

Nota Técnica
n.º 14/2019

**NOTA TÉCNICA Nº 14/2019
NOVO FUNDEB E SUSTENTABILIDADE
FISCAL: POSSIBILIDADES DE
ACRÉSCIMOS NA COMPLEMENTAÇÃO DA
UNIÃO**

Claudio Riyudi Tanno



NOTA TÉCNICA Nº 14/2019
NOVO FUNDEB E SUSTENTABILIDADE FISCAL:
POSSIBILIDADES DE ACRÉSCIMOS NA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO

1. Introdução

A Proposta de Emenda Constitucional nº 15/2015, torna permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cujo último ano de vigência está previsto para 2020.

Apreciado em Comissão Especial desde 2017, a PEC 15/2015 está sob a relatoria da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, que sinalizou com alterações com vistas ao seu aprimoramento por meio da apresentação de substitutivo ao texto da proposta.

A presente Nota Técnica avalia os possíveis impactos orçamentários e financeiros das alterações constantes do substitutivo apresentado, bem como as eventuais fontes de financiamento para a sustentabilidade fiscal de um NOVO FUNDEB.

2. NOVO FUNDEB: substitutivo apresentado

As alterações propostas nos substitutivo, quanto aos impactos orçamentários e financeiros, possuem duas finalidades centrais: 1) reformulação dos critérios de distribuição de recursos, de modo a conferir maior eficiência alocativa; 2) aumento da Complementação da União, a fim de aprimorar a equalização de gasto nas redes de maior vulnerabilidade.

Em relação ao mecanismo redistributivo do FUNDEB, preserva-se a natureza contábil por meio dos 27 fundos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, bem como a cesta de impostos que compõe cada um dos fundos. Também se mantém a Complementação da União ao FUNDEB como percentual dos recursos totais recolhidos pelos 27 fundos. Preserva-se também a redistribuição estadual, utilizando-se como parâmetro de equalização o VAA_FUNDEB, valor anual médio por aluno, consideradas somente as receitas integrantes de cada fundo estadual.

Quanto à complementação da União, a equalização será feita por rede de ensino (estadual, distrital ou municipal), utilizando-se novo parâmetro de equalização, o VAA_TOTAL, que deverá considerar, além das receitas integrantes do FUNDEB, outras receitas vinculadas à educação, de modo a refletir de forma mais adequada a efetiva capacidade de financiamento de cada rede de ensino. Modifica-se, assim, o destinatário do auxílio financeiro da União: dos estados com menor VAA_FUNDEB para as redes de ensino que possuem menor VAA_TOTAL, independentemente da unidade federativa em que se encontrem, de modo a beneficiar os municípios de maior vulnerabilidade.

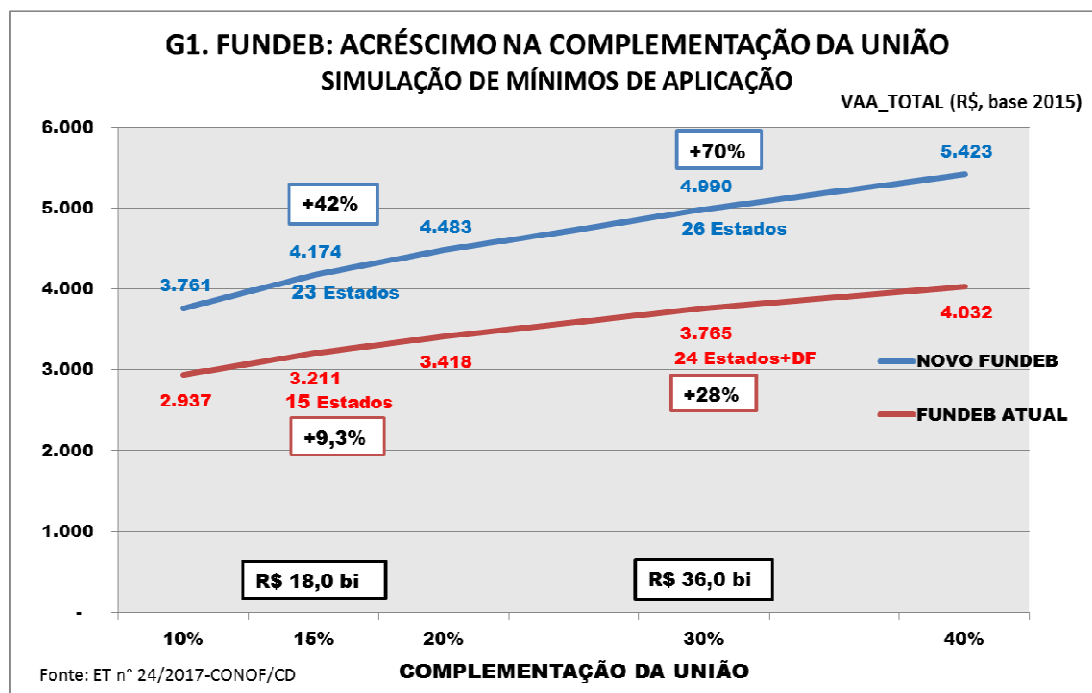
A proposta eleva a Complementação da União para 15% das receitas totais dos fundos em seu primeiro ano de vigência, elevando-se gradualmente a 30% em dez anos.

A ação redistributiva dos fundos estaduais expressa o esforço colaborativo, por meio da transferência de parcela de suas receitas, do Estado e seus respectivos municípios. Como resultado¹, estima-se que a desigualdade de financiamento, observadas nacionalmente, entre os entes federados são reduzidos de aproximadamente 100 vezes (caso não existisse o FUNDEB) entre o menor e o maior VAA_TOTAL, para doze vezes. Após a ação redistributiva da Complementação da União, as amplitudes de aplicação são reduzidas para sete vezes, porém com as distorções decorrentes da equalização pelo VAA_FUNDEB, o que se corrige e se aprimora com a nova metodologia proposta e o acréscimo em sua participação.

Uma maior participação da União pressupõe o exercício de sua atribuição constitucional redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade. A nova sistemática de alocação proposta mostra-se muito mais eficiente na redução de desigualdades. Para dados de 2015, simulações indicam o menor VAA_TOTAL de R\$ 2.937. Caso houvesse o acréscimo na

¹ Dados extraídos do Estudo Técnico nº 24/2017-CONOF/CD.

complementação para 15%, o menor valor passaria a R\$ 3.211 (+9,3%) com o atual mecanismo e para R\$ 4.174 (+42%) com o novo mecanismo. Com o acréscimo a 30%, o atual FUNDEB praticamente perderia seu efeito redistributivo, por beneficiar indistintamente todos os municípios de 24 estados mais o Distrito Federal. Porém, com a nova sistemática, os municípios mais pobres dos 26 Estados são beneficiados, com VAA_TOTAL equalizados em R\$ 4.990 (+70%). (GRÁFICO G1)



3. Fontes de financiamento para o acréscimo na complementação da União

O substitutivo à PEC 15/2015 prevê o acréscimo na Complementação da União, a partir do primeiro ano de vigência do NOVO FUNDEB, de 10% para 15% do total das receitas integrantes dos 27 fundos estaduais e do Distrito Federal, até que se atinja o percentual, após dez anos, de 30%.

Tomando-se como partida as projeções de crescimento econômico e de resultados fiscais projetados pelo projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) para 2020, pôde-se estimar o acréscimo na complementação da União em cada exercício financeiro, até que se atinja o percentual pretendido de 30%, em 2031. O PLDO 2020 prevê crescimento real médio do PIB até 2022 em torno de 2,5% ao ano. A partir de 2023, consideramos crescimento médio de 1,5%. As despesas primárias totais do Poder Executivo ficam limitadas aos limites impostos pela EC n° 95/2016 (Teto de Gastos). A Complementação da União demandará acréscimos de recursos da ordem de R\$ 8,0 bilhões em 2021, com elevação gradual até que haja uma necessidade de financiamento adicional de R\$ 37,9 bilhões em 2031. (TABELA T1)



T1. PROJEÇÃO DE RESULTADOS FISCAIS E DE ACRÉSCIMO NA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB
SUBSTITUTIVO À PEC 15/2015

RECEITA/DESPESA	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
CRESCIMENTO REAL DO PIB	2,2%	2,7%	2,6%	2,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
RECEITAS PRIMÁRIAS	1.268,0	1.282,9	1.338,5	1.375,6	1.410,0	1.431,1	1.452,6	1.474,4	1.496,5	1.519,0	1.541,7	1.564,9	1.588,3
DESPESAS PRIMÁRIAS	1.407,0	1.407,0	1.407,0	1.407,0	1.407,0	1.407,0	1.407,0	1.407,0	1.407,0	1.407,0	1.407,0	1.407,0	1.407,0
RESULTADO PRIMÁRIO (A)	-139,0	-124,1	-68,5	-31,4	3,0	24,1	45,6	67,4	89,5	112,0	134,7	157,9	181,3

FUNDEB	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
FUNDEB ESTADOS (B)	152,5	155,9	160,1	164,2	168,3	170,9	173,4	176,0	178,7	181,3	184,1	186,8	189,6
COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO (C)	15,3	15,6	24,0	27,1	30,3	33,3	36,4	39,6	42,9	46,2	49,7	53,2	56,9
PERCENTUAL (C)/(B)	10,0%	10,0%	15,0%	16,5%	18,0%	19,5%	21,0%	22,5%	24,0%	25,5%	27,0%	28,5%	30,0%
COMPLEMENTAÇÃO (10%) (D)	15,3	15,6	16,0	16,4	16,8	17,1	17,3	17,6	17,9	18,1	18,4	18,7	19,0
ACRÉSCIMO (C - D)	0,0	0,0	8,0	10,7	13,5	16,2	19,1	22,0	25,0	28,1	31,3	34,6	37,9

Fonte: PLDO 2020, LOA 2019

Para que se suporte os acréscimos projetados, pode-se vislumbrar duas naturezas principais de financiamento: por remanejamento de recursos alocados no orçamento e por aumento da arrecadação. Uma terceira alternativa viria de um eventual financiamento por meio de receitas financeiras.

No âmbito do Ministério da Educação, determinado rol de programas e ações destinam-se a exercer a função redistributiva e supletiva da União, por meio de transferências a Estados e Municípios, de modo a reduzir desigualdades regionais. Tais políticas carecem de avaliação de modo que poderiam ser redirecionadas para o mecanismo mais eficiente e equitativo da complementação da União ao NOVO FUNDEB, segundo a lógica de equalização pelo VAA_TOTAL.

As transferências voluntárias, materializadas no Plano de Ações articuladas (PAR), representam determinadas realizações ofertadas a Estados e Municípios que se habilitam a receber auxílio técnico e financeiro da União. As emendas parlamentares para educação habitualmente incidem sobre essas ações. Os programas federais de distribuição universal transferem recursos com base no número de matrículas a fim de atender determinada finalidade, porém possuem natureza regressiva por destinarem recursos em igual valor per capita, indistintamente às condições de financiamento das redes de ensino. (TABELA T2)

T2. Ministério da Educação: ações de natureza redistributiva

Valores em R\$ milhão

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	1.803,0
APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	732,7
AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR	28,0
INFRA-ESTRUTURA PARA EDUCAÇÃO BÁSICA	623,2
EMENDAS INDIVIDUAIS	419,1
PROGRAMAS FEDERAIS DE DISTRIBUIÇÃO UNIVERSAL	8.663,9
PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO	1.900,0
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA	1.889,2
APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR	720,0
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	4.154,7
TOTAL	10.466,9

Fonte: LOA 2019

As demais dotações de natureza discricionária, tanto no Ministério da Educação, quanto nos demais órgãos do Poder Executivo, podem também ser remanejadas para crescer recursos à complementação da União. Trata-se da prerrogativa do Congresso Nacional em redefinir prioridades, assim como em relação às emendas individuais, de natureza impositiva, quantificadas como percentual da receita corrente líquida, cujos recursos, ainda que penderem de reforma constitucional, podem ser redirecionados para outra finalidade. A reserva de contingência constituída no MEC, destinada a suportar aumento em despesas de pessoal, também carece de avaliação quanto a sua manutenção ainda que parcial.

T3. Poder Executivo: programação passível de remanejamento, exceto ações de natureza redistributiva do MEC

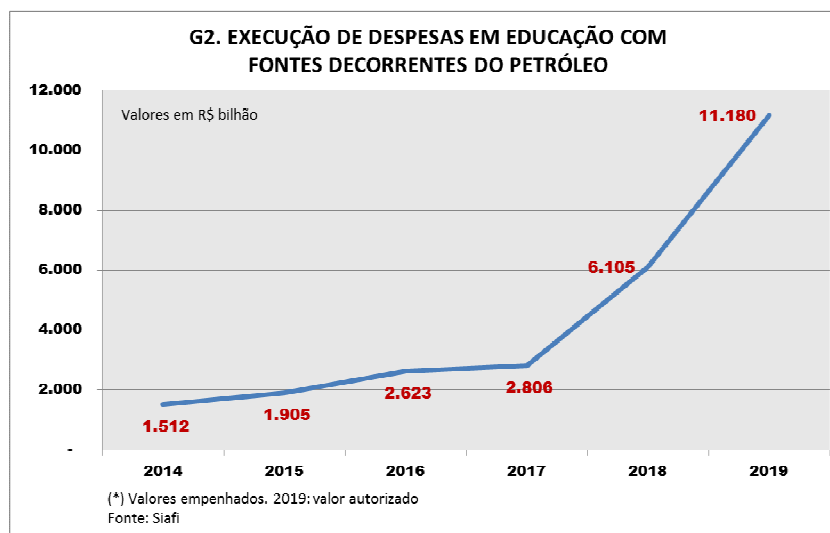
	Valores em R\$ milhão
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	22.364,1
DEMAIS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS	19.900,5
RESERVA DE CONTINGÊNCIA FISCAL - PRIMÁRIA	2.463,6
DEMAIS ÓRGÃOS	77.711,5
EMENDAS INDIVIDUAIS	8.724,7
DEMAIS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS	68.986,8
TOTAL	100.075,6

Fonte: LOA 2019

Quanto ao financiamento por aumento de receitas, à educação pertence legítima fonte própria de recursos com grande potencial de arrecadação: a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, segundo a qual serão destinados a educação pública, com prioridade para a educação básica:

- 75% das receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva (art. 2º, I);
- 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, dentre os quais recursos dos royalties e da participação especial destinados à União, provenientes de campos sob o regime de concessão, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 3 de dezembro de 2012, quando oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal (art. 2º, III, c/c art. 3º).

Em decorrência da Lei de vinculação, o Ministério da Educação tem recebido de forma crescente e consistente recursos dessa natureza. (GRÁFICO G2)



Após grandes expectativas criadas com a descoberta de áreas do Pré-Sal com elevado potencial de arrecadação, entendeu o Congresso Nacional que a disponibilização de expressivas receitas de natureza temporária deveria ser aplicada em educação, de modo a beneficiar as futuras gerações com a obtenção de elevado retorno econômico e social.

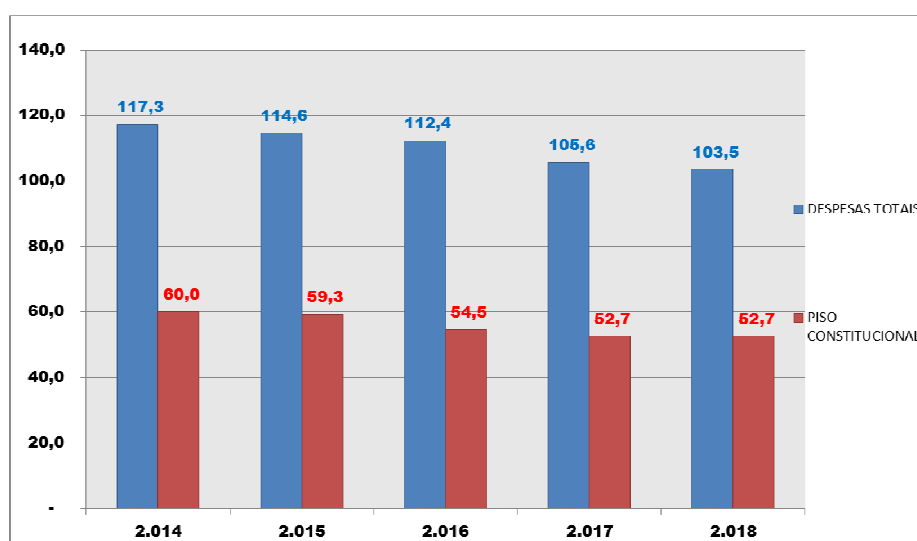
Parte majoritária dos recursos (cerca de 85%), previstos para o MEC em 2019, são oriundos da vinculação ao Fundo Social, devido à exploração de áreas do Pré-Sal ainda provenientes de campos sob o regime de concessão, com declaração de comercialidade ocorridos antes de 3 de dezembro de 2012. Dessa forma, os esperados regimes de partilha de produção e de cessão onerosa devem contribuir de forma significativa com a destinação de recursos para educação nos próximos anos, em virtude dos contratos em cursos e de anunciados leilões para 2019, em especial, de quatro blocos do Pré-Sal a serem explorados

no regime de cessão onerosa, cujas estimativas indicam cerca de R\$ 1,0 trilhão de arrecadação para os próximos 30 anos. Segundo a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)², as perspectivas são de que a produção de cerca de 2,5 milhões de barris por dia em 2018 pode ser duplicada nos próximos anos e triplicada no prazo de 15 anos:

“O Brasil já possui descobertas no Pré-Sal que podem elevar a produção de óleo para 5 milhões bbl/dia nos próximos anos e colocar o país entre os 5 maiores produtores de petróleo do mundo; Existem ainda os recursos petrolíferos das áreas da cessão onerosa, que também devem contribuir para a ampliação da produção brasileira; Além disso, as áreas recentemente arrematadas nas bacias de Campos e Santos possuem imenso potencial geológico para descobertas de acumulações petrolíferas de grande porte; Em pouco mais de 15 anos, havendo sucesso na exploração dos novos ativos, a produção poderá atingir o patamar de 9,0 milhões de bbl/dia e o Brasil poderá se tornar um grande exportador de petróleo.”

Nos termos do art. 4º da Lei nº 12.858/2013, os recursos destinados para a educação deverão ser aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal. A natureza de recursos adicionais à educação é reforçada pela vinculação de 50% dos recursos do Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação. Ocorre que, até 2018, as aplicações das receitas provenientes do petróleo não reverteram a série declinante de aplicações no Ministério da Educação (GRÁFICO G3)³

G3. Ministério da Educação: Despesas Primárias Totais e Mínimo Constitucional (R\$ bilhão, base 2019)



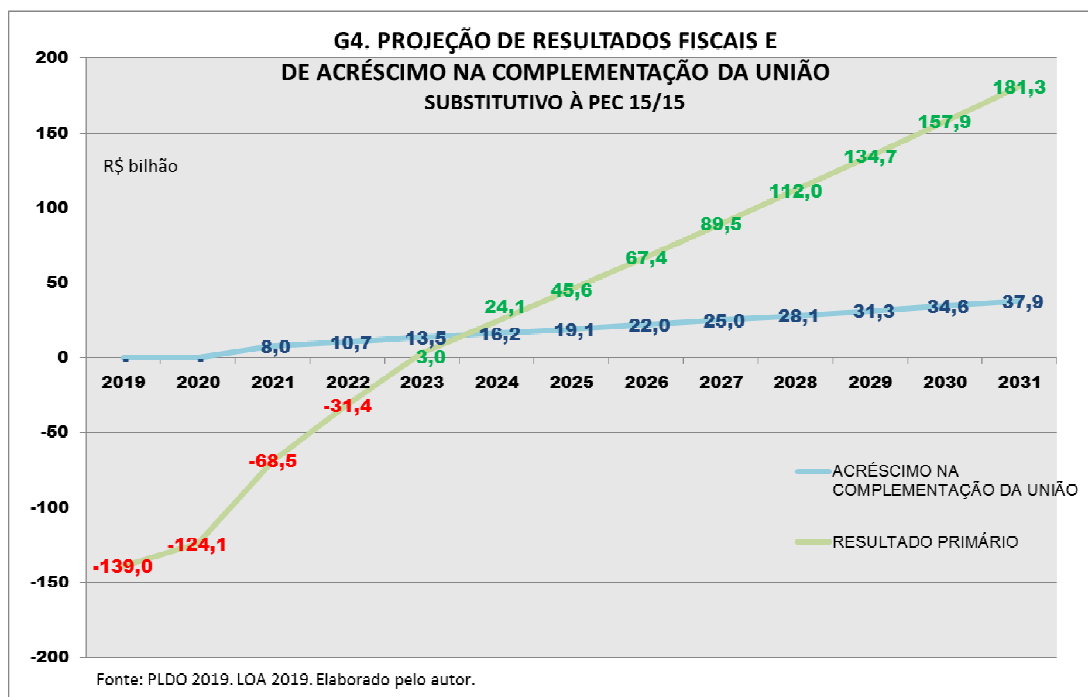
Fonte: Siafi e STN;
 Valores corrigidos pelo IPCA; despesas primárias pagas no exercício, inclusive restos a pagar.

Inferese que ocorreu substituição de fontes de recursos livres pelas fontes vinculadas decorrentes do petróleo, uma vez atendido com folgas o mínimo constitucional, o que frustra as finalidades pretendidas pela Lei nº 12.858/2013 de expansão das despesas educacionais com vistas ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.

A projeção apresentada na TABELA T1 aponta que a partir de 2023 as contas públicas tornam-se superavitárias na ótica do resultado primário. Tal situação merece especial atenção no contexto educacional, pois indica excesso de receitas primárias passível de utilização no acréscimo da complementação da União ao FUNDEB. (Gráfico G4)

² Eliane Petersohn, Superintendente de Definição de Blocos, em apresentação de 22/08/2018.

³ Informativo Técnico nº 6/2019-CONOF/CD.



A possibilidade decorre da lógica imposta pela EC n° 95/2016 (Teto de Gastos), que impõe limite individualizado para o total das despesas do Poder Executivo federal, porém excetua de modo significativo somente a educação básica por meio da complementação da União ao FUNDEB (art. 107, § 6º, I, do ADCT). Dessa forma, em regra, observado o limite de despesas, todo o acréscimo de arrecadação deve compor o resultado primário das contas públicas. A rigidez da regra permite duas alternativas ao Congresso Nacional na alocação das receitas excedentes: incrementar investimentos na educação básica, por meio da complementação da União ao FUNDEB, ou a melhoria do resultado primário. Na projeção apresentada, a partir de 2024 todo o acréscimo na complementação da União poderia ser suportado pelo resultado superavitário das contas públicas.

Situação eventual ocorreria nos exercícios em que ainda verifica-se resultado deficitário nas contas públicas (2021-2022) com previsão de acréscimo na complementação da União. A meta de resultado primário, caso não se obtenham outras fontes de recursos, poderia ser ajustada também para suportar, ainda que parcialmente, a necessidade de financiamento. Tratar-se-ia de uma situação excepcional, decorrente não de um desequilíbrio das contas públicas, mas de um financiamento emergencial, em momento de reduzido espaço fiscal, destinado a uma área estratégica para o desenvolvimento econômico e social do País. Nessa configuração, as dotações necessárias seriam acomodadas ajustando-se o Orçamento Geral da União por meio do acréscimo de receitas de natureza financeira (operações de crédito, remuneração de disponibilidades do Tesouro Nacional, títulos do Tesouro Nacional etc). Um futuro cenário fiscal favorável, em especial com o aumento da arrecadação de receitas decorrentes do petróleo, vinculadas à educação básica, fundamenta um ajuste, pelo Congresso Nacional, da meta de resultado primário a ser estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias.



4. Conclusão

São fontes primárias para suportar o aumento na Complementação da União proposto em substitutivo apresentado à Proposta de Emenda Constitucional nº 15/2015: o remanejamento de dotações, em especial de ações de natureza redistributiva a Estados e Municípios, no âmbito do Ministério da Educação, bem como de demais dotações pertencentes a outros órgãos do Poder Executivo federal.

A educação básica, entretanto, conta com legítima fonte de recursos que pode financiar o aumento da Complementação da União ao NOVO FUNDEB, reformulado segundo uma lógica redistributiva mais eficiente e equitativa: a destinação de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Após grandes expectativas criadas com a descoberta de áreas de exploração do Pré-Sal, a vinculação pretendeu gerar recursos adicionais à educação, com vistas ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, de modo a beneficiar, com a extração de riquezas naturais e finitas, gerações futuras com investimentos em área de elevado retorno econômico e social.

Em cenário de restrição fiscal, materializado na Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos), que limita por vinte anos a despesa primária do Poder Executivo, o acréscimo na Complementação da União reveste-se de natureza singular, excluído da limitação imposta. Nessa configuração, ante as projeções de melhoria do resultado primário das contas públicas, cujo superávit espera-se a partir de 2023, o Congresso Nacional terá a opção de alocar as receitas excedentes para a melhoria do resultado fiscal ou para o acréscimo de recursos para a educação básica em municípios de maior vulnerabilidade.

Brasília, 13 de maio de 2019.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira