



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

**Nota Técnica nº 46/2021**

**Exclusão dos Programas Federais de Distribuição Universal no Cálculo  
do Valor Anual Total por Aluno (VAAT):  
Repercussões na Distribuição de Recursos**

**Claudio Riyudi Tanno**  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

Brasília, agosto de 2021.

---

© 2020 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





## **Sumário**

<b>1. Introdução .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Projeto de Lei nº 2.751, de 2021 .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Complementação-VAAT: aspectos conceituais .....</b>	<b>4</b>
<b>4. Simulação da distribuição da complementação-VAAT com e sem os programas universais ...</b>	<b>5</b>
4.1 Hipóteses de simulação .....	5
4.2 Correlação entre VAAT e participação dos programas universais .....	6
4.2 Remanejamentos resultantes .....	6
4.3 Interferência dos fatores de ponderação .....	8
4.4 Repercussão na equalização de recursos .....	8
<b>5. Programas federais de distribuição universal: outras considerações .....</b>	<b>9</b>
<b>6. Conclusão.....</b>	<b>10</b>



## **Exclusão dos Programas Federais de Distribuição Universal no Cálculo do Valor Anual Total por Aluno (VAAT): Repercussões na Distribuição de Recursos**

### **1. Introdução**

Esta nota técnica tem como finalidade avaliar as repercussões decorrentes de proposta constante do Projeto de Lei nº 2.751, de 2021, do Senado Federal, acerca da exclusão dos programas federais de distribuição universal<sup>1</sup> no cálculo do valor anual total por aluno (VAAT), parâmetro utilizado para distribuição da complementação-VAAT da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

### **2. Projeto de Lei nº 2.751, de 2021**

O PL nº 2.751, de 2021, de autoria do Senador Luiz Carlos Heinze, altera dispositivos da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal. Dentre as alterações, propõe a revogação do inciso V do § 3º e § 6º do art. 13:

Art. 13. A complementação-VAAT será distribuída com parâmetro no valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN), definido nacionalmente, na forma do Anexo desta Lei.

.....  
§ 3º O cálculo do valor anual total por aluno (VAAT) das redes de ensino deverá considerar, além do resultado da distribuição de que tratam os arts. 11 e 12 desta Lei, as seguintes receitas e disponibilidades:

.....  
V - transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Ministério da Educação.

.....  
§ 6º Os programas a serem considerados na distribuição, nos termos do inciso V do § 3º deste artigo, serão definidos em regulamento.

Trata-se da exclusão das transferências relativas aos programas federais de distribuição universal do cálculo do valor anual total por aluno (VAAT), parâmetro de cálculo para distribuição da complementação-VAAT. Segundo a justificativa constante da proposta:

No art. 6º do presente projeto de lei, a Confederação Nacional de Municípios propõe a revogação de dispositivos da Lei nº 14.113/2020. Em primeiro lugar, a revogação do inciso V do § 3º e § 6º do art. 13, que inclui “transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Ministério da Educação” no cálculo do VAAT das redes de ensino e que tais programas serão definidos em regulamento. Segundo a Constituição Federal (CF), de acordo com a redação da Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020 (art. 212-A, § 1º), no cálculo do VAAT devem ser consideradas, **pelo menos** (grifo nosso), as receitas do Fundeb, as demais receitas vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não integrantes do Fundo, as cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação e a complementação-VAAF da União. Assim, com a possibilidade aberta pela Constituição, a Lei nº 14.113/2020 (art. 13, incisos IV e V) incluiu no cálculo do VAAT as receitas dos royalties do petróleo e gás natural e as transferências universais da União para a educação básica.

Ao mesmo tempo em que considera justa a inclusão dos royalties no cálculo do VAAT, em decorrência de sua distribuição muito desigual entre os entes federados, a CNM considera injusta a inclusão nesse cálculo dos programas federais universais, a saber, o

---

<sup>1</sup> Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE).



Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). De fato, por meio desses programas a União repassa valor por aluno igual para todos os Estados, Distrito Federal e Municípios no país. Portanto, nos entes federados com menor disponibilidade fiscal, o significado do valor desses programas é maior do que naqueles com mais receitas disponíveis para aplicar em educação. Ou seja, incluir esses programas no cálculo do VAAT é o mesmo que retirar com uma mão o que foi dado com a outra. Não é o que acontece, por exemplo, com as cotas do salário-educação: embora essas cotas tenham o mesmo valor por aluno no interior de cada Estado, para as redes estadual e municipais, apresentam valores significativamente diferenciados entre as Unidades Federadas.

Nota técnica elaborada pela Confederação Nacional dos Municípios<sup>2</sup> assim dispõe:

A CNM é contrária à inclusão das transferências de programas universais geridos pelo MEC/FNDE no cálculo do VAAT, na medida em que programas federais de grande envergadura como o PNAE, cujos valores por aluno são os mesmos para todo o país, beneficiam proporcionalmente com mais recursos os entes federados com menos recursos próprios e, inversamente, representam menor participação proporcional em entes federados com mais receitas próprias. Concretamente, ao integrar o rol de receitas para cálculo do VAAT, o prejuízo recai justamente para os entes federados que mais precisam, por terem menos recursos próprios.

Em outros termos, a exclusão das transferências decorrentes dos programas universais do cálculo do VAAT, por impactarem maior proporção de seus orçamentos destinados à educação básica, implicaria mais recursos da complementação-VAAT às redes de ensino de maior vulnerabilidade.

### **3. Complementação-VAAT: aspectos conceituais**

A Complementação-VAAT, introduzida pela EC nº 108, de 2020, que inseriu art. 212-A na Constituição, tem como princípio equalizar as aplicações por aluno entre redes de ensino, independentemente da Unidade Federativa onde se encontrem, considerada a capacidade efetiva (total) de financiamento:

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma:

.....

b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

Apurado o VAAT das redes de ensino, nos termos da metodologia prevista na Lei nº 14.113/2020, o mecanismo criado equaliza o valor mínimo de aplicação. A complementação-VAAT é feita de tal modo que são acrescidas disponibilidades às redes de ensino que supram as diferenças existentes entre VAAT. Dessa forma, o resultado obtido (VAAT-MIN) decorre das defasagens de financiamento existentes.

Em linhas gerais, o VAAT representa a média simples de valor/aluno das redes de ensino. Se determinada rede possui R\$ 3.000/aluno e deve-se equalizar até a rede que possui R\$ 5.000/aluno, complementam-se recursos que supram essa defasagem de R\$ 2.000/aluno. Desconsiderando-se a parcela relativa aos programas universais, por hipótese, R\$ 200/aluno, essas duas redes teria seus valores de VAAT reduzidos a R\$ 2.800/aluno e R\$ 4.800/aluno, ou seja,

<sup>2</sup> Nota Técnica nº 22, de 28 de junho de 2021: “Novo Fundeb: limites, desafios e propostas de alteração para seu aperfeiçoamento”.



mantém-se a defasagem entre elas de R\$ R\$ 2.000/aluno e, por consequência, o valor necessário para equiparar as duas redes de ensino.

Assim, a inclusão do programas universais no cálculo do VAAT não prejudicaria as redes com menor VAAT, sendo indiferentes à equalização das condições de financiamento.

O princípio é esse, porém o mecanismo é mais sofisticado. O VAAT admite correções e ajustes, denominadas diferenças e ponderações na Constituição, que, de acordo com suas finalidades, altera a média simples de valor/aluno relativamente ao VAAT:

- Etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino;
- Nível socioeconômico dos educandos;
- Disponibilidade de recursos vinculados à educação;
- Potencial de arrecadação tributária de cada ente federado.

Para 2021, são consideradas somente as ponderações relativas às etapas, modalidades, duração de jornada e tipo de estabelecimentos de ensino, que devem considerar seus respectivos custos médios, observando-se as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade (arts. 7º e 18, III, da lei de regulamentação). Ajusta-se, assim, as demandas a serem assumidas pela redes de ensino em termos de matrículas ponderadas ou equivalentes, tendo como referência os anos iniciais do ensino fundamental.

As ponderações não alteram a lógica de equalização pelas diferenças, mas afetam a distribuição de recursos. Os resultados das simulações, apresentadas, a seguir, buscam demonstrar os impactos decorrentes da exclusão dos programas universais no cálculo do VAAT.

#### **4. Simulação da distribuição da complementação-VAAT com e sem os programas universais<sup>3</sup>**

##### **4.1 Hipóteses de simulação**

O VAAT apurado em 5.234 redes de ensino, constante da Portaria Interministerial MEC/ME nº 3/2021, é adotado como ponto de partida e valor de referência. Com a base de dados decorrente dessa distribuição, para uma maior relevância estatística e por antever a situação de estabilidade em 2026, considerou-se o montante da complementação-VAAT equivalente a 10,5% das receita totais integrantes dos Fundos (R\$ 16.837.012.902).

Com exceção das receitas decorrentes dos programas federais de distribuição universal, adota-se como hipótese de simulação que os demais parâmetros são estáticos, consideradas as matrículas nos termos da Portaria Interministerial nº 3/2021 e as ponderações utilizadas em 2021: etapas, modalidades, durações de jornada e tipos de estabelecimentos de ensino com valores de 2020 e aplicação de fator adicional de 1,5 para as relativas à educação infantil e demais indicadores e ponderadores com efeito neutro sobre as matrículas.

Para aferir unicamente os efeitos de transferências de valor fixo para a totalidade das redes de ensino, considera-se, como hipótese simplificadora, que o montante decorrente dos programas universais corresponde a R\$ 200 por matrícula absoluta da educação básica<sup>4</sup>. São comparados os resultados obtidos em duas simulações da distribuição da complementação-VAAT, com os programas universais e sem os programas universais.

Com base nas simulações, pretende-se verificar a veracidade da tese apresentada, que fundamenta a revogação do inciso V do § 3º e do § 6º do art. 13: a exclusão das receitas decorrentes

<sup>3</sup> Fonte: Portaria Interministerial nº 3 e nº 4, de 2021.

<sup>4</sup> Para 2021, a lei orçamentária anual prevê dotações totais, nos programas PNAE, PDDE, PNLD e PNATE, de R\$ 8.553.534.731.



dos programas universais do cálculo do VAAT, por beneficiarem proporcionalmente com mais recursos as redes de ensino de maior vulnerabilidade, implicaria a essas redes maiores transferências da complementação-VAAT.

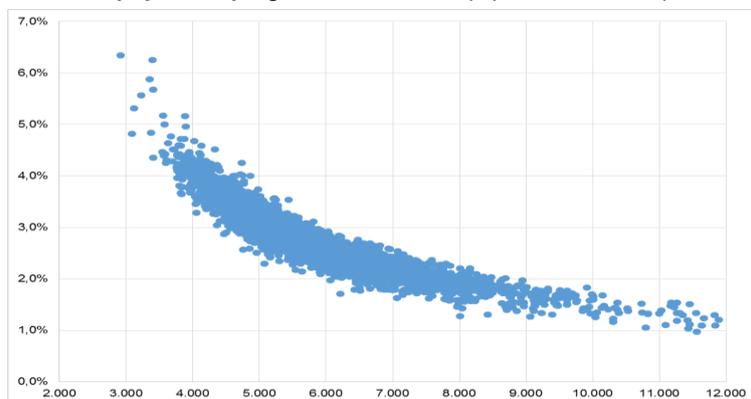
#### 4.2 Correlação entre VAAT e participação dos programas universais

O ponto de partida é verificar qual o impacto das transferências relativas aos programas universais na apuração do VAAT. Utiliza-se como parâmetro de comparação o VAAT apurado nos termos da Portaria Interministerial nº 3/2021, antes da distribuição da complementação-VAAT, denominado, a seguir, VAAT inicial, o que reflete as condições totais de financiamento dos entes federados submetidas à equalização. A finalidade é estabelecer a correlação entre VAAT inicial com a participação relativa dos programas universais.

Em se tratando de valores/aluno fixos para todo o país, o impacto dos programas universais nos orçamentos das redes de ensino seria tanto maior quanto menor as receitas próprias ou o VAAT inicial dos entes federados, porém há a interferência dos fatores de ponderação relativos às etapas e modalidades de ensino, que ajustam o número absoluto de matrículas em função de suas especificidades.

O gráfico 1 de dispersão demonstra a correlação inversa entre o percentual de participação nas receitas totais dos programas em tela e a capacidade de financiamento das redes de ensino (VAAT inicial). Enquanto nas redes de maior vulnerabilidade essas transferências podem ultrapassar 6% das receitas totais, nas redes em melhores condições de financiamento, são inferiores a 1%.

**G1. Participação dos programas universais (%) x VAAT inicial (R\$/aluno)**



Como mencionado, há o efeito dos ponderadores no impacto dessas transferências. Redes de ensino com VAAT similares tendem a possuir menor participação relativa desses programas à medida que assumem maior número de matrículas em etapas e modalidades de maior custo médio.

#### 4.2 Remanejamentos resultantes

Comparando-se a distribuição resultante para complementação-VAAT em 10,5%, com e sem a inclusão dos programas federais de distribuição universais, as simulações apontam que, dos R\$ 16,8 bilhões distribuídos, R\$ 63,5 milhões (0,4%) seriam remanejados em decorrência da alteração. Nessa questão está o ponto central de verificação desta nota técnica: os remanejamentos resultantes favorecem as redes de maior vulnerabilidades?

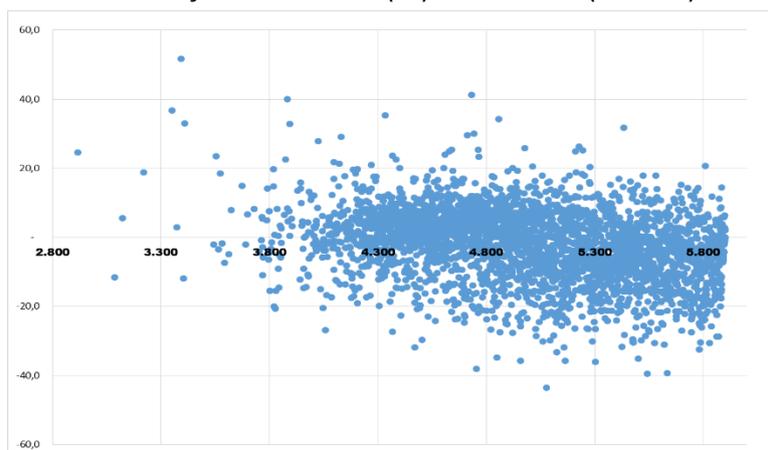
Em termos absolutos, os remanejamentos variam de uma perda máxima de R\$ 1.970.851 em Fortaleza-CE até um ganho máximo de R\$ 3.359.359 em Manaus-AM. Aqui uma primeira distorção verificada: embora os municípios mencionados tenham VAAT inicial



próximos<sup>5</sup>, cuja variação é de apenas 5,5% a mais para Fortaleza, o resultado é diametralmente oposto. As razões que levam a esse resultado são apontadas nos itens a seguir.

Para que seja possível a comparabilidade entres as redes de ensino, os ganhos e perdas resultantes são quantificados na forma de acréscimos de receitas em valor/aluno, consideradas as matrículas ponderadas. O gráfico 2 de dispersão correlaciona acréscimos e reduções nas aplicações por aluno com as condições iniciais de financiamento (VAAT inicial). Os valores variam de uma redução de R\$ 43,59 em Rio Grande da Serra-SP a um ganho de R\$ 51,69 em Paquetá-PI.

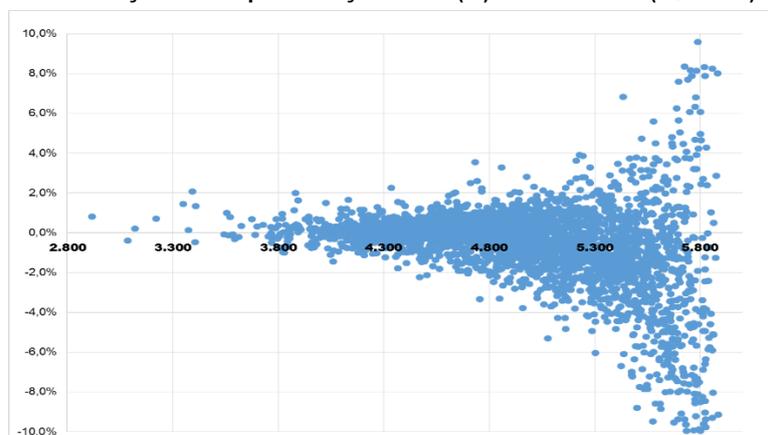
**G2. Variação de valor/aluno (R\$) x VAAT inicial (R\$/aluno)**



Verifica-se que não há correlação, dentre as redes de ensino que recebem complementação-VAAT, entre ganhos de receita e maior vulnerabilidade da rede ou entre perda de receita e melhores condições de financiamento. Redes pobres, com VAAT inicial em torno de R\$ 3.000/aluno, podem ganhar ou perder recursos e redes em melhores condições, com VAAT inicial em torno de R\$ 5.800/aluno também ganham e perdem recursos.

A mesma conclusão é obtida quando se verifica qual a variação percentual da complementação-VAAT decorrente da exclusão dos programas universais. O gráfico 3 de dispersão correlaciona variações percentuais, para mais ou para menos, dos recursos recebidos da complementação-VAAT com as condições iniciais de financiamento (VAAT inicial).

**G3. Variação de complementação-VAAT (%) x VAAT inicial (R\$/aluno)**



Dessa forma, ganhos ou perdas serão indiferentes às condições de financiamento. Redes de ensino com menor VAAT tendem a ter menores variações porque os valores anteriores

<sup>5</sup> VAAT inicial de Fortaleza = R\$ 5.703/aluno e VAAT inicial de Manaus = R\$ 5.406/aluno.



de suas complementações-VAAT são maiores e redes com maior VAAT terão variações maiores devido a suas complementações-VAAT serem residuais à medida que estão mais próximas do VAAT de equalização (VAAT-MIN).

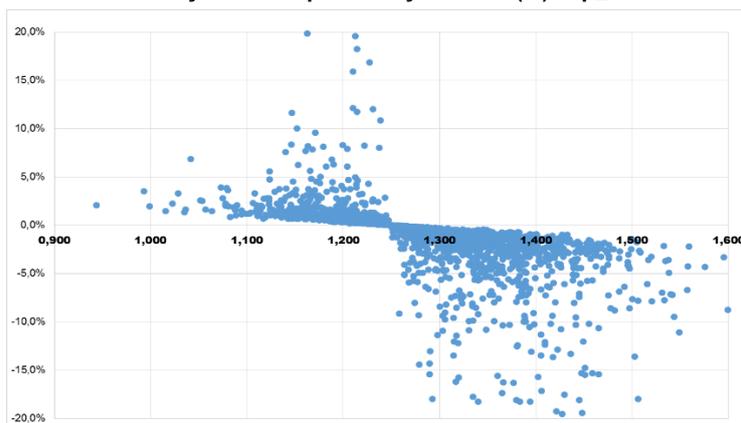
### 4.3 Interferência dos fatores de ponderação

Verifica-se que não há correlação entre inclusão dos programas de distribuição universal no cálculo do VAAT e prejuízo às redes de maior vulnerabilidade na distribuição de recursos da complementação-VAAT. Isso decorre do princípio da equalização por diferenças entre as redes de ensino, anteriormente descrito.

Por outro lado, a exclusão dos programas universais poderá prejudicar, na distribuição da complementação-VAAT, as redes de ensino que assumem maior proporção de matrículas com fatores de ponderação mais elevados. As redes de ensino podem ser diferenciadas pelas matrículas em etapas e modalidades com maiores custos por meio da ponderação média,  $fp\_médio$ , razão entre matrículas ponderadas e matrículas absolutas. As ponderações adotadas em 2021, para complementação-VAAT, estabelecem um  $fp\_médio$  que varia de 0,94 a 1,95.

Esse  $fp\_médio$ , nas hipóteses de simulação adotadas, foi determinante, caso sejam excluídos os programas universais, se a rede de ensino irá ganhar ou perder recursos. O gráfico 4 de dispersão correlaciona as variações, positivas ou negativas, de complementação-VAAT com o  $fp\_médio$ .

**G4. Variação de complementação-VAAT (%) x  $fp\_médio$**



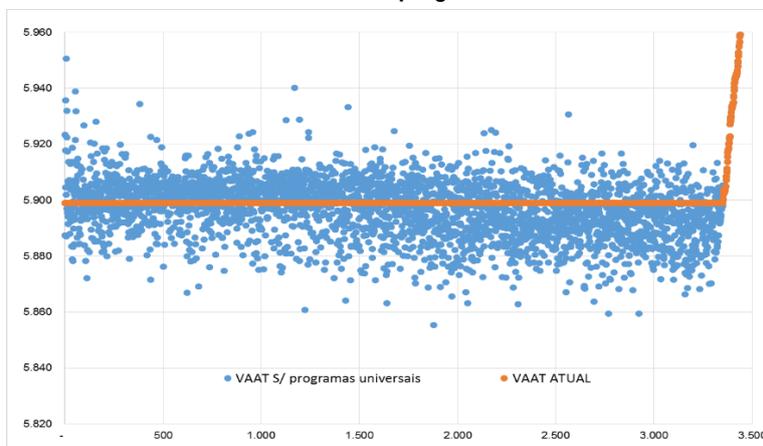
A simulação indica que, dentre as redes de ensino beneficiadas com a complementação-VAAT em 10,5%, segundo os critérios atuais, com a exclusão dos programas universais, aquelas com  $fp\_médio$  superior a 1,249 teriam ganho de receita e aquelas com  $fp\_médio$  inferior a 1,248 teriam perda de receita. A correlação não é direta porque os recursos remanejados dependem ainda da posição relativa do VAAT atribuído a cada rede de ensino com a alteração. Há ainda as considerações acerca das particularidades de cada programas (ver item 5), que interferem na correlação das variações com os fatores de ponderação.

### 4.4 Repercussão na equalização de recursos

Qual seria o impacto na equalização de recursos com a exclusão dos programas universais? Para que seja possível a comparabilidade com a situação atual, os VAATs das redes de ensino são recalculados segundo suas disponibilidades totais resultantes, ou seja, faz-se a distribuição da complementação-VAAT sem os programas universais e recalcula-se o VAAT com os remanejamentos decorrentes e com a reconsideração dos programas. O resultado é demonstrado no gráfico 5.



**G5. VAAT das redes beneficiadas com a complementação-VAAT  
Critério atual e sem os programas universais**



Na atual situação, as 3.351 redes de maior vulnerabilidade teriam suas aplicações por aluno equalizadas em um VAAT-MIN de R\$ 5.899/aluno. Com a exclusão dos programas universais, seriam criadas desigualdades generalizadas entre as redes de ensino beneficiadas com a complementação-VAAT, inexistindo equalização das condições de financiamento. Seria gerada uma defasagem entre o menor e o maior VAAT de R\$ 95,27/aluno.

**5. Programas federais de distribuição universal: outras considerações**

As simulações efetuadas buscaram avaliar as repercussões nas transferências de recursos decorrentes da exclusão dos programas federais de distribuição universal, especialmente quanto aos efeitos da maior representatividade dessas receitas na proporção dos orçamentos da educação básica, considerado que não há distinção de valor/aluno entre as redes de ensino.

Constata-se que, para fins de distribuição da complementação-VAAT, não há correlação entre maior dependência a determinado recurso e transferência devida. Os programas universais, entretanto, seguem critérios próprios e fazem distinções para definição dos valores a serem transferidos.

O PNAE diferencia o valor per capita entre etapas e modalidades de ensino; o PDDE, de acordo com a classificação das escolas em função do número de alunos; o PNATE, segundo alunos residentes em área rural e que utilizam o transporte escolar, com adoção de índice de necessidade do município; e o PNLD, que, apesar de não efetuar transferências financeiras diretas, resulta em custos unitários variáveis de material didático segundo as etapas de ensino.

Os valores fixos por aluno para todo o país, independentemente de suas condições de financiamento, adotados pelos programas universais, ocorreria, então, segundo determinados critérios existentes em cada rede de ensino. Tais critérios, porém, não resultam em maior equidade na distribuição de recursos, razão pela qual as conclusões constantes dos itens 4.2 e 4.4 podem ser generalizadas. Os resultados obtidos no item 4.3, por seu turno, sofrem impacto direto do PNAE, vez que o programa transfere com base nas etapas e modalidade da educação básica, com especial atenção à educação infantil, o que se aproxima dos fatores de ponderação adotados para a complementação-VAAT<sup>6</sup>.

As particularidades de cada programa reforçam a necessidade de que o VAAT de cada rede de ensino incorpore os valores efetivamente recebidos, a fim de refletir as diferenças de

<sup>6</sup> Valor/aluno repassado pela União a estados e municípios, por dia letivo: a) creches: R\$ 1,07; b) pré-escola: R\$ 0,53; c) escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64; d) ensino fundamental e médio: R\$ 0,36; e) educação de jovens e adultos: R\$ 0,32; f) ensino integral: R\$ 1,07; g) programa de fomento às escolas de ensino médio em tempo integral: R\$ 2,00; h) alunos que frequentam o atendimento educacional especializado no contraturno: R\$ 0,53.



financiamento existentes entre elas. Ademais, eventualmente, determinado ente federado pode não ser beneficiado por algum programa.

A equalização de recursos deve ocorrer com base nas disponibilidades totais dos entes federados. As considerações acerca das diferenças e ponderações entre etapas, modalidades, duração de jornada e tipo de estabelecimento de ensino deverão ser incorporadas nos respectivos fatores de ponderação, incidentes sobre as matrículas e não sobre as receitas no cálculo do VAAT, assim como deverão repercutir os demais indicadores previstos na Constituição.

## **6. Conclusão**

- 1) Não há correlação entre inclusão dos programas federais de distribuição universal no cálculo do VAAT e prejuízo às redes de maior vulnerabilidade na transferência de recursos da complementação-VAAT;
- 2) A exclusão de receitas disponíveis às redes de ensino, sejam decorrentes ou não dos programas de distribuição universal, cria desigualdades entre os entes federados que são beneficiados com a complementação-VAAT, o que prejudica a equalização de recursos segundo a capacidade total de financiamento pretendida pela complementação-VAAT.

Brasília, 30 de agosto de 2021.

*Claudio Riyudi Tanno*

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira