SALÁRIO-EDUCAÇÃO: INADIMPLÊNCIA DE EMPRESAS OPTANTES PELO SISTEMA DE MANUTENÇÃO DO ENSINO*

Fábio Velloso Versiani dos Anjos**
Jorge Ferreira da Silva ***

1. Introdução; 2. Sistemática de arrecadação, fiscalização e cobrança de dívidas; 3. Problemas; 4. Alternativas de solução.

1. Introdução

Segundo dados recentes, referentes ao ensino de 1º grau, em 1980, a rede oficial mantinha pouco mais de 19 milhões de alunos e a rede particular perto de 3 milhões. E a maioria dessa clientela, direta ou indiretamente, total ou parcialmente, era e continua, de fato, sendo beneficiada com dotações provenientes do salário-educação (SE).

O SE é uma contribuição compulsória das empresas vinculadas à Previdência Social correspondente a 2,5% da folha de pagamento do pessoal, até o limite legal de 20 salários mínimos por empregado. O seu recolhimento se efetua junto ao Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas) ou diretamente ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelas empresas optantes pelo chamado Sistema de Manutenção do Ensino (SME). O SME, a propósito, produz recursos adicionais para os programas dos estados e do Ministério da Educação, por intermédio das diferenças de bolsas de estudo e das chamadas sobras de programas.

* Trabalho elaborado no âmbito do Programa Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) — Instituto de Estudos Avançados em Educação (IESAE/FGV).

** Técnico em administração pela UFMG.

*** Ph.D em educação pela Universidade de Pittsburgh; professor no IESAE/FGV.

A arrecadação através do Iapas e a conseqüente fiscalização da responsabilidade daquele instituto compreende todas as fases de fiscalização e execução tributária, desde a geração da obrigação nas folhas de pagamento até o recolhimento nos prazos regulamentares, contabilização, ou auditagens fiscais e cobrança judicial. Já a arrecadação pelo próprio FNDE é processada de um modo mais simplificado, embora não disponha, ainda, de mecanismo administrativo ágil e eficiente para promover e controlar a cobrança dos pagamentos atrasados.

Atualmente, todos os sistemas tributários se esforçam para atualizar organização, métodos e aparelhagem, com o aproveitamento, por exemplo, das possibilidades da informática, em procura constante de aperfeiçoamentos técnicos capazes de conduzir a maior arrecadação e, oxalá, a um rendimento ótimo na captação de receitas.

Reconhecendo que ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação cabe obviamente acompanhar e, idealmente, participar desse esforço, pretende este trabalho discutir a situação e oferecer um projeto de controle e cobrança mensal de débitos e, assim, eliminar ou, pelo menos, reduzir significativamente as falhas relativas aos atrasos no cumprimento de obrigações, por parte das empresas, quanto ao SME.

2. Sistemática da arrecadação, fiscalização e cobrança de dívidas

O cumprimento da obrigação constitucional relativa ao Salário-Educação pode ser efetuado, pelas empresas contribuintes, ou, seja, pelas entidades vinculadas à Previdência Social, por meio:

a) da guia de recolhimento do Iapas, conjuntamente com as demais contribuições previdenciárias e através da rede bancária; ou
b) da guia de recolhimento do FNDE, exclusivamente através das agências do Banco do Brasil, no caso das organizações optantes pelo Sistema de Manutenção do Ensino.

Estabelecido pelo Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, o SME se concentra na construção e manutenção de escolas próprias pelas empresas optantes e no financiamento de bolsas de estudos na rede privada do ensino de 1º grau, inclusive as denominadas indenizações. Por razões que não vem ao caso discutir, desde a sua introdução, contudo, nota-se uma tendência ao crescimento do mecanismo das bolsas e à estabilização e declínio das escolas criadas e sustentadas pelas próprias firmas.

De acordo com o Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1985, as operações concernentes à receita e despesa com o recolhimento do SE, em geral, e com a manutenção direta ou indireta de ensino, especificamente, previstas nos arts. 3º e 9º, deverão ser lançadas sob o título "salário-educação" na escrituração da empresa e

da escola, estando sujeitas à fiscalização nos termos do mesmo decreto e demais disposições aplicáveis. O art. 13 do diploma determina, além disso, a arrecadação e fiscalização, pelo Iapas, do mesmo SE e da manutenção direta e indireta do ensino, obedecidos os prazos, sanções e outras normas das contribuições destinadas ao custeio da Previdência Social.

Os valores arrecadados das empresas optantes e não aplicados no SME, em escolas próprias ou no financiamento de bolsas de estudos, são periodicamente convertidos pelo FNDE, consoante o art. 5º do mesmo decreto, também a título de salário-educação, para crédito de 2/3 aos estados e 1/3 ao próprio Fundo, devendo ser aplicados na forma do disposto nos seus arts. 6º e 7º

A arrecadação efetuada pelo FNDE da contribuição das empresas optantes pelo Sistema de Manutenção do Ensino tem como base legal a Constituição, o referido Decreto-lei nº 1.422/75, e o já mencionado Decreto nº 87.043/82, com as alterações introduzidas pelos Decretos nºs. 88.374, de 7 de junho de 1983, e 90.088, de 21 de agosto de 1984.

O recolhimento diretamente ao Fundo se faz, como foi indicado há pouco, através do Banco do Brasil, envolvendo os seguintes atos:

a) a emissão de guias de recolhimento do FNDE, pelas empresas contribuintes;

b) a prestação de serviços relacionados com o recebimento das contribuições, da parte de toda a rede de agências do Banco do Brasil;

c) a apuração mensal do montante arrecadado, ainda pelo Banco do Brasil, para imediata transferência ao FNDE;

d) a discriminação da arrecadação, por Unidade Federada, para os registros contábeis do mesmo Fundo; e, finalmente,

e) o atendimento do disposto no art. 4º do Decreto nº 87.043/82, pelo FNDE, em relação ao Tesouro Nacional.

A guia de recolhimento/FNDE é o instrumento operacional básico de todo o processo. Preenchida pelos próprios contribuintes, registra em seus diversos campos os dados relacionados com o cumprimento da obrigação de contribuir. Constitui o elemento essencial de cada empresa optante para a canalização da contribuição e o espelho reduzido da contabilidade para qualquer conferência ou auditagem fiscal.

Organizacionalmente, as atividades relacionadas com o SME, no que diz respeito à arrecadação dos recursos, envolvem o Banco do Brasil S.A. e suas agências em todo o país e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em Brasília.

A fiscalização inclui novamente o FNDE e também o Iapas. Os arts. 12 e 13 do Decreto nº 87.043/82 contêm, a propósito, dispositivos que autorizam ampla e integral fiscalização, por estes órgãos, de todas as fases da arrecadação, transferência e manutenção direta ou indireta do ensino.

Na prática, porém, esta função sofre algumas limitações, em virtude de o FNDE não dispor de aparelho fiscal para o controle das empresas contribuintes do SME, apesar de competir `a sua Diretoria de Administração Orçamentária e Financeira o acompanhamento e o controle da receita. A atribuição se inscreve, igualmente, entre as responsabilidades do Iapas, que executa e periodicamente renova um Programa de Ação Fiscal, bem como mantém um Sistema de Auditagem Fiscal, aos quais nada impediria que se vinculassem os levantamentos de débitos e a aplicação de penalidades, extensíveis até as mais drásticas medidas de ordem judicial, referentes aos contribuintes faltosos, atrasados, fraudadores e sonegadores, na órbita do SME e sob a administração do Fundo.

3. Problemas

No conjunto dos recursos destinados ao financiamento do ensino, o salário-educação exerce um papel ponderável. Sua posição é única e de grande destaque, podendo ser atribuída não apenas ao seu próprio montante como à segurança e o domínio que assegura aos responsáveis e executores das políticas relativas ao 1º grau.

No que concerne à arrecadação geral do SE, os números são expressivos, apesar do declínio e modificações na estrutura da força de trabalho decorrentes do achatamento salarial. Merece, igualmente, atenção, o crescimento das chamadas opções pelo Sistema de Manutenção de Ensino.

Não se pretende examinar, aqui, em detalhe, as razões, os prós e contras, para o financiamento do sistema fundamental de ensino, de tal tendência. É suficiente dizer que não parecem positivas para a maioria dos educadores, podendo ser associadas a várias distorções na oferta e na qualidade da educação básica.

Como se sabe, nos Planos Setoriais de Educação e Cultura, o salário-educação sempre teve função relevante. No que se refere especificamente ao Sistema de Manutenção de Ensino, expressa ou implicitamente sempre reconheceram sua dupla função de subsidiar total ou parcialmente a matrícula de cerca de três milhões de alunos em escolas particulares, e ainda suplementar, tanto no FNDE como nas unidades federadas, a receita programada para o ensino fundamental.

O êxito no cumprimento das metas dos Psecs supunha e supõe, contudo, o fluxo constante, sem solução de continuidade em termos de cronogramas de desembolso,

de todos os recursos financeiros alocados, inclusive os do SE. É óbvio, por conseguinte, que qualquer atraso na transferência dos recursos às entidades governamentais e que corresponda decidir sobre sua aplicação, incluindo os provenientes das empresas optantes pelo SME, prejudica a execução dos programas previstos e pode abalar a confiança dos educadores e da clientela no sistema de funcionamento do ensino. A manutenção das matrículas, por exemplo, é diretamente afetada pelo retardamento e pode ser reduzida em forma quase automática com a interrupção e/ou diminuição do fluxo financeiro pela inadimplência das empresas optantes.

Não obstante o ritmo de crescimento das matrículas o SME tem apresentado um volume crescente de inadimplências. De ano para ano, provavelmente valendo-se da duplicidade de sistemas, processos e organizações envolvidas na arrecadação do salário-educação, vem subindo o número de empresas que atrasam os recolhimentos menos ou mais longamente, ou que simplesmente não contribuem, sem sofrer, num ou noutro caso, objetivamente, a imediata aplicação das penalidades previstas.

O problema enfrentado não se situa, portanto, no nível do *por quê*. A dificuldade também não se manifesta em termos de *quê*. Mas sabe-se que tem conseqüências graves, por um lado, para a sustentação e desenvolvimento do ensino fundamental e a elevação da sua qualidade, e, por outro, que incrementa as disparidades já existentes. Estas e outras distorções vêm sendo insistentemente tratadas pelo próprio poder público que, de modo contundente, através dos Decretos nº s 88.374/83 e 90.088/84 se colocou de frente contra vários abusos relacionados com o SME.

A questão se resume na inadimplência por parte das empresas quanto a seus compromissos acerca do SME. Concretamente, isto se decompõe em dois problemas: o descumprimento, pelas organizações optantes, dos prazos de recolhimento ao FNDE de suas contribuições e a falta de êxito do mesmo Fundo no acompanhamento e cobrança dos atrasados.

Como é fácil concluir, destes dois problemas redunda um terceiro, de *quanto*. Evidentemente, não é o de maior interesse nesta oportunidade. A questão mais importante trata de *como*, ou seja, das maneiras de eliminar ou reduzir os atrasos e melhorar o *quantum* disponível para o ensino elementar, através do SME, e assim amenizar e, espera-se, eliminar as agruras da rede escolar.

4. Alternativas de solução

A análise anterior revela que a inadimplência das empresas optantes pelo Sistema de Manutenção de Ensino engloba atrasos nos recolhimentos e, simultaneamente, a insuficiência de medidas desestimuladoras da prática e a fragilidade da aparelhagem de cobrança e imposição de sanções.

Visando sanar o problema, uma primeira alternativa propõe:

– retirar as multas e/ou oferecer prazos especiais e, mesmo, descontos, para a atualização dos recolhimentos.

A proposta possui um travo amargo, pois beneficia exatamente os que descumpriram ou descumprirem a legislação. Uma reflexão mais profunda, porém, pode justificar a sua adoção, ao mostrar que a impropriedade visível no nível de cada empresa contribuinte, isoladamente considerada, pode ser praticamente ignorada no plano social, se os totais a serem arrecadados puderem ser classificados como significativos. A alternativa sugere, noutras palavras, uma minimização de perdas.

Uma segunda alternativa, que não descarta nem se opõe à primeira, recomenda:

– criar incentivos para baixar e, na melhor das hipóteses, acabar definitivamente com os atrasos nos pagamentos.

Um confronto com a proposição inicial deixa claro que o que se preconiza com esta é premiar os contribuintes que obedeçam à lei, proporcionando-lhes reduções e outras vantagens. De certa maneira, constitui uma tentativa de maximizar os ganhos e minimizar as perdas futuras. Operacionalmente, isto poderá traduzir-se no favorecimento de pagamentos antecipados, trimestrais, semestrais ou anuais, com base em estimativas, e posterior compensação por recolhimentos a menor ou a maior.

A meio caminho das duas propostas, com uma tonalidade menos pessimista que a primeira alternativa e não tão otimista quanto a segunda, pode incluir-se a seguinte medida:

– admitir que as empresas optantes pelo SME declarem, elas próprias, sua dívida e programem seu pagamento de conformidade com prazos e condições prefixados; e, claro,

– submeter a escala de pagamentos à aprovação pelo FNDE, dando-lhe respaldo para sanções mais drásticas no caso de qualquer nova inadimplência.

A solução exige que o Conselho Deliberativo do Fundo baixe uma Resolução e que a Secretaria Executiva aprove uma Instrução, além de estabelecer a guia de recolhimento FNDE/Negativa (GR/FNDE/Negativa) e adotar o formulário de Controle de Opções, de teor igual ou próximo ao dos modelos constantes dos anexos I, II, III e IV, respectivamente.

Operacionalmente, esta proposta pode colocar em uso a seguinte rotina básica:

– o preenchimento, pela empresa optante, e a entrega direta ou encaminhamento postal ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação da 1ª via da guia de recolhimento FNDE, indicando o não-cumprimento, no prazo legal, junto ao Banco do Brasil, das obrigações referentes ao SME. Para esta finalidade, a organização contribuinte deverá empregar a GR/FNDE normal e remetê-la mensalmente, como compete. Com a declaração da não-quitação, porém, o documento se transformará imediatamente em GR/FNDE/Negativa;

– a utilização, ainda pela empresa optante, do formulário de controle de opções para registrar a inadimplência. Isto significará a aplicação na órbita do salário-educação, de procedimento empregado pelo imposto de renda e outros tributos ou paratributos, nos quais a declaração corresponde ao contribuinte, deixando-se para o fisco a tarefa de conferência, verificação ou fiscalização;

– a organização, pelo FNDE, de registros especiais e o cadastramento da dívida ativa nos moldes de outros sistemas tributários; e

– o entrosamento e a correspondência com as regiões fiscais do Iapas – cerca de 100 em todo o país – e com as empresas inadimplentes, até a quitação do débito, recolhimento amigável, formalização de confissão de dívida fiscal (CDF), processamento fiscal ou cobrança judicial.

Seja como for, nenhuma das soluções anteriores retira a importância da quarta alternativa:

– aperfeiçoar a organização, instrumental técnico-burocrático, equipamento e, sobretudo, pessoal do FNDE, no sentido de melhorar o acompanhamento da arrecadação geral, o controle expedito dos recolhimentos diretos ao Fundo e a cobrança imediata de débitos.

Nesta proposta e nos anteprojetos ou modelos no final do trabalho estão contidas providências iniciais e roteiros para analisar e agilizar a cobrança de todos os débitos já registrados ou passíveis de apuração, relativos aos últimos cinco anos, e ainda não objeto de notificação fiscal devidamente formalizada e de processamento rotineiro, conducente à quitação final.

Deve-se esclarecer que, como decorrência das normas legais, a GR/FNDE/Negativa converte-se automaticamente em CDF ou em Notificação Fiscal de Levantamento de Débito (NFLD), para o desencadeamento do processo de cobrança da dívida, administrativa ou judicialmente. É evidente que a cobrança de débito do SE, por meio de CDF ou de NFLD, somente é possível, com os instrumentos legais vigentes, através de utilização da aparelhagem de cobrança do Iapas.

Conforme esse mecanismo, aliás, a confissão de dívida, obviamente facultativa, servirá para a cobrança da dívida ativa. A notificação fiscal de levantamento de débito por sua vez, é o instrumento para a cobrança fiscal de dívidas para com a Previdência Social. Destina-se, especificamente, a notificar o contribuinte do lançamento de débitos previdenciários ou relativos a contribuições como o salário-educação, assim como a instaurar o processo fiscal de cobrança e a fornecer os dados necessários ao cadastramento no Sistema de Débitos.[1]

Em outras palavras, o elenco de medidas previsto na quarta alternativa obedecerá ao esquema de ação abaixo:

– pressão no sentido de recolhimento amigável;

– emissão de NFLD e formalização de processo, com prazo para recolhimento ou defesa;

– obtenção de CDF, para pagamento parcelado em até 12 meses; e

– desencadeamento de cobrança judicial.

A aprovação desta última alternativa naturalmente deverá ser seguida de campanha publicitária, para orientação das empresas contribuintes do salário-educação e esclarecimento à clientela educacional abrangida e ao público em geral.

Não há dúvida de que as empresas optantes pelo SME que atrasam o recolhimento de suas contribuições ao FNDE podem e devem ser compelidas a cumprir a obrigação constitucional, visto que a inexistência ou o afrouxamento dos controles e das respectivas sanções conduz quase inexoravelmente à expansão dos casos de inadimplência e a que se avolumem os valores atrasados.

O FNDE tem à disposição apoio legal para a redução ao mínimo possível desta falha. Os dispositivos legais vigentes, no que se refere à obrigação fiscal das optantes, contêm o instrumental necessário para as correções na área administrativa ou judicial. A legislação do salário-educação e a consolidação das leis de Previdência Social, no que se refere à atuação do corpo fiscal do Iapas, oferecem toda a cobertura para a solução do problema da inadimplência de empresas.

Por outra parte, não existe jurisprudência contrária a essa ação.

[1] Desde o Decreto nº 77.795, de 9 de junho de 1976, as importâncias correspondentes às diferenças mensais do SE, mencionadas no art. 12, § 3º, do Decreto nº 76.923, de 23 de dezembro de 1975, não recolhidas ao FNDE, são objeto de notificação para recolhimento de débito verificado (NRDV, hoje NFLD), emitida pela fiscalização do antigo INPS (hoje Iapas). Com o Decreto nº 87.043/82, foi revigorada e mantida a obrigatoriedade de recolher ao FNDE, sempre a título de salário-educação, essas mesmas diferenças.

Em outro plano, a ampla e sistemática utilização dos instrumentos da Secretaria de Informática (Seinf), do Ministério da Educação, e da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev), as quais computam e processam eletronicamente todos os dados contidos nas guias de recolhimento do Iapas e do FNDE, proporciona a sustentação técnica e administrativa que se fazem necessárias.

É imperativo, porém, que se organize em termos mais definitivos as tarefas e faça aperfeiçoar o pessoal de análise e controle dos registros e resultados da informática, no FNDE, possivelmente junto à Diretoria de Administração Orçamentária e Financeira. Para o êxito da ação, é fundamental que essa tarefa seja supervisionada por especialistas de comprovada experiência no campo da administração fiscal e, por certo, que se formule e ponha em prática um plano de ação fiscal, para orientar e programar a execução dos trabalhos.