



Ministério da Educação
Esplanada dos Ministérios Bloco L, Edifício Sede - 8º Andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa,
Brasília/DF, CEP 70047-900
Telefone: 2022-7894 e 2022-7899 - <http://www.mec.gov.br>

OFÍCIO Nº 2382/2019/ASPAR/GM/GM-MEC

Brasília, 3 de julho de 2019.

A Sua Excelência a Senhora
Deputada PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE
Relatora da Comissão Especial da PEC nº 15/2015 - FUNDEB
Anexo II, Pavimento Superior, Sala 165-B
70160-900 Brasília/DF

Assunto: Encaminha novas sugestões à PEC nº 15/2015 - FUNDEB.

Senhora Relatora,

Incumbiu-me o Senhor Ministro de Estado da Educação, Abraham Weintraub, de apresentar novas sugestões deste Ministério ao relatório de Vossa Excelência referente à Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015, de autoria da Deputada Federal Raquel Muniz e outros, que "Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

Esta Assessoria se coloca à disposição para outros esclarecimentos que se fizerem necessários.

Respeitosamente,

MARCELO MENDONÇA
Chefe da Assessoria Parlamentar
Gabinete do Ministro de Estado da Educação

Anexo: I - Novas Sugestões em Relação à Minuta de Substitutivo da PEC nº 15/2015.

SEI/2019/2382/001
03/07/2019 18:44
Ponto: 5423
Ass: Heloisa



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Mendonça, Chefe da Assessoria Parlamentar**, em 03/07/2019, às 18:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1618969** e o código CRC **8C9C60A1**.

Referência: Caso responda a este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23123.004722/2016-18

SEI nº 1618969

**NOVAS SUGESTÕES EM RELAÇÃO À MINUTA DE SUBSTITUTIVO DA
PEC 15/2015**

1. Redação sugerida para o § 1º, do art. 60, do ADCT:

Art. 60. (...).

§1º A complementação da União referida nos incisos IV e VI do art. 212-A da Constituição Federal será de, no mínimo 10% (quinze por cento) no primeiro ano de vigência desta Emenda Constitucional, ampliada progressivamente por acréscimo de 1 (um) ponto percentual a cada ano, até alcançar o valor equivalente a, no mínimo, 15% (quinze por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 212-A.” (NR)

Justificativa: Propõe-se que a Complementação da União seja elevada ao patamar mínimo de 15%, numa escala progressiva de 1% ao ano, partindo do percentual mínimo de 10% no primeiro ano de vigência do novo Fundo.

2. Inserção do art. 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e alteração do art. 159, alínea “c”, da Constituição Federal e:

“Art. 115. Os recursos de que trata a alínea c, do inciso I, do art. 159 da Constituição, serão destinados, a partir de 2020, da seguinte maneira:

I – 10% (dez por cento) para aplicação, em caráter não reembolsável, em projetos de infraestrutura pelos governos estaduais das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com os respectivos planos regionais de desenvolvimento, na forma que a lei estabelecer;

*II – o percentual necessário para custear a parcela da Complementação da União ao Fundeb **que exceder o percentual de 10% sobre a totalidade das receitas dos Fundos**, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 60 do ADCT; e*

§ 1º Os recursos que excederem o necessário para custear as finalidades previstas nos incisos I e II serão destinados para projetos de financiamento reembolsável aos setores produtivos das Regiões beneficiárias.

§ 2º As eventuais perdas decorrentes da aplicação dos recursos previstos na modalidade especificada no inciso § 1º serão integralmente assumidas pelas instituições financeiras operadoras do crédito. ” (NR)

Art. 159...

(...)

c) três por cento, para apoio ao desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com os respectivos planos regionais de desenvolvimento, na forma que a lei estabelecer; ” (NR)

Justificativa: O mérito da proposta consiste na utilização dos recursos dos Fundos Constitucionais para viabilizar, sem impacto primário, o aumento da complementação da União em 50% (passando dos atuais 10% para 15%). Propõe-se, destarte, a ampliação gradativa da complementação da União para 15% (1% a cada ano a partir de 2021), com a utilização dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). É de se notar que a proposta contempla não apenas o aumento de aporte de recursos da União para a educação básica, mas também a destinação de recursos para apoio a projetos de infraestrutura, ciência, tecnologia e inovação, sem prejudicar os financiamentos reembolsáveis aos setores produtivos dessas regiões.

Inicialmente, a fim de fundamentar a proposta, há que se fazer menção aos resultados obtidos com os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF's), em relação aos quais há evidências de baixo impacto no atingimento do principal objetivo dessa política pública, qual seja, contribuir para a redução das desigualdades regionais, conforme diagnóstico constante do Relatório de Avaliação dos FCF's da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel) do então Ministério da Fazenda (2018)¹. De acordo com o Relatório, o impacto encontrado sobre diversos indicadores econômicos, tais como emprego e salário formais, Produto Interno Bruto e produtividade do trabalho foi, em geral, nulo ou, quando positivo, de pequena magnitude e com custos elevados. Além disso, grande parte dos financiamentos são concedidos para empreendimentos localizados em municípios de renda mais elevada das três regiões – tanto em termos absolutos como em termos *per capita*.

A propósito, os resultados da mencionada avaliação de impacto corroboram o que geralmente está exposto na literatura acerca da avaliação dos FCF's. Os estudos mostram efeitos estatisticamente positivos sobre o nível de emprego apenas para o FNE – mas de baixa magnitude – e nulo sobre salário para todos os FCFs (Angelo da Silva et al, 2007²; Angelo da Silva et al, 2009³; Soares, 2009⁴; Resende, 2014⁵). Em relação aos demais indicadores, a literatura mostra efeitos positivos apenas para o PIB per capita dos municípios de tipologia dinâmica (FNE e FNO) e estagnados (FNE), mas de magnitudes reduzidas (Resende et al.,2015⁶).

¹ <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2019/janeiro/ministerio-da-economia-divulga-a-avaliacao-sobre-os-fundos-constitucionais-de-financiamento>.

² ANGELO DA SILVA, A. M.; RESENDE, G. M.; SILVEIRA NETO, R. M. Uma Avaliação da Eficácia do FNE, no Período 1995-2000, *Análise Econômica (UFRGS)*, v. 47, p. 213-241, 2007.

³ _____. Eficácia do Gasto Público: Uma Avaliação do FNE, FNO e FCO, *Estudos Econômicos*, v. 39, p. 89-125, 2009.

⁴ SOARES, R. B.; SOUSA, J. M. P.; PEREIRA NETO, A. Avaliação de Impacto do FNE no emprego, na massa salarial e no salário médio em empreendimentos financiados, *Revista Econômica do Nordeste*, v. 40, n. 1, p. 217-234, 2009.

⁵ RESENDE, G. M. "Measuring Micro and Macro Impacts of Regional Development Policies: The Case of the Northeast Regional Fund (FNE) Industrial Loans in Brazil", 2000- 2006, *Regional Studies Journal*, vol. 48, 2014.

⁶ RESENDE, G. M; COSTA DA SILVA, D. F.; SILVA FILHO, L. A. Texto para Discussão/IPEA nº 2145 Avaliação dos efeitos econômicos dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste: uma análise por tipologia da política nacional de desenvolvimento regional entre 1999 e 2011, 2015.

A proposta consiste em permitir que, a partir de 2020, parcela dos recursos atualmente repassados aos FCF's seja aplicada de forma não reembolsável nas localidades alvo das políticas regionais. Serão respeitados os percentuais de distribuição legais dos recursos para cada uma dessas regiões (60% do total para a região Nordeste, 20% para a região Centro-Oeste e 20% para a região Norte). O crescimento gradativo do percentual dos recursos dos FCF's a ser aplicado de forma não reembolsável visa também mitigar o impacto fiscal adicional da medida.

A porção dos recursos dos FCF's a ser aplicada de forma não reembolsável será utilizada para: (i) elevar gradativamente a complementação da União dos atuais 10% para 15% (1 ponto percentual de aumento a cada ano a partir de 2021) e (ii) a partir de 2020, reservar, continuamente, 10% dos recursos atualmente repassados aos Fundos Constitucionais para apoiar, em caráter não reembolsável, projetos de interesse dos governos estaduais nas áreas de infraestrutura, ciência, tecnologia e inovação.

Adicionalmente, a alteração visando permitir o uso dos recursos dos Fundos Constitucionais de maneira não reembolsável não inviabiliza a manutenção dos atuais recursos reembolsáveis, destinados a financiar as atividades produtivas praticadas pelo setor privado em condições favoráveis e adequadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A parcela reembolsável, juntamente com a disponibilidade do fundo (R\$ 31,5 bilhões, em dezembro/2018), proveniente do atual estoque de empréstimos desses Fundos (R\$ 108,9 bilhões, em dezembro/2018), continuarão com a finalidade de atender a demanda por crédito para financiamento das atividades produtivas dessas regiões.

Importante dizer que as medidas não envolvem alterar qualquer condição nos financiamentos hoje existentes para os agricultores familiares beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), nem mesmo modificar as condições de financiamento daquelas operações já contratadas.

Estima-se que a utilização dos recursos dos FCF's de forma não reembolsável gerará um considerável impacto fiscal adicional. Entretanto, é possível adotar um conjunto de medidas que neutralizem tal impacto no resultado primário.

A primeira medida para reduzir o impacto fiscal é a quebra do monopólio das instituições financeiras de caráter regional na gestão dos recursos dos FCF's. Desta forma, bancos privados ou públicos poderão realizar operações de crédito para promoção do desenvolvimento regional. A proposta de alteração visa permitir que maior número de agentes financeiros possa financiar os mais diversos empreendimentos, rurais ou empresariais, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A entrada de novos bancos amplia o número de ofertantes de crédito diferenciado, que tende a melhorar a qualidade dos serviços prestados aos empreendedores nessas regiões, inclusive aumentando a capilaridade de agências bancárias ofertante do crédito diferenciado, além de reduzir o custo aos tomadores finais.

A segunda medida propõe realocar integralmente nas instituições financeiras o risco de crédito das novas operações de crédito a serem concedidas com recursos dos FCF's a partir de 2020. Portanto, os agentes financeiros que venham a conceder o crédito com esses recursos deverão assumir a totalidade do risco das operações.

As medidas, além de viabilizarem a participação do maior número possível de instituições financeiras, conforme descrito anteriormente, objetivam incentivar a melhor qualificação do crédito por parte dessas instituições financeiras, permitindo a redução da inadimplência da carteira de crédito e a escolha de projetos com maior aderência ao objetivo dos FCF's (contribuir para a redução das desigualdades regionais).

Segundo o mencionado Relatório de Avaliação, o FCO apresenta taxas reduzidas de inadimplência se comparadas aos outros FCF's. Nos anos analisados (2013 a 2017), esse fundo atinge taxas médias, calculadas pela Regra CMN, de até 3%, patamar não observado nos outros FCF's. Parte desta diferença pode ser explicada pela qualidade da carteira de crédito e pelo tipo de

risco predominante, ou seja, risco exclusivo do banco administrador, modalidade que tende a ter risco menor, pois nela o banco administrador tem o incentivo de ser mais criterioso nas etapas de seleção, concessão e cobrança do crédito.

A implementação dessas duas alterações na Constituição Federal, combinadas com a implementação de novas condições de financiamento quando da regulamentação em lei, viabilizarão a mitigação do impacto no resultado primário resultante da destinação de parcela dos atuais recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para aplicação de forma não reembolsável.

3. Redação sugerida para o § 2º do art. 60, do ADCT:

Art. 60. (...).

§2º As receitas oriundas da parcela da Complementação da União referida no art. 115 do ADCT, que terão como fonte orçamentária parte dos recursos a que se refere a alínea "c", do inciso I, do art. 159 da Constituição Federal, serão distribuídas exclusivamente aos entes federados das regiões beneficiárias dessa fonte de recursos, da seguinte maneira:

I - 70% diretamente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em função do valor anual por aluno calculado a partir das receitas próprias de cada um dos entes governamentais, na forma prevista nos incisos V e VI do art. 212-A da Constituição Federal;

II - 30% às Unidades da Federação cujas redes de educação básica alcançarem evolução significativa em resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede, nos termos da Lei, desde que cumpridas as seguintes condições mínimas:

- a) Regulamentação de mecanismo de repasse dos recursos previstos no inciso II, do parágrafo único do art. 158, condicionado à evolução dos resultados educacionais;*
- b) Universalização da educação infantil na pré-escola para as*

crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos, no prazo de 3 (três) anos contados da data da promulgação desta Emenda.

§ 3º Eventuais valores adicionais aportados à Complementação da União, oriundos de fontes distintas da prevista no art. 115 do ADCT, serão distribuídas em conformidade com o critério previsto no inciso IV, do art. 212-A, da Constituição Federal.

Justificativa: Sem prejuízo quanto à sugestão apresentada pela Ministério da Educação no primeiro Ofício encaminhado à Comissão Especial do Fundeb, por meio da qual se propôs a alteração dos §§ 1º e 2º do art. 158 e dos §§ 1º e 2º do art. 160 da Constituição Federal, a fim de incluir a previsão constitucional de distribuição de parte das receitas do ICMS pertencente aos municípios em função de índice municipal que meça a qualidade educacional, objetiva-se, com a presente proposta, reforçar, no ínterim da dinâmica operacional do Fundeb, a garantia de um padrão mínimo de qualidade, com vistas à implementação de uma política pública de financiamento estruturada para além de um simples mecanismo de distribuição de recursos. Com isso, sugere-se que a distribuição das receitas da Complementação da União seja realizada com base em três critérios distintos, quais sejam: 1) 10% em função do valor aluno ano apurado a partir das receitas próprias dos Estados, Distrito Federal e Municípios, em território nacional, a fim de assegurar o aprimoramento do efeito redistributivo do aporte federal de recursos; 2) 5% entre os entes governamentais beneficiários dos Fundos Constitucionais, sendo: 2.1) 70% em função do valor aluno ano apurado a partir das receitas próprias dos entes governamentais beneficiários dos Fundos Constitucionais; 2.2) 30% (1,5%, portanto, do total da Complementação da União) às Unidades da Federação cujas redes de educação básica alcançarem evolução significativa em resultados educacionais. O mérito da proposta consiste, precipuamente, no fomento à gestão por resultados e no incentivo implantação efetiva do Regime de Colaboração, com

inspiração em modelos de sucesso como o modelo adotado no Estado do Ceará. Considera-se, entretanto, que a distribuição da Complementação da União com base nos referidos critérios alcança, a um só tempo, três propósitos específicos que norteiam o novo modelo de financiamento proposto, a saber, o aumento do aporte de recursos à Educação Básica, o aprimoramento do efeito redistributivo para redução das desigualdades educacionais existentes e, por fim, a garantia de um padrão mínimo de qualidade, a ser assegurada por meio da inserção, na dinâmica operacional do Novo Fundeb, de mecanismo de incentivo à gestão por resultados.

4. Alteração da redação conferida para o inciso II do art. 212-A:

Art. 212-A. (...)

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas "a", "b", "d" e "e" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal e o montante de recursos financeiros provenientes de compensação em virtude da perda de arrecadação desses impostos decorrente de sua desoneração;

Justificativa: Sugere-se a retirada da compensação em virtude da perda de arrecadação por dois motivos: (i) geraria grande impacto fiscal para a União e para os estados; e (ii) refere-se à Lei Kandir, objeto de uma discussão complexa, que deve ser endereçada separadamente.

Com relação a (i), somente a compensação devida às desonerações do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados gerariam impacto de cerca de R\$ 236 bilhões no período de 2021 a 2030. Haveria, ainda, impacto significativo para os estados decorrente das compensações de suas desonerações.

Essa compensação de tributo pretendida na proposta da PEC causa o efeito indesejado do aumento dos subsídios, que contribui para a continuação do déficit

primário nas contas públicas, dificulta o ajuste fiscal e a contenção do crescimento da dívida pública.

Com relação a (ii), a situação referente à compensação da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir) é complexa o bastante para ser tratada fora de seu contexto. Em vez de tratar a questão da compensação financeira decorrente da desoneração do ICMS sobre as exportações dentro do escopo da PEC do Fundeb, seria mais apropriado o prosseguimento do diálogo institucional no âmbito dos diversos projetos de lei que estão tramitando no Congresso Nacional, por merecer a especificidade do tema uma análise específica e criteriosa dos reflexos nas finanças dos entes federativos.

Por fim, como a previsão dos repasses relativos à Lei Kandir já consta no parágrafo 1º do artigo 14 da Lei nº 11.494/2007 (Lei do Fundeb), não seria necessária a introdução do tema no texto constitucional.

