



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

EMENDA , DE 2023 (ADITIVA)

(ao PLP 93/2023)

Inclua-se novo inciso ao § 2º do art. 3º do Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2023, com a seguinte redação:

“**Art. 3º.**
.....
§2º.....
X - Os valores correspondentes às complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A, e os valores correspondentes às aplicações anuais da União de que tratam o caput do art. 212 e o inciso I do § 2º do art. 198, todos da Constituição Federal, exceto o que ultrapassar os mínimos previstos nestes dispositivos.
.....” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

No teto em vigor de 2017, as vinculações de 18% de aplicação mínima da União em Educação e de 15% em Saúde, previstas, respectivamente, no caput do art. 212 e no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, ficavam suspensas no período. Na proposta atual, elas são retomadas, o que é uma grande vitória para a garantia desses direitos fundamentais, mas ficaram sob o novo teto de gastos, o que é problemático, especialmente para as outras áreas. Assim como as complementações do Fundeb, essas aplicações comprimem, ano a ano, os gastos das outras áreas



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

se mantidas sob o teto, tornando o mecanismo paradoxal e destinado ao fracasso, como demonstraremos.

Até 2016, os gastos federais em educação, por exemplo, estavam em torno de 23%, sendo que, em 2021, já tinham caído para abaixo dos 18% e cairiam ainda mais se não acabássemos com o antigo teto. Agora, voltamos a ter garantidos pelo menos os 18%, o que é um aspecto positivo dessa nova proposta.

Porém, com a complementação ao Fundeb e essas vinculações federais de educação e saúde ficando sob o teto (apenas os constitucionais acréscimos previstos ano a ano até 2026 à complementação é que estão na proposta em tramitação elevando o limite), ao terem que ser cumpridas de qualquer forma por serem constitucionais, elas comprimem o orçamento, pois, passam proporcionalmente a ocupar uma fatia maior sempre que houver crescimento econômico, porque vão crescer mais que o resto.

A variação real dos limites de despesa primária fica limitada, em relação à variação real da receita primária, em 70%. Como essas vinculações acompanham o crescimento da arrecadação de impostos na íntegra, o crescimento das outras despesas vai ser menor que esses 70% dessa trava, porque o conjunto somado - vinculações e outras despesas - é que podem no máximo chegar a esse valor. Ou seja, incluí-las, vinculações e complementação, sob o teto é, na prática, uma forma de trazer a trava das despesas não vinculadas constitucionalmente mais para baixo a cada ano de crescimento, até que essa trava se torne negativa.

Num primeiro momento, isso pode parecer não tão problemático, porque isso só se dá num ambiente de crescimento, no qual todas as despesas poderão crescer, ainda que em margem menor. No entanto, em longo prazo, essa diferença a mais em que crescem as vinculações e a complementação reduzirá cada vez mais essa margem de crescimento das outras despesas, até se tornarem cortes.

Um problema ainda maior é da outra trava, que consiste em um máximo de 2,5% do crescimento real dos limites da despesa primária. Esta outra trava potencializa essa compressão. Se o Brasil tiver um crescimento por volta de 10% (como ocorreu em períodos anteriores), a complementação e as vinculações crescerão esse percentual, enquanto o conjunto (essas



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

somadas às outras despesas) poderá crescer apenas 2.5%. A compressão então será bem mais significativa. Ela pode, já em um único ano, anular o crescimento das outras áreas e até mesmo gerar cortes. Pior, poderá parecer que as vinculações estariam anulando este crescimento, sendo que, na verdade, quem o estará anulando é o pagamento da dívida pública, porque continua desproporcional a margem destinada a esse pagamento em momento de crescimento econômico. Além disso, as vinculações em si não geram desequilíbrio fiscal, uma vez que acompanham direta e automaticamente os ciclos econômicos.

Grosso modo, apenas de forma exemplificativa, podemos fazer uma conta simplificada: consideremos que com 100 de receita no início do novo teto, 33 correspondam à saúde e à educação, tendo em vista os 15% e os 18 de vinculações. Não é exatamente essa proporção no orçamento, pois, por um lado, as vinculações são apenas de impostos, não entram contribuições, porém, por outro lado, ainda há a complementação da União ao Fundeb. Mas, sigamos apenas como exemplo. Assim, 67 fica para o resto das despesas primárias. Com um crescimento de 10%, a elevação do teto será de apenas 2,5%, subindo para 102,5, e as receitas de educação/saúde crescem 3,3 (10% de 33), atingindo 36,3. Essa diferença, $3,3 - 2,5 = 0,8$, é o quanto vão CAIR as receitas das outras áreas se o país tiver um significativo crescimento de 10%! Irão de 67 para 66,2 ($102,5 - 36,3$), o que corresponde a uma queda de 1,19%. Um paradoxo! Um momento de tamanho crescimento gerar cortes.

Ou seja, as vinculações e a complementação fazem o crescimento das outras despesas ser menor do que a trava inicialmente previa, mas até 2,5% ainda há crescimento do orçamento reservado para as demais áreas. Após o crescimento econômico superar este valor, o disponível para outras áreas só diminui, podendo, no caso do exemplo de 10%, vir até mesmo a impor cortes.

Lembremos novamente que, além de serem conquistas da sociedade brasileira consolidadas constitucionalmente, as vinculações de aplicação em Educação e em Saúde e a complementação ao Fundeb não comprometem o equilíbrio fiscal. Sobem apenas quando a economia cresce - e na mesma proporção - que essa e também caem quando a economia cai. Apenas os gastos acima desses mínimos constitucionais é que, dependendo das escolhas governamentais, podem ser maiores ou menores que as taxas



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

de crescimento ou de decréscimo da economia. Por isso, faz sentido que fiquem sob o teto e entrem na disputa de prioridades orçamentárias, como estamos propondo.

Acreditamos, assim, que a solução para que o mecanismo seja justo e para que já não nasça fadado ao fracasso, é não contabilizar essas vinculações no mecanismo fiscal, deixando apenas o que estiver acima do mínimo constitucional sob o teto.

Na prática, isso apenas garante que as travas previstas para o teto funcionem conforme o previsto, não sendo inferiores, para as outras áreas, aos patamares propostos pelo arcabouço fiscal. Afinal, as aplicações constitucionais de Educação e Saúde seguem lógica própria garantidas pela nossa Constituição Federal. Com isso, apenas se subtrai esse crescimento acima das travas, garantido constitucionalmente às duas áreas, da parte do aumento do recurso destinado ao pagamento da dívida pública - e isso apenas em período de crescimento econômico -, ao invés de reduzir esses valores das despesas primárias de outras áreas. Isso evita o absurdo de, com grandes crescimentos econômicos, estas terem cortes e não aumentos.

Essa solução busca ser conciliatória, na medida em que as aplicações da complementação e das vinculações que fiquem acima do garantido constitucionalmente (essas sim dependentes de escolhas governamentais) sejam contabilizadas sob o teto.

Com isto, asseguramos o cumprimento das garantias constitucionais de aplicação em educação e saúde, grandes vitórias da sociedade brasileira, sem comprometer o financiamento das outras áreas e sem gerar desequilíbrio fiscal.

Sala da Comissão, de junho de 2023

Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA