



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE
E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE PROGRAMAS E
PROJETOS EDUCACIONAIS

CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO EDUCAÇÃO - ANÁLISE DOS ATUAIS
MECANISMOS DE ARRECADAÇÃO

Eliane Lopes

Prof. Orientador: **Vander Oliveira Borges**

Brasília - DF

2008

ELIANE LOPES

**CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO EDUCAÇÃO - ANÁLISE DOS ATUAIS
MECANISMOS DE ARRECADAÇÃO**

**Monografia apresentada a Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade da Universidade de
Brasília, como requisito para obtenção do grau de
especialização em Gestão de Programas e Projetos
Educacionais.**

Orientar: Vander Oliveira Borges

Brasília

RESUMO

Este estudo se propõe a analisar os atuais mecanismos de arrecadação da contribuição social do salário-educação, importante fonte adicional de financiamento da educação básica brasileira. O objetivo principal foi verificar se na transferência da gestão da arrecadação do FNDE para a RFB houve prejuízos no montante de recursos arrecadados. Fato que após análise do material de estudo foi verificado, que a transferência da gestão não causou prejuízo no montante da arrecadação, embora o processo de transferência da gestão não tenha sido totalmente implementado, fato que segundo o Diretor Financeiro do FNDE, deverá acontecer assim que definirem alguns entraves para a Receita receber todo o material das empresas que se encontram em processos de cobranças referentes inadimplências com o recolhimento da contribuição do salário-educação.

No entanto, independentemente da gestão em vigor é importante que a contribuição do salário-educação se mantenha destinada exclusivamente ao financiamento da educação básica, de acordo com a vinculação constitucional que foi uma conquista fundamental no sentido de garantir um patamar mínimo de recursos como determina a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Palavras-chave: finanças públicas, financiamento da Educação, Salário-Educação

2008

Dedico a toda a minha família que muito me incentivou e em particular ao Beto, a Marta e a Telma.

AGRADECIMENTOS

A Deus, Onipotente, Onipresente, Soberano, Criador, a quem tudo devo e a tudo agradeço.

A minha mãe, por todo o seu carinho, companheirismo e apoio.

Aos meus colegas de classe, aos colegas de trabalho, aos professores, parentes e amigos, que de alguma forma contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho. Em particular as amigas Lucielena, Eliane, Talita, Rose e Denize que fielmente estiveram comigo nas horas boas e nas difíceis.

A minha amiga Tuca que muito contribuiu para que meu trabalho ficasse melhor.

A Katryne pela colaboração prestada na revisão do texto.

Ao Prof. Vander Oliveira Borges, que, do alto de sua vasta experiência e do seu notável conhecimento, mostrou paciência com as minhas limitações acadêmicas e me prestou uma excelente orientação.

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, por ter concedido os recursos necessários ao financiamento deste curso.

“Se o conhecimento pode criar problemas, não é através da ignorância que podemos solucioná-los” (Isaac Asimov).

“Mantenham a mente aberta, assim como a capacidade de se preocupar com a humanidade e a consciência de fazer parte dela” (Dalai-Lama).

LISTA DE SIGLAS

ART. - Artigo

CAD – Comprovante de Arrecadação Direta

CF - Constituição Federal

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Segurança Social

CR – Constituição da República

DBE – Diferença de Bolsas de Estudo

EC – Emenda Constitucional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPAS – Fundo da Previdência e Assistência Social

FSE – Fundo Social de Emergência

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação

GPS – Guia de Previdência Social

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social

INDEP – Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional de Seguro Social

LDB – Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MF – Ministério da Fazenda

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

RFB – Receita Federal do Brasil

SEE – Secretaria Estadual de Educação

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SME – Sistema de Manutenção do Ensino

SRP – Secretaria de Receita Previdenciária

SRFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

STF – Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Objetivos do Estudo	12
1.2 Justificativa e Relevância	13
1.3 Aspectos Metodológicos	14
2 HISTÓRICO DA ARRECADAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	14
2.1 Criação do SME	17
2.2 Criação do FUNDEF	19
2.3 A Mudança no Mecanismo de Arrecadação do Salário-Educação	21
3 TRANSFERÊNCIA DA ARRECADAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO PARA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	23
3.1 Fatores que influenciaram na transferência da arrecadação do salário-educação para a RFB	23
4 OS MECANISMOS DA ARRECADAÇÃO ATUAL	25
4.1 Como era a Arrecadação antes da Lei 11.457, de 16 de março de 2007	25
4.2 A Arrecadação da Contribuição Social do Salário-Educação na Estrutura do FNDE	36
4.3 Estrutura Organizacional onde se Processa o Salário-Educação	38
5 EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO PERÍODO DE 2004 A 2007 E JANEIRO A SETEMBRO DE 2008.	39
6 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
7 REFERÊNCIAS	44
8 ANEXO	45

1 INTRODUÇÃO

O artigo 205 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 diz que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. No entanto, um dos maiores problemas que dificultam a realização plena desse artigo da Constituição é, sem dúvida, a forma de garantir recursos financeiros suficientes, para o financiamento de políticas educacionais.

Quanto às fontes de recursos para a manutenção da educação, trataremos neste trabalho da contribuição do salário-educação, prevista na Constituição de 1988, no art. 212, § 5º nos seguintes termos “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”.

De acordo com Cury (2007):

a necessidade de redimensionar a luta pela educação por uma melhor condição de ensino-aprendizagem, fez com que autoridades fizessem constar amparo para que se pudesse efetivar a melhoria na educação. A partir dessa proposta a Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB), que conferiram tal relevância à educação, elevaram a categoria de princípio e de direito social (art. 6º da CF/88) articulando-a com a proteção à cidadania e com a dignidade da pessoa humana (art. 205 e 3º da CF/88).

A esse respeito, a LDB promulgada em 1996 atribuiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a responsabilidade pela manutenção e expansão do ensino, sem esquecer a estrutura de financiamento para tal. Essa estrutura de financiamento é composta, em sua maior parte, de recursos provenientes de fontes do aparato fiscal, ou seja, recursos da vinculação de impostos. A outra parte, de acordo com Castro “uma parcela considerável provém das contribuições sociais, principalmente, das contribuições originalmente destinadas

ao financiamento da seguridade social e das contribuições criadas exclusivamente para a educação que é o Salário-Educação, e outras fontes relacionadas a operações de crédito” (Castro, 2001, apud Botafogo).

A contribuição do salário-educação permite às três esferas de Governo investir em programas, projetos e ações educacionais que qualifiquem profissionais da educação e estimulem os alunos a permanecerem nas escolas, sendo que esses recursos são distribuídos/operacionalizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

O FNDE é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criado pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, modificada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, com a finalidade precípua original de captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação escolar, material didático e bolsas de estudo, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação.

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE/2007, as principais atividades desenvolvidas pela Autarquia compreendem o direcionamento de recursos relativos:

- o repasse das quotas-partes da contribuição social do salário-educação dos entes federados;
- a complementação da parcela federal relativa ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
- a transferência automática de recursos voltados, entre outros aspectos, à alimentação escolar, transporte escolar, educação de jovens e adultos e manutenção das escolas;
- a transferência voluntária para financiamento de projetos educacionais; e
- a aquisição direta e distribuição de livros.

Considerando a importância do Salário-Educação para o financiamento da educação básica, a responsabilidade do FNDE em relação ao direcionamento dos recursos dessa contribuição social e, conseqüentemente, a importância dos mecanismos que asseguram a efetivação da sua arrecadação, propõe-se, no presente estudo, analisar os atuais mecanismos de arrecadação da contribuição social do salário-educação, cujo processamento passou a ser de responsabilidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil, a partir do mês de fevereiro de 2007. Para tanto, apresenta-se uma retrospectiva sobre a forma de arrecadação anteriormente praticada cujo processo se dava por intermédio do FNDE e do INSS, com base nas legislações

específicas, identificando, dessa forma, quais os avanços e retrocessos verificados com essa mudança de mecanismo.

O trabalho está estruturado em seis capítulos. O primeiro capítulo é composto dos objetivos, da justificativa e da relevância do trabalho, além da metodologia aplicada na realização desse estudo.

No segundo capítulo apresenta-se um breve histórico da arrecadação da contribuição social do salário-educação, a legislação do salário-educação, os conceitos e as formas de arrecadação, seguido de uma análise das entrevistas realizadas com técnicos que atualmente atuam no FNDE, nos setores de acompanhamento da arrecadação da referida contribuição.

No terceiro, quarto e quinto capítulos comentam-se sobre a transferência da arrecadação do salário-educação para a Secretaria da Receita Federal do Brasil, bem como sobre os mecanismos dessa transferência e a sua estrutura de arrecadação.

No sexto e último capítulo, são apresentadas as considerações finais e complementares, consolidando os resultados desse estudo.

1.1 OBJETIVOS DO ESTUDO

1.1.1 Objetivo Geral:

Realizar análise comparativa dos mecanismos de arrecadação da contribuição social do salário-educação, considerando os procedimentos adotados até 2006 e os praticados a partir de 2007, com a transferência da arrecadação, anteriormente realizada por intermédio do INSS e do FNDE, para a Secretaria da Receita Federal do Brasil, na forma determinada pela Lei nº 11.457/2007.

1.1.2 Objetivos Específicos:

- Analisar o mecanismo da arrecadação da contribuição social do salário-educação realizada pelo FNDE e INSS, anterior a sua transferência para a Secretaria da Receita Federal do Brasil.
- Analisar a concretização do processo de transferência da arrecadação do salário-educação, do FNDE e INSS, para a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

- Analisar os avanços e retrocessos decorrentes da mudança introduzida nos mecanismos da arrecadação do salário-educação.

1.2. Justificativa e Relevância

A atuação do FNDE no campo da provisão de recursos e da execução de ações para o desenvolvimento da educação tem sido progressivamente ampliada nos últimos anos, por força, de modo geral, no tratamento que o Governo Federal vem atribuindo a este segmento de política pública social. Um fato, porém, é inquestionável: uma sociedade que se pretende democrática, em que a defesa da liberdade de escolha e de oportunidades é bandeira, tem o dever de garantir à maioria da população o acesso a estas oportunidades (CORTES, 1989).

Segundo Pereira (2003):

no que se refere à maneira de como o Estado usa os instrumentos fiscais para prover os serviços públicos, insere-se a atividade fiscal, pois as finanças públicas é a atividade financeira do Estado orientada para a obtenção e o emprego dos meios materiais e de serviços para a realização das necessidades da coletividade, de interesse geral, satisfeitas por meio de processo do serviço público. É a intervenção do Estado para prover essas necessidades da população. Assim, a necessidade torna-se pública por uma decisão dos órgãos políticos.

Cabe ao Estado, portanto, a responsabilidade de viabilizar o funcionamento dos serviços públicos essenciais demandados pela coletividade. Para atingir esse objetivo, o Estado necessita de recursos financeiros, que são obtidos por meio de várias fontes, a fim de promover os serviços das atividades estatais e ao bem comum da população. Dessa maneira, o custeio das necessidades públicas realiza-se por meio da transferência de parcelas dos recursos dos indivíduos e das empresas para o governo completando assim o círculo financeiro entre sociedade e Estado (PEREIRA, 2003).

Neste contexto entende-se que o Brasil promoveu avanços significativos em relação à democratização da educação, em todos os níveis, aumentando o número de matrículas e de concluintes do ensino fundamental. No entanto, há muito que fazer. A demanda por crescentes níveis de escolarização ocorre juntamente com a necessidade de promover maior

qualidade no ensino. Nisso reside o maior problema para os agentes da educação pública, pois o desafio impõe a necessidade de mais recursos (BOTAFOGO, 2006).

No Brasil não há como negar o peso da carga tributária existente sobre a sociedade, não restando opção para o poder público senão a de ser competente para não deixar que haja perdas, buscando a eficiência na utilização dos recursos, em especial da contribuição do salário-educação, tema do estudo proposto, pela importância dela no financiamento da educação básica brasileira.

Considerando que a mudança no mecanismo de arrecadação da contribuição social do salário-educação para a Receita Federal do Brasil é recente e que isto poderá causar reflexos nos valores arrecadados e, ainda, por se tratar de mudança recente, os estudos a cerca do assunto são oportunos e necessários, dado que ainda não se dispõe de estudos com a abrangência e profundidade requerida pela importância do Salário-Educação e a natureza da mudança introduzida nos seus mecanismos de arrecadação.

1.3 Aspectos Metodológicos

A metodologia utilizada consiste na realização de análise documental incluindo os relatórios institucionais, livros, teses, legislações, pesquisas publicadas sobre o tema, e especialmente na coleta de dados no relatório de gestão do FNDE/2007 e, ainda, por meio de entrevista semi-direcionada com o Diretor Financeiro e com os Técnicos do FNDE, da área de acompanhamento da arrecadação do salário-educação.

Visando respaldar o presente estudo, segundo Odília Fachin (2003, p: 123) “A pesquisa surge quando se tem consciência de um problema e nos sentimos pressionados a encontrar a solução. A indução realizada para alcançar essa solução constitui a pesquisa propriamente dita que são processos criados para aumentar a probabilidade de que a informação obtida seja significativa para a pergunta proposta e, além disso, seja precisa e não-viesada (ou não tendenciosa).”

2 HISTÓRICO DA ARRECADAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

A origem remota do Salário-Educação é um dispositivo constante da Constituição de 1934 em seu artigo 139, onde determinava que “Toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros escolares e onde trabalhem mais de cinquenta pessoas, perfazendo estes e seus filhos, pelo menos, 10 analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar o ensino primário gratuito”.

Tal dispositivo repetiu-se nas constituições de 1937 e 1946, com alguns avanços, principalmente na última, cujo texto do Inciso III, Artigo 68, estabeleceu que:

(...) as empresas industriais, comerciais, agrícolas em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para seus servidores e os filhos destes.

O Governo edita o Decreto 50.423 em 1961, onde impõe que as empresas deveriam estar em dia com a obrigação constitucional sob pena de não poderem transacionar com os órgãos federais, oferecendo as seguintes possibilidades de cumprimento da norma constitucional:

- Manutenção de escolas para atendimento dos empregados e filhos destes,
- Custeio de escola pública, mediante convênio firmado para este fim,
- Concessão de bolsa de estudos em escolas particulares e seus empregados e filhos destes.

Em 27 de outubro de 1964, o governo editou a Lei nº 4.440/64 (regulamentada pelo Decreto nº 55.551/65, de 12/01/1965), criando o salário educação à base de 2% do Salário Mínimo local, por empregado, mensalmente, definindo:

(...) é instituído o salário-educação devido pelas empresas vinculadas à Previdência Social, representado pela importância correspondente ao custo do ensino primário dos filhos de seus empregados em idade de escolarização obrigatória e destinado a suplementar as despesas públicas com a educação elementar.

No ano seguinte, a Lei nº 4.863/65 alterou a alíquota e a base de cálculo da contribuição para 1,4% (restando 0,6% para regulamentação pelos estados-membros) incidente sobre a folha do salário de contribuição dos empregados definido na legislação social.

Em 1968, por intermédio da Lei nº 5.537, foi criado o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa – INDEP, com personalidade jurídica de natureza

autárquica, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, com a finalidade de captar recursos financeiros e direcioná-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudos.

Posteriormente, com o surgimento do Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, mudou-se o nome de INDEP para Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e conforme EC nº 01/69, a expressão “Salário-Educação” ganha lugar na CF.

Sistematicamente, a legislação que regulamenta o Salário-Educação foi sendo alterada ao longo dos anos.

Em 1975, por intermédio do Decreto-Lei nº 1.422/75, e Dec. 76.923, o Salário-Educação é reestruturado da seguinte forma:

- Altera a repartição em quotas: Quota Estadual passa de $\frac{1}{2}$ para $\frac{2}{3}$ e a Quota Federal de $\frac{1}{2}$ para $\frac{1}{3}$, da arrecadação líquida;
- A alíquota é elevada de 1,4 para 2,5% do salário de contribuição;

São contribuintes do salário-educação:

- As entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, entendendo-se como tal qualquer firma individual ou sociedade que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, sociedade de economia mista, empresa pública e demais sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, nos termos do § 2º, art. 173 da Constituição de 1988.
- Empresas de modo geral.

Não são contribuintes do salário-educação:

- A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, suas respectivas autarquias e fundações;
- As instituições públicas de ensino de qualquer grau;
- As escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas devidamente registradas e reconhecidas pelo competente órgão de educação e que atendam ao disposto no inciso II do artigo 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;
- As organizações de fins culturais que, para este fim, vierem a ser definidas em regulamento;

- As organizações hospitalares e de assistência social, desde que atendam, cumulativamente, aos requisitos estabelecidos nos incisos I a V do artigo 55 da Lei nº 8.212/1991.

Atualmente o Salário-Educação atende aos seguintes níveis/modalidades:

Educação Infantil; Ensino Fundamental regular de 8 e de 9 anos; Ensino Médio regular; Ensino Médio Integrado; Educação Especial; Educação de Jovens e Adultos presencial, com avaliação no processo e Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional de Nível Médio, presencial, com avaliação no processo.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, em seu art. 212, § 5º, o Salário-Educação é mantido como fonte adicional de financiamento do Ensino Fundamental, podendo ser recolhido ao FNDE ou junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, órgão co-responsável pela fiscalização da sua arrecadação. Ao FNDE cabia a fiscalização nas empresas optantes pelo Sistema de Manutenção de Ensino - SME.

2.1 A criação do SME

O mesmo Decreto nº 1.422/75 criou o programa Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental (SME) com as seguintes modalidades: aquisição de vagas; escola própria e a indenização de dependentes.

Em 1982, por meio do Decreto 87.043, introduziu-se as seguintes inovações: o custo do ensino ou valor da bolsa passou a ser fixado pelo FNDE; possibilitando o atendimento no SME de alunos da comunidade. Com isso, o FNDE passou a intermediar a aquisição e oferecimento de vagas na rede particular de ensino.

Mas no ano seguinte, pelo Decreto 88.374, suspende-se o ingresso de alunos da comunidade.

O SME é um Programa pelo qual a empresa, no exercício de direito adquirido anteriormente à Emenda Constitucional nº 14/96, propiciava o ensino fundamental aos empregados e seus dependentes.

Após a edição da Emenda Constitucional nº 14, as novas empresas, ou novos estabelecimentos de empresas já existentes que vinham a receber empregados responsáveis por alunos beneficiados, podiam formalizar a sua opção pelo SME e passar a arrecadar a

contribuição do Salário-Educação diretamente ao FNDE. Todavia era vedada a inclusão de novos alunos. Somente poderiam permanecer até o término do ensino fundamental os alunos que entraram até o mês dezembro de 1996, finalizando-se em 2003.

As empresas podiam participar de acordo com as seguintes modalidades:

a) Escola própria – era uma alternativa pela qual, mantendo estabelecimento de ensino à suas expensas, a empresa garantia ensino fundamental gratuito aos empregados e dependentes, deduzindo do recolhimento mensal referente à contribuição do Salário-Educação o valor de R\$ 21,00 (vinte e um reais), multiplicado pelo número de alunos beneficiados.

b) Indenização de Alunos – Nesse caso, a empresa reembolsava aos empregados beneficiados a importância de 126,00 (cento e vinte e seis reais)¹ por vaga correspondente ao semestre e deduzia esse valor dos recolhimentos devidos do Salário-Educação ao FNDE.

c) Aquisição de Vagas – Essa alternativa proporcionava à empresa, com a intermediação do FNDE, adquirir vagas na rede particular de ensino para seus empregados e dependentes, deduzindo tais valores dos recolhidos do Salário-Educação. Por algum tempo chegou a ser praticada a chamada DBE- Diferença de Bolsas de Estudo, ou seja, se a empresa gerava mais bolsas do que tinha de empregados, a diferença era distribuída para alunos da comunidade.

d) Esquema Misto – Nesse caso, a empresa podia optar por mais de uma modalidade, visando à educação fundamental dos empregados e dependentes, deduzindo os valores da arrecadação do Salário-Educação.

A partir de 1996, iniciou-se a gradativa extinção do SME, em virtude da emenda constitucional nº. 14 impedir às empresas adoção de qualquer modalidade de ensino. Além disso, a Lei nº 9.424, do mesmo ano, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, determinando que, a partir de 1997, não poderia haver mais ingressos de novos alunos no SME, resguardando o direito de quem já estava sendo atendido.

Para Melchior (1997):

(...) apesar da criação do FNDE, no regime militar, este nunca pôde fiscalizar corretamente a aplicação dos recursos do salário-educação aplicados por meio do SME, na modalidade de bolsas de estudo. Escolas fantasmas, que não existiam, recebiam bolsas. Escolas recebiam bolsas acima da capacidade de matrícula. O

¹ Este valor se refere apenas ao período de 1996 a 2003.

próprio FNDE, em estudos sigilosos, feitos por auditorias, em diversos momentos, constatou fraudes. O sistema SME foi suspenso, vigorando somente para alunos que já estavam matriculados.

2.2 A criação do FUNDEF

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do **Ensino Fundamental** no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação.

A Lei nº 9.424 do FUNDEF no seu art. 15, § 1º, dispõe que a partir de janeiro de 1997, o montante da arrecadação do Salário-Educação, após dedução de 1% em favor do INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo FNDE, observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

- Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada ao financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;
- Quota Estadual, correspondente a dois terços do montante dos recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do Ensino Fundamental.

A Medida Provisória nº 1.565/97, em seu Artigo 2º, remete aos Estados a responsabilidade de redistribuir aos Municípios parte dos recursos da Quota Estadual do Salário-Educação, de acordo com critérios estabelecidos em lei estadual que levem em conta, entre outros indicadores, o número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino.

Segundo Pinto (2000, p: 63) “o fato grave é que a MP não fixa um prazo para os estados aprovarem esta legislação, o que retira a força desta determinação, fator que decorre da própria fragilidade legal do instrumento MP”. O Estado de São Paulo foi, por exemplo, um estado que em seguida para se enquadrar ao sistema de quotas, editou a Lei Estadual nº 10.013, de 24 de junho de 1998, onde foram estabelecidos os critérios da redistribuição da Quota Estadual do Salário-Educação entre o Estado de São Paulo e seus Municípios. O Decreto Estadual nº 43.377/98 veio definir o mecanismo pelo qual a transferência destes recursos seria realizada.

A aplicação dos recursos da Quota Estadual do Salário Educação-QESE pela Secretaria de Estado da Educação, para um determinado exercício, é vinculada ao "Plano de Aplicação de Recursos" que deve ser encaminhado ao Conselho Estadual de Educação para aprovação, no exercício anterior. Os recursos da QESE estão previstos no orçamento da SEE, de acordo com valores estimados pelo FNDE que mantém o controle sistemático da arrecadação do Salário-Educação referente à Quota pertencente a cada Estado (BOTAFOGO, 2005).

Quanto à repartição dos recursos do salário-educação, a Lei 10.832/2003 deu nova redação ao § 1º e ao inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, introduzindo mudanças na distribuição da cota estadual e municipal, estipulando que seria integralmente redistribuída entre o Estado e seus municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental conforme apurado pelo censo escolar, alterando a repartição dos recursos:

A repartição em quotas passa a se processar com base em 90% da arrecadação líquida; criando também a Quota Municipal com repasses diretos e automáticos realizados pelo FNDE aos municípios.

Do montante arrecadado, 90% (noventa por cento) é distribuído pelo FNDE por sistema de cotas.

Cota federal: 1/3 para o FNDE aplicar no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais entre os municípios e os estados brasileiros.

Cota estadual e municipal: 2/3 redistribuídos mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas

redes de ensino apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica.

Os 10% restantes são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para a universalização da educação básica.

Por causa do fim do SME em 2003, não havia mais motivo para as empresas permanecerem recolhendo diretamente ao FNDE, por esta razão editou-se o Decreto nº 4.943, de 30/12/2003, definindo que todas as empresas, cujo total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título aos segurados empregados, tenha atingido o valor mínimo de R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais), na folha de pagamento do mês de dezembro de 2003, excluindo-se o décimo terceiro, seriam obrigadas a recolherem diretamente no FNDE.

O FUNDEF foi criado com prazo de duração determinado em 10 anos, finalizando-se em 2006. Em substituição foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, pela EC nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Trata-se de um Fundo Especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de 27 fundos), formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e transferência dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

A EC que criou o FUNDEB introduziu uma modificação na sistemática da contribuição social do Salário-Educação que até 2006 era legalmente vinculada apenas ao ensino fundamental e, a partir de 2007, em consequência desta modificação, passou a financiar toda a educação básica, ou seja, desde a educação infantil até o ensino médio.

2.3 A mudança no mecanismo de arrecadação do salário-educação

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE/2007, registra-se as mudanças nos recursos de arrecadação que nos últimos anos ocorreram significativas mudanças nos diplomas legais que regem a contribuição social, mas foi com a edição do Decreto nº 6.003 de 28/12/2006 que teve início um novo modelo de gestão da contribuição do salário-educação pelo FNDE, sustentado na transferência integral da arrecadação, fiscalização e cobrança do

salário-educação para a então Secretaria da Receita Previdenciária (SRP), pelas seguintes motivações:

- Inexistência de uma estrutura de fiscalização capaz de atuar com eficiência no conjunto dos contribuintes do salário-educação, por não dispor a Autarquia de um quadro de pessoal em quantidade e especialização, suficientes para controlar a arrecadação, fiscalizar e cobrar um significativo número de contribuintes;
- Inexistência de suporte tecnológico adequado e de estruturas descentralizadas nos estados capazes de garantir uma ação fiscalizadora abrangente e eficaz, a exemplo do que dispõe a receita previdenciária;
- Sujeição aos contribuintes aos mesmos prazos e às mesmas sanções administrativas, penais e demais normas relativas às contribuições destinadas à Seguridade Social;
- Busca de uma melhor racionalização dos recursos de que dispõe a Administração Pública Federal, uma vez que se embasa no aproveitamento da estrutura de arrecadação existente no âmbito da SRP, seguindo o mesmo propósito governamental de unificação das receitas federal e previdenciária;
- Intensificação das fiscalizações, passando a contar com um elevado número de auditores fiscais experientes distribuídos por todas as Unidades da Federação;
- Utilização da prova de regularidade fiscal aplicável aos tributos e contribuições administrados pela SRP (CND) para todos os contribuintes do salário-educação, a partir da transferência da arrecadação direta do FNDE para o novo órgão arrecadador;
- Padronização dos ritos aplicáveis à contribuição social do salário-educação no que diz respeito à arrecadação, fiscalização, cobranças, análise e julgamento de defesas e recursos administrativo-fiscais.

Em 2007, o governo federal editou a Lei nº 11.457, publicada em 16 de março, definindo que a arrecadação, fiscalização e cobrança ficarão a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF) e o montante arrecadado transferindo ao FNDE para distribuição das cotas, após dedução de 1% (um por cento) a título de taxa de administração.

Os créditos já constituídos referentes às competências anteriores a janeiro de 2007 continuam sendo recolhidos ao FNDE, por meio do Comprovante de Arrecadação Direta (CAD).

3 TRANSFERÊNCIA DA ARRECADAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO PARA A SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

3.1 Fatores que influenciaram a transferência da arrecadação do Salário-Educação, inicialmente para SRP e posteriormente para a SRFB.

Vários fatores contribuíram para que a contribuição social do salário-educação não permanecesse no âmbito do FNDE. De acordo com estudo realizado em 2005 sobre a Análise da Eficiência e Eficácia da Arrecadação do Salário-Educação pelo FNDE (BOTAFOGO), os resultados apontaram diversos aspectos negativos, dentre eles destacam-se alguns mais relevantes para o processo de transferência: falta de estrutura organizacional adequada; ausência de quadro de fiscais e auditores; ausência de rotinas sistematizadas de trabalho; sistemas informatizados não atendem, de forma adequada, todos os setores de arrecadação; número pequeno de empresas é fiscalizado devido à falta de recursos humanos para realizar a fiscalização.

Outro fator relevante foi a extinção do Sistema de Manutenção do Ensino – SME em 2003, que se constituía um elo de ligação da empresa com o FNDE, dado que o uso da bolsa de estudo que a empresa oferecia, permitia à companhia deduzir o valor gasto com a educação de seus empregados e dependentes do montante da contribuição a ser recolhida. Com isso a empresa só podia recolher o salário-educação junto ao FNDE e, com a extinção do SME, essa obrigatoriedade deixou de existir, podendo a empresa arrecadar direta e exclusivamente ao INSS, juntamente com os demais recolhimentos que lhes eram obrigatórios junto àquele órgão, facilitando dessa forma a contabilidade da empresa.

Considerando estes aspectos e ainda a necessidade de aumentar os recursos para financiar os programas de educação, fez-se necessário a adoção de reformas que viesse a atender aos programas do Governo. Deu-se início, então, a um grande debate em torno da

criação de um órgão que arrecadasse todos os impostos e contribuições para o governo federal.

A tentativa de reforma tributária vinha ocorrendo desde 1995 por meio da PEC 175, como uma das grandes bandeiras políticas que abarcasse um sistema tributário como um todo, porém, com grandes divergências de opiniões dos diversos setores defensores da reforma. No caso da contribuição social do salário-educação, inicialmente houve a tentativa de criação (aprovação) da chamada “Super Receita” em meados de 2004, em meio a um grande movimento com divergências de opiniões, principalmente de entidades de fiscais e auditores, tanto da receita federal quanto do INSS.

Sobre esse tema, ressalta Celentano e Carvalho (2007):

(...) entende-se que a tributação tem recebido pouco destaque no amplo debate sobre as políticas sociais no Brasil, concentrando quase sempre na repartição da receita pública e na eficácia dos gastos para melhorar a distribuição de renda e para promover a integração de todos nos benefícios do desenvolvimento econômico e da acumulação de riqueza pela sociedade. Esta reforma teve início no seu debate desde 2003. A proposta se concentrou no aumento da receita e em incentivos à eficiência das empresas, além de ajustes na repartição de receitas entre a União e os estados e municípios. O objetivo do governo com a reforma tributária era levantar recursos para promover o “desenvolvimento integral e duradouro, com justiça social no país”, e assegurar que a reforma não aumentaria a carga tributária.

Houve no decorrer do tempo algumas emendas aprovadas outras foram prorrogadas, sendo que às contribuições sociais foram aprovadas pela Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, conforme art. 2º:

Além das competências atribuídas pela legislação vigente à Secretaria da Receita Previdenciária, cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil: planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e das contribuições instituídas a título de substituição. (Vide Decreto nº 6.103, de 2007).

A criação da Receita Federal do Brasil teve como objetivo unificar o sistema de arrecadação, fundindo as secretarias da Receita Federal e da Receita Previdenciária. Com a criação da RFB a arrecadação do salário-educação foi transferida para a referida receita, de acordo com a publicação da Lei 11.457, de 16 de março de 2007.

Desde fevereiro de 2007 a arrecadação vem ocorrendo praticamente na sua totalidade via RFB, restando no FNDE apenas o recolhimento das receitas dos débitos por ele constituídos até dezembro de 2006.

De acordo com entrevista realizada com o Diretor Financeiro do FNDE a transferência da arrecadação do salário-educação para a SRP e, posteriormente para a RFB se deu em virtude de decisão política do governo Federal por considerar que na própria estrutura do governo já existia um órgão em funcionamento com plena condição de absorver a referida arrecadação e realizá-la com maior eficiência devido a sua função específica de arrecadador, enquanto que o FNDE não tinha estrutura adequada para realizar essa complexa função arrecadatória, que envolve um quadro de técnicos com qualificação para tal finalidade.

4 OS MECANISMOS DA ARRECADAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

4.1 Como era a arrecadação antes da lei 11.457 de 16 de março de 2007:

A contribuição social do salário-educação antes de março de 2007 era regida pela lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964 e suas alterações da seguinte forma:

A contribuição correspondia a 2% incidente sobre o valor do salário mínimo, multiplicado pelo número total de empregados da empresa, que a recolhia no mesmo prazo das contribuições previdenciárias após dedução da parcela de 0,5% (meio por cento) relativo às despesas de arrecadação e depositadas em 60 dias, no Banco do Brasil, em duas contas distintas:

- 50% a crédito do Fundo Estadual de Ensino Primário;
- 50% a crédito do Fundo Nacional do Ensino Primário.

Em 12 de janeiro de 1965 foi editado o Decreto nº 55.551 - Regulamenta a Lei nº 4.440/64 e dá outras providências:

A contribuição continua em 2% do salário mínimo mensal e a empresa deverá lançar em sua escrituração contábil sob o título de “Salário-Educação”.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões dentro, de 60 dias do primeiro dia útil do mês seguinte ao respectivo recolhimento, depositarão as importâncias arrecadadas em cada Unidade da Federação a título do Salário-Educação, em duas contas distintas:

- 50% na Agência Central do Banco do Brasil S.A. da capital da Federação a crédito do “Fundo Estadual do Ensino Primário;
- 50% na Agência central do Banco do Brasil S.A. a crédito do “Fundo Nacional de Ensino Primário” – MEC.

Lei nº 5.537 de 21 de novembro de 1968 – Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP) e dá outras providências:

Com a finalidade de captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação, além de vários recursos, incluem-se o salário-educação.

Decreto-Lei nº 872 de 15 de setembro de 1969 – Altera o nome de INDEP para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, vinculado ao MEC.

Altera a competência do FNDE para financiar: os programas do ensino superior, médio e primário, promovido pela União e concede a assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Municípios e estabelecimentos particulares. De acordo com a Revista “Conheça o FNDE” – Brasília: FUNDESCOLA/MEC/FNDE, 1999, “a criação do FNDE teve como finalidade precípua, original, de captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudos”. Para fazer face aos encargos dessa missão, foi determinado legalmente que o FNDE disporia de diversas fontes de recursos orçamentários a ele designados, tais como:

- Recursos provenientes de incentivos fiscais;
- 20% do Fundo Especial da Loteria Federal;
- **Recursos provenientes do Salário-Educação; (grifo nosso)**
- Quantias transferidas pelo Banco do Brasil S/A (referente à contrapartida da assistência financeira regulamentada no Decreto-Lei, dos governos estaduais e municipais, e do Distrito Federal);
- Quantias recolhidas pela Petrobrás;
- Recursos de restituições relativas às execuções dos programas/projetos, sob a condição de reembolso;

- Receitas patrimoniais;
- Doações e legados;
- Juros bancários e suas contas; e
- Recursos de outras fontes.

O FNDE passa a ter subcontas distintas para o desenvolvimento do ensino superior, médio e primário.

Destacam-se neste contexto os recursos do salário-educação conforme especificam os Decretos a seguir:

Decreto nº 65.317 de 10 de outubro de 1969 – Dispõe sobre o recolhimento ao Tesouro Nacional da cota do Salário-Educação e suas transferências automáticas para o FNDE.

Os valores arrecadados pelo INPS, a título do salário-educação correspondentes ao que consta na Lei 4.440 (50% - Fundo Nacional de Ensino Primário) para aplicação em todo o território nacional, serão creditados pelo Banco do Brasil S.A. ao Tesouro Nacional para transferência automática ao FNDE, com cumprimento a partir de janeiro de 1970.

Decreto nº 68.592 de 06 de maio de 1971 – Dispõe sobre transferência de recurso do salário-educação para o FNDE e Estados.

O Banco do Brasil S.A. fica autorizado a transferir automaticamente para o FNDE e para os Estados as contribuições arrecadadas pelo Instituto Nacional de Previdência Social, a título de Salário-Educação, deduzindo 1% de Taxa de Administração.

Decreto nº 72.353, de 11 de junho de 1973 – Altera a redação do Decreto 68.592/71.

O valor total de cada transferência para o FNDE será estimado em março de cada exercício para vigorar até fevereiro do exercício seguinte de acordo com dados fornecidos pela Diretoria de Contabilidade e Auditoria do INPS. Com base na efetiva arrecadação do ano anterior, acrescida do índice percentual médio de aumento verificado no último quadriênio.

Decreto nº 76.923 de 23 dezembro de 1975 – Regulamenta o Decreto-Lei nº 1.422 de 23/10/75 que dispõe sobre o salário-educação e dá outras providências:

Cabe ao INPS arrecadar e fiscalizar o salário-educação, obedecidos aos mesmos prazos e as mesmas sanções administrativas e penais e as demais normas relativas às contribuições destinadas ao Custeio da Previdência Social. O salário-educação recebido por meio da Caixa Econômica Federal será transferido diretamente ao Banco do Brasil e mantém a taxa de Administração do INPS de 1% sobre o montante arrecadado.

A distribuição da arrecadação fica da seguinte forma:

- 2/3 em favor do Governo do Estado, Território ou Distrito Federal, para aplicação exclusivamente em programas do ensino do 1º grau, regular ou supletivo;
- 1/3 em favor do FNDE, destinado aos programas de iniciativa própria do MEC.

O valor total será estimado pelo INPS mediante proposta do MEC, em março de cada exercício, para vigorar até fevereiro do exercício seguinte, com base na efetiva arrecadação do ano findo acrescida do índice percentual médio da variação no quadriênio anterior. O crédito será sob a forma de duodécimos. As diferenças a mais ou a menos nos valores creditados serão apuradas ao final de cada exercício e compensadas até 31 de março do exercício seguinte. Além disso, a alíquota é fixada em 2,5% do Salário de Contribuição.

Decreto nº 87.043 de 22 de março de 1982 – Revoga o Decreto 76.923/75 e regulamenta o Decreto-Lei nº 1.422/75.

A alíquota é mantida em 2,5% sobre a folha do salário de contribuição.

O Banco do Brasil apartará até o dia 20 de cada mês das contas FPAS, para transferir o montante correspondente ao valor legal do duodécimo para o trânsito na conta do Tesouro Nacional, cabendo ao Instituto de Administração Financeira da Previdência Social – IAPAS, 1% a título de taxa de administração e ao final de cada exercício serão apuradas e compensadas às diferenças para mais ou para menos pelo FNDE ou pelo IAPAS até o dia 31 de março seguinte.

O Banco do Brasil e o IAPAS enviarão mensalmente ao FNDE todas as informações estatísticas e contábeis relativa à arrecadação e à transferência dos recursos do salário-educação.

Decreto nº 88.374 de 07 de junho de 1983 – Altera dispositivos do Decreto nº 87.043/82 que regulamenta o Decreto-Lei 1.422/75, o qual dispõe sobre o cumprimento do art. 178, caput, da Constituição por empresas e empregadores de toda a natureza e dá outras providências como:

As empresas poderiam deixar de recolher a contribuição do salário-educação ao IAPAS quando optassem pela manutenção do ensino de 1º grau regular ou supletivo através de escolas próprias; programas de bolsas nas escolas de ensino particular, dentre outras, em condições de equivalência dessas despesas igual ao total da contribuição do salário-educação.

Decreto nº 90.088 de 21 de agosto de 1984 – Dá nova redação ao artigo 2º do Decreto 88.374/83;

As empresas optantes pelo SME, em 1984 e responsável pela indicação de alunos, continuarão recolhendo para o FNDE o salário-educação.

Lei 8.150 de 28 de dezembro de 1990 – Dispõe sobre a aplicação financeira dos recursos recolhidos ao FNDE e dá outras providências:

Os recursos do salário-educação destinados ao programa de bolsas poderão ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional por intermédio do Banco Central do Brasil. O produto da aplicação será destinado ao ensino fundamental regular e especial, à educação pré-escolar e ao pagamento de encargos administrativos.

Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996 – Dispõe sobre o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências:

O salário-educação previsto no artigo 212 §5º da CF é de 2.5% devido pelas empresas sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, aos segurados conforme artigo 12,I, Lei 8.212/91 - §1º, que a partir de 1º de janeiro de 1997, o montante da arrecadação do salário-educação, após a dedução de 1% em favor do INSS, calculado sobre o valor arrecadado será distribuído pelo FNDE observada a arrecadação de cada Estado.

Decreto nº 2.948 de 27 de janeiro de 1999 – Dispõe sobre o recolhimento da contribuição do salário-educação e dá outras providências:

O recolhimento do salário-educação pelas empresas optantes pelo Sistema de Manutenção de Ensino Fundamental será efetuado exclusivamente no Banco do Brasil e este recolherá as receitas diretamente à conta do Tesouro Nacional dos recursos arrecadados a título do salário-educação, tanto da parcela arrecadado do INSS quanto arrecadada pelo FNDE, na forma estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O Ministério da Fazenda – Tesouro Nacional repassará:

- a quota federal (1/3) será destinada ao FNDE,
- a quota estadual (2/3) será repassada pelo FNDE para as Secretarias de Educação Estaduais e do DF após deduções das despesas realizadas pelo SME.

Ressalta-se que em Nov/1999 conforme Nota Técnica elaborada pelo professor Borges sobre “Uma análise dos mecanismos e formas de recolhimento do salário-educação, antes, durante e depois do Decreto nº 994, de 25.11.93”, que analisou a arrecadação realizada via INSS e pelo FNDE, descrevendo da seguinte forma:

Situação anterior ao Decreto nº 994/93

a) Via INSS: a arrecadação realizada pelo INSS (mediante recolhimento do valor devido por meio da Guia de Recolhimento e Previdência Social – GRPS) permanecia em dois dias no Banco e quinze dias à disposição do INSS, totalizando dezessete dias de retenção. Em seguida era recolhido ao Tesouro Nacional, onde permanecia por um prazo não definido, para ser então disponibilizada ao FNDE, portanto, com permanentes demoras e atrasos, alheios aos interesses e compromissos do MEC, em flagrante prejuízo às ações educacionais;

b) Pelo FNDE: a arrecadação realizada diretamente pelo FNDE permanecia por seis dias na Agência do Banco do Brasil centralizadora da arrecadação, logo após era disponibilizada para o FNDE, que em seguida era obrigado a repassar ao Tesouro Nacional, permanecendo (da mesma forma via INSS) por vários dias até sua disponibilização para o FNDE, para aplicação no financiamento de projetos e programas educacionais.

Com isso o prejuízo financeiro à educação era provocado assim, por três causas básicas:

- 1) pelo longo período e pelo percurso dos recursos no âmbito de instâncias alheias à educação (INSS, Tesouro Nacional e Banco do Brasil);
- 2) pela elevada corrosão do poder de compra dos recursos gerados, face aos elevados índices de inflação da época (27% em out/92, medida pelo IGP-M); e
- 3) pelo custo de oportunidade decorrente da não aplicação financeira desses recursos, pelo próprio FNDE (que não dispunha das importâncias que eram arrecadas e não contava, até 1990, com permissão legal que autorizasse tal aplicação).

Mudanças promovidas com a edição do Decreto nº 994, de 25.11.93, com o objetivo de eliminar ou reduzir as perdas então existentes em níveis tecnicamente admissíveis, foi então editado o referido decreto, por meio do qual foram introduzidos importantes aperfeiçoamentos no fluxo da arrecadação da contribuição social do salário-educação, da seguinte forma:

a) a arrecadação realizada pelo INSS passou a ser disponibilizada diretamente ao FNDE, com redução do prazo de disponibilização dos recursos para uso em favor da educação;

- a partir de 31.12.90, com a edição da Lei nº 8.150, de 28.12.90, o FNDE foi autorizado a aplicar os recursos do salário-educação junto ao Banco Central do Brasil.

b) eliminação do trâmite, pelo Tesouro Nacional, dos recursos arrecadados à conta do salário-educação, tanto da arrecadação realizada pelo INSS, quanto à realizada pelo próprio FNDE;

c) redução de seis para dois dias o prazo de permanência dos recursos arrecadados pelo FNDE no Banco do Brasil, a título de remuneração pelos serviços de

centralização, digitação das guias, geração de fita magnética e armazenamento das informações microfilmadas.

Situação após a revogação do Decreto nº 994/93

O Dec. Nº 2.948, de 27.01.99, revogou o Dec. Nº 994/93, introduzindo as seguintes mudanças:

- a) definição do Banco do Brasil como exclusivo arrecadador do salário-educação devido pelas empresas optantes pelo SME;
- b) retomada a obrigatoriedade de trâmite pelo Tesouro Nacional dos recursos arrecadados a título do salário-educação, tanto pela parcela arrecada pelo INSS quanto a arrecadada pelo FNDE.

Este novo fluxo da arrecadação da contribuição social do salário-educação provoca sérios prejuízos financeiros à educação (embora em níveis inferiores à situação vigente até novembro de 1993), pelas seguintes razões:

- 1) retorno do obrigatório trâmite dos recursos do salário-educação pelo Tesouro Nacional, como antes do Dec.994/93;
- 2) inflação embora controlada, mas existente;
- 3) custo de oportunidade decorrente da impossibilidade de realização de aplicações financeiras junto ao Banco Central do Brasil, uma vez que os recursos arrecadados deixaram de ser direcionados para o FNDE e o são para o Tesouro Nacional;
- 4) perda da receita financeira, pelo FNDE, dada a impossibilidade de aplicação financeira da arrecadação que lhe era disponibilizado diretamente; e
- 5) perda da mobilidade, pelo FNDE, no financiamento de projetos e programas educacionais, pela indisponibilidade de recursos, de modo a permitir sua utilização em favor da educação de conformidade com critérios e diretrizes do MEC, no momento por este definido, em lugar de uma utilização condicionada às liberações do Tesouro Nacional, realizada sem o rigor e agilidade requeridos pela demanda educacional.

Portanto, pode-se verificar que havia uma perda antes do Dec. nº 994/93. E a partir de 1999, com a revogação do referido decreto e com a edição do Dec. 2.948/99, volta-se a perder uma significativa parcela de recursos da educação, pelo retorno do trâmite dos recursos do salário-educação, pelo Tesouro Nacional.

As perdas a partir de 1999 são amenizadas pela favorável estabilidade da economia, sustentada pelo Plano Real.

Instrução normativa INSS/DC nº 31 de 13 de julho de 2000 – Sistematiza os procedimentos referentes à conversão de depósitos judiciais em renda, em favor do INSS e do FNDE nas ações que tem como objeto a discussão da contribuição social do salário-educação.

Os questionamentos das empresas acerca da contribuição do salário-educação era um grande problema até 1996, quando a decisão do Supremo Tribunal Federal sanou a questão conforme especifica o parecer da Procuradoria Jurídica do FNDE:

[...] A referida contribuição se reveste de total legitimidade, ratificada na declaração de constitucionalidade da Lei nº. 9.424, de 24/12/96, pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar procedente a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 3.0, por meio da decisão publicada no Diário Oficial da União de 13/12/99, aduzindo decisão do STF, no mesmo sentido, que considerou recepcionados pela Carta Magna de 1988, o Decreto-Lei nº 1.422/75 e o Decreto nº 87.043/82, ao julgar em 17/10/2001, o Recurso Extraordinário nº 290/079-6, ratificando assim, a exigibilidade da cobrança da contribuição do Salário-Educação desde o seu nascedouro até o advento da Lei nº 9.424/96, inclusive no que diz respeito à fixação da alíquota em 2,5% incidente sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados.

Essa decisão foi fundamental para a continuidade da cobrança dos processos daquelas empresas que haviam ajuizado ações na justiça contra pagamento da contribuição social do Salário-Educação.

No que diz respeito ao produto da arrecadação do salário-educação, conforme relatório de gestão do FNDE/2007, a aplicação da contribuição do salário-educação até 2003 era realizada pelo Banco do Brasil, por meio de contrato firmado com o FNDE, quando o produto da arrecadação do salário-educação era recolhido diretamente à conta única do FNDE, todos os valores eram aplicados por esta Autarquia e os rendimentos se revertiam em benefício do próprio FNDE. Entretanto, a partir da sistemática de centralização de todas as receitas na conta do órgão central do Sistema de Programação Financeira do Governo Federal (Secretaria do Tesouro Nacional - STN), pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi, condicionada por meio do Decreto n.º 4.950, de 09 de janeiro de 2004, a rentabilidade da aplicação do produto da arrecadação do salário-educação dos exercícios de 2004 e seguintes passou a compor a disponibilidade do Tesouro Nacional.

Os valores que já estavam na conta única do FNDE, referentes aos superávits do salário-educação de anos anteriores, permaneceram sob a gestão da Autarquia e são mantidos em Fundo de Aplicação Extramercado Exclusivo do FNDE, junto ao Banco do Brasil Distribuidora e Valores Mobiliários - BBDVM/Banco do Brasil, com amparo na Resolução BACEN nº 2.917/01 e pelas normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional (Resolução

n.º 2.423/97 e alterações) e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM n.º 409/2004 e alterações). Ou seja, o montante referente à aplicação no Banco do Brasil depende de aprovação de Lei pelo Congresso Nacional para ser liberado para o FNDE. No mês de novembro/2008 esse montante era de mais de um 1,3 bilhões.

A centralização dos recursos do salário-educação na STN, por si traz prejuízo às ações educacionais por não ter esses recursos disponíveis de modo a permitir a utilização em favor da educação no momento mais oportuno de acordo com as necessidades e exigências demandadas pelos programas educacionais. Além desse fato, existe prejuízo relativo ao montante aplicado no Banco do Brasil, pelo custo de oportunidade e falta de mobilidade na utilização dos recursos que continuam dependendo de aprovação de Lei para sua disponibilização.

Os recursos da contribuição social do salário-educação são depositados na Conta Única Tesouro, e são acompanhados FNDE por meio de uma conta contábil, fazendo apuração mensal desses recursos. Quando dos repasses das Quotas do salário-educação aos estados e municípios, os recursos financeiros são solicitados pelo FNDE ao Tesouro.

Dessa forma as variações das aplicações, referentes ao período de 2004 a 2007, podem ser observadas através dos relatórios de atividades do FNDE, que registram o seguinte:

Tabela 1 – Saldo de Aplicação do Salário-Educação no período de 2004 a 2007

Ano	Instituição	Saldo da aplicação 01/Jan	Saldo da aplicação 31/Dez	Resgates/Aplicações	Rendimento no ano
2004	Conta Única	34.088.952,90	14.445.718,92	(22.407.958,49)	2.764.724,51
	Banco do Brasil	1.443.497.033,23	846.218.537,18	(730.726.257,47)	133.447.761,42
	Total	1.477.585.986,13	860.664.256,10	(753.134.215,96)	136.212.485,93
2005	Conta Única	14.445.718,92	7.225.840,08	(8.291.215,01)	1.071.336,17
	Banco do Brasil	846.218.537,18	943.485.035,87	(51.673.643,50)	148.940.142,19
	Total	860.664.256,10	950.710.875,95	(59.964.858,51)	150.011.478,36
2006	Conta Única	7.225.840,08	8.307.127,06	0,00	1.081.286,98
	Banco do Brasil	943.485.035,87	1.073.746.248,65	(9.729.285,96)	139.990.498,74
	Total	950.710.875,95	1.082.053.375,71	(9.729.285,96)	141.071.785,72
2007	Conta Única	8.307.127,06	493.651,99	(8.377.527,33)	564.082,26
	Banco do Brasil	1.073.746.248,65	1.201.344.097,29	(7.000.000,00)	134.597.848,64
	Total	1.082.053.375,71	1.201.837.749,28	(15.377.527,33)	135.161.930,90

Fonte: DIFIN/FNDE

Análise da aplicação financeira dos recursos do salário-educação, no período de 2004 a 2007

Os valores que já estavam na conta única da Autarquia permaneceram sob sua gestão e são mantidos em Fundo de Aplicação Extramercado exclusivo do FNDE junto ao BBTVM/Banco do Brasil.

No ano de 2004, em virtude dos recolhimentos das receitas da União ao Tesouro Nacional, a receita da fonte 293 (Produto da Aplicação da Contribuição Social do Salário-Educação) sofreu frustração, culminando na transferência das ações que seriam financiadas por esta fonte para outras fontes de recursos. Dessa forma, os rendimentos das disponibilidades financeiras do FNDE foram de R\$ 136,2 milhões, correspondendo a uma redução de 47,85%, quando comparado aos R\$ 261,2 milhões do ano anterior.

Os valores que já estavam na conta única do FNDE, referentes aos superávits do Salário-Educação de anos anteriores, permaneceram sob a gestão do FNDE e são mantidos em Fundo de Aplicação Extramercado Exclusivo do FNDE, junto ao BBDVM/Banco do Brasil, com amparo na Resolução BACEN nº 2.917, de 19.12.01, podendo estes recursos serem utilizados para pagamentos de despesas alocadas no orçamento na fonte 293 – superávit do Salário-Educação.

Em 1º de janeiro de 2005 o valor total aplicado era de R\$ 846,8 milhões. Ao longo do ano de 2005 foram sacados para efetuar pagamentos de despesas da fonte 0293 R\$ 28,2

milhões, sendo R\$ 27,2 milhões para pagamentos de despesas de 2004, inscritas em Restos a Pagar - RAP e R\$ 951 mil referentes ao orçamento de 2005.

A aplicação rendeu juros, em 2005, no total de R\$ 148,94 milhões, valor 9,34% superior ao de 2004, quando a receita de juros atingiu R\$ 136,21 milhões. Em 2003, o rendimento de juros foi cerca de 50% superior, pois naquele exercício parte do produto da arrecadação do Salário-Educação não era executado imediatamente pelo FNDE, mas direcionado para a aplicação.

No dia 1º de janeiro de 2006 o valor total dos recursos aplicados tanto na conta única do Tesouro Nacional, quanto no Fundo Extramercado do BBDVM, somavam um total de R\$ 950,7 milhões.

Os rendimentos das aplicações financeiras renderam juros, em 2006, no total de R\$ 141,2 milhões, sendo R\$ 139,99 milhões via Extramercado e R\$ 1,08 milhão via conta única do Tesouro Nacional, valor 5,96% inferior ao de 2005, quando a receita de juros atingiu R\$ 150,01 milhões. Em 2003 o rendimento de juros foi cerca de 50% superior ao rendimento obtido em 2004, pois naquele exercício parte do produto da arrecadação do salário-educação que não era executado imediatamente pelo FNDE era direcionado para a aplicação.

Em 2007 as aplicações financeiras renderam juros no total de R\$ 135,16 milhões, sendo R\$ 134,60 milhões via Extramercado e R\$ 0,56 milhão via conta única do Tesouro Nacional, valor 4,19% inferior ao de 2006, quando a receita de juros atingiu R\$ 141,07 milhões.

Conforme já explicitado, a partir de 2004 não houve novos investimentos no Fundo Extramercado, e o incremento nos saldos decorre apenas dos rendimentos auferidos que superaram os desembolsos realizados.

No dia 1º de janeiro de 2007 o saldo total dos recursos aplicados tanto na conta única do Tesouro Nacional, quanto no Fundo Extramercado do BBDVM, foi de R\$ 1,08 bilhão. Ao longo do ano de 2007 foram sacados para efetuar pagamentos de despesas deste exercício e de exercícios anteriores, inscritas em restos a pagar, à conta da Fonte de Recursos 293 (Produto das Aplicações dos Recursos à Conta do Salário-Educação), o montante de R\$ 15,38 milhões.

Neste contexto, verifica-se que até 2003 a arrecadação da contribuição social do salário-educação ficava no Banco do Brasil e o FNDE era quem determinava o valor a ser aplicado. O Governo, para fazer superávit primário, transferiu o montante da arrecadação do Banco do Brasil para o Tesouro Nacional por meio do Decreto n.º 4.950/04, o qual é mantido

em um Fundo de Aplicação Extramercado exclusivo do FNDE. Esse recurso é retirado quando solicitado pelo FNDE para o repasse aos estados e municípios, de acordo com a legislação de distribuição do salário-educação. O fato dos recursos não ficarem disponíveis ao FNDE perde-se os rendimentos dos recursos causando prejuízo às ações educacionais.

4.2. A arrecadação da contribuição social do salário-educação na atual estrutura do FNDE

Com o objetivo de atender a nova forma de arrecadação do salário-educação pela RFB, criada pelo Decreto nº 6.003 de 28/12/2006, e de fazer o acompanhamento e distribuição desses recursos, foi recentemente criada uma nova estrutura organizacional no FNDE composta por uma Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação e, subordinada a esta, a Divisão de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário Educação, unidade que entre outras atividades, tem a responsabilidade de promover o acompanhamento e a distribuição dos valores relativos à arrecadação do salário-educação.

A Secretaria da Receita da Federal do Brasil disponibiliza ao FNDE, por meio de Autorização de Pagamentos – AP's, na Conta Única do Tesouro Nacional, o valor total arrecadado a título de salário-educação, deduzindo a remuneração referente à taxa de administração no percentual de 1%. Estes valores, juntamente com os provenientes de parcelamentos de débitos das empresas, concedidos pelo FNDE, são verificados no Sistema Integrado de Administração Financeira e Orçamentária do Governo Federal – SIAFI, ocasião em que se processa o total da apuração da arrecadação visando à distribuição das quotas previstas na legislação vigente.

A apuração de todos os valores arrecadados a título de salário-educação, inclusive os provenientes de créditos constituídos, incluídos ou não em parcelamentos, é feita a partir do primeiro dia útil do mês subsequente ao da arrecadação e o montante apurado é disponibilizado ao FNDE até o dia 10 do mesmo mês. Inclui-se o valor devido a título de salário-educação, arrecadado em decorrência do Programa de Recuperação Fiscal - REFIS, que é disponibilizado ao FNDE até o dia 20 do mês subsequente ao da arrecadação.

Do montante recebido, 90% são distribuídos pelo FNDE, observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

- a) quota federal, correspondente a um terço do montante dos recursos, destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados e Distrito Federal;
- b) quota estadual e municipal, correspondente a dois terços do montante dos recursos, creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica.

A quota estadual e municipal da contribuição social do salário-educação é integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino no exercício anterior ao da distribuição, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação.

O repasse da quota, decorrente da arrecadação recebida pelo FNDE até o dia 10 de cada mês, é efetuado até o vigésimo dia do mês do recebimento.

Os 10% por cento restantes do montante da arrecadação do salário-educação são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltadas para a universalização da educação básica, nos termos do § 5º do art. 212 da Constituição Federal.

O FNDE desenvolveu o Sistema de Transferências Legais e Constitucionais – STL, por meio do qual é realizada mensalmente a distribuição dos valores arrecadados. Conforme já descrito, estes pagamentos ocorrem até o dia 20 de cada mês, e os relatórios relativos à identificação dos valores distribuídos a cada estado, Distrito Federal e município, valor da arrecadação bruta, são disponibilizados no sítio do FNDE.

De acordo o exposto pelo Diretor Financeiro do FNDE, antes da mudança da arrecadação para a RFB, os recursos eram repassados para o FNDE com base no per capita porque a Secretaria da Receita Previdenciária que não conseguia extrair da GFIP as informações reais. A partir de janeiro de 2005, com uma gestão do FNDE junto a SRP conseguiu-se descobrir o valor real e dessa forma o FNDE passou a receber a contribuição do salário-educação pelo efetivo montante arrecadado.

Com a transferência da arrecadação para a SFB o acompanhamento ficou mais acessível para o FNDE considerando que se pode verificar todo processo pelo SIAFI.

Segundo o Diretor está em fase de negociação com a RFB o repasse dos recursos em uma única data em vez de duas com acontece atualmente, visando à centralização do repasse

com intuito possibilitar uma melhor gestão dos recursos tanto pelo FNDE como para os municípios, estados e Distrito Federal.

4.3 Estrutura organizacional onde se processa a arrecadação do Salário-Educação

Consta no Relatório de Gestão do FNDE/2007 que o aspecto importante para a compreensão da sistemática de arrecadação direta da contribuição social do Salário-Educação diz respeito à estrutura organizacional a qual ela pertencia e com o advento da Lei nº 11.457 de 16/03/2007, conforme o art. 2º c/c o art. 3º, as competências de planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades de arrecadação, fiscalização e cobrança do salário-educação foram transferidas para a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), bem como estabeleceu no art. 4º a transferência para aquela Secretaria dos processos administrativos-fiscais de créditos já constituídos ou em fase de constituição, inscritos ou não em parcelamento.

O art. 9º da referida Lei, que deu nova redação ao art. 6º da Lei 10.593 de 06/12/2002, prevê que é atribuição do ocupante do cargo de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, em caráter privativo, entre outras, elaborar e proferir decisões ou delas participar em processo administrativo-fiscal, bem como em processos de consulta, restituição ou compensação de tributos, cessando, dessa forma, a continuidade das análises que resultavam nos atos decisórios dos processos fiscais tais como: Notificações para Recolhimentos de Débitos, Análises de Defesas, Informação de Débitos e Concessão de Parcelamento de Débito, até então levados a efeito pelo FNDE. As transferências dos processos fiscais do FNDE para a Secretaria da Receita Federal do Brasil foram discutidas em várias reuniões entre os órgãos. Em 21/08/2007, por meio da Portaria Conjunta RFB/PGFN/PGF/INSS/FNDE nº 10.895, foi constituído um Grupo de Trabalho composto por representantes da Receita Federal do Brasil, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Procuradoria Geral da Fazenda, Instituto Nacional do Seguro Social e do FNDE, com o objetivo de viabilizar a transferência dos processos à RFB.

Inicialmente constataram-se, além de outras dificuldades, incompatibilidades entre as rotinas, normas e conteúdos (ausência de informações) dos procedimentos e sistemas utilizados pelos órgãos envolvidos. O enfrentamento de tais dificuldades se processou durante todo o exercício de 2007, ocasião em que importantes medidas foram sugeridas para o

saneamento dos problemas, entre os quais destacamos a criação de uma Unidade Virtual da RFB vinculada ao FNDE para recepção de todas as informações necessárias à migração.

Ocorre que ainda não foram tomadas decisões definitivas que possibilitem a transferência dos referidos processos, acumulando-se todo esse acervo ainda no FNDE, especificamente ainda nos setores aos quais pertenciam, como o Setor de Cobrança, e o Setor de Parcelamento. No entanto o Decreto nº 6.319, de 20/12/2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do FNDE, não prevê estes setores, apesar de contar no Art. 4º que “O Regimento Interno do FNDE será aprovado pelo Ministro de Estado e publicado no Diário Oficial da União”, isso ainda não aconteceu.

5 EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO, NO PERÍODO DE 2004 A 2007 E DE JANEIRO A SETEMBRO DE 2008.

Tabela 1 – Evolução da Arrecadação do salário-educação no período de 2004 a 2007

Em bilhões			
ANO	FNDE	INSS	TOTAL
2004	2.048.444.024,37	2.200.776.430,62	4.249.220.454,99
2005	2.781.452.067,67	3.124.899.172,79	5.906.351.240,46
2006	3.076.605.628,04	3.888.802.193,21	6.965.407.821,25
2007	454.275.713,11	6.702.073.018,22	7.156.348.731,33

Fonte: Sistema STL/DIFIN/CGFSE/DIASE

Com relação ao exercício de 2005, a arrecadação bruta do salário-educação foi da ordem de R\$ 5,9 bilhões, sendo que houve um acréscimo na arrecadação direta do FNDE de 36% e pelo INSS um acréscimo de 42% em relação ao ano de 2004.

Quanto ao exercício de 2006, a arrecadação bruta do salário-educação foi da ordem de R\$ 6,9 bilhões, sendo que houve um pequeno acréscimo de 11% na arrecadação direta do FNDE e pelo INSS um acréscimo de 24% em relação ao ano de 2005.

A transferência integral da arrecadação, fiscalização e cobrança do salário-educação para a então Secretaria da Receita Previdenciária (SRP) foi efetivada com a publicação da Lei 11.457, de 16 de março de 2007.

A arrecadação definida pelo Decreto nº 6.003, de 28/12/2006, e pela Lei nº 11.457, de 16/03/2007, que outorgaram à então Secretaria da Receita Previdenciária (SRP), atual Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a partir de 2007, competências sobre a arrecadação, fiscalização e cobrança da contribuição do salário-educação, ficando a cargo do FNDE apenas o recolhimento das receitas dos débitos por ele constituídos até dezembro de 2006.

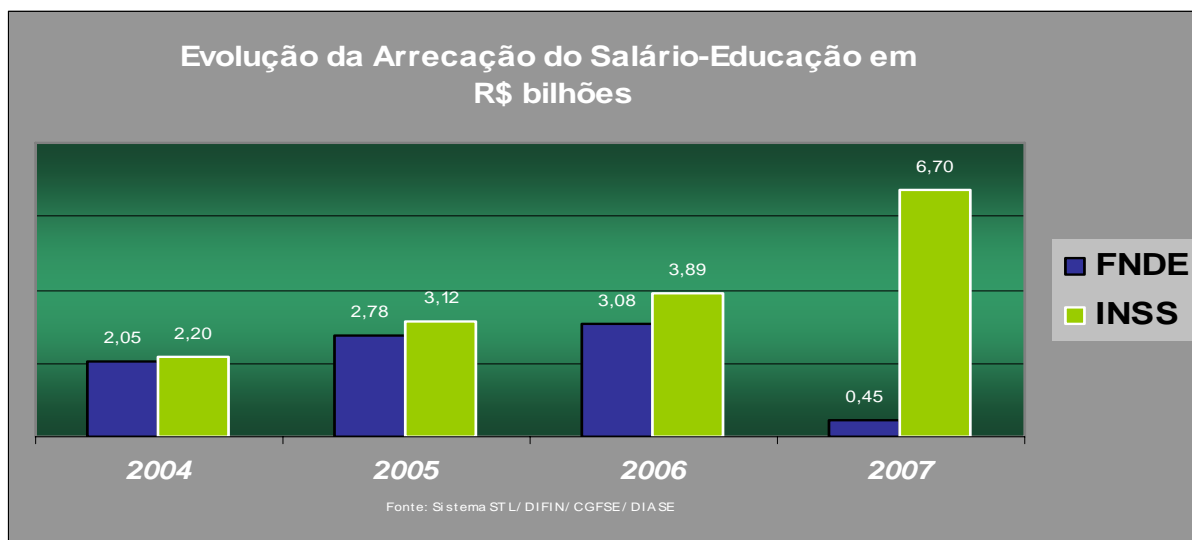


Tabela 2 – Evolução da Arrecadação do salário-educação no exercício de 2008
Em bilhões

VALOR BRUTO			
Mês	FNDE	INSS	TOTAL
Jan/08	5.444.474,48	1.121.104.056,55	1.126.548.531,03
Fev/08	4.929.429,89	640.892.056,22	645.821.486,11
Mar/08	12.561.520,95	648.835.276,42	661.396.7977,37
Abr/08	5.438.780,34	665.911.505,16	671.350.285,50
Mai/08	5.125.177,29	654.640.304,01	659.765.481,30
Jun/08	7.586.225,56	673.564.872,57	681.151.098,13
Jul/08	5.054.579,75	707.896.244,25	712.950.824,00
Ago/08	4.651.533,18	697.668.726,82	702.320.260,00
Set/08	5.645.683,65	734.001.568,29	739.647.251,94
TOTAL			

A estimativa da arrecadação da contribuição do salário-educação para 2008 é na ordem de R\$ 8,5 bilhões.

6 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A princípio a arrecadação da contribuição social do salário-educação não sofreu prejuízo com a transferência de gestão para a Secretaria Federal do Brasil, o que se pode considerar uma conquista positiva, embora seja um processo bastante recente para se avaliar de forma mais contundente, visto que sua operacionalização se deu, de fato, a partir de fevereiro de 2007, portanto foi de suma relevância o estudo da transferência mesmo considerando o período de transição para adaptação das novas rotinas e o montante remanescente existente no FNDE, acumulado nos antigos setores de cobrança de débito e de parcelamentos, ainda não assumidos na nova gestão da arrecadação pela RFB.

A arrecadação do salário-educação teve um processo de crescimento de 2005 a 2007 quando da transferência para RFB, ocorre que nem todos os objetivos foram plenamente realizados, como por exemplo, a apropriação todos os débitos do salário-educação ainda não

foram registrado na RFB, restando no FNDE os parcelamentos de débitos, referentes a empresas inadimplentes. A evolução constante da arrecadação de 2004 a 2007, período desta análise, foi num patamar de mais de R\$ um bilhão por ano, sendo que, de acordo com informações prestadas pela área da Diretoria Financeira do FNDE, a estimativa da arrecadação para 2008 será na ordem de R\$ 8,5 bilhões de reais.

Segundo depoimento do Diretor Financeiro do FNDE, após a consolidação dessa nova gestão e organização dos mecanismos e sistemas de arrecadação do salário-educação na RFB a possibilidade de aumento de recursos do salário-educação, bem como a melhoria na eficiência da gestão dos recursos para o financiamento da educação básica é totalmente possível e com isso os objetivos que levaram a tomada de decisão do governo federal convergiu com as necessidades do FNDE para a execução das políticas públicas educacionais.

Ressalta-se que o FNDE surgiu inicialmente com a finalidade de captar recursos, porém no decorrer dos anos, passou a ser um órgão basicamente executor de políticas públicas, não sendo mais viável continuar com a arrecadação pois nunca teve de fato uma estrutura adequada para realizar essa atividade.

A Criação da RFB teve como objetivo unificar o sistema de arrecadação, visando aumentar a receita sem aumentar a carga tributária, melhorar a eficiência na: fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento, dentre outros impostos das contribuições sociais junto às empresas. Nesse sentido, em entrevista o Diretor Financeiro do FNDE aponta alguns aspectos relevantes que a transferência da arrecadação do salário-educação passou a ter, afirmando que: “quando as empresas transacionarem com o Governo Federal precisaram de uma certidão negativa de débito e aquelas que tiverem dívida com a contribuição do salário-educação, aparecerá na lista de inadimplente, não podendo, portanto transacionar com o Governo enquanto não quitarem seus débitos, com isso a arrecadação dará um salto”.

A referida transferência foi focada principalmente em dois aspectos importantes: o primeiro foi à existência de um órgão federal específico com a função de arrecadar tributos; e o segundo foi focado na preocupação com a arrecadação direta realizada ao FNDE e que era feita por grandes empresas, e estas não estavam protegidas por uma certidão de débitos uma vez que o FNDE não tinha poder para emití-la. Esses foram então os dois grandes motivos que levaram a decisão do FNDE passar a arrecadação para a Receita Federal do Brasil.

O aumento da arrecadação do salário-educação é de suma importância principalmente porque a partir de 2006 passou a financiar, além do ensino fundamental, o ensino infantil e o

ensino médio, previsto no FUNDEB. Vale ressaltar que a EC que criou o FUNDEB introduziu, também, outras modificações no financiamento da educação, dentre as quais o alcance da cobertura da educação com recursos da contribuição social do salário-educação que até 2006 era vinculado ao ensino fundamental e, a partir de 2007, passou a financiar toda a educação básica.

Com a implementação do FUNDEB, a necessidade de aumento da arrecadação dos recursos da contribuição do salário-educação se torna ainda mais evidente, ressaltando que é uma importante fonte adicional de recursos do financiamento da educação básica.

Este estudo teve como objetivo geral analisar os atuais mecanismos de arrecadação da contribuição social do salário-educação. Embora o fato da transferência da gestão da arrecadação não ter sido totalmente implementada do FNDE para a RFB, foi possível verificar indícios positivos na arrecadação, tendo em vista que a RFB é uma Instituição qualificada para a realização das atividades relacionadas, tanto na fiscalização quanto na arrecadação propriamente dita, fato que não ocorria na gestão da arrecadação no FNDE, pois não havia estrutura adequada para a realização de atividades de fiscalização e arrecadação em nível nacional, como foi relatado durante o estudo apresentado.

Como consideração final, ressalto que, independente da gestão de arrecadação em vigor, o mais importante é que a contribuição social do salário-educação, conforme consta no art. 212 da CF, é destinada exclusivamente para a educação. Cenário este que pode mudar, caso seja aprovada a Reforma Tributária que transita no Congresso Nacional, chamada de PEC 233/2008, em que a referida contribuição do salário-educação deixa de existir e os recursos vinculados à educação ficam no bojo dos impostos. Embora conste no art. 6º, § 2º da referida proposta que deverá ser garantida a vinculação desses recursos por meio de uma Lei Complementar. Se isto ocorrer, corre-se um grave risco de não haver mais uma contribuição vinculada especificamente para a educação, podendo acabar por se tornar objeto de discussão política, deixando uma janela aberta para possíveis prejuízos nos recursos destinados à educação. No entanto, esse fator ficará como indicativo para um novo estudo sobre o futuro desta segura fonte de financiamento da educação básica.

7 REFERÊNCIAS

- BOTAFOGO, M. C. J. **Salário-Educação: Análise da Eficiência e da Eficácia da Arrecadação Direta pelo FNDE**, Monografia - Brasília, 2005.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 29ª ed. Brasília, 2008.
- BRASIL. **Emenda Constitucional** nº 14/96 e **Leis** nº 5.537/68; 8.150/90; nº 9.424/96 e nº 11.457/2007. Brasília: Congresso Nacional.
- BRASIL. **Decretos** nº 55.551/65; nº 65.317/69; nº 68.592/71; nº 72.353/73; nº 76.923/75; nº 87.043/82; nº 88.374/83; nº 90.088/84 e nº 2.948/99.
- BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional** nº 233/2008.
- BRASIL. **Decreto-Lei** nº 872/69.
- CELENTANO, A. B.; CARVALHO, C. E. **Revista Katálisis**, vol. 10, nº 01 – Florianópolis, Jan/Jun , 2007.
- CORTES, B. A. **Financiamento na Educação: Salário-Educação e Suas Dimensões Privatizantes** – Cadernos, RJ, 5(4). Out/Dez, 1989.
- CURY, C. R.. J. **Estado e Políticas de Financiamento em Educação**. Educação e Sociedade. VF. 28 nº 100 – Campinas-DP, 2007.
- FNDE. **Relatório de Gestão do FNDE**; 2007.
- MEC/FNDE. **Legislação do Salário-Educação: FNDE/INSS** – MEC, 2002.
- MELCHIOR, J.C.A. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1987.
- PEREIRA, J. M. **Finanças Públicas. A Política Orçamentária no Brasil**, SP, Ed. Atlas, 2003.
- PINTO, J.M.R. **Os Recursos para a Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Brasília. Editora Plano, 2000.

ANEXO

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA
DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS
EDUCACIONAIS

Roteiro de entrevista

Com a edição da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, definindo que a arrecadação, fiscalização e cobrança da contribuição social do salário-educação ficariam a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

1. Com a referida transferência da arrecadação do SE para RFB, como é que o Sr. analisa esse processo, bem como o que motivou essa transferência? e ainda, se ficou mais simples ou mais complexo quanto aos percursos dos recursos?
2. O senhor constatou ganhos financeiros que possam privilegiar a educação com a mudança no mecanismo da arrecadação?
3. A estrutura, a tradição, a exclusividade da RFB contribui para uma melhoria na arrecadação do salário-educação?
4. Para o FNDE quais foram os avanços e melhorias verificadas nesse novo mecanismo de arrecadação?
5. Existem dificuldades ainda a serem superadas nesse novo mecanismo de arrecadação? Quais?
6. Como o FNDE acompanha a arrecadação do salário-educação junto a RFB?