



Câmara dos Deputados

Nota Técnica nº 6/2021

PEC 188/2019 e Substitutivo Apresentado à PEC 186/2019: Impactos no Financiamento da Educação Básica

Cláudio Riyudi Tanno

Brasília, Fevereiro/2021

© 2021 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira



Resumo

Os principais impactos no financiamento da educação básica em decorrência das alterações propostas na PEC nº 188/2019 e no substitutivo à PEC nº 186/2021 são aqui descritos e quantificados.

A revogação do piso da educação, bem como a unificação com o piso da saúde, ainda que preservadas as fontes de financiamento do FUNDE, implica a não obrigatoriedade de aplicação de R\$ 90,6 bilhões na manutenção e desenvolvimento do ensino.

As medidas propostas praticamente anulam os novos mecanismos redistributivos do FUNDEB. A não obrigatoriedade de aplicação da atual vinculação de impostos, constante do art. 212 da Constituição excluirá aqueles R\$ 90,6 bilhões do cômputo do VAAT (valor/aluno ano total), o que aproximará redes de ensino com melhores condições de financiamento daquelas de maior vulnerabilidade. Com a absoluta preponderância das receitas do FUNDEB no financiamento da educação básica, os 10,5% da complementação VAAT (em 2026), equivalente a R\$ 17,2 bilhões em 2021, seriam distribuídos com elevada ineficiência, que perpetuaria as desigualdades, desconsiderada a efetiva capacidade de financiamento das redes de ensino.

A extinção dos programas suplementares representa a perda de gestão de R\$ 9,2 bilhões em dotações do Ministério da Educação para 2021, com prejuízo para logística e economia de escala. A transferência da quota parte da União do salário educação aos entes subnacionais, principal fonte de financiamento dos programas suplementares, representaria R\$ 8,4 bilhões em 2021.

A revogação da Lei nº 12.858/2013, que destina para as áreas de educação e saúde parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, representaria em 2021, para União, perda de R\$ 9,6 bilhões vinculados à educação.



Sumário

1	Introdução	4
2	Piso da Educação: Revogação ou Unificação com o Piso da Saúde	4
3	Repercussão no Novo FUNDEB	5
4	Extinção dos Programas Suplementares e Transferência da Quota Parte Federal do Salário Educação	6
5	Revogação da Lei nº 12.858/2013	6
6	Referências	7

1 INTRODUÇÃO

Esta nota técnica, em atendimento à solicitação da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, apresenta os possíveis impactos no financiamento da educação básica em decorrência das alterações propostas na PEC nº 188/2019 e no substitutivo à PEC nº 186/2021.

A PEC 188/2019 (Pacto Federativo), dentre outras medidas, estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública, modifica a estrutura do orçamento federal e estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece.

A PEC 186/2019 (PEC Emergencial) dispõe sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. O relatório e substitutivo apresentados no Senado Federal, pelo Senador Márcio Bittar trazem alguns temas tratados na PEC 188/2019 com impacto direto no financiamento da educação básica.

2 PISO DA EDUCAÇÃO: REVOGAÇÃO OU UNIFICAÇÃO COM O PISO DA SAÚDE

O substitutivo à PEC 186/2019 (art. 4º) revoga o caput e os §§ 1º e 2º do art. 212 da Constituição Federal, que tratam das aplicações mínimas, da receita resultante de impostos – 18% pela União¹ e 25% pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios – na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Porém, em seu art. 1º, preserva a atual subvinculação das aplicações mínimas que financiam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), equivalente a 20% de uma cesta de impostos que excluem as receitas de arrecadação própria dos municípios (IPTU, ISS e ITBI).

O resultado será a não obrigatoriedade de aplicação de 5% das fontes que integram o FUNDEB e de 25% dos impostos que não o integram. Com base nas estimativas de aplicação constantes do projeto de lei orçamentária para 2021 tais perdas atingiriam o montante de R\$ 90,6 bilhões².

ESTIMATIVA DE APLICAÇÕES MÍNIMAS PARA 2021 (R\$ milhão)

ATUAL VINCULAÇÃO	PLQA 2021	DESVINCULAÇÃO PROPOSTA
FUNDEB - CONTRIBUIÇÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS	163.370,0	-
5% DAS FONTES INTEGRANTES DO FUNDEB	40.842,5	40.842,5
25% DOS IMPOSTOS QUE NÃO INTEGRAM O FUNDEB	49.716,0	49.716,0
TOTAL	253.928,5	90.558,5

Fonte: PLOA 2021

A PEC 188/2019, por seu turno, propõe a unificação dos pisos da educação e da saúde com a compensação nas aplicações mínimas em educação do valor que exceder o piso da saúde:

¹ A regra de vinculação de impostos para a União está suspensa por força da EC nº 95/2016, que estabelece o mínimo de aplicação, para cada exercício financeiro até 2036, como o valor decorrente da aplicação, em 2016, do caput do art. 212 corrigido pelo IPCA.

² A perda atingiria também o ensino superior das instituições estaduais.

Art. 212.....

§ 7º Para fins de cumprimento do disposto no caput, fica autorizada, na elaboração da proposta orçamentária e na respectiva execução, a dedução do montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde que exceder o mínimo aplicável, nos termos do art. 198, § 2º, desta Constituição.

Preservadas as fontes de financiamento do FUNDEB, a medida gera margem de compressão nas aplicações mínimas de educação de R\$ 90,6 bilhões, anteriormente quantificado.

A PEC retira ainda a menção às aplicações mínimas em educação constante do art. 167, segundo é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvada a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para SENA (2021), os termos propostos representam também a desvinculação de recursos para educação:

A retirada da ressalva à vinculação à manutenção e desenvolvimento do ensino, prevista no art. 212 da Constituição Federal já aponta intenção de propor a desvinculação – o que se faz no art. 212, § 7º - que apesar de construído de forma camuflada, ao pretender “unificar” os mínimos da educação e saúde, não passa de uma desvinculação branca (...) A ideia de vinculação é indissociável da ideia do mínimo a ser aplicado. Se não há mínimo ou este pode ser desfigurado por dedução com gastos de outro setor é como se fosse, simplesmente gasto discricionário sem vinculação. É uma vinculação fake.

3 REPERCUSSÃO NO NOVO FUNDEB

As proposições apresentadas buscam preservar os termos da recentemente aprovada EC nº 188/2020 (Novo FUNDEB), porém as medidas propostas praticamente anulam os novos mecanismos redistributivos, fundamentados em maior equidade e eficiência alocativa, resultados de ampla discussão e consenso entre os atores envolvidos.

O Novo Fundeb eleva de 10% para 23% (em 2026) a complementação da União, nas seguintes modalidades:

- 10% para equalização do valor/aluno, consideradas as receitas integrantes do FUNDEB (VAAF), destinada aos estados mais pobres da Federação;
- 10,5% para equalização do valor/aluno, consideradas todas as receitas vinculadas à educação (VAAT), destinada às redes de ensino (municipais e estaduais) de maior vulnerabilidade;
- 2,5% nas redes públicas que alcançarem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.

Dessa forma, a complementação da União de 20,5% será destinada à redução das desigualdades de financiamento entre as redes de ensino, cujo parâmetro final de equalização e de distribuição (VAAT) considera a efetiva capacidade de financiamento de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Com a não obrigatoriedade de aplicação da atual vinculação de impostos, constante do art. 212 da Constituição, ainda que preservadas as fontes de financiamento do FUNDEB, cerca de R\$ 90,6 bilhões serão excluídas do cômputo do VAAT, o que aproximará redes de ensino com melhores condições de financiamento daquelas de maior vulnerabilidade.

O valor do VAAT em cada rede de ensino tenderá ao VAAF, uma vez que serão preponderantes as receitas do FUNDEB no financiamento da educação básica. Em valores de 2021, os 10,5% de complementação VAAT equivaleriam a R\$ 17,2 bilhões, a serem distribuídos com elevada ineficiência, que perpetua as desigualdades, desconsiderada a efetiva capacidade de financiamento das redes de ensino.

4 EXTINÇÃO DOS PROGRAMAS SUPLEMENTARES E TRANSFERÊNCIA DA QUOTA PARTE FEDERAL DO SALÁRIO EDUCAÇÃO

A redação proposta na PEC 188/2019 exclui a expressão “suplementar” constante do art. 208, VII, além da distribuição integral da contribuição social do salário educação aos entes subnacionais.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

.....

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas ~~suplementares~~ de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (grifo nosso)

.....

Art. 212

§ 6º A arrecadação da contribuição social do salário-educação será integralmente distribuída, nos termos da lei, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, considerando o número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino, observando-se o disposto no art. 3º, III, desta Constituição.

Retira-se a atribuição da União na gestão desses programas, transferindo-se a Estados, Distrito Federal e Municípios a cota parte da União relativa à contribuição social do salário educação, principal fonte de financiamento desses programas. O PLOA 2021 prevê dotações totais nos programas suplementares em R\$ 9,2 bilhões e arrecadação total da contribuição do salário educação de R\$ 20,9 bilhões.

PLOA 2021: SALÁRIO EDUCAÇÃO E PROGRAMAS SUPLEMENTARES (Valores em R\$ milhão)

DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	SALÁRIO EDUCAÇÃO	DEMAIS FONTES	TOTAL
SALÁRIO EDUCAÇÃO (QUOTAS ESTADUAL E MUNICIPAL)	12.554,7		12.554,7
PROGRAMAS SUPLEMENTARES (UNIÃO)	8.369,8	879,2	9.249,0
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	4.059,6		4.059,6
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)	1.932,3		1.932,3
TRANSPORTE ESCOLAR (PNATE)	772,0		772,0
LIVRO DIDÁTICO (PNLD)	1.605,9	879,2	2.485,1
TOTAL	20.924,5	879,2	21.803,7

Fonte: PLOA 2021

SENA (2021) comenta que a retirada da expressão “suplementar” equivale ao esvaziamento orçamentário do FNDE e à desistência por parte da União desse instrumento de concretização de sua função supletiva, com impactos na eficiência da implementação dessas políticas, uma vez que:

- coloca em dificuldade os entes subnacionais, sobretudo os municípios, mais carentes de capacidade institucional para o desenvolvimento de programas. Imagine-se, por exemplo, as questões logísticas para municípios da região Norte;
- é antieconômica, por exemplo no caso do programa do livro didático, que é barateado porque a União pode atuar de forma a ter ganho de escala - o que não é possível em municípios pequenos.

5 REVOGAÇÃO DA LEI Nº 12.858/2013

A PEC 188/2019 revoga a Lei nº 12.858/2013, que destina para as áreas de educação e saúde parcela da participação no resultado ou da compensação



financeira pela exploração de petróleo e gás natural, e os artigos 46 a 60 da Lei 12.351/2010, que definiu o Fundo Social do Pré-Sal.

A Lei nº 12.858/2013 estabelece as hipótese de vinculação à educação dos recursos decorrentes da exploração de petróleo e gás natural para educação:

- 75% das receitas da União 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;
- 75% das receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção;
- 50% dos recursos recebidos pela União por meio do Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação;

Com elevado potencial de arrecadação nas hipóteses previstas, as receitas vinculadas à educação tem sido significativas nos últimos exercícios para a União. Para 2021, o PLOA prevê um total de R\$ 9,6 bilhões.

UNIÃO: RECEITAS VINCULADAS À EDUCAÇÃO (LEI 12.858/2013)

FONTE	PLOA 2021 (R\$ milhão)
FONTE 108 - FUNDO SOCIAL	7.433,3
FONTE 142 - ROYALTIES E PARTICIPAÇÃO ESPECIAL	2.188,0

TOTAL 9.621,3

Fonte: PLOA 2021

Brasília, 24 de fevereiro de 2021.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento

6 REFERÊNCIAS

SENA MARTINS, PAULO DE. **PEC 188/2019: Proposta Antifederativa na Educação**. Estudo. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Brasília, 2021.

TANNO, Claudio Riyudi. **PEC 15/2015 Fundeb: Texto Aprovado na Câmara dos Deputados - Novo Mecanismo Redistributivo: Resultados Esperados, Avaliação e Proposta de Regulamentação**. Estudo Técnico nº 22/2020-Conof/CD. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília, 2020.