

EM DEFESA DA VINCULAÇÃO DE RECEITAS DE IMPOSTOS PARA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

A primeira vinculação constitucional de recursos (receita de impostos) para manutenção e desenvolvimento do ensino se encontra na Constituição de 1934. Foi suprimida na Constituição de 1937. Retornou na Carta Magna de 1946, para ser novamente extinta na Lei Maior de 1967. Esta, porém, foi duas vezes emendada: em 1969, foi restabelecida a vinculação para os Municípios; em 1983, foi estendida novamente a todos os entes federados. A partir de 1988, a Constituição vigente não só a manteve, como ampliou a participação da União. O quadro a seguir resume essa história:

Ente	CF 1934	CF 1937	CF 1946	CF 1967	EC 1/69	EC 24/83	CF 1988
União	10	Suprimiu	10	Suprimiu	-	13	18
Estados, DF	20		20		-	25	25
Municípios	10		20		20	25	25

O impacto da vinculação constitucional na destinação de recursos para a educação é inegável. A sua adoção, particularmente nos últimos 35 anos, assegurou um patamar mínimo de investimentos em educação e permitiu importantes avanços no atendimento à sociedade brasileira. No entanto, em épocas de ajuste fiscal, mesmo essa vinculação não evita que os investimentos em educação sofram restrições.

Até 1999, as despesas do governo federal com educação cresceram até alcançar o patamar de 1,6% do PIB. A partir de então, passaram a declinar sistematicamente até 0,78% do PIB, em 2008, para só então voltar a se recuperar e atingir, em 2014, patamar de 1,7%, semelhante ao observado em 1999. Tem-se mantido em nível equivalente até o presente momento (cerca de 1,6%)

É fato que, em termos de proporção do PIB, os investimentos públicos totais em educação (6,2% em 2015) e diretos em educação (5,0%, em 2015)¹, são comparáveis às proporções observadas em países do mundo desenvolvido. Apesar disso, é preciso considerar o montante real do PIB de cada País e o valor efetivamente despendido por estudante.

Nos países da OECD, o dispêndio por estudante, na educação básica, varia de US\$ 8.631, no ensino fundamental – anos iniciais, até US\$ 10.010, no ensino médio. No Brasil, esses valores são respectivamente, de US\$ 3.762 e US\$ 3.8722².

O Brasil investe, por estudante da educação básica, menos da metade do que se investe nos países da OECD. Há, portanto, ainda um longo caminho a trilhar em direção ao adequado investimento em educação escolar, que não pode ser medido apenas pela proporção global desse investimento em relação ao PIB.

Ainda que no ensino fundamental se verifique redução de matrículas, em outras etapas da educação básica seguem as necessidades de expansão e, no geral, de melhoria da qualidade do atendimento e da infraestrutura.

Cabe acrescentar que os primeiros estudos, com base nos dados de despesas dos entes federados em educação nos últimos anos, indicam que, em 2016 e 2017, houve retração da proporção do gasto público em educação em relação PIB, caindo esse percentual para cerca de 5,8%, com relação ao investimento total em educação e para 4,6%, com relação ao investimento direto.³

Adicionalmente, tem-se que, de 2015 para 2017, as despesas totais da União com manutenção e desenvolvimento do ensino decresceram 18%⁴, em termos reais; nos estados e Distrito Federal, o decréscimo foi da ordem de 10%⁵; e, nos Municípios, da ordem de 6%⁶. No caso da União, é inclusive necessário observar o impacto da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que, já efetiva, em parte, desvinculação das receitas de impostos da União para a manutenção e

¹ Fonte: MEC/INEP – Relatório de Monitoramento do PNE.

² Fonte: OECD – Education at a Glance - 2018

³ Estimativas com base no Relatório de Execução Orçamentária da União e Dados de Execução Orçamentária dos Estados, DF e Municípios constantes do Finbra/Siconfi/STN

⁴ STN - Relatórios de Execução Orçamentária da União – Despesas com MDE - em valores de 2017, atualizados pelo IPCA.

⁵ Fonte: STN/Siconfi/Finbra - em valores de 2017, atualizados pelo IPCA.

⁶ Idem

desenvolvimento do ensino. É plausível que, ao longo do tempo, esse impacto acentue a redução dos investimentos federais em educação.

Observa-se, desse modo, não obstante a vigência da vinculação constitucional mínima de receitas de impostos e diante de um cenário de restrição fiscal, redução de gastos com a educação. A eventual desvinculação, portanto, tenderá a agravar esse quadro.

É ilusório argumentar que a inexistência da vinculação conferirá maior liberdade para decisões de política orçamentária por parte do Poder Legislativo, que poderia definir as prioridades das políticas públicas.

A iniciativa das proposições de natureza orçamentária é privativa do Poder Executivo. O montante de despesas obrigatórias é inelástico nos orçamentos públicos, conferindo reduzido grau de escolhas e alterações.

Eventuais restrições na proposta orçamentária, reduzindo as despesas com educação, portanto, serão de difícil ajuste no âmbito do Poder Legislativo. O resultado da desvinculação, desse modo, poderá ser uma redução dos gastos sociais dos Poderes Públicos com a educação.

Brasília, março de 2019.

Conselho Nacional de Secretários de Educação.