

PEC Fundeb

Audiência Pública

12 de junho de 2018

MINISTÉRIO DA
FAZENDA



Sumário da apresentação

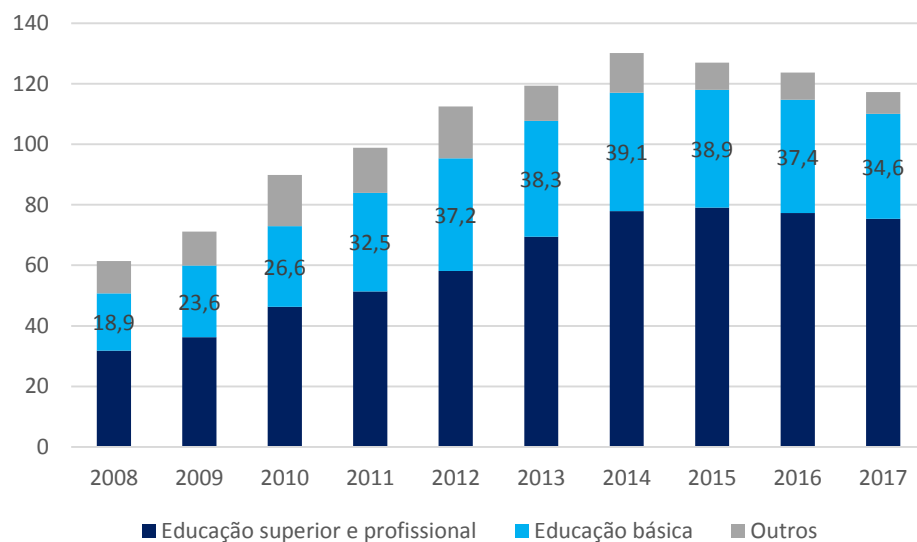
- 1 Gasto e Performance em Educação
- 2 Cenário Fiscal
- 3 Ampliação da Complementação
- 4 Limites com gasto de pessoal - LRF
- 5 União com responsabilidade solidária
- 6 Vinculação dos recursos do Petróleo como fonte para o Fundeb
- 7 Conclusões

1 O Gasto da União em Educação teve elevado crescimento de 2008 a 2017

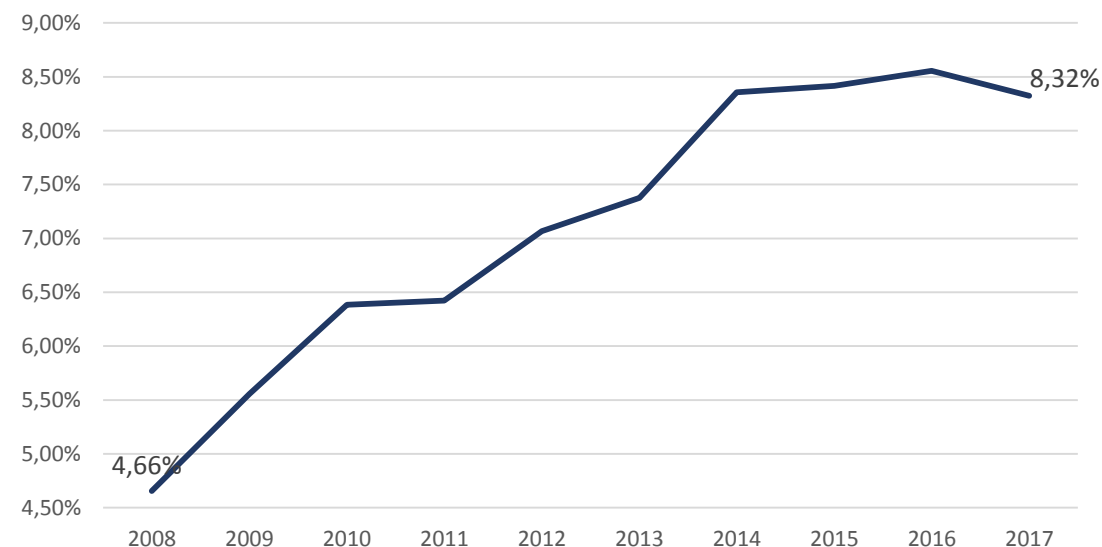
O gasto federal cresceu 91% em termos reais

O gasto passou de 4,7% para 8,3% da Receita Corrente

Gasto da União em Educação – R\$ bilhões de 2017



Gasto da União em Educação em % da Receita Corrente



*Valores totais pagos
Fonte: STN – Tesouro Gerencial

1 Crescimento forte em todas as etapas de ensino

A despesa da União com **Educação Básica** cresceu 83% em termos reais nos últimos 10 anos.

Despesas (pagas) do Ministério da Educação por etapa de ensino (R\$ bilhões de 2017)

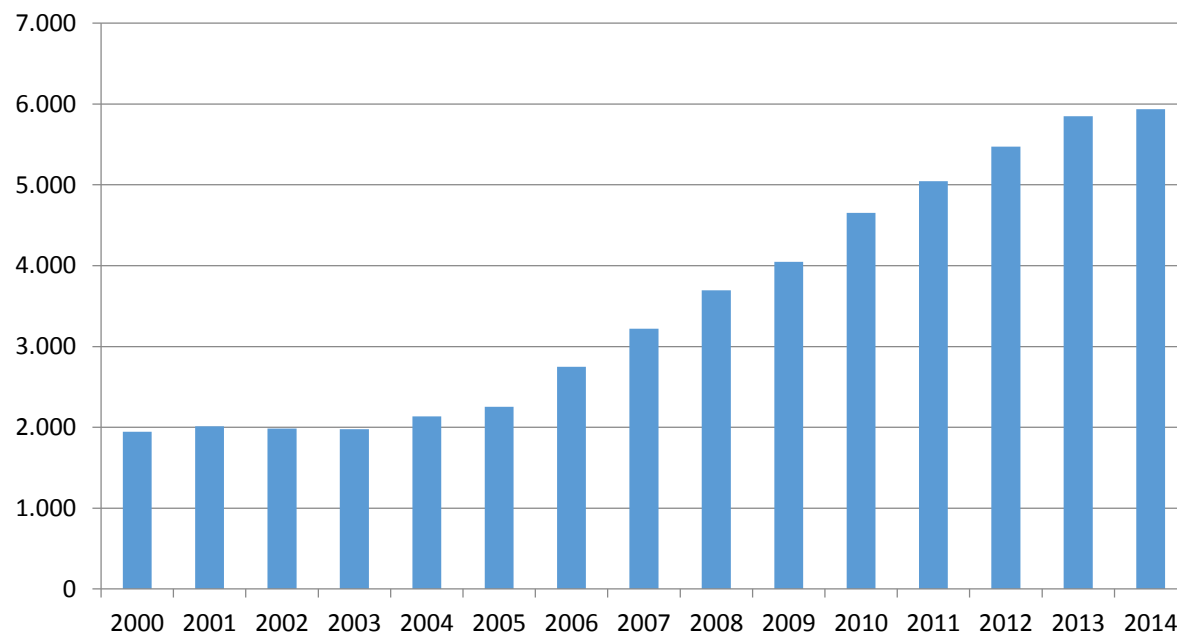
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. (%a.a.) 2008-2017
Educação	61,4	71,0	90,0	98,7	112,5	119,2	130,2	127,0	123,6	117,2	7,4%
Educação Superior e Profissional	31,8	36,3	46,3	51,4	58,1	69,4	77,9	79,1	77,3	75,4	10,1%
IFES	27,3	28,0	32,8	34,7	35,5	39,1	41,8	40,7	40,4	41,4	4,7%
IFET	2,4	3,0	5,8	7,1	8,0	9,4	11,0	11,7	12,3	12,7	20,1%
Hosp. Univ.	0,8	3,6	4,5	4,8	5,1	5,7	6,3	8,4	8,8	9,6	32,1%
Bolsas + Assist. Estudante	1,1	1,5	1,7	2,2	2,9	5,2	6,4	8,2	5,3	4,4	16,7%
FIES	0,2	0,2	1,5	2,5	4,9	6,6	7,9	7,1	8,4	6,9	53,0%
Pronatec	-	-	-	-	1,7	3,5	4,6	2,9	2,2	0,5	-
Educação Básica	18,9	23,6	26,6	32,5	37,2	38,3	39,1	38,9	37,4	34,6	6,9%
Fundeb + Salário Educação	14,6	17,8	19,6	24,8	26,9	26,3	27,2	28,3	27,0	25,1	6,2%
PNAE + DDE + TE + PNLD	4,3	5,7	7,0	7,6	9,9	11,2	10,0	8,7	8,5	7,6	6,4%
Demais	-	-	-	-	0,4	0,9	1,9	1,9	1,9	1,9	-
Outros	10,7	11,2	17,0	14,9	17,2	11,6	13,1	9,0	9,0	7,2	-4,3%
Pessoal	3,3	4,5	6,6	6,2	9,5	4,6	6,8	3,9	4,7	3,4	0,4%
Demais	7,4	6,7	10,4	8,6	7,7	7,0	6,3	5,1	4,3	3,8	-7,1%
Receita Corrente - União	1.319	1.280	1.408	1.538	1.592	1.617	1.557	1.509	1.446	1.408	0,7%

Fonte: STN

1 Crescimento forte em todas as etapas de ensino

O país triplicou a despesa por aluno na educação básica na época de grande aumento de arrecadação.

Despesa por aluno na educação básica



**Mais dinheiro \Rightarrow Mais resultado?
ou
Mesmas práticas com mais dinheiro?**

Nota: R\$ de 2014.

Fonte: INEP.

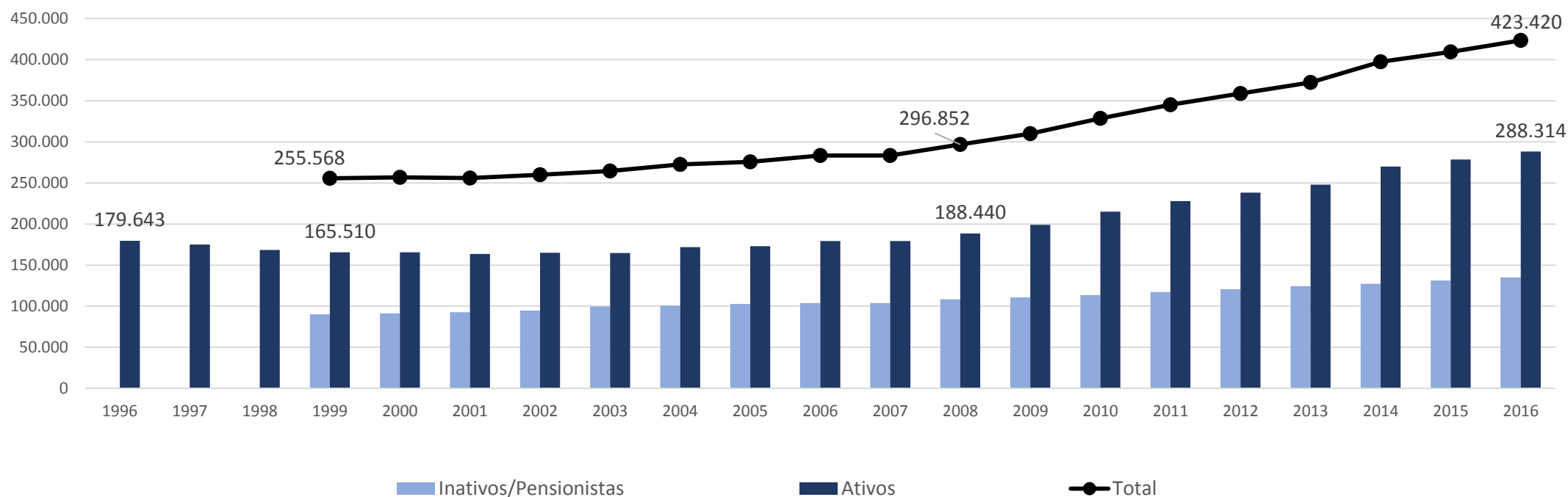
Elaboração: Assessoria Especial – Casa Civil/PR

1 Crescimento forte de Pessoal do MEC

Entre 1999 e 2008, foram contratados 22.930 servidores, enquanto entre 2008 e 2016, foram contratados 99.874 servidores (aumento de mais de 53% no período):

Quantitativo de Servidores Públicos vinculados ao MEC

Dezembro de cada ano

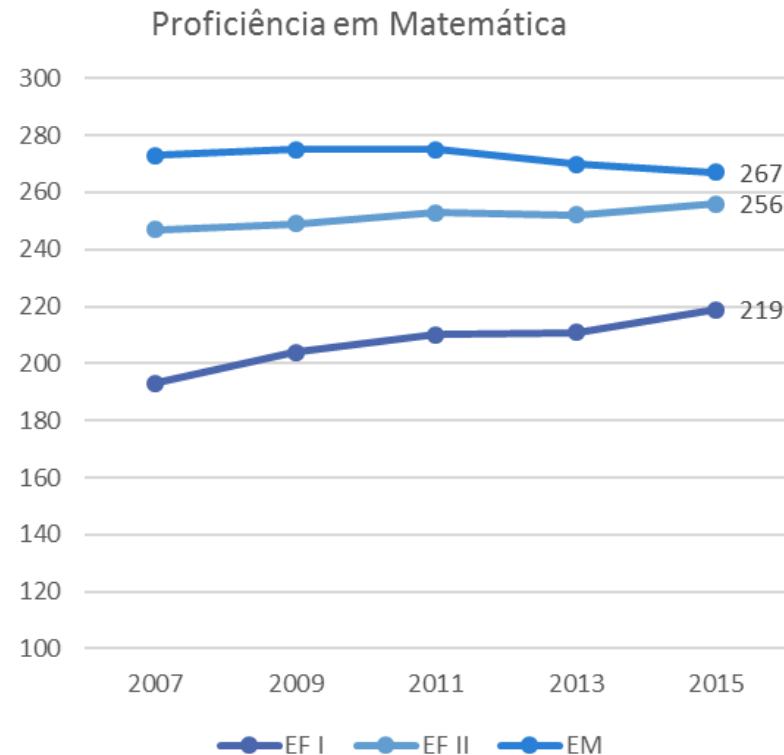
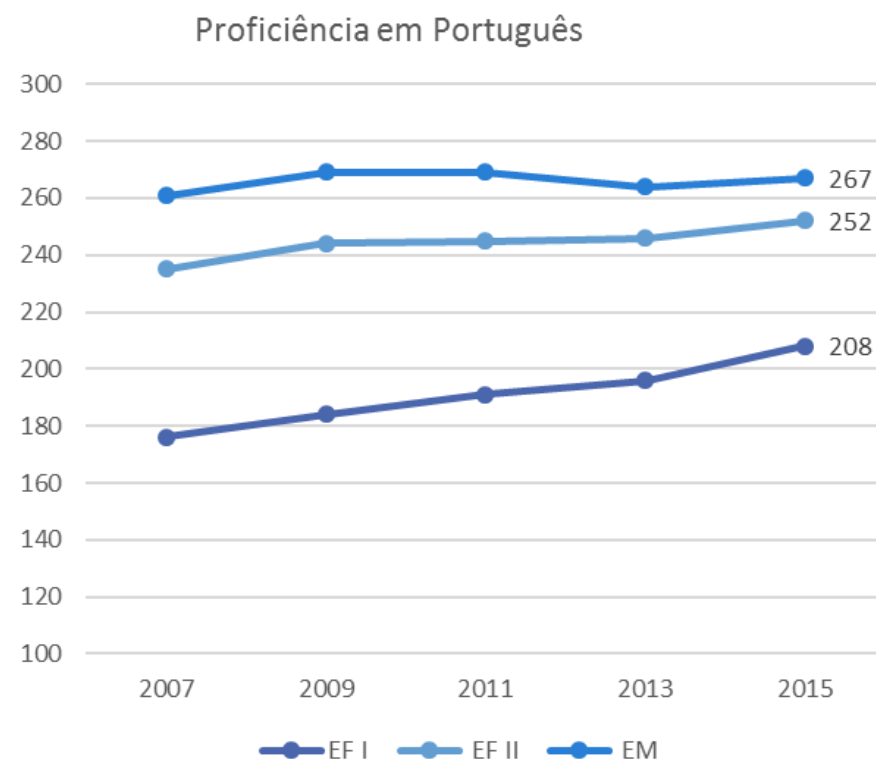


Fonte: SIAPE

1 Baixo avanço na qualidade do gasto com educação

Mesmo com crescimento de recursos na educação (cerca de 7% real ao ano), os resultados estão relativamente estagnados.

Proficiência média em português e matemática (IDEB): estagnada ou em leve declínio desde 2007.

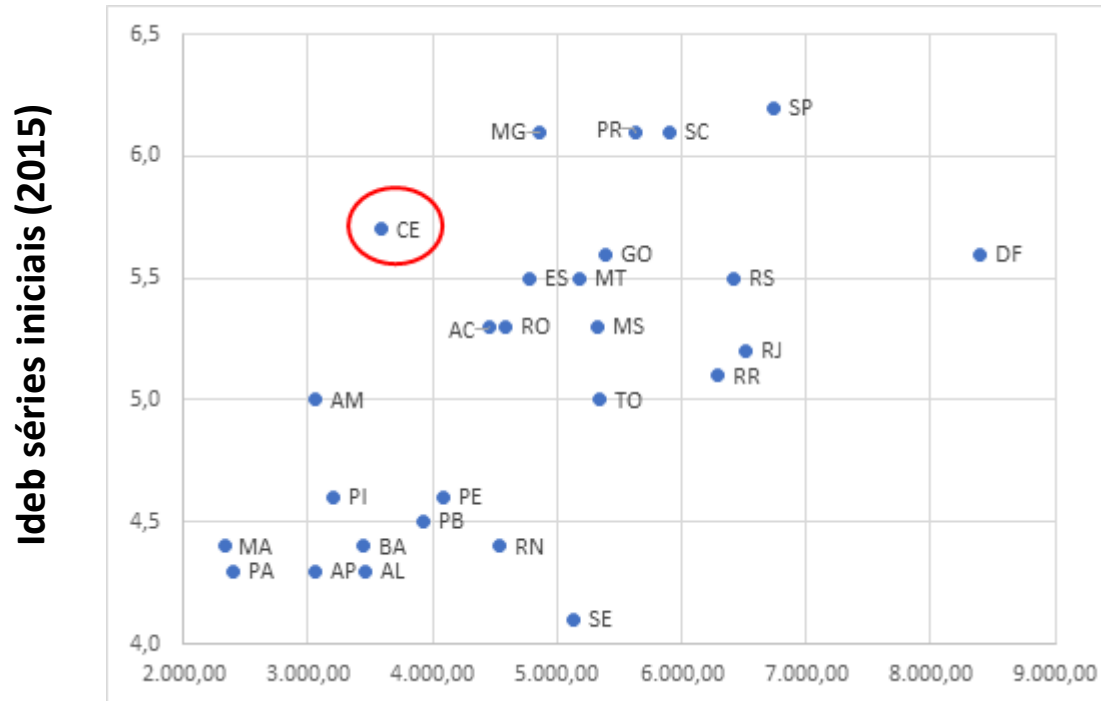


IDEB tem aumentado e batido **metas apenas nos anos iniciais do EF.**

1

Casos de sucesso: gestão, avaliação e capacitação

Mas temos casos de sucesso decorrente de aperfeiçoamento de gestão, avaliação e capacitação.



“Redes escolares que se saem melhor nos indicadores de aprendizagem são as que usam dados para acompanhar aprendizagem dos alunos ao longo do ano e planejar as aulas; usam métodos de monitoramento das atividades feitas por professores na sala de aula; estabelecem metas de aprendizagem; e usam algum tipo de premiação para bons professores. No Brasil, as redes estaduais ou municipais que mais melhoraram seu desempenho educacional na última década, como no estado do Ceará ou municípios como Sobral, adotaram várias dessas práticas.”

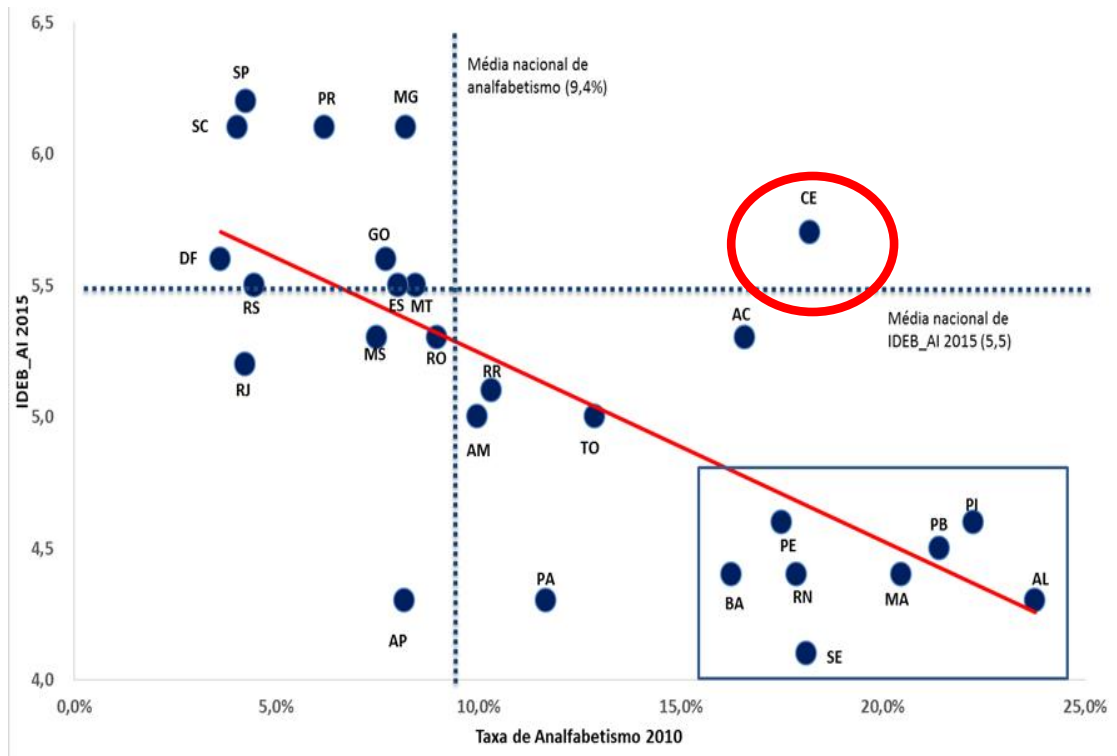
Claudio Ferraz - Professor da Cátedra Itaú-Unibanco do Departamento de Economia da PUC-Rio e diretor científico do JPAL (Poverty Action Lab) para a América Latina.

(Receitas FUNDEB + receitas próprias dos municípios)/matrículas (2017)

1 Casos de sucesso: gestão, avaliação e capacitação

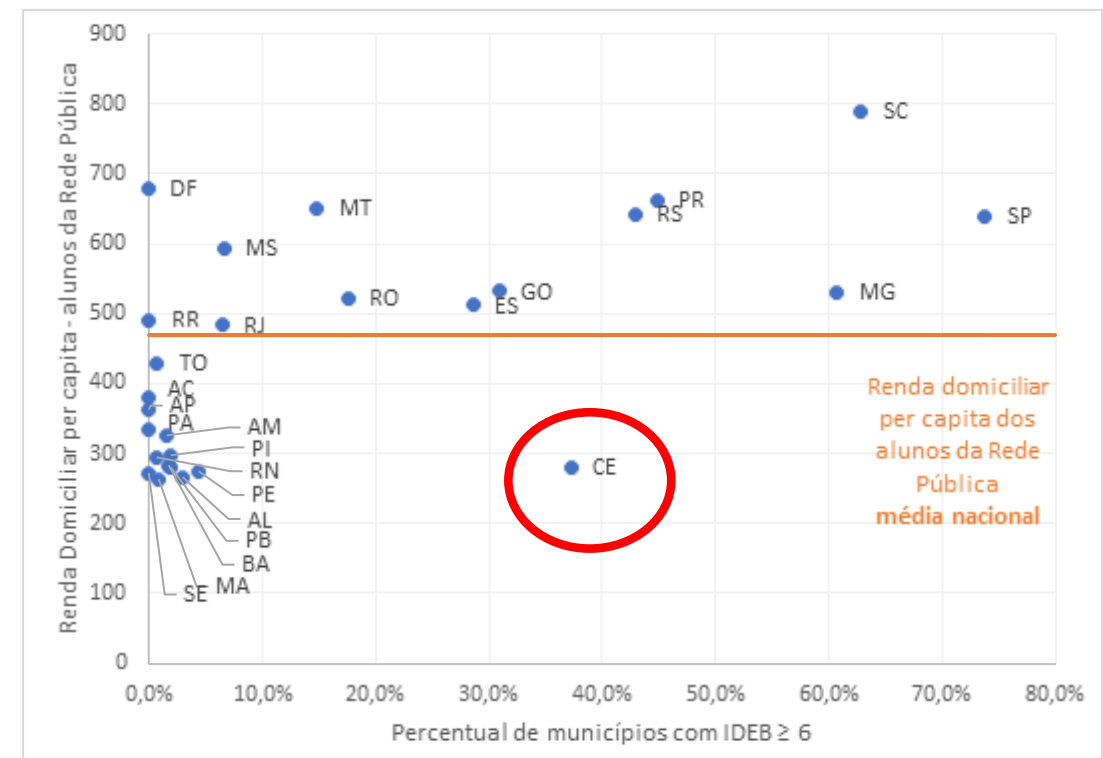
Parece que a gestão pode compensar parcialmente o baixo background familiar e condições socioeconômicas adversas.

Relação entre analfabetismo dos pais e aprendizagem das crianças (Ideb)



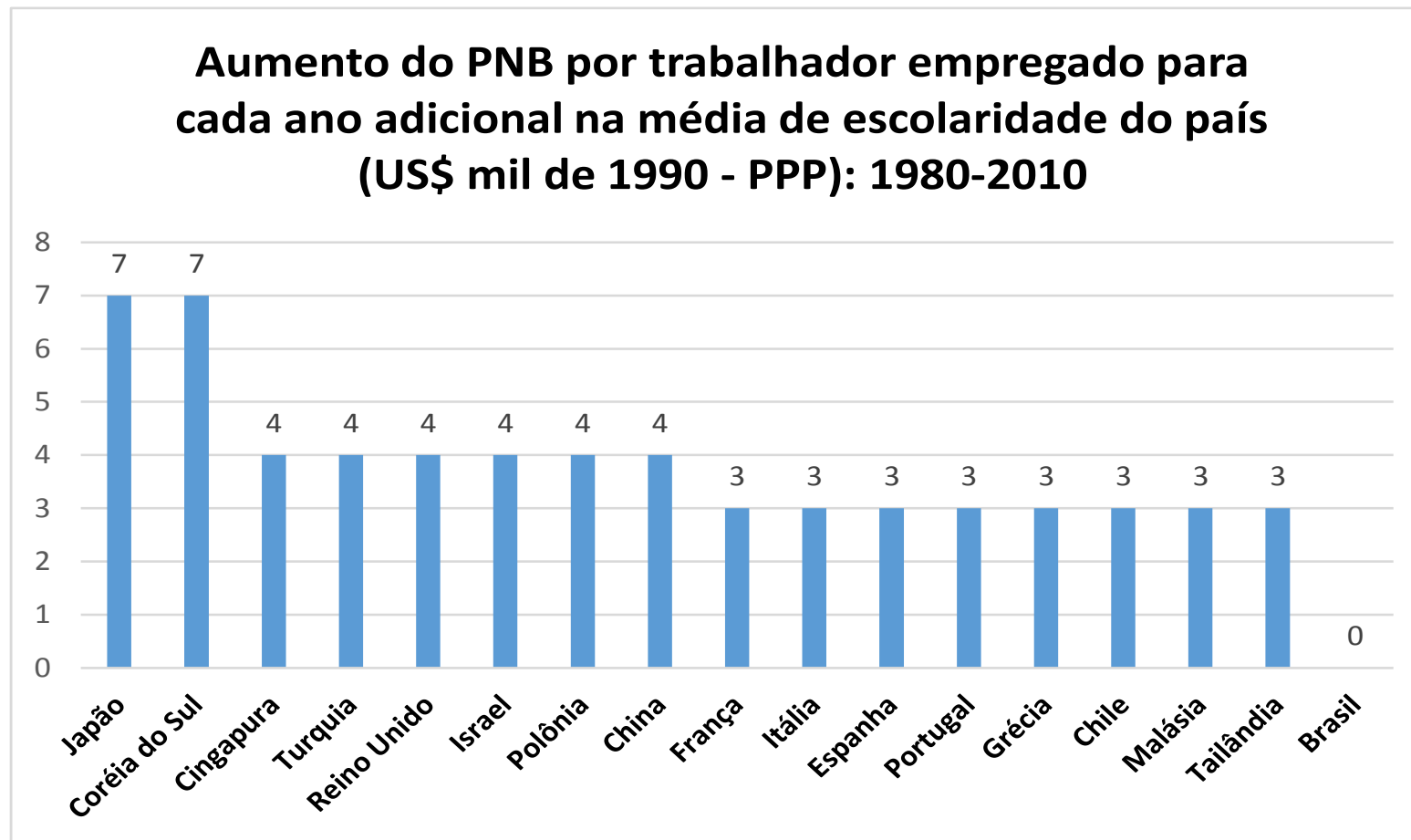
Fonte: IPEA

Renda domiciliar per capita dos alunos da rede pública X percentual de municípios com IDEB maior ou igual a 6



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEA

1 Impacto de 1 ano adicional de escolaridade na produtividade do trabalhador



Fonte: Paes e Barros, R. et al (2017) Sustainable inclusive growth in Brazil: past achievements and challenges ahead. Instituto Airton Senna

Gasto por aluno (entre 6 e 15 anos) e desempenho em matemática no Pisa

Figura 87: Regressão quadrática dos investimentos públicos/privados acumulados com base nas pontuações em matemática do PISA em 2012

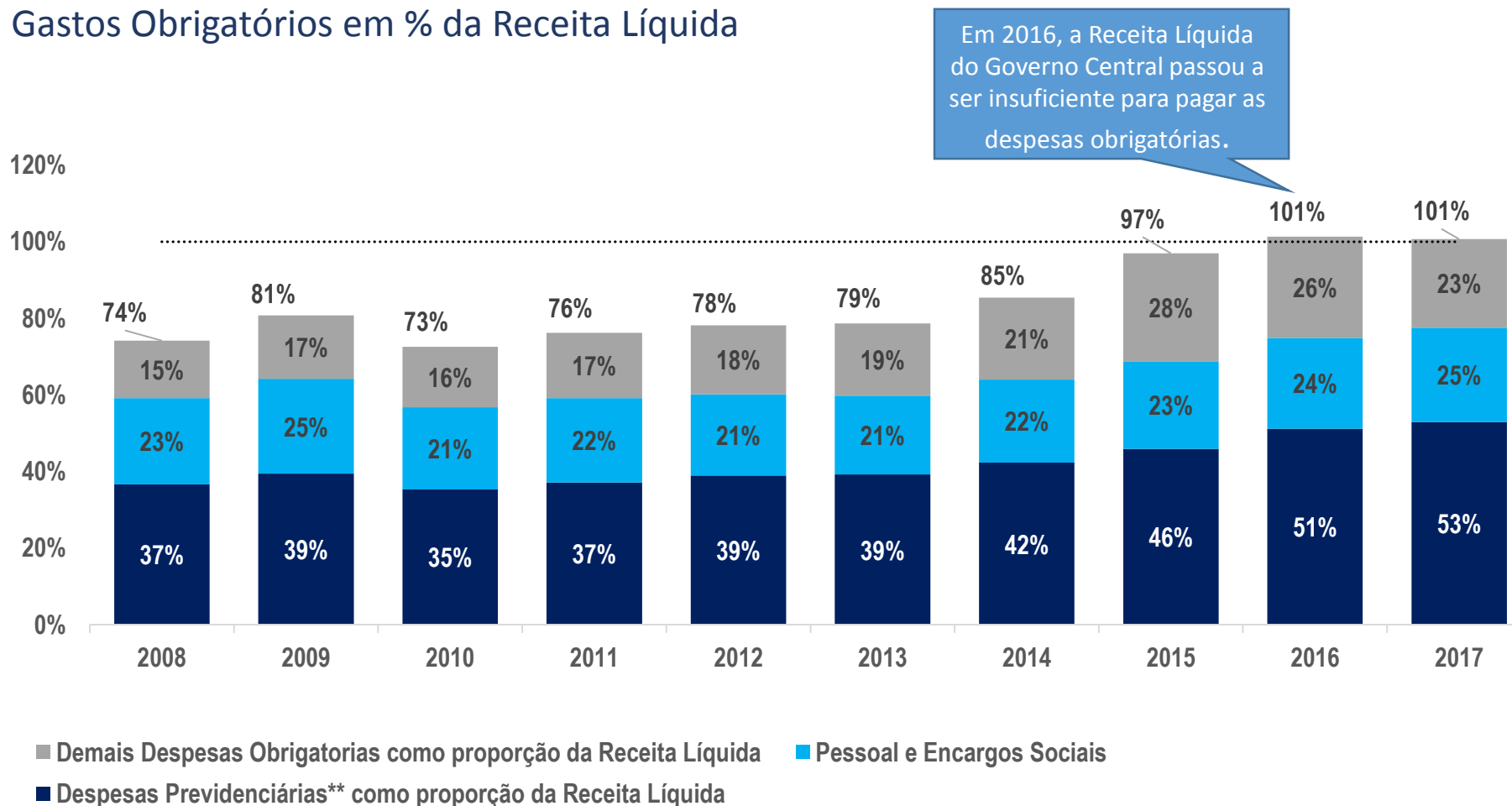


Fontes: Estimativas do Banco Mundial com base em indicadores da UNESCO, PISA e *Education at a Glance* (OCDE).

Obs.: Pontuação em matemática do PISA para escolas públicas em análises com dados sobre despesas públicas. Os dados sobre os gastos são deflacionados pelo IPC-U (Índice de Preços ao Consumidor para Todos os Consumidores Urbanos, 2013=100).

2 Cenário Fiscal: Os Desafios de reduzir as despesas obrigatórias

Gastos Obrigatórios em % da Receita Líquida



Mesmo se as despesas discricionárias fossem a zero, o resultado primário do Governo Central ainda seria deficitário.

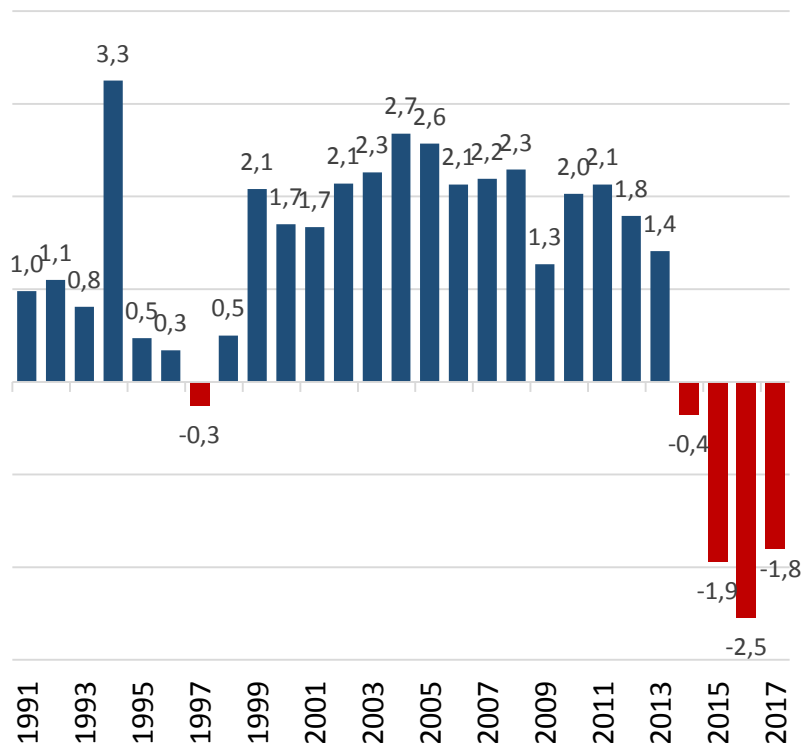
A rigidez orçamentária retira da sociedade o seu direito à escolha de prioridades na política pública ao longo do tempo.

2

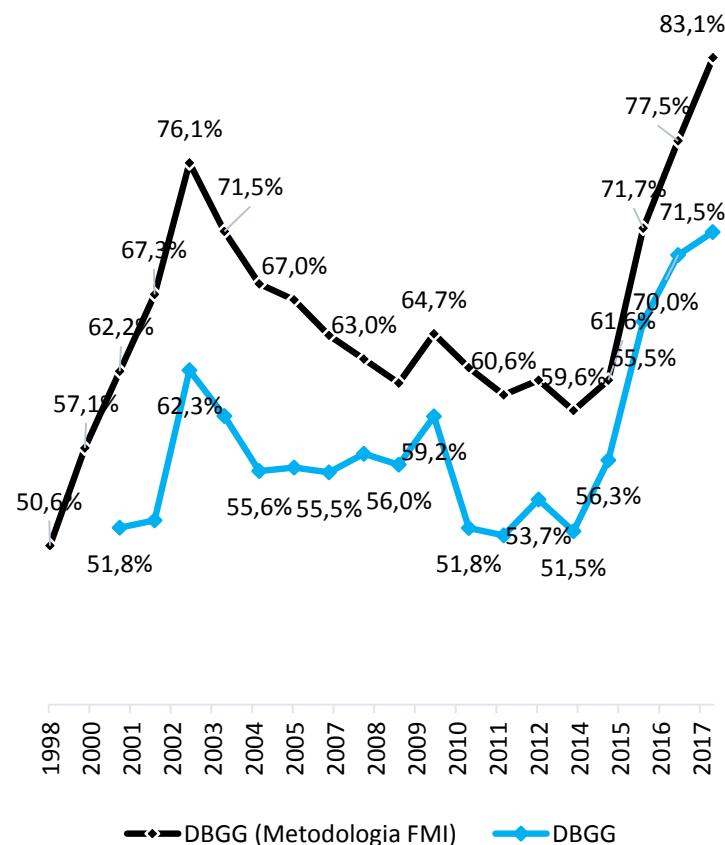
Cenário Fiscal: O desafio de recuperar o resultado primário e estabilizar a dívida

Resultado Primário Governo Central (% PIB)

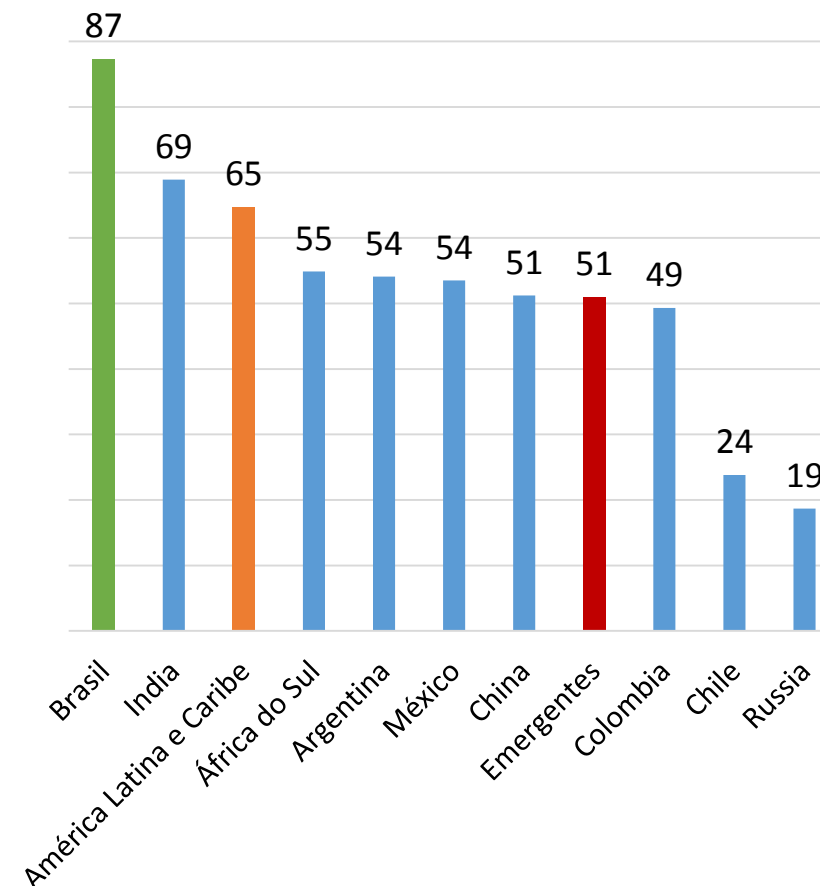
Abaixo da linha - BCB



Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG (% do PIB)

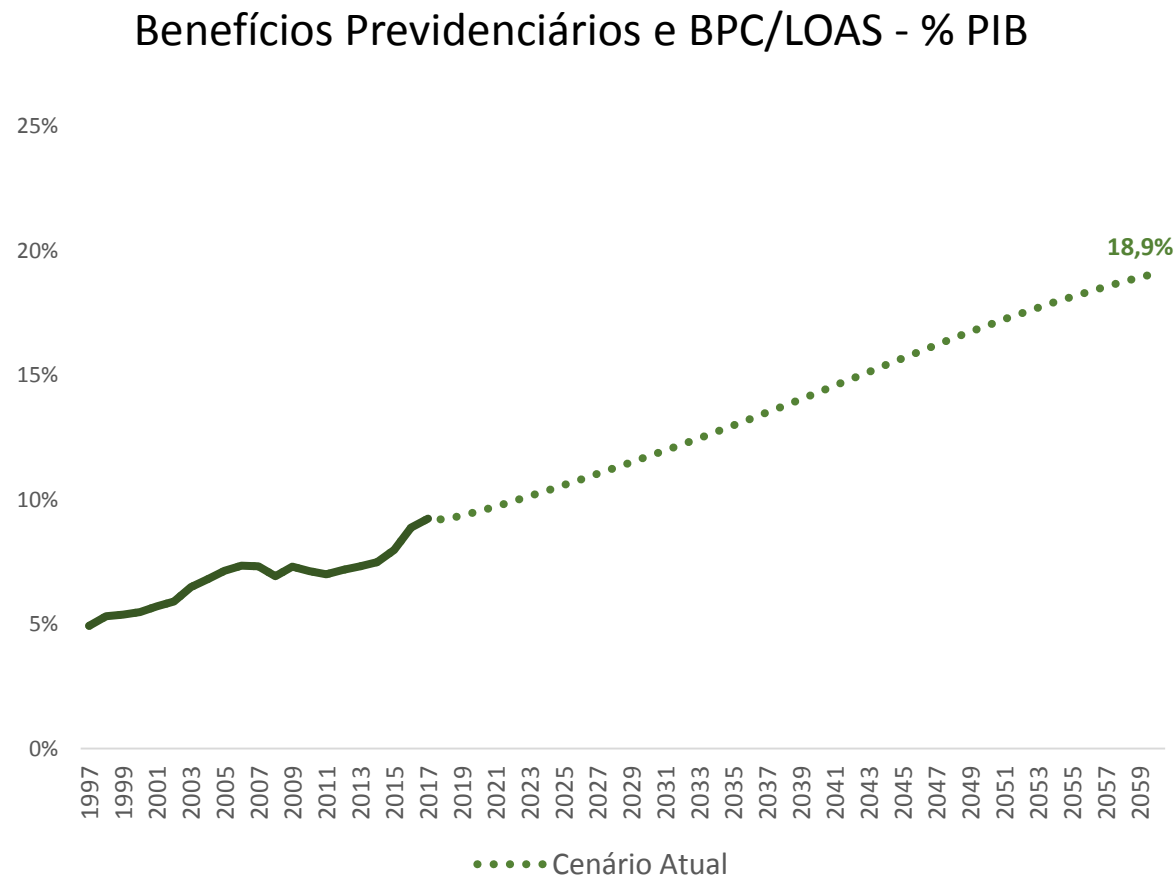


DBGG/PIB (abril 2018)



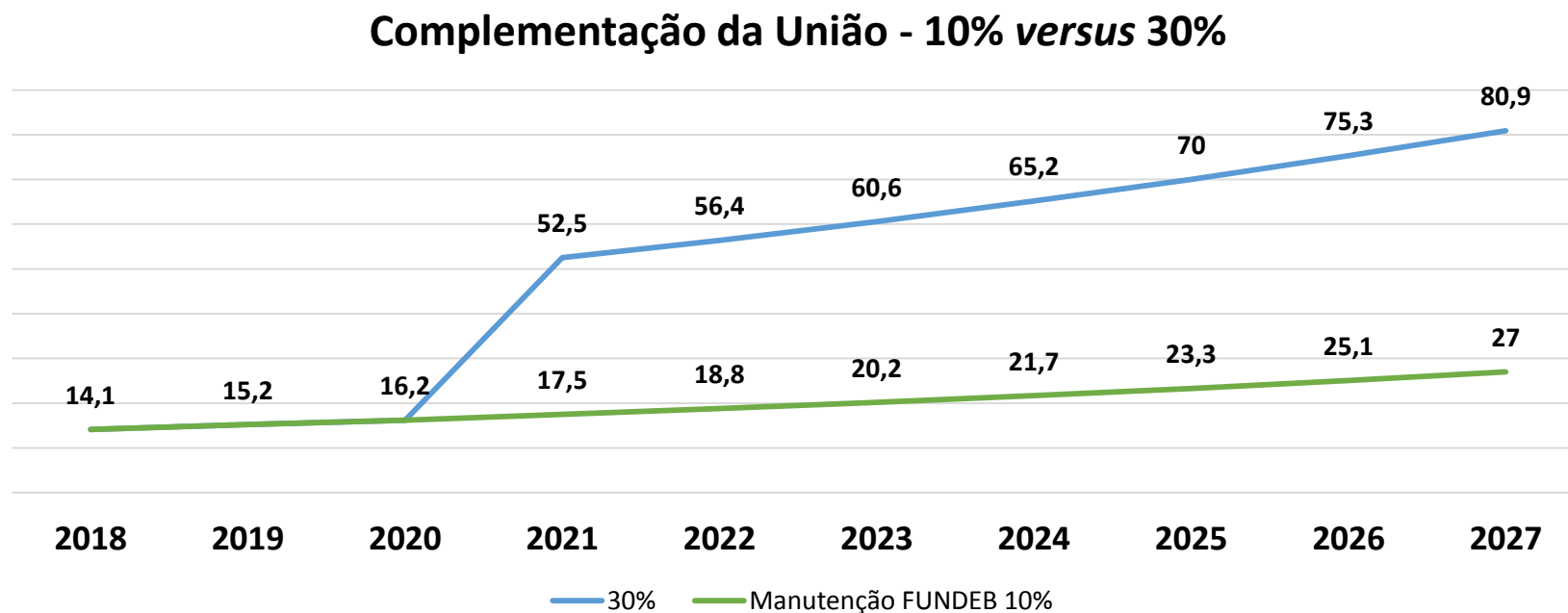
2 Cenário Fiscal: o desafio do que precisamos conquistar no longo prazo?

A redução de despesas, especialmente no longo prazo, demanda reformas estruturais significativas.



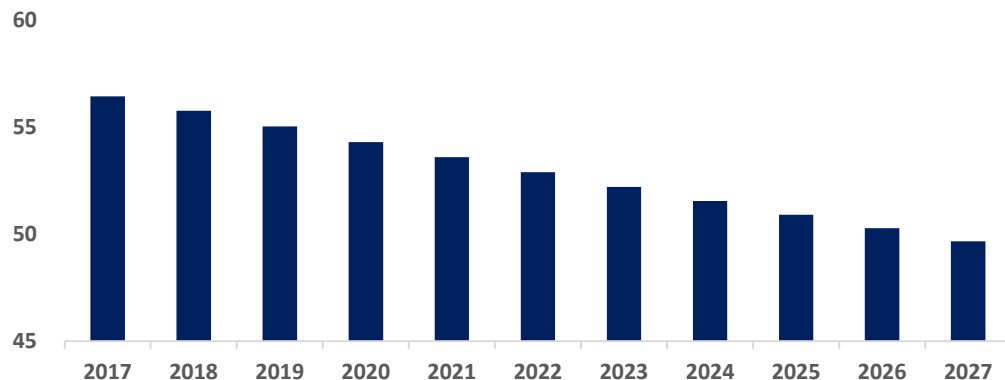
3 Ampliação da Complementação da União - Impacto Fiscal

Complementação de 30% elevaria a despesa obrigatória em R\$ 35 bi em 2021 (= Bolsa Família)

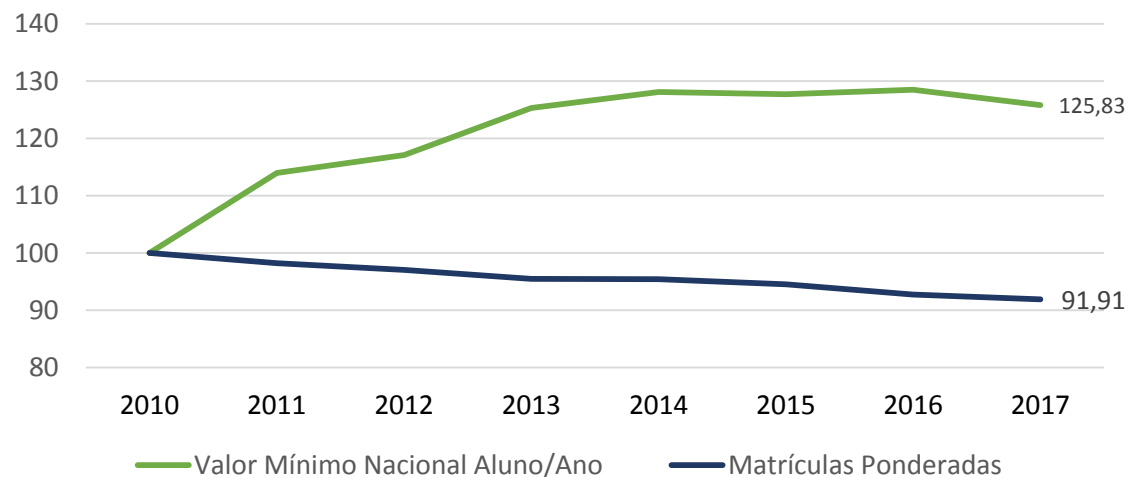


3 Ampliação da Complementação - Demografia

Pop 0 a 17 anos



Valor mínimo por aluno *versus* matrículas ponderadas
(2010 = 100)



- Redução de 12% na população de 0 a 17 anos (2017 a 2027)
- Destinação de recursos tem que considerar o efeito demográfico
- Demografia faz valor por aluno crescer acima do crescimento das receitas Fundeb.

3 Ampliação da Complementação - O Piso do Magistério tem fórmula inconsistente

Fórmula de cálculo leva a **reajuste do piso** muito acima da inflação, pressionando as finanças públicas municipais e estaduais. Não adianta colocar mais dinheiro na educação, se as despesas de pessoal sobem de forma tão acelerada.

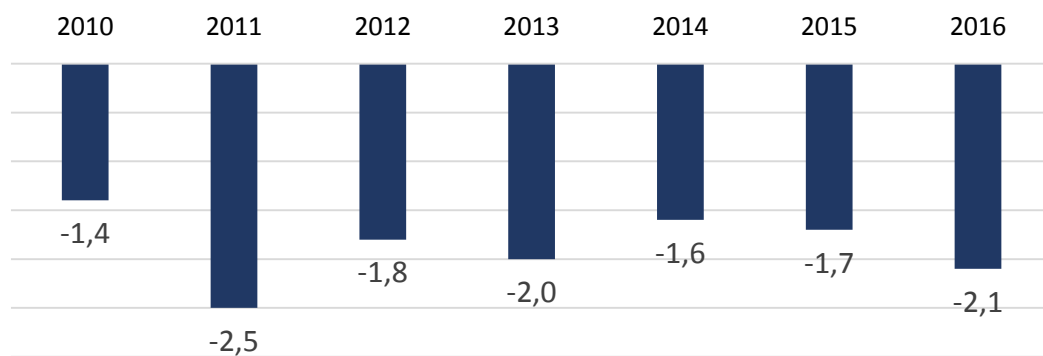
Reajuste do Piso = Δ do gasto por aluno do ensino fundamental urbano

$$\Delta \text{ do Gasto} = \text{Gasto por Aluno}_t - \text{Gasto por Aluno}_{t-1}$$

$$\text{Gasto por Aluno}_t = \text{Receita do Fundeb}_t / \text{N}^\circ \text{ de Matrículas}_t$$

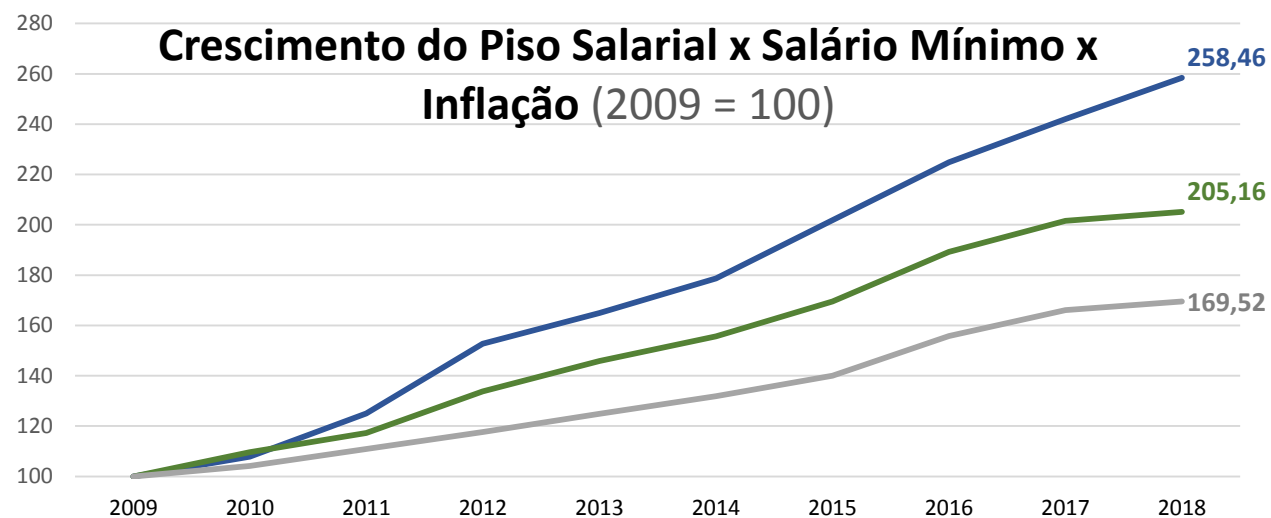
Mais uma vez a demografia: mesmo que o valor total do orçamento em educação não suba, a mera diminuição do número de alunos na educação básica faz com que o mínimo por aluno se eleve e, com ele, o valor do piso.

Taxa de variação anual das matrículas do censo escolar (ano t-1)



Fonte: Censo Escolar - INEP

Crescimento do Piso Salarial x Salário Mínimo x Inflação (2009 = 100)



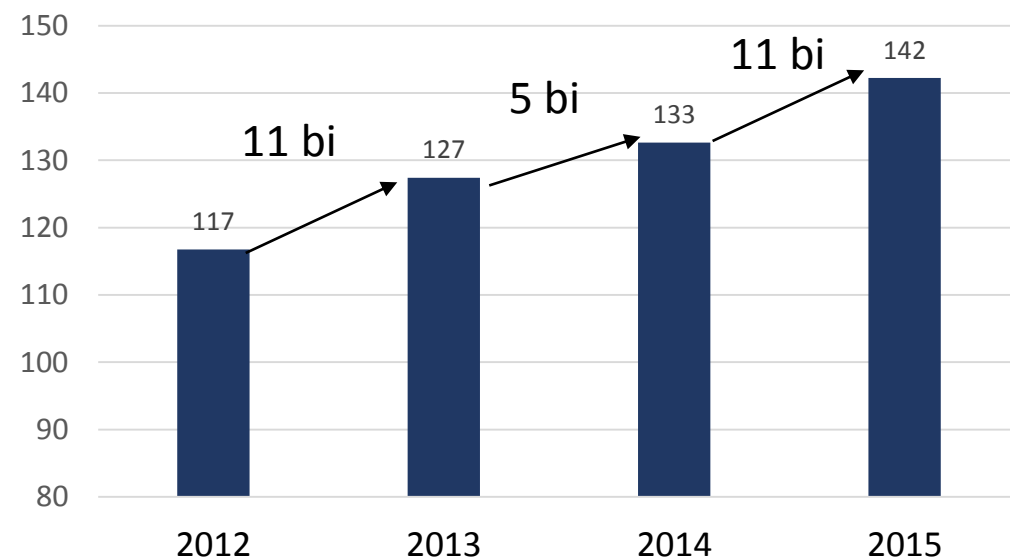
Fontes: IBGE, MEC, FNDE.

— Piso — Salário Mínimo — INPC_t-1

3 Ampliação da Complementação - Principais Problemas do Piso do Magistério

- Piso do magistério cresce muito acima da inflação, do salário mínimo, e da receita do Fundeb. Isso pode ser feito por um tempo, para corrigir defasagem. Mas não pode ser mantido como política permanente.
- No limite, FUNDEB vai ser usado apenas para custear a folha de pagamento do magistério.
- **Se tivéssemos aumentado a complementação da União para 30% (R\$ 26 bilhões adicionais) em 2012, isso não teria sido suficiente para custear nem 3 anos de aumento da folha da educação.** Não há dinheiro que chegue para custear reajustes muito acima da inflação. Ainda mais quando eles afetam a remuneração de todos os níveis da carreira.
- Com o envelhecimento populacional e a recuperação da economia, o reajuste do piso do magistério será ainda maior.
- **Retroalimentação do problema: apenas o aumento da complementação da União para 30% das receitas do FUNDEB terá um impacto de aproximadamente 20% sobre o valor do piso do magistério.**

Gasto dos Estados e Municípios com a Folha do Magistério (R\$ bilhões de 2017)



3 Ampliação da Complementação – Piso Magistério e Despesas de Pessoal

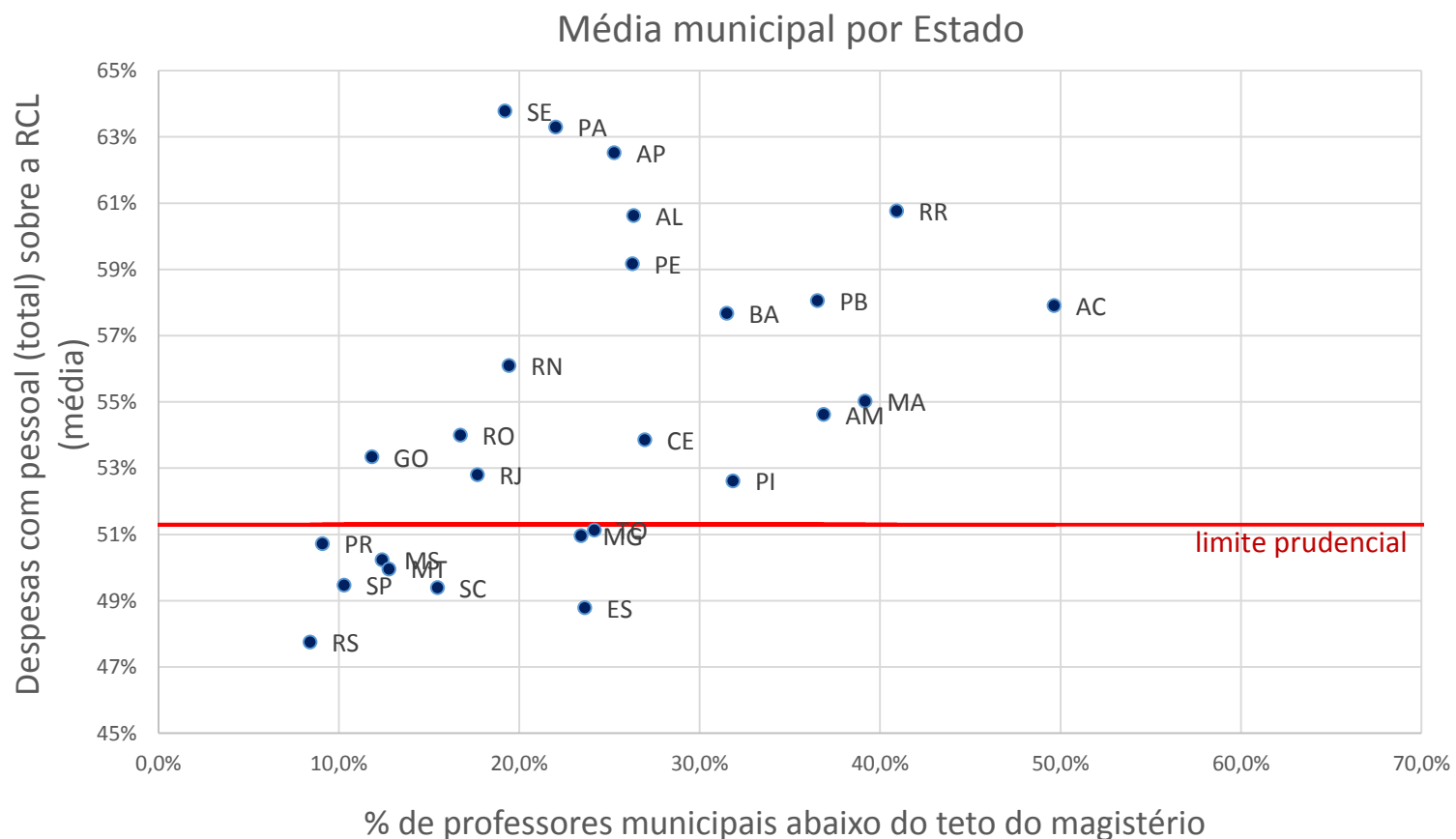
Mais de 50% dos municípios não pagam o piso salarial dos professores.

Muitos municípios que já não conseguem pagar o piso do magistério, comprometem um percentual elevado de suas receitas com a despesa de pessoal

Ampliar a complementação do Fundeb, no modelo atual, aumentaria o valor por aluno e portanto o piso, deteriorando ainda mais as finanças municipais

A situação é pior nas Regiões Norte e Nordeste

Despesas com pessoal sobre a RCL X *versus* de professores municipais que não recebem o teto



Fonte: Rais e Siconfi (2016)

3 Ampliação da Complementação - Principais Problemas do Piso do Magistério

O piso do magistério agrava a crise previdenciária em mais de 3,5 mil municípios. Com o texto da PEC impedindo que se use recursos de MDE para custear as aposentadorias e pensões, a crise dos municípios será ainda mais grave.

- § 5º, do art. 2º da Lei 11.738/2008 estabelece que **todas as disposições relativas ao piso salarial do magistério serão aplicadas a aposentados e pensionistas:**

§ 5º As disposições relativas ao piso salarial de que trata esta Lei serão aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica alcançadas pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e pela Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.

- Segundo a CNM, 3.550 municípios não têm regime próprio de previdência. Seus servidores (que entraram até 2003) se aposentam pelo INSS recebendo valores muito inferiores aos pagos com base no piso. **A lei obriga o município a complementar a diferença.** Com os professores se aposentando 5 anos mais cedo que os demais trabalhadores, e com os salários subindo muito mais que a receita, a conta será impagável para os municípios.

3 Complementação da União: mais efetividade e eficiência alocativa

A efetividade das políticas educacionais não tem ocorrido com o aumento dos recursos, mas principalmente com aprimoramento de gestão.

Há um debate importante a ser feito no sentido de se utilizar a complementação para incentivar e promover as boas práticas.

“No caso da gestão, é necessário copiar os exemplos bem-sucedidos de redes de ensino que conseguiram melhorar o aprendizado dos seus alunos sem grande aumento de gastos. O governo federal deverá liderar uma reforma completa na gestão educacional no país, usando 10% da sua complementação ao Fundeb (R\$ 1.3 bi) para incentivar os Estados e municípios a adotarem práticas que melhoram a qualidade da educação, segundo as melhores evidências disponíveis.” **Naércio Menezes, Valor Econômico, 18/05/2018.**

Se encontrarmos mecanismos consistentes para apuração dos receitas municipais, há também um mecanismo importante para aumentar o valor mínimo nacional por aluno e a equidade na distribuição da Complementação.

“Quanto à complementação da União, em que pese o inegável efeito redistributivo nacional, seu mecanismo de financiamento está sujeito a maiores distorções, cuja causa está na utilização do VAA_FUNDEB como parâmetro de equalização, o que tem excluído redes de maior vulnerabilidade segundo o critério do VAA_total**. Em 2015, caso utilizássemos esse critério, a equalização nacional ocorreria com o VAA_total mínimo*** de R\$ 3.761” (ante os R\$ 3.000 com o mecanismo atual).* **Cláudio Tanno. Câmara dos Deputados. Estudo Técnico nº 24/2017.**

4

Limites com gasto de Pessoal

- A PEC aumenta a proporção mínima do FUNDEB destinada ao pagamento dos profissionais do magistério de 60% pra 70%.
- Para compatibilizar a obrigação de dispêndio mínimo com o cumprimento dos limites de despesa com pessoal previstos na **LRF**, a PEC prevê a exclusão, no cálculo da RCL, de parte de recursos recebidos pelo ente federado.
- Tal modificação representa risco à gestão fiscal responsável consagrada pela LRF.
- Retira proteção que limita aumento dos gastos obrigatórios:
 - “engessa” ainda mais o orçamento; e
 - restringe a capacidade de investir e de se adaptar a ciclos econômicos dos entes subnacionais.

5

Responsabilidade solidária pelo direito de acesso ao ensino obrigatório e gratuito

- A PEC propõe que a responsabilidade da União passe de redistributiva e supletiva para solidária.
- Responsabilidade solidária não é conceito aplicado a entes da federação, todos ficariam responsáveis pela mesma obrigação, dificultando a repartição da prestação do serviço.
- Risco moral. Desestimularia os entes subnacionais a utilizarem recursos próprios para gastarem com educação.

6

Vinculação dos recursos do petróleo e do gás natural como fonte de receita adicional do Fundeb

- Fonte de recurso não renovável e com resultado financeiro volátil, não sendo ideal para financiar despesas obrigatórias de custeio, especialmente de pessoal.
- Deslocaria o financiamento de despesas de outras áreas.
- Aumentaria a vinculação das receitas.

7

Conclusões

- Renovar o FUNDEB é fundamental
- Não é recomendado aumento da aplicação de recursos
- Há amplo espaço para melhorar a qualidade da educação via melhoria de gestão
- A demografia terá papel fundamental no aumento do investimento por aluno
- Há necessidade urgente de rever o piso do magistério
- Há possibilidade de alterar o critério de distribuição dos recursos da União sem elevação do valor