

PARECER Nº , DE 2008

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 2, de 2007, que altera o art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para determinar que a União participe do financiamento das instituições de educação superior estaduais.

RELATOR: Senador GERSON CAMATA

I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 2, de 2007, de autoria do Senador OSMAR DIAS.

O PLS nº 2, de 2007, altera a lei que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para incluir entre as diretrizes que orientam a ação da União na organização dos sistemas de ensino nacional, a que prevê sua participação no financiamento de instituições de educação superior mantidas pelos Estados.

Objetiva essa nova diretriz expandir a oferta de vagas e melhorar a qualidade dos cursos e dos programas mantidos por essas instituições de ensino.

Como observado na justificação do Projeto:

Por tudo isso, não pairam dúvidas sobre a necessidade de se ampliar a oferta de vagas gratuitas e de qualidade nas instituições de ensino superior mantidas pelo Poder Público. Além das cerca de 100 instituições federais, existem pouco menos de 80 estabelecimentos mantidos pelos governos estaduais, dentre universidades, faculdades e centros de educação tecnológica, que respondem por mais de 470 mil matrículas de graduação, 11% do total, além de serem responsáveis por muitos cursos de pós-graduação e atividades de pesquisa e extensão.

As instituições estaduais de educação superior têm lutado para se expandir e dar conta da demanda crescente, enfrentando cenários de

constantes restrições orçamentárias. Muitos estados enfrentam sérias dificuldades para custear suas redes de educação superior, tendo em conta a subvinculação de recursos para a educação básica, recentemente ampliada por meio do instituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O Projeto de Lei em referência foi encaminhado à análise desta Comissão em virtude do Requerimento nº 1.257, de 2007, de autoria do Senador Romero Jucá, aprovado em 5 de dezembro de 2007. Posteriormente, o projeto retornará ao exame da Comissão de Educação, em decisão terminativa.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Como é de nosso conhecimento, os entes federados e, em particular, os Estados vêm promovendo um amplo esforço fiscal ao longo dos últimos anos, cabendo destacar, além de outras medidas de contenção fiscal, as ações de aprimoramento de sua gestão fiscal e financeira e a adoção de uma política de continuada obtenção de resultados primários positivos na sua execução orçamentária, em estrita cooperação com a União.

Apesar de todos esses esforços, encontram-se eles restringidos em sua capacidade de investimento, sobretudo em decorrência das ainda limitadas taxas de crescimento econômico e do elevado comprometimento de suas receitas para com os serviços de suas dívidas, inclusive daquelas renegociadas com a União.

Com efeito, o consolidado do serviço da dívida dos Estados, ou seja, o total de seus juros líquidos e de suas amortizações pagos anualmente declinou, tão-somente, de 1,46% do PIB em 2000, para 1,15% do PIB em 2006. Uma redução das despesas com serviços de suas dívidas de apenas 0,31% do PIB ao longo de aproximadamente 7 anos de ajuste fiscal.

Em 1995, o déficit primário dos governos estaduais era de R\$ 4,420 bilhões. Em 2006, eles tiveram superávit de R\$ 13,295 bilhões.

A despeito desse ajuste, a dívida dos Estados com a União passou de R\$ 184,56 bilhões em 2000, para R\$ 333,55 bilhões em 2006, representando um crescimento nominal superior a 80%.

Tendo-se ainda presente que ao longo desse período se observa uma tendência de declínio na relação entre a dívida consolidada dos Estados e o PIB, de 18,05% para 15,2%, e na relação entre a dívida e a receita corrente líquida, de 1,70 para 1,43, em 2000 e 2006, respectivamente, pode-se concluir que (i) a melhora desses indicadores reflete antes um crescimento mais acentuado, a partir de 2003, do produto e da receita líquida dos Estados, relativamente aos seus débitos, e (ii) todo esse esforço de ajuste fiscal implementado pelos Estados tem sido insuficiente para evitar o crescimento da dívida e vem sendo feito em detrimento de seus gastos anuais com investimentos, que foram, tão-somente, da ordem de 0,68% do PIB nesse período.

Em suma, apesar da realização, pelos Estados, de superávits primários anuais equivalentes a 0,63% do PIB, cujos recursos, como é de nosso conhecimento, orientam-se e vinculam-se ao pagamento de encargos e amortizações de suas dívidas, não têm sido eles suficientes para reverter o seu crescimento nominal. Ademais, a limitação de pagamento de 13% da receita corrente, assegurada pela lei que promoveu o refinanciamento, constitui instrumento que reforça a insuficiência dos recursos estaduais direcionados para cobrir os encargos de suas dívidas junto à União.

Logicamente, nessas circunstâncias, é imposta restrição à capacidade de os Estados em promover o investimento público, notadamente em áreas de infra-estrutura, e, de igual forma, em ações de reforço ao ensino superior estadual, como pretende o projeto em análise privilegiar.

Nesse contexto, a inclusão da participação da União no financiamento das instituições de ensino superior mantidas pelos Estados parece-nos ser oportuna e pertinente, sobretudo em decorrência das restritas possibilidades de esforços adicionais dos Estados de elevação de receitas ou de redução de despesas.

Entendemos, assim, que a participação da União no financiamento das instituições estaduais de ensino superior representa diretriz que se coaduna com o atendimento das crescentes demandas sociais e a necessária manutenção da sustentabilidade fiscal de longo prazo dos entes federados.

Afora esses aspectos de natureza fiscal e financeira, julgamos pertinentes, ainda, algumas considerações relacionadas com as determinações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000).

A LRF define normas de planejamento, controle, transparência e de responsabilização a serem observadas e atendidas pelos gestores das finanças públicas, objetivando ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Assim, a LRF visa a assegurar o equilíbrio nas contas públicas, estipulando condições, exigências e metas a serem observadas e cumpridas pelos entes públicos, para a realização das receitas e efetivação do gasto público. Mais ainda, a referida lei estipula restrições e condicionantes para a renúncia de receita e para a geração de despesas em geral que, quando referenciada a gasto com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia, deverá cumprir limites e restrições específicas que a referida lei lhes impõe.

Em particular, em seus arts. 14 a 17, considerados parte vital para a indução de uma gestão austera dos recursos públicos, são estabelecidas restrições à renúncia de receita e à ampliação de despesas, em princípio diretamente vinculadas à matéria tratada no projeto sob exame.

Em verdade, esses dispositivos determinam que normas orientadas nesse sentido só possam e devam ser aprovadas quando fundamentadas em (i) estimativas do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; (ii) demonstrações quanto à origem dos recursos; (iii) comprovação de que a despesa criada ou aumentada, bem como a renúncia fiscal, não afetará as metas de resultados fiscais; (IV) demonstração de aumento permanente de receita ou de redução

permanente de despesa, como medidas de compensação à renúncia de receita ou criação ou ampliação de despesa.

O PLS nº 2, de 2007, não traz quaisquer informações nesse sentido. Todavia, entendemos, não poderia ser diferente, pois ele tão-somente, como já enfatizado, estipula a participação da União no financiamento das referidas instituições de ensino estaduais como princípio a ser observado na organização e estruturação do ensino nacional. Não define, nem estipula, quaisquer montantes de recursos ou de sua vinculação a serem alocados ou observados pela União. Trata-se de um projeto de norma de procedimento, diretiva, a orientar as ações da União na organização e estruturação do ensino nacional.

Relativamente ao mérito propriamente dito do PLS nº 2, de 2007, caberá à Comissão de Educação se pronunciar com mais propriedade e pertinência, uma vez que a ela deverá retornar, em decisão terminativa, e em consonância com o art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 2, de 2007, com as seguintes emendas:

Emenda nº 01 – CAE

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 02 de 2007 a seguinte redação:

“Altera o art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para autorizar que a União participe do financiamento das instituições de educação superior estaduais”.

Emenda nº 02 – CAE

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei nº 02 de 2007 a seguinte redação:

“Art. 1º Acrescente-se ao art. 9º da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o seguinte inciso X:

“Art. 9º
.....

X – Supletivamente, participar do financiamento das instituições de educação superior mantidas pelos Estados, visando a expansão da oferta de vagas e qualidade dos cursos e programas, nos termos de regulamento.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator