



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2003
(Do Sra. Deputada Selma Schons e outros)

Altera o caput e acrescenta três parágrafos ao art. 212 da Constituição Federal, para ampliar as fontes de financiamento da educação superior por meio do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior (Fundes) e da contribuição social para a educação superior (CES).

“Art. 1º O art. 212 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação :

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

§ 6º. Pelo menos setenta e cinco por cento dos recursos da União a que se refere o caput constituirão o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior, a ser distribuído entre as instituições federais de ensino, na forma da lei..

§ 7º. Uma sexta parte, no mínimo, dos recursos dos Estados a que se refere o caput será obrigatoriamente gasta com a manutenção e desenvolvimento do ensino superior público em seu território.

§ 8º. A educação superior terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social, recolhida na forma da lei, por todos os detentores de diplomas de graduação e pós-graduação obtidos em instituições federais, estaduais e municipais, para a ampliação de suas vagas e valorização salarial de seus profissionais.

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e seus efeitos financeiros a partir do ano subsequente ao de sua promulgação.”

Sala das Sessões, de de 2003

Deputada SELMA SCHONS
PT-PR



CÂMARA DOS DEPUTADOS

JUSTIFICATIVA

As matrículas e os concluintes do ensino médio têm tido uma expansão espetacular de 1990 para cá. Naquele ano tínhamos cerca de 3.000.000 de estudantes, dos quais exatamente 658.725 concluíram o antigo 2º Grau. Dez anos depois, em 2000, as matrículas ultrapassaram a 7.000.000 e os concluintes foram quase o triplo, ou seja, 1.836.130. Os resultados preliminares do Censo de 2003 estão aí: 10.230.935 matrículas no ensino médio, que resultará certamente em mais de 2.500.000 concluintes. .

A consequência mais imediata desta expansão é a pressão pela entrada nos cursos superiores. Com um agravante: cada vez mais alunos pobres, oriundos de escolas estaduais, a maioria de cursos noturnos, sem capacidade de acesso a cursos superiores privados e pagos, concluem a educação básica e se tornam candidatos potenciais às universidades.

Em 1999 havia 2.369.945 alunos matriculados nos cursos de graduação no Brasil: 442.562 em instituições federais, 302.380 em estaduais, 87.080 em municipais, totalizando 832.022 matrículas públicas, correspondentes a 35,1% do total. Já as instituições privadas matricularam naquele ano 1.537.923 alunos, 64,9% do total. Em 2002, segundo o INEP, temos 3.482.069 alunos matriculados. Desse total, 1.053.811 em instituições públicas e 2.482.258 em privadas, 71,28% o que mostra o agravamento da tendência de privatização da oferta.

É consensual a percepção de que precisamos oferecer mais vagas nas universidades e instituições de educação superior. Os dados de matrícula acima referidos confirmam que a demanda cresce significativamente nas instituições estaduais, decresce nas municipais e explode nas particulares. Entretanto, os dirigentes de escolas superiores privadas reconhecem que a maioria dos concluintes do ensino médio não tem poder aquisitivo para pagar as mensalidades de seus cursos, o que faz aumentar constantemente a inadimplência e a evasão.

Daí uma primeira conclusão: a de que precisamos ampliar as vagas nas universidades federais e estaduais e/ou fortalecer os mecanismos de crédito educativo nas instituições privadas. Ambas supõem maior investimento público na educação superior.

Na maioria dos países desenvolvidos a educação superior é predominantemente pública. Mesmo nos Estados Unidos, terra da livre iniciativa, onde também a população ganha melhores salários, mais de 60% dos alunos são matriculados em



CÂMARA DOS DEPUTADOS

universidades públicas. Nos países da Europa, entre 70 a 80% dos estudantes pertencem a cursos públicos.

É preciso que o Brasil redefina seu projeto de educação superior, antes que mais estudantes sejam excluídos do sistema. Sobre o assunto, três visões, entre outras, circulam na sociedade, nos meios políticos e acadêmicos, sugerindo alternativas à universidade pública, gratuita e universal: alguns acham que os alunos dos cursos superiores públicos, que pertenceriam aos estratos mais aquinhoados da sociedade, deveriam pagar mensalidades; esses mesmos e outros mais, reconhecendo a limitação da União e dos Estados no financiamento e os custos inevitavelmente elevados das universidades de pesquisa, acham que a universidade é necessariamente uma instituição reservada à elite e que a melhor saída seria diversificar as formas de oferta da educação superior, massificando a oferta do ensino, inclusive pela via privada, como já está acontecendo, e priorizando centros de excelência de pesquisa, em consórcio com os interesses e recursos das empresas; uma visão mais conservadora advoga a antecipação da educação profissional para o nível médio e a prevalência das soluções de mercado para o nível superior, com assistência do Estado para os alunos das faixas inferiores de renda.

Esta PEC parte de outro pressuposto: o de que a educação superior é direito de todos, segundo a capacidade de cada um, e seus cursos de graduação e pós-graduação devem ser oferecidos em proporção tal que preponderem os das instituições públicas e gratuitas, preservando e aumentando sua qualidade. **Queremos, além de aumentar com rapidez o número de alunos na educação superior, inverter a atual situação: dos 29% atuais de matrículas públicas para, pelo menos, 60% em cursos superiores gratuitos, oferecidos pelas universidades federais e estaduais.**

O grande problema é a falta de recursos públicos mobilizáveis atualmente para se manter e ampliar as vagas dos cursos superiores em instituições federais e estaduais. De acordo com a previsão acima, teríamos um acréscimo de aproximadamente 3.000.000 de matrículas na educação superior pública, em dez anos. O custo mínimo para tal expansão, a R\$ 4.000,00 por aluno-ano, seria de R\$ 12 bilhões.

Esta Proposta de Emenda à Constituição incide exatamente sobre as duas grandes fontes de recursos para a educação superior: os tributos federais e estaduais.

Atualmente, pelos dispositivos legais, os recursos, na esfera federal, provêm do percentual de 18% de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do



CÂMARA DOS DEPUTADOS

ensino - MDE, previstos no artigo 212 da Constituição Federal. Cabe aqui uma avaliação destes recursos.

Em 2001, os sete impostos federais resultaram numa arrecadação bruta de R\$ 97.339,5 milhões. Deduzidas as transferências, a União dispôs de R\$ 57.465,0 milhões, dos quais os 18% para a MDE deveriam ser R\$ 10.343,7 milhões. Entretanto, por força do dispositivo da Desvinculação das Receitas da União (DRU), 20% deixaram de ser garantidos para a MDE, reduzindo-se as verbas federais destinadas à educação a R\$ 8.274,9 milhões.

Aproximadamente 75% deles, na prática, têm-se destinado à educação superior desde 1990, o que significaria volumes crescentes a cada ano e cerca de R\$ 7,75 bilhões em 2001, considerados integralmente os 18%.

Três constrangimentos, entretanto, os têm mantido no mesmo patamar, pelo menos de 1995 para cá : a arrecadação dos impostos da União , no seu conjunto, não tem crescido no mesmo ritmo do aumento da receita geral, cujos incrementos se devem principalmente às contribuições sociais (como a CPMF, CSLL) que não se vinculam à educação. O ITR e IPI tiveram, inclusive, crescimento real negativo; de 1995 para cá, 20% destes impostos têm sido desvinculados da MDE por dispositivos legais tais como o FSE, FEF e DRU, e os 14,4% restantes têm sido disputados pela priorização dada ao ensino fundamental pela União - complementação do Fundef - e outros programas do MEC; as despesas com pagamento dos professores e servidores inativos das IFES têm ocupado fatias crescentes dos orçamentos e balanços do MEC. Em 2001, as despesas com inativos e pensionistas nas universidades federais ultrapassaram a cifra de R\$ 2 bilhões.

Já nos Estados, o crescimento das matrículas na educação superior foi mais espetacular – 109.252 em 1980, 194.417 em 1990, 332.104 em 2000 e 415.569 em 2002 – e a situação financeira ficou mais grave. As universidades e instituições estaduais são financiadas por parte de seus impostos (FPE, ICMS, IPVA e ITCM) vinculados à MDE. Acontece que, pela Emenda Constitucional 14/96, 60% dos 25% dos impostos vinculados segundo o art. 212 da Constituição Federal (ou seja, 15% do total) passaram obrigatoriamente a financiar o ensino fundamental e compor o Fundef, restando os outros 40% dos 25% (ou seja, 10% do total) para custear o ensino médio e o superior.

A seguinte tabela ilustra as fontes de recursos estaduais:

Tabela I - Arrecadação dos Estados para a Educação – 2001 - Em R\$ 1.000



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Imposto	Arrecadação	Líquido	15%	10%
FPE	18.138.195	18.138.195	2.720.728	1.813.819
ICMS	94.000.000	70.500.000	10.595.000	7.050.000
IPVA	6.700.000	3.350.000	502.500	335.000
ITCM	400.000	400.000	60.000	40.000
IRRFSE	2.000.000	2.000.000	300.000	200.000
Total	121.238.195	94.338.195	14.188.228	9.438.819

Fonte : MF-Receita Federal; Boletim do Confaz com arredondamentos.

Em 2001, portanto, somente R\$ 9.438.819.000,00 estavam disponíveis nos Estados para o financiamento do ensino médio e superior nos limites dos 25% vinculados à MDE.

Estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Piauí, só absorvem esta situação destinando em suas constituições 30% à MDE. Outros Estados, como Paraná, Minas Gerais, Bahia, Ceará e Maranhão, mesmo tendo em suas Constituições 25% para a MDE, na prática atingem 30% e até mais de seus impostos com os gastos em ensino.

Esta PEC visa disciplinar os investimentos públicos em educação superior e induzir mais recursos para as universidades federais e estaduais, sem renunciar à gratuidade e à qualidade, que consideramos princípios inalienáveis e estratégicos para nossa democracia e soberania nacional. O desafio para os próximos anos seria passar de 1.051.655 matrículas nas universidades públicas (Censo de 2002) para 4.000.000. Um acréscimo de 2.948.345 alunos importaria, com um gasto-aluno-anual de R\$ 4.000,00, pelo menos, R\$ 11,793 bilhões – ou seja, duplicar os investimentos públicos na educação superior.

Como a presente PEC disciplina e destina mais verbas públicas para a educação superior?

O artigo 211 da Constituição, o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o artigo 9º, 10 e 11 da LDB já apontaram para que os gastos com educação superior sejam divididos entre a União e os Estados, com maior peso da União na medida em que os Estados destinam 60% dos 25% ao Ensino Fundamental e a União somente o “equivalente a 30%”.

Sem contradizer estas prioridades, a presente PEC amplia de 18% para 25% os recursos da União vinculados à MDE, e destina 75%, pelo menos, de seus



CÂMARA DOS DEPUTADOS

impostos à educação superior, constituindo o Fundes. Pelas cifras de 2001, isto significaria R\$ 10,77 bilhões no lugar de R\$ 7,75 bilhões: R\$ 3 bilhões a mais. E deixa os Estados livres para aplicar o que exceder às suas obrigações para com o ensino fundamental (60% dos 25%), tanto na educação básica como na superior, fixando, além dos 25%, um percentual mínimo de 5% exclusivamente para a educação superior. Em cifras de 2001, isto significaria garantir R\$ 4,719 bilhões para a educação superior, o que equivale a um acréscimo operacional de R\$ 2 bilhões para as universidades estaduais.

Além disto, esta proposta disciplina a distribuição dos recursos da União para os Estados na medida em que inova nos critérios de aplicação dos recursos entre as Universidades Federais. É sabido que Estados como Minas Gerais e Rio Grande do Sul são mais aquinhoados em número de universidades federais e montantes de recursos ali aplicados, do que a Bahia e o Paraná, para citar exemplos de Estados com populações semelhantes. Ora, expandindo os recursos totais da Educação Superior – que passam a ser 75% de 25%, representando um aumento de pelo menos 40% - é possível, sem traumas e sem prejuízos para os Estados hoje mais beneficiados, redistribuí-los de maneira mais eqüitativa.

Quanto às responsabilidades diretas dos Estados com a educação superior, é sabido que desde a década de 1930, e principalmente no fim do século XX, foram fundadas muitas instituições de ensino superior, a maioria das quais se converteu em universidades estaduais, que hoje se responsabilizam com uma clientela crescente de alunos de graduação e pós-graduação. Para tanto, a maior parte dos Estados não só utiliza de parte dos seus recursos vinculados à educação como os ultrapassa, por medidas constitucionais ou orçamentárias. São Paulo, Paraná, Bahia, Minas Gerais, Ceará, Rio de Janeiro, Piauí, Pernambuco, Goiás, Maranhão e Paraíba, nesta ordem, são os que tinham em 2000 mais alunos matriculados em seus cursos superiores, e, por conseqüência, maiores despesas.

A presente PEC, sensível ao percurso histórico e às demandas que não são atendidas pela União, passa de 25% para 30% os recursos de impostos estaduais vinculados à MDE e destina 5% deles, obrigatoriamente, ao ensino superior. Este dispositivo, embora não signifique, na prática, novidade para alguns Estados, redundará em relevante aumento de disponibilidade financeira em várias unidades da Federação.

Além dos dispositivos de subvinculação de impostos para a educação superior, esta PEC institui um novo mecanismo de ampliação de recursos: uma contribuição social, destinada especificamente à educação superior pública, a ser paga pelos que foram beneficiados por cursos superiores gratuitos que resultaram



CÂMARA DOS DEPUTADOS

em melhoria de renda e, portanto, da sua capacidade contributiva para a sociedade.

Por que se faz necessária esta nova contribuição social ?

Porque o aumento de vinculações e subvinculações propostas não é suficiente para responder ao desafio da demanda por novas matrículas e novas pesquisas. Embora o aumento de 18% para 25%, dos impostos da União vinculados à MDE, represente um ganho de 38,8%, com a subvinculação de 75% para suas universidades, a receita adicional não chegaria a R\$ 3 bilhões, insuficiente para absorver a demanda.

Nos Estados, as perspectivas são mais estreitas. Como foi já explicado acima, sem a sub-vinculação de 5% - acima dos 25% - proposta por esta PEC, eles já gastam mais de R\$ 4 bilhões de impostos na educação superior. Em vista da prioridade com a educação básica, o aumento de recursos não ultrapassará a curto prazo os R\$ 2 bilhões. Para uma proposta de investir R\$ 11 bilhões, estariam ainda faltando R\$ 6 bilhões. Como conseguir estes novos recursos?

Como defendemos a gratuidade e a universalização progressiva da educação superior, é imperioso ter criatividade e audácia, propondo novas fontes de recursos. A nova contribuição será recolhida em favor das universidades públicas por aproximadamente dois milhões de brasileiros que se beneficiaram de um curso gratuito de graduação ou pós-graduação “stricto sensu” e se encontram hoje, como pessoas físicas, nas categorias superiores de renda da população, graças a serem portadores de títulos acadêmicos. Esta contribuição social conjuga dois princípios: o de progressividade no pagamento dos tributos e o da retribuição, ou seja, de uma equidade temporal que certamente irá diminuir as desigualdades sociais gritantes de nosso país. Ela oportunamente corrige uma injustiça que se acumulou historicamente: a de que poucos se beneficiaram mais dos impostos pagos por todos.

Atente-se a que a CES não suprime a gratuidade dos cursos superiores públicos, hoje ameaçada. Pelo contrário: viabilizando mais vagas, ela será não só mantida como expandida.

Quem pagará esta nova contribuição social para a educação superior? Embora uma resposta detalhada caiba à lei que vai regulamentar a PEC, é importante adiantar: paga-la-ão os atuais portadores de diplomas de graduação e pós-graduação “stricto sensu” (mestrado e doutorado), em proporção variável a uma



CÂMARA DOS DEPUTADOS

renda bruta anual que se considerar suficiente para caracterizar a capacidade contributiva.

Cálculos preliminares, considerando dados do Ministério da Fazenda e da Educação, mostram que mais de 50% dos portadores de diplomas de graduação e mais de 90% dos mestres e doutores têm renda bruta anual acima de R\$25.000,00, o que corresponde a um salário de pelo menos R\$ 2.000,00 mensais. De aproximadamente 7.000.000 de diplomados em cursos superiores, hoje cerca de 2.000.000 de brasileiros são graduados em instituições públicas federais, estaduais e municipais, com este patamar de renda bruta; e quase 100.000 pós-graduados. Prevendo-se na regulamentação duas alíquotas - uma de 2% e outra de 3% - haveria a expectativa de arrecadação da CES de ordem de R\$ 2.170.000.000,00, assim distribuída: 1.600.000 contribuintes na faixa de 2%, com renda bruta média de R\$ 35.000,00 e contribuição média de R\$ 700,00, totalizando R\$ 1.120.000.000,00; e 500.000 contribuintes na faixa de 3%, com renda bruta média de R\$ 70.000,00 e contribuição média de R\$ 2.100,00, somando R\$ 1.050.000.000,00.

Observe-se que esta receita adicional, que logo superará R\$ 2,5 bilhões de reais por ano, não correrá o risco de cair no caixa único do Governo Federal ou dos Governos Estaduais. Nem na burocracia do MEC ou das Secretarias de Educação Estaduais. Ela será creditada, uma vez recolhida a CES, na conta da Universidade ou Instituição de Ensino Superior onde foi diplomado o contribuinte, ficando imediatamente disponível, também na sua totalidade, para o aumento de vagas e melhoria salarial dos profissionais da educação, num reforço do exercício da autonomia, com critérios públicos e sem a mediação de quaisquer contas de fundações de direito privado.

Qual seria o impacto destes recursos novos, distribuídos entre as universidades federais, estaduais e municipais – origem dos graduados e pós-graduados – para oferta de novas vagas e melhoria salarial dos profissionais da educação? Se estimamos em R\$ 4.000,00 anuais o custo-aluno das vagas novas nas instituições públicas de educação superior, e em R\$ 2,4 bilhões a receita da CES no primeiro ano, teríamos a potencialidade de aproximadamente mais 600.000 novas vagas a partir da data de implantação da CES.

Além destas possíveis 600.000 vagas, a cada ano estarão concluindo aproximadamente mais 150.000 graduados e pós-graduados na educação superior pública, que gerarão pelo menos 100.000 novos contribuintes e, por consequência, 25.000 novas vagas. Dentro de quatro anos, teríamos não mais 150.000, mas 400.000, 500.000, 600.000 concluintes, criando um verdadeiro “círculo virtuoso” para o financiamento adicional da educação superior pública.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Pode-se objetar que a CES representa mais um tributo e onera a classe média acima de suas possibilidades. É obvio que a conta de um aumento de recursos para as universidades tem que ser paga por toda a sociedade. Mais precisamente, pelos setores da sociedade com maior capacidade contributiva. Obviamente, por quem hoje contribui em proporção menor. Vamos aos argumentos para defender a nova contribuição social.

Em primeiro lugar, esta PEC não se concentra numa ação isolada. Dos R\$ 7 bilhões que ela soma imediatamente aos recursos disponíveis para a educação superior, R\$ 5 bilhões provêm do aumento de vinculação de impostos já pagos – R\$ 3 bilhões da União e R\$ 2 bilhões dos Estados - e R\$ 2 bilhões da CES, que atingirá R\$ 4 bilhões em dez anos. Em segundo lugar, o contribuinte da CES obviamente descontará seu valor da renda bruta para efeito do pagamento de seu IR e poderá mesmo gozar de outros benefícios que não representem renúncia fiscal, a critério da lei que regulamentará a PEC. Em terceiro lugar, a medida da contribuição ficará regulada pela progressividade da alíquota, o que alivia a classe média mais sacrificada, que na PEC é identificada como a que auferir renda bruta de R\$ 25.000,00 e R\$ 50.000,00 anuais. Em quarto lugar, quem hoje mais paga tributos proporcionalmente é a população com renda anual inferior a R\$ 15.000,00 – que está totalmente isenta e contará com mais chances de estudar nas novas vagas geradas pela CES. Finalmente, a CES é uma vacina contra a proposta de pagamento de mensalidade no ensino superior público: não seriam exatamente os prováveis contribuintes da CES que hoje pagam mensalidades nos cursos privados ou se beneficiam da gratuidade das universidades públicas que passariam a pagar anuidades muito mais pesadas para seus filhos freqüentarem as mesmas universidades?

Atente-se ainda a que os recursos provenientes do aumento das alíquotas dos impostos federais e estaduais, como já foi calculado acima, importam em pelo menos mais R\$ 5 bilhões anuais: R\$ 3 bilhões dos impostos federais e R\$ 2 bilhões dos estaduais. Estes recursos, se acompanhados da medida de desoneração do pagamento dos inativos das despesas com MDE, viabilizam pelo menos mais um milhão de matrículas nos cursos de graduação e um substancial aumento nas matrículas da pós-graduação, o que aceleraria o “círculo virtuoso” acima citado.

Como esta PEC contribui para a valorização salarial dos professores e servidores?

A maior contribuição será, sem dúvida, o aumento de empregos para docentes e técnicos administrativos exigidos pela criação das novas vagas e sustentado pelos novos recursos. Como a expansão vai ser dinamizada pela CES, os recursos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

oriundos dos impostos subvinculados ao Fundes poderão, em parte, ser orientados para o aumento de remuneração dos professores e servidores, além de investidos em obras e equipamentos, inclusive com a criação de novas instituições e abertura de novos campi, tão reclamados pelo conjunto da sociedade.

Esperando o apoio dos parlamentares, sensíveis à necessidade de expansão da educação superior, apresentamos esta Proposta de Emenda à Constituição, originalmente de iniciativa do Deputado Padre Roque.

Sala das Sessões, em de de 2003

Deputada SELMA SCHONS
PT-PR