

# CAQ E O NOVO FUNDEB

Brasília, 18 de abril de 2017

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

✘ “PROVER EDUCAÇÃO DE  
QUALIDADE PARA TODOS OS  
CIDADÃOS”

✘ É esta perspectiva que pauta o  
PNE.

**“No prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;”**

A lógica do CAQi é conceber “escolas típicas” para cada nível de ensino da Educação Básica e calcular os custos dos patamares mínimos de qualidade.

Compõe-se de duas dimensões:

- **Implantação:** custos de construção, equipamentos e materiais permanentes (as salas de aulas, os banheiros, parques, pátios, mesas, cadeiras, armários, computadores, telefones, etc); e
- **Manutenção e atualização** das escolas: pessoal, bens e serviços (salário dos professores e outros profissionais da escola, material de limpeza, contas de luz e água, administração e supervisão central, dentre outros).

## Por que o CAQ\_PNE?

Para orçar as necessidades preconizadas nas metas do PNE, avançando em relação ao CAQi.

1. Aumenta o tamanho das escolas para permitir matrículas em tempo integral (dobramos o número de salas de aula e banheiros);
2. Embute as despesas de implantação em seu cômputo (vida útil da construção de 25 anos e dos equipamentos, 5 anos);
3. Aumenta em 20% o número de professores, para além do número de turmas (para evitar a descontinuidade das aulas e possibilitar a formação desses profissionais);

4. Contrata todos os professores por 40 horas semanais, com jornadas nunca superiores a 25 horas por semana dentro de sala de aula;
5. Contrata um profissional com dedicação exclusiva para cuidar do laboratório de informática para os níveis fundamental e médio;
6. Aumenta as remunerações dos professores das redes públicas de Educação Básica, de modo a equipará-las às dos demais ocupados com escolaridade equivalente (de R\$3.125,75 para R\$5.156,09, 65%).

- Embora a população brasileira ainda esteja crescendo, os grupos etários mais relevantes para a educação estão diminuindo em termos absolutos, devido à rápida queda da fecundidade ocorrida no Brasil;
- Isso significa que o sistema educacional está sendo “ajudado” pela transição demográfica e, portanto, há motivos para ficarmos otimistas com relação às metas de acesso do PNE.



- Com base em valores de 2015, o FUNDEB considera em seus cálculos o número de 39,7 milhões de matrículas no Ensino Básico Público.
- O cenário projetado pelo PNE para 2024 estabelece um sistema educacional mais inclusivo que o atual, em que o número de matrículas é ampliado. Nossos cálculos levam ao montante de 42,4 milhões.

Tabela 6 - Estimativas de Investimento Público Direto, com padrão CAQ\_PNE, Aplicado às Metas do PNE para 2024, a preços de 2015.

Metas do PNE por Nível	Pop. "PNE" 2024	CAQ_PNE 2015	Custo em 2024	%Púb.	% do PIB
Creche (50% das crianças 0 a 3)	3.095.706	9.920,21	30.710.045.171	63,5%	0,5%
Pré-escola (todas as crianças 4 a 5)	3.671.540	5.109,11	18.758.316.976	74,9%	0,3%
Fundamental anos iniciais (todas as crianças 6 a 10)	11.112.842	6.900,19	76.680.755.512	82,2%	1,3%
Fundamental anos finais (todas as crianças 11 a 14)	10.201.119	5.997,78	61.184.105.010	85,5%	1,0%
Médio (corresp. a 85% dos jovens de 15 a 17)	7.160.571	6.111,16	43.759.372.175	87,0%	0,7%
Educação Profissional (triplo das matrículas de 2014)	2.762.884	7.944,50	21.949.739.723	67,0%	0,4%
AJA Alfabetização de Jovens e Adultos	1.300.000	6.418,78	8.344.419.285	100,0%	0,1%
EJA Fundamental (Corresp. a 17,5% de 15 a 17)	1.606.459	5.579,33	8.962.968.463	94,8%	0,2%
EJA Médio (corresp. a 7% dos jovens de 18 a 24 anos)	1.449.952	5.684,80	8.242.683.503	89,2%	0,1%
<b>Total Básica</b>	<b>42.361.073</b>		<b>278.592.405.818</b>		<b>4,7%</b>

Em 2015, já gastamos R\$ 261 bilhões na Educação Básica, sendo R\$ 142 bilhões por meio do FUNDEB.

# FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Entendemos que o FUNDEB é o único instrumento capaz de homogeneizar a qualidade da Educação Básica no Brasil.

- Seu caráter colaborativo permite que os estados mais abastados compensem a fragilidade financeira dos menos abastados, sem incorrer em prejuízos;
- Isso se deve à forma de compensação, efetuada por meio da complementação da União.
- Outra importante característica do FUNDEB são suas instâncias de controle social, o que melhora a gestão dos gastos em educação.
- Por essas razões, defendemos que além dos mínimos constitucionais, a grande maioria dos recursos da Educação Básica seja canalizada por meio do Novo FUNDEB.

\* Para acolher o CAQ, o FUNDEB deve ser reformulado, o que envolve essencialmente:

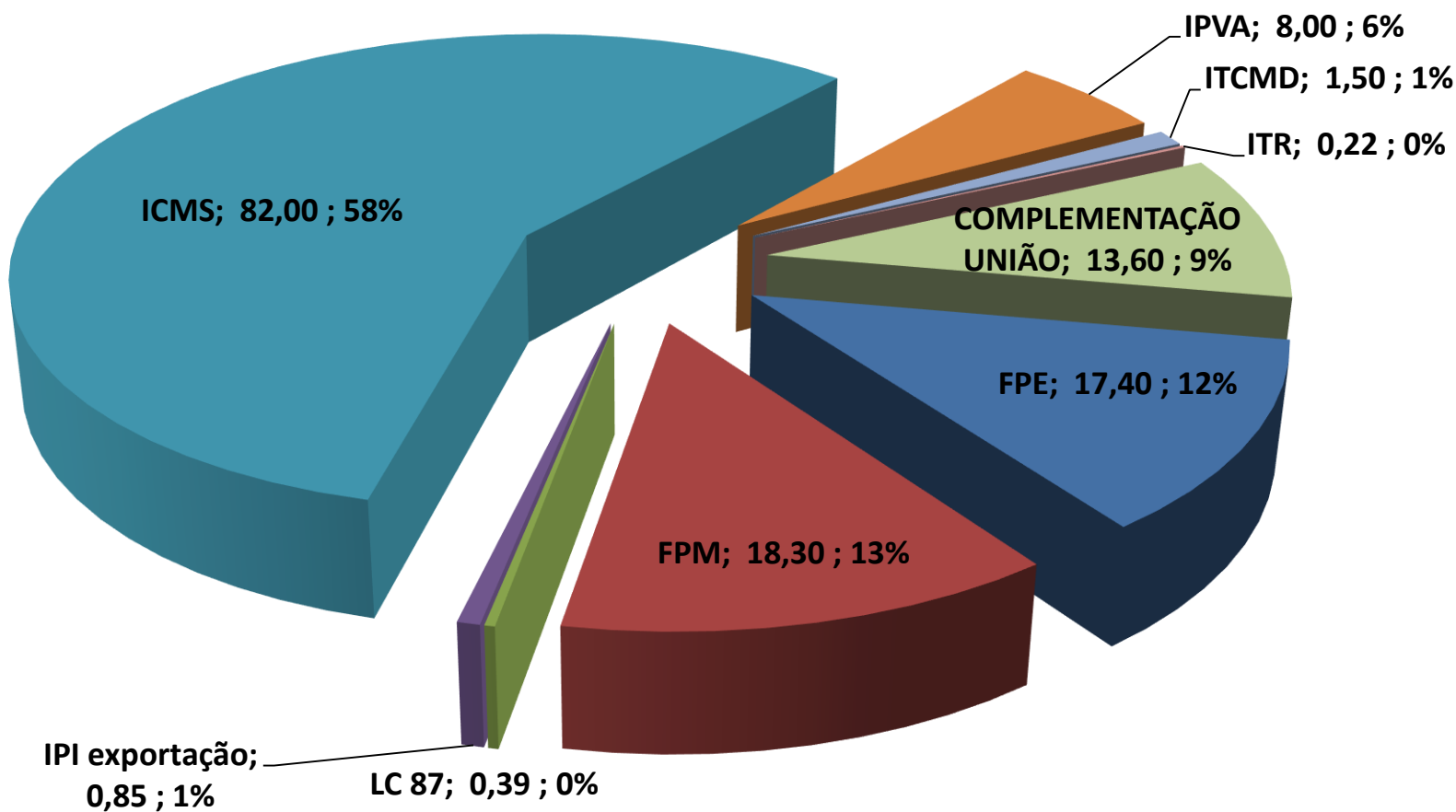
- Incrementá-lo, em termos de recursos;
- Definir fontes para tal incremento;

\* Diante deste duplo desafio, eis nossa proposta:

- os mínimos constitucionais de estados e municípios seriam cumpridos, por meio de aportes ao Novo FUNDEB; isto equivaleria a majorar as alíquotas de subvinculações – dos atuais 20% para 25% da receita de impostos e transferências – e incluir os impostos municipais – IPTU, ISS e ITBI, hoje, fora do *funding*;
- a complementação da União ao Novo FUNDEB passaria dos atuais 10% para 25%, em conformidade com o aporte dos demais entes federados.

# FUNDEB ATUAL (2016) Total: R\$ 142,27 bi. Subvinculação de 20%.

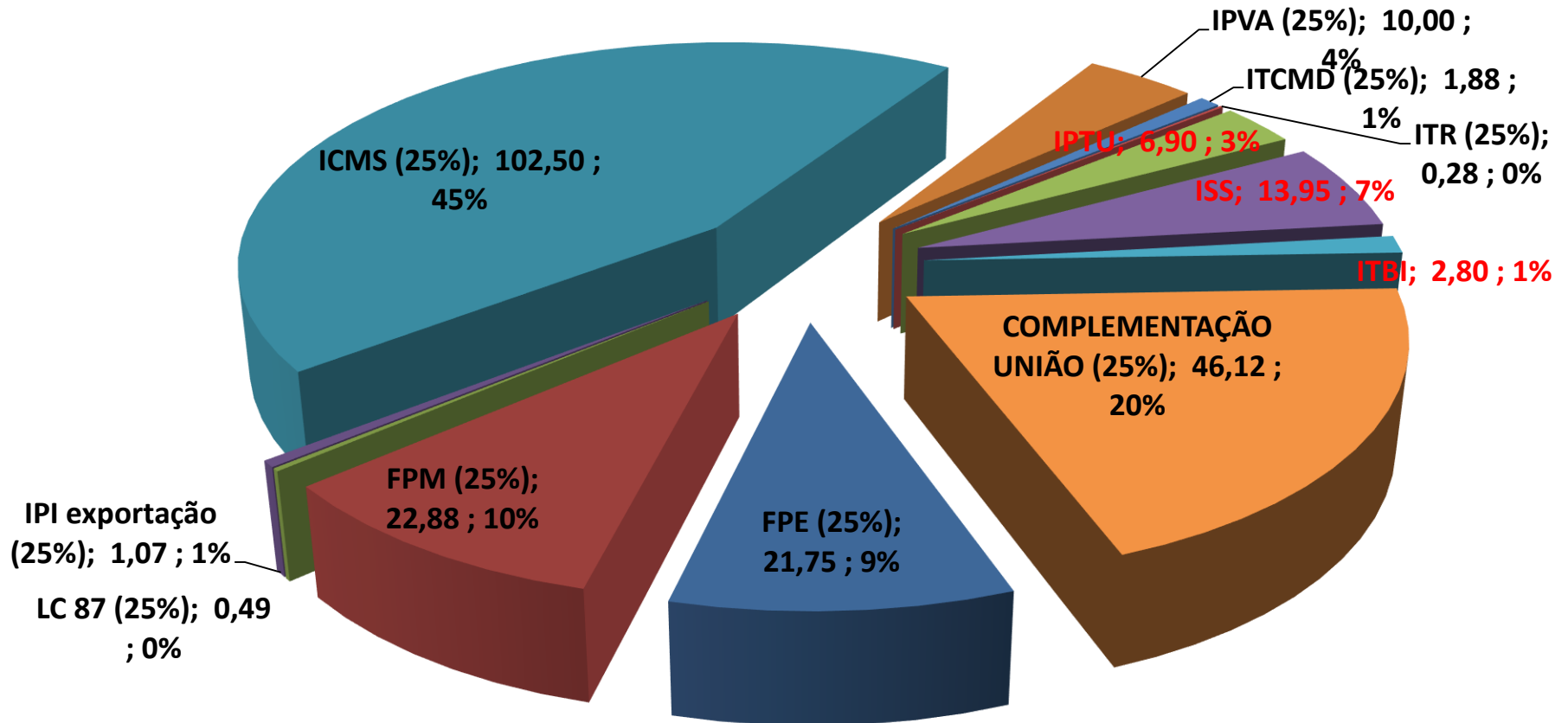
## Componentes do FUNDEB - 2016, Valores e Participações Relativas.



# NOVO FUNDEB Total: R\$ 230,60 bi.

## Subvinculação de 25% mais impostos municipais

### Componentes do NOVO FUNDEB, Valores e Participações Relativas.



# Em suma...

Fontes de Financiamento (2016)	FUNDEB atual	Novo FUNDEB	Incremento
FPE (25%)	17,40	21,75	4,35
FPM (25%)	18,30	22,88	4,58
LC 87 (25%)	0,39	0,49	0,10
IPI exportação (25%)	0,85	1,07	0,21
ICMS (25%)	82,00	102,50	20,50
IPVA (25%)	8,00	10,00	2,00
ITCMD (25%)	1,50	1,88	0,38
ITR (25%)	0,22	0,28	0,06
<b>IPTU (25%)</b>	-	6,90	6,90
<b>ISS (25%)</b>	-	13,95	13,95
<b>ITBI (25%)</b>	-	2,80	2,80
COMPLEMENTAÇÃO UNIÃO (25%)	13,60	46,12	32,52
<b>Total</b>	<b>142,27</b>	<b>230,60</b>	<b>88,34</b>
Valor aluno ano médio (R\$)	3.585,26	5.811,57	
Valor aluno ano médio em Sobral (8,8)	5.395,20		



De acordo com nossas estimativas, a introdução do CAQ\_PNE demandaria R\$ 278 bilhões, ou seja, ficam faltando R\$ 48 bilhões. Perspectivas:

- A União poderia aumentar ainda mais sua complementação, defronte de sua baixa participação, particularmente, na Educação Básica. Solucionar-se-ia o problema demandando um adicional de R\$ 48 bilhões, algo nada plausível em tempos de racionalização dos gastos. Em síntese, a conta, via complementação, muito provavelmente não vai fechar, embora possa estreitar a diferença.



- Embora não tão expressivo, mas nem por isso fadado ao esquecimento, são os recursos da LC 87. O STF decidiu que, este ano, seus repasses devem ser regulamentados. Estima-se que as compensações, decorrentes das desonerações – ICMS – somem apenas 10% das perdas. Portanto, uma compensação na íntegra decuplicaria a participação da LC 87, gerando um aumento de **R\$ 4 bilhões** ao Fundo.
- A compensação na íntegra pode ser uma utopia. Entretanto, algo extremamente pertinente seria a fusão das 2 rubricas que a operacionalizam – seguro receita e auxílio financeiro ao fomento das exportações (FEX). Isto porque a subvinculação de 20% incide apenas sobre a primeira, esvaindo-se, deste modo, os recursos da segunda. Tudo mais mantido constante, teríamos um aporte de **R\$1 bilhão**;

- Os impostos patrimoniais no Brasil – principalmente IPTU, IPVA e ITR – são subarrecadados (1,2% do PIB). Os valores são muito aquém do potencial e bem inferiores aos dos países mais desenvolvidos, onde variam de 1,5% a 4,5% do PIB. Evidente que a proposta não é a equalização, mas alertar que a capacidade de arrecadação não foi, ainda, devidamente explorada.
- Se adotarmos o limite inferior, 1,5% do PIB, o Novo FUNDEB teria um incremento de **4,3 bilhões** de reais/ano.

- De concreto, os R\$ 278 bilhões, pelo menos no curto prazo, não serão atingidos. Diante do fato, propomos o seguinte procedimento:
  - Operemos com os R\$ 230 bilhões do Novo FUNDEB, quantia que certamente viabilizará, associada a uma gestão mais eficaz dos recursos, um salto qualitativo na Educação Básica do Brasil.
- Como se sabe, o FUNDEB tem um caráter pró-cíclico. Com uma conjuntura econômica mais favorável, haverá certamente um acréscimo de recursos que permitirá preencher lacunas reminiscentes.

- Operar-se-ia com recursos já existentes. Eles seriam simplesmente realocados;
- Incremento da complementação da União por meio de dois mecanismos: aumento da alíquota e alargamento da base de incidência;
- A introdução de imposto patrimonial – IPTU – que mitigaria, mesmo que de forma marginal, o sabido caráter pró-cíclico do FUNDEB: receitas mais estáveis, por conseguinte;
- Canalização dos mínimos constitucionais ao Novo FUNDEB, único instrumento capaz de homogeneizar a qualidade da Educação no Brasil;
- Os estados mais abastados compensariam ainda mais a fragilidade financeira dos menos abastados, sem incorrer em qualquer prejuízo.

Obrigado!

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada