto aos gastos em educação. De forma sucinta, proclamava-se que a limitação das despesas (IPCA) promoveria uma *disputa salutar* pelos recursos orçamentários, agindo como crivo a relevância; o interesse social agiria como linha divisória entre as funções mais ou menos aquinhoadas.

Válido – até meritório – se não fosse o estreitamento da arena. Os regramentos fiscais⁵² contavam com reformas – a previdenciária era central – que não ocorreram. O almejado *espaço fiscal* (Heller, 2005) que viabilizaria a higidez do embate caiu por terra. Assim, a educação ficou duplamente órfã: nem pelo lado das despesas, nem pelo lado das receitas, os recursos podem expandir.

Em síntese, os novos regimes fiscais são mais restritos em termos de financiamento. Contavam com conquistas que não se realizaram, o que restringiu a expansão dos recursos de forma bifronte. Agora, a disputa – ou melhor, o desafio – é que as perdas, caso aconteçam, não sejam significativas.

4.3 Municípios, pacto federativo e transbordamento das restrições

Nos municípios, o padrão de financiamento manteve-se intacto. Na verdade, pode-se questionar se os municípios teriam *envergadura institucional* para promover tais alterações, o que já sinaliza menor autonomia (federado heterônomo), subordinação e hierarquização nas relações intergovernamentais.

Os sinais sobreditos remetem a discussão aos princípios do pacto federativo. Colocamos, de fato, em xeque, já que são notórias as incongruências. A seguir, são transcritas algumas considerações que, embora não tracem um paralelo entre as questões colocadas, servem como baliza ao diagnóstico de se houve rupturas ou se o *federalismo à brasileira* é desafinado.

As preocupações humanas com as *questões políticas* centram-se em três variáveis: a busca da *justiça política* para atingir a *ordem política*; a compreensão do *poder político* e sua funcionalidade; e a criação de um ambiente civil capaz de *integrá-los*. (...) Por meio de seus fundamentos, o *federalismo* engloba as *três preocupações*; é uma ideia cuja *importância* se assemelha a uma *lei natural* à constituição *adequada da sociedade política* (Elazar, 1987, p. 1, tradução e grifos nossos).

51. Repisa-se que as afetações são vistas como indispensáveis ao financiamento da educação pública, sob a alegação de que, sem elas, a área perderia recursos. Talvez, porém, sejam dispensáveis.

52. Em graus distintos entre os estados e dos estados perante a União.

O federalismo no seu conceito amplo se refere aos laços constitutivos de um povo e de suas instituições construídos através de consentimento mútuo e voltados para objetivos específicos, sem, contudo, significar a perda de identidades individuais (Harman, 1992, p. 337⁵³ *apud* Souza, 1998, p. 6, grifos nossos).

O federalismo é definido [como] “a combinação, via pacto ou aliança, do princípio da unidade com o princípio da autonomia interna” (...). O federalismo, nessa perspectiva, decorre de um contrato entre (...) governos soberanos” (Elazar, 1991⁵⁴ *apud* Souza, 2008, p. 31-32, grifos nossos).

Federalismo só tem sentido para aqueles que consideram que as [regras do jogo] têm efeitos discerníveis e relevantes na vida política, influenciando sobre as decisões dos atores e sobre os resultados de suas ações (Almeida, 2001, p. 13, grifos nossos).

Se questões de fulcro permanecem em aberto, outras são bem mais conclusivas. Argumentou-se que, financeiramente, os novos regimes fiscais se demonstram restritos: engessam a expansão de recursos – por motivos já relatados – tanto pelo lado das despesas como das receitas.

Nessas condições, os municípios não ficarão incólumes. Evidentemente que as transferências constitucionais⁵⁵ seguem seu rito normal; porém, existem justaposições de função. Competências comuns, constitucionalmente previstas, em que o ônus financeiro é compartilhado.

Se os governos central e regional refreiam os recursos, os locais deveriam recompor as perdas, ante o risco de comprometer, entre outras coisas, a qualidade do serviço prestado. Emerge daí o gargalo: no Brasil, os municípios cujas receitas próprias podem fazer a diferença são rarefeitos, insulados nas grandes cidades da região Sudeste.⁵⁶

Como consequência, a propalada recomposição de perdas torna-se uma ocorrência irreal. O ônus desproporcional às capacidades tributárias generaliza o caráter

53. Harman, G. Intergovernmental relations: federal systems. In: Hawkesworth, M.; Kogan, M. (Eds.). *Encyclopedia of government and politics*. London: Routledge, 1992. p. 336-50.

54. Elazar, D. *Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal, and autonomy arrangements*. Essex: Longman Group, 1991.

55. Essencialmente: da União, o FPM e a cota-parte do salário-educação; dos estados, a cota-parte do ICMS e a cota-parte do IPVA.

56. De toda a arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS), 52,1% foram gerados nas 26 capitais, sem computar Brasília – R\$ 27,53 bilhões, diante do total de R\$ 52,95 bilhões (FNP, 2017). Belo Horizonte (R\$ 1,2 bilhão), Rio de Janeiro (R\$ 5,7 bilhões) e São Paulo (R\$ 12,0 bilhões) respondem por 68% (R\$ 18,91 bilhões) da arrecadação das capitais. Ademais, 70,8% do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) (R\$ 19,47 bilhões, diante do total de R\$ 27,43 bilhões) foi gerado na região Sudeste; a cidade de São Paulo, sozinha, arrecadou R\$ 6,5 bilhões – 23,7% do total (*op. cit.*).

restrito do (novo) padrão de financiamento a entidades federativas, que sequer participaram do *acordão*:⁵⁷ a involução qualitativa do serviço – entre outras coisas – não pode ser descartada.

Em síntese, os novos regimes fiscais colocam sobre a mesa questões basilares ao pacto federativo. Ademais, transbordam suas restrições financeiras aos municípios, que não detêm estofo financeiro para responder à altura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto para discussão analisou as implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública. Precisamente, procurou identificar como as desafetações tributárias – explícitas, implícitas e por incompatibilidade – alteraram o antigo padrão de financiamento, apoiando-se em três blocos temáticos: cooperação federativa; disponibilidade de recurso; e municípios, pacto federativo e transbordamento das restrições. Argumentou-se que o novo padrão de financiamento se mostra menos cooperativo, mais restritivo em termos de recursos, além de divergir aparentemente dos princípios federativos e de impor uma sobrecarga aos municípios que extrapola sua capacidade tributária.

Enfatiza-se, por fim, que as desafetações tributárias, mesmo sendo o centro gravitacional da análise, não devem ser consideradas as responsáveis diretas (causa pura e simples) das implicações relatadas. De fato, a ruptura unilateral (a razão monológica, em detrimento da dialógica), sem ofertar alternativas e/ou caminhos paralelos, foi a variável determinante à modelagem do novo padrão de financiamento.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 2001.

ARAÚJO, H. E. *et al.* **Quanto custa o Plano Nacional de Educação?** Uma estimativa orientada pelo custo aluno-qualidade (CAQ). Brasília: Ipea, out. 2016. (Nota Técnica, n. 30).

57. Os manuais de economia apregoam que externalidades negativas devem gerar indexações: os *impostos pigouvianos*, por exemplo, alinham-se ao princípio relatado.

BASSI, C. M.; ARAÚJO, H. E.; CODES, A. **Fundeb e VAA mínimo nacional**: critérios alternativos e reflexos sobre a complementação da União. Brasília: Ipea, nov. 2017. (Nota Técnica, n. 44).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 126, n. 191, 5 out. 1988. Seção 1.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 134, n. 248, p. 27833, 23 dez. 1996. Seção 1.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 138, n. 86, p. 1, 5 maio 2000.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 153, n. 240, p. 2, 16 dez. 2016a. Seção 1.

_____. Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Estabelece o plano de auxílio aos estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 153, n. 250, p. 1, 29 dez. 2016b. Seção 1.

_____. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o regime de recuperação fiscal dos estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 154, n. 96, p. 1, 22 maio 2017. Seção 1.

CARVALHO, A. **Vinculação de receitas públicas e princípio de não afetação**: usos e mitigações. 2010. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CEARÁ. **Constituição do estado do Ceará**. Fortaleza: Assembleia Legislativa, 1989.

_____. Emenda Constitucional nº 88, de 21 de dezembro de 2016. Acrescenta dispositivos à Constituição do estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, v. 8, n. 240, 21 dez. 2016.

DIAS, F A. C. **Desvinculação de receitas da União, gastos sociais e ajuste fiscal**. Brasília: Conleg/Senado Federal, 2008. (Texto para Discussão, n. 38).

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Alabama: University of Alabama Press, 1987.

FNP – FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Anuário multi cidades**: finanças dos municípios do Brasil. Vitória: Aequus Consultoria, 2017. v. 12.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. A Combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *In*: ROCHA, M. (Org.). **Reflexões para Ibero-América**: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, 2009. p. 25-42.

GOIÁS. Emenda Constitucional nº 54, de 2 de junho de 2017. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para limitar os gastos correntes dos poderes do estado e dos órgãos governamentais autônomos, até 31 de dezembro de 2026. **Diário Oficial do Estado de Goiás**, Goiânia, v. 180, n. 22580, 2 jun. 2017. Suplemento.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

HELLER, P. **Understanding fiscal space**. Washington: IMF, 2005. (Policy Discussion Paper, n. 05/4).

MATO GROSSO. Emenda Constitucional nº 81, de 22 de novembro de 2017. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Regime de Recuperação Fiscal – RRE, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Mato Grosso**, Cuiabá, v. 127, n. 27148, p. 60-62, 23 nov. 2017.

MENDES JUNIOR, A. **Vinculação de receitas orçamentárias e seu impacto nos índices da educação básica**. 2010. Monografia (Especialização) – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2010.

PIAUI. Emenda Constitucional nº 47, de 26 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Transitórias da Constituição Estadual, para instituir o novo regime fiscal. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, Teresina, v. 85, n. 240, p. 18, 27 dez. 2016.

PIRES, M. **Análise da PEC 55**. Brasília: Ipea, 2016. (Carta de Conjuntura, n. 33).

SOUZA, C. Federalismo, descentralização e desigualdades regionais no Brasil. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 22., 1998, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 1998.

_____. Federalismo: teorias e conceitos revisados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 2008.

SUZART, J. O impacto da desvinculação de receitas nos gastos com educação da União: uma análise entre os anos de 1994 a 2012. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 869-887, jul./ago. 2015.

TRUGER, A. **The golden rule of public investment**: a necessary and sufficient reform of the EU fiscal framework? Düsseldorf: IMK, 2016. (Working Paper, n. 168).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Isabela Monteiro de Oliveira (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

ISSN 1415-4765



9 771415 476001