

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# **O FUNDEB é uma ameaça ao Pacto Federativo?**

***MARCOS TADEU NAPOLEÃO DE SOUZA***

Consultor Legislativo da Área IV

Finanças Públicas

**SETEMBRO/2005**

NOTA TÉCNICA

© 2005 Câmara dos Deputados.

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

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



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

## O FUNDEB é uma ameaça ao Pacto Federativo?

A presente Nota Técnica analisa a composição dos recursos do FUNDEB e a repartição de responsabilidades institucionais entre a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios no que diz respeito ao ensino básico de responsabilidade do Poder Público.

A preocupação central desta Nota Técnica é aferir se há algum risco de quebra do Pacto Federativo sob o ângulo fiscal em favor da União com a forma de financiamento do FUNDEB, supostamente desfavorável aos Estados e Municípios.

Vejamos inicialmente o que a Constituição Federal estabeleceu originalmente em relação ao financiamento do ensino público, o que, na verdade, é de amplo conhecimento.

O *caput* do art. 212 da CF e seus §§ 3º e 5º não deixam dúvidas quanto à eleição do ensino público como uma das prioridades alocativas do Estado pelo Constituinte, senão vejamos:

*“A União aplicará, anualmente, nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

*§ 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.*

*§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.. (OBS: Com o FUNDEB, substitui-se a expressão “ensino fundamental público” por “educação básica pública”.*

Além disto, a Constituição Federal atribuiu à União responsabilidade direta pela garantia do ensino superior, reservando aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a responsabilidade direta pela educação básica, cabendo ainda neste último caso à União ação normativa, supletiva e redistributiva, que assegure assistência técnica e financeira aos entes federados, com vistas a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino público.

De plano, devemos observar que tanto a criação do FUNDEF como agora a criação do FUNDEB não criam fato novo no que diz respeito à repartição de recursos públicos entre a União e os entes federados, como também não ampliam a vinculação de

recursos tributários dos mencionados entes para o ensino público, originalmente estabelecidas pela Constituição Federal.

O que vimos com o FUNDEF e o que estamos vendo com o FUNDEB é uma subvinculação dos recursos tributários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios já reservados constitucionalmente pela Constituição para o ensino público, no caso priorizando-se o ensino básico nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, não lhes criando qualquer atribuição nova ou anteriormente reservada pela Lei Maior à União.

Os recursos dos Estados que integrarão o FUNDEB, a partir do quarto ano de vigência do Fundo, são os seguintes, já se fazendo a sua interpretação objetiva, ordenando-os pela sua importância do ponto de vista de arrecadação:

- i) 20% da quota estadual do ICMS. Este percentual é de 15% na vigência do FUNDEF, que, no entanto, é destinado apenas ao ensino fundamental. Não custa lembrar mais uma vez que 25% destes recursos já são destinados originalmente ao ensino público;
- ii) 20% da quota estadual do IPVA, que se constitui uma inovação em relação ao FUNDEF, mas nenhuma inovação em relação ao percentual de 25% constitucionalmente assegurados ao ensino público;
- iii) 20% dos recursos do Imposto sobre Transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos. É também uma inovação em relação ao FUNDEF, mas nenhuma inovação em relação ao percentual de 25% constitucionalmente assegurados ao ensino público;
- iv) 20% do imposto de renda na fonte arrecadado diretamente pelos Estados e Distrito Federal. É também uma inovação em relação ao FUNDEF, mas nenhuma inovação em relação ao percentual de 25% constitucionalmente assegurados ao ensino público;
- v) 20% do Fundo de Participação dos Estados – FPE. Este percentual é de 15% na vigência do FUNDEF, que, no entanto, é destinado apenas ao ensino fundamental. Não custa lembrar mais uma vez que 25% destes recursos já são destinados originalmente ao ensino público;

- vi) 20% da quota estadual referente ao IPI sobre Exportações. Este percentual é de 15% na vigência do FUNDEF, que, no entanto, é destinado apenas ao ensino fundamental. Não custa lembrar mais uma vez que 25% destes recursos já são destinados originalmente ao ensino público.

Cabe observar que o aumento da subvinculação de recursos dos Estados para o FUNDEB, na forma anteriormente destacada, no contexto da vinculação constitucional de recursos tributários para o ensino público, tem sua razão de ser, na medida em que já cabe principalmente aos Estados a oferta do ensino médio.

Os recursos dos Municípios que integrarão o FUNDEB, a partir do quarto ano de vigência do Fundo, são os seguintes, já se fazendo a sua interpretação objetiva, ordenando-os pela sua importância do ponto de vista de arrecadação:

- i) 20% da quota municipal do ICMS. Este percentual é de 15% na vigência do FUNDEF, que, no entanto, é destinado apenas ao ensino fundamental. O FUNDEB cobrirá também o ensino infantil, basicamente a cargo dos Municípios. Não custa lembrar mais uma vez que 25% destes recursos já são destinados originalmente ao ensino público;
- ii) 20% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Este percentual é de 15% na vigência do FUNDEF, que, no entanto, é destinado apenas ao ensino fundamental. Não custa lembrar mais uma vez que 25% destes recursos já são destinados originalmente ao ensino público;
- iii) 20% da quota municipal referente ao IPI sobre Exportações. Este percentual é de 15% na vigência do FUNDEF, que, no entanto, é destinado apenas ao ensino fundamental. Não custa lembrar mais uma vez que 25% destes recursos já são destinados originalmente ao ensino público.
- iv) 20% do imposto de renda na fonte arrecadado diretamente pelos Municípios Federal. É uma inovação em relação ao FUNDEF, mas nenhuma inovação em relação ao percentual de 25% constitucionalmente assegurados ao ensino público;
- v) 20% da quota municipal do IPVA, que se constitui também uma inovação em relação ao FUNDEF, mas nenhuma

- inovação em relação ao percentual de 25% constitucionalmente assegurados ao ensino público;
- vi) 20% da quota municipal do ITR, que se constitui igualmente uma inovação em relação ao FUNDEF, mas nenhuma inovação em relação ao percentual de 25% constitucionalmente assegurados ao ensino público;

Observemos que não integram o FUNDEB, assim como não integram o FUNDEF, os recursos do IPTU e do ISS, de longe, os mais importantes tributos reservados à competência municipal. Nada obstante, 25% destes recursos são vinculados ao ensino público.

Mais uma vez reiteramos nossa tese de que a criação do FUNDEB não pode ser considerada um desvio institucional em relação ao pacto federativo no que diz respeito ao equilíbrio da repartição de recursos fiscais e sua aplicação entre a União, os Estados e os Municípios. Não se está criando fato novo, no que diz respeito à redução de recursos dos Estados e Municípios em favor da União, assim como não se está atribuindo novas funções na área do ensino público em relação às já consagradas no texto original da Constituição Federal.

Ademais, parece-nos oportuno destacar que a PEC que cria o FUNDEB introduz uma importante novidade em relação à Emenda 14/96 que criou o E, que, na verdade, fortalece ainda mais o processo de cooperação financeira entre a União e os entes federados. A PEC sob exame introduz a obrigatoriedade de a União aplicar, no mínimo, R\$ 4, 3bilhões no FUNDEB, no quarto ano de vigência do Fundo, como forma de complementação de recursos, visando assegurar padrões razoáveis de financiamento do ensino básico em todo o País.

Por último, não menos importante, parece-nos que a medida aqui examinada guarda íntima relação com o que foi estabelecido por ocasião da promulgação da Emenda Constitucional n.º 29, de 2000, diga-se de passagem, uma conquista deste Parlamento. A EC n.º 29/00 estabeleceu uma vinculação de recursos tributários de 12% e 15% para os serviços públicos de saúde, respectivamente para os Estados e Municípios, vinculação anteriormente restrita à União (contribuições sociais), sem lhes criar qualquer fonte adicional de recursos.

Diante do aqui exposto, podemos concluir que não se vislumbra nenhuma ameaça ao pacto federativo com a aprovação da PEC n.º 415, de 2005, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.