

## **Fontes de recursos para a ampliação da complementação da União ao FUNDEB**

### **1 Apresentação**

- 1.1 Esta Nota Técnica traz um levantamento de potenciais fontes de recursos para a ampliação do aporte da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Dada a centralidade dessa política para a Educação brasileira, o intuito é subsidiar o debate acerca de possibilidades de financiamento que assegurem a ampliação fiscalmente sustentável da participação financeira da União no fundo.
- 1.2 As propostas desta nota foram construídas a partir de proposições do Governo Federal em audiências públicas e reuniões, encontros com especialistas e uma ampla revisão analítica de documentos oficiais. As sugestões passaram por um crivo de viabilidade econômica e trazem, em sua análise, orientações de como utilizá-las de forma sustentável. Contudo, esta nota não avalia a viabilidade política da efetivação das alternativas elencadas.
- 1.3 O documento está estruturado em cinco seções, a saber: 1. Apresentação da nota técnica, seu objetivo e formato; 2. Contextualização do atual momento do debate do FUNDEB; 3. Sugestão de fontes de recurso de arrecadação recorrente para a complementação da União ao FUNDEB; 4. Proposta de criação um fundo financeiro para correções contracíclicas e possíveis fontes para sua composição; e 5. Conclusão sobre possibilidades de complementação da União ao FUNDEB e considerações acerca do escopo desta nota.

### **2 Contextualização**

- 2.1 O debate do FUNDEB vem avançando com consistência nos últimos 3 anos. Entre 2017 e 2019, ocorreram mais de 50 audiências públicas no Congresso Nacional para discussão sobre o futuro do FUNDEB, no âmbito da Comissão Especial destinada a analisar a PEC 015/2015. O momento do debate aponta para uma versão melhorada da PEC, que precisará conciliar algumas questões que ainda estão em debate. O principal dissenso na discussão é o percentual de complementação da União, com propostas variando de 15% a 40%, que significam um aumento de aporte anual de R\$ 7,9 bilhões a R\$ 47,1 bilhões (em valores atuais). Hoje a complementação da União é fixada em valor correspondente a 10% da soma dos fundos estaduais do FUNDEB. Há esforços avançados no Congresso para convergir em torno de uma complementação da

União de 20% a 25%, o que implicaria em um aporte adicional entre R\$ 15,7 bilhões e R\$ 23,6 bilhões ao ano.

- 2.2 É importante ressaltar que os atuais modelo e valor de complementação da União são insuficientes para fazer frente aos desafios educacionais do país. Utilizando os dados de 2015, é possível constatar que 46% dos municípios brasileiros se encontram em situação de crítica de subfinanciamento, com valor aluno/ano total (VAAT) inferior a R\$ 4,3 mil<sup>1</sup>, ou seja, menos de 360 reais por aluno por mês. A superação desse quadro exigiria uma complementação da União de 50% no atual modelo redistributivo. No modelo de complementação defendido pelo Todos Pela Educação, com distribuição direta aos entes federativos que mais precisam, seria necessária complementação da União de pelo menos 16% para que nenhum município fique abaixo do VAAT de R\$ 4,3 mil; no modelo híbrido em discussão atualmente no Congresso Nacional, a complementação da União precisaria atingir pelo menos 18% (10% no modelo atual + 8% no modelo direto aos entes – modelo VAAT/Equidade).
- 2.3 Isto posto, o aumento da complementação da União se mostra fundamental para a estruturação de um novo capítulo do FUNDEB, mais redistributivo e indutor de melhoria da aprendizagem na Educação Básica. Para além da ênfase na redução das desigualdades, está em discussão no Congresso Nacional a criação de uma nova modalidade de complementação da União com o objetivo de induzir a melhoria dos resultados educacionais. Dois formatos, potencialmente complementares, são atualmente avaliados pelo debate público: a destinação de recursos da União para os entes federativos que adotarem boas práticas educacionais, a serem pactuadas em instância tripartite (União, Estados/Distrito Federal e Municípios) no âmbito do Sistema Nacional de Educação; e a destinação de recursos da União para os entes federativos que mais avancem nos resultados de aprendizagem aferidos pelas avaliações externas, considerando também a equidade dos resultados.
- 2.4 Considerando as propostas em discussão e para colaborar na edificação de propostas sólidas para o futuro do FUNDEB, este documento propõe fontes de recursos federais que podem ser utilizadas para ampliar a complementação da União. São elencadas fontes recorrentes, ou seja, que têm arrecadação contínua, e não-recorrentes, que têm arrecadação pontual no tempo.
- 2.5 As fontes recorrentes seriam utilizadas para complementação voltada à promoção da equidade, adoção de boas práticas (na forma de condicionalidades) e indução de resultados educacionais. Já as fontes não-recorrentes alimentariam um fundo financeiro com utilização restrita para compensações contracíclicas. Ao combinar fontes perenes com o

estabelecimento de fundo contracíclico, o novo FUNDEB teria garantia de crescimento estável e sustentável ao longo do tempo.

### 3 Fontes de recurso para a complementação da União ao FUNDEB

3.1 A Tabela 1 apresenta um resumo das fontes de recursos recorrentes, o valor estimado com que cada uma delas poderia contribuir ao FUNDEB e quanto esse montante corresponde em termos de percentual de complementação da União. Em seguida, é feita uma análise de cada uma dessas fontes, considerando: (a) as principais propostas que abordam o tema no âmbito do Legislativo e do Executivo; e (b) sua aplicabilidade ao longo do tempo.

**Tabela 1 - Recursos recorrentes para ampliação da complementação da União**

Fonte de recursos recorrentes	Valor estimado (2019)	Percentual de complementação da União
<b>Atual complementação da União</b>	R\$ 14,3 bilhões	10%
<b>PEC Emergencial</b> 10% da receita prevista com fim de benefícios tributários	R\$ 16,6 bilhões	11,6%
<b>Royalties do petróleo e gás</b> 25% dos royalties e participações especiais previstos	R\$ 6,7 bilhões	4,6%
<b>Fundos Constitucionais de Financiamento</b> 50% dos aportes anuais*	R\$ 6,7 bilhões	4,6%
<b>Lucros e Dividendos</b> 18% dos impostos	R\$ 3,9 bilhões	2,7%
<b>Reforma da Previdência</b> 5% do impacto fiscal com a aprovação	R\$ 3,2 bilhões	2,2%
<b>FUST</b> 50% dos aportes anuais	R\$ 0,7 bilhões	0,5%
<b>Total</b>	<b>R\$ 52,1 bilhões</b>	<b>36,2%</b>

Fonte: Elaboração própria.

\*Proposta formulada pelo Ministério da Economia.

3.1.1 **PEC Emergencial:** O Tribunal de Contas da União<sup>2</sup> indica que a proposta na PEC Emergencial de reduzir os benefícios tributários de 4,6% para 2% do PIB geraria uma receita anual de cerca de R\$ 166 bilhões. O uso de apenas 10% dessa receita (R\$ 16,6 bilhões), poderia mais que dobrar o aporte da União ao FUNDEB. Esses recursos não têm destinação específica e estariam disponíveis a partir de 2026, quando poderiam ser acrescidos gradualmente a algumas das fontes aqui propostas com tendência de arrecadação decrescente no médio e longo prazo, como as indicadas no próximo ponto.

3.1.2 **Royalties de petróleo e gás:** Segundo estimativa da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) coletados junto ao Ministério

da Economia, os royalties e participações especiais na exploração de petróleo e gás distribuídos à União somarão cerca de R\$ 27 bilhões anualmente entre 2020 e 2031. Essa arrecadação recorrente é crescente até 2031, quando o valor anual começa a decrescer. Considerando apenas 25% desses recursos, haveria um montante de R\$ 6,7 bilhões anuais durante a próxima década. As estimativas da ANP<sup>3</sup> mostram que a arrecadação potencial da exploração de petróleo e gás seria de 6 trilhões de reais (média de R\$ 167 Bilhões/ano), até 2054. Além disso, os contratos de cessão onerosa e de partilha para a operação dos campos de exploração de petróleo e gás têm duração de 40 anos e possuem previsão de término apenas na década de 2050. Portanto, ainda que sejam recursos de natureza finita, os royalties de petróleo e gás poderiam iniciar a ampliação do aporte da União ao FUNDEB e gradualmente ser complementados por outras fontes com previsão de arrecadação a longo prazo, como a receita do fim dos benefícios tributários e o impacto fiscal da aprovação da Reforma da Previdência.

- 3.1.3 **Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF):** Os FCF recebem aporte anual da União de aproximadamente R\$ 13 bilhões, destinados a financiamentos reembolsáveis ao setor produtivo. Em virtude da constatação da baixa eficácia do modelo atual, o Ministério da Economia tem discutido uma proposta de usar R\$ 6,7 bilhões do repasse anual como parcela não-reembolsável (50%) para o FUNDEB. O recurso seria gradualmente direcionado à complementação da União, com transição do modelo atual ao longo de 5 anos.
- 3.1.4 **Lucros e Dividendos:** Segundo estudo do IPEA<sup>4</sup>, a tributação sobre Lucros e Dividendos poderia gerar arrecadação anual entre R\$ 22 e 39 bilhões, a depender do modelo adotado para a tributação. Utilizando o cenário conservador e levando em consideração a vinculação de 18% dos impostos federais para a Educação, o recurso anual disponível para complementação da União para o FUNDEB seria de R\$ 3,9 bilhões.
- 3.1.5 **Economia da Reforma da Previdência:** A reforma da previdência deve gerar um impacto fiscal de R\$ 630 bilhões em dez anos, conforme números da Instituição Fiscal Independente<sup>5</sup>. Uma parcela deste valor poderia ser utilizada para financiar o FUNDEB. Considerando apenas 5% desse impacto, a União teria cerca de R\$ 3,2 bilhões anuais que poderiam ser usados para financiar a expansão de seu aporte ao FUNDEB.
- 3.1.6 **Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST):** Nos últimos 10 anos, segundo relatório da Anatel, a União arrecadou em média R\$ 1,4 bilhões anuais com o FUST, variando de R\$ 850 milhões a 2,5 bilhões a

depende do ano<sup>6</sup>. Caso 50% dessa média fosse destinada ao FUNDEB, a complementação da União poderia ser ampliada em R\$ 700 milhões por ano.

- 3.2 Totalizando as fontes indicadas anteriormente, obtém-se o montante de R\$ 37,8 bilhões disponível para ampliação da complementação da União ao FUNDEB, o que representa a possibilidade de aumentar a complementação do atual patamar de 10% para até 36,2%. Os valores apresentados podem ser modulados, a maior ou a menor, em conformidade com as condições fiscais do Governo Federal e com a análise de viabilidade política de cada alternativa. Tal listagem de despesas recorrentes demonstra que é factível discutir cenários para uma sensível ampliação da complementação da União.
- 3.3 Existe ainda a possibilidade de descentralização da cota federal do Salário-Educação por meio da complementação da União ao FUNDEB. Atualmente, esse recurso representa cerca de R\$ 9 bilhões, sendo utilizado majoritariamente em quatro programas: PNAE (Alimentação Escolar), PNATE (Transporte Escolar), PDDE (Dinheiro Direto na Escola) e PNLD (Livro Didático). Há em curso discussões sobre a possibilidade de descentralização do PNAE e do PNATE no curto prazo, o que permitiria destinar 50% da cota federal para o FUNDEB, resultando em mais R\$ 4,6 bilhões de complementação da União. Tal estratégia deve ser bem discutida e analisada, exigindo uma robusta regulamentação das ações locais de provimento de alimentação e transporte escolar para evitar retrocessos educacionais. O Governo Federal poderia ainda buscar outras fontes de recursos para financiar tais programas, uma vez que não há vinculação do Salário-Educação para estas ações. É importante perceber que essa fonte não constituiria receita nova para a Educação, mas seu repasse automático pelo FUNDEB pode ser meritório em função de uma distribuição mais progressiva, com ampliação da autonomia dos gestores locais e diminuição dos custos burocráticos e transacionais.

#### **4 Fontes de recurso para constituição de um fundo contracíclico**

- 4.1 De forma complementar, há um conjunto de receitas não-recorrentes que pode ser utilizado para a criação de um fundo financeiro para compensações contracíclicas, com o objetivo de atenuar eventuais quedas bruscas de arrecadação. Tal medida permitiria que o país continuasse investindo na educação nos momentos de recessão. Na Tabela 2 estão as fontes de recurso pontuais que poderiam ser utilizadas para composição deste fundo, com seus respectivos valores.
- 4.2 Importante ressaltar que entre 2013 e 2018, o FUNDEB teve perda real de 10% de seu valor total. Na última década, a perda média real foi de R\$ 1,9 bilhão ao

ano. Para compensar tal movimento apenas com rendimentos financeiros<sup>7</sup>, cálculos preliminares do Todos Pela Educação apontam que um fundo financeiro de R\$ 41,2 bilhões seria suficiente. Esse montante pode ser obtido a partir dos aportes graduais de parte das fontes listadas na Tabela abaixo.

**Tabela 2 - Recursos não-recorrentes para fundo financeiro contracíclico**

Fonte de recursos não-recorrentes	Valor estimado
20% da privatização de subsidiárias das estatais	R\$ 15,0 bilhões
50% do estoque/saldo FUST	R\$ 11,0 bilhões
25% da securitização de dívidas da União	R\$ 7,5 bilhões
50% da venda de ações do BNDESPar	R\$ 5,7 bilhões
50% do saldo do Fundo da Marinha Mercante	R\$ 4,0 bilhões
<b>Total</b>	<b>R\$ 43,2 bilhões</b>

Fonte: Elaboração própria.

## 5 Conclusão

- 5.1 Esta nota técnica consolida alternativas sólidas para diferentes cenários de ampliação da complementação da União ao FUNDEB, considerando tanto fontes para financiamento regular de até 36% de complementação quanto aportes de compensação contracíclica.
- 5.2 O estudo das fontes apresentado por esta nota revela ser exequível a ampliação da complementação da União de 10% para 20%-25%, valores atualmente em debate no Congresso Nacional. Vale lembrar que tal aumento é fundamental para erradicar condições críticas de subfinanciamento no país e permite também inovações no desenho do FUNDEB, tornando-o mais redistributivo e indutor de qualidade educacional.
- 5.3 A complementação da União de natureza contracíclica exigiria a criação de um arcabouço legal e operacional próprio, mas as estimativas da nota técnica corroboram que há recursos para constituí-lo de forma a mitigar os efeitos educacionais de quedas de arrecadação tributária ao longo dos anos.
- 5.4 Dada a importância central do FUNDEB para a Educação brasileira, é imperativo analisar os caminhos concretos para a operacionalização de um novo capítulo mais potente dessa política. Cabe aos tomadores de decisão no Congresso Nacional adentrarem na seara da viabilidade política das variadas opções, com a perspectiva da prioridade nacional que a Educação e o FUNDEB merecem.

## Notas

<sup>1</sup><https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/319.pdf?477736800>

<sup>2</sup><https://portal.tcu.gov.br/contas-do-governo/beneficios-tributarios-financeiros-e-crediticios.html>

<sup>3</sup>Apresentação do Diretor da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Sr. Aurélio Amaral, em 16 de novembro de 2018, na Comissão Especial do FUNDEB.

<sup>4</sup>[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2449.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2449.pdf)

<sup>5</sup>[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/563696/CI\\_03.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/563696/CI_03.pdf)

<sup>6</sup><https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=349247&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=349247.pdf>

<sup>7</sup>Cálculo considerando rendimentos anuais calculados a partir da taxa Selic de 4,5%.