

Autonomia ameaçada: reforma tributária reacende debate sobre o financiamento das universidades paulistas

Com o fim gradual do ICMS, especialistas defendem que USP, Unicamp e Unesp tenham seu financiamento vinculado à Receita Tributária Líquida e protegido na Constituição estadual; em jogo está a capacidade das universidades de planejar, pesquisar, formar e resistir a pressões externas

(Marco Pinotti)

A reforma tributária costuma aparecer no debate público como uma reorganização técnica de impostos, alíquotas, bases de cálculo e competências federativas. No caso das universidades estaduais paulistas, porém, ela toca um ponto muito mais sensível: a regra que, desde 1989, sustenta a autonomia financeira da USP, da Unicamp e da Unesp. O ICMS, imposto que serve de base para o repasse às três instituições, será progressivamente substituído pelo Imposto sobre Bens e Serviços, o IBS. Se essa transição não for acompanhada por uma nova regra estável, juridicamente consistente e politicamente sustentada, o que está em risco não é apenas uma rubrica orçamentária: é a possibilidade de as universidades públicas paulistas continuarem planejando sua pesquisa, seu ensino, sua extensão, suas políticas de permanência, sua contratação de trabalhadores e sua produção crítica sem depender, ano a ano, da conveniência política do governo em exercício.

O professor André Biancarelli, do Instituto de Economia da Unicamp, assessor docente da Pró-Reitoria de Desenvolvimento Universitário, identifica com clareza o ponto mais sensível da transição. A Emenda Constitucional nº 132, que instituiu a reforma tributária, preserva temporariamente as vinculações hoje existentes no ICMS para o imposto que o substituirá no âmbito estadual. Mas essa proteção vale “até que lei complementar estadual disponha sobre a matéria”. É justamente nessa futura lei estadual, observa Biancarelli, que se concentram os riscos de definições capazes de reduzir, na prática, os recursos destinados a USP, Unesp e Unicamp.

A formulação é relevante porque impede tanto a leitura alarmista quanto a confiança prematura de que a transição preservará, por si só, o modelo atual. Não há, neste momento, um corte automático decretado pela reforma. Contudo, também não há garantia definitiva de preservação do modelo. O que existe é uma zona de debate. A transição tributária abriu uma porta institucional pela qual pode passar uma repactuação virtuosa —

com base mais ampla, mais estável e constitucionalizada — ou um retrocesso silencioso, apresentado como mera adequação técnica.

A autonomia financeira das universidades estaduais paulistas nasceu de uma luta política. Francisco Miraglia, professor titular do Instituto de Matemática e Estatística da USP, lembra que a conquista de 1989 não foi uma concessão benévola do Estado, e sim o resultado da mobilização de estudantes, docentes e trabalhadores técnico-administrativos. O Decreto nº 29.598, assinado no governo Orestes Quécia, fixou inicialmente o repasse de 8,4% da quota-parte do ICMS às universidades; depois de novos embates, o percentual subiu para 9% e, em 1995, chegou aos atuais 9,57%. Miraglia recorda ainda que esse percentual se divide hoje entre USP, Unicamp e Unesp e que, na prática, as universidades não recebem simplesmente 9,57% “cheios”, pois há descontos relacionados, por exemplo, ao programa habitacional e a itens da dívida ativa do ICMS.

Esse histórico é relevante porque recoloca o debate em seus devidos termos: o financiamento universitário não é um privilégio corporativo, mas uma condição institucional para a autonomia, o planejamento e a produção pública de conhecimento. O modelo paulista de autonomia financeira não foi inventado para blindar castas internas, mas para impedir que instituições dedicadas à produção de conhecimento fiquem submetidas à chantagem permanente da instabilidade orçamentária. Num artigo intitulado “O modelo de autonomia de gestão financeira das universidades estaduais paulistas”, publicado recentemente na *Revista Internacional de Educação Superior*, José Munhoz Fernandes, Maria Teresa Miceli Kerbauy e Álvaro Martim Guedes argumentam que o sistema instituído em 1989 permitiu, ao longo de mais de três décadas, um salto quantitativo e qualitativo nos indicadores de ensino, pesquisa e extensão de USP, Unicamp e Unesp, projetando as três instituições em posições de destaque nacional e internacional; o mesmo estudo alerta, porém, que a extinção do ICMS prevista pela reforma tributária atinge justamente a principal referência de financiamento desse modelo.

Biancarelli propõe que se olhe para além da simples troca de nomes — sair do ICMS e entrar no IBS. O problema, segundo ele, não é apenas que o ICMS será extinto. É que o ICMS já carregava limitações relevantes: trata-se de um imposto pró-cíclico, fortemente dependente dos ciclos de expansão e retração da economia, e cuja relevância no conjunto das receitas estaduais vem diminuindo. Com a desindustrialização, as mudanças no setor de telecomunicações e as desonerações usadas como política de incentivo, os governos passaram a compensar perdas de ICMS com outras receitas que não entram na vinculação universitária. Por isso, para Biancarelli, a Receita Tributária Líquida seria uma base mais estável e segura, inclusive por incorporar tributos sobre o patrimônio, como IPVA e ITCMD, cuja relevância tende a crescer em um sistema mais progressivo. A alíquota de 8,63% sobre a Receita Tributária Líquida, acrescentada, preservaria a destinação atual de recursos, tomando como referência um modelo já adotado para a Fapesp, que recebe 1% da mesma base.

Essa é também a direção apontada por um Grupo de Trabalho nomeado pelo Crulesp especificamente para estudar os efeitos da reforma tributária sobre o financiamento das universidades estaduais paulistas. Integrado, entre outros especialistas, pelo professor André Biancarelli, o GT apresentou, em agosto de 2024, uma proposta técnica para substituir a atual vinculação de 9,57% da quota-parte do ICMS por 8,63% da Receita

Tributária Líquida do Estado. O cálculo, baseado na série de arrecadação entre 2013 e 2022, buscou preservar a equivalência com o padrão atual de financiamento.

O Fórum das Seis, por sua vez, defende proposta muito próxima: 8,64% da Receita Tributária Líquida, com base em estudo do GT Verbas Adusp/Fórum, que estimou que o ICMS-QPE correspondeu, em média, a 86,38% da RTL entre 2012 e 2022. A proximidade entre as duas formulações é politicamente relevante. Ela indica que, apesar de diferenças de ênfase entre reitorias, sindicatos e entidades representativas, há um consenso importante: a universidade pública paulista não pode permanecer vinculada a um imposto em extinção, nem tampouco ser obrigada a negociar, ano após ano, as condições mínimas de sua continuidade.

Miraglia parte do mesmo diagnóstico, mas lhe confere um sentido mais diretamente político. A seu ver, trocar simplesmente o ICMS pelo IBS não basta para dissipar as incertezas: permanecem em aberto a evolução do novo imposto, seus fluxos de distribuição, os impactos da transição e a eventual permanência de descontos que já reduzem a base efetiva dos repasses. Daí sua defesa de um modelo inspirado na Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo: um percentual da Receita Tributária Líquida, definido mensalmente, com maior estabilidade e força institucional. Segundo Miraglia, esse desenho aproximaria o financiamento das universidades, da Fapesp e da educação básica, unificando critérios para áreas centrais do serviço público e para direitos sociais fundamentais.

A questão jurídica é inseparável do debate fiscal. Biancarelli chama a atenção para a fragilidade do modelo atual: apesar de sua duração e de seus resultados, a autonomia financeira das universidades paulistas depende, desde 1989, da reedição anual de normas no processo orçamentário estadual. Em tese, ela pode ser alterada em cada discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Por isso, Biancarelli defende que a lei estadual responsável por redefinir a base de cálculo e o percentual de vinculação venha acompanhada da inscrição desse mecanismo na Constituição paulista, a exemplo do que já ocorre com a Fapesp.

Esse deve ser um dos eixos centrais da mobilização em defesa das universidades. Sem constitucionalização, a reforma corre o risco de substituir a previsibilidade conquistada por uma segurança apenas aparente. Não basta encontrar uma fórmula de transição para 2026, 2027 ou 2028; é preciso estabelecer uma política de Estado, capaz de atravessar conjunturas políticas, resistir a ataques ideológicos e impedir que o financiamento universitário seja tratado como moeda de barganha orçamentária. A autonomia universitária não se preserva apenas por declarações de princípio: ela depende de uma arquitetura institucional que impeça o estrangulamento financeiro das instituições públicas de ensino, pesquisa e extensão.

A previsibilidade orçamentária, muitas vezes tratada como um tema administrativo, é, na verdade, uma condição material da liberdade acadêmica. Biancarelli observa que investimentos relevantes em ciência, tecnologia e educação exigem horizonte de longo prazo, continuidade e planejamento. Um projeto de pesquisa, um curso de graduação ou uma grande ação de extensão não podem ser interrompidos por falta pontual de recursos e retomados depois “do mesmo ponto”. A descontinuidade, lembra ele, não economiza

dinheiro público; ao contrário, produz desperdício, perda de equipes, deterioração de infraestrutura e frustração de trajetórias acadêmicas e profissionais. Por isso, sintetiza, o modelo paulista deve ser “defendido e aprimorado, jamais ameaçado”.

Miraglia amplia essa defesa ao insistir que a autonomia não é sinônimo de isolamento. A universidade está na sociedade e deve responder a ela. Mas sua autonomia, em especial a financeira, protege as atividades-fim — ensino, pesquisa e extensão — contra a captura imediata pelo mercado, pelo lucro, pelas conveniências eleitorais ou por campanhas moralizantes contra o pensamento crítico. Para o professor da USP, a autonomia deve garantir formação intelectual, independência das linhas de pesquisa, diversidade de ideias e capacidade de produzir explicações críticas sobre a vida científica, social, econômica, artística e cultural.

Essa distinção é decisiva. Defender a autonomia universitária não significa defender uma universidade sem controle público, sem transparência ou sem democracia interna. Miraglia é explícito ao afirmar o binômio autonomia e democracia. Sem democratização real, adverte, a autonomia pode degenerar em autonomia dos dirigentes. A condução da universidade precisa envolver estudantes, docentes e trabalhadores técnico-administrativos, não apenas suas cúpulas administrativas. Essa observação é especialmente importante para os sindicatos: a defesa do financiamento público não pode ser separada da defesa de participação efetiva, valorização do trabalho universitário e responsabilidade social.

O risco de regressão é concreto. Um Boletim do Fórum das Seis, publicado em dezembro de 2025, afirma que a reforma tributária recolocou o financiamento das universidades no centro da pauta e defende novos parâmetros capazes de garantir a manutenção das três instituições. O documento lembra que USP, Unicamp e Unesp desenvolvem parte expressiva da pesquisa realizada no país e alerta que comprometer esse sistema significaria sacrificar possibilidades de desenvolvimento científico, tecnológico e cultural no Estado e no Brasil. A mesma publicação aponta que a expansão das universidades nas últimas décadas — com novos campi, cursos e unidades — não foi acompanhada por repasses adicionais e perenes, reforçando a crítica de que os 9,57% do ICMS-QPE, já congelados desde 1995, já eram insuficientes para sustentar a capacidade instalada.

Uma audiência pública realizada na Alesp em dezembro de 2025 confirmou que a disputa saiu do plano técnico e entrou no espaço legislativo. O registro da Assembleia indica que o debate se concentrou justamente nos parâmetros de financiamento a serem adotados com a extinção do ICMS, que será substituído até 2033 pelo IBS. Não poderia ser diferente. Uma mudança dessa natureza não será resolvida apenas por especialistas em tributação. Ela envolverá governo estadual, parlamentares, reitorias, sindicatos, entidades estudantis, fundações de apoio, movimentos sociais e a própria sociedade paulista.

É nesse ponto que a defesa das universidades públicas precisa abandonar a timidez. O discurso de que “as universidades custam caro” costuma ocultar uma pergunta mais relevante: quanto custa ao Estado abrir mão de suas melhores instituições de ciência, formação, saúde, cultura, tecnologia e pensamento crítico? Quanto custa transformar planejamento público em arranjo casuístico? Quanto custa empurrar docentes, pesquisadores, estudantes e trabalhadores técnico-administrativos para a gestão

permanente da escassez? E, sobretudo, quem ganha quando as universidades públicas são submetidas à instabilidade como método de governo?

A reforma tributária pode ser uma oportunidade de corrigir fragilidades históricas do modelo de financiamento das universidades estaduais paulistas. Mas isso só ocorrerá se a transição preservar o patamar de financiamento, ampliar sua segurança jurídica e reconhecer que autonomia financeira é parte da autonomia universitária prevista constitucionalmente. Trocar 9,57% do ICMS por 8,63% ou 8,64% da Receita Tributária Líquida, com proteção constitucional, não é uma exigência desmedida; é uma medida de preservação institucional diante do desaparecimento da base fiscal anterior. É, no mínimo, a tradução responsável de uma conquista histórica para um novo sistema tributário.

As universidades estaduais paulistas não precisam de tutela intermitente, nem de benevolência fiscal, nem de elogios protocolares acompanhados de estrangulamento orçamentário. Precisam de uma regra clara, estável, pública e constitucionalizada. Precisam de financiamento adequado para continuar produzindo conhecimento, formando profissionais, sustentando políticas de permanência, mantendo trabalhadores, expandindo pesquisas e respondendo às necessidades sociais do Estado.

No fundo, o debate aberto pela reforma tributária recoloca uma pergunta elementar: São Paulo quer universidades públicas fortes, autônomas e críticas, ou instituições permanentemente condicionadas à negociação política do ano seguinte? A resposta não será dada apenas em planilhas, embora os números sejam parte decisiva do debate. Ela dependerá também da capacidade de transformar o diagnóstico técnico em mobilização pública. Como observa Miraglia, a negociação só terá êxito se estudantes, docentes e servidores técnico-administrativos se mobilizarem em defesa do ensino, da pesquisa e da extensão de qualidade. A autonomia universitária não se conserva por inércia: precisa ser defendida, atualizada e inscrita em garantias concretas. Só assim poderá permanecer como uma das políticas de Estado que São Paulo ainda tem o dever de preservar.