

# Relatório de Recomendações

## Dedução de Despesa com Educação no IRPF

Ciclo 2021

Política	Dedução da Despesa com Educação no IRPF
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS/2021
Coordenador da Avaliação	RFB/ME
Executores da Avaliação	RFB/ME e IPEA/ME
Assessoria Técnica	ENAP/ME e CAEN/UFC
Supervisor da Avaliação	DEAP/SETO/ME

## Sumário Executivo

1. Antes de mais nada, é importante salientar que, conforme expresso no Relatório de Avaliação, as opiniões emitidas nesse relatório são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista dos órgãos aos quais pertencem ou do Ministério da Economia.
2. Foi feita uma Avaliação sobre a política pública de dedução da despesa com educação no imposto de renda de pessoa física (IRPF). A citada dedução está prevista no art. 8º da Lei nº 9.250/1995. Em termos práticos, a dedução da despesa com educação (instrução) opera uma redução na base de cálculo (base imponible) do IRPF. Essa redução da base de cálculo causa uma redução do imposto de renda devido que corresponde ao valor do subsídio utilizado. Mais detalhes sobre a dedução da despesa com educação no IRPF podem ser obtidos no Relatório de Avaliação.
3. De forma geral, a Avaliação buscou responder às seguintes perguntas:
  - a. Pergunta 1: Quais foram os motivos de instituição do subsídio referente às deduções de despesas com educação no IRPF?
  - b. Pergunta 2: Qual é o impacto da extinção do benefício sobre as escolhas educacionais dos beneficiários diretos? E sobre as instituições públicas e privadas de ensino?
  - c. Pergunta 3: Qual é o custo x benefício da política?
  - d. Pergunta 4: O subsídio está de acordo com as diretrizes e metas da política nacional de educação? Em caso negativo, há alguma forma de adequá-lo?
  - e. Pergunta 5: Qual é a distribuição do subsídio por faixa de renda? Por região? É possível avaliar a regressividade do subsídio?
4. A partir das respostas às questões de avaliação, podem ser citados como principais achados:
  - a. Foi feita uma avaliação sobre o subsídio advindo da dedução da despesa com instrução no IRPF, por meio da resposta a cinco questões de avaliação. Para tanto foi usada a base de dados da DIRPF do ano-calendário 2019. Inicialmente é importante salientar que a própria operacionalização (implementação) do citado subsídio, por meio da redução da base de cálculo na DIRPF de modelo completo, já traz o inconveniente de alcançar principalmente os contribuintes de rendas mais altas.
  - b. É essa operacionalização que concentra o subsídio nas rendas mais altas, nas regiões mais ricas, nos estados mais ricos e nas cidades mais ricas. Além disso, o subsídio tem natureza regressiva, pois reduz a progressividade inicialmente estabelecida na tabela anual do IRPF.
  - c. Os motivos para a instituição do subsídio são, em um primeiro momento, a implementação de uma política pública de melhoria do acesso à educação, por meio da disponibilização de vagas pela iniciativa privada, e, em um segundo momento, de uma política pública de melhoria da qualidade da educação. Atualmente, o problema é que o subsídio, como é implementado, acaba por atuar no sentido oposto, pois é concentrado nas rendas mais altas e nas regiões mais ricas, onde há menos déficit de vagas, menores problemas na qualidade do ensino e menor diferença de qualidade entre as redes privada e pública de ensino.

- d. É esse descompasso entre o subsídio e os motivos de sua instituição que faz com que o subsídio não esteja de acordo com as diretrizes e metas da política nacional de educação.
  - e. Mostrou-se que o subsídio tem pouca influência nas escolhas educacionais dos contribuintes que o utilizam, pois, caso extinto, há fortes elementos indicando que não haveria uma migração relevante entre as redes privada e pública de ensino.
  - f. Por fim, caso o subsídio seja descontinuado, dos R\$ 4,15 bilhões que seriam disponibilizados em 2019, caberia R\$ 1,55 bilhão à União, R\$ 1,29 bilhão aos Estados e Distrito Federal e R\$ 1,22 bilhão aos Municípios. Além de R\$ 90 milhões aos programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional.
5. A partir dos achados elencados no item anterior, tem-se como principal conclusão que é a forma de operacionalização do subsídio que traz o problema de sua concentração nas rendas mais altas, regiões mais ricas e sua natureza regressiva. É exatamente a utilização da redução da base de cálculo que faz com que o subsídio seja proporcional à alíquota da respectiva faixa de tributação em que se encontra o contribuinte. Esse fato é quantificado na Tabela 6 do Relatório de Avaliação onde é mostrado que um pouco mais de 9% do subsídio total está na primeira faixa de tributação (7,5%) que corresponde a quase 21% dos declarantes, enquanto 64% do subsídio total está na última faixa de tributação (27,5%) que corresponde a 41% dos declarantes.
  6. Uma possibilidade é a descontinuidade da política pública da dedução da despesa com educação. Evidentemente que essa descontinuidade teria como consequência lógica a extinção da concentração do subsídio nas rendas mais altas, regiões mais ricas e de sua natureza regressiva, pois não existiria mais subsídio. Mas sob o ponto de vista de política pública educacional pode trazer problemas. Como visto no subitem f do item 5, dos R\$ 4,15 bilhões que seriam disponibilizados em 2019, caberia R\$ 1,55 bilhão à União, R\$ 1,28 bilhão aos Estados e Distrito Federal e R\$ 1,22 bilhão aos Municípios. Esses valores passariam a fazer parte do orçamento do respectivo ente federado, com a única obrigatoriedade de aplicar na área de educação: a União no mínimo 18 % e Estados, DF e Municípios no mínimo 25% (Art. 212 da CF/88). Assim, do valor de R\$ 4,15 bilhões aplicado direta ou indiretamente em educação, com a extinção do subsídio seria aplicado obrigatoriamente R\$ 0,91 bilhão (menos de 22% do subsídio total) diretamente em educação e o restante (R\$ 3,15 bilhões) seria utilizado em gastos específicos ou gerais.
  7. Assim, sob o ponto de vista de política educacional, parece mais coerente pensar em mudar a forma de operacionalização do subsídio dentro da Declaração de imposto de Renda de Pessoa Física – DIRPF. Já foi visto que a sua operacionalização por meio da dedução da base de cálculo provoca concentrações indesejadas e a sua natureza regressiva. A ideia seria buscar uma operacionalização em que o subsídio fosse concentrado nas rendas mais baixas. Isso pode ser feito de várias maneiras, de forma apenas exemplificativa: estabelecendo um subsídio inversamente proporcional à renda e diretamente proporcional à despesa com instrução. O subsídio compensaria eventual imposto a pagar e aumentaria eventual imposto a restituir. Ele teria como limite individual o valor pago a título de despesa com instrução e como limite agregado o valor total do subsídio na sistemática atual. Assim o valor do subsídio passaria a ser concentrado nas rendas mais baixa tomando o cuidado de não alterar o valor total atual do subsídio. Além disso, ocorreria um aumento da progressividade do IRPF. Para reduzir o impacto do aumento de carga tributária em algumas faixas de renda, poder-se-ia fazer essa mudança de operacionalização junto com medidas de redução de carga tributária em estudo atualmente, por exemplo, atualização da tabela do IRPF.
  8. Assim, a recomendação é verificar a possibilidade de alteração da operacionalização do subsídio de forma a concentrar a maior parte do subsídio nas rendas mais baixas. O exemplo acima foi apenas para ilustrar uma possibilidade que depende de uma análise jurídica, técnica e de risco para verificar sua operacionalidade. Essa recomendação é compatível com todos os achados referentes às questões de avaliação. Em verificada a sua impossibilidade, recomenda-se a descontinuidade da dedução da despesa com educação pelo exposto no Relatório de Avaliação.
  9. É importante salientar que qualquer sugestão/proposta de alteração da sistemática de operacionalização desse subsídio deve partir da análise técnica da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) de forma a ser avaliada previamente a sua compatibilidade com as normas tributárias vigentes, a sua viabilidade técnica e o seu risco a fraudes. Após essa análise, caso sendo positiva, pode ser elaborada uma proposta de mudança legislativa.
  10. A tabela a seguir mostra as recomendações por questão de avaliação.

## Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	Pergunta 1: Quais foram os motivos de instituição do subsídio referente às deduções de despesas com educação no IRPF?	Os motivos para a instituição do subsídio foram identificados como sendo: a melhoria do acesso e a melhoria da qualidade da educação. As avaliações do PNE mostram que os principais problemas para essas melhorias são as desigualdades sociais e geográficas. Ao ser concentrado nas rendas mais altas e nas regiões mais ricas, o subsídio acaba piorando essa situação de desigualdade.	Esse fato é causado pela operacionalização do subsídio por meio da redução da base de cálculo do IRPF pela despesa com instrução.	1. Recomenda-se à Secretaria Especial da Receita Federal do Ministério da Economia: acompanhar a tramitação do PL 2.337/21, que contempla a reforma tributária, visando as possibilidades de reavaliação da política, à luz dos achados.
2	Pergunta 2: Qual é o impacto da extinção do benefício sobre as escolhas educacionais dos beneficiários diretos? E sobre as instituições públicas e privadas de ensino?	O subsídio não tem influência significativa nas escolhas educacionais dos beneficiários diretos e, conseqüentemente, nas instituições públicas e privadas de ensino.	Esse fato é causado pela operacionalização do subsídio por meio da redução da base de cálculo do IRPF pela despesa com instrução.	Idem Recomendação nº 1.
3	Pergunta 3: Qual é o custo x benefício da política?	Com eventual extinção do subsídio, o principal custo é o aumento da carga tributária para os contribuintes que o utilizam. Já em termos de benefício, o principal é a disponibilização, em 2019, de R\$ 4,15 bilhões, cabendo R\$ 1,55 bilhão à União, R\$ 1,29 bilhão aos Estados e Distrito Federal e R\$ 1,22 bilhão aos Municípios.	Não é possível utilizar todo esse montante em educação. Na verdade, menos de 22% seria obrigatoriamente utilizado nessa atividade.	Idem Recomendação nº 1.
4	Pergunta 4: O subsídio está de acordo com as diretrizes e metas da política nacional de educação? Em caso negativo, há alguma forma de adequá-lo?	O subsídio está em desacordo com a política nacional de educação. Essa política tem como principais ações a melhoria do acesso e da melhoria da qualidade da educação. As avaliações do PNE mostram que os principais problemas para essas melhorias são as desigualdades sociais e geográficas. Ao ser concentrado nas rendas mais altas e nas regiões mais ricas, o subsídio acaba piorando essa situação de desigualdade.	Esse fato é causado pela operacionalização do subsídio por meio da redução da base de cálculo do IRPF pela despesa com instrução.	Idem Recomendação nº 1.
5	Pergunta 5: Qual é a distribuição do subsídio por faixa de renda? Por região? É possível avaliar a regressividade do subsídio?	O subsídio é concentrado nas rendas mais altas e nas regiões mais ricas. Além disso, tem natureza regressiva, pois atua de forma a reduzir a progressividade inicialmente estabelecida na tabela progressiva anual do IRPF.	Esses fatos são causados pela operacionalização do subsídio por meio da redução da base de cálculo do IRPF pela despesa com instrução.	Idem Recomendação nº 1.