



OS DEBATES ACERCA DA
ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E
SEUS EFEITOS COLATERAIS
NO FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO

PAULO DE SENA MARTINS
Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Cultura, Desporto, Bens Culturais,
Diversões e Espetáculos Públicos

MAIO/2002

NOTA TÉCNICA

© 2002 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o) autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

Aridez de matérias relacionadas a cálculos econômicos e temas tidos como filigranas contábeis e orçamentárias muitas vezes afasta de sua discussão os setores mais diretamente ligados à Educação. Felizmente, tem havido uma mudança desta cultura, com a percepção das múltiplas implicações que as questões orçamentárias tem para os sistemas de ensino. Atualmente não se discute Educação sem que apareça com muito destaque a questão de seu financiamento. Este item polarizou as discussões do Plano Nacional de Educação .Eventualmente passam desapercibidas conseqüências danosas de propostas até então consideradas da exclusiva alçada das burocracias do setores econômico e orçamentário, a alguns outros setores específicos da vida pública .É o que, infelizmente ocorre com a Educação. Isto não é produto de uma decisão consciente ou conspiratória. Apenas a educação está tão fora da agenda prioritária daqueles setores ,que surgem efeitos colaterais não desejados. Seleccionamos dois casos recentes que servem de exemplo para que os educadores estejam mais atentos a discussões que aparentemente não lhes diriam respeito ou que entendam não fazer parte de sua seara.O primeiro corresponde à emenda da Reforma Tributária e o segundo aos debates em torno da Comissão Especial da Câmara dos Deputados , que estudou propostas para amenizar a tributação cumulativa.

1º CASO: 1999- A EDUCAÇÃO E A TENTATIVA DE REFORMA TRIBUTÁRIA (PEC Nº 175/95)

Ao tornar pública a versão preliminar do substitutivo referente à reforma tributária, o relator na Comissão Especial que estudou a PEC nº 175-A , de 1995- que tratava do tema ,Deputado Mussa Demes, causou alvoroço no setor da Educação. Naquele momento a Câmara dos Deputados debatia o Plano Nacional de Educação (posteriormente aprovado pela Lei nº 10.172/01) e ficava evidente a necessidade de mais investimentos para fazer face à dívida social acumulada nesse setor. Assim, o Deputado Nelson Marchezan, relator do PNE solicitou à consultoria legislativa a elaboração de nota sobre o assunto, imediatamente divulgada ,na reunião da Comissão de Educação,

Cultura e Desporto de 10 de agosto de 1999 (Cf. Folha de São Paulo, de 11/08/99,p.-6: “Reforma põe fundão sob risco – Projeto de reforma tributária ameaça manutenção do Fundef e do salário-educação”), cujo texto considerava que “ *seria extremamente preocupante a manutenção do atual texto do Substitutivo no que se refere aos itens analisados*” e que poderíamos ter tido¹ “*gravíssimo prejuízo para a educação brasileira cujo financiamento seria severamente comprometido , colocando-se em risco os esforços empreendidos pela sociedade brasileira, desde a aprovação da **Emenda Calmon** até a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.*” A nota divulgada na Câmara teve repercussão imediata .O MEC, que não estava acompanhando a proposta, manifestou - se publicamente contra este aspecto e articulou-se rapidamente com a União Nacional de Dirigentes Municipais de Ensino-UNDIME e o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação - CONSED para reivindicar sua modificação (Cf. Folha de São Paulo de 12/08/99: “Ministro teme perder R\$5 bi com reforma”; Jornal do Brasil de 12/08/99: Paulo Renato critica reforma”; Jornal de Brasília, de 12/08/99 :”MEC reage a cortes no orçamento”).

E quais os itens aos quais se referia o relator do PNE? Em uma segunda nota encomendada às consultorias legislativa e do orçamento e fiscalização financeira (de 12/08/99) foi aprofundada a avaliação da redução da base de cálculo das receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino - m.d.e.

Três seriam os impactos negativos sobre o financiamento da Educação:

a) Redução da Base de Cálculo da receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino

O art.212 da Constituição Federal vincula percentuais da receita resultante de impostos, incluídas as transferências, à manutenção e desenvolvimento do ensino (18%, para a União e 25% para os demais entes federativos).Estes recursos correspondiam, no caso da União, conforme o orçamento de 2001, a cerca de 21,3 bilhões de reais.

O art. 8º do Substitutivo Mussa Demes acrescentava parágrafo ao mencionado dispositivo da Carta Magna, nos seguintes termos:

“ Art.212.....

§ 6º Para a aplicação dos percentuais previstos no caput , a receita será **deduzida do montante dos recursos efetivamente transferidos aos Poderes Legislativo e Judiciário**”

No âmbito da União, o Tesouro destinava, à época, cerca de 2,2 bilhões ao Poder Legislativo e 7 bilhões ao poder Judiciário. Desta forma haveria uma redução de mais de 9 bilhões na base de cálculo resultando numa perda líquida, para a educação, somente na esfera da União, de cerca de 1 bilhão e setecentos milhões de reais.(Quadro 1).

TABELA 1
IMPACTO,DO SUBSTITUTIVO À PEC Nº 175-A/95
NAS DESPESAS DE MDE DA UNIÃO – art. 8º

Em R\$ Milhões

Base de cálculo para os recursos de MDE	21.369,2
(-) recursos previstos p/ Poder Legislativo	2.208,7
(-)recursos previstos p/ Poder Judiciário	7.021,7
Subtotal (nova base de cálculo)	12.138,8
18% da base de cálculo original	3.847
18% da nova base de cálculo	2.185,0
Perda líquida da Educação	1.662

Fonte : Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

O valor dos recursos subtraídos à educação correspondia a 80% dos recursos que a União então aplicava no programa “ensino fundamental” (2,1 bilhões) e mais que o dobro do valor da complementação ao FUNDEF em 1999 (579,9 milhões).

A redução da base de cálculo dar-se-ia também nas outras esferas federativas, trazendo prejuízo irremediável para a Educação.

Considerando as três esferas, dessa alteração decorreria perda de recursos para a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino (MDE) de cerca de **R\$ 4,5 bilhões** Além da mencionada redução no nível federal estimou-se que a exclusão dos valores relativos às despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário **estaduais** significaria uma redução na base de cálculo de R\$ 8,8 bilhões, e de 25% desse valor: R\$ **2,2 bilhões** (tabela 2). A exclusão dos valores relativos às despesas do Poder Legislativo municipal significaria uma redução na base de cálculo estimada em R\$ 2,6 bilhões, e de 25% desse valor: R\$ **649 milhões** (tabela 3)

TABELA 2
PERDA DE RECURSOS DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, 1998⁽¹⁾
RECURSOS DOS ESTADOS E DF

<i>Em R\$ Milhões</i>	
Despesas do Poder Legislativo (A)	2.947
Despesas do Poder Judiciário (B)	5.892 ⁽²⁾
Subtotal das despesas excluídas (C) = (A) + (B)	8.839
Perda de recursos da MDE = 25% de (C)	2.210

Fonte: BNDES, Gerência de Assuntos Fiscais; e Secretarias de Fazenda ou Finanças Estaduais, SIAFEM. Elaboração das Consultorias Legislativa e de Orçamento.

(1) Valores estimados para 1998, a partir de gastos realizados em 1997.

(2) Não incluídas as despesas do Ministério Público, constante do valor fornecido pelas fontes.

TABELA 3
PERDA DE RECURSOS DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, 1998⁽¹⁾
RECURSOS DOS MUNICÍPIOS

<i>Em R\$ Milhões</i>	
Despesas do Poder Legislativo (A)	2.595
Perda de recursos da MDE = 25% de (A)	649

Fonte: BNDES, Gerência de Assuntos Fiscais; e Secretarias de Fazenda ou Finanças Estaduais, SIAFEM. Elaboração das Consultorias de Legislativa e de Orçamento.

(1) Valores estimados para 1998, a partir de gastos realizados em 1997.

Observe-se que este era um dos dispositivos da emenda que teria **vigência imediata** (art. 13, *parágrafo único* ,I do Substitutivo Mussa Demes).

b) Extinção do ICMS, principal fonte de recursos do FUNDEF, sem indicação de fonte alternativa

O art.14 do Substitutivo revogava o art 155,II da Constituição :a proposta substituíu o atual ICMS, previsto no referido dispositivo, por novo imposto cuja arrecadação seria compartilhada por União, Estados e Municípios. Independentemente do mérito da proposta , ter-se-ia a seguinte situação: o art. 60,§ 2º do ADCT, que prevê as fontes que compõem o FUNDEF, **não foi alterado** pelo Substitutivo, de modo a **substituir a referência ao art. 155,II** por uma ao novo art. 154. A importância desta fonte (direta e indireta, se considerarmos que a compensação referente à lei Kandir dá-se em razão da perda de ICMS) é tal que sua ausência **inviabilizaria completamente o FUNDEF.**(Tabela 4)

TABELA 4
RECEITAS DO FUNDEF – ORIGEM DOS RECURSOS

ORIGEM	1998	1999
FPM	13,8	13,4
FPE	12,3	12,0
ICMS	66,0	64,7
IPI-Exp.	1,8	1,6
Compensação Lei Kandir(LC 87/96)	2,4	4,5
Subtotal	96,3	96,2
Complementação da União	3,7	3,8
Total	100,0	100,00

Fonte : Balanço do FUNDEF 1998-2000 - SEF/MEC

c) Diluição do Salário-Educação em contribuição social única sem destinação precisa

O salário-educação era substituído , assim como as demais contribuições sociais, por uma contribuição social única. Esta fonte, representava 2,1 bilhões (sendo a cota federal equivalente a cerca de 738 milhões).Com a pretendida redação do art. 193 da Constituição, dada pelo art. 7º do Substitutivo, a educação **perderia a vinculação específica**, ficando na dependência de uma lei complementar que fixaria uma parcela mínima, que poderia representar eventual perda de recursos. O ensino fundamental público passaria a disputar recursos com a seguridade social, amparo ao trabalhador, seguro-desemprego e apoio à criação de empregos.

A Comissão de Educação passou a defender que se fixasse **na própria emenda**, uma alíquota que correspondesse ao que seria o valor real do salário-educação, (isto é , sem considerar a dedução que era então direcionada para o Fundo de Estabilização Fiscal – FEF – dedução esta que deixou de existir com a Desvinculação de Receitas da União – DRU – Cf. art.76 do ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 27/2000).

A última versão do Substitutivo do Relator, Deputado Mussa Demes, à PEC nº 175-A, de 1995, que trata da Reforma Tributária, abandonava a idéia de uma contribuição social unificada, substituindo-a por um **imposto**, previsto no art. 193, que financiaria as ações da União no âmbito da Ordem Social. Destes recursos reservar-se-ia 4,5% para o ensino fundamental público.

Entre a 1ª e a 2ª versão do Substitutivo houve uma importante mudança conceitual, com implicações no financiamento da educação. Ora, se se tratava de um novo **imposto** (e não mais contribuição social), deveria, em tese, incidir a alíquota de 18%, prevista no *caput* do art. 212 da Constituição Federal. Consciente desta conseqüência a nova versão previu uma exceção: o Substitutivo (art.10) incluía um § 6º ao artigo 212, dispositivo que **excluía a parcela da arrecadação de que trata o art. 159, § 1º, II** da incidência da vinculação, não a considerando receita de imposto para este fim. Assim desconsiderava-se o princípio constitucional da vinculação.

Desta forma, a Educação que, potencialmente poderia receber 18% (para manutenção e desenvolvimento do ensino) do novo imposto passaria a receber apenas 4,5% (para substituir o salário- educação). Embora sejam gastos não necessariamente da mesma natureza, objetivamente a educação deixava de ganhar recursos num contexto em que se reconhecia a necessidade de aumento dos recursos. Exatamente a União, a quem cabe a função supletiva deixaria de contribuir com os novos recursos deste “ICMS federal”.

2º CASO: 2002 -A EDUCAÇÃO E A PROPOSTA DE AMENIZAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO CUMULATIVA

Em 2002 funcionou na Câmara dos Deputados, Comissão Especial para estudar propostas de amenização da tributação cumulativa. Trata-se de combater o chamado “efeito cascata” de determinados tributos, com o objetivo de desonerar algumas atividades, como por exemplo a exportação. Este é um objetivo meritório e sobre o qual recai um boa dose de consenso. Não cabe aos setores ligados à Educação opor-se a esta idéia. Mas é legítimo que reivindicuem sua inclusão no debate, e a criação de alternativas de financiamento aquelas que forem afetadas pelas reformas. Foi relator o Deputado Mussa Demes, sendo o produto final do trabalho transformado no Projeto de Lei nº 6665/02. Esta proposição não faz nenhuma referência a fontes de financiamento da educação e seu debate provavelmente passaria despercebido nos setores educacionais. Contudo, é oportuno analisar a minuta original da proposta da Comissão, apresentada em 02 de abril de 2002. Esta poderia ter um impacto importante sobre o salário-educação. Previa o texto (art.10) que “*a contribuição para o salário educação será determinada com base no faturamento, conforme definido no art.2º*”, que por sua vez indicava o faturamento mensal das receitas auferidas pela pessoa jurídica independentemente de sua denominação ou classificação contábil. O art.12 indicava a alíquota de 0,63%.

O problema residia na imprevisibilidade do impacto sobre as receitas do salário-educação, que o próprio relatório reconhecia nos seguintes termos:

*“As profundas alterações na cobrança de contribuições para o PIS/Pasep e para o salário-educação **poderão influenciar negativa** ou positivamente suas arrecadações. Por mais cuidadosa que tenha sido a calibragem das novas alíquotas – efetuada por órgão altamente qualificado para tanto, que é a SRF – **é possível que ocorram indesejáveis e elevados desvios de receita**. Precavendo-se dessa possibilidade, o projeto determina que o poder executivo propondá ao Congresso Nacional modificação da alíquota de qualquer dessas contribuições com a finalidade de manter constante, em relação a períodos anteriores, a parcela da arrecadação afetada pela introdução da não- cumulatividade”.*

O projeto continha uma aparente salvaguarda em seu art. 20, que dispunha sobre o envio pelo Executivo de projeto de lei no prazo de 14 meses, e cujo parágrafo único previa:

“ Art.20.....

*Parágrafo único. O projeto conterà também a modificação, se necessária da alíquota das contribuições do PIS/Pasep e do salário-educação, com a finalidade de **manter constante**, em relação a **períodos anteriores**, a parcela da **arrecadação** afetada pelas alterações introduzidas por esta lei.”*

Esta redação merece alguns comentários. Em primeiro lugar teria sido mais apropriada, a utilização do termo técnico “exercício”, ao invés da expressão “períodos anteriores”. Em segundo lugar não havia a indicação de que períodos ou exercícios eram estes. Poderiam ser os últimos trinta, dez, cinco, dois anos...A questão torna-se mais delicada face à sub-arrecadação artificial do salário-educação no período entre 1997 e 1999 em função de diversas ações na Justiça que questionavam esta contribuição social – questão esta dirimida com o julgamento pelo STF, da ADC nº3, que reconheceu a constitucionalidade do salário-educação. Além disso, desde a criação do Fundo Social de Emergência em 1994, até o advento da DRU, em 2002, o salário-educação tinha capturados 20% de seus recursos. Portanto, deveriam ser considerados como referência apenas os exercícios de 2000 e 2001.Finalmente não era uma salvaguarda com funcionamento automático, ficando a questão ao sabor do envio de projeto pelo executivo e da celeridade da tramitação no Congresso, sem haver a garantia de que fossem levadas em consideração as mencionadas perdas do salário-educação.

Após alguma movimentação da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, o Deputado Germano Rigotto propôs na reunião de 10 de abril de 2002, que este tema fosse retirado do projeto. No relatório final da Comissão, esclarece o Deputado Mussa Demes:

*“ A principal alteração é, sem dúvida, a retirada do projeto da contribuição não-cumulativa do salário-educação. Acatamos argumentos que invocam a temeridade de se alterar a incidência de tributo importante como fonte de recursos para a educação, com receita partilhada com Estados, e por estes com os municípios...O início da desoneração da folha de salários – que, reconheça-se, não é onerada apenas pelo salário-educação – poderá ficar para uma **segunda etapa, num futuro próximo**, quando for estudada a implantação da não-cumulatividade da Cofins. A experiência então amealhada com a nova legislação da contribuição para o PIS/Pasep muito auxiliará na tomada de decisões que aperfeiçoem a legislação tributária.”*

A retirada da temática do salário-educação obedeceu a fatores inerentes ao processo legislativo, isto é, sua manutenção poderia “emperrar” a discussão do tema principal e atrair oposição ao relatório. Constituiu, para alguns setores, apenas a um movimento tático, a um adiamento da discussão, que poderá ser enfrentada ‘num futuro próximo”.

NOTA DE REFERÊNCIA

¹ Ver Nota divulgada pelo então relator do PNE, Deputado Nelson Marchezan