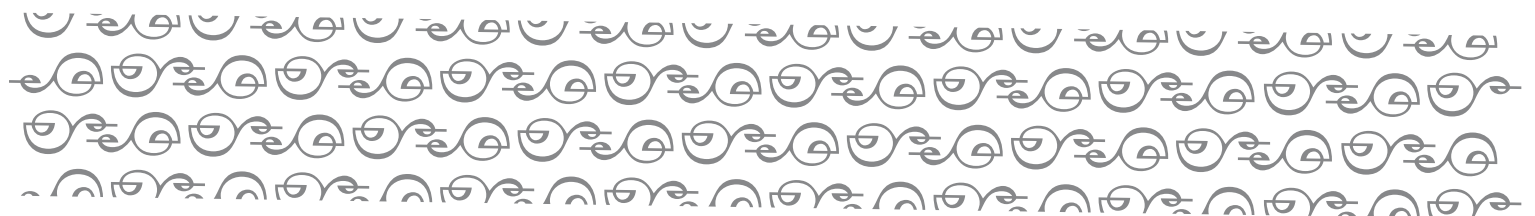




<http://bd.camara.leg.br>

“Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade.”





Recursos do FUNDEB: suficientes para melhorar a educação nacional?

PAULO SENA

Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

JUNHO/2012

NOTA TÉCNICA

SUMÁRIO

Recursos do Fundeb: regras	3
Fundeb: Características	5
A complementação da União ao Fundeb	5
Recursos do Fundeb: valores.....	6
Considerações Finais	7

© 2012 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa 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 seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

Recursos do FUNDEB: suficientes para melhorar a educação nacional?

RECURSOS DO FUNDEB: REGRAS

Os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb provêm dos mesmos impostos que compunham o universo do fundo precedente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), mas com a **majoração do patamar** de 15% para 20%, além do acréscimo de **outros impostos**: IPVA, ITCM e ITR¹. A exemplo do Fundef somam-se, ainda, os recursos referentes à compensação devida a estados e municípios referente à Lei Kandir, elevando-se, no caso do Fundeb, o patamar para 20%. Após os debates e alguma polêmica permaneceram excluídos os impostos municipais próprios (IPTU, ISS, ITBI). Também se excluiu, com menos polêmica do que o tema merecia, sob o argumento de que se tratava de uma receita meramente contábil, o imposto de renda retido na fonte (IRFF).

Estes recursos da denominada **cesta-Fundeb** são **complementados pela União**, na hipótese de não ser atingido o valor mínimo. Para tanto, não se pode utilizar de recursos do salário-educação (conduta que passa a ser considerada como crime de responsabilidade – art. 60, V, ADCT) e deve-se observar o teto de 30% para a fonte de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a “fonte 112”, na classificação orçamentária da União.

Trata-se de medidas que permitem preservar as fontes mencionadas (MDE e salário-educação) e atrair novos recursos para a complementação da União, a partir de outras fontes.

¹ A Lei nº 11.250/05, que regulamenta dispositivo inserido pela EC nº 42/03, permite que os municípios e o DF celebrem convênio com a Secretaria da Receita Federal, para que se responsabilizem pela arrecadação e fiscalização do imposto. Neste caso, a totalidade dos recursos passa a pertencer aos municípios.

QUADRO 1 - Impostos que integram a Cesta-Fundeb (e respectivas dívidas ativas, juros e multas), no patamar de 20%

Esfera	Impostos	Transferências
Estados/DF	IPVA ITCM ICMS	FPE IPI Exp. Compensação – desoneração – Lei Kandir
Municípios	-----	Da União FPM ITR (50% a 100%)
		Do Estado IPVA (50%) ICMS (25%) IPI- Exp.

Fonte: elaboração do autor.

QUADRO 2 - Impostos que NÃO integram a Cesta-Fundeb

Esfera	Impostos	Transferências
Estados/DF	-----	IRRF
Municípios	IPTU ITBI ISS	Da União IRRF
		Do Estado -----

Fonte: elaboração do autor

Como evidenciam os quadros 1 e 2, houve a inclusão na cesta do Fundeb, de impostos, sobretudo os estaduais. O Imposto Territorial Rural (ITR) foi a receita municipal incluída. Os impostos próprios municipais (IPTU, ITBI, ISS) não foram incorporados à cesta-Fundeb, mesmo após pressão neste sentido por parte dos governos estaduais e do Ministério da Fazenda e divergência entre entidades municipalistas (Confederação Nacional de Municípios -CNM e Frente Nacional de Prefeitos-FNP).

FUNDEB: CARACTERÍSTICAS

A legislação do Fundeb manteve alguns dos componentes positivos, do Fundef, procurando aprimorá-los e inová-los em outros. No primeiro caso, situa-se a **extensão do mecanismo do fundo a toda a educação básica**. Outros avanços concretos podem ser destacados:

- o estabelecimento de prazo para a definição do piso salarial para o magistério por lei (o que se deu com a edição da Lei nº 11.738/08);

- a **aplicação dos recursos do fundo nas áreas prioritárias de atuação de cada ente** federado, conforme o art. 211 da Constituição Federal;

- a criação de um espaço federativo de negociação, por meio do estabelecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representantes de cada uma das cinco diferentes regiões político-administrativas brasileiras nas esferas municipal e estadual (indicados, respectivamente pela Undime e pelo Consed), além da representação da União (indicado pelo MEC). A Comissão abre uma perspectiva concreta para a negociação federativa, requisito para a promoção do *regime de colaboração*.

A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

O avanço mais importante, contudo, foi o equacionamento razoável da questão da **complementação da União** (considerando-se que os valores são mínimos e podem e devem ser ampliados até que alcancem o custo-aluno-qualidade).

O Congresso Nacional teve uma participação importante.

A PEC nº 415/05, proposta pelo Executivo, indicava **valores fixos** para a complementação. Estes foram ampliados pelo Legislativo, que ainda determinou que estes valores fossem **mínimos** (expressão da EC nº 53/06, retirada, inconstitucionalmente pela MP nº 339/06 e reinsertida pela Lei nº 11.494/07 - Lei do Fundeb).

Os valores previstos, anualmente corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao consumidor (INPC) foram a fixados em, **no mínimo**:

1º ano (2007) – 2 bilhões de reais.

2º ano (2008) – 3 bilhões de reais.

3º ano (2009) – 4,5 bilhões de reais.

a partir do 4º ano (2010) – 10% do valor do fundo.

Com o fim do gradualismo, o Fundeb atingiu sua plenitude em 2010, quando passou a vigorar a regra permanente da complementação da União de, **no mínimo, dez por cento do valor do fundo**. Esta conquista, somada à aprovação da Emenda Constitucional nº 59/09, que revinculou gradualmente recursos capturados pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), criou condições potenciais para que a União disponha de mais recursos para cumprir sua função supletiva no financiamento da educação básica.

TABELA 1 – Participação percentual da União no esforço financeiro do Fundeb se mantida a complementação no valor fixo de R\$ 4,5 bilhões

006	007	008	009	010	011	012	013	014	015	016	017	018	019
,7%	,9%	,9%	,4%	,1%	,8%	,5%	,2%	,9%	,6%	,4%	,1%	,9%	,7%

Fonte: Undime

RECURSOS DO FUNDEB: VALORES

O Fundeb movimentará, em 2012, segundo as estimativas da Portaria /interministerial nº 1.809/11, cerca de **114,3 bilhões de reais**, sendo **104,8 bilhões de reais oriundos das receitas de Estados, DF e Municípios e 9,4 bilhões de reais provenientes da complementação da União**. É provável que o montante aplicado supere a estimativa, como ocorreu em 2010 e 2011.

COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB – 2010-2012

Bilhões de reais

Ano	Recursos estimados	Recursos aplicados
2010	6,8	7,9
2011	7,8	9,8
2012	9,4	

Fonte: TCU

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os recursos do Fundeb, sem dúvida, contribuem para a melhor organização do financiamento da educação e para sua qualidade.

Entretanto, **o Fundeb não pode sustentar isoladamente o financiamento necessário para que se dê o salto de qualidade na educação brasileira.** Os recursos do Fundeb são importantes, necessários, mas não suficientes. São necessárias mais fontes.

Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais-Anísio Teixeira -INEP, o investimento público direto em educação no Brasil, era de 5,1% do PIB, em 2010. Nos debates acerca do Plano Nacional de Educação vários especialistas, ao lado das entidades da comunidade educacional, defenderam a aplicação de 10% do PIB em educação até o fim do decênio. A proposta do governo indicou o patamar de 7%, majorado pelo relator, para 7,5%.

O Prof. Nelson Amaral, expositor em audiência pública na Comissão Especial do Plano Nacional de Educação-PNE procurou relacionar investimento e qualidade. Acentuou que o Brasil figurou em último lugar na pontuação *Programme for International Student Assessment*-PISA (teste internacional de desempenho na educação, promovido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE) em leitura, em 2009. A pontuação brasileira foi 412. O primeiro colocado foi a Coreia do Sul, cuja pontuação foi 539. A Coreia gastou 61 mil dólares nesse período para formar o jovem, que participou dessa prova e o Brasil gastou 21 mil dólares.

Para que o Fundeb constitua um instrumento adequado para o financiamento da educação básica pública cumpre assegurar:

- o fortalecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade como instância de negociação federativa;
- a avaliação permanente da eficácia dos instrumentos de controle social;
- a manutenção dos espaços de participação dos movimentos sociais para corrigir e reorientar a política de financiamento, à proporção que ocorram as eventuais dificuldades, inclusive a insuficiência de recursos;
- que a complementação da União ao Fundeb não iniba o exercício de sua função supletiva em situações que extrapolam a sua abrangência, como a

da garantia do piso salarial nacional do magistério, que vem sendo entendido como parte integrante da complementação ao Fundeb, quando, em minha opinião, deveria ser considerada como **obrigação distinta** e complementar àquela já exercida no âmbito do Fundeb, sustentada por outras fontes;

- que o controle social se utilize plenamente dos instrumentos de fiscalização que a legislação prevê e se integre aos controles interno e externo, já previstos na legislação brasileira e aplicáveis ao Fundeb.

Cabe, sobretudo, garantir que à complementação da União, cujo patamar mínimo, corresponde a dez por cento do valor do fundo, seja somado um adicional que atenda a critérios como, por exemplo, a adoção do custo-aluno-qualidade.

Neste sentido, o Substitutivo do relator, Deputado Ângelo Vanhoni, ao PL nº 8.035/10, referente ao Plano Nacional de Educação-PNE, para o próximo decênio, prevê:

“ 20.6) No prazo de dois anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ.

20.7) Implementar o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

20.8) O CAQ será definido no prazo de três anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação (MEC), e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.”

Consultoria Legislativa, em junho de 2012

Paulo Sena

Consultor Legislativo