

IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NO FINANCIAMENTO DAS DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE): 2018-2021

Luiz Fernando Reis¹

RESUMO

Este trabalho objetiva analisar os impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016 no financiamento das despesas do governo federal com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Trata-se de uma análise documental com fontes primárias consultadas no portal da Secretaria do Tesouro Nacional (Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção do Ensino - MDE). Os resultados indicam que de 2016 a 2021, o percentual da receita de impostos destinado às despesas com MDE foi reduzido de 25,77% para 17,89%. A EC nº 95/2016 congelou, em termos reais, a receita destinada ao financiamento das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e tem servido de instrumento para reduzir as despesas do governo federal com a educação em relação à receita efetivamente arrecadada.

Palavras-chave: Despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino; Financiamento da educação. Fundo público.

1

IMPACTS OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT No. 95/2016 ON THE FINANCING OF FEDERAL GOVERNMENT EXPENDITURE ON EDUCATION MAINTENANCE AND DEVELOPMENT (MDE): 2018-2021

ABSTRACT

This work aims to analyze the impacts of Constitutional Amendment nº 95/2016 (Brazil) on the financing of federal government expenditure on education maintenance and development (MDE). It is a documentary analysis with primary sources consulted on the website of the National Treasury Secretariat (Statements of Income and Expenditure on Education Maintenance - MDE). The results indicate that from 2016 to 2021, the percentage of tax revenue destined for MDE expenses was reduced from 25.77% to 17.89%. CA nº 95/2016 froze, in real terms, the revenue destined to finance expenses with the maintenance and development of education and has served as an instrument to reduce federal government expenses with education in relation to the revenue effectively collected.

Keywords: Education maintenance and development expenditure. Financing Education. Public fund.

¹ Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana. Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, Paraná, Brasil. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-2982-1163>. E-mail: reisluizfernando@gmail.com

IMPACTOS DE LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL N° 95/2016 SOBRE EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL EN MANTENIMIENTO Y DESARROLLO EDUCATIVO (MDE): 2018-2021

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar los impactos de la Enmienda Constitucional n° 95/2016 (Brasil) en la financiación de los gastos del gobierno federal con el mantenimiento y desarrollo de la educación (MDE). Se trata de un análisis documental con fuentes primarias consultadas en el sitio web de la Secretaría del Tesoro Nacional (Declaraciones de Ingresos y Gastos con Mantenimiento de la Educación - MDE). Los resultados indican que del 2016 al 2021, el porcentaje de la recaudación tributaria destinado a los gastos del MDE se redujo del 25,77% al 17,89%. La EC n° 95/2016 congeló, en términos reales, los ingresos destinados a financiar los gastos con el mantenimiento y desarrollo de la educación y ha servido como instrumento para reducir los gastos del gobierno federal con educación en relación a los ingresos efectivamente recaudados.

Palabras clave: Gastos de mantenimiento y desarrollo de la educación. Financiamiento de la educación. Fondo público.

INTRODUÇÃO

O presente texto pretende discutir os impactos da Emenda Constitucional (EC) n° 95/2016 na destinação de recursos para o financiamento das despesas do governo federal com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no período de 2018 a 2021. Trata-se de uma análise documental com fontes primárias consultadas no portal da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para analisarmos o impacto da emenda constitucional no financiamento das despesas com MDE, tomamos como ponto de partida o ano de 2015, ano imediatamente anterior à aprovação da EC n° 95/2016. As informações relativas à evolução das receitas e despesas com MDE foram coletadas no Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (2022). Os valores de todos os anos foram ajustados monetariamente para janeiro de 2022, com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE).

Para abordarmos a temática tratada neste trabalho, subdividimos o texto em duas seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira parte, procuramos evidenciar que a Emenda Constitucional nº 95/2016 é um mecanismo que congela as despesas primárias (não financeiras) da União e, ao mesmo tempo, privilegia a destinação de parte do fundo público para garantir a rentabilidade do capital rentista, por meio do pagamento da dívida pública. Destacamos o contexto político e econômico no qual foi apresentada e aprovada. Procuramos, também, mostrar a relação entre a EC nº 95/2016 e as prescrições contidas no documento “Uma ponte para o futuro” (PMDB, 2015), programa adotado pelo governo Temer que sintetiza a agenda regressiva adotada por tal governo. Na segunda parte, analisamos a evolução das receitas e despesas da União com a manutenção e desenvolvimento do ensino para comprovar que a EC nº 95/2016 congelou, em termos reais, as receitas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino resultando na redução, em termos reais, dos recursos destinados ao financiamento das despesas com o ensino.

3

1. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016: CONGELAMENTO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS POR 20 ANOS

O governo Temer encaminhou à Câmara dos Deputados, em 15 de junho de 2016, a Mensagem nº 329/2016 que propunha a aprovação de Proposta de Emenda à Constituição para instituir um Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. A proposta ficou popularmente conhecida como “PEC do Teto dos Gastos”.

A “PEC do Teto dos Gastos” tramitou na Câmara dos Deputados como PEC nº 241/2016 e foi aprovada, em segunda votação, no dia 25 de outubro de 2016, por 325 votos favoráveis, 89 contrários e uma abstenção. No dia 26 de outubro de 2015 a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados remeteu a proposta aprovada ao Senado para apreciação e deliberação. No Senado Federal tal proposta tramitou como PEC nº 55/2016. Foi aprovada, em segunda votação, no dia 13 de dezembro de 2016, por 53 votos favoráveis e 16 contrários. No dia 15 de dezembro de 2016 a PEC foi promulgada pelas

Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Com a promulgação, a PEC passou integrar o ordenamento jurídico como a Emenda Constitucional nº 95/2016. Tal Emenda alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir “o Novo Regime Fiscal” que determinou o congelamento, em termos reais, das despesas primárias da União por 20 exercícios financeiros (2017-2036).

Antes de tratar especificamente da EC nº 95/2016 faz-se necessário problematizar o contexto no qual tal emenda constitucional foi proposta e aprovada. A “PEC do Teto dos Gastos”, juntamente com as propostas de reforma trabalhista e da previdência, foi propagandeada pelo governo Temer, pela mídia e por muitos economistas como solução à grave crise econômica que o país enfrentava desde 2014. Tal crise, potencializada pela crise política, pela acirrada oposição parlamentar liderada por Eduardo Cunha (presidente da Câmara dos Deputados), tornam-se componentes explosivos que resultaram no golpe parlamentar, midiático e judiciário que levou à deposição ilegal da presidente Dilma em 2016 e a ascensão de Temer à presidência da República. O afastamento da presidente Dilma revela a incapacidade da política de conciliação de classes, capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores, em dar respostas à crise. O governo Temer deu início a um novo período político no Brasil que se caracterizou, por um lado, pela implosão do pacto social que deu origem à Nova República e à Constituição Federal de 1988 e, por outro lado, pelo ascenso do ultraneoliberalismo, um “neoliberalismo sem concessões” ao mundo do trabalho.

A coalização financeiro-empresarial que conduziu ilegalmente Temer ao governo lhe atribui como tarefa: a “reforma” da previdência, a revogação das leis trabalhistas, o congelamento dos investimentos das políticas sociais, a privatização do que restou do patrimônio público e a manutenção da carga tributária regressiva que privilegia os mais ricos.

A política econômica adotada pelo governo Temer teve como base as diretrizes elencadas no documento “Uma ponte para o futuro” publicado, em

29 de outubro de 2015, pela Fundação Ulysses Guimarães, vinculada ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro).

O documento “Uma ponte para o futuro” (PMDB, 2015), programa adotado pelo governo de Temer, se traduz na proposição de “reformas” que resultaram na destruição de direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora, por meio de suas lutas, desde o início do século passado (século XX).

Temer, no período que esteve à frente do governo federal (12 de maio de 2016 a 1º de janeiro de 2019), aprovou medidas profundamente regressivas do ponto de vista dos direitos trabalhistas e sociais. O governo Temer aprovou a EC nº 95/2016, promulgada em 15 de dezembro de 2016. Como veremos, à frente, tal emenda ao congelar as despesas primárias (não financeiras) tem servido de instrumento para reduzir as despesas do governo federal com manutenção e desenvolvimento do ensino, além de outras políticas sociais. Para completar sua obra destruidora, o governo Temer aprovou, ainda, a chamada “Lei das Terceirizações” (lei nº 13.429), sancionada pelo presidente em 31 de março e 2017, e a “Reforma Trabalhista” (Lei nº 13.467), sancionada em 13 de julho de 2017. Tais leis modificaram substancialmente a legislação de proteção ao trabalho e resultaram na destruição de direitos e na precarização e intensificação do trabalho.

A proposta do “Teto dos Gastos da União”, apresentada pelo governo Temer, foi inspirada nas prescrições contidas no documento “Uma ponte para o futuro”.

1.1 “Uma ponte para o futuro”: congelamento das despesas primárias como “solução” à crise fiscal

O Documento “Uma ponte para o futuro” (PMDB, 2015), programa adotado pelo governo Temer, inicialmente procurava caracterizar a crise enfrentada pelo Brasil.

No Brasil de hoje a crise fiscal, traduzida em déficits elevados, e a tendência do endividamento do Estado, tornou-se o mais importante obstáculo para a retomada do crescimento econômico. [...] Nosso

desajuste fiscal chegou a um ponto crítico. **Sua solução será muito dura para o conjunto da população, terá que conter medidas de emergência, mas principalmente reformas estruturais.** (PMDB, 2015, p 5, grifo nosso).

Os formuladores de “Uma ponte para o futuro” caracterizavam a crise brasileira como uma crise fiscal (déficit e endividamento crescente do governo federal) e, ao mesmo tempo, indicavam que a solução da chamada crise fiscal seria “muito dura” para o conjunto da população.

A ascensão de Temer à presidência da República representa “um novo momento do neoliberalismo no Brasil, adequado aos desdobramentos da crise do capitalismo que se agudizou nos últimos anos, com seus impactos deletérios para o Brasil” (BEHRING, 2021, p. 190). A partir de então, implementa-se no país uma agenda regressiva, medidas de maior aprofundamento do neoliberalismo, que pode ser caracterizado como ultraneoliberalismo, “terceiro momento do neoliberalismo no Brasil, em conexão com as exigências do ambiente internacional quanto ao ritmo, à intensidade e à extensão do ajuste (DEMIER, 2017, apud BEHRING, 2021, p. 191).

O documento “Uma ponte para o futuro” (PMDB, 2015) é uma agenda regressiva, uma resposta do ponto de vista do capital à crise econômica, e elenca uma série de medidas com o objetivo de aprofundar o ajuste fiscal no Brasil. Para Chaves, Guimarães e Reis (2022) a agenda de retrocessos sociais resultou em contrarreformas que rebaixaram o valor da força de trabalho e reduziram drasticamente os gastos públicos com as políticas sociais. De acordo com os autores os “marcos principais desse processo estão consolidados na Reforma Trabalhista e na Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016.” (CHAVES; GUIMARÃES; REIS, 2022, p. 7).

“Uma ponte para o futuro” (PMDB, 2015), deixava claro que o custo da crise seria pago pela população brasileira, especialmente os trabalhadores mais pobres. Nesse contexto, podemos inferir que o golpe de 2016 que afastou a presidente Dilma, a posse de Temer e a eleição de Bolsonaro, não foram um acidente de percurso. Tais acontecimentos foram o caminho necessário para impor uma brutal regressão dos direitos da classe trabalhadora.

De acordo com o documento “Uma ponte para o futuro” (PMDB, 2015) a crise fiscal teria origem no fato de:

As despesas públicas primárias, ou não financeiras, têm crescido sistematicamente acima do crescimento do PIB, a partir da Constituição de 1988. Em parte, estes aumentos se devem aos novos encargos atribuídos ao Estado pela Constituição [...]. Na ausência de uma ação forte e articulada, que conduza a um conjunto de reformas nas leis e na Constituição, a crise fiscal não será resolvida [...] **O Brasil gasta muito com políticas públicas [...]** (PMDB, 2015, p. 6-7 e 19, grifos nossos).

O diagnóstico, sem rodeios, aponta como origem da chamada crise fiscal do Estado brasileiro os novos encargos, os direitos sociais, previstos na Constituição federal de 1988. Tal diagnóstico, em fina sintonia com a lógica ultraneoliberal, já indicava que a solução estaria na restrição dos gastos sociais, previstos como direitos sociais na Constituição federal.

De acordo com o documento, a resolução da chamada crise fiscal, o equilíbrio das contas públicas, “consiste [dentre outras medidas] na redução estrutural das despesas públicas [...]” (PMDB, 2015, p.16). Além disso, de acordo com o documento, “para atingir o equilíbrio das contas públicas, sem aumento de impostos”:

[...] **é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação,** em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada. [...] outro elemento para o novo orçamento tem que ser o fim de todas as indexações, seja para salários, benefícios previdenciários e tudo o mais [...] (PMDB, 2015, p. 9-10, grifo nosso).

Os formuladores de “Uma ponte para o futuro” deixam claro a sua opção política para equilibrar as contas públicas: propõem a redução estrutural das despesas públicas não financeiras, incluindo o fim da vinculação constitucional das despesas com saúde e educação, ao invés do aumento da receita. O aumento da receita da União poderia ser viabilizado por meio, por exemplo, de uma reforma tributária progressiva, que ampliasse o fundo público com o aumento da tributação sobre os mais ricos e a desoneração da carga tributária para os mais pobres. Poderiam propor, ainda, a

regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto na Constituição federal e até hoje não regulamentado, e o aumento progressivo da alíquota do Imposto de Renda para os contribuintes com rendas mensais mais altas.

Em fina sintonia com as prescrições de “Uma ponte para o futuro”, os ministros da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo de Oliveira, por meio da Exposição de Motivos nº 00083/2016 MF MPDG (BRASIL, 2016b), na apresentação da “PEC do Teto dos Gastos” utilizam argumentos semelhantes àqueles contidos no documento formulado pelo PMDB (2015). De acordo com os referidos ministros:

Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. É importante destacar que dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento [Teto dos Gastos] é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de emprego e renda. **Corrigir o desequilíbrio das contas públicas é condição necessária para retirar a economia brasileira da situação crítica [...].** A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. [...] **Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição.** O atual quadro constitucional e legal faz com que a despesa pública seja procíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa. [...] **A esse respeito, cabe mencionar a vinculação do volume de recursos destinados à saúde e à educação a um percentual da receita.** [...] Tal regime [“Teto dos Gastos”] consiste em fixar meta de **expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao da aprovação desta PEC [...]** (BRASIL, 2016b, p. 1-2, grifos nossos).

A Exposição de Motivos deixa claro o objetivo da “PEC do Teto dos Gastos”: conter a expansão da dívida pública, garantir a capacidade de solvência da União, por meio da contenção do crescimento da despesa primária (não financeira) do governo federal. Para garantir o pagamento das despesas da dívida junto aos rentistas, o governo Temer propunha a redução, em termos reais, das despesas públicas, inclusive das despesas com saúde e educação.

Ao analisar o impacto da EC nº 95/2016 sobre os recursos destinados à saúde, Moretti, Funcia e Ocké-Reis (2020, p. 174-175) concluem que o Teto dos Gastos é “uma regra desvinculada do ciclo econômico, que, independentemente do crescimento da economia ou da arrecadação, impõe a redução de despesas e dos serviços públicos [de saúde] em relação ao PIB ou à receita do governo”.

Amaral (2017, p. 24) alerta que, com a vigência da EC nº 95/2016, o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), especialmente as relativas ao financiamento da educação, “torna-se uma tarefa praticamente impossível”. Para Pellanda e Cara (2020, p. 183-184):

Um dos principais efeitos das políticas de austeridade [dentre as quais se insere a EC nº 95/2016] é a inviabilização do Plano Nacional de Educação – Lei nº 13.005/2014. Sua perspectiva, quando aprovado, era de aumento do investimento em educação dos atuais cerca de 5% do PIB para 10% do PIB em dez anos de vigência da lei, de forma a expandir matrículas na educação básica – sobretudo creches – e no ensino superior – superando definitivamente a exclusão social e racial histórica -, e melhorar substancialmente a qualidade da educação, que ainda é muito aquém do mínimo de dignidade.

1.2 Emenda Constitucional nº 95/2016: limite para as despesas primárias (não financeiras) e crescimento desmedido das despesas com a dívida pública

A EC nº 95/2016 determina que por vinte exercícios financeiros (2017-2036) o crescimento das despesas primárias (não financeiras) da União fica limitado à evolução da inflação, mensurada pelo IPCA. Importante destacar que no caso das despesas não primárias (financeiras) a Emenda Constitucional não determina nenhum limite.

As despesas primárias ou despesas não financeiras, de acordo com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2017), são os gastos realizados pelo governo para prover bens e serviços públicos à população, tais como saúde, educação, construção de rodovias, além de gastos necessários para a manutenção da estrutura do Estado (manutenção da máquina pública). Tais despesas também são realizadas para o custeio de programas de governo e à realização de grandes investimentos.

As despesas financeiras (ou despesas não primárias) são aquelas resultantes do pagamento de uma dívida do governo ou da concessão de um empréstimo tomado pelo governo em favor de outra instituição ou pessoa. Logo, as despesas financeiras extinguem uma obrigação ou criam um direito, ambos de natureza financeira. Por exemplo, o pagamento de juros da dívida pública, o financiamento estudantil (FIES) e o subsídio do programa governamental Minha Casa, Minha Vida (ENAP, 2017).

A EC nº 95/2016, determinou, para cada exercício financeiro, limites individualizados para as despesas primárias para o Poder Executivo, determinados órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário e órgãos dotados de autonomia administrativa, funcional e financeira, como é o caso do Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União. De acordo com a Emenda Constitucional (BRASIL, 2016a):

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União. (BRASIL, 2016a)

No caso do Poder Executivo, o limite estabelecido refere-se ao total das despesas primárias de tal Poder. Não há um limite individualizado por ministério ou por área de atuação do Poder Executivo. Sendo assim, em tese, o Poder Executivo poderia ampliar em determinado ano os recursos para a saúde e educação, desde que o total das despesas do Poder Executivo não ultrapassasse o total das despesas do ano anterior corrigido pelo IPCA. Para tanto, nesse caso, para ampliar os recursos para saúde e educação, obrigatoriamente o Poder Executivo teria que reduzir em termos reais despesas com outras áreas.

No caso de descumprimento do teto dos gastos em determinado exercício financeiro o Poder Executivo ou órgãos, supracitados (artigo 107 e

incisos de I a V), de acordo com a EC nº 95/2016, entram automaticamente em vigor regras de contenção de despesas de pessoal daquele Poder ou órgão para o exercício seguinte.

Art. 109. **No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites**, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - **concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração** de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - **criação de cargo, emprego ou função** que implique aumento de despesa;

III - **alteração de estrutura de carreira** que implique aumento de despesa;

IV - **admissão ou contratação de pessoal**, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - **realização de concurso público**, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - **criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza** em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - **criação de despesa obrigatória**; e

VIII - **adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação**, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [Poder Executivo], ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º **No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da**

revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal. (BRASIL, 2016a, grifos nossos).

De acordo com a EC nº 95/2016, as transferências da União aos estados, distrito federal e municípios não estarão submetidas aos limites determinados pelo artigo 107 e seus incisos.

Apresentamos a seguir a evolução das despesas liquidadas da União com a dívida pública no período de 2016 a 2021.

TABELA 1 - Despesas liquidadas da União com juros e encargos, amortização e refinanciamento da dívida pública (interna e externa) de 2016 a 2021. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2022, corrigidos pelo IPCA)

ANO	JUROS E ENCARGOS	AMORTIZAÇÃO Exceto Receitas de Emissão de Títulos	REFINANCIAMENTO Amortização com Receitas de Emissão de Títulos	DESPESA TOTAL (DÍVIDA PÚBLICA)
2016	268.993.768.536	356.268.689.855	858.476.269.941	1.483.738.728.332
2017	257.770.313.470	401.067.186.948	592.665.690.016	1.251.503.190.434
2018	342.024.000.041	411.546.160.000	551.156.795.641	1.304.726.955.682
2019	336.467.767.146	325.382.977.614	562.688.639.012	1.224.539.383.772
2020	396.423.263.857	356.227.110.806	827.099.834.667	1.579.750.209.330
2021	270.516.533.217	322.017.617.872	1.477.745.363.687	2.070.279.514.776
Δ 2016-2021	0,57%	-9,61%	72,14%	39,53%
TOTAL 2016-2021	1.872.195.646.267	2.172.509.743.095	4.869.832.592.964	8.914.537.982.326

Fonte: Elaborada pelo autor com base em SIOP, 2022.

Como afirmamos anteriormente, no caso das despesas financeiras, como é o caso das despesas com juros, encargos e amortização da dívida pública, não há limite para o crescimento de tais despesas. A Tabela 1 revela que a despesa total com a dívida pública, incluída a amortização da dívida por meio da emissão de títulos públicos (refinanciamento), apresentou um crescimento de 39,53%: de R\$ 1,484 trilhão em 2016 para R\$ 2,070 trilhões em 2021.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2021, p. 6) as receitas previstas no orçamento para o pagamento da Dívida Pública:

“[...] podem ser originadas de emissão de títulos [refinanciamento] ou não. As receitas da não emissão podem ser decorrentes de retorno de empréstimos concedidos pela União, originadas de resultado positivo do Bacen [Banco Central] ou outras receitas não originárias de emissões [arrecadação tributária, por exemplo]”.

Para a Secretaria do Tesouro Nacional (2021, p. 6) “A maior parte dos pagamentos da dívida é realizada com recursos obtidos por meio de novas emissões de títulos [refinanciamento]. Ou seja, em geral, paga-se uma dívida que está vencendo com recursos advindos da Constituição de uma nova dívida”.

A emissão de títulos da dívida pública é normatizada pela Constituição Federal (art. 167, III), a chamada “Regra de Ouro”. Tal regra constitucional determina que a realização de operação de crédito (emissão de títulos públicos), em determinado exercício financeiro, não pode superar o montante das despesas de capital, ressalvado o caso em que houver autorização, mediante créditos adicionais suplementares ou especiais, pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2018, p. 1) “Essa norma [...] busca evitar que o governo use dívida para financiar gastos de seu dia a dia, como salários, aposentadorias e custeio da máquina pública, que são as chamadas despesas correntes”.

No ano de 2020, devido à pandemia, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 106/2020. Tal Emenda autorizou o governo federal a destinar, nos anos de 2020 e 2021, recursos da emissão de títulos para o pagamento de despesas correntes, não relacionadas com a dívida pública. Tal emenda resultou num grande crescimento da emissão de títulos para o custeio de despesas correntes da União e para a amortização da dívida.

No caso da amortização da dívida pública com a emissão de títulos públicos (refinanciamento), a Tabela 1 mostra que tal despesa apresentou um crescimento de 72,14% no período: de R\$ 858,476 bilhões em 2016 para R\$ 1,478 trilhão em 2021. Esse grande crescimento da amortização da dívida com recursos resultantes da emissão de títulos públicos explica a redução da amortização da dívida com recursos provenientes da não emissão de títulos públicos: retorno de empréstimos concedidos pela União, resultado positivo

do Banco Central ou outras receitas resultantes arrecadação tributária, por exemplo.

A Tabela 1 mostra que a despesa com amortização da dívida com recursos provenientes da não emissão de títulos públicos foi reduzida em 9,61% no período: de R\$ 356,269 bilhões em 2016 para R\$ 322,018 bilhões em 2021. As despesas com juros e encargos da dívida nesse mesmo período apresentou um crescimento de 0,57%: de R\$ 268,994 bilhões em 2016 para R\$ 270,517 bilhões em 2021.

Os números apresentados na Tabela 1 comprovam que não há limites para o crescimento das despesas financeiras da União, incluindo as despesas com a dívida pública, que drenam parcela significativa do orçamento da União. No período de 2016 a 2021 as despesas com a dívida pública, excluída a despesa com amortização custeada com a emissão de títulos públicos (refinanciamento), representaram, em média, 19,16% das despesas orçamentárias da União, o equivalente a 7,86% do Produto Interno Bruto (PIB).

De acordo com Brettas (2020) a relação dívida pública/PIB é um indicador utilizado pelos organismos representativos do capital (FMI, Banco Mundial, dentre outros) para verificar a capacidade dos Estados nacionais quitarem suas obrigações financeiras com os detentores dos títulos da dívida pública. Tal indicador procura tornar comparáveis as dívidas entre diferentes países, de dimensões muito diversas. A relação dívida pública/PIB é um elemento significativo, mas insuficiente, para a análise de como os Estados nacionais contribuem para garantir a rentabilidade do capital rentista. A autora adverte que a relação dívida pública/PIB, em alguns países, ultrapassa 100% de seu PIB, entretanto as despesas com juros são inferiores a países cuja relação dívida/PIB é menor.

Numa tabela apresentada por Brettas (2020, p. 90), a respeito da relação dívida pública/PIB e o pagamento de juros da dívida/PIB, que compara o peso da dívida pública em alguns países selecionados, é possível inferir, por exemplo, que o Japão em 2011 tinha uma dívida que era equivalente a 209,2% de seu PIB e o pagamento de juros era equivalente a 0,8%. No caso do Brasil, a dívida pública era equivalente a 57,4% de seu PIB.

Porém, o pagamento de juros era equivalente a 4,9% de seu produto interno bruto. O Japão tinha uma dívida pública, em relação ao PIB, 3,6 vezes maior que a dívida brasileira. Entretanto, o Brasil destinava 6,1 vezes mais recursos, em relação ao PIB, para o pagamento de juros. Tais números demonstram que o custo da dívida no Brasil é bem maior em comparação aos países capitalistas centrais, como é o caso do Japão. O Brasil compromete uma parcela maior do fundo público para remunerar o capital rentista.

Nos países capitalistas dependentes, como é o caso do Brasil, verifica-se que a sangria do fundo público para o pagamento da dívida pública é um dos esteios do padrão de acumulação do capital.

2. IMPACTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NO FINANCIAMENTO DAS DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE): 2018-2021

De acordo com o artigo 212 da Constituição Federal, a União deve aplicar anualmente pelo menos dezoito por cento da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A partir do exercício financeiro de 2018 a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 passou a impactar no financiamento da educação. A partir de tal exercício, o percentual mínimo de 18% da receita de impostos da União a ser aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino passou a ser calculada de acordo com uma nova regra.

A partir do exercício financeiro de 2018, a União passou a destinar 18% da receita resultante de impostos arrecadada no ano de 2017 acrescida da inflação acumulada (IPCA) no período de 12 meses, anterior à aprovação da Lei Orçamentária Anual². Com isso, a receita de impostos efetivamente arrecadada a cada ano deixou de ser a base de cálculo.

² Para a determinação do teto dos gastos, de acordo com o Senado Federal (2022), o período de 12 meses para a apuração do IPCA se encerrava em junho do exercício anterior ao que se referia a lei orçamentária. Para o exercício de 2018, por exemplo, o período de apuração da inflação foi de julho de 2016 a junho de 2017. Após a edição da Emenda Constitucional nº 113/2021, o período de apuração da inflação passou a ser encerrado em dezembro do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (SENADO FEDERAL, 2022). Para o exercício

Na prática, a partir de 2018, a EC nº 95/2016 vinculou o financiamento das despesas com MDE à receita arrecadada no ano de 2017 acrescida da variação da inflação. Se, por exemplo, em determinado ano a receita de impostos, efetivamente arrecadada no ano, apresentar um crescimento de 12% e a inflação for de 3%, o ensino irá perder em torno de 9% da receita que deveria ser destinada à sua manutenção e desenvolvimento. Ao longo da vigência da da EC nº 95/2016 tais perdas irão se acumulando de forma crescente.

A Tabela 2 apresenta as receitas e despesas empenhadas³ da União com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no período de 2015, ano imediatamente anterior à aprovação da EC nº 95/2016, a 2021, de acordo com antiga metodologia de cálculo, adotada antes da vigência da emenda constitucional.

TABELA 2 – Receitas e Despesas empenhadas da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no período de 2015 a 2021, de acordo com metodologia de Cálculo adotada antes da vigência da EC nº 95/2016. Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

ANO	RECEITAS DE IMPOSTOS DA UNIÃO DESTINADAS AO FINANCIAMENTO DAS DESPESAS COM MDE REGRA ANTIGA: ANTES DA EC Nº 95/2016 [A]	DESPESAS EMPENHADAS MDE [B]
2015	369.142.768.867	84.750.715.014
2016	339.759.103.035	87.559.175.139
2017	345.348.615.932	80.205.506.172
2018	366.273.688.105	78.878.025.263
2019	380.258.082.627	74.380.055.650
2020	348.210.292.476	79.972.161.505
2021	450.502.791.663	80.581.088.408

de 2022, por exemplo, o índice de correção do teto dos gastos passou a ser janeiro de 2021 a dezembro de 2021.

³ Nas Tabelas 2, 4 e 5 sempre que fizemos referência às despesas com MDE estamos tratando de despesas empenhadas. A metodologia utilizada pelo governo federal e pelos órgãos de fiscalização para verificar se o percentual mínimo da receita de impostos para custear as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) tem sido cumprido pelo governo federal tomam como referência as despesas empenhadas.

Δ 2015-2021
22,04%
- 4,92%
Fonte: Elaborada pelo autor com base na Secretaria do Tesouro Nacional, 2022.

A Tabela 2 revela que no período de 2015 a 2021 as receitas destinadas ao financiamento das despesas com MDE, de acordo com a metodologia de cálculo vigente antes da EC nº 95/2016, apresentou um crescimento de 22,04% enquanto que as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino apresentou uma redução de 4,92%.

De acordo com a EC nº 95/2016, na vigência do Novo Regime Fiscal, a partir de 2018 à 2036, as aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do caput do art. 212 da Constituição Federal, equivalerão aos valores calculados para as aplicações mínimas no exercício de 2017 (18% da receita de impostos arrecadada em 2017) corrigidos pelo IPCA. Tal sistemática de cálculo vem retirando recursos para o financiamento da educação, conforme apresentado na Tabela 3.

17

TABELA 3 – Diferença entre o mínimo da receita de impostos a ser destinado às Despesas com Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE) de acordo com a regra antiga (18% da Receita de Impostos apurada a cada ano) e de acordo com a regra nova preconizada pela EC nº 95/2016 a partir do exercício financeiro de 2018 (Receita de Impostos arrecadada em 2017 acrescida do IPCA nos exercícios seguintes). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

ANO	RECEITA DE IMPOSTOS DA UNIÃO DESTINADA AO FINANCIAMENTO DAS DESPESAS COM MDE REGRA ANTIGA [A]	RECEITA DE IMPOSTOS DA UNIÃO DESTINADA AO FINANCIAMENTO DAS DESPESAS COM MDE REGRA NOVA: EC Nº 95/2016 [B]	DIFERENÇA (R\$) [B]-[A]
2018	366.273.688.105	343.133.676.880	- 23.140.011.225
2019	380.258.082.627	345.307.016.510	- 34.951.066.117
2020	348.210.292.476	345.836.560.680	- 2.373.731.796
2021	450.502.791.663	334.568.272.257	- 115.934.519.406
Δ 2018-2021	23%	- 2,50%	
REDUÇÃO DA RECEITA TOTAL DE IMPOSTOS PARA DESPESAS COM MDE: 2018-2021 (B – A)			-176.399.328.544

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Secretaria do Tesouro Nacional, 2022.

Em 2018 a receita de impostos, efetivamente arrecadada, que deveria ser destinada às despesas com MDE, totalizou R\$ 366,274 bilhões. A União deveria destinar pelo menos 18% de tal receita para o financiamento das despesas com MDE de acordo com a regra antiga (18% de receita de impostos arrecadada em 2018). Porém, em razão da vigência da EC nº 95/2016, de acordo com a nova regra adotada para o cálculo, a receita de impostos totalizou R\$ 343,134 bilhões, R\$ 23,140 bilhões a menos que a regra vigente antes da Emenda Constitucional. Em quatro anos de vigência da EC nº 95/2016 (2018-2021), a educação perdeu R\$ 176,399 bilhões da receita da qual deveria ser destinado pelos menos 18% (R\$ 31,752 bilhões) para o financiamento das despesas com MDE, se mantida a regra anterior à emenda constitucional.

Na Tabela 4 e 5 apresentamos o percentual da receita de impostos destinado às despesas com MDE, de acordo com as regras vigentes antes e depois da implementação da EC nº 95/2016.

TABELA 4 – Despesas empenhadas da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) como percentual da receita de impostos, efetivamente arrecadada, no período de 2015 a 2021: Regra Antiga vigente antes da implementação da EC nº 95/2016. Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

ANO	RECEITA DE IMPOSTOS DA UNIÃO DESTINADA AO FINANCIAMENTO DAS DESPESAS COM MDE: REGRA ANTIGA [A]	DESPESAS EMPENHADAS COM MDE [B]	% DA RECEITA DE IMPOSTOS DESTINADO ÀS DESPESAS COM MDE [C] [B]/[A] REGRA ANTIGA
2015	369.142.768.867	84.750.715.014	22,96%
2016	339.759.103.035	87.559.175.139	25,77%
2017	345.348.615.932	80.205.506.172	23,22%
2018	366.273.688.105	78.878.025.263	21,54%
2019	380.258.082.627	74.380.055.650	19,56%
2020	348.210.292.476	79.972.161.505	22,97%
2021	450.502.791.663	80.581.088.408	17,89%
Δ 2015-2021	22,04%	-4,92%	
Δ 2018-2021	23,00%	2,16%	

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Secretaria do Tesouro Nacional, 2022.

Os valores apresentados na Tabela 4 revelam que, de acordo com a regra vigente antes da aprovação da EC nº 95/2016, no período de 2015 a 2016 o percentual da receita de impostos, efetivamente arrecadada, destinado às despesas com MDE apresentou uma trajetória ascendente: de 22,96% para 25,77%. Porém, a partir de 2017 até 2019, antes da eclosão da pandemia, o percentual da receita de impostos, efetivamente arrecadada, para o financiamento das despesas com o ensino declinou de 25,77%, em 2016, para 19,56% em 2019. Em 2020 ocorreu um pequeno aumento percentual das despesas com MDE: de 19,56% em 2019 para 22,97% em 2020. Porém, no ano de 2021 o percentual da receita de impostos, efetivamente arrecadada, que deveria ser destinada para o financiamento das despesas com o ensino, declinou para 17,89%, abaixo dos 18% determinado pelo art. 212 da Constituição federal, antes da vigência da EC nº 95/2016.

Importante destacar que no ano de 2017, mesmo antes da implementação da EC nº 95/2016, verificou-se redução das despesas com o ensino: de R\$ 87,559 bilhões em 2016 para R\$ 80,206 bilhões em 2017. Importante destacar, a partir de 2018, a forma de cálculo sobre o mínimo da receita de impostos a ser destinada ao ensino foi alterada, por determinação da EC nº 95/2016.

Até o exercício financeiro de 2017, no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, para apurar o percentual da receita de impostos destinado às despesas com MDE era adotado o seguinte procedimento: o total das despesas com ações típicas de MDE era dividido pelo total da receita de impostos, efetivamente arrecadada, vinculada ao financiamento das despesas com o ensino. No ano de 2017, por exemplo, as despesas com ações típicas de MDE totalizaram R\$ 80,206 bilhões e a receita de impostos, efetivamente arrecadada, totalizou R\$ 345,349 bilhões (Tabela 4). Em tal ano, a União destinou 23,22% da receita de impostos, efetivamente arrecada, para o financiamento das despesas com MDE.

A partir do ano de 2018, por conta da vigência EC nº 95/2016, o critério para verificação do cumprimento do valor mínimo da receita de impostos para o financiamento das despesas com MDE foi alterado. A receita de impostos destinadas às despesas com MDE deixou de ser os 18% da receita total de impostos efetivamente arrecadada no ano de 2018. A Emenda Constitucional determinou que, para o ano de 2018, a receita mínima de impostos a ser destinada ao financiamento das despesas com MDE seria 18% da receita de impostos arrecadada em 2017 (de janeiro a dezembro) acrescida da variação da inflação (IPCA) de julho de 2016 a junho de 2017. Nos exercícios financeiros seguintes, a base de cálculo será a mesma: 18% da receita de impostos arrecadada em 2017 corrigida pela inflação apurada nos anos anteriores à vigência de determinada Lei Orçamentária Anual (LOA).

A partir do exercício financeiro de 2018, para verificar o cumprimento do percentual mínimo da receita de impostos a ser destinado às despesas com MDE, foi adotado nova forma de cálculo, determinada pela EC nº 95/2016. No ano de 2018, por exemplo, as despesas com ações típicas de MDE deveriam no final do ano corresponder a pelo menos 100% de 18% da receita de impostos arrecadada no ano de 2017, corrigida pelo IPCA. Nos exercícios seguintes se aplica a mesma fórmula de cálculo, conforme apresentado na Tabela 5.

TABELA 5 – Despesas da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) como percentual da receita de impostos no período de 2015 a 2021: Regra Nova, vigente a partir da implementação da EC nº 95/2016. Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2022 (IPCA).

ANO	TOTAL RECEITA DE IMPOSTOS DA UNIÃO: FINANCIAMENTO DAS DESPESAS COM MDE EC Nº 95/2016 [A]	MÍNIMO DA RECEITA DE IMPOSTOS: FINANCIAMENTO DAS DESPESAS COM MDE EC Nº 95/2016 [B] = 18% de [A]	DESPESAS EMPENHADAS COM MDE [C]	% DO MÍNIMO DA RECEITA DE IMPOSTOS DESTINADO ÀS DESPESAS COM MDE [D] = [C]/[B] REGRA NOVA
2018	343.133.676.880	61.764.061.838	78.878.025.263	127,71%
2019	345.307.016.510	62.155.262.972	74.380.055.650	119,67%
2020	345.836.560.680	62.250.580.922	79.972.161.505	128,47%

2021	334.568.272.257	60.222.289.006	80.581.088.408	133,81%
Δ 2018-2021	-2,50%	-2,50%	2,16%	

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Secretaria do Tesouro Nacional, 2022.

De acordo com a nova regra, prescrita pela EC nº 95/2016, no ano de 2018 o cálculo sobre o mínimo a ser destinado às despesas com MDE foi realizado da seguinte forma: o total das despesas empenhadas com ações típicas de educação executadas no ano de 2018 (R\$ 78,878 bilhões) dividido pela receita mínima de impostos (18% da receita total de impostos) arrecadada no ano de 2017, acrescida da inflação apurada no período de julho/2016 a junho/2017 (IPCA). Tal receita mínima totalizou R\$ 61,764 bilhões. De acordo com essa nova fórmula do cálculo, a União destinou 127,71% do mínimo da receita de impostos para o financiamento das despesas com MDE. Sendo assim, cumpriu o limite mínimo, ou seja, pelo menos 100% da receita líquida de impostos, vinculada ao financiamento do ensino, arrecadada no ano de 2017, acrescida da variação do IPCA, conforme determinou a EC nº 95/2016 a partir do exercício financeiro de 2018.

O ano de 2020, foi um ano atípico. Em Razão da Pandemia, a crise econômica se aprofundou acarretando uma redução da arrecadação tributária. De acordo com a Tabela 4, em 2020 ocorreu uma queda de 8,43% da Receita de impostos, efetivamente arrecadada, destinada ao financiamento da educação, se comparado com o ano de 2019: de R\$ 380,258 bilhões para R\$ 348,210 bilhões (Regra Antiga). Quanto às despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino verificou-se um aumento de 7,52%: de R\$ 74,380 bilhões para R\$ 79,972 bilhões (Tabela 4).

Entretanto, passada a pandemia, a receita de impostos, efetivamente arrecadada, retomará a trajetória de crescimento. Sendo assim, a sistemática de financiamento das despesas com MDE prescrita pela EC nº 95/2016 que, na prática, congelou as receitas destinadas ao financiamento da educação em valores realizados no exercício de 2017, irá resultar numa significativa redução dos recursos destinados ao financiamento da educação, conforme observado nos quatro anos de vigência do EC nº 95/2016. Conforme

demonstrado na Tabela 3, de 2018 a 2021, a educação perdeu R\$ 176,399 bilhões da receita de impostos sobre o qual deveria ser destinado pelos menos 18%, ou seja R\$ 31,752 bilhões, para o financiamento das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Tal montante de recursos (R\$ 31,752 bilhões) foi equivalente a 10,12% do total das despesas empenhadas com MDE no período de 2018 a 2021 (R\$ 313,811 bilhões). Os valores apresentados na Tabela 4 revelam que no período de 2015 a 2021 o percentual da receita de impostos, efetivamente arrecadadas, destinado às despesas com MDE apresentou uma trajetória de queda: de 25,77% para 17,89%, se considerarmos regra vigente antes da EC nº 95/2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos esteios do padrão de acumulação do capital no Brasil é a drenagem de recursos do fundo público para o capital rentista, por meio do pagamento da dívida pública. No período de 2016 a 2021 foi destinado, em média, 19,16% do orçamento da União, o equivalente a 7,86% do PIB, para o capital rentista, por meio do pagamento das despesas com juros, encargos e amortização (excluído o refinanciamento) da dívida pública.

A proposta de Emenda Constitucional para instituir um novo regime fiscal foi inspirada em “Uma ponte para o futuro” (PMDB, 2015), documento que fundamentou a adoção pelo governo federal, pós 2016, de políticas de caráter ultraneoliberal. Os formuladores de tal documento caracterizavam a grave crise econômica, enfrentada pelo Brasil desde 2014, como uma crise fiscal (déficit e endividamento crescente da União). Para solucionar tal crise, do ponto de vista do capital, o documento propunha a redução estrutural das despesas públicas, incluindo a restrição das despesas com políticas sociais.

Inspirado nas diretrizes de “Uma ponte para o futuro” o governo Temer adotou uma agenda recessiva, pôs em prática um “neoliberalismo sem concessões” ao trabalho. Tal agenda resultaria na destruição de direitos historicamente conquistados pela classe trabalhado por meio de muitas lutas.

Em junho de 2016, o governo Temer encaminhou ao Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional para instituir um “Novo Regime Fiscal”. Para garantir a capacidade de solvência do Estado brasileiro junto aos detentores da dívida pública (rentistas) tal proposta previa o congelamento das despesas não financeiras, incluídas as despesas com políticas sociais, por 20 anos (2017-2036). A proposta aprovada pelo Congresso Nacional, por ampla maioria, passou a integrar o ordenamento jurídico como Emenda Constitucional nº 95/2016.

A partir do ano de 2018, o chamado “teto dos Gastos” passou a impactar o financiamento das despesas do governo federal com manutenção e desenvolvimento do Ensino (MDE).

Se considerarmos as receitas de impostos, efetivamente arrecadadas anos a ano, constitucionalmente vinculados ao financiamento da educação, concluímos que a EC nº 95/2016 tem servido para reduzir a parcela de impostos destinada a financiar as despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino (MDE).

No período de vigência da EC nº 95/2016 (2018 a 2021), se considerarmos a regra vigente antes da implementação de tal emenda, o percentual da receita de impostos, efetivamente arrecadada, destinado ao financiamento das despesas com MDE declinou de 21,54% para 17,89%, abaixo dos 18% determinado pela Constituição federal. Nesse período, a receita de impostos, efetivamente arrecadada, apresentou um crescimento real de 23% enquanto as despesas com MDE apresentaram um pífio crescimento de 2,16%.

A EC nº 95/2016, na prática, congelou as receitas destinadas ao financiamento da educação nos valores arrecadados no exercício de 2017 acrescidos apenas da variação da inflação. Essa situação irá resultar numa significativa redução dos recursos para fazer frente às despesas do governo federal com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para enfrentar a grave crise de subfinanciamento que vem sendo enfrentada pela educação e por outras áreas sociais, torna-se inadiável a imediata revogação da EC nº 95/2016 que impôs por 20 anos o congelamento

das despesas não financeiras do governo federal. Além disso, é necessário que a auditoria da dívida pública, prevista na Constituição federal, e a aprovação de uma reforma tributária progressiva que amplie substancialmente o fundo público estejam no topo das prioridades da agenda política dos movimentos representativos da classe trabalhadora e dos partidos e governos comprometidos com um projeto de desenvolvimento nacional que priorize as demandas daqueles que vivem de seu próprio trabalho e constroem a riqueza deste país.

REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22 n. 71, 2017.

BEHRING, E. R. **Fundo Público, valor e política social**. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BRASIL. **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. Portal da Legislação. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em: 20 out. 2022

BRASIL. **Exposição de Motivos MF MPDG nº 00083/2016, de 15 de junho de 2016**. Portal da Legislação. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm> Acesso em: 20 out. 2022

BRETTAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CHAVES, V. L. J.; GUIMARÃES, A. R.; REIS, L. F. A privatização do Estado brasileiro e o financiamento das universidades e da ciência & tecnologia no governo Bolsonaro. **Revista Brasileira de Políticas de Administração Educacional**, v. 38, n. 01, 2022

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução ao Orçamento Público**. Módulo 2. Receita e Despesa Públicas. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3168/1/Modulo%20%20-%20Receita%20e%20Despesa%20Publicas.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2022.

MORETTI, B; FUNCIA, F. R.; OCKÉ-REIS, C. O. O Teto dos Gastos faz mal à saúde. In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil.** São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p. 172-182.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO/PMDB. **Uma ponte para o futuro.** Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PELLANDA, A.; CARA, D. Educação na pandemia: oferta e financiamento remotos. In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil.** São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020. p. 183-189.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.** 2022. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **De onde vem o desequilíbrio na regra de ouro?** Informe Dívida. 2018. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/videos/regra-de-ouro/informe-regra-de-ouro.pdf>> Acesso em: 26 nov. 2022

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Por dentro das contas da dívida. 2021.** Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:39276>. Acesso em: 25 nov. 2022

SENADO FEDERAL. **Cumprimento do teto de gastos – EC nº 95/2016.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/orcamento-e-financas/cumprimento-do-teto-de-gastos-2013-ec-no-95-2016>> Acesso em: 26 nov. 2022.

SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO/SIOP. **Painel do Orçamento Federal.** Consulta Livre. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAZfc/opendoc.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

Recebido em: 30 de novembro de 2022.

Aprovado em: 03 de fevereiro de 2023.

Publicado em: 12 de julho de 2023.

