

PARECER Nº , DE 2006

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 102, de 2005, que altera a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, com o objetivo de autorizar os estados e o Distrito Federal a deduzir, das parcelas pagas a título de amortização e encargos da dívida com a União, o montante por eles gasto em educação superior.

RELATOR: Senador JOSÉ JORGE

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 102, de 2005, de autoria do Senador HÉLIO COSTA, destina-se a possibilitar que os Estados e o Distrito Federal descontem das prestações mensais de encargos e amortizações da dívida com a União os montantes despendidos em educação superior, no mês imediatamente anterior, comprovados mediante certidão emitida pelos respectivos Tribunais de Contas.

Para tanto, o projeto altera a Lei nº 9.496, de 1997, que trata da consolidação, assunção e refinanciamento, por parte da União, de diversas dívidas daqueles entes federados. Prevê, ainda, que a lei em que se transformar entrará em vigor no primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao de sua publicação.

Na justificação, o autor destaca a importância da educação superior como alavanca do desenvolvimento econômico e social, enfatizando a premência da expansão desse nível de ensino pelo Poder Público. Ressalta que, com o abatimento previsto pelo projeto, os Estados teriam incentivos para destinar significativos recursos à educação superior, aumentando o número de matrículas nos estabelecimentos estaduais existentes e possibilitando a criação de novas instituições de ensino, adaptadas às necessidades e especificidades locais.

Após análise desta Comissão, o projeto deverá ser apreciado pela Comissão de Assuntos Econômicos, em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas ao PLS nº 102, de 2005.

II – ANÁLISE

A importância da educação superior para a inserção profissional dos jovens brasileiros e para o desenvolvimento do País é inegável. Nesse sentido, os sistemas estaduais de educação superior têm cumprido papel de maior relevância. As 65 instituições de ensino superior mantidas pelos governos estaduais e do Distrito Federal, em 21 unidades da Federação, detêm mais de 442 mil matrículas de graduação, cerca de 11,4% do total. É pouco menos do que as cerca de 567 mil matrículas das 83 instituições federais.

Entretanto, em que pesem as boas intenções do PLS nº 102, de 2005, julgamos que questões de mérito e vícios de juridicidade desaconselham sua aprovação por esta Comissão.

Primeiramente, destaque-se que a Lei nº 9.496, de 1997, que a proposição pretende alterar, é o arcabouço jurídico dos contratos de refinanciamento de dívidas firmados entre a União e a maioria dos Estados brasileiros, à exceção de Amapá e Tocantins. Por esses contratos, a União assumiu a dívida desses entes federados, passando a dever tal montante para o mercado. Os pagamentos de encargos e amortizações pelos Estados, nesse contexto, afetam a dívida pública total. Eventuais descontos ou deduções nesses pagamentos teriam, portanto, efeitos sobre o equilíbrio fiscal do País.

O fato de o projeto não estabelecer limites para as deduções possíveis é um agravante nesse sentido. Ao possibilitar a dedução integral do gasto dos Estados em educação superior, a proposição pode resultar em renúncias fiscais da União bastante significativas. Por exemplo, enquanto o orçamento das universidades estaduais paulistas para 2005, conforme divulgado na mídia, chegou a cerca de R\$ 3,2 bilhões, o montante global de pagamentos pelos Estados em 2004, considerando o limite de comprometimento de receita previsto na Lei nº 9.496, de 1997, foi de R\$ 8,2 bilhões. Ou seja, apenas a dedução dos gastos do Estado de São Paulo com educação superior corresponderia a uma diminuição de quase 40% no montante de pagamentos recebido pela União. Se consideradas os gastos de todos os Estados, essa diminuição poderia chegar a 75%.

Para piorar, na ausência de critérios relativos à qualidade do gasto e aos resultados esperados para os descontos previstos, o projeto pode estimular um crescimento excessivo da despesa com educação superior, sem gerar os efeitos desejados de aumento do número de vagas ou de instituições de ensino.

A própria terminologia utilizada pela proposição, “gasto em educação superior”, é demasiado ampla e não condiz com a nomenclatura empregada pelo art. 212 da Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 1996), que tratam de despesas de “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE). A LDB, inclusive, especifica, em seus arts. 70 e 71, o que pode e o que não pode ser considerado despesa de MDE, em todos os níveis educacionais.

Cabe lembrar, ainda, que o art. 212 da Constituição Federal estabelece a vinculação de 25% da receita de impostos dos Estados e Municípios, incluídas as transferências, à MDE. Alguns entes federados elevaram esse percentual em suas constituições e leis orgânicas. Assim, ainda que o PLS nº 102, de 2005, se tornasse norma legal, os Estados e o DF continuariam submetidos ao cumprimento do dispositivo constitucional e de suas legislações próprias, não havendo como obrigá-los a despender recursos adicionais em MDE. Portanto, a proposição poderia gerar, em Estados que já mantêm uma rede de educação superior dispendiosa, uma espécie de efeito substituição, sem de fato incrementar o volume de recursos para o setor.

Outro aspecto negativo do projeto é que ele estimula a cultura do endividamento e da expectativa da ajuda federal aos devedores, fortalecendo as desigualdades regionais. Os Estados mais endividados – particularmente, São Paulo, que concentra mais de 45% do saldo devedor total – encontram-se entre os mais ricos e, muitas vezes, já possuem sistemas estaduais de educação superior bastante desenvolvidos. Nos termos da proposição, seriam justamente esses os Estados premiados com maiores possibilidades de abatimento, mesmo que os déficits de atendimento indicassem maior necessidade de expansão do ensino superior em outros entes estaduais.

No que se refere à juridicidade, impinge-nos destacar que o PLS 102/05 contraria a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), embora tal análise esteja mais afeta à CAE, tendo em conta suas competências regimentais e o caráter terminativo de sua decisão sobre a proposição em tela.

O art. 35 da LRF veda, expressamente, o refinanciamento, novação ou postergação de dívida entre os entes da Federação. No modelo de refinanciamento adotado na Lei nº 9.496, de 1997, ao se limitar o pagamento das prestações a um percentual da receita líquida real (RLR), passaram a ser gerados resíduos, constituídos pela diferença entre o valor efetivamente pago e aquele que deveria ser pago para que a dívida fosse quitada no prazo de refinanciamento. A própria Lei nº 9.496, de 1997, previu prazo adicional de dez anos para o pagamento desse resíduo. Assim, reduzir os pagamentos mensais, como quer o projeto, significaria aumentar o resíduo a ser pago ao final do contrato, representando, na prática, uma postergação de dívida.

A mesma LRF, no art. 14, estabelece que quaisquer renúncias de receitas, como os descontos previstos pelo PLS, devem ser acompanhadas de estimativas de impacto orçamentário-financeiro, para o exercício em que se deva iniciar sua vigência e para os dois exercícios subsequentes. Adicionalmente, as renúncias de receitas só podem ser implementadas caso se demonstre que foram consideradas nas estimativas de receita da lei orçamentária e que não afetam as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, ou ainda, caso sejam acompanhadas de medidas de compensação (aumento de receita). Esses requisitos tampouco são cumpridos pelo PLS nº 102, de 2005.

Em suma, apesar de seus nobres objetivos, a proposição não assegura a ampliação da educação superior oferecida pelos Estados e pelo Distrito Federal, fundamenta-se numa lógica perversa e iníqua de incentivos, bem como contraria legislação hierarquicamente superior à lei ordinária em que pretende transformar-se.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 102, de 2005.

Sala da Comissão, em 06 de junho de 2006.

, Presidente

, Relator