

ESTUDO Nº 04 /2007

Introdução

Por solicitação do Deputado Eliseu Padilha, este estudo objetiva sistematizar dados sobre o cumprimento, pela União, do artigo 212 da Constituição Federal que vincula parte da receita de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no período de 1998 a 2007.

1. Vinculação Constitucional de Recursos à Educação

A educação dispõe de recursos vinculados constitucionalmente com o objetivo de garantir meios à União, aos Estados e aos Municípios para o cumprimento dos princípios constitucionais de oferta, permanência e qualidade do ensino.

O art. 212 da Constituição Federal estabelece esta vinculação dispondo que:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
Núcleo de Educação, Cultura, C&T e Desporto

O caput do artigo 212 estabelece, portanto, um piso mínimo de recursos que serão aplicados pelos governos federal, estadual e municipal na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – **18% pela União e 25% pelos Estados e Municípios**. A vinculação diz respeito à **receita de impostos** – e não à totalidade da receita orçamentária do ente governamental. É computada para efeito da apuração do percentual mínimo, no caso dos Estados e Municípios, a receita proveniente de transferências de recursos, originários de impostos e, conforme dispõe o § 1º, a parcela da arrecadação de impostos transferida não pode ser considerada, para efeito do cálculo do percentual mínimo, como receita do governo que a transferir. Para cálculo dos 18% da receita líquida de impostos da União deverá ser deduzida a parcela de 20% referente à DRU – Desvinculação das Receita da União, conforme dispõe a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003.¹

A vinculação de recursos à Educação estabelecida no texto constitucional pode ser assim resumida:

Quadro I
Percentuais da Receita de Impostos Vinculados à Educação
(Art. 212 da CF)

| |
|---|
| <p>Recursos Vinculados à Educação: (Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)</p> <p>UNIÃO: 18% da receita de impostos, deduzida a parcela transferida a Estados e Municípios e a parcela relativa à DRU</p> <p>ESTADOS e DF: 25% da receita de impostos (próprios e transferidos da União), deduzida a parcela transferida aos Municípios</p> <p>MUNICÍPIOS: 25% da receita de impostos (próprios e transferidos da União e do Governo Estadual)</p> |
|---|

O Quadro II detalha quais são os impostos que compõem a base dos recursos vinculados à Educação, na União, nos Estados e DF e nos Municípios.

¹ A referida EC 42/2003 desvincula de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. O cálculo dos recursos vinculados à Educação para 2007, no âmbito da União, está demonstrado na Tabela I.

Quadro II
Impostos que compõem a base de cálculo dos recursos de MDE - Por nível de governo

| União | Estados | Municípios |
|--|---|---|
| Impostos Próprios | Impostos Próprios | Impostos Próprios |
| II – Imp. s/ Importação | IPVA – Imp. s/ Veículos Automotores (50% para Municípios) | IPTU – Imp. s/ Prop.Territ.Urbana |
| IE – Imp s/ Exportação | ITCM – Imp. s/ Transmissão Causa Mortis | ITBI – Imp. s/ Transm. de Bens Intervivos |
| ITR – Imp. Territorial Rural (50% p/ Municípios) | ICMS – Imp. s/ Circ. de Merc. e Serviços (25% para Municípios) | ISS – Imp. s/ Serv. de Qualquer Natureza |
| IR – Imposto de Renda (21,5% para FPE) (22,5% para FPM) (3,0% para Fundos Reg.) | Impostos Transferidos da União | Impostos Transferidos da União |
| IPI – Imp. s/ Prod. Industrializados (21,5% para FPE) (22,5% para FPM) (3,0% para Fundos Reg.) IPI-Exp. – (10% p/ Estados) | FPE – Fundo de Partic. Dos Estados (IR+IPI) | FPM – Fundo de Partic. dos Municípios (IR+IPI) |
| IOF – Imp. s/ Oper. Financ. (IOF – Ouro: 30% para Estados e 70% para Municípios) | IPI –Exp. – IPI de Exportação (25% para Municípios) | ITR – Imp. Territorial Rural |
| IEX – Imp. Extraordinários | IRRF – Imp. Renda Retido na Fonte | IRRF – Imp. Renda Retido na Fonte |
| | IOF – Ouro | IOF – Ouro |
| | | Impostos Transferidos do Estado |
| | | IPVA – Imp. s/ Veículos Autom. |
| | | ICMS – Imp. s/ Circ. de Merc. e Serv. |

Fonte: Tabela originalmente publicada em “Financiamento da Educação Pública no Brasil” Maria Eudes Bezerra Veras e Ricardo C.R. Martins - em “Pela Justiça na Educação” – FUNDESCOLA-MEC – Brasília, 2000.

É importante observar que o legislador constituinte estipulou que os recursos vinculados serão aplicados na **“manutenção e desenvolvimento do ensino”** e não em educação em geral. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, em seus artigos 70 e 71, regulamentou quais são as despesas que podem ser computadas ou não como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

A receita resultante da vinculação constitucional pode financiar todos os níveis e modalidades da educação escolar – a educação básica (infantil, fundamental e médio) e a educação superior - desde que oferecida nos sistemas de ensino federal, estadual e municipal ou aplicados na forma do art. 213² e poderão destinar-se, ainda, ao apoio das atividades universitárias de pesquisa e extensão.

² Recursos destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, sob forma de bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
Núcleo de Educação, Cultura, C&T e Desporto

Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde do estudante não podem ser custeados com os recursos vinculados constitucionalmente. Outras fontes de recursos, entre elas as provenientes do orçamento da seguridade social na esfera federal, deverão dar o necessário suporte orçamentário a estes programas.

A educação básica pública conta ainda com fonte adicional de financiamento proveniente da Contribuição Social do Salário-Educação, recolhido pelas empresas conforme estabelecido em lei.

A não aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino sujeita o Estado e o Distrito Federal à intervenção da União (art. 34, inciso VII, alínea “e” da Constituição Federal) e o Município à intervenção do Estado (art. 35, inciso III da Constituição Federal), além de outras penalidades previstas em lei.

2. Cálculo dos Recursos Vinculados da União

Por força do art. 212 da Constituição Federal, a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 42, de 2003, desvinculou de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, 20% (vinte por cento) da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União³, alterando, portanto, o cálculo dos recursos de MDE. O montante total de recursos previstos para 2007 provenientes da arrecadação de impostos pela União é de R\$ 197,4 bilhões, sendo R\$ 81,2 bilhões transferidos pela União aos Estados e Municípios e R\$ 39,5 bilhões desvinculados por força da emenda constitucional supracitada. Para o exercício de 2007, o cálculo dos recursos vinculados à MDE é feito, portanto, sobre uma base de R\$ 76,7 bilhões, o que resulta em um valor de R\$ 13,8 bilhões, apropriados em fonte específica (Fonte 112),. A Tabela I apresentada na seqüência detalha este cálculo.

Tabela I
Orçamento da União para 2007 - Cálculo dos Recursos para MDE (Fonte 112)

(Em R\$ milhões)

| E S P E C I F I C A Ç Ã O | Autógrafo LOA 2007 | TRANSF. CONST. | DRU | BASE CÁLCULO ENSINO | MDE |
|--|--------------------------|-------------------|---------------|---------------------------|---------------|
| | (A) | (B) | (C = A * 20%) | (D = A-B-C) | (D * 18%) |
| IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO | 12.175 | 0 | 2.435 | 9.740 | 1.753 |
| IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO | 25 | 0 | 5 | 20 | 4 |
| IMPOSTO SOBRE A RENDA | 146.709 | 64.552 | 29.342 | 52.815 | 9.507 |
| IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS | 30.644 | 16.547 | 6.129 | 7.967 | 1.434 |
| IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS | 7.570 | 0 | 1.514 | 6.056 | 1.090 |
| IMPOSTO TERRITORIAL RURAL | 295 | 147 | 59 | 88 | 16 |
| TOTAL | 197.416 | 81.247 | 39.483 | 76.686 | 13.804 |

Fonte: Autógrafo do Orçamento da União para 2007 – Quadro 10A – Volume I

³ A Emenda Constitucional excetua desta desvinculação apenas a arrecadação da contribuição social do Salário-Educação.

3. Aplicação da União em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 1998 a 2007

A Tabela II, em anexo, apresenta os dados da aplicação de recursos da União em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para o período de 1998 a 2007. Os dados de 1998 a 2005 foram extraídos dos Relatórios Prévios do Tribunal de Contas da União sobre as Contas do Governo da República. Os dados de 2006 são os do Relatório Resumido da Execução Orçamentária publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. A previsão para 2007 é a constante do Autógrafo da Lei Orçamentária de 2007 (Quadro 10A do Volume I).

Conclusão

Os dados evidenciam que a União cumpre a vinculação determinada pela Constituição Federal e aplica percentual maior que o mínimo exigido em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. No período, a média de aplicação de recursos em MDE foi de cerca de 27% em relação à receita líquida de impostos.

Brasília, 29 de março de 2007

Raquel Dolabela de Lima Vasconcelos
Consultora de Orçamentos

Tabela I
Orçamento da União
Vinculação do art. 212 da Constituição Federal – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
(Em R\$ milhões)

| Especificação | Valores Executados | | | | | | | | | Previsto 2007 ⁽¹⁾ |
|--|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------------------|
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | |
| Receita de Impostos (a) | 66.863 | 73.743 | 77.357 | 90.129 | 106.159 | 113.120 | 128.156 | 156.138 | 170.304 | 197.416 |
| Transferências para Estados, DF e Municípios (b) | 27.455 | 29.348 | 38.376 | 43.907 | 52.308 | 58.833 | 51.126 | 66.850 | 72.101 | 81.247 |
| FEF/ Desvinculação de Receita da União (c) | 16.044 | 18.538 | 12.962 | 18.566 | 22.385 | 22.624 | 26.123 | 31.208 | 34.022 | 39.483 |
| Receita Líquida de Impostos (d) = (a) - (b) - (c) | 23.364 | 25.857 | 26.019 | 27.656 | 31.466 | 31.663 | 50.907 | 58.080 | 64.181 | 76.686 |
| Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (e) = 18% de (d) (Aplicação Mínima) | 4.206 | 4.654 | 4.683 | 4.978 | 5.664 | 5.699 | 9.163 | 10.454 | 11.553 | 13.803 |
| Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (f) | 5.480 | 5.313 | 7.666 | 9.181 | 10.188 | 10.364 | 10.622 | 12.136 | 17.098 | 22.646 |
| Partic. MDE/Receita Líquida de Impostos (g) = (f)/(d) | 23,45% | 20,55% | 29,46% | 33,20% | 32,38% | 32,73% | 20,87% | 20,90% | 26,64% | 29,53% |

Fonte: 1998 a 2005 - TCU/Relatório Resumido da Execução Orçamentária da STN - Quadros dos Relatórios Prévios sobre as Contas do Governo da República

2006 - STN/MF - Relatório Resumido da Execução Orçamentária

2007 - Valores previstos constantes do Quadro 10A - Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (CF Art. 212) integrante do Volume I do Autógrafo da LOA 2007