



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

*Versão para registro histórico*

*Não passível de alteração*

COMISSÃO ESPECIAL - PEC 015/15 - TORNA PERMANENTE O FUNDEB/EDUCAÇÃO			
EVENTO: Audiência Pública	REUNIÃO Nº: 0718/17	DATA: 13/06/2017	
LOCAL: Plenário 12 das Comissões	INÍCIO: 11h01min	TÉRMINO: 13h03min	PÁGINAS: 42

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO
BARJAS NEGRI - Prefeito de Piracicaba. JORGE ABRAHÃO DE CASTRO - Pesquisador nas áreas de economia, finanças públicas, temas sociais e financiamento público. JOSÉ ROBERTO RODRIGUES AFONSO - Professor do Instituto de Direito Público — IDP.

SUMÁRIO
Debate sobre o tema “FUNDEB - Efeito Redistributivo e Fontes: análise da PEC nº 15 de 2015 e sugestões para o aprimoramento de seu texto”.

OBSERVAÇÕES
Houve exibição de imagens. Há falha na gravação.



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Havendo número regimental, declaro aberta a 12ª Reunião da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015, que torna permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — FUNDEB.

Encontram-se à disposição dos membros cópias da ata da 11ª Reunião, realizada em 1º de junho de 2017.

Pergunto se há necessidade da leitura da referida ata.

**A SRA. DEPUTADA PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE** - Peço a dispensa da leitura, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Não havendo discordância, a pedido da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, fica dispensada a leitura da ata.

Indago se algum membro deseja retificar a ata. *(Pausa.)*

Não havendo quem queira retificá-la, coloco-a em votação.

Os Srs. Deputados que a aprovam permaneçam como se encontram. *(Pausa.)*

Aprovada a ata.

Comunico a V.Exas. que estão disponíveis listas com a sinopse do expediente recebido.

A Ordem do Dia de hoje prevê realização de audiência pública e deliberação de requerimentos.

Vamos dar início à audiência pública.

Convido para tomar assento à mesa o Sr. Barjas Negri, Prefeito de Piracicaba, São Paulo; o Sr. Jorge Abrahão de Castro, pesquisador na área de economia, finanças públicas, temas sociais e financiamento público; e o Sr. José Roberto Rodrigues Afonso, professor de mestrado do Instituto de Direito Público — IDP.

Informo que esta audiência atende aos Requerimentos nºs 1/2016, 5/2016 e 6/2016, da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, subscritos pela Deputada Raquel Muniz, e tem como tema *FUNDEB — Efeito Redistributivo e*



*Fontes: análise da PEC nº 15, de 2015, e sugestões para o aprimoramento do seu texto.*

Antes de passar a palavra aos convidados, peço atenção quanto aos procedimentos a serem adotados durante a audiência.

Inicialmente, será concedida a palavra aos convidados, por 20 minutos, para suas exposições. Logo após, será concedida a palavra à Relatora e aos Deputados, seguindo a ordem de inscrição, os quais terão 3 minutos para interpelações e considerações, tendo o convidado o mesmo prazo para a resposta, sendo, ainda, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo de 3 minutos. Ao fim das intervenções dos Parlamentares, será concedida a palavra, por 3 minutos, para os Consultores Legislativos desta Casa se manifestarem. As perguntas serão feitas ao final da palestra e deverão restringir-se ao assunto da exposição. A lista de inscrição para os debates encontra-se à disposição dos Srs. Deputados na mesa de apoio.

Vamos dar início às exposições.

Passo a palavra, por 20 minutos, ao Sr. Barjas Negri, Prefeito de Piracicaba, São Paulo.

Muito obrigado por estar aqui conosco.

V.Sa. tem a palavra, por 20 minutos.

**O SR. BARJAS NEGRI** - Bom dia a todas e a todos.

É um prazer muito grande estar aqui. Agradeço a V.Exas. o convite.

Cumprimento o Presidente Thiago Peixoto e a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende pela iniciativa de convidarem os membros desta Mesa para debatermos a PEC nº 15, de 2015. Esta Comissão procura obter subsídios para o aprimoramento desta PEC e, eventualmente, a sua aprovação.

Eu participei da equipe do Ministro Paulo Renato que, em 1994 e 1995, concebeu o FUNDEF, que previa a redistribuição dos recursos no âmbito de cada Município, com uma parcela de pelo menos 15%, na proporção dos alunos do ensino fundamental.

Ali havia a intenção de se aprimorar a qualidade do ensino fundamental, mas, sobretudo, propiciar um mecanismo de indução de matrículas, porque, naquela época, uma parcela muito grande dos alunos do ensino fundamental não



frequentava as escolas. Esse mecanismo tinha uma transitoriedade de 10 anos e deveria ser revisto em 2007.

Em princípio, o FUNDEF cumpriu o seu objetivo, pois permitiu que o ensino fundamental praticamente fosse universalizado, chegando a cerca de 97% de matrículas. Além disso, permitiu uma elevação do nível salarial dos professores, pela subvinculação que determinava que pelo menos 60% do FUNDEF fosse alocado para os professores que efetivamente estivessem em sala de aula.

Após 10 anos, na revisão, o Congresso Nacional houve por bem ampliar esse financiamento e essa vinculação para a educação básica como um todo, incluindo os ensinos infantil, fundamental e médio e elevando a contribuição do Fundo para 20% de uma cesta básica de impostos arrecadados pelos Estados e Municípios ou oriundos de transferências.

Na ocasião, deu-se um passo adiante, porque foram colocados no mesmo mecanismo de financiamento o ensino médio, que praticamente era responsabilidade dos Estados, e o ensino infantil, que praticamente era responsabilidade dos Municípios.

Por melhor que fosse a intenção com a ampliação dos recursos e com a criação do FUNDEB, na nossa opinião, foi criado um pequeno problema: adicionou-se um volume maior de alunos em relação à adição dos recursos colocados. Os recursos passaram de 15% para 20%, num aumento de 33%; e os alunos passaram de 30 milhões para pouco mais de 40 milhões, num aumento de quase 50%. Com isso, diminuiu um pouco o valor *per capita* aplicado no ensino. Mas isso não foi um problema, já que Municípios e Estados acabaram se compondo e avançaram no seu financiamento, cumprindo as metas de qualidade e de universalização.

No entanto, ocorreu um segundo problema. Como a rede do ensino fundamental é partilhada entre Estados e Municípios, com ela não houve grandes problemas. Porém, com o ensino médio concentrado praticamente nas mãos dos Estados, não houve crescimento do número de matrículas e não houve Estados com crescimento relativamente grande para absorver e criar novas turmas do ensino médio, tanto é que, há vários anos, o ensino médio não aumenta, de forma significativa, o número de alunos.



Por outro lado, os Municípios mais dinâmicos, com mais pressão da sociedade, foram obrigados a fazer investimentos relativamente fortes e constantes na expansão do ensino infantil, tanto é que o número de matrículas do ensino infantil cresce bastante e o número de matrículas nos Estados, em média, cresce muito pouco, quando não fica estável.

Aconteceu um problema com os Estados: ocorreu uma transferência muito grande de recursos dos Estados para os Municípios. Assim, os Estados passaram a ficar um pouco mais apertados no financiamento do FUNDEB e, aparentemente, os Municípios ficaram mais confortáveis. Os Municípios ficaram aparentemente mais confortáveis porque, à medida que se faz a matrícula no ensino infantil, absorve-se um valor *per capita* que permite o financiamento parcial desse ciclo de ensino.

No entanto, em paralelo, ocorre a elevação do piso nacional dos professores, os Municípios contratam professores para dar conta das metas do ensino infantil e isso acaba estrangulando as finanças dos Municípios.

Hoje eu posso dar o exemplo do Estado de São Paulo. A maior parte dos Municípios do Estado de São Paulo compromete mais de 90% dos recursos oriundos do FUNDEB com o pagamento de professores. No meu Município, nós temos uma política muito grande de atenção ao ensino infantil, tanto é que a nossa cobertura do ensino infantil é de 61%, muito superior à média nacional. Nós atendemos 61% das crianças na faixa de 0 a 3 anos. No entanto, o pagamento dos professores absorve 99% dos recursos do FUNDEB, o que evidentemente estrangula a expansão para 65%, 70% do ensino infantil de 0 a 3 anos.

A pergunta que se faz é: transforma-se o FUNDEB numa coisa permanente ou não? Eu acho muito difícil mudar essa regra do jogo. Já era difícil mudar quando era só o ensino fundamental; quando colocam o ensino infantil e o ensino médio, a situação também fica muito difícil. Na verdade, trata-se de uma política educacional, mas é uma minirreforma tributária colocada dentro do Código Tributário Nacional. O aluno virou um padrão de referência para o financiamento.

Se não se mantiver o FUNDEB, nós vamos ter enormes problemas. Dá para retornar à situação em que os Municípios aplicam tranquilamente os seus 25% sem terem essa unidade de transferência de recursos por alunos? É muito difícil fazer essa reversão, porque ocorreu, no âmbito de cada Estado, uma troca de



financiamento: Municípios com uma boa rede receberam mais recursos; Municípios ou Estados com uma rede menor transferiram os seus recursos para o Fundo. Eu acho que fazer essa reversão causa um problema enorme na maioria dos Estados e dos Municípios do Brasil.

Portanto, a permanência desse mecanismo de financiamento, o FUNDEB, é algo extremamente importante para que possamos continuar, em primeiro lugar, melhorando gradativamente a qualidade do ensino e, em segundo lugar, cumprindo uma das metas do Plano Nacional de Educação, que é elevar gradativamente a cobertura do ensino infantil. A meta é, em 2024, se não me engano, atender 50% das crianças, sendo que hoje, no Brasil, são atendidas apenas cerca de 30%. A meta para 2024 é muito ambiciosa, se considerarmos o período muito curto. Teríamos que aumentar em quase 40% a rede de ensino infantil nos Municípios. Essa não é uma tarefa fácil. Se não houver uma fonte de financiamento estável, nós vamos ter enormes problemas pela frente.

Na nossa opinião, a manutenção é importante. Se for permanente, eu acho que dará uma certa estabilidade a Estados e Municípios. O debate maior é: vai haver vinculação ou não? Este é o debate. Se houver vinculação de recursos tributários para a educação, a manutenção do FUNDEB será uma boa prática e dará a Estados e Municípios estabilidade para fazerem seus financiamentos.

O problema que se coloca é na complementação da União. Este é um grande problema. Como a meta do ensino infantil — chegar a 50% em 2024 — é ambiciosa, há um longo caminho a ser percorrido em relação à colocação de crianças de 0 a 3 anos no ensino infantil, porque isso tem que ser financiado.

Há uma estabilidade no ensino fundamental e há até um declínio do número de alunos, mas não sei se esse declínio será suficiente para financiar toda a meta de expansão do ensino infantil. Vai continuar ocorrendo um problema nos Estados: como o ensino médio tem dificuldade em relação ao crescimento do número de matrículas — há crescimento em alguns Estados, mas na maioria o número está estável, porque há muitos jovens fora do ensino médio —, vai continuar o processo de transferência gradativa de recursos dos Estados para financiar o ensino infantil nos Municípios. No entanto, os Estados também estão apertados do ponto de vista



tributário e do ponto de vista financeiro. Isso tem que ser levado em conta nas discussões.

Depois, temos as transferências da União. Estou defendendo o espaço do Município, mas a União, com a necessidade de financiar a expansão gradativa do ensino infantil, provavelmente terá dificuldade de continuar aportando recursos para o Fundo, para financiar o ensino infantil.

Eu acho que o FUNDEB poderia ser aprimorado. Em 2007, houve uma discussão embrionária sobre haver três fundos para a educação básica. Um deles seria um fundo que financiaria o ensino infantil, que é responsabilidade exclusiva dos Municípios — se não é exclusiva, é 99%.

Seria mais fácil se o MEC tivesse recurso para conversar com os Municípios, para ajudar no financiamento da expansão do ensino infantil. Assim, poderia conversar com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação — UNDIME, com os dirigentes municipais, para verificar a melhor forma de auxiliar a expansão dessa rede.

Depois, talvez fosse mais salutar se houvesse uma parcela dos recursos do MEC só para o ensino médio, para auxiliar os Estados na readequação da sua rede, nos laboratórios, na qualificação dos seus profissionais de ensino. Hoje o recurso entra no Fundo e acaba sendo usado, cada vez mais, para financiar o ensino infantil.

Eu sou Prefeito de uma cidade com 400 mil habitantes, mas não estou aqui defendendo a causa municipalista. Estou defendendo a educação. Essa situação tem que ser verificada, porque, no âmbito dos Estados, a transferência para os Municípios tem sido muito grande.

O Governo do Estado de São Paulo transfere, entre o que aloca para o Fundo e o que retira do Fundo, um valor de 6 bilhões de reais por ano. São 6 bilhões de reais dos impostos do Estado que são transferidos para a rede municipal. É claro que isso ajuda o Município no ensino infantil e no ensino fundamental — alguns Municípios municipalizam bastante, outros Municípios municipalizam pouco. Isso acaba apertando também o orçamento dos governos estaduais.

Portanto, sugiro que se debata na Comissão, ao longo dos próximos meses, se os recursos que o MEC tem para equalizar o financiamento da educação básica



não poderiam ser segmentados: uma parte para financiar a educação infantil, outra parte para financiar o ensino médio, no qual estão os maiores problemas.

O ensino fundamental está praticamente universalizado. Os indicadores têm crescido, em que pese ser pequeno o crescimento. Em todos os anos, os indicadores de qualidade estão avançando. O ensino fundamental permanece estável. Qualquer estudo de demografia mostra que, ao longo dos próximos anos, teremos até declínio do número de crianças na idade do ensino fundamental, ao contrário do ensino infantil, que vai continuar crescendo, ainda que de forma modesta, ao longo dos próximos anos.

A mensagem que eu queria deixar é que o FUNDEB presta um serviço extremamente importante, seja na transitoriedade, seja permanentemente. Eu defendo que o Fundo deveria ser permanente, porque é muito difícil fazer a mudança daqui para a frente. Não há como fazer a reversão desse processo, porque houve um troca-troca de recursos entre Estados e Municípios, de quem tem mais rede para quem tem menos rede e assim por diante. Então, a sua manutenção, de forma permanente, é importante.

Também deve ser debatida a alocação dos recursos complementares da União, para que possam ter mais efetividade na melhoria e expansão do ensino infantil e mais efetividade na melhoria e expansão do ensino médio, pois esses são os dois gargalos existentes no âmbito de cada Estado. Sabemos que o ensino fundamental tem problemas, mas também tem uma certa estabilidade, fruto de uma experiência já de 20 anos.

São essas as minhas considerações.

Coloco-me à disposição de V.Exas.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Muito obrigado, Prefeito.

Dando continuidade às apresentações, concedo a palavra, também por 20 minutos, ao Sr. Jorge Abrahão de Castro, pesquisador nas áreas de economia, finanças públicas, temas sociais e financiamento público.

**O SR. JORGE ABRAHÃO DE CASTRO** - Obrigado, Deputado.

Eu queria agradecer o convite à Comissão, ao Deputado Thiago Peixoto e à Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende.





Na minha exposição, vou me ater ao tema específico que foi suscitado: o efeito redistributivo. Eu vou ficar muito focado na discussão do efeito redistributivo. Preparei uma apresentação e vou falar sobre alguns dados com os quais eu trabalhei.

*(Segue-se exibição de imagens.)*

Para discutir o efeito redistributivo, eu preparei a minha exposição com base em três itens: o primeiro aborda aspectos gerais do FUNDEB; o segundo diz respeito ao FUNDEB e à redistributividade federativa, especificamente em relação à discussão intrafederativa e interfederativa; e, por último, o terceiro item é uma relação entre educação, crescimento e distribuição de renda, para verificarmos a questão redistributiva no aspecto funcional da renda — o que a educação significa e como se distribui a renda para as pessoas.

Em relação à parte redistributiva, cada uma dessas discussões está baseada em três trabalhos que o INEP acabou de produzir. Esses dados são mérito do INEP, que trabalhou essas questões redistributivas e publicou os resultados no seu *site*. Não sei se V.Exas. já chamaram alguém do INEP para vir falar aqui, mas se trata de um trabalho bastante interessante.

Em relação aos gastos em educação — crescimento e distribuição de renda —, temos dados de um trabalho que fizemos no IPEA já há algum tempo. Esse trabalho já está publicado em diversas revistas.

Começo abordando alguns aspectos gerais do FUNDEB. Acho importante dizer que esses dados estão publicados no Tesouro. Como é que está hoje o FUNDEB? Quais são suas receitas efetivas? Se V.Exas. observarem, perceberão que os gastos do FUNDEB, corrigidos pelo IPCA, vinham crescendo até mais ou menos em 2014. Com a crise, decaíram bastante até 2016, chegando a 146 bilhões de reais, com base no IPCA médio de 2016.

Houve essa queda de recursos do FUNDEB como um todo, mas, por outro lado, ao mesmo tempo, como o Barjas Negri falou, o número de matrículas cresceu exponencialmente até 2009, mas foi decrescendo dali para a frente. O problema é que aqui estou considerando o número total de matrículas, inclusive na faixa de 0 a 3 anos, que tem uma tendência a crescer permanentemente, pressionando os



gastos dos Municípios nessa área. Mas, no conjunto da obra, se eu projetar isso para 2060, terei uma pressão de matrícula menor no decorrer do tempo.

Isso não alivia muito a situação. Não significa que esses dados aqui tenham que baixar. Esses números aqui não estão baixando por conta destes outros números, mas, sim, por conta do crescimento econômico, que vai exercer um papel fundamental na estrutura do FUNDEB, no futuro do FUNDEB e no futuro do financiamento da educação.

Nós podemos verificar a mesma situação aqui, agora considerando os gastos do FUNDEB — estes números em relação ao IPCA, estes outros em relação ao PIB. Nós vamos ver que o esforço macroeconômico do FUNDEB está mais ou menos permanente, ficando em torno de 2,3% do PIB no decorrer do tempo. Este é o FUNDEB, que não é um fundinho qualquer, afinal estamos falando de 2,3% do PIB. Ele está mais ou menos constante em relação ao PIB, nesse período como um todo, apesar de ter havido uma queda em termos de valor real, porque o PIB caiu muito nesses dois períodos.

Ao mesmo tempo, aqui também temos a contribuição da União, que chega a 0,2% do PIB, em 2010, e depois não muda. Na realidade, a contribuição da União, em todo esse período, está estacionada nesse valor.

Mostrei esses dados só para dar a V.Exas. a dimensão de que não se trata de um fundinho qualquer, mas de um fundo que envolve os três entes da Federação, envolve 150 bilhões de reais e envolve 2,3% do PIB. Grande parte do Fundo é financiada por Estados e Municípios. O papel complementar da União é aquele dos 10% mesmo.

Outro fator relevante em relação à questão redistributiva é quem financia e quais são as origens da receita do FUNDEB. Isso é importante, porque, em geral, ao analisarmos a questão redistributiva, olhamos só o que é relativo aos aspectos de gastos de cada Unidade da Federação, etc. Mas é importante observar que, em cerca de 60%, o FUNDEB é financiado pelo ICMS. Depois temos a contribuição do Fundo de Participação dos Municípios — FPM e do Fundo de Participação dos Estados — FPE, a complementação e estas pequenas contribuições. Essa é mais ou menos a origem da contribuição para o FUNDEB. Nesta imagem, estão os percentuais de cada um deles.



Por que isso vai ser importante? Por conta da questão redistributiva. O ICMS é o principal imposto brasileiro em termos redistributivos. Este aqui é um trabalho do Fernando Gaiger, do IPEA, que usa a Pesquisa de Orçamentos Familiares — POF para mostrar o seguinte: neste primeiro decil, estão os mais pobres; naquele outro, estão os mais ricos. O ICMS é muito pesado para os mais pobres e pesa muito pouco para os mais ricos.

Se o meu fundo (*falha na gravação*) tem, em grande parte, esse aspecto, a questão redistributiva do FUNDEB vai ser sempre um problema pelo lado da receita. Mas isso não vai ser resolvido dentro do FUNDEB. Certamente, isso é um problema para se discutir numa reforma tributária.

É importante salientar que a estrutura de financiamento do FUNDEB é, pelo lado da receita, pouco distributiva. Certamente são os mais pobres que financiam o FUNDEB, muito mais do que os mais ricos. Tanto o ICMS quanto o IPI são impostos indiretos e extremamente regressivos. Acho que este é um aspecto a ser guardado para a discussão redistributiva.

Aqui estão alguns dados — não estão atualizados — sobre o financiamento da educação. Eu tinha parado em 5%. Acredito que este número não tenha variado muito e que hoje o gasto em educação no Brasil seja algo em torno disso. Pode ser pouco mais de 5%, mas não é mais do que isso. Os dados do INEP mostram valores superiores a isso, mas acho que giram em torno desse valor aqui. Eu estou falando de dados até 2010.

Estou passando rapidamente as imagens, porque só tenho 20 minutos.

Agora vou falar sobre o FUNDEB, mais especificamente em relação à questão redistributiva intrafederação. Este é um trabalho do INEP. Em 1995, quando foi lançado o FUNDEF, eu fiz um trabalho pioneiro sobre a estimativa do percentual de ganhos e perdas das receitas fiscais de Estados e Municípios com o FUNDEF.

Percebemos que o movimento foi o que está nesta imagem aqui: grande parte dos Municípios, principalmente nos Estados do Nordeste, teve ganhos expressivos, mas houve perdas expressivas para os Estados. Por isso, na época, nós caracterizamos esse processo como uma minirreforma tributária. Esse movimento aqui é muito evidente. Não é forte só em São Paulo e nos Estados do Sul. Estes são dados sem a complementação.



Colocando-se a complementação, a coisa muda um pouco de figura. Há um balanceamento, mas para alguns Estados, como o Maranhão, o FUNDEF vai causar uma mudança total dentro da discussão de ganhos e perdas. Primeiro estou falando do FUNDEF. Depois nós vamos mostrar isso no FUNDEB, com o qual vai acontecer a mesma coisa.

Intrafederativamente, considerando cada Estado, nós temos um jogo de ganhos e perdas que já vem desde 1995. Nesse sentido, depois de tantos anos, é impossível imaginar que não vamos prolongar o Fundo. Isso não faria sentido, depois do que fizemos. Não foi algo trivial. Como vamos falar agora *“Federação, vamos mudar tudo?”*

Isto aqui já foi uma loucura, porque foi implementado muito a seco. Eu lembro que os Estados do Nordeste chiaram, porque perderam muito. Isso fez um buraco nas contas de alguns Estados.

Considerando esse olhar, agora para o FUNDEB — este já é um trabalho do Peres, do INEP —, o que nós vamos ter? Eu dividi o gráfico em “perde, neutro e ganha”, ou seja, os Municípios que perdem, os que permanecem neutros e os que ganham.

O ganho aqui é o seguinte: há Município que ganha 300% a mais. Estou falando aqui só sobre quem ganha. É importante observar que não é uma perda e um ganho só para o Município — depende de onde o Município está. Por exemplo, se os Municípios estão no Sul, eles perdem. A maioria dos Municípios do Sul perde mais do que ganha. No Centro-Oeste, é meio equilibrado. Mas, no Nordeste e no Norte, logicamente quem ganha são os Municípios. Há Municípios que perdem, mas são poucos. Dá para ver pela imagem.

Nós estamos falando em termos gerais. Temos 5.550 Municípios aqui. São pouco mais de 3 mil os que ganham, sendo que grande parte está no Nordeste e no Norte. Destes 1.500 aqui, quem perde está principalmente no Sul e no Sudeste.

Este gráfico serve para V.Exas. terem uma noção de que há mais Municípios ganhadores, mas também há perdedores. Onde estão os perdedores? Principalmente no Sul e no Sudeste.

Por outro lado, de acordo com um recorte por porte do Município que fizemos, há Município que perde. Mas quais são os Municípios que perdem? Grande parte



são Municípios pequenos. Esses Municípios pequenos que perdem têm muita dificuldade de repor renda, de repor receitas. Os Municípios com até 10 mil habitantes são grande parte dos que perdem. Dos 1.500 que perdem, 1.290 têm até 10 mil habitantes.

Vamos olhar por outro recorte, considerando o tamanho da rede municipal. São Municípios pequenos. Há Municípios que perdem, no Sul e no Sudeste, mas também há uma parcela no Nordeste. São Municípios com a rede pequena, com até 800 alunos.

Na realidade, ao analisarmos o FUNDEB, não podemos homogeneizar ganhos e perdas. Há ganhadores e perdedores, dependendo de como se analisa. Esse é o problema de se fazer regra homogeneizadora. O FUNDEB é uma regra homogeneizadora, é nacional e vai causar esses tipos de perdas e ganhos, que podem ter consequências efetivas para algumas Unidades da Federação e para alguns Municípios.

Logicamente, o número de alunos envolvidos aqui é pequeno — não chega a 1 milhão, 2 milhões de alunos. Grande parte dos alunos não está aqui neste conjunto, mas há um conjunto de alunos que está nessa situação.

Ainda de acordo com o trabalho que o INEP realizou, vamos analisar a distribuição do Fundo. Foi feita uma correlação com algumas variáveis e mostrou-se o seguinte: apesar de serem baixas, as correlações dão todos os sinais no sentido de que o Fundo distribui bem, ou seja, certamente o Fundo está indo para Municípios com menor IDH, está indo para Municípios onde a pobreza é maior, está indo para Municípios onde as condições de moradia são piores. Todos estes coeficientes negativos demonstram isso.

Apesar de a correlação não ser muito alta, cabe dizer que, de alguma forma, o Fundo está conseguindo — os padrões distributivos poderiam ser muito mais fortes — atingir Municípios mais pobres, Municípios com a pior situação. Certamente isso vai ter consequências distributivas, como vou mostrar mais à frente. Nós vamos verificar que o Fundo vai melhorar a distributividade da educação. Haverá um movimento positivo, no sentido de atingir os mais pobres.

Há a questão redistributiva interfederativa.

*(Segue-se exibição de imagens.)*



Aqui, vamos olhar não para dentro de cada unidade da federação, mas entre as federações. Entre as federações vamos ter esse movimento aqui. A pessoa olha e fala: *“O fundo está aqui. Eles são do FUNDEB entre as UFs. São Paulo tem 24% das receitas, Minas Gerais... E o resto nesse movimento aqui”*. Não pode ser visto assim só. Tem que ver também o tanto de matrícula que tem lá. Fazendo uma relação com a matrícula, nós temos esse movimento: São Paulo tem 24% do fundo, mas tem 20% das receitas do FUNDEB, mas na relação São Paulo/receita/fundo, em termos percentuais, há mais receita do que matrícula. No restante do Brasil todo, há mais matrícula do que receita. Onde é positivo isso? Em São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. São dados do FUNDEB.

Estamos considerando em geral só para mostrar que temos um problema não com o FUNDEB em si, mas com a estrutura tributária brasileira, uma vez que grande parte do ICMS é recolhida em São Paulo. Então, logicamente isso vai levar a esse movimento. O Rio Grande do Sul não explica por isso. Há coisas que eu não consegui explicar. Eu só estou fazendo uma descrição.

Quando eu analiso como está o FUNDEB na questão redistributiva entre os Estados da Federação, eu verifico que, se não tivesse a complementação da União, as relações seriam muito ruins. Seria mais ou menos o seguinte: São Paulo é um em comparação como os outros; no Maranhão por valor aluno/ano é de 38% de São Paulo. Ou seja, há um problema federativo no Brasil. É um problema que não tem nada a ver com o FUNDEB, mas com a estrutura tributária brasileira na concentração nas estruturas, principalmente no que diz respeito a essa estrutura que financia a educação e que envolve o ICMS. Como, em geral, ele é recolhido na origem, há um problema permanente.

Logicamente, os recursos da complementação buscam corrigir isso um pouco. O Maranhão, que era só 38% do Fundo, passa a ser 75% de São Paulo, quando se joga a complementação, que vai corrigir, até certo ponto, em parte a relação. Ela joga um papel importante para esses Estados. Para ela jogar uma relação de fato equitativa, ela precisaria cobrir daqui até chegar aqui. Ou seja, grande parte desses Estados, daqui para baixo, deveria ter um tipo de complementação. Aí nós teríamos uma estrutura igualitária completa, mas não é o que temos. Vocês vão verificar que o Maranhão passou de R\$ 1.240,00 para R\$



2.400,00. Isso é o que faz a complementação. Isso foi no ano de 2014. Então, ela faz essa arrumação aqui.

Já vimos que intrafederativamente nós temos problemas, que não se corrige simplesmente, pois haverá várias situações. Entre as federações também temos problemas.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Vou lhe dar mais 5 minutos para que conclua.

**O SR. JORGE ABRAHÃO DE CASTRO** - Obrigado.

Assim veremos que o papel da complementação é fundamental para a questão distributiva. Ela vai melhorar bastante essa questão distributiva que eu levantei, mas ainda vai ficar devendo porque a complementação feita pela União não consegue repor a baixa redistributividade do sistema tributário.

Ao final, veremos o que significa distributivamente educação para as pessoas no sentido da distribuição pessoal da renda. Eu estou falando que, de fato, o FUNDEB fez a distribuição, que foi para Municípios mais pobres. A complementação veio tentar fazer com que os recursos para esses Estados mais pobres suprissem aquilo que a questão tributária não faz e qual o impacto disso. Então, nós verificamos primeiro que houve um movimento, entre 1995 e 2009, uma alteração, por exemplo, dos gastos federais em educação do Ministério da Educação. Antes os dados mostravam que o MEC financiava o ensino superior com muito mais recursos do que outras áreas. Isso aqui é em relação ao PIB, o MEC dava muito mais atenção ao ensino superior. Com o próprio FUNDEB haverá inversão do sentido, ou seja, um maior esforço focado na educação básica.

Ao mesmo tempo, ao usar o padrão federativo, impondo os gastos em educação usando a POF — Pesquisa de Orçamentos Familiares, o resultado entre 2003 e 2008, o período da POF, é que se sai de uma relação quase igualitária para outra em que os mais pobres têm mais recursos do que os mais ricos. Para qualquer bem universal, teoricamente, deveria ser igualitário. Um bem universal deveria ser para todos com o mesmo valor e qualidade. Isso em teoria. No caso brasileiro, em que há desigualdades profundas, não há por que o gasto público fazer esse movimento de corrigir desigualdades. É isso que eu acredito que o FUNDEB está fazendo.



Outro aspecto importante da educação são os efeitos multiplicadores como vimos. O gasto em educação tem ótimo efeito multiplicador. Ou seja, o gasto em educação é bom para o crescimento, não é ruim pelo seu efeito multiplicador. Por outro lado, tem um efeito distributivo bastante razoável, se se considerar a renda das pessoas: no meio rural, quanto mais pobre for a população, maior é a importância do gasto com educação; o mesmo ocorre com o meio urbano. Se se considerar a educação, vê-se que ela tem um ótimo efeito distributivo, não tanto quanto o do Bolsa Família, mas tem um bom efeito distributivo.

Considerando outro importante trabalho também do Fernando sobre distribuição da renda domiciliar monetária e analisando vários estágios da renda quero dizer que a renda no Brasil é muito ruim. Estes são os quintis de renda: este aqui é o mais pobre, este aqui é o mais rico. Essa aqui é a renda original, a renda do mercado.

A renda do mercado está assim distribuída usando a POF, em 2008. Com as transferências, ela melhora um pouquinho. As transferências melhoram, mas não melhoram tanto assim a renda. Depois, com o imposto direto, que é o Imposto de Renda, melhora mais um pouco. Com o imposto indireto, repõe-se... O imposto direto piora a situação. Quando se coloca dentro da estrutura o gasto em educação e saúde, vê-se que de fato há uma melhora expressiva na distribuição.

O gasto em educação e em saúde tem um papel redistributivo importante, pois repõe aquilo que a estrutura tributária... Em termos redistributivos, podemos dizer que até certo ponto vamos bem no gasto e vamos muito mal na estrutura tributária. Nós não corrigimos isso, e fica difícil falar em redistribuição. Para se ter um processo redistributivo, é preciso ter tanto uma estrutura de gasto que funciona de forma distributiva como uma estrutura de arrecadação que funciona nesse mesmo sentido.

Enquanto o nosso sistema tributário estiver na contramão da estrutura distributiva, fica muito difícil só com gasto tentar corrigir essa mazela brasileira da má distribuição da renda no País.

Era o que eu tinha a dizer.

Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Muito obrigado.





Agora, vamos passar a palavra ao Sr. José Roberto Rodrigues Afonso, professor do Instituto Brasiliense de Direito Público — IDP. S.Sa. dispõe de 20 minutos.

**O SR. JOSÉ ROBERTO RODRIGUES AFONSO** - Bom dia a todos. Queria agradecer ao Deputado Thiago Peixoto pelo convite. Cumprimento a Sra. Deputada e os senhores presentes.

Eu tenho pouco a acrescentar ao que o Jorge e o Barjas já disseram. Não vou explorar todos os aspectos que constam na apresentação, vou deixá-los para o debate. Quero centrar em pelo menos duas questões que para mim são mais importantes e ao mesmo tempo preocupantes: o financiamento e a questão federativa.

Eu sei que o debate aqui é sobre o FUNDEB, mas acho que precisamos inserir o debate sobre o FUNDEB no financiamento da educação como um todo e no financiamento do Governo. Ao mesmo tempo, como foi bem exposto, inclusive com bastantes números, o FUNDEB tem na sua raiz a questão federativa, em particular a redistribuição de recursos entre Estados e Municípios, algo muito importante que torna ainda mais complexo esse debate.

Vou fazer minha exposição em poucas palavras, já que as tabelas seguintes fundamentam esses pontos. Primeiro, a questão do financiamento da educação como um todo, o FUNDEB mais ainda. Eu vejo com preocupação duas vulnerabilidades. Primeiro, o financiamento da educação está muito apoiado na arrecadação de tributos pró-cíclicos, quando o gasto com educação é claramente anticíclico. Justamente quando mais se precisa de educação, já que estamos vivendo a pior recessão da história do País, com um volume recorde de 14 milhões de desempregados, é natural, quase óbvio, que muitos alunos da rede privada passem para a rede pública. Quando a rede pública precisa acolher mais alunos com financiamento, que depende da arrecadação, e como o financiamento está baseado em impostos basicamente relacionados ao desempenho da produção e da venda, na recessão esses impostos caem. O financiamento cai justamente quando se precisa gastar mais.

Antes, nós não tivemos esse problema porque sempre nas recessões passadas conseguimos até aumentar a carga tributária. Agora, não só há o efeito da



recessão como há outro efeito que eu quero destacar. A maior preocupação não é só com a educação, embora ela se torne mais vulnerável, mas com o nosso sistema tributário, que está muito apoiado na tributação de bens, de mercadorias. O ICMS corresponde a mais de 60% do FUNDEB em uma economia que vai se tornar de serviços. Não por acaso, aliás, os Estados estão em crise na nossa Federação, porque eles dependem mais do que nenhum outro governo de tributar bens em uma economia que é cada vez menos uma economia de bens. Eu acho que isso torna o financiamento da educação e do FUNDEB vulnerável no longo prazo.

Eu quero aqui defender a necessidade — em minha opinião — de se debater mais e repensar o financiamento. Na verdade, será preciso repensar o financiamento do setor público como um todo. Em seguida, vou expor isso.

Quanto ao pacto federativo, a redistribuição, que já foi bem abordada pelo Jorge, como nós estamos em uma federação extremamente desigual é natural tentarmos encontrar soluções iguais para os desiguais. Isso causa impactos diferenciados. A única certeza que temos aqui é que os Estados perdem, e perdem muito. Na verdade, se fizermos a conta de quanto os Estados receberiam sem o FUNDEB e com o FUNDEB, veremos que os 26 Estados perdem. Só não perde Brasília, porque Brasília não conta como Estado, como Município.

Só no ano passado 30 milhões de reais foram redistribuídos dos Estados e Municípios. Há como reverter isso? Eu entendo que não, mas acho que não pode ser ignorado, sobretudo porque os Estados estão em uma crise muito forte e não é uma crise conjuntural. Em minha opinião, não tem relação com má gestão, algo que se consiga reverter no curto prazo. Precisamos repensar. Acho que a essa questão federativa tem que ser dada alguma atenção particular sobre esses aspectos.

A minha conclusão é que o futuro não repetirá o passado, ainda mais na crise. Crise é oportunidade. São necessárias mudanças estruturais, acho que vão do gasto ao financiamento. O momento é muito oportuno. Acho que deveríamos tentar evitar, na minha modéstia opinião, que se tornem permanentes estruturas que podem ficar obsoletas ou ineficientes em pouco tempo.

Isso tudo tem a ver com uma transformação radical que está acontecendo na economia e na sociedade. Na verdade, ocorre no mundo inteiro, no Brasil de forma mais acentuada. Por isso, nós precisamos revisar os nossos sistemas fiscal e



tributário, a fim de torná-los mais consistentes e flexíveis com essas novas bases. Para tanto, eu acho que precisamos atualizar o diagnóstico.

Nós gostamos muito de falar em projeto de reforma, mas eu acho que não sabemos direito onde estamos. As coisas estão mudando, a economia, a sociedade; o sistema fiscal mudou muito rápido, mudará ainda mais rápido, e ninguém, para ser sincero, sabe exatamente para onde se vai. A única certeza que se tem é que, como está, não vai ficar. Eu preciso saber onde estou para saber aonde vou e daí traçar um plano estratégico.

A educação nesse sentido — sei que não é objeto aqui do debate, só vou comentar rapidamente —, de acordo com todo mundo que está discutindo essa nova economia e a nova sociedade, tem um papel-chave nesse processo. Haverá um desemprego estrutural brutal no mundo inteiro. Precisamos ter a educação explorando ao máximo possível as novas tecnologias, irradiando conhecimento, fomentando pesquisa para conseguirmos lidar com essa situação.

Vou pular muitos eslaides, porque, como eu disse, muita coisa aqui já foi tratada. Destacaria, em particular, a evolução do FUNDEB, que está abaixo de 1% do PIB. Hoje consegue-se chegar a 1,6% do PIB: metade vem dos Estados, metade vem da União, na redistribuição. Isso representa algo como 5% da receita tributária.

Primeiro, quero reforçar as questões redistributiva e de financiamento. Está pequenininho ali embaixo no eslaide. Pelos dados do ano passado, com a complementação da União, o FUNDEB teve 142 bilhões. Desses 142 bilhões, 57% vieram do ICMS e 25%, do FPM. Na verdade, esses 25% são um pouco ilusório porque há repasse da repatriação dentro do FPM. Quando o percentual normal é menor, a dependência do ICMS é maior. E, dentro do FPE, do FPM, do IPI e da Lei Kandir, tem-se um efeito importante do IPI.

As outras tabelas eu já havia comentado, por isso eu as pulo. Elas só estão mostrando as contas, o relatório do FUNDEB. Esse aí é o relatório puro do FUNDEB que mostra a origem dos recursos destinados por Estados. A tabela seguinte mostra quanto foi essa divisão: sem o FUNDEB, os Estados teriam dois terços dessa receita, os Municípios, um terço; com o FUNDEB, os Estados tiveram 42%, os Municípios, 58%. Todos os Estados perderam receita. Na melhor das hipóteses, Minas Gerais perdeu 12%, e, na pior das hipóteses, o Rio de Janeiro perdeu 56%.



Acho que essa questão federativa tem que estar no debate, volto a insistir. Concordo com tudo o que foi dito aqui. Acho que ninguém vai reverter a distribuição que foi feita, mas, eventualmente, a complementação talvez tenha que ser calibrada com um pouco mais de cuidado na questão federativa.

Como o Barjas e o Jorge já falaram sobre a questão federativa, eu queria explorar muito mais a questão do financiamento. Nós já comentamos que, na recessão, migra-se da escola privada para a escola pública. É exatamente aí que começamos a ter um ponto central. Além de o padrão de financiamento estar muito vulnerável aos humores da economia, há um padrão de financiamento que deu certo quando a economia estava crescendo. A arrecadação cresceu longamente, mas de 2008 para cá há uma novidade, quem trabalha na área tributária sabe disto: a carga tributária está caindo no País. De 2006 a 2008, ela caiu quase dois pontos percentuais do PIB. Não tivemos recessão de 2008 para cá, a recessão é de 2014 para cá. Essa queda vai atingir especialmente os tributos que tenham a ver com a atividade econômica. A maior perda está lá embaixo no eslaide: COFINS, PIS, IPI, ICMS, *royalties* e Imposto de Renda. Tirando o COFINS, o PIS e os *royalties*, todo o resto são as fontes fundamentais para o FUNDEB.

Eu quero chamar mais atenção para o fato de que a queda de arrecadação não tem apenas a ver com o ciclo, mas com uma mudança estrutural forte na economia brasileira, na verdade na economia mundial. Cada vez tributam-se menos bens, cada vez tributam-se mais serviços.

Por exemplo, se eu olhar de 2011 para o ano passado, nos últimos 5 anos, constatarei que a arrecadação federal caiu algo em torno de 10%. Quando eu olho os serviços prestados basicamente a pessoas, que inclui até mesmo educação e saúde, percebo que houve um crescimento de 48% no período. No outro extremo, no setor de minério, de metalurgia, houve uma queda de 53%; no de petróleo, de automóveis e de transporte, 25%. Eu acho que isso não tem a ver só com a recessão, tem a ver com um novo padrão de comportamento da economia e também da sociedade.

Mas qual é o problema, em particular, do Brasil? Volto a destacar um problema muito importante, na minha opinião, para a área de educação: a carga tributária é maior exatamente em cima do setor que está caindo mais, como o de



bens. A meu ver, daqui para frente, isso vai tornando vulnerável esse padrão de financiamento.

Eu estava olhando aqui, até para pegar como exemplo, a própria questão da educação. Para vocês terem uma ideia, no ano passado, a educação no Brasil recolheu para o Governo Federal, sem contar a Previdência, 22 bilhões de reais. A soma da indústria de fumo, de bebida e têxtil, esses três juntos não recolheram o que a educação recolheu.

Na verdade, se eu comparar a educação à indústria de transformação, verei que ela só está atrás dos setores de petróleo, de indústria química e de automóveis. A educação está recolhendo quase tanto imposto que já está chegando perto do que o setor automotivo recolhe. O recolhimento do setor automotivo foi de quase 25 bilhões, e o da educação, 22 bilhões. Se somar educação e saúde, passa, na maior parte, da indústria de transformação.

A economia que vai virando serviço vira a própria educação. E nós estamos falando aqui que quem recolhe tributo é basicamente a educação privada. A educação pública não paga COFINS, PIS, ainda que recolha para a Previdência Social quando se está no sistema da CLT.

Essas mudanças já ocorreram e vão ficar, em minha opinião, mais acentuadas daqui para frente. Isso vai mudando também a configuração. Nós temos um sistema tributário que arrecada tanto quanto... A carga tributária caiu, mas está no padrão da OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Se eu for olhar em relação aos emergentes, a nossa carga tributária está maior do que na maioria das economias emergentes, o que significa que é muito difícil, em minha opinião, se conseguir aumentar a carga daqui para frente. Insisto nisso porque os setores mais tributados são os setores que menos crescem ou que vão perder peso nessa economia.

Nós já temos coisas aberrantes e curiosas. É um sistema tributário em que a arrecadação de contribuições já está quase se encostando à arrecadação de impostos. A arrecadação da União, por exemplo, 65% são de contribuições e um terço de impostos. A educação está sendo financiada em cima de quê? De impostos. O que não é imposto é salário-educação. Salário-educação, como toda contribuição sobre salário, tem outro problema: desemprego conjuntural/desemprego



estrutural e terceirização/“pejotização”, que, na economia brasileira, já assumiram proporções maiores do que em qualquer outro país e vão deixando a tributação sobre salário para trás. Aliás, o resto do mundo está trocando salário por IVA — Imposto sobre Valor Agregado, já prevendo isso.

Já comentamos a questão federativa. Eu insisto nisto: por trás do financiamento, há o sistema tributário. Nós estamos em 2017, o nosso sistema tributário é o mesmo que foi desenhado em 1965. Era um sistema consistente, moderno, ousado. O Brasil é o primeiro país do mundo a adotar em escala nacional um imposto de valor adicionado, que foi o caso do ICM. Havia os fundos de participação, que eram redistributivos. A arrecadação subiu fortemente. Havia uma lógica dentro de impostos. Na verdade, as contribuições eram sobre folha salarial só. E o FPM fazia a sua distribuição.

Hoje esse nosso sistema tributário, que eu brincava que era 1.0, virou um sistema 0.1. É o sistema mais complexo do mundo. Em todas as medidas, como do *InBusiness*, à parte a carga tributária, em nenhum outro país custa tão caro pagar tributo quanto no Brasil. As contribuições incidem sobre os impostos. E o que era sobre valor adicionado, que é o caso do ICMS ou do IPI, deixou de ser tributo sobre valor adicionado. Aliás, a arrecadação de IPI é inferior à arrecadação de PIS/PASEP. Daí vocês têm ideia. O IPI, que foi decisivo para o FPE, se esvazia e vai cair cada vez mais. Com isso — volto a insistir —, a educação está muito dependente desses impostos e vai ser afetada.

O mundo todo está em outro sistema, que chamamos de Sistema 3.0, com valor adicionado e outras bases, mas o sistema do resto do mundo está ficando obsoleto. O mundo inteiro está discutindo que é preciso ter um novo sistema para lidar com a quarta revolução industrial ou com a nova era das máquinas, seja ela qual for.

O que o mundo está discutindo? Está discutindo *robo tax*. Não sei se alguém teve oportunidade de ver a discussão sobre a recente eleição na França sobre os metalúrgicos trabalhando nas fábricas de automóveis. Agora, vai haver robô. Os metalúrgicos vão virar peça de museu. O trabalhador vai sendo substituído, não em todas as funções, porque ele vai fazer a manutenção e a programação dos robôs. O debate que há lá fora é sobre cobrança de imposto sobre robô — até já falei um



pouco que já temos o FAT — para se ter algo como o FAT, que vai pagar o seguro-desemprego, porque vai haver um desemprego maciço. Por trás disso, vem a Internet das Coisas, a Inteligência Artificial, e assim por diante.

Nós estamos fora do debate mundial. Estamos com um sistema arcaico em relação ao mundo. Volto a insistir, o mundo já está discutindo ir para outra coisa, quando não estamos nem onde o mundo está. Nos Estados Unidos, por exemplo, há um debate — espero que não vá à frente, porque haverá várias consequências para o Brasil — para difundir o imposto de renda, criar um IVA, os Estados Unidos é o único grande país que não tem IVA, criar um novo imposto chamado Destination-Based Cash Flow-Tax, que vai afetar, sobretudo, as nossas exportações. Esse imposto gera crédito para as compras feitas nos Estados Unidos, o que se traz de fora não gera crédito. Isso está sendo vendido como uma proposta para se defender o emprego dentro dos Estados Unidos, que está sumindo.

Nós aqui tentamos reformar o ICMS e nem isso conseguimos fazer. Prometemos que íamos reformar o PIS e nem começamos a fazer essa reforma. A meu ver, precisamos repensar o nosso sistema tributário.

Quero registrar que nem sei direito o que vai ser esse sistema tributário. O ideal é não colocar tantas coisas no texto constitucional, porque se vai enrijecer o texto constitucional e provavelmente se vai precisar fazer mudanças.

Talvez, hoje, sejamos o País que mais faz mudanças constitucionais no mundo.

Registro que há 30 anos trabalhei, aqui, nesta Casa, na Assembleia Constituinte. Para mim, foi a maior escola da minha vida e tenho muito orgulho disso.

Hoje praticamente há cem emendas constitucionais, quer dizer, são feitas três emendas constitucionais por ano. Se deixarmos o sistema tributário e mesmo o sistema fiscal demasiadamente escrito dentro da Constituição, provavelmente vamos ter que aumentar a proporção de fazer emendas constitucionais para lidar com essa nova realidade.

Há vários outros quadros, mas destaco que a educação tem um papel importante para lidar com essa nova realidade econômica e social. Na minha opinião, no redesenho, no debate sobre o FUNDEB, é necessário e importante



considerar, como a economia e a sociedade estão mudando, como isso vai mudar a nossa Federação e o nosso sistema tributário. Eu não sei direito para onde vamos, a única coisa que sei é que como estamos não vamos ficar.

Agradeço.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Sr. José Roberto Rodrigues Afonso.

Vou passar a palavra à Relatora, Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende. Depois, voltarei a palavra aos palestrantes.

Com a palavra a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende.

**A SRA. DEPUTADA PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE** - Bom dia a todos. Agradeço imensamente a presença de vocês. Estou angustiada, porque acredito que todas as exposições aqui apresentadas precisavam de mais tempo para termos mais condições de aproveitá-las, mas espero continuar contando com a colaboração de vocês.

Até agora temos ouvido muito sobre os nossos desafios frente à educação e sobre as consequências do problema para os Municípios de um fundo de financiamento que está bancando a educação municipal e pode deixar de existir em 2020.

Estive no Conselho Nacional na semana passada. O Conselho também tem uma comissão que se está debruçando sobre o tema na tentativa, Sr. Presidente, de trabalharmos de maneira articulada. Alguns pontos, entretanto, aparecem com frequência como consequência, como a ideia dos fundos estaduais que redistribui os recursos no âmbito de cada um dos Estados com a consequente perda de recursos significativos de Estados e grandes Municípios. Digo que isso é uma redistribuição da pobreza interna.

A contribuição da União não consegue superar a dez Estados de maneira bastante precária, diga-se de passagem. O problema de alguns Estados que não recebem complementação e de Municípios com grandes dificuldades, que seriam elegíveis como Municípios que recebem contribuição, é um dos temas que se apresenta. Como lidar com fundos estaduais e ajudar os fundos de Municípios carentes? Em alguns Estados também se perde muito. Ao olhar a estrutura das escolas estaduais, vemos que estão inacabadas e sucateadas.





Então, não é a ideia de um primo rico que está redistribuindo dinheiro. Ele tem mais recurso, mas a sua estrutura também está ruim, com salários baixos, sem carreira atrativa, com prédios inadequados, sem cobertura devida do próprio ensino médio. Em muitos lugares, sequer se consegue abrir turmas para manter esse atendimento. Isso nos provoca uma reflexão.

Em relação à questão do piso salarial, a lei menciona que a contribuição da União deve estar dentro de 10% da contribuição total de Estados e Municípios. Na verdade, isso nunca ocorreu, porque o bolo mal dá conta de fazer o equilíbrio do valor *per capita* não atingido.

Há uma grande reclamação dos Municípios em relação ao valor *per capita* para a educação infantil, porque o que é colocado pelo fundo não consegue cobrir metade das despesas da educação infantil. No ensino médio há uma reclamação parecida, embora seus custos sejam menores que os da educação infantil, que tem o ensino em tempo integral e um desenho diferente.

Eu gostaria que, na medida do possível, nos ajudassem em outra questão que tem aparecido com frequência, em relação à base do fundo ser constituída pelos impostos. Foi mencionado que os impostos cresceram pouco em relação ao perfil das contribuições. As contribuições cresceram muito no Brasil, mas o que mantém a educação são os impostos.

Além disso, os impostos arrecadados pelos Municípios não compõem o FUNDEB. Eles têm um impacto reduzido, porque estão concentrados nos maiores Municípios, nos Municípios com maior arrecadação. Ainda assim, a entrada desses impostos na composição do fundo parece ser justa.

Outro ponto é o aumento da contribuição da União. Não há como defender a ideia de distribuição e de equilíbrio federativo sem reconhecer que a União precisa colocar mais dinheiro no fundo. A contribuição de 10% do conjunto de impostos arrecadados pela União é muito pouco para o financiamento da educação. Por isso, a maioria dos Estados está suportando a redistribuição do FUNDEB. Então, a contribuição da União deve ser ampliada, para que mais Estados possam receber recursos.

Além disso, estamos provocando o Ministério da Educação em relação ao Custo Aluno Qualidade — CAQ, definido no Plano Nacional de Educação como o



valor necessário para que a escola seja boa, e em relação ao Custo Aluno Qualidade Inicial — CAQi. Isso, logicamente, tem que ser amarrado com o financiamento. Hoje, 20% dos recursos estão amarrados nesse fundo de natureza estadual. Como vamos garantir o padrão de qualidade, se ainda não temos nem ideia de como será o desenho do CAQ?

O FUNDEB tem uma série de valores *per capita* para vários tipos de atendimento. Qual a opinião de vocês sobre isso? Vários debatedores que já estiveram aqui disseram que não seria necessário haver aquele recorte em bandas ou em valores *per capita*, e que a aplicação não é amarrada a esses tipos de oferta. Assim, o Município recebe mais porque tem educação do campo, mas não aplica no campo. Ele pode aplicar, mas seria difícil monitorar essa aplicação recortada, pela forma como foi recolhida.

Temos preocupação com a possibilidade de entrada das contribuições e o desenho de novos tributos, embora ainda não tenhamos nos aprofundado muito em relação à Lei Kandir, se o acordo tem sido cumprido com Estados e Municípios. Se não me engano, isso traria para a educação recursos estimados em 4 bilhões de reais.

Em muitos Municípios e Estados, mais de 80% dos recursos do FUNDEB têm sido utilizados com folha de pagamento. Alguns entes federativos estão gastando 100% do FUNDEB. Isso diminui muito a possibilidade de fazer investimentos e melhorias com os 5% restantes. Alguns Estados ainda têm outras despesas dentro desse percentual, como os gastos com instituições de ensino superior e com instituições ligadas a militares. Em alguns Estados, isso não entra no bolo do FUNDEB. Então, também quero saber suas opiniões sobre essa questão.

Eu queria ouvir um pouquinho mais do Prefeito Barjas Negri sobre a ideia dos três fundos. Pelo que eu entendi, o primeiro fundo seria para a educação infantil, e nele entrariam União e Municípios. No outro fundo específico, para o ensino médio, entrariam União e Estados. No terceiro fundo, para o ensino fundamental, entrariam os três entes federados. Gostaria de saber se é isso mesmo. Essa seria uma lógica interessante para lidar com essa tarefa tão difícil de universalização de cobertura.

Nós não podemos esquecer que o Plano Nacional de Educação tem metas e estratégias definidas claramente para cada modalidade, para cada nível. Se



determinarmos constitucionalmente que o FUNDEB será permanente, não haverá como ignorar demandas propostas na Lei de Responsabilidade Educacional, como a responsabilização dos gestores pelo investimento, as metas do Plano Nacional de Educação, o esforço de cada ente e o desenho dessa distribuição.

O Sr. Jorge Abrahão falou sobre a distância entre a receita do FUNDEB e o crescimento do número de matrículas ao longo dos anos, e sobre o esforço realizado pela União para fazer esse atendimento. Dois terços do PIB foram destinados a fazer esse atendimento, e a União ficou com apenas 0,2%. Se for possível, peço que se avance um pouquinho nessa questão, porque há metas no Plano Nacional em relação a isso.

Deixou-me bastante provocada a ideia de que os mais pobres financiam o FUNDEB. Na verdade, o discurso tem sido de que os ricos pagam a conta dos pobres. Então, peço que você comente isso.

Eu sei que o tempo é curto, mas eu gostaria de ouvir sobre a ideia dos fundos estaduais com esse desenho de contribuição e de uma espécie de fundo nacional solidário, em que a União colocaria recursos, cuja redistribuição seria feita de outra forma. Um dos expositores disse que poderia haver um fundo para tratar da equidade — ele teria um desenho parecido com o do FUNDEB —, e um fundo para estimular a qualidade, não para fazer um *ranking*, mas para estimular as boas práticas, para não nivelar todos os esforços municipais e estaduais no mesmo desenho para o financiamento, como ocorre hoje. Isso é possível? Qual é a ideia de vocês?

Tenho certeza de que nós vamos ter muitas outras questões. Por isso, à medida que avançamos no texto, eu gostaria de ter a liberdade de manter o contato com vocês e de contar com sua contribuição.

Muito obrigada.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Relatora Professora Dorinha Seabra Rezende.

Tem a palavra agora a Deputada Raquel Muniz, por 3 minutos.

**A SRA. DEPUTADA RAQUEL MUNIZ** - Sr. Presidente Thiago Peixoto, em primeiro lugar eu quero agradecer a presença do ilustre Deputado Gilberto Nascimento, que preside a Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, onde



nós discutimos os direitos dos idosos, incluindo a educação, tema que perpassa todas as Comissões. Percebemos que o Brasil não cumpre o dever fundamental de oferecer educação. O FUNDEB contempla também a Educação de Jovens e Adultos — EJA, e nós percebemos que os idosos também não estão participando dessa modalidade educativa. Além disso, apenas uma pequena faixa da população de idosos tem acesso ao ensino superior. Portanto, eu quero agradecer ao Deputado Gilberto Nascimento, que preside tão bem a Comissão do Idoso, por prestigiar a nossa Comissão com sua presença aqui.

Quero cumprimentar a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende. Concordo com ela, esta Mesa enriquece muito o nosso trabalho. Eu acho que os debatedores de hoje também chegaram à conclusão de que é necessário tornar o FUNDEB uma política permanente. Nós propusemos a PEC para fazer com que esse fundo se torne definitivo. Nós precisamos discutir o seu aprimoramento, e acho que os expositores deixaram contribuições importantes. O desejo da Deputada Professora Dorinha, do Presidente Thiago Peixoto e de todos nós é que os convidados possam continuar enviando contribuições para a nossa Comissão, discutindo esse tema com os grupos em que estão inseridos, para enriquecermos a nossa proposta.

Foram dadas contribuições importantes, em especial pelo Prefeito de Piracicaba, o Sr. Barjas Negri, que participa dessa construção desde o início. Sua presença aqui é um acontecimento histórico para esta Comissão, e nós queremos continuar a fazer essa importante discussão com ele.

O Sr. Jorge Abrahão de Castro, que é pesquisador na área de economia, finanças públicas, temas sociais e financiamento público, também deu uma contribuição muito importante. Precisamos encontrar novas formas para fazer esse importante financiamento e propor ao Governo que as aceite. Esta Comissão tem o objetivo de fazer essa indicação também.

Eu fiquei muito atenta à palestra do Sr. José Roberto Rodrigues Afonso, professor de mestrado no Instituto de Direito Público — IDP. Ele disse que estamos chegando ao 4.0. Mas há uma contradição. Ao mesmo tempo em que estamos utilizando a robótica de norte a sul e de leste a oeste do País, vemos escolas sucateadas, com gestores que não cumprem a legislação com relação ao



pagamento dos professores que efetivamente realizam a educação, com crianças sem uniforme para ir à escola e sem espaço para fazer atividade física. O sonho da educação em tempo integral é realizado por poucos Municípios deste País.

Deputados Gilberto Nascimento, Thiago Peixoto e Professora Dorinha Seabra Rezende, eu acho que temos a responsabilidade de dar uma contribuição ao País no debate sobre a responsabilidade dos gestores na área da educação. Já fizemos um requerimento, a ser aprovado aqui, para discutir a PEC que torna permanente o FUNDEB, junto com a Comissão de Educação. Realmente, nós precisamos levantar a bandeira de fazer o Governo entender que muitos países resolveram seus problemas investindo em educação. É preciso ter seriedade e ter recursos disponíveis. Com isso, vamos minimizar os problemas, quer sejam da saúde, quer sejam de outras áreas, para levar o País a um *ranking* de desenvolvimento muito melhor do que ele está hoje.

Eu acho que a contribuição de vocês, nesta manhã, enriqueceu muito a nossa Comissão, e espero que continuem colaborando conosco.

Tenho orgulho de estar trabalhando ao lado da Relatora, a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, que tem enorme experiência nessa área, do Deputado Thiago Peixoto, que já foi Secretário de Educação, e de todos os componentes desta importante Comissão, para entregar ao Brasil um FUNDEB permanente e aprimorado.

Muito obrigada.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Deputada Raquel Muniz. É muito bom ter V.Exa. sempre aqui conosco, para fortalecer este trabalho. Destaco que foi V.Exa. quem apresentou esta PEC que hoje nos dá condições de fazer com que o FUNDEB se torne definitivo.

Antes de passar a palavra ao Deputado Gilberto, volto a palavra à Relatora Professora Dorinha Seabra Rezende.

**A SRA. DEPUTADA PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE** - Na verdade, Sr. Presidente, tenho uma sugestão. Se não me engano, o Relator da Comissão de Reforma Tributária é o Deputado Luiz Carlos Hauly. Eu acho que nós ficamos tão fechados na área de educação, que nos esquecemos de que o nosso tema aqui sobrevive a partir do que será desenhado na reforma tributária. Penso que



poderíamos formalmente marcar uma conversa com o Deputado Haully e nos apropriar do que está sendo debatido.

Sugiro que levemos nossas questões para aquela Comissão, porque tenho certeza de que lá elas estão sendo ignoradas. Devemos nos ocupar também da questão tributária neste momento, já que nossas preocupações podem ser deixadas de fora das discussões da Comissão da Reforma Tributária.

O problema não é a guerra entre Estados, Municípios e União. O desenho tributário no Brasil é extremamente perverso, e isso tem sido muito perverso com a educação, com a saúde e com a área social. Há um crescimento proposital de contribuições, para que elas não entrem na base de contribuição, principalmente no caso da educação.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Concordo com V.Exa. e acato sua sugestão. Acho que esta Mesa serviu para deixar bastante claro que, além do problema educacional, existe o problema de financiamento, que tem como base a tributação. Então, a sugestão de V.Exa. é fundamental para que, de fato, possamos avançar.

Concedo a palavra, agora, ao Deputado Gilberto Nascimento.

**O SR. DEPUTADO GILBERTO NASCIMENTO** - Sr. Presidente Thiago Peixoto, eu quero cumprimentá-lo pela sua história na área de educação.

Cumprimento também o querido Prefeito Barjas Negri, meu amigo de longa data de São Paulo. Eu sempre digo, sem querer fazer média, que ele é um exemplo de homem público a ser seguido. Barjas já ocupou muitos cargos em São Paulo, e não ocupa outros porque não quer, apesar de ter capacidade para todos eles.

Cumprimento também o José Roberto, o Jorge, as Deputadas Professora Dorinha Seabra Rezende e Raquel Muniz, e todos vocês.

Não faço parte desta Comissão, mas eu precisava passar aqui para parabenizar a Deputada Raquel e a Deputada Dorinha, que está fazendo um relatório perfeito.

Esta é uma matéria de grande importância para o País, primeiro porque ela tira um pouco das amarras que existem, dando um pouco mais de elasticidade ao uso dos recursos.



Deputada Dorinha, eu fiz questão de vir aqui falar que o foco está mudando. Segunda-feira passada, eu estava conversando com o Vice-Prefeito de Mogi das Cruzes, que talvez passe pela mesma situação do Prefeito Barjas em Piracicaba. Ele me disse que, em 2014, havia 21.500 crianças matriculadas no primeiro ano básico em seu Município; neste ano, 2017, houve 18.500 matrículas. Como eram 21.500 e agora são 18.500 matrículas? O que aconteceu? Na realidade, o número de nascimentos está diminuindo, e por isso o número de crianças está sendo reduzido. Por isso, em 2 ou 3 anos, Deputada Professora Dorinha, 3 mil crianças a menos entraram na escola. Além disso, muitas escolas particulares estão perdendo seus alunos para a rede pública. Talvez, o Sr. Jorge Abrahão de Castro possa nos ajudar, já que é especialista nessa área. Daqui a pouco, haverá muito menos necessidade de creches e mais necessidade de casas para idosos. Quer dizer, daqui a pouco haverá muito menos necessidade de investimento na área do primeiro grau e mais necessidade de atender idosos.

No País, a pirâmide etária está sendo invertida. Existem 25 milhões de idosos no País, e daqui a 9 anos haverá 36 milhões. Em 2050, um terço da população será composto de idosos. Então, existem, sim, problemas tributários, mas também há problemas na distribuição dessas verbas.

Deputado Thiago, daqui a pouco o País terá um número maior de idosos do que de jovens, numa população com 1,6 filhos por casal. O número de idosos, na outra ponta da linha, terá necessidade de proteção, com casas de apoio e assim por diante. Vamos precisar criar legislação específica para essas questões, e quero me somar a V.Exas. nesse trabalho.

O Dr. Jorge Abrahão é um especialista que ainda não chegou aos 60 anos, mais vai chegar, se Deus quiser. Aproveito para lhe pedir que nos ajude a propor políticas públicas específicas e a encontrar formas de conseguir recursos no Orçamento para servir aos idosos do País.

Dr. Barjas, esta geração vai precisar de apoio muito rapidamente. Estamos nos tornando um País longo, felizmente. Daqui a pouco, haverá grande número de idosos. Já existem 11 mil pessoas no País que passaram dos 100 anos. Com a qualidade de vida um pouco melhor, felizmente, pessoas vão chegar a 110, a 120 anos. Para isso, é preciso haver políticas públicas definidas. Dizíamos que o País



era jovem, mas daqui a pouco ele será um País de idosos. Estamos aqui exatamente para nos preparar para isso.

Repito, Dr. Jorge, que eu gostaria muito de sua ajuda em nossa Comissão, da qual a Deputada Raquel é membro efetiva.

Peço ajuda também ao Dr. Barjas e ao Sr. José Roberto Afonso. Nossa Comissão é nova, foi a última a ser criada na Casa. Volto a dizer que éramos um País de jovens, e agora estamos ficando um País de idosos. Então, é preciso estabelecer uma legislação para os idosos. Vou contar com a ajuda de vocês para isso.

Mais uma vez, parabéns, Deputada Raquel, pela preocupação tão grande com essa questão, o que indica que V.Exa. entende muito do assunto, assim como a Deputada Dorinha e o Deputado Thiago.

Muito obrigado a todos.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Deputado Gilberto. Eu concordo com a observação que V.Exa. fez. De fato, está havendo uma mudança demográfica no País, e ela vai afetar o financiamento de todas as políticas públicas. Discute-se muito a questão previdenciária, mas todas as políticas públicas serão afetadas, de alguma forma, por esse novo quadro demográfico. Então, é muito pertinente sua observação.

Antes de passar a palavra aos consultores e aos palestrantes, eu volto a conceder a palavra à Deputada Raquel Muniz.

**A SRA. DEPUTADA RAQUEL MUNIZ** - Sr. Presidente Thiago, quero saudar o Prefeito Agidê, do Município de Cônego Marinho, no norte de Minas Gerais, que está presente nesta Comissão e que tem dado importante contribuição àquela região.

Está aqui também o ex-Prefeito de Montes Claros, o Sr. Ruy Muniz, que deu importante contribuição na área da educação, ao melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica — IDEB daquele Município, levar merenda de qualidade aos nossos alunos e implantar a educação em período integral em todas as escolas.

Queremos cumprimentá-los por essas importantes contribuições e saudar a população do norte de Minas Gerais.





Agidê, mais uma vez lhe agradeço a contínua participação nas diversas Comissões desta Casa e nas audiências nos Ministérios. Nesses quase 6 meses, sua gestão tem sido extremamente eficiente, com grande investimento em educação. Isso demonstra seu olhar dedicado às crianças de Cônego Marinho e do norte de Minas. Muito obrigada por sua presença em nossa Comissão do FUNDEB.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Eu vou fazer uma pequena alteração em nosso roteiro, antes de passar a palavra aos consultores, e conceder a palavra ao Sr. José Roberto Rodrigues Afonso, que tem um compromisso urgente no Senado. Então, ele vai falar por 5 minutos sobre os temas que foram debatidos aqui e, depois, nós vamos conceder a palavra aos consultores e novamente aos palestrantes.

**O SR. JOSÉ ROBERTO RODRIGUES AFONSO** - Obrigado, Deputado. Aliás, na reunião no Senado será discutida a reforma tributária, como foi sugerido pela Deputada Dorinha. Eu gostaria de valorizar muito a sugestão da Relatora sobre esse assunto.

É lógico que aqui se está tratando do FUNDEB, mas uma mudança mais abrangente do padrão de financiamento deve ser pensado e discutido. Normalmente, a história brasileira define o financiamento, e o gasto vai atrás. Pessoalmente, eu acho que esse padrão vai ter que mudar, porque dificilmente o País vai conseguir aumentar mais sua carga tributária. Muito pelo contrário, eu acho que a tendência na economia moderna vai ser a redução da carga tributária, por vários fatores, desde a competitividade até a nova lógica de serviços públicos. Com isso, a meu ver, o foco tem que ser muito mais a gestão e a equidade, como a Deputada Raquel e a Deputada Dorinha falaram, do que apenas o financiamento.

Um dos maiores desafios hoje é conseguir fazer mais com menos. A avaliação do Custo Aluno Qualidade foi muito bem lembrada. Acho que é preciso fazer essa inovação avançar, implementando-a na área da educação e em outras áreas do setor público. Nós, economistas, ao olhar grandes números, temos o vício de comparar o gasto brasileiro com o de outros países. O Brasil não gasta pouco na área social. Muito pelo contrário, em muitas atividades gasta-se bastante. Agora, o grande desafio é saber como gastar melhor, fazendo um esforço de produtividade.



O Prefeito Barjas deu o testemunho de que esse desafio está sendo vivido hoje. Há uma corrida de alunos da escola privada para a escola pública. Além disso, pacientes que antes eram atendidos por planos de saúde e que possuíam seguro agora têm que ser atendidos pelo setor público. Todos eles batem na porta dos Prefeitos. O Prefeito tem que conseguir fazer mais exatamente na hora em que ele está recebendo menos.

Eu insisto que devemos debater isso com mais calma, para que não contemos com um sistema de financiamento pró-cíclico, como o que existe hoje. Eu acho que a educação, em particular, é muito dependente de impostos sobre bens e serviços. Desculpe-me insistir, mas, na hora em que mais se precisa é que falta. Esperamos sair rápido desta recessão, mas acho que esta é uma oportunidade para repensar o sistema.

Pessoalmente, eu acredito que se deva trabalhar com metas, com valores *per capita*, e que esses valores possam ser diferenciados ao longo do tempo e também regionalmente. No País, há cidades com muitos jovens, e cada vez mais vai haver cidades sem crianças, ou melhor, em que o número proporcional de crianças vai cair drasticamente. Não faz sentido, em minha opinião, exigir que uma Prefeitura, que o Governo de uma cidade com pequeno número de crianças gaste o mesmo que outra cidade com um número muito elevado delas.

Há 10 anos, defendi que houvesse três fundos, e não apenas um. Os Deputados aqui presentes conhecem a educação melhor do que ninguém e sabem que a educação infantil é diferente da educação básica e do ensino médio em seu custo e em sua gestão. Esta pode ser uma boa oportunidade para repensar a divisão em três fundos ou, pelo menos, a complementação da União.

Coloco-me à disposição de V.Exas. Vez por outra, estamos nesta Casa, e tenho conversado muito com o Deputado Luiz Carlos Hauly. Eu deixei com a Secretaria uma apresentação bem extensa, fundamentando o que falei aqui de forma mais sumária.

Eu quero pedir desculpas a todos e pedir permissão para me ausentar e comparecer à reunião no Senado. Já há um Senador me chamando. Reitero que eu estou à disposição para, depois, com mais calma, participar de mais debates.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, José Roberto.



Agora, vamos ouvir o Paulo de Sena, que é consultor da Casa, por 3 minutos.

**O SR. PAULO DE SENA** - Obrigado, Sr. Presidente.

Eu queria parabenizar os expositores, que têm acompanhado esse debate do financiamento desde a época do FUNDEF, do primeiro e do segundo Plano Nacional de Educação. Agora, com o FUNDEB, mais uma vez eles trouxeram uma excelente contribuição.

Eu queria pegar o mote que todos citaram e que foi utilizado pelo Barjas ao falar no FUNDEF, no sentido de que ele promoveu uma minirreforma tributária. É claro que a educação e o seu financiamento sofrem as consequências da crise econômica e da estrutura tributária anacrônica que foi apontada aqui pelo Sr. José Roberto Rodrigues Afonso. A PEC do FUNDEB não vai substituir a reforma tributária, mas eu acho que ela pode ter a vocação já apontada pelo Barjas Negri de ser uma minirreforma tributária. Nesse sentido, há alguns impostos que estão nesse universo da cesta do FUNDEB.

Eu queria ouvir a opinião dos expositores sobre algumas questões, que já foram tocadas, de certa forma, pelo Jorge Abrahão de Castro. Alguns representantes de Municípios que vêm aqui apontam um problema com relação ao FPM — Fundo de Participação dos Municípios. Os Municípios pequenos sofreriam um impacto contrário a uma ação “Robin Hood” dentro da estrutura do FUNDEB com relação ao FPM. Eu queria saber se os expositores consideram isso efetivamente um problema. Se for um problema, como resolver? Seria, por exemplo, através de algum teto, de perda de recursos, considerando talvez um percentual da receita líquida corrente, que é comprometida ou não? Isso é um problema ou não? Se for um problema, como ele poderia ser resolvido?

O Prefeito sabe que a cota municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços — ICMS tem um critério de distribuição de 75%, de acordo com o valor fiscal adicionado, e de 25%, de acordo com algum critério estadual. Desses 20% do critério estadual, em alguns Estados como Minas Gerais e Ceará há algumas leis “Robin Hood”. Então, como os expositores veriam uma pequena alteração desses 75%, em sincronia com a Comissão de Reforma Tributária? Vamos supor que houvesse uma redução para 70% nesse critério do valor, e aumentasse de 25% para 30% o critério discricionário dos Estados. Isso



criaria mais espaço para que eles operassem essa legislação interna “Robin Hood”. Eu gostaria de saber se isso seria um problema, se isso poderia ser possível ou não.

Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Paulo.

Agora, vamos voltar a palavra aos palestrantes.

Tem a palavra o Prefeito Barjas Negri por 5 minutos.

**O SR. BARJAS NEGRI** - Em primeiro lugar, eu queria cumprimentar a Comissão por ter antecipado esse debate, para nós não sermos surpreendidos no ano de 2019 ou de 2020 e termos que aprovar alguma coisa de afogadilho, como sempre acontece na maioria dos projetos importantes. Amadurecer o debate nesse período é importante e nos permite colher informações, sugestões e críticas.

Eu queria apenas fazer um comentário. Eu também, erroneamente, às vezes falo de perdas e ganhos, e digo que o Estado perdeu, essa coisa toda. Na verdade, ninguém perdeu, porque alguém ganhou aluno. Se o ente federativo ganha aluno, evidentemente ele ganha receita. Nós falamos que os Estados perderam 30 bilhões. Isto é verdade, mas não vamos nos esquecer de que os Municípios ganharam milhões de alunos, tiveram que contratar professores e vão ficar pelo resto da vida com a questão previdenciária desses profissionais. Houve descentralização e houve municipalização. Boa parte dos Estados perde recursos, porque financia os novos alunos que estão na rede municipal, mas os Municípios ficam com um enorme encargo, pois têm que pagar merenda, transporte, material didático, professor, Previdência, etc. Isso está mais ou menos equacionado, temos uma experiência de quase 20 anos. Isso já faz parte do cotidiano dos Estados e dos Municípios.

A Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende também levanta a questão de haver um monte de valores *per capita*. Eu acho que temos que simplificar as coisas o máximo possível. O FUNDEB — assim como o FUNDEF — foi aprovado pelo Congresso Nacional pela sua simplicidade. Ele é uma coisa muito objetiva: coloca-se um tanto de recursos, existe um tanto de alunos, e esse negócio é repartido. Foi que se aprovou. Então, temos que simplificar as coisas. Qual é o problema dos valores *per capita*? Há o valor *per capita* para crianças em tempo integral e para crianças em tempo parcial, há dois modos de fazer, e o aluno em tempo integral custa mais. Então, haver um tempo integral e outro parcial fica de



bom tamanho. Evidentemente, pode haver um valor *per capita* para a educação infantil e para o ensino fundamental. Eu acho que três ou quatro valores *per capita* resolveriam o problema lá na ponta. Eu sou Prefeito e falaria para o meu Secretário de Finanças botar esse negócio no bolo todo e financiar o rural, o tempo integral, tudo dentro do mesmo bolo. Se for colocar uma amarra, uma fiscalização, não dá. E não há desvio, não! No cotidiano, tenho que atender o aluno lá na ponta.

Eu queria ainda alertar para dois problemas graves. Há gente que se ilude ao pensar que a transição demográfica está diminuindo o número de alunos e isso está resolvendo o problema. A transição demográfica é verdade, mas a diminuição do número de alunos não significa que esteja diminuindo a conta de Estados e Municípios, porque há uma pressão enorme para colocar o aluno em tempo integral. Há regras, há metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação para colocar o aluno em tempo integral. Então, pode ser que o número de alunos no ensino fundamental esteja diminuindo, mas, às vezes, alunos estão sendo colocados para estudar em tempo integral. Na educação infantil, há pressão de pai, de mãe, da sociedade para colocar a criança em tempo integral, que custa mais. A transição demográfica ajuda, mas dá uma flexibilidade para que Estados e Municípios possam atender o Plano Nacional de Educação, colocado mais crianças em tempo integral. O gasto das Prefeituras vai continuar pressionado pela demanda por aumento de cobertura na educação infantil e pela pressão da sociedade por maior oferta de matrículas em tempo integral, que custa mais.

A questão dos três fundos foi debatida na transição do FUNDEF para o FUNDEB. Quem defendia os três fundos perdeu o debate, e foi aprovado um único fundo. Eu acho que perdemos a oportunidade, naquele momento, de termos três fundos mais simples. Não sei se é possível alterar hoje o FUNDEB e colocar os três fundos, mas a União, através do MEC, pode fazer com que os recursos que são transferidos a Estados e Municípios tenham essa prioridade.

O Governo criou o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil — PROINFÂNCIA, e espalhou milhares de escolas de educação infantil e de creches pelo País. Isso poderia estar dentro de um fundo. E poderia ser discutida com Prefeitos, com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação — UNDIME, uma forma de o



Governo Federal expandir a oferta de vagas no ensino infantil, na creche e pré-escola, uma forma melhorar a qualidade, uma forma de transferir recursos para qualificar um pouco mais os professores. Esse debate do MEC com os entes municipais seria muito mais simples. Outro debate seria feito entre o MEC e os 27 Secretários de Estado para discutir a destinação de recursos destinados ao ensino médio, que tem um problema tão grave quanto a falta de vagas na educação infantil. Além disso, deve haver uma conversa exclusiva com os 27 Governadores, com os 27 Secretários de Estado, que têm um problema sério: não conseguem melhorar a qualidade da escola, com laboratório, com alunos em tempo integral, com reforma das próprias escolas, com qualificação dos professores. Há uma dificuldade enorme de ter professores de Física, Química, Biologia etc. Isso simplificaria muito o trabalho do MEC e daria, evidentemente, maior densidade a este debate.

Quanto à inclusão de novos impostos municipais, há uma tentação de tentar colocar o IPTU e o ISS nesse bolo. Eu não sei se seria viável tecnicamente. Há uma dificuldade de captar recursos de todos os Municípios, provenientes do IPTU, fazer a destinação para um fundo, em algum lugar, e retornar.

Quando discutimos a criação do FUNDEF e, depois, do FUNDEB, dizíamos o seguinte: *“Vamos pegar uma cesta de impostos, utilizando a estrutura tributária, que é concentrada na União e no Estado, e fazer um sistema de partilha. Já que vai partilhar, vamos partilhar com algum encargo”*. Isso faz com que parcelas desses recursos sejam distribuídas a Estados e Municípios na forma do *per capita* para alavancar o ensino fundamental e, depois, evidentemente, o ensino básico.

E, mais ou menos, 85% dos recursos de Estados e Municípios são objeto dessa transferência. E, no âmbito do Município, faz-se a complementação com o IPTU e o ISS. Veja, hoje, que grande parte dos Municípios médios do Estado de São Paulo está aplicando 100% do FUNDEB com o pagamento de professores. Como eles financiam material didático, mobiliário, transporte de aluno e expansão da rede? Com os 25% do IPTU e com os 25% do ISS. Eu acho que essa é a facilidade. O que poderíamos pensar? Não sei. Se não vale a pena? Ao invés de colocar 20% no FUNDEB, vamos passar para 22% ou 23%. Isso seria possível dentro do mesmo mecanismo, porque o ensino básico está consolidado entre os Estados e os Municípios.



São essas minhas colocações. Eu não me lembro da pergunta que ele tinha feito. Peço ao Abrahão que a responda depois. Eu não anotei a pergunta, por isso não consigo dar a resposta.

Vamos aproveitar este debate para aprimorar a discussão do FUNDEB.

Os Municípios estão bastante apertados no financiamento da educação. Nós vamos ter muita dificuldade para cumprir a meta do Plano Nacional na expansão do ensino infantil, porque, com o aumento do custeio, com o aumento das aposentadorias, com a expansão do ensino infantil, os Municípios vão ter dificuldade de fazer essas expansões.

Quem fez expansão, nesses últimos anos, quando a economia foi bem, conseguiu chegar bem perto da meta. Mas, na recessão, com queda de recursos, os Municípios ficaram muito apertados para fazer investimentos, mal estão dando conta de fazer as reformas, consertar as escolas, a não ser que a economia volte a ter um crescimento significativo e tenhamos mais recursos do ICMS, do FPM etc. E, no âmbito do Município, é muito difícil ter uma expansão significativa do IPTU. Podemos mexer um pouco na alíquota, um pouco no valor venal dos imóveis, mas a contribuição desse aumento é muito pequena dentro da receita dos Municípios.

Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Prefeito.

Concedo a palavra ao Sr. Jorge Abrahão de Castro, por 5 minutos.

**O SR. JORGE ABRAHÃO DE CASTRO** - Eu anotei aqui uma série de observações. Vou começar pelo que colocou o Deputado Gilberto Nascimento.

Eu trabalho na área social há muitos anos e acho que é fundamental o que V.Exa. colocou no sentido de ficarmos ensimesmados em uma área só e esquecer o conjunto. Afinal de contas, a educação faz parte da política social brasileira e interage. O Prefeito Barjas Negri acabou de falar aqui que o Prefeito não só fornece a educação, como tem que pagar a estrutura previdenciária, oferecer serviços de saúde, disponibilizar estrutura para os idosos, dar assistência social, ou seja, se pegar cada ente federativo, você vai ficar preocupado com esse tipo de coisa. Eu acho que cada área, às vezes, tende a olhar a si mesma e a se esquecer desse conjunto.



Acho importante não haver uma competição espúria entre áreas sociais. Acho que já temos problemas demais para praticar uma espécie de haraquiri, a área da educação batalhando contra a reforma da Previdência, porque até certo ponto a PEC do gasto nos leva a fazer esse tipo de coisa. Isso é um perigo, porque, se não houver um ajuste por lá, vai ter que ajustar aqui. Então, teremos sérios problemas para tocar a área da educação, e era importante essa observação geral. E como ficamos nesse conjunto? O cobertor vai ficar curto da forma como está, e muitas áreas sociais vão ficar extremamente prejudicadas. Acho que é importante nos preocuparmos não só com a área de educação, mas também com a área social e com a área econômica.

Acho que hoje ficou claro que parcelas, com as quais estamos preocupados, que têm a ver com questão distributiva e redistributiva, têm a ver com a questão tributária, que está fora da área social, mas que tem tudo a ver com a área social, conforme as soluções que nós tivermos na discussão tributária. Se não participarmos dessa discussão, os economistas vão fazer apenas uma discussão econômica pura e simples, sem considerar as diversas repercussões sobre alterações ou não.

O Prof. José Roberto abordou questões relevantes aqui na parte estrutural. Não só estamos vivendo um momento de crise econômica, o que vai impactar profundamente a oferta e serviço pelo gasto, como também estamos vivendo um momento de mudança na alteração da economia brasileira, que vai ter repercussões permanentes na estrutura de financiamento. E temos um sistema tributário anacrônico — e José Roberto falou isso — para financiar a área social brasileira que não é pequena. Esse é um avanço brasileiro. A área social brasileira é mais ou menos um quarto do PIB brasileiro. Isso não é uma coisa pequena. E a área de educação é uma área importante dentro desse conjunto.

Então, eu queria dizer que essa deve ser uma preocupação permanente de todos nós. Acho isso extremamente importante.

Quanto ao que a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende colocou sobre a União ter que fazer mais, nós temos um problema aí. Na área da educação sempre dizemos que a União tem que fazer mais. E, de fato, do FUNDEF para o FUNDEB, a União já fez um movimento, até certo ponto, de aumentar sua





complementação. Isso é verdade. Esse é um aprendizado do passado que nos levou a falar no valor de 10% como um todo, mas aquilo ali é um piso, não é um teto, só que os 10% na complementação estão sendo tratados como teto. É possível a União fazer mais? É possível, mas se trata de um jogo de economia política.

Nós temos visto que esse é o problema das vinculações. Você vincula aquilo que é para ser mínimo e acaba sendo o teto. Nesse caso, cria-se um problema permanente. Isso vale para todas as vinculações, não só para a área de educação. Se pegarmos as outras vinculações, veremos que todas padecem desse mal.

Quanto à questão dos *per capita*, eu também concordo com o que o Prefeito Barjas Negri falou. Acho que o FUNDEF era uma coisa mais simples, que permitia uma forma de fiscalização, de compreensão. Quando se cria aquele conjunto muito amplo de *per capita*, o Prefeito não está nem aí. O Barjas disse isso claramente. Quando aquele bolo chega ao Município, ele vai aplicar mais ou menos, e não há fiscalização. Então, nós criamos um negócio que acaba não sendo útil para fiscalização.

O *per capita*, até certo ponto, acabou sendo um fator equalizador para destinar mais recursos para o Estado, porque, de fato, não há justificativa de o ensino médio ter aquele *per capita* muito maior de partida do que o ensino infantil. Aquilo foi uma equalização para resolver internamente dentro do Fundo, para equalizar perdas e ganhos entre Estados e Municípios. Então, eu acho que é possível pensar menos, senão, daqui a pouco, vamos ter não sei quantos *per capita*. Aí vamos ter o *per capita* do *per capita*.

Hoje, o que mais pressiona — e acho que o Barjas colocou isso também — é essa questão da educação integral ou não integral. De fato, é verdade que a população futura vai ser menor no que diz respeito à pressão de matrícula. Nós estamos falando que nós tínhamos os três turnos os quatro turnos antigamente na educação. Veja que é um avanço. Estamos avançando para a população exigir educação em tempo integral, que é de fato o ideal.

Há uma diminuição da quantidade de matrículas, mas a população exige. E uma população em tempo integral não pode ser oferecida com os custos de uma população em tempo parcial, senão, teremos um depósito de crianças. E não é disso que estamos falando. Então, há um aumento de custo. Nós temos pressão, sim. A



pressão diminui em razão da matrícula, mas aumenta pela qualidade de serviço que a população está exigindo. Então, acho que essa é uma questão relevante.

Havia várias outras perguntas, mas depois eu posso respondê-las. Eu acho que o Prof. José Roberto colocou uma questão relevante. Em geral, um dos problemas, mas é um problema dos gastos na área social que, em geral, é pró-cíclico. Na realidade, gasta-se muito, contrata-se muito professor, e os gastos estão crescendo. Na hora que vem o tombo da crise, você não vai mandar o professor embora, porque não houve arrecadação. Nesse caso, você tem um problema. Como você faz?

A estrutura legal de estruturação do Fundo não pode incentivar esse gasto, e se deve até punir quem não acompanha o crescimento da receita. Acho que é preciso ter um cuidado com isso.

Quanto à questão da pobreza, eu acho o seguinte.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - V.Sa. está falando mais que Deputado já. E olhe que Deputado fala, não é, Deputado Gilberto Nascimento? *(Riso.)*

**O SR. JORGE ABRAHÃO DE CASTRO** - Desculpe-me, mas acho relevante essa questão que a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende levantou, que, de fato, a estrutura tributária brasileira é muito regressiva, e as pessoas só olham para o outro lado.

Nós, pelo lado do gasto, vamos até bem. Nós temos conseguido distribuir razoavelmente bem na área da saúde e da educação, pelo lado do gasto, mas a estrutura tributária é muito ruim, porque esses mesmos pobres são aqueles que recebem o Bolsa Família e deixam 40% do que ganharam desse programa por tributação. Em termos absolutos, eu pago até mais que ele, mas, em termos relativos, 40 reais para um cara que ganha 200 reais é muita grana. Pode não ser para mim, mas para ele isso é relativamente muito dinheiro.

Nesse sentido, precisamos entender que, de fato, os pobres usam o serviço, mas eles pagam de forma bastante forte aquele serviço que estão recebendo.

Bom, tenho outras observações a fazer, mas vou encerrar por aqui. Não respondi ao Paulo, mas depois eu falo com ele.

Obrigado.



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Thiago Peixoto) - Obrigado, Sr. Jorge Abrahão, pela sua contribuição.

Agradeço ao Prefeito Barjas Negri.

Eu quero ressaltar, antes de terminar, que precisamos de boa gestão pública no Brasil. E, segundo dados concretos, o Município de Piracicaba tem uma boa gestão pública.

Acabei de ter acesso aqui a um estudo, que o Prefeito me passou, realizado pela Macroplan, pela equipe de Claudio Porto e Gustavo Morelli, e validado pelo Presidente do Movimento Brasil Competitivo, Cláudio Gastal, e pelo Dr. Jorge Gerdau, mostrando a qualidade de gestão pública do Município de Piracicaba, que é o segundo colocado no *ranking* de qualidade de gestão no Brasil e o primeiro colocado no Estado de São Paulo.

Então, parabéns, Prefeito, pelo bom trabalho que V.Exa. faz naquele Município.

Ao encerrar esta audiência pública, quero agradecer a participação dos convidados que muito nos honraram com as suas presenças e contribuição. Agradeço a todos os presentes.

Como não há quórum regimental, a Comissão não poderá deliberar seus requerimentos.

Muito obrigado a todos.

Está encerrada a presente reunião.