

PNE (2014-2024) E O CONTEXTO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO EM 2015 A 2018

Magna França¹

¹ Professora titular do Centro de Educação da UFRN. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da UFRN. Líder do grupo de pesquisa Políticas e Gestão da Educação. Pesquisadora da área de políticas educacionais com ênfase em gestão e financiamento da educação.

RESUMO: O estudo parte da dinâmica federativa que envolve o financiamento da educação básica após a Constituição Federal de 1988, apresentando elementos enquanto mecanismos necessários para equilibrar as tensões da capacidade de investimentos na educação, o contexto de contenção de recursos frente aos aparatos legais denominado de novo regime fiscal, apresentando perdas consideráveis de recursos para a manutenção das metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024), trazendo dados numéricos relativos aos quatro primeiros anos de sua implementação. Tem como respaldo, documentos oficiais dos órgãos federais. Esse fenômeno ocorre em razão da progressiva diminuição da atuação da União no financiamento no contingenciamento de investimento na educação, por força da EC n.º 95/2016 (BRASIL, 2016).

Palavras-Chave: Financiamento da educação básica. Perdas de recursos. Novo regime fiscal.

ABSTRACT: The study comes from the federative dynamics that surrounds the basic education funding after the Federal Constitution from 1988, showing elements as needed mechanisms for balancing the tensions of the capacity of investments in education, the context of containment of resources in front of the legal apparatus called *new tax regime*, showing considerable loss of resources for the expected goals of the *National Plan for Education (2014-2024)*, bringing numeric data related to the first four years from its implementation. It has, as its backing, the official documents of the federal institutions. These phenomenon occurs due to the progressive diminishing of the Union protagonism in the financing and in the containment of investment in education, by operation of the EC n.º 95/2016.

Keywords: Financing of the basic education. Loss of resources. *The new tax regime*.

1 INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014-2024, aprovado pela Lei n.º 13.005/2014, apresenta dez princípios, que conduzem desafios para as políticas públicas educacionais, especificamente o seu financiamento para as vinte metas e 254 estratégias. O seu desenvolvimento dar-se-á pelo regime de colaboração, com o apoio técnico e financeiro da União para os entes federativos, com respaldo na Emenda Constitucional n.º 59/2009 que estabelece a obrigatoriedade da educação básica, ou seja, de 4 a 17 anos de idade. As metas estabelecidas demandam investimentos significativamente superiores aos atuais.

Concernente às metas e estratégias voltadas para a educação, o respaldo financeiro encontra-se na Meta 20, estabelecendo a ampliação do investimento público em educação visando atingir 7% do PIB em 2019 e 10% do PIB em 2024. Essa proposta encontra-se num limbo político em face das tensões geradas, pelo golpe de Estado que afastou, em 2016, a presidenta eleita e a substituiu por uma equipe que se opõe à política social, iniciada nos governos de Lula da Silva. Se a meta tivesse sido executada desde 2014 o atual PNE teria fôlego de recursos que apoiariam os planos estaduais e municipais, conforme suas peculiaridades locais, ou seja, sua materialização depende do regime de colaboração, especificamente pela assistência técnica e financeira da União.

Embora o nível atual de gastos com a educação no Brasil seja compatível com a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em termos do Produto Interno Bruto (PIB), os estudiosos do aumento do gasto enfatizam o *déficit* educacional histórico do país como justificativa para incrementar o investimento visando atingir níveis de universalização de atendimento e garantia do padrão de qualidade equivalentes aos dos países da OCDE. Nessa esteira, argumentam que o indicador mais adequado para se aferir o gasto público em educação é o PIB por aluno.

Estudo efetivado pela Secretaria do Tesouro Nacional, “Aspectos Fiscais da Educação no Brasil”, de 2008 a 2017, as despesas da União com educação apresentaram “crescimento real de 91%, enquanto o crescimento da Receita Corrente foi de 6,7% no mesmo período. Isso significa dizer que o crescimento do gasto da União com educação foi quase 14 vezes maior que o da receita corrente”.¹ Ressalta, ainda, que, dos 141 países avaliados, cerca de 80%, incluindo vários países desenvolvidos, gastam menos que o Brasil em educação relativamente ao PIB.

¹ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/CesefEducacao9jul18/4af4a-6db-8ec6-4cb5-8401-7c6f0abf6340>. Acesso em: ago.2019.

O presente texto engloba o financiamento público da educação. Nesse conceito, incluem-se os recursos públicos investidos em educação, bem como analisam-se os dados em função do Plano Nacional de Educação (2014-2024). Tal entendimento está alinhado com o conceito de investimento público em educação, disciplinado no §4º do art. 5º do PNE que trata do gasto público em educação de forma mais abrangente.

Apresenta-se a estrutura do financiamento público da educação no Brasil, segundo a legislação vigente, com números agrupados por fontes de receita, com base em dados oficiais, divulgados pelos órgãos competentes, ou seja, o estudo é demarcado pela análise documental. Utilizou-se, subsidiariamente, o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o qual elencou os gastos em educação contemplados pela meta 20 do PNE, no ano de 2015, bem como apresenta uma análise súmula do documento “Acórdão do Tribunal de Contas da União n.1.174/2019 – TCU – Plenário, de 17/7/2019”.

Vale ressaltar que, nessa análise, os programas voltaram-se, especificamente, para a educação básica em face da necessidade de o recorte ser, tão somente para a educação básica.

Esse estudo motivou a fazer um levantamento para conhecer a estrutura de financiamento público da educação brasileira (incluindo recursos federais, estaduais e municipais), incumbência legal do PNE, em especial, no que diz respeito à meta 20. Toma-se como referências principais as fontes de recursos voltadas para o Salário-Educação, impostos que compõem o Fundeb, *royalties* do petróleo e gás natural e outros.

Com base nesse levantamento, pretendeu-se contribuir, para a seleção de aspectos pertinentes e prioritários ao financiamento atual da função educação e sua manutenção com base em informações que caracterizam materialidade, relevância e risco sobre a realidade do que se espera para um Plano de 10 anos. Formularam-se questões pontuais que norteiam o desenvolvimento do texto: 1. Como estão estruturados os mecanismos de financiamento público da educação no Brasil? 2. Qual o montante de recursos públicos que é destinado à educação? 3. Quais as implicações da promulgação da Emenda Constitucional n.º 95/2016 no financiamento da educação?

O que se investiu, na estrutura do financiamento da educação brasileira, está diretamente relacionado ao formato federalista de organização de Estado e aos dispositivos legais que configuram o contexto do planejamento, da política e da gestão da educação pública, voltada para os interesses sociais, econômicos e políticos, principalmente, após quatro anos de PNE e com o novo regime fiscal, a partir de 2016.

2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A vinculação constitucional de recursos à educação assumiu percentagem crescente desde a Constituição Federal de 1934. A atual Constituição de 1988 apresenta, no conjunto da União, estados e municípios, a maior vinculação de todos os tempos. Os municípios foram aqueles que obtiveram o maior aumento percentual de vinculações constitucionais para com a educação, ou seja, 150%. A vinculação da União com a educação, nesse intervalo, cresceu em 80%. No entanto, mesmo sendo esse o ente federado que possui a maior superioridade financeira, considerando o volume de arrecadação das receitas fiscais, é aquele que menos investe em educação, comparativamente aos estados e municípios.

A Constituição Federal de 1988 caracteriza-se pela descentralização financeira, atrelada ao acréscimo da participação dos estados e, principalmente, dos municípios na arrecadação tributária e na receita disponível. Na divisão de responsabilidade, é o art. 211 que define que os municípios possuem atuação prioritária no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, ao passo que os Estados e o Distrito Federal no Ensino Fundamental e Médio, definindo formas de colaboração entre si. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela organização, em regime de colaboração, do sistema de ensino. A divisão de responsabilidades pelos entes federados no financiamento da educação pública brasileira é definida no art. 212 da Constituição Federal de 1988 que versa:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

A União possui a responsabilidade na organização e financiamento do ensino federal, prestando assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios visando assegurar o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória e o desenvolvimento dos sistemas de ensino.

A estrutura de financiamento da educação pública brasileira é composta, em grande medida, pela receita tributária, resultante da arrecadação em âmbito federal, estadual e municipal. No quadro 1, visualizam-se essa estrutura e a divisão por ente federado.

Quadro 1 - Estrutura do financiamento da Educação básica brasileira

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1. Orçamentários (Tesouro) Ordinários do Tesouro Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE Desvinculação das Receitas da União	1. Orçamentários (Tesouro) Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE	1. Orçamentários (Tesouro) Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE
2. Contribuições sociais Salário-educação/ Quota federal Contribuição sobre o Lucro líquido Contribuição para a Seguridade social Receitas brutas de Prognósticos	2. Transferências Constitucionais Salário-educação/quota Federal Orçamentários da União (exemplo: complementação do Fundeb) Aplicação do Salário-educação/ quota federal e outras fontes do FNDE	2. Transferências Constitucionais Salário-educação/ quota estadual Salário-educação/ quota federal Orçamentários do Estado Orçamentários da União Aplicação do Salário-educação/ quota federal e outras fontes do FNDE
3. Outras fontes Operações de Crédito Renda líquida da loteria federal Renda de órgãos autônomos Aplicação do Salário-educação/ quota federal e outras fontes do FNDE Diretamente arrecadados <i>royalties</i> do petróleo e gás natural	3. Contribuição social Salário-educação/quota Estadual	3. Outros Diretamente arrecadados Operações de crédito Diversos <i>royalties</i> do petróleo e gás natural
	4. Outros Diretamente arrecadados Operações de crédito Diversos <i>royalties</i> do petróleo e gás natural	

Fonte: Castro (2001, p.12). Adaptado pela autora (2019).

A vinculação mínima constitucional para a educação é produto da receita líquida da arrecadação dos tributos citados no quadro 3. No entanto, esse mínimo está subdimensionado, visto que a receita da União não é composta, apenas, pela arrecadação de impostos, mas também por meio de contribuições não vinculadas e não compartilhadas.

De acordo com o art. 16 do Código Tributário Nacional (CTN), Lei n.º 5.172/1966, “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966). Ou seja, os impostos são valores pagos por pessoas físicas e jurídicas, e sua arrecadação serve para custear os gastos e investimentos públicos. Incidem sobre a renda (salários, lucros, ganhos de capital) e o patrimônio (terrenos, casas, carros, etc.). O imposto é considerado o tributo mais importante, uma vez que incide independentemente da vontade do contribuinte.

Conforme o art. 77 do CTN, Lei n.º 5.172/1996, as taxas podem ser cobradas por qualquer ente federado “no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização,

efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição” (BRASIL, 1966). A taxa é o valor pago, obrigatoriamente, em dinheiro em função de algum serviço público fundamental (ou para o exercício do poder de polícia), oferecido diretamente pelo Estado.

A contribuição é cobrada sobre a melhoria em “face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado” (BRASIL, 1996).

Na esfera federal, a cesta dos impostos é composta pela arrecadação dos seguintes tributos: Imposto de Importação (II), Imposto de Exportação (IE), Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro (IOF) e Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Do total da receita arrecadada com esses impostos, no mínimo, 18% devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, descontando-se as transferências que devem ser efetivadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Os Estados devem aplicar nunca menos que 25%, resultantes do recolhimento dos seguintes impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens e Direitos (ITCD), além das transferências constitucionais da União.

Os municípios devem aplicar nunca menos que 25% de sua arrecadação própria dos seguintes impostos: Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens e Direitos Relativos a Imóveis (ITBI); Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS) e o produto das transferências constitucionais.

No conjunto da arrecadação de receitas da União destinadas à educação e no contexto das políticas econômicas adotadas inicialmente em meio a reforma do estado na década de 1990, convém destacar o mecanismo denominado de Desvinculação de Receitas da União (DRU) que reserva até 30% dos 18% de recursos vinculados da União para pagamento da dívida pública. Desde o ano de 1994, essa desvinculação retira 20% do total dos 18% de recursos que deveriam ser destinados à educação. A partir de 2016, o valor da desvinculação passou a ser 30%. Inicialmente, a DRU era denominada de Fundo Social de Emergência (FSE) e foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. Somente no ano 2000, é que foi atribuído um novo nome para esse mecanismo que permite ao governo aplicar os recursos destinados a áreas

como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário². A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública. O prazo de sua vigência foi prorrogado diversas vezes desde a sua criação (LIMA, 2019).

A última prorrogação na DRU, no ano de 2016, aumenta de 20% para 30% a alíquota de desvinculação sobre a receita da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e taxas já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data (BRASIL, 2016).

Para Davies (2004), o mecanismo da DRU produz perdas para o financiamento da educação brasileira. O autor salienta que

O Fundo Social de Emergência (FSE), criado por Emenda Constitucional de Revisão em 1994 e, posteriormente, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), subtraiu bilhões da educação pela desvinculação de 20% da receita de alguns impostos. A consequência do FEF é que o governo federal só foi obrigado a aplicar 14,4% da receita de impostos em MDE, pois 20% dos 18% (= 3,6%) foram retidos automaticamente no FEF para uso livre, desvinculado, pelo governo federal. Também a educação oferecida por estados, Distrito Federal e municípios foi prejudicada pela FEF em consequência da diminuição da receita do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ambos formados por dois impostos federais – Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados – e destinados aos governos subnacionais (estados e municípios) (DAVIES, 2004, p.15-16).

Vale salientar que, com a DRU, a União reduz o volume a ser transferido para a educação ao desvincular parte da receita em nome da dita estabilidade econômica e do pagamento dos compromissos externos brasileiros (dívida). Existe a compreensão que a DRU afeta a própria natureza do tributo vinculado no momento em que reduz os recursos disponíveis, destinados à educação. Assim, esses recursos podem ser utilizados em outras despesas com finalidades sociais questionáveis, como o superávit fiscal.

Com base em uma das notas oficiais divulgadas pelo governo federal, a Proposta de Emenda à Constituição, (PEC) n.º 87/2015, que, após aprovada, resultou na Emenda Constitucional n.º 95/2016, garantia maior flexibilidade orçamentária, sem afetar a vinculação da arrecadação para educação e saúde. Para o governo,

² Superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O déficit primário ocorre na ocasião em que esse resultado é negativo. Ambos constituem o "resultado primário" (SUPERÁVIT..., 2015).

A proposta de prorrogação faz-se necessária diante da rigidez orçamentária brasileira. A desvinculação de parte da receita permite adequar o orçamento às mudanças da realidade brasileira, além de garantir recursos orçamentários para implementar projetos prioritários. Cabe destacar que a DRU objetiva dar uma maior flexibilidade à alocação dos recursos públicos e não significa elevação das receitas disponíveis para o governo federal. [...] A DRU permite a gestão mais adequada de recursos orçamentários, pois evita que determinadas áreas fiquem com excesso de recursos vinculados, enquanto outras apresentem carência de recursos (BRASIL, 2015).

Segundo Pinto (2009, p. 335), essa flexibilidade mencionada pelo governo não é positiva ao financiamento da educação, pois “a DRU reduz a base da receita líquida de impostos sobre a qual se afere o cumprimento da vinculação, por parte do governo federal. Assim, quanto menor o valor desta base, mais fácil fica para o governo federal atingir os percentuais mínimos da Constituição Federal”.

Além dos impostos constitucionalmente vinculados, a educação brasileira ainda conta com outra fonte de recursos denominada de Salário-Educação, ou seja, uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações retornados ao financiamento da educação básica pública, instituído no ano de 1964, prevista no art. 212, §5º da CF de 88³. Tal contribuição se constitui em uma alíquota de 2,5% taxada sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais.

Davies (2008) enfatiza que o Salário-Educação não deve ser confundido com imposto, uma vez que é uma contribuição social, não devendo ser contabilizado na base de cálculo do percentual mínimo vinculado à educação, que incide, apenas sobre os impostos.

Inicialmente, o Salário-Educação era uma fonte de custeio do ensino primário. Nos anos de 1970 e 1980, foi ampliado visando ao atendimento do ensino de 1º grau. Na década de 1990, passou a ser direcionado para toda a educação pública. Desde 2006, mediante a Emenda Constitucional n.º 53/2006, o Salário-Educação é caracterizado como uma fonte de recursos suplementar fundamental para a manutenção e desenvolvimento de toda a educação básica pública brasileira.

Para Farenzena (2017, p. 139-140),

³ O Salário-Educação também é regulamentado pelas seguintes legislações: Leis n.º 9.424/96, n.º 9.766/98, Decreto n.º 6.003/2006 e Lei n.º 11.457/2007.

O salário-educação é a segunda fonte mais significativa de financiamento público da educação básica brasileira; seu aporte, estimado em 6% dos recursos públicos da educação em 2016, e seu caráter de fonte estável desde os anos 1960, o posicionam como recurso indispensável à cobertura de despesas da educação obrigatória e, mais recentemente, da educação básica.

A formatação do Salário-Educação, desde a sua criação, em 1964, tem sido alvo de modificações e adequações quanto aos “critérios de cálculo da contribuição, à distribuição entre as esferas de governo, ao segmento da educação em que deveria ser aplicado e às possibilidades de isenções e de seu uso no financiamento da rede privada de ensino” (FARENZENA, 2017, p. 140).

O aparato legal que regulamenta o Salário-educação demonstra que essa política de financiamento, ao longo dos anos, foi se adequando conforme as mudanças e necessidades do sistema da educação básica brasileira, bem como da afirmação ou reconhecimento de competências dos governos federal e municipais na área da educação.

Farenzena (2017) destaca que a repartição e o uso do Salário-Educação caracterizam-se por ser uma política de cooperação federativa no financiamento da educação devido à existência de cotas por esfera de governo, conforme critérios de repartição e as prioridades de uso em dado segmento da educação e do financiamento de políticas federais de assistência aos governos subnacionais. A autora considera ainda que o Salário-Educação produz efeitos nos “movimentos de valorização da atuação da União e dos municípios na educação básica, por meio, respectivamente, de prestação de assistência técnica e financeira com traços mais redistributivos e reconhecimento da autonomia municipal na oferta educacional” (FARENZENA, 2017, p.154).

Segundo Farenzena (2017), a Emenda Constitucional n.º 53/2006 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) representou avanços na política do Salário-Educação e na promoção de maior equidade na distribuição de recursos públicos ao financiamento da educação pública brasileira. Davies (2008) reconhece, ainda, o aspecto progressista das mudanças introduzidas com essa Emenda Constitucional. Para esse último autor, porém, o Salário-Educação ainda registra muitas fragilidades e incoerências, sendo essas:

- 1) o valor nacional por matrícula cairá de R\$ 125,00, em 2006, para R\$ 96,50, em 2007, porque a mesma receita de 2006, pelo menos em termos reais, antes vinculada apenas ao ensino fundamental, agora atenderá a um número muito maior de matrículas, com a inclusão das matrículas em educação infantil e no ensino médio; 2) não corrige as enormes desi-

igualdades tributárias entre Estados na distribuição das cotas estaduais e municipais do salário-educação, pois os 60% da cota estadual/municipal do salário-educação são devolvidos aos Estados onde foi arrecadado e, portanto, com maior atividade econômica formalizada; 3) é contraditória com a lógica do Fundeb, ao dar peso igual a todas as matrículas da educação básica, ao contrário dele, que atribui pesos diferenciados de acordo com os níveis, modalidades e estabelecimentos de ensino, supostamente baseados num padrão de qualidade nunca definido; 4) diminui a receita de milhares de municípios e aumenta a dos governos estaduais, porque o percentual de matrículas estaduais contabilizáveis pela nova sistemática (todas as da educação básica, não apenas as do ensino fundamental) cresce muito mais do que o de matrículas municipais; 5) é contraditória com a lógica do Fundeb, ao distribuir as cotas estaduais e municipais de acordo com o número de matrículas na educação básica, ao passo que os recursos do Fundeb serão repartidos com base apenas no número de matrículas nos níveis de atuação constitucionalmente prioritária dos Estados (ensino fundamental e ensino médio) e municípios (educação infantil e ensino fundamental) (DAVIES, 2008, p. 445).

Davies (2008) ressalta que, apesar de as mudanças, implementadas com a Emenda Constitucional n.º 53/2006, terem conferido uma dimensão progressista no Salário-Educação, esse avanço é minado pelo fato de não haver ocorrido um aumento proporcional dos recursos em toda a educação básica, em face da necessidade de corrigir as desigualdades tributárias entre os entes federados. Segundo o autor, esse aspecto é a principal limitação do Salário-Educação.

A estrutura de repartição de recursos financeiros da educação básica brasileira tem sido objeto de adequações desde a aprovação da Constituição Federal de 1988, em face da necessidade de otimizar os mecanismos redistributivos, conferir equidade e qualidade na manutenção da educação básica, considerando as assimetrias regionais e o regime de colaboração.

A partir da década de 1990, especialmente com a gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2008), as tensões federativas, em torno do financiamento da educação básica, se tornaram mais aparentes em função da implementação de conjunto de proposições e arranjos que objetivavam equacionar as problemáticas, decorrentes do federalismo brasileiro, tais como, as assimetrias e a equidade, aos processos de descentralização e de centralização.

No primeiro mandato de FHC, criou-se o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) com recursos oriundos de impostos cuja regulamentação legal previa o investimento de, no mínimo, 60% dos seus recursos na valorização dos professores e, 40% na manutenção das escolas.

O presidente Inácio Lula da Silva, no seu primeiro ano de mandato, criou o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) crescendo a demanda e, conseqüentemente, o percentual obrigatório de arrecadação dos impostos, destacando a Emenda Constitucional n.º 53/2006 o Salário-Educação como complementação à manutenção do ensino. Na análise, são considerados, também, os recursos do Fundeb, sua complementação e transferências voluntárias.

Compreendendo esse processo, significa analisar os arranjos de redistribuição e aplicação de recursos entre os entes federados para a oferta e manutenção da educação básica, desenvolvidos pós-Constituição de 1988, em especificidade, quatro anos após o PNE (2014-2024).

3 GASTO PÚBLICO COM EDUCAÇÃO NA PROPORÇÃO DO PIB (2015-2018)

De acordo com o art. 212, caput e §1º, da CF de 1988, a União deve aplicar, pelo menos, 18% de sua receita de impostos em ações de MDE, enquanto os demais entes devem aplicar, no mínimo, 25%. Para definir a base de cálculo do percentual mínimo pertinente à União, deve-se subtrair as transferências constitucionais, efetivadas aos demais entes. No caso dos estados, à base de cálculo devem ser adicionados os recursos recebidos da União e descontados os transferidos aos municípios. Por fim, municípios e DF têm a base de cálculo composta pelas transferências recebidas da União e Estados e pela receita própria de impostos.

O investimento público em educação, pública ou privada, pode ser agrupado em: despesas empenhadas na função educação, gastos tributários e gastos provenientes de contribuições parafiscais. A tabela 1 apresenta os montantes gastos em educação, nos últimos anos, porém sem incluir valores referentes às renúncias fiscais dos estados, DF e municípios, representando, neste caso, apenas os recursos orçamentários das unidades federativas.

Tabela 1 - Recursos públicos destinados à função Educação (2015-2018)

(Valores nominais em milhões R\$)

Esfera	Beneficiário do financiamento	Investimento	2015	2016	2017	2018
União	Pública	Despesa empenhada na função Educação (1)	86.329	87.122	90.670	94.004
	Privada	Despesas empenhadas no Fies (3)	17.451	19.616	20.735	18.186
		Benefícios Tributários (2)	12.542	13.192	13.658	14.483
		Gastos educacionais com receitas parafiscais (4)	9.182	9.390	9.795	10.216
Estados	Pública Privada	Despesas empenhadas na função Educação (5)	106.530	108.891	112.325	114.748
Municípios	Pública Privada	Despesas empenhadas na função Educação (6)	146.423	153.967	152.797	146.562*
Investimento Público em Educação no Brasil			378.457	392.178	399.980	398.199

Fonte: Brasil (2019).

Notas: (1) Tesouro Nacional, RREO. (2) Receita Federal, DGT Bases Efetivas. (3) Relatório de Gestão Fies. (4) Receitas Sistema S: Repasse da Arrecadação das Outras Entidades e Fundos (terceiros). (5) Estados/DF: Tesouro Nacional/Siconfi. (6) Municípios: FNDE/Siope (até 2017) e STN (2018). * As despesas dos municípios, em 2018, foram coletadas em março/2019. Até o mês de coleta, cerca 741 municípios ainda não haviam informado ao STN os dados referentes à 2018.

O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) estabeleceu, na meta 20, o investimento na educação para 7% em relação ao PIB em 2019; e para 10% ao final do Plano (2024). Para monitorar essa meta, o Inep/MEC estabeleceu dois indicadores, haja vista o conteúdo do dispositivo. O primeiro indicador refere-se ao gasto público em educação pública. O segundo é mais amplo, visto que trata do gasto público em educação, conforme estabelece o rol de despesas elencadas no §4º, do art. 5º do PNE. Para fins desse levantamento, foram considerados os gastos definidos nesse último indicador. Além disso, consideraram-se, também, os decorrentes de contribuições compulsórias, efetuados pelas entidades integrantes do Sistema S.

Para analisar a relação entre as despesas em educação e o PIB brasileiro, foram utilizados os valores nominais para ambos, uma vez que o cálculo envolve as duas grandezas no mesmo período.

“O total de investimento público em educação é resultado do somatório dos gastos efetuados pela União, estados, DF e municípios na função educação. Vale ressaltar que não estão inclusos os gastos tributários de estados, DF e municípios, mas apenas da União, devido à limitação de obtenção de dados” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TC 027.502/2018-0. ACÓRDÃO 528/2015-TCU-PLENÁRIO - 2019, p. 9).

A tabela 1 traz, portanto, os recursos investidos na função educação período 2015-2018, caracterizando um índice abaixo daquele determinado na meta 20 do PNE. O valor investido, com relação ao PIB no mesmo período, é visualizado na tabela 2, a seguir.

Tabela 2 - Despesas educacionais em relação ao PIB (2015-2018)

(Valores nominais em milhões de R\$)

Ano	PIB Nominal 1 (a)	Investimento da União em educação ² (b)	Despesa Empenhada pelos Estados e DF 3 (c)	Despesa Empenhada pelos municípios 4 (d)	Investimento Público em Educação (b+c+d)	% Invest. Público em Educação em relação ao PIB [(b+c+d) / a]
2015	5.995.787	125.504	106.530	146.423	378.457	6,31%
2016	6.267.205	129.320	108.891	153.967	392.178	6,26%
2017	6.553.843	134.858	112.325	152.797	399.980	6,10%
2018	6.827.586	136.889	114.748	146.562 *	398.199	5,83%*

Fonte: (BRASIL, 2019).

Notas: 1 IBGE: Produto interno bruto (PIB). 2 Tesouro Nacional: Demonstrativos Fiscais. 3 Tesouro Nacional: RREO. 4 Municípios: FNDE/Siope/Arquivos (até 2017) e STN (2018). * As despesas dos municípios, em 2018, foram coletadas em março/2019. Até o mês de coleta, cerca de 741 municípios ainda não haviam informado ao STN os dados referentes a 2018.

Conforme cálculos da tabela 2, percebe-se que o percentual de investimento público em educação, em relação ao PIB, recuou de 6,31% para 6,10%, no período de 2015 a 2017. O ano de 2018 não pôde ser avaliado, visto que os dados de municípios não estão completos. Nota-se a comparação do investimento em educação à proporcionalidade do PIB não alcançando 7%, embora a meta 20 determine esse percentual até 2019.

4 FUNDEB, SALÁRIO-EDUCAÇÃO E OS ROYALTIES

A Emenda Constitucional n.º 53/2006, regulamentada pela Lei n.º 11.494/2007, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O Fundo tem por objetivo garantir que seus recursos sejam aplicados em MDE e na valorização dos profissionais da educação básica em todo o país, nas diferentes etapas de ensino. Para cada estado e o Distrito Federal foi instituído um Fundo específico cuja receita é composta por 20% de impostos estaduais e municipais e, em alguns casos, transferências do governo federal para os estados e os municípios, além de receitas, decorrentes da dívida ativa tributária, proveniente desses impostos estaduais e municipais, conforme disposto no art. 3º, incisos I-IX, da Lei n.º. 11.494/2007. O Fundo é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios estados, Distrito Federal e municípios.

Os recursos do Fundeb devem ser aplicados na seguinte proporção: no mínimo, 60% para pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública e até 40% para as demais despesas de MDE. A aplicação dos recursos está sujeita às regras definidas nos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). No art. 70, estão disciplinados os tipos de gastos considerados como de MDE, como, por exemplo, pagamento de salários dos professores ativos, remuneração de diretores, formação continuada de professores, transporte escolar, aquisição de equipamentos e material didático, na construção de escolas, entre outros. De outra parte, há um rol de itens que não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, como, por exemplo, pagamento de merenda escolar, remuneração de profissionais da educação em desvio de função, entre outras elencadas no art. 71.

A tabela 3 contém os valores resultantes da aplicação dos percentuais sobre os impostos que compõem o Fundeb e a Complementação da União, de 2014 a 2018.

Tabela 3 – Transferências constitucionais e cesta de impostos que compõem o Fundeb

(Valores nominais em milhões R\$)

Ano	FPE	FPM	ICMS	IPlexp	LC8796	IPVA	ITCMD	ITR	COUN	Total Fundeb
2014	14.521.539	15.196.958	76.351.481	972.025	390.000	6.728.775	997.083	171.834	10.859.446	126.189.142
2015	15.276.424	15.986.954	79.275.785	985.427	390.000	7.532.085	1.350.023	211.286	13.287.698	134.295.682
2016	17.477.696	18.290.430	81.904.635	851.899	390.000	8.012.067	1.494.242	224.276	13.674.848	142.320.092
2017	16.664.393	17.439.659	86.733.056	945.346	390.000	8.296.804	1.540.133	245.948	13.070.921	145.326.258
2018	17.870.227	18.701.398	90.333.481	1.113.358	382.000	8.616.807	1.491.779	271.506	13.814.694	152.595.251

Fonte: Brasil (2019). Tesouro Nacional. Transferências Constitucionais Legais ao Fundeb, de 2013 a 2018. Fichas de Resumo.

Mesmo com esses recursos arrecadados por cada Fundo, sempre que, no âmbito de cada estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, a União complementar os recursos dos Fundos em, no mínimo, 10%, calculados na forma do Anexo da mesma Lei (art. 4º da Lei n.º 11.494/2007 e art. 60, VII, d, ADCT). Em 2018, o valor mínimo por aluno no Fundeb, considerando o fator de ponderação, para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, foi de R\$ 3.016,67. Esse valor é definido por Portaria Interministerial do Ministério da Educação e do extinto Ministério da Fazenda. Vale ressaltar que o Fundo estadual que tiver valor aluno/ano inferior ao mínimo, definido para aquele ano, receberá recursos provenientes de complementação da União. Desse modo, a União garante que todos os municípios e estados tenham acesso a um valor por matrícula, pelo menos, igual ao valor mínimo nacional.

Para determinar o valor da complementação por estado, é realizado um somatório dos fundos estaduais e calcula-se 10% desse valor, que é a porcentagem mínima obrigatória para a complementação da União. Em seguida, com o objetivo de equalizar os fundos estaduais, eles são organizados em ordem crescente, de modo que os estados que mais tenham o menor valor aluno/ano recebam maiores somas de complementação, até que se esgotem os recursos de complementação, determinados para aquele ano. Em 2018, por exemplo, nove estados receberam, ao longo do ano, a complementação da União para equalização do valor aluno/ano: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

O Fundeb é um dos principais mecanismos de repartição de receitas com o objetivo de promover o princípio constitucional da equidade na educação, em especial no que diz respeito à complementação da União. Esse Fundo tem previsão de término de vigência em 31/12/2020 (art. 60, ADCT). Tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 15/15, que transfere o dispositivo que trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para o corpo permanente da Constituição.

Várias audiências públicas têm sido realizadas no Congresso Nacional e um dos pontos importantes é a defesa de um Fundeb com aumento na complementação de recursos pela União aos entes federativos e as situações de municípios que têm dinheiro fora do Fundo e que não precisam complementação e outros mais carentes, que não recebem complementação, ou seja, uns com mais e outros com menos renda *per capita*. O cenário é defender um Fundeb Permanente, a equidade e a qualidade e um caráter mais redistributivo. Isso significa dizer defender posições que possam ganhar adesão da maioria dos estados e dos municípios e construir consensos cada vez maiores na sociedade brasileira em defesa da educação de qualidade e da equidade na educação, sendo que o Fundo é o principal instrumento.

5 SALÁRIO-EDUCAÇÃO

Uma das principais fontes de recursos vinculados à educação é a contribuição social do Salário-Educação, cuja argumentação teórica é posta, anteriormente, neste trabalho. Essa contribuição consta na EC n.º 53/2006, do Fundeb como contribuição complementar à manutenção da educação básica, cujos recursos são geridos pelo FNDE e repassados aos estados e municípios.

A CF/88 determina, no §5º, art. 212, que a educação básica pública “terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas”.

A contribuição é calculada “com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados” (art. 15, da Lei 9.424/1996, alterada pela lei 10.832/2003). Estão obrigadas a recolher qualquer firma individual, associação ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, vinculadas à seguridade social. Também estão sujeitas à contribuição social do salário-educação empresas públicas e sociedades de economia mista. A arrecadação é feita pela Receita Federal do Brasil (RFB), que retém 1% do montante a título de taxa de administração. O saldo (arrecadação líquida) é gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o qual recebe 10% para aplicação em programas, projetos e ações voltadas para a universalização da educação básica. Os outros 90% são divididos em duas quotas: uma federal (1/3) e outra estadual/municipal (2/3) (BRASIL, 2019, p. 16).

Segundo o inciso I, do § 1º, do art. 15 da Lei n.º 9.424/1996, a quota federal, correspondente a um terço dos recursos, é, também, administrada pelo FNDE para propiciar a redução das desigualdades sócioeducacionais brasileiras. Segundo o inciso II, no mesmo ato normativo, a quota estadual/municipal, correspondente a dois terços do montante dos recursos, destina-se ao financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.

Conforme informações contidas no documento citado, ou seja, o Acórdão do TCU de 2019, o montante de recursos, proveniente da contribuição do Salário-Educação e sua distribuição para cada ente federado no período (2014-2018, se encontra no gráfico 1.



Gráfico 1 - Série histórica de repartição do Salário-educação (2014-2018)

Fonte: Brasil (2019). FNDE/Salário-Educação/Arrecadação Bruta e Distribuição de cota estadual e municipal. Elaboração: Secex Educação/TCU. Valores nominais não atualizados pelo IPCA.

Em 2018, o FNDE recebeu cerca de R\$ 2,19 bilhões, a quota federal foi de R\$ 6,57 bilhões, enquanto a estadual/municipal foi de R\$ 13,15 bilhões, conforme gráfico 1. Essas quotas são creditadas, mensalmente, em favor das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A quota do Salário-educação, repassada aos entes, não pode ser lançada à conta do percentual de despesas com aplicação na manutenção e desenvolvimento da educação básica (MDE), visto que está expressamente vedado pelo inciso V do art. 60 do ADCT, dispositivo incluído pela Emenda Constitucional n.º 53/2006. Elas são distribuídas de forma proporcional, conforme o número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino, apurado no censo educacional do ano anterior.

A distribuição da quota estadual líquida de arrecadação do Salário-Educação por região (2014-2018) está concentrada, principalmente, na região Sudeste, seguida por ordem de recursos, pelas regiões Sul, Centro-oeste, Nordeste e Norte. Ao possuírem maior arrecadação, conseqüentemente, concentram o maior volume de recursos (BRASIL, 2019).

Para o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019), entende-se que cabe à União/FNDE, por meio da quota federal, propiciar a redução dos desníveis sócio educacionais existentes entre os entes da federação, conforme prevê a Lei n.º 9.424/1996. Assim, espera-se que os recursos relativos à cota federal sejam destinados, prioritariamente, a programas que atendam aos estados menos favorecidos com o Salário-educação.

As despesas, custeadas com recursos do Salário-educação, devem estar enquadradas como programas, projetos e ações voltados para o desenvolvimento da educação básica pública como, por exemplo, transporte escolar, construção, reforma e adequação de prédios escolares, aquisição de material didático-pedagógico e equipamentos para a escola, bem como a capacitação de professores, entre outros, vedada a sua destinação ao pagamento de pes-

soal. A movimentação de recursos do salário-educação é operacionalizada por meio de contas bancárias específicas não submetidas a sigilo bancário, à semelhança do Fundeb.

6 RECURSOS DOS ROYALTIESE PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

O §1º, do art. 20, da Constituição Federal, assegura aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. Essas participações são pagas à administração pública e aos entes sob forma de *royalties* ou participações especiais.

Segundo a Lei n.º 9.478/97, os *royalties* serão pagos, mensalmente, pelos concessionários, em montante correspondente entre cinco a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural, dependendo das características da extração. Já a participação especial é uma compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de campos de grande volume de produção, paga, trimestralmente, pelas empresas, aplicando-se alíquotas definidas em lei sobre a receita líquida da produção de cada campo. Os recursos são arrecadados em contas do tesouro nacional em duas rubricas: Fundo Social e compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos, as quais são destinadas à União, Estados, DF e Municípios (BRASIL, 2019).

A Lei n.º 12.351/2010 define os percentuais de distribuição dos recursos a alguns órgãos da administração federal, incluindo o MEC, ao Fundo Social, Estados e municípios. O Fundo Social, criado pela mesma lei, tem a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional. Os recursos do fundo social, definidos no art. 49, incluem a parcela do valor do bônus nos contratos de partilha, a receita advinda da comercialização do petróleo e gás natural, e os de *royalties* na extração em áreas de pré-sal, entre outros.

Os municípios e estados recebem os repasses por meio do Banco do Brasil nos seguintes tipos de contas específicas: Royalties da Agência Nacional do Petróleo (ANP), Royalties Petróleo Cota Municipal (RPM), Participação Especial ANP (PEA) e Fundo Especial do Petróleo (FEP). O fluxo de arrecadação e distribuição dos *royalties* é normatizado pela Lei n.º 13.609/2018 e Decretos n.º 2.705/1998 e n.º 9.302/2018.

A Tabela 4 permite comparar os valores de distribuição dos royalties (segundo ANP) com arrecadação registrada pela STN. Percebe-se que há coerência entre o montante anual informado pela ANP e os obtidos no Siafi. Eventuais diferenças nos valores podem acontecer em decorrência de o Siafi registrar o mês de arrecadação, enquanto a ANP publica o mês de distribuição do recurso arrecadado, que ocorre no mês seguinte.

Tabela 4 – Arrecadação x distribuição de *Royalties* para a Educação e Fundo Social

(Valores nominais em mil R\$)

Órgão	Receitas	Educação (2014)	Educação (2015)	Educação (2016)	Educação (2017)	Educação (2018)
STN	Arrecadação (LOA Receita Execução) (1)	1.483.105	2.073.447	1.828.040	4.351.076	8.196.942
ANP	Distribuição (ANP) (a+b+c)	1.496.258	1.917.920	1.778.428	4.309.947	8.105.677
	(a) Royalties Fundo Social (50%) (2)	647.811	688.509	751.547	1.146.582	1.850.087
	(b) Royalties Educação (%75) (2)	25.258	32.393	31.350	84.574	241.364
	(c) Part. Especial - Fundo Social (50%) (3)	823.189	1.197.018	995.531	3.078.791	6.014.226

Fonte: Brasil (2019).

Notas: (1) STN – Siafi/Siga Brasil. (2) ANP - Royalties e (3) ANP – Participações Especiais.

A Lei n.º 12.858/2013 define, no inciso III, art. 2º, que 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social sejam destinados à educação pública, com prioridade para a educação básica, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE). Em complementação, o art. 3º da Lei n.º 12.858/2013 estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios aplicarão 75% na área de educação, e 25% na área de saúde. Ademais, os recursos direcionados à educação devem ser aplicados em acréscimo, ao mínimo, obrigatório previsto na CF. Nesse caso, o Ministério da Educação recebe os recursos referentes à educação, na proporção de 75%, como visualizado na tabela 4.

Compete ao Tribunal de Contas da União a fiscalização sobre os recursos oriundos do Fundo Social recebidos pelo Ministério da Educação e que cabe aos Tribunais de Contas dos estados, DF e municípios o controle sobre os recursos dos *royalties* e participações especiais, repassados para esses entes federativos. Assim, o TCU, em 2019, fez a análise dos recursos relativos às Receitas e Despesas (Empenhados) referentes às compensações financeiras do período 2014-2018, cujos dados constam no gráfico 2.

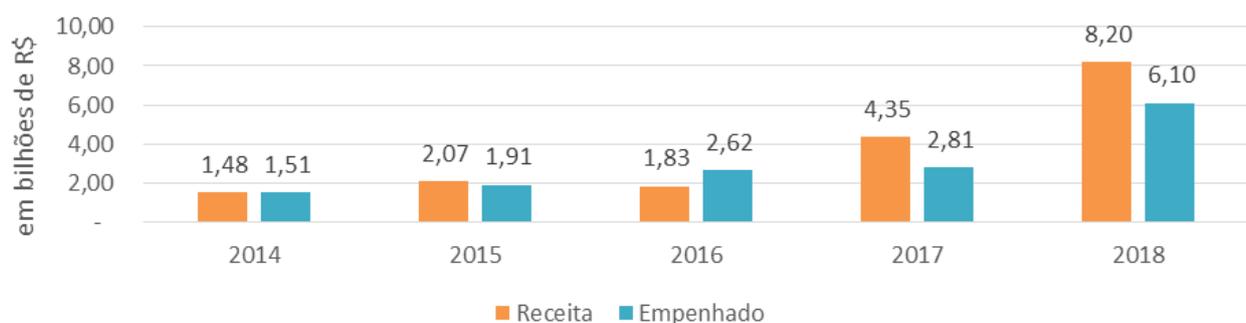


Gráfico 2 – Compensações financeiras destinadas à educação (receitas x despesas): fontes do MEC e Fundo Social

Fonte: Brasil (2019). Siga Brasil – Filtros: Fonte Recurso (42 ou 08); Unidade Orçamentária: 26101 (MEC) ou 71903 (Fundo Social).

A análise da aplicação dos recursos, no gráfico 2, apresenta os valores de receita versus as despesas empenhadas com fontes de recursos do Ministério da Educação (fonte 42) e Fundo Social (08), nos anos de 2014 a 2017 (valores nominais). Nota-se que, nos dois últimos anos, os valores empenhados foram inferiores às receitas, totalizando cerca de 3,64 bilhões (R\$ 1,54 bilhão em 2017 e R\$ 2,10 bilhões em 2018). A questão é o reflexo de contenção e cortes em consequência da EC n.º 95/2016.

7 CONTRIBUIÇÕES PARAFISCAIS - SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

As entidades pertencentes aos Serviços Sociais Autônomos, ou seja, conhecidas como “Sistema S”, são entidades paraestatais, sem finalidade lucrativa, criadas por lei. Embora sejam de direito privado, trabalham em parceria com o Estado e desempenham tarefas consideradas de relevante interesse.

O Estado oficializa tais instituições, isto é, fornece-lhes a autorização legal para que arrecadem recursos de forma compulsória e deles se utilizem para a manutenção de suas atividades: são as denominadas contribuições parafiscais, as quais são tributos constitucionalmente previstos. Assim, são apresentados os dados relativos ao esforço da União no que diz respeito à parcela das contribuições parafiscais, destinadas às entidades integrantes dos Serviços Sociais Autônomos que possuem, entre suas atribuições, atividades relacionadas à educação.

Para o financiamento das atividades dos serviços sociais autônomos, criou-se um conjunto de contribuições instituídas por diferentes leis. Em geral, essas contribuições incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria profissional correspondente; essas contribuições são arrecadadas, em grande parte, pela Receita Federal do Brasil (RFB), que repassa os recursos às respectivas entidades.

Para efeito de consideração dos gastos em educação pelas entidades pertencentes aos Serviços Sociais Autônomos, o governo federal, em 2008, firmou protocolos de compromissos com as Confederações Nacionais da Indústria (CNI) e do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), estabelecendo, para algumas entidades (Senai, Sesi, Senac e Sesc), o chamado Acordo de Gratuidade⁴.

Para as entidades pertencentes ao Acordo de Gratuidade (Senai, Sesi, Senac e Sesc), os valores, apresentados na tabela 5, são aqueles relativos ao percentual mínimo da Receita de Contribuição Compulsória Líquida (RCCL) de cada exercício a ser gasto com gratuidade.

Tabela 5 - Gastos com educação: entidades integrantes do Acordo de Gratuidade

(Valores nominais em R\$)

Entidade	2015	2016	2017	2018
Senai	1.906.517.096,26	1.867.413.733,26	1.863.074.158,99	1.956.234.164,62
Sesi	647.663.076,65	632.375.215,89	628.938.750,12	598.099.926,47
Senac	1.570.399.609,42	1.634.403.399,67	1.735.629.297,27	1.755.650.000,00
Sesc	703.984.554,96	737.418.507,99	* 775.707.924,52	798.447.079,43
Total	4.828.566.352,28	4.871.612.872,81	5.003.352.147,89	5.108.433.188,52

Fonte: Brasil (2019). Relatórios de Gestão das entidades; Demonstrativos de Cumprimento do Acordo de Gratuidade.

*Informação constante de Demonstração Contábil da entidade referente ao ano de 2017.

Nota (1). Em virtude da indisponibilidade dos dados relativos a 2018, utilizou-se o orçamento das entidades, aprovado pela Portaria Ministerial.

Para o Senai, Senac, Sesi e Sesc, serão considerados os valores discriminados acima, isto é, em função de seus compromissos de aplicação de gratuidade, conforme apresentado na tabela. Não foram utilizados os gastos efetivamente realizados com gratuidade em virtude da possibilidade de compensações entre os exercícios caso sejam realizados gastos maiores ou menores em relação ao mínimo estabelecido.

As entidades não integrantes do Acordo de Gratuidade são aquelas que possuem, em suas leis/decretos de criação, a função precípua de promover a aprendizagem em relação à categoria profissional a que pertencem (Sebrai, Senai, SESCOOP, Senat e Senar); seus valores atuais são contribuições para-fiscais integralmente gastos em educação. A arrecadação e os gastos com a educação dessas entidades, no período 2015-2018, tiveram uma média anual de R\$ 4.700.000.000,00.

⁴O principal objetivo desse Acordo é garantir a oferta de vagas gratuitas em aprendizagem, formação inicial e continuada e em educação profissional técnica de nível médio, a pessoas de baixa renda, por meio do comprometimento de parte da receita de contribuição compulsória dessas entidades.

São apresentados, na tabela 6, os gastos em educação das entidades pertencentes aos Serviços Sociais Autônomos integrantes e não integrantes do Acordo de Gratuidade.

Tabela 6- Gastos com educação: Entidades pertencentes aos Serviços Sociais Autônomos.

(Valores nominais em R\$)

Exercício	Recursos
2015	9.182.418.977,03
2016	9.389.802.423,38
2017	9.794.734.202,66
2018	10.216.050.274,67
Total	38.583.005.877,74

Fonte: Brasil (2019). Elaborada pela Secex Educação/TCU.

Os recursos destinados à aplicação em educação pelas entidades integrantes dos serviços sociais autônomos mostram-se bastante expressivos, atingindo mais de R\$ 10 bilhões, apenas, em 2018. No acumulado de 2015 a 2018, os recursos atingiram o montante de mais de R\$ 38 bilhões. Convém destacar que, no cálculo realizado pelo Inep (2015), quanto ao investimento público em educação, não foram considerados os gastos das entidades não pertencentes ao acordo de gratuidade, totalizando R\$ 4,3 bilhões (2015), de acordo com a metodologia aqui estabelecida. No período de 2015 a 2018, esses gastos atingiram o montante de R\$ 18,7 bilhões.

Considerando o mandamento constitucional disposto no art. 205 de que a educação é um direito de todos e um dever do estado e da família, combinado com a responsabilidade da União pela coordenação da política nacional da educação (art. 8º, § 1º, da Lei n.º 9.394/1996), fez-se pertinente mapear os esforços da União voltados para a educação, não apenas na via orçamentária, mas também no que se refere aos gastos tributários relativos à política pública financiada; esses gastos não passam pelo orçamento público.

Tentou-se conhecer a estruturação, regulamentação, valores e controles relacionados às renúncias de receitas tributárias na área da educação, possibilitando direcionar fiscalizações específicas com base nos critérios de materialidade, relevância e risco.

Qualquer política social deve ser avaliada em relação a sua eficiência, eficácia, efetividade e do seu custo benefício. Os gestores, de modo específico, e a sociedade, de modo geral, precisam saber se os recursos estão sendo bem empregados e se os problemas sociais que deram origem à política estão sendo adequadamente solucionados. No caso específico deste trabalho, seria verificar o montante de recursos aplicados na educação em prol do PNE (2014-2024) no curto espaço de tempo, ou seja, 2015 a 2018.

8 CONSIDERAÇÕES

A discussão acerca da Emenda Constitucional 95/2016, ainda que, no contexto do financiamento à educação, deve considerar o cenário fiscal brasileiro, consequentemente, a dívida pública.

Com a Emenda Constitucional n.º 95/2016, foram estabelecidos como piso para as despesas em MDE, não mais os 18% da receita de impostos da União de cada exercício, mas o valor de 18% previsto no art. 212 da constituição federal, em relação às receitas realizadas em 2017 e, a partir de então, atualizados pelo IPCA pelos vinte exercícios subsequentes. Isso significa que houve a desvinculação do percentual mínimo de gasto em MDE das receitas de impostos da União, passando os valores relativos mínimos a partir de 2018 a ser corrigidos pelo IPCA ou outro índice que vier a substituí-lo, tomando, como base, o valor apurado em 2017.

Uma das consequências da instituição desse piso é que, num cenário de diminuição da arrecadação tributária, no que diz respeito aos impostos da União, pelos próximos vinte anos, os valores reais mínimos de aplicação relativos a 2017 estarão preservados. Por outro lado, no cenário inverso, isto é, de crescimento real da receita de impostos, o compromisso mínimo de aplicação de recursos em MDE será menor que os 18%, estabelecidos no art. 212 da Constituição Federal.

Historicamente, o gasto da União em MDE tem sido bem superior ao mínimo, considerando a regra constitucional vigente antes da EC n.º 95/2016. Nos exercícios de 2013 a 2017, o gasto médio anual da União em MDE foi de, aproximadamente, 23,3% da receita de impostos, superando em mais de 5 pontos percentuais ao mínimo constitucional, correspondendo, assim, a uma média de gasto por exercício quase 30% superior ao mínimo exigido (BRASIL, 2019). Porém, no *comput* geral dos gastos com Educação, analisando os dados do PIB, a percentagem permanece na casa de 6%.

A EC n.º 95/2016, ao limitar as despesas primárias da União, não desconsiderou a importância da educação que, como área prioritária, foi objeto de importantes “exceções” ao teto de gastos, como nas hipóteses relacionadas às transferências. Ademais, na hipótese da complementação do Fundeb acima do limite mínimo, num contexto de crescimento econômico, há espaço para aumento dos gastos em educação sem necessidade de mudança na regra constitucional.

O financiamento da educação básica se dá, prioritariamente, por meio do Fundeb. Cada estado possui um fundo específico, cujo montante de recursos depende da sua capacidade de arrecadação. O Fundeb de cada estado pode

ser reforçado pela complementação da União, que deverá ser, no mínimo, de 10% do somatório dos Fundeb estaduais. Calcula-se um valor mínimo por aluno, e todo fundo estadual que tiver valor aluno/ano, inferior ao mínimo definido para aquele ano, receberá recurso de complementação da União. Essa complementação é distribuída visando garantir que os estados com menor capacidade arrecadatória por aluno alcancem o mínimo estabelecido. O Fundo de cada estado será, posteriormente, repartido entre as diversas redes de ensino estaduais e municipais. Os estados com maior capacidade econômica terão maior capacidade de investimento, sendo a diferença atenuada pela complementação.

O Fundeb atual possui caráter provisório, com término em 2020. Uma nova forma de financiamento (Fundeb Permanente) encontra-se em discussão no Congresso, e considera-se pertinente aprofundar a questão da equidade nesse contexto. Ressalta-se a importância da continuidade desse Fundo, por ser o mesmo, a principal fonte de manutenção da educação básica, principalmente nas regiões carentes por dar sustentação ao piso salarial profissional nacional.

A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade, nos termos do plano nacional de educação

As metas estabelecidas por meio do Plano Nacional de Educação demandam investimentos significativamente superiores aos atuais. Embora o nível atual de gastos com educação no Brasil seja compatível com a média dos países da OCDE em termos do PIB, os defensores do aumento do gasto enfatizam o *déficit* educacional histórico do país como justificativa para o aumento do investimento como meio de se atingir níveis de universalização de atendimento e garantia do padrão de qualidade equivalentes aos dos países da OCDE. Nessa esteira, argumentam que o indicador mais adequado para se aferir o gasto público em educação é o PIB por aluno.

De acordo com estudo efetivado pela Secretaria do Tesouro Nacional, "Aspectos Fiscais da Educação no Brasil", de 2008 a 2017, as despesas da União com educação apresentaram crescimento real de 91%, enquanto o crescimento da Receita Corrente foi de 6,7% no mesmo período. Isto é, o crescimento do gasto da União com educação foi quase 14 vezes maior que o da receita corrente. Consideram-se, nesse contexto, também, os gastos com os grandes programas da educação superior, universidades e institutos federais de educação (BRASIL, 2019).

Os desafios que se impõem ao financiamento da educação, no âmbito federal, ocorreram, principalmente, a partir da instituição do Novo Regime Fiscal, com a vigência da Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016. Não obstante a norma constitucional derivada tenha estabelecido limitação às despesas primárias pelo período de vinte anos, assegurou piso de aplicação para os gastos públicos em educação, assim consideradas as despesas de manutenção e desenvolvimento de ensino, equivalente ao valor mínimo calculado com base nas receitas apuradas em 2017, nos termos de 212, *caput*, da Constituição Federal (aplicação anual, no mínimo, de 18% da arrecadação de impostos), corrigidas pelo IPCA para exercícios subsequentes (BRASIL, 2019).

Caso a União decida aumentar o gasto em educação, não poderá fazê-lo por meio da contratação de operações de crédito que ultrapassem as despesas de capital. Logo, no cenário fiscal brasileiro atual, o aumento de gastos por meio de endividamento, em qualquer que seja a função, não se mostra como alternativa, seja pela conjuntura econômica, seja pelas consequências legais relacionadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** (versão atualizada com emendas constitucionais). Brasília, [2018]. Disponível em: <https://legislação.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm. Acesso em: 03 dez. 2017.

BRASIL. **Lei n.º 12.734, de 30 de novembro de 2012**. Modifica as Leis n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, e n.º 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 12.858, de 9 de setembro de 2013**. Dispõe sobre 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, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 7.990, de 28 de

dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n.º 619, de 24 de junho de 2015**. Institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria_619_2015_instancia_permanente.pdf. Acesso em: 17 ago. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional n.º 95, de 9 de setembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emenda-constitucional-93-8-setembro-2016-783591-publicacaooriginal-151044-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília, DF: INEP, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1.174/2019 - TCU - Plenário, 17/07/2019**. Processo n.º TC 027.502/2018-0. 1.1. acompanhamento do PNE, em especial no que diz respeito à meta 20 (item 9.5 do Acórdão 528/2015), 2019. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/filedownload.jsp?fileid...>

CASTRO. Jorge Abrahão de. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p.11-32, 2001. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000714.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas. O salário-educação: fragilidades e incoerências. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 223, n. 89, p.445-454, 2008. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/685/663>. Acesso em: 30 jul. 2018.

FARENZENA, Nalú. Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **Textura: Revista de Educação e Letras**, Canoas, v. 19, n. 40, p.139-157, 19 abr. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/3019>. Acesso em: 30 jul. 2018.

LIMA, Amilka Dayane Dias Melo. **Relações federativas e o regime de colaboração**: desafios no financiamento da educação pública municipal de Parnamirim-RN (2009-2016). Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**: RBP AE, Goiânia, v. 25, n. 2, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19500/11324>. Acesso em: 30 jul. 2018.

SUPERÁVIT primário. **Senado Notícias**, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>. Acesso em: 10 dez. 2018.

Recebido em: 10 setembro de 2019.

Aprovado em: 12 dezembro de 2019.