



INSTITUIÇÃO DE MECANISMOS  
INSTITUCIONAIS PARA A CAPTAÇÃO E  
CANALIZAÇÃO DE RECURSOS PARA A  
EDUCAÇÃO, NOS MOLDES DA LEI  
ROUANET

*Emile Boudens*

Consultor Legislativo da Área XV  
Educação, Desporto, Bens Culturais,  
Diversões e Espetáculos Públicos

ESTUDO

DEZEMBRO/2000



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

## ÍNDICE

1 – A ATUAL SISTEMÁTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO .....	3
2 – A QUESTÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS .....	5

© 2000 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) 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.

# INSTITUIÇÃO DE MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA A CAPTAÇÃO E CANALIZAÇÃO DE RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO, NOS MOLDES DA LEI ROUANET

*Emile Boudens*

**T**rata-se de uma consulta sobre a viabilidade de um projeto de lei que “*institua mecanismos de captação e canalização de recursos para a educação, nos moldes da Lei Rouanet*”.

Salvo melhor entendimento, por divergir substancialmente da atual sistemática de financiamento do ensino público, a proposição, caso formalizada, encontrará sérios obstáculos na sua tramitação, inclusive de natureza constitucional. E mesmo que a idéia não seja substituir por outra a atual sistemática, mas, sim, complementá-la, com o objetivo de abrir novas fontes de financiamento, tratar-se-ia de proposta a ser examinada com a devida cautela.

## **1 – A ATUAL SISTEMÁTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

### **1.1 Recursos previstos na Constituição Federal**

A educação é financiada por recursos provenientes do setor público e do setor privado. São recursos provenientes do setor privado, entre outros, as mensalidades pagas por famílias e indivíduos, as bolsas de estudo concedidas por empresas privadas e as gratuidades ou preços reduzidos oferecidos por instituições como SENAI e SENAC.

Pela Constituição Federal, constituem recursos públicos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino:

a) ao nível da União: 18%, no mínimo, da arrecadação tributária e 1/3 dos recursos arrecadados a título de salário-educação;

b) ao nível dos Estados: 25%, no mínimo, da arrecadação dos impostos estaduais e das transferências do Fundo de Participação dos Estados e 2/3 dos recursos arrecadados a título de contribuição social do salário-educação;

c) Ao nível dos Municípios: 25% da receita de impostos e das transferências do Fundo de Participação do Municípios

Por força do disposto no art. 213, *caput*, os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas. Só excepcionalmente, sob certas condições, podem ser transferidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

A Constituição Federal, ainda, prescreve a) a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; b) a oferta de ensino fundamental obrigatório e gratuito a todos os brasileiros; c) a progressiva universalização do ensino médio gratuito.

### **1.2 A administração dos recursos federais**

Os recursos à disposição da União, para aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, são administrados pelo FNDE. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é uma autarquia federal, criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1969, e vinculada ao Ministério da Educação. Tem como finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação, material escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação.

É o FNDE a segunda maior autarquia do País, em orçamento. Tem como fonte de receita os recursos provenientes do Tesouro Nacional, os oriundos da quota federal do Salário-Educação, arrecadados diretamente e via Instituto Nacional do Seguro Social, e os empréstimos do Banco Mundial. Não consta que o FNDE possa receber o tipo de doação sugerida na Solicitação de Trabalho.

Dentre os principais Programas financiados e executados pelo FNDE: Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional Biblioteca da Escola, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Nacional de Saúde Escolar, Programa Nacional do Transporte Escola e Programa de Garantia de Renda Mínima.

A propósito, é bom lembrar que outros órgãos governamentais que não o MEC gastam com educação, seja formal (= escolar, regida pela LDB), seja informal (não-escolar). Por exemplo, o Ministério do Trabalho e do Emprego (formação profissional), o Ministério do Exército (colégios militares) e a própria Presidência da República, por meio do Programa Comunidade Solidária (alfabetização). Na educação informal atuam o Ministério da Saúde (uma diversidade de campanhas educativas), o Ministério das Comunicações (viabilização técnica da educação a distância), o Ministério dos Transportes (educação para o trânsito), etc.

### **1.3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB**

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, LDB, em seu art. 68, aponta como recursos públicos destinados à educação os originários de receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; receita de transferência constitucionais e outras transferências; a receita de incentivos fiscais. Esta lei, ainda, estabelece o se pode e não se pode considerar despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, além de explicitar a ação supletiva e redistributiva da União

Nas palavras de João A. C. de Monlevade<sup>1</sup>, ao comentar os avanços da LDB em termos de financiamento, “A União concentra sua responsabilidade de financiamento na manutenção da educação superior e do ensino médio profissional e, quando necessário, se propõe suplementar recursos para o ensino fundamental no Distrito Federal, nos estados e nos municípios, além das ações mais amplas de política educacional, como as de assistência ao educando e no desenvolvimento tecnológico do ensino. Os estados devem concentrar seus recursos no ensino fundamental e médio e os municípios, no ensino fundamental e na educação infantil”.

O Professor Monlevade identifica como outras características do atual sistema de distribuição de recursos para o ensino público, além da definição das responsabilidades das diversas instâncias administrativas: a gestão democrática das verbas, assegurada existência de mecanismos legais destinados a evitar o autoritarismo, o clientelismo e os desvios; a definição de “despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino” (arts. 70 e 71 da LDB); a priorização do ensino público e a preocupação com a qualidade do ensino.

### **1.3 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério**

Por força do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, existem desde janeiro de 1998, os Fundos Estaduais de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF's), para os quais são obrigatoriamente destinados 15% da arrecadação do Fundo de Participação dos Estados, do Fundo de Participação dos Municípios, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e do Imposto e do IPI-Exp (art. 159, II, da CF). Destes 15%, 60% são vinculados ao pagamento dos professores do ensino fundamental público.

A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, “Lei do Fundef”, dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Institui conselhos que farão o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo e regula detalhadamente de que forma deve ser feito o repasse dos recursos para as unidades federadas.

Por oportuno, cabe lembrar que em virtude da Emenda Constitucional nº 27, promulgada em 21 de março de 2000, no período de 2000 a 2003, é desvinculado de órgão, fundo ou despesa vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, excetuando-se a contribuição social do salário-educação. Em teoria, esses recursos devem ser aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação (art. 71 do ADCT) e, assim, não haveria perda real para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Na prática, o governo pode usá-los como bem entende.

## **2 – A QUESTÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS**

### **2.1 Incentivos fiscais: prós e contras**

Projetos de lei de concessão de incentivos fiscais devem ser recebidos e analisados com extrema cautela. Na verdade, a proposta de instituição de um sistema de financiamento baseado no mecanismo da dedução de parcelas do Imposto sobre a Renda devido, não importa o setor que se deseja beneficiar, implicam uma diminuição real da receita constitucionalmente vinculada à educação e, pois, compromete a execução de todo o sistema de distribuição de recursos atualmente vigente. No caso, pela proposta sob análise, os recursos obtidos com a renúncia fiscal, além de serem de difícil controle e administração quanto à aplicação, poderão ser utilizados para despesas que, pela LDB, não são consideradas como sendo de manutenção e desenvolvimento do ensino.

A seguir, dois pareceres contrários à concessão de incentivos fiscais, que dão bem uma idéia do clima em que tramitam os projetos de lei que instituem renúncia fiscal em prol do desporto, ou seja, concedem benefício fiscal em troca de patrocínio de atividades desportivas.

O primeiro parecer consta do veto aposto ao art. 41 da Lei Zico, que previa, para efeito de Imposto de Renda, o abatimento da renda bruta, ou dedução do lucro operacional, das contribuições ou doações feitas por pessoas físicas ou jurídicas às entidades de administração do desporto, às de prática desportiva e aos atletas.

Razão do veto:

*“... é de se ressaltar que a concessão de benefícios fiscais via tributos não é recomendável, em termos de transferência orçamentária, visto que é de difícil controle, não se sabendo se os recursos renunciados terminam efetivamente empregados para os fins colimados. Melhor, nestes casos, é fazer dotações orçamentárias, que, além de mais facilmente permitirem o rastreamento dos beneficiários, evitam que se restrinjam ainda mais os graus de liberdade da política fiscal, eis que os benefícios tributários ampliam a rigidez orçamentária ao operarem como receitas vinculadas. De resto, a situação precária das contas públicas não recomenda a concessão de benesses fiscais que, além de seu efeito direto, poderão ensejar outros pedidos de igual natureza.”*

Com raciocínio idêntico, o veto presidencial fulminou a alínea e) do inciso I do art. 43, que incluía entre os recursos do FUNDESP (hoje INDESP) “benefícios fiscais previstos em lei”. Eis a razão deste veto:

“Considerando parte dos argumentos defendidos a favor do veto do art. 41 e mesmo levando em conta que o comando da letra ‘e’ seja apenas uma possibilidade, é prudente que não se abra nenhuma porta para futuros pleitos, principalmente se se deseja transmitir ao público que há firmeza na prática da austeridade na política fiscal. Ademais, na letra ‘f’ do mesmo artigo, foi estabelecida a possibilidade de dotação orçamentária para compor os recursos do citado Fundo, instrumento que, conforme assinalado, é mais adequado do ponto de vista de uma gerência racional dos recursos públicos.”

No Congresso Nacional também há quem não gosta de incentivo fiscal. Consta de Voto em Separado, do Deputado Professor Luizinho, proferido ao ensejo da discussão do PL nº 1.481/99, que isenta de certos impostos certos os equipamentos e materiais desportivos, na Comissão de Educação, Cultura e Desporto:

*“... não será com isenção de tributos que poderemos efetivamente estimular a prática desportiva no país. (...) Quando se observam as carências experimentadas no país, parece-nos incongruente apoiar uma proposta que irá beneficiar um reduzido número de atletas e, o que é pior, dada a variada gama de importações que poderá ensejar, tem grande chances de atingir exatamente aqueles que menos precisam do benefício. (...)*

Por fim, é forçoso reconhecer que a concessão de incentivos fiscais, neste país, tem-se dado de forma desarticulada, não raro baseada em critérios casuísticos, o que transformou nosso sistema tributário numa verdadeira colcha de retalhos. (...) Estímulos fiscais devem ser concedidos pelo lado do gasto público e não pelo lado da renúncia de receita, esta muitas vezes impossível de controlar e administrar.”

## **2.2 Incentivos fiscais e financiamento da educação.**

*Quando se tem em mente que a mais importante fonte de receita da União é o imposto sobre a renda e os proventos de qualquer natureza, fica claro que queda da arrecadação desse imposto diminui automaticamente o valor real dos 18% constitucionalmente vinculados e, por efeito dominó, a capacidade de complementar os FUNDEF's, o volume de recursos que devem ser aplicados na erradicação do analfabetismo e no desenvolvimento do ensino fundamental e os planos de trabalho do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Programa do Livro Didático, programa de Transporte Escolar, Programa de Assistência à Educação de Portadores de Deficiência, Programa de Apoio Tecnológico às Escolas Públicas, Programa de Assistência à Formação Continuada de Professores, etc.)*

Se é para efetivamente dar prioridade ao ensino obrigatório e cobrar do Estado o cumprimento do dever para com o ensino fundamental, não tem sentido abrir espaço para a dispersão de recursos ou para a duplicação de meios para fins idênticos, sob o risco de favorecer o desperdício. O que interessa à educação tal como está definida na Constituição Federal, é que as pessoas físicas e jurídicas paguem integral e religiosamente o imposto sobre a renda e os proventos de qualquer natureza, para que seja o maior possível o valor real dos 18% constitucionalmente vinculados, e deixem a cargo do poder público a gerência dos recursos, que já são poucos e só terão o rendimento máximo assegurado se houver unidade de comando com relação a sua distribuição.

### **2.3 Lei de incentivo à educação “*nos moldes da Lei de Apoio à Cultura*”<sup>2</sup>**

É óbvio que a “elaboração de um projeto de lei nos moldes da ‘Lei de Incentivo à Cultura’, pode ser, do ponto de vista da técnica legislativa, um desastre jurídico e, do ponto de vista intelectual, um produto de duvidosa qualidade.

De fato, a Lei nº 8.313/91 é uma obra de criação coletiva, de que participaram, além de deputados e senadores, representantes do setor cultural e do poder executivo, todos interessados e empenhados em dotar o País de uma norma jurídica que desse efetividade ao disposto no caput do art. 215 da Constituição Federal<sup>3</sup>. A Lei nº 8.313/91 tem personalidade própria, não é uma lei-ônibus, que possa ser usada como modelo para qualquer outra lei “de incentivos”.

Em outras palavras, a proposta de moldar uma lei de incentivo ao desporto segundo a Lei nº 8.313/91, trocando, pó assim dizer, “*cultura*” por “*desporto*”, é impraticável do ponto de vista da forma, além de, sob certo aspecto, configurar um plágio jurídico que é imperativo evitar.

Acresce que a proposta é impraticável não só do ponto de vista formal, mas também do ponto de vista do conteúdo. De fato, por mais que se diga que “*educação é cultura*”, educação e cultura são coisas tão distintas, teórica e praticamente, que, por exemplo, na Constituição Federal, existem a seção **Da Educação** e a seção **Da Cultura**; na administração pública federal, há um **Ministério da Cultura Esporte** e um **Ministério da Cultura**; “*Dicas de Brasília*” tem capítulos distintos para **Cultura** (= Bibliotecas, Cinemas, Livrarias, Museus e Teatros) e **Educação** (= Escolas, instituições de ensino).

Sem dúvida, a área da cultura é muito mais complexa e diversificada que a área da educação. E, ao contrário da educação e do desporto, é mais dependente da iniciativa e do apoio governamental: atividades culturais como, por exemplo, conservação do patrimônio histórico, produção de programas no âmbito da TV Educativa e manutenção de espaços destinados às diversas manifestações artísticas, não atraem a atenção de patrocinadores e investidores e, assim, só podem contar com a interferência do poder público<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> A Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, “Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de junho de 1986, institui Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC e dá outras providências”.

<sup>3</sup> CF, art. 215: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

<sup>4</sup> Leia-se a esse respeito “Uma cabeça perdida na escuridão”, de Alberto Helena Jr., em Folha de São Paulo. 29 de julho de 1996.