

PROJETO DE LEI Nº 2595, DE 2019
(Da Sra. TÁBATA AMARAL)

Altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art 4º

.....

§ 3º Realizada a complementação aos Fundos na forma prevista no **caput**, a distribuição da Complementação da União entre os entes governamentais, no âmbito de cada Estado, ocorrerá com base em indicador fiscal de recursos próprios.

§ 4º O indicador fiscal de recursos próprios será instituído mediante ato do Ministério da Educação.

§ 5º Municípios com menor resultado no indicador fiscal de recursos próprios terão preferência no recebimento da complementação.

§ 6º Recursos da parcela destinada aos Estados deverão ser utilizados obrigatoriamente em municípios com menor resultado no indicador fiscal de recursos próprios.” (NR)

“Art. 17. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal.

.....
.....

§ 2º Os repasses aos Fundos provenientes dos impostos previstos nos incisos I, II e III do **caput** do art. 155 combinados com os incisos III e IV do **caput** do art. 158 da Constituição Federal constarão dos orçamentos dos governos estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas nas instituições financeiras de que trata o **caput** deste artigo.

§ 3º As instituições financeiras de que trata o **caput** deste artigo, no que se refere aos recursos dos impostos e participações mencionados no § 2º deste artigo, creditarão imediatamente as parcelas devidas ao Governo Estadual, ao Distrito Federal e aos Municípios nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas nesta Lei, procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos estados em relação ao restante da transferência do referido imposto.” (NR)

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A grave crise econômica que assolou o país impactou consideravelmente a arrecadação tributária de todos os entes federados. Nesse contexto, os municípios brasileiros não apenas passaram a ter menores receitas próprias, como também passaram a receber transferências da União abaixo das projeções esperadas. A título de exemplo, apenas em 2017, os municípios brasileiros deixaram de receber cerca de 4 bilhões de reais via Fundo de Participação dos Municípios.

De acordo com o Ranking de Eficiência dos Municípios, mais de 70% dos municípios brasileiros possuem suas receitas decorrentes, quase que integralmente (80%), de fontes externas de arrecadação. Esse resultado

ilustra a incapacidade de grande parte dos municípios de sobreviverem apenas com suas receitas próprias, bem como uma total dependência dos recursos da União e dos estados.

A discrepância entre os valores estimados e os obtidos de arrecadação interfere na capacidade dos entes federados de oferecerem à população serviços públicos básicos como os de educação.

Ciente das dificuldades de arrecadação, o governo federal aprovou, via Medida Provisória nº 815, de 29 de dezembro de 2017, a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem o Fundo de Participação dos Municípios, no valor de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais).

O socorro adotado pelo governo federal aos municípios baseou-se no entendimento de que, sem a urgente aprovação de crédito orçamentário, os municípios brasileiros teriam sérias dificuldades de honrar com seus compromissos, sobretudo nas áreas da educação e saúde (áreas especificadas pela Medida Provisória nº 815, de 2017, como preferenciais para alocação do recurso extra).

No âmbito da educação, o FUNDEB corresponde, em média, a 60% dos recursos investidos na educação básica pública brasileira (de acordo com dados do Grupo de Trabalho acerca do Custo Aluno-Qualidade, instituído por meio da Portaria MEC nº 459, de 12 de maio de 2015). Criado em 2006, o FUNDEB se mostrou eficaz em parcialmente reduzir as gigantescas diferenças de financiamento entre municípios. A título de comparação, se não existisse o FUNDEB, o município com maior gasto total por aluno por ano gastaria mais de 10.000% do que o município com menor gasto total; com o atual modelo do FUNDEB, essa diferença cai para 564%.

Mesmo tendo reduzido consideravelmente a diferença entre os gastos per capita dos entes federados, é possível constatar que a desigualdade entre os municípios ainda é grande. Não apenas mantemos uma desigualdade de 564% entre municípios de todo o Brasil, como os municípios que menos recebem recursos são justamente os que mais precisariam. São os que tem os

menores indicadores de nível socioeconômico, conforme demonstrado por Claudio Riyudi Tanno, no Estudo Técnico nº 24/2017, da Câmara dos Deputados.

No atual cenário, depois de estabelecidos os estados que irão receber a complementação da União, a distribuição entre os entes governamentais, no âmbito do estado, ocorre levando-se em consideração apenas o quantitativo de matrículas de cada rede de ensino. O montante que o município destina para educação oriundo de suas receitas próprias não é levado em consideração no cálculo.

Sendo assim, ainda que os municípios de um mesmo estado recebam o mesmo valor per capita de complementação da União, o montante final de recursos disponíveis para a educação é distinto entre os municípios, por causa dos valores arrecadados com receitas próprias. A diferença nesse montante total pode chegar a até 66,2%, como no caso da Bahia, na comparação dos municípios de Ipirá e São Francisco do Conde. Nesse exemplo, ao levarmos em consideração as receitas próprias no cálculo dos valores per capita gastos em educação, Ipirá apresenta um valor aluno/ano final de R\$ 3.229,34, enquanto São Francisco do Conde apresenta R\$ 5.365,74 – diferença na ordem de R\$ 2.136,40.

Ciente de que a maioria dos municípios, sobretudo os mais pobres, possuem dificuldade de honrar com seus compromissos apenas com recursos próprios e que o FUNDEB corresponde a 60% de todos os recursos investidos em educação, propomos alterar o processo de redistribuição da complementação da União ao FUNDEB dentro dos estados.

A proposta aqui apresentada busca promover alteração no critério de distribuição da complementação da União entre os entes de cada estado que faz jus à complementação. No modelo proposto, além de levar em consideração as matrículas de cada rede, a distribuição ocorrerá com base em indicador fiscal de recursos próprios, de forma que os entes que tiverem menos recursos advindos de receitas próprias receberão o maior valor per capita da complementação.

O indicador fiscal de recursos próprios será instituído pelo Ministério da Educação, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, mediante análise das receitas obtidas pelos entes federados no ano anterior.

Este indicador considerará os recursos de cada ente federado:

i) recebidos por meio do Fundeb (20% de FPM, FPE, IPIe, Lei Kandir, ITRm, ICMS, IPVA e ITCMD);

ii) originários das quotas estaduais e municipais do Salário Educação;

iii) e provenientes dos seguintes recursos vinculados à educação, FPM, FPE, IPIe, Lei Kandir, ITRm e ICMS, considerando a parcela restante que não transita pelo Fundeb (5%).

O quociente da soma de todos estes recursos recebidos por cada ente governamental no exercício imediatamente anterior ao corrente pelo seu número de alunos no Censo Escolar do mesmo exercício resulta em um valor per capita, que será utilizado como base para definição de coeficiente de distribuição específico para a complementação do exercício corrente. Tais fontes de receitas foram definidas pois são passíveis de utilização já no exercício 2019, por serem de domínio da União, através do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF), e englobarem todos os entes governamentais, sem exceção.

Segundo dados verificados no Estudo da Carga Tributária do Brasil, publicado anualmente pela Receita Federal do Brasil, essas fontes já representam aproximadamente 82% dos recursos vinculados à educação, conforme dados presentes nos últimos 5 anos do periódico.

Cabe esclarecer, em virtude de possíveis questionamentos, a razão para a não utilização de todas as receitas vinculadas à educação e aos recursos de programas voluntários no cálculo do referido indicador. Tributações como IPVA, ITCMD, IOFouro, IRm, Ire, ISS, IPTU e ITBI carecem de

informação referente a execuções por cada ente governamental no exercício imediatamente anterior em tempo hábil (2ª semana de janeiro), motivo pelo qual não foram considerados no cálculo do indicador de recursos próprios, podendo, entretanto, integrar sua base de dados no futuro.

Conforme supracitado, o indicador fiscal de recursos próprios já leva em consideração 82% dos recursos vinculados à educação, sendo, desde já, capaz de promover a distribuição dos recursos da complementação com substantivamente maior equidade e justiça distributiva do que o presente modelo. Ademais, o aprimoramento da metodologia, com o aprofundamento dos estudos que já estão em curso no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional, permitirá que no futuro sejam contempladas 100% das receitas próprias dos municípios no cálculo, possibilitando a melhoria progressiva do indicador fiscal e do mecanismo redistributivo, sempre com o objetivo de garantir maior equidade.

Com a nova metodologia de distribuição intraestadual, 1.635 entes federados serão beneficiados com mais recursos, sendo que desses, 1.517 terão ganhos acima de 100 reais por aluno. Em contrapartida, apenas 131 entes receberão menos recursos do que receberiam com a metodologia atual, sendo que 50 desses entes terão redução abaixo de 100 reais por aluno.

A implementação dos novos critérios impressos na presente proposta tem por efeito principal atenuar as desigualdades observadas entre os entes federados de um mesmo estado. A diferença entre o menor e o maior valor por aluno por ano total, considerando o FUNDEB estadual, a complementação do FUNDEB e a arrecadação própria, dentro dos estados será atenuada para um máximo de 26,14%. Dos nove estados que recebem a complementação, seis deles conseguiriam erradicar a diferença entre o valor aluno ano total dos seus entes. E mesmo os estados em que a metodologia proposta não conseguiria erradicar essa desigualdade, importantes reduções seriam observadas: em Pernambuco, haveria redução de 62,45%, na Bahia, de 55,47% e na Paraíba, de 30,13% na diferença entre os valores per capita entre entes.

Quando considerados todos os entes federados que recebem complementação da União, a redução da desigualdade é ainda mais expressiva. O desvio padrão dos valores por aluno por ano, ponderado pelo número de matrículas, cai de R\$ 432,03 por aluno para R\$ 113,81 reais por aluno, uma queda de 73,66% na desigualdade entre esses entes.

Além do efeito de redução da desigualdade, a medida também eleva o valor a ser gasto em educação pelos entes que hoje têm as menores condições. Na metodologia atual, quando considerados os recursos do Fundeb do estado, da complementação da União e das receitas próprias, o município com menor valor por aluno por ano total tem R\$ 3.178,30. Com a metodologia proposta, esse valor se elevaria em aproximadamente 15% para R\$ 3.639,88. Dessa forma, uma medida simples acarreta um efeito significativo de elevação do que é hoje o piso de recursos gastos em educação, sem onerar os cofres da União.

A aprovação do presente projeto se faz urgente por causa da previsão constante do art. 15 da Lei nº 11.494, de 2007, que obriga as estimativas totais das receitas dos Fundos estarem publicadas até o dia 31 de janeiro de cada exercício. Por essa razão, os cálculos dos parâmetros operacionais do FUNDEB para o exercício de 2020 têm de ser realizados, no máximo, até o mês de dezembro de 2019, fator que demonstra a urgência da alteração proposta, visto que, caso os critérios não sejam alterados ainda no presente exercício, a sua implantação no âmbito do programa apenas será possível a partir de 2021, que, a priori, caso não se aprove a PEC 15/2015, já terá encerrada sua vigência.

Dessa sorte, a fim de que as alterações propostas possam ser efetivadas já para o ano de 2020, com o impacto desejado na redução das distorções ora observadas na distribuição da complementação da União aos Fundos, é necessário que a alteração do critério ocorra antes da realização dos cálculos operacionais do FUNDEB do próximo exercício.

Importante ressaltar que alterações legislativas ora propostas não implicam em comprometimento de recursos além dos previstos na complementação da União. Trata-se apenas de reorganização em seus

instrumentos de repasses e na forma de redistribuição de seus recursos e das ações orçamentárias já consignadas no orçamento do Ministério da Educação, com o intuito de garantir maior equidade intraestadual.

As alterações são restritas a estados que recebem a complementação da União prevista na Lei nº 11.494, de 2007.

Essas são as razões porque apresentamos o presente projeto, para cujo aperfeiçoamento e aprovação solicitamos a atenção dos eminentes Pares.

Sala das Sessões, em 16 de abril de 2019.

TABATA AMARAL
Deputada Federal
PDT/SP

