



Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

Associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos
Fundada em 26 de abril de 2011 - CNPJ 17.285.299/0001-70



Atenção: é preciso proteger o financiamento da educação básica dos prejuízos da crise econômica!¹

Nota Técnica sobre a queda das receitas da educação no contexto da pandemia Covid-19 e seus efeitos danosos na manutenção e desenvolvimento do ensino

A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação vêm a público expor preocupantes projeções de queda da receita de impostos e da contribuição do salário-educação com a crise econômica agravada pela pandemia de Covid-19. Com isso, ficam ameaçados a continuidade e o aperfeiçoamento das ações públicas na educação, dentre as quais se destacam, nesta Nota Técnica, aquelas ligadas à educação básica nas redes estaduais, distrital e municipais de ensino e, por consequência, as aplicações dependentes do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). A ameaça é imediata em 2020, mas com grandes chances de estender-se aos próximos anos – impactando significativamente o novo Fundeb, em debate no Congresso Nacional.

As escolas públicas são financiadas, em grande parte, por uma proporção da receita resultante de impostos de todas as esferas de governo, receita esta a ser aplicada no que a legislação define como *manutenção e desenvolvimento do ensino* (MDE), o que inclui, entre outras ações, a remuneração dos profissionais da educação, a compra e a manutenção de bens e serviços necessários ao ensino e a oferta de programas de transporte escolar e material didático. Como fonte adicional, a educação básica conta com recursos da contribuição social do salário-educação. Havendo queda nas receitas,

¹ Colaboraram na elaboração da nota: Nalú Farenzena (UFRGS), Thiago Alves (UFG), Adriana Dragone Silveira (UFPR), José Marcelino de Rezende Pinto (USP), Salomão Ximenes (UFABC / Rede Escola Pública e Universidade - REPU), Rubens Camargo (USP), Andressa Pellanda (Campanha Nacional pelo Direito à Educação), Rosana Gemaque (UFPA), Paulo de Sena Martins.

Atenção: é preciso proteger o financiamento da educação básica dos prejuízos da crise econômica!

sem mecanismos de compensação equivalentes, não será possível sequer manter os compromissos correntes, o que tende a penalizar ainda mais a população mais pobre e a agravar as já inaceitáveis desigualdades educacionais.

Vivemos diante da dramática circunstância de estarmos distantes do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei n. 13.005/2014)² ainda antes da crise, ao que se soma, agora, a probabilidade bem concreta de retrocesso das condições para garantir o direito à educação de qualidade para todos e todas.

Pesquisadores associados à Fineduca desenvolveram um estudo³, com coleta de informações em bases de dados governamentais, para **estimar cenários de decréscimo nas receitas de impostos e do salário-educação dos governos municipais, estaduais e distrital e seus impactos na área da educação.**

A base para as projeções foram as receitas do ano de 2018. Foram aplicados percentuais não lineares de redução nas receitas do ICMS (incluindo cota-parte municipal), do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do ICMS-Desoneração (Lei Complementar 87/1996) e do salário-educação. Para as estimativas da receita de impostos vinculada à educação, considerou-se a aplicação de 25% pelos governos estaduais, municipais e distrital e os recursos do Fundeb; para o salário-educação, as cotas estaduais, municipais e distrital. Os números de matrículas públicas, necessários para calcular valores por aluno, foram retirados do Censo da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e a eles foram somadas as matrículas em instituições privadas conveniadas computadas para distribuição dos recursos do Fundeb.

A Tabela 1, a seguir, expõe os dados para o âmbito nacional:

² Conforme balanço realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, somente 4 das 20 metas tiveram algum avanço desde 2014, sendo que nenhuma foi cumprida integralmente.

³ Os dados e o método utilizados para a elaboração dos cenários foram originalmente propostos no artigo “IMPLICAÇÕES DA PANDEMIA COVID-19 PARA O FINANCIAMENTO DAS ESCOLAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA” (Alves, T; Farenzena, N.; Silveira, A.D; Pinto, J.M.R; s/d).

Atenção: é preciso proteger o financiamento da educação básica dos prejuízos da crise econômica!

TABELA 1 - Receita vinculada para financiamento da educação básica e cenários de redução da arrecadação, Brasil – 2018 (em bilhões R\$)

Fonte de receita	Receita 2018		Cenário I ²	Cenário II ³	Cenário III ⁴
	R\$	%	R\$	R\$	R\$
ICMS ¹	355,7	39,5	320,1	284,5	249,0
Cota-Parte ICMS	114,0	12,7	102,6	91,2	79,8
FPM	101,3	11,3	96,3	91,2	86,1
FPE	89,4	9,9	85,0	80,5	76,0
ISS	65,1	7,2	58,6	52,1	45,6
ICMS-Desoneração	1,9	0,2	1,7	1,5	1,3
Demais fontes	172,9	19,2	172,9	172,9	172,9
Receita Líquida de Impostos (RLI)	900,3	100,0	837,1	773,9	710,7
Estimativa de redução da RLI			-7,0%	-14,0%	-21,1%
Financiamento da Educação Básica					
Fundeb - receita de estados e municípios	138,8	55,1	130,5	119,3	108,1
Fundeb - complementação da União	13,8	5,5	13,0	11,9	10,8
Demais receitas de impostos vinculadas	86,3	34,2	78,8	74,2	69,6
Salário-educação cota estadual/municipal	13,1	5,2	12,5	11,8	11,2
Receita potencial vinculada	252,0	100,0	234,8	217,2	199,7
Redução dos recursos destinados à educação			-17,2	-34,8	-52,4
Número de matrículas	40.472.466		40.472.466	40.472.466	40.472.466
Receita-aluno por mês (em R\$ 1,00)	519		483	447	411

Fonte: Elaborada a partir dos dados analíticos do Siope/FNDE, do RREO/Siconfi/STN, Transferências Constitucionais/STN e microdados do Censo Escolar/Inep (2018).

Notas:

- (1) Receita líquida após dedução de 25% para transferência aos municípios.
- (2) Estimativa de redução de 10% na arrecadação do ICMS, ISS, Cota-parte do ICMS e ICMS-Desoneração e de 5% no FPE, FPM e salário-educação.
- (3) Estimativa de redução de 20% na arrecadação do ICMS, ISS, Cota-parte do ICMS e ICMS-Desoneração e de 10% no FPE, FPM e salário-educação.
- (4) Estimativa de redução de 30% na arrecadação do ICMS, ISS, Cota-parte do ICMS e ICMS-Desoneração e de 15% no FPE, FPM e salário-educação.

No cenário mais otimista (Cenário I), a receita líquida de impostos encolheria em 7% (R\$ 63,2 bilhões a menos), podendo chegar a 21% a menos no pior cenário (R\$ 189,6 bilhões de perda). Para o financiamento da educação básica, ocorreria redução de recursos da ordem de R\$ 17,2 bilhões, R\$ 34,8 bilhões e R\$ 52,4 bilhões, respectivamente. Para cada situação, pode-se antever impactos negativos de diferentes dimensões, de ajustes pontuais a medidas extremas, embora todos eles intoleráveis diante de condições já em muito precárias na provisão da educação pública.

Como consequência, a receita-aluno por mês, de R\$ 519 em 2018, poderia chegar a R\$ 483 (cenário I), R\$ 447 (cenário II) e R\$ 411 (cenário III). Embora a redução possa causar espanto, há que se recordar que o valor de partida, de 2018 (R\$ 519), já é muito

Atenção: é preciso proteger o financiamento da educação básica dos prejuízos da crise econômica!

baixo quando comparado ao valor por aluno dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é três vezes maior, ou às mensalidades de escolas particulares tidas como de boa qualidade.

O Fundeb, que em 2018 contou com 152,6 bilhões (receita dos estados, DF e municípios + complementação da União), diminuiria para 143,5 bilhões no cenário menos ruim e para 118,9 bilhões no pior cenário. Observe-se que os recursos do Fundeb já vinham em uma trajetória de decréscimo, antes da atual crise: em valores reais, após um acréscimo até 2014, vê-se uma queda ano a ano de 2015 a 2017; em 2018 e 2019 houve pequeno crescimento, sem, contudo, voltar ao patamar de 2014, de tal forma que o valor de 2018 é ainda 5% inferior, em termos reais, ao valor praticado naquele ano (cerca de R\$ 8 bilhões a menos). A previsão de diminuição ainda mais acentuada dos recursos do Fundeb penalizará muito fortemente as milhares de redes públicas extremamente dependentes de seus aportes. Vale frisar que o Fundeb representa pelo menos 85% das receitas para educação em 1/4 das redes públicas.

De todo modo, sabe-se que esse modelo de previsão de impacto tem limitações, uma vez que há sazonalidade no período de arrecadação e que a queda das receitas dos tributos será diferente a depender da base de incidência (renda, propriedade, trabalho ou consumo de bens e serviços). Todavia, entende-se que esse esforço de previsão em bases anuais e em âmbito nacional é exercício necessário para subsidiar ações de mitigação da crise. A partir da análise nacional, é importante alertar que cada ente federativo terá um quadro de queda de receitas peculiar. Ou seja, a Tabela 1 assumiria características específicas em cada ente da federação. Nesse sentido, uma análise nos dados dos 27 estados e DF e 5.531 municípios revelou que a queda das receitas para educação poderá variar de 4% a 27% a depender das características da arrecadação dos entes federados e do cenário de retração econômica que se confirmar.

Com o modelo de análise construído, é possível estimar a magnitude das perdas para cada governo estadual e municipal. Na Tabela 2 são especificadas as projeções para cada região, DF, estados e o conjunto dos municípios destes:

Atenção: é preciso proteger o financiamento da educação básica dos prejuízos da crise econômica!

TABELA 2 - Receita vinculada e estimativa de redução de recursos para o financiamento da educação básica por região e UF, Brasil – 2018 (em bilhões R\$)

Região	UF	Número de matrículas ¹	Receita vinculada 2018 ² (em R\$ bilhões)		Perdas estimadas (em R\$ bilhões)					
					Cenário I		Cenário II		Cenário III	
			Estado	Municípios	Estado	Municípios	Estado	Municípios	Estado	Municípios
Norte	AC	268.949	0,95	0,49	0,05	0,03	0,11	0,06	0,16	0,09
	AM	1.071.569	2,48	2,81	0,17	0,20	0,36	0,42	0,55	0,64
	AP	204.973	0,84	0,40	0,04	0,02	0,09	0,05	0,13	0,07
	PA	2.043.932	3,25	6,14	0,20	0,40	0,43	0,86	0,65	1,32
	RO	393.463	1,18	0,99	0,08	0,07	0,16	0,14	0,24	0,20
	RR	141.056	0,55	0,41	0,03	0,02	0,06	0,05	0,09	0,07
	TO	356.894	1,23	1,18	0,07	0,07	0,14	0,15	0,22	0,22
	Região	4.480.836	10,48	12,40	0,66	0,82	1,35	1,72	2,04	2,61
Nordeste	AL	689.273	1,17	2,26	0,07	0,14	0,15	0,30	0,22	0,45
	BA	3.054.741	5,14	10,32	0,33	0,69	0,69	1,43	1,04	2,17
	CE	1.786.525	2,74	6,12	0,18	0,40	0,36	0,82	0,55	1,24
	MA	1.831.674	2,19	5,93	0,13	0,37	0,27	0,79	0,42	1,22
	PB	806.985	1,62	2,34	0,11	0,15	0,21	0,31	0,32	0,46
	PE	1.730.761	3,57	5,61	0,24	0,38	0,48	0,78	0,73	1,17
	PI	857.513	1,47	2,44	0,09	0,15	0,19	0,32	0,29	0,49
	RN	646.302	1,44	2,09	0,10	0,14	0,19	0,28	0,29	0,42
	SE	421.827	1,09	1,53	0,07	0,10	0,14	0,20	0,20	0,29
Região	11.825.601	20,42	38,63	1,31	2,52	2,68	5,22	4,06	7,92	
Sudeste	ES	766.169	1,68	2,83	0,13	0,21	0,25	0,42	0,38	0,63
	MG	4.025.033	11,64	11,25	0,82	0,75	1,65	1,50	2,47	2,26
	RJ	2.472.561	5,65	12,46	0,39	0,88	0,79	1,76	1,18	2,65
	SP	8.137.989	27,03	38,55	2,06	2,55	4,11	5,11	6,17	7,66
	Região	15.401.752	46,01	65,09	3,40	4,40	6,80	8,80	10,20	13,20
Sul	PR	2.224.909	7,06	7,49	0,49	0,50	0,97	1,00	1,46	1,50
	RS	1.981.857	6,26	8,09	0,51	0,56	1,02	1,12	1,53	1,67
	SC	1.341.655	3,89	5,59	0,29	0,39	0,58	0,78	0,87	1,17
	Região	5.548.421	17,21	21,17	1,29	1,45	2,57	2,89	3,86	4,34
Centro-Oeste	DF	476.115	3,77	-	0,22	-	0,44	-	0,66	-
	GO	1.234.143	3,39	4,20	0,24	0,28	0,48	0,55	0,72	0,83
	MS	613.167	1,75	2,23	0,12	0,15	0,25	0,30	0,37	0,45
	MT	784.306	2,55	2,32	0,18	0,16	0,36	0,33	0,54	0,49
	Região	3.107.731	11,46	8,76	0,76	0,59	1,53	1,18	2,29	1,77
	BRASIL	40.364.341	105,59	146,05	7,42	9,78	14,93	19,81	22,45	29,84

Fonte: Elaborada a partir dos dados analíticos do Siope/FNDE, do RREO/Siconfi/STN, Transferências Constitucionais/STN e microdados do Censo Escolar/Inep (2018).

Notas:

- (1) Somatório do número de matrículas ofertadas pelas redes municipais, estaduais e instituições privadas conveniadas financiadas com recursos públicos.
- (2) Receita potencial vinculada para educação básica = (25% x Receita Líquida de Impostos de cada UF) + (Complementação da União do Fundeb, caso haja) + (Salário-educação cota estadual/municipal)

O nível da redução estimada dos recursos para o financiamento da educação básica tem relação com o volume total e a composição da receita de impostos de cada ente federativo, interferindo também nesta variável a repartição dos recursos do Fundeb e, por conseguinte, o número de matrículas. A projeção de perdas é alarmante e estende-se a todas as latitudes. Os municípios, em seu conjunto, são potencialmente os mais

Atenção: é preciso proteger o financiamento da educação básica dos prejuízos da crise econômica!

penalizados. Em seis unidades federadas os governos estaduais perderão mais recursos, quando comparados aos respectivos municípios, são elas: AC, AP, RO, RR, MG e MT.

O Projeto de Lei Complementar (PLP) 39/2020 propõe o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19) e prevê um auxílio financeiro de R\$ 50 bilhões como “recursos livres”, a fim de minimizar a perda de receitas. **Os valores previstos neste projeto, contudo, nem de longe compensam as perdas estimadas de receitas em geral, e que repercutem diretamente na educação.** Conforme dados da Tabela 1, mesmo no cenário mais otimista há uma perda de receitas maior que 50 bilhões.

Com o objetivo de preservar, ainda que parcialmente, o financiamento da educação nos entes federados, foram propostas emendas ao texto com o intuito de aplicar, sobre os respectivos auxílios financeiros não destinados diretamente às áreas de saúde e assistência social, a vinculação de 25% à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), uma vez que tais recursos podem ser enquadrados em compensação por perda de receita líquida de impostos originalmente vinculados no artigo 212, *caput*, do texto constitucional. Tais propostas, contudo, não foram incorporadas ao texto do PLP, o que deveria ensejar a rediscussão da matéria no Legislativo – com a regulação de compensações específicas para a MDE – ou perante os órgãos de controle externo (Tribunais de Contas e Judiciário), tudo isso em curto prazo.

Vale lembrar que, com a crise e com a suspensão das atividades letivas por longo período, **poderá haver demandas extras para a educação básica pública.** Demandas de expansão da oferta, por exemplo, de aumento das matrículas na rede pública, gerado pela contingência de muitas famílias de não poderem mais arcar com pagamentos na rede privada. Demandas de incremento de serviços já oferecidos, como transporte escolar, alimentação escolar, oferta de equipamentos e materiais pedagógicos e segurança sanitária. Tanto no período de maior isolamento quanto depois, a educação tem papel crucial a cumprir; os seus profissionais estão e estarão na ação direta de esclarecimento sobre a doença, sua transmissão e os cuidados de higienização, lembrando que é cogitado um quadro de intermitência – em algum momento a quarentena é flexibilizada e noutro pode voltar.

A Constituição Federal determina que a complementação da União deve ser de, no mínimo, 10% dos recursos vinculados ao Fundeb no âmbito dos estados, do DF e dos municípios (ADCT, art. 60, VI, d). Na prática a União tem se restringido a executar tal percentual mínimo. No contexto atual, contudo, a União tem o dever constitucional de elevar sua complementação ao Fundeb de forma a assegurar a recomposição financeira do fundo em 2020, tomando como base o exercício de 2019. Tal obrigação constitucional decorre do preceito de não redução dos valores aplicados por aluno (ADCT, art. 60, § 3º). Além dessa regra do Fundeb, deve-se observar, no financiamento da educação pública em geral a realização do princípio da proibição do retrocesso social, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF)⁴. Não bastassem tais fatos e fundamentos, diante

4 “A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos

Atenção: é preciso proteger o financiamento da educação básica dos prejuízos da crise econômica!

da queda de receitas já observada nos meses de março e abril, e do que ainda está por vir, a ampliação do complemento federal é premente. O Fundeb é mecanismo já disponível, com grau elevado de controle institucional, por isso pode cumprir papel central na compensação pela perda de receitas via elevação da complementação da União. Além disso, tal complementação escapa aos desumanos limites de gastos primários impostos pela Emenda Constitucional n. 95/2016.

É imperativo, assim, colocar em marcha, de modo mais contundente, os preceitos e as práticas do federalismo cooperativo, nas diversas áreas de políticas públicas e na educação. Em vista de soluções para, pelo menos, atenuar a perda de receitas da educação, cinco pontos são sugeridos a seguir.

1. **A União precisa expandir a assistência financeira aos governos subnacionais** na educação básica, dada a sua responsabilidade constitucional de garantir equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino (CF, art. 211). **De modo imediato, ou seja, já em 2020, é urgente aumentar a complementação da União ao Fundeb**, de modo a assegurar o não retrocesso dos valores praticados por aluno ao ano nos entes da federação a serem beneficiados por tal complementação, tomando como base o exercício de 2019. Também é necessário assegurar o não retrocesso de tais valores naqueles entes federados hoje não beneficiados diretamente pela complementação federal.
2. **A aprovação da PEC 15/2015, com a implantação do novo Fundeb já em 2021, é mais uma alternativa tangível.** É primordial, para tanto, que **não sejam utilizados recursos do salário-educação na contabilização desse aumento de complementação da União**, de forma a garantir financiamento adequado em MDE sem prejuízo de outros programas. Poderia ser prevista, inclusive, a **integralização dos novos recursos de complementação já em 2021** (e não em seis anos, como está no Substitutivo da Relatoria da PEC 15/2015, de 03 de março de 2020), sem perder de referência a implementação do CAQi (Custo Aluno Qualidade inicial) e do CAQ (Custo Aluno Qualidade) conforme estabelece o PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014).

fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados”. (STF, Ag. Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo n. 639.337, São Paulo, 2ª T., Rel. Min. Celso de Mello, 23/08/2011, pp. 128-129).

Atenção: é preciso proteger o financiamento da educação básica dos prejuízos da crise econômica!

3. **É preciso também investir mais recursos nos programas de assistência financeira da União aos estados e municípios na educação básica, principalmente no Programa Nacional de Alimentação Escolar, no Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e no Programa Dinheiro Direto na Escola.** São programas que atingem todo o território nacional e que têm sofrido decréscimo nas aplicações nos anos mais recentes, o que urge ser revertido no contexto em que minguam as receitas orçamentárias dos governos municipais e estaduais.
4. **De suma importância também são as soluções relativas a compensações financeiras da União frente à perda de receitas de impostos dos governos subnacionais.** Está em vigor a Medida Provisória n. 938/2020, que estabelece apoio financeiro aos estados e municípios por meio do FPE e FPM, para manter, de março a junho de 2020, o nível de recursos do mesmo intervalo de 2019. São recursos com aplicação vinculada à educação e integram o Fundeb, mas **o auxílio, pelo menos por enquanto, está fixado para um período demasiadamente abreviado.** O PLP 39/2020, aprovado no Senado em 06/05/2020 – sobre o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19) – não especifica a observância da vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino e tampouco, por consequência, ao Fundeb. Para a manutenção de um nível razoável das receitas do Fundeb, oriundas de uma redistribuição em que os governos estaduais são grandes contribuintes, é preciso estabelecer, no curto prazo, recursos de compensação pela perda receita de impostos dos governos subnacionais que entrem na redistribuição do Fundeb.
5. **É urgente, ainda, a revogação da Emenda Constitucional 95/2016, que impõe um teto aos investimentos nas áreas sociais.** Só em 2019, a educação perdeu R\$ 32,6 bilhões para as políticas de austeridade e, continuada essa política, a área será ainda mais prejudicada neste e nos próximos anos. Vale lembrar que o governo federal tem tido despesas com juros e encargos da dívida pública (R\$ 279,6 bilhões, em 2018) em nível igual ou superior ao total dos recursos destinados para a educação básica pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

A educação precisa urgentemente da atenção redobrada dos parlamentos, do sistema de Justiça, dos órgãos governamentais e de controle da União, dos estados e dos municípios e de entidades da sociedade civil organizada para cumprir seus compromissos de garantia de acesso, de permanência e de padrões de qualidade nas escolas brasileiras.

São Paulo, 07 de maio de 2020.