Nota Técnica

Nº 83

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Julho de 2020

**PEC DO PACTO
FEDERATIVO –
PEC Nº 188/2019: UMA
DISCUSSÃO SOBRE A
DESCENTRALIZAÇÃO DO
SALÁRIO-EDUCAÇÃO**

Camillo de Moraes Bassi

Nota Técnica

Nº 83

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

**PEC DO PACTO
FEDERATIVO –
PEC Nº 188/2019: UMA
DISCUSSÃO SOBRE A
DESCENTRALIZAÇÃO DO
SALÁRIO-EDUCAÇÃO**

Camillo de Moraes Bassi

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Nota Técnica

Nº 83

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Julho de 2020

**PEC DO PACTO
FEDERATIVO –
PEC Nº 188/2019: UMA
DISCUSSÃO SOBRE A
DESCENTRALIZAÇÃO DO
SALÁRIO-EDUCAÇÃO**

Camillo de Moraes Bassi

EQUIPE TÉCNICA

Camillo de Moraes Bassi

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdisoc83>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....7

2 SOBRE O SE.....7

3 SOBRE OS PROGRAMAS FEDERAIS FINANCIADOS PELO SE.....12

4 CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DA DESCENTRALIZAÇÃO DO SE.....13

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....17

1 INTRODUÇÃO

No final de 2019, o governo federal apresentou uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), titulada de PEC do Pacto Federativo (PEC nº 188/2019). Principiando sua tramitação pelo Senado Federal,¹ objetiva, além de restrições aos gastos, majorar a autonomia financeira de estados e municípios, mediante o aumento das transferências da União (transferências verticais).

Nesse processo de descentralização dos recursos, acolher-se-ia a cota-parte do salário-educação (SE), hoje alocada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e fonte de custeio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE). Transcreve-se redação legal a seguir.

Art. 2º: Os arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal *passam a vigorar com a seguinte redação:*

(...)

Art. 208. *O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de (...) atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.*

(...)

Art. 212. § 4º *Os programas previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais, repassados na forma do § 6º deste artigo, e outros recursos orçamentários dos estados, Distrito Federal e municípios.*

(...)

§ 6º *A arrecadação da contribuição social do salário-educação será integralmente distribuída, nos termos da lei, aos estados, Distrito Federal e municípios, considerando o número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino, observando-se o disposto no art. 3º, III, desta Constituição.*²

Esta *Nota Técnica* discute as consequências financeiras da descentralização do SE (cota-parte, hoje, pertencente à União), pautando-se pelos critérios que norteiam os repasses, a saber: critério devolutivo, em que os recursos retornam à Unidade da Federação (UF) na qual foram gerados. De forma breve, enfatizar-se-á que a almejada (maior) autonomia financeira dos governos subnacionais aconteceria de modo pontual, restrita aos governos mais abastados. Quanto aos demais, haveria uma insuficiência de recursos ao custeio dos programas retromencionados, ocorrência que iria na contramão da intenção original.

Além da introdução, o texto aborda, na segunda seção, a sistemática do SE. Sua característica tributária, a base de incidência, os valores envolvidos e os critérios de distribuição são os pontos explorados. Na terceira seção, apresentam-se, de maneira sucinta, os programas financiados pelo SE, quais sejam: PNAE, PDDE, PNLD e PNATE – privilegiando as sistemáticas operacionais. Na quarta seção, encontram-se as consequências financeiras da descentralização do SE – como tônica, os ganhos isolados (UFs mais abastadas) diante das perdas generalizadas (UFs pauperizadas). Nas considerações finais, quinta seção, as conclusões e as recomendações da *Nota Técnica*.

2 SOBRE O SE

Nesta seção, definem-se, na subseção 2.1, a característica tributária do SE, sua base de incidência e os valores envolvidos, tomando como parâmetro o exercício financeiro de 2020. Em seguida, na subseção 2.2, abordam-se os critérios de distribuição e os valores dos repasses do SE, informações que servirão de esteio à demonstração das consequências financeiras da descentralização dos recursos.

1. Autoria do senador Fernando Coelho Bezerra.

2. Grifo nosso. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1583936714597&disposition=inline>>.

2.1 Característica tributária, base de incidência e valores envolvidos

O SE é uma contribuição social, prevista na Constituição Federal de 1988 (CF/1988),³ em seu art. 212, § 5º. Calculado com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas,⁴ destina-se ao financiamento de programas voltados à educação básica pública – art. 208, inciso VII, da CF/1988 –, que, em nível federal, envolvem a alimentação escolar (PNAE), o transporte escolar (PNATE), a aquisição e a distribuição de livros e materiais didáticos (PNLD), além de uma suplementação financeira, enviada diretamente às escolas e direcionada, por exemplo, a melhorias na infraestrutura e no processo pedagógico (PDDE).

Em relação aos valores envolvidos, estima-se que, no exercício financeiro de 2020, o SE movimentará R\$ 22,7 bilhões,⁵ fracionados da seguinte maneira⁶ na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, em seu art. 15, § 1º, incisos I e II:

- 1% do valor arrecadado (cerca de R\$ 227 milhões) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);⁷
- 10% do valor restante (cerca de R\$ 2,2 bilhões) em favor do FNDE; e
- após esses descontos, um terço do valor restante (próximo de R\$ 6,8 bilhões) em favor da União, e dois terços em favor dos estados e municípios (cerca de R\$ 13,6 bilhões).

Em síntese, a União arrecada a contribuição social, utiliza parcela do valor arrecadado (cerca de 40%) para o financiamento de vários programas, voltados à educação básica pública, e transfere a maior parcela dos recursos (cerca de 60%) aos governos subnacionais – de forma extremamente desigual, antecipa-se.

2.2 Critérios de distribuição e valores dos repasses

As transferências,⁸ sejam da União aos estados e municípios, sejam dos estados aos municípios,⁹ são regidas por princípios que nem sempre assumem propósitos redistributivos. Isso quer dizer que não são direcionadas exclusivamente ao estreitamento do hiato horizontal,¹⁰ buscando, com isso, mitigar as assimetrias social e econômica entre os entes da Federação.

No Brasil, particularmente, existe, pelo menos em termos financeiros, uma preponderância das transferências equalizadoras, capitaneadas pelos fundos de participação dos estados (FPEs) e pelos fundos de participação dos municípios (FPMs). Juntos, repassam, ao ano, aproximadamente, R\$ 175 bilhões,¹¹ privilegiando os estados e os municípios menos abastados.^{12,13}

Parte não desprezível das transferências, no entanto, escapa dessa ideia de homogeneização territorial. Essas transferências promovem, assim, um efeito desassociado do estreitamento do hiato horizontal,¹⁴ uma vez que se balizam ora por um critério compensatório, ora por um critério devolutivo. No primeiro caso, tem-se, por exemplo, o Fundo Especial do Petróleo,¹⁵ que bonifica os estados e municípios onde ocorre a extração de óleo e gás, norteados pelos danos ambientais associados à extração.¹⁶ Já no segundo caso, tem-se, por exemplo, o SE, em que a devolução dos dois terços cabíveis aos estados e municípios acompanha a origem da arrecadação,¹⁷ ou seja, retorna à UF onde ocorreu o recolhimento da contribuição social, assumindo, portanto, um caráter regressivo.

3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

4. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm#art15>.

5. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.978-de-17-de-janeiro-de-2020-238773215>>.

6. Não confundir com o critério de distribuição entre os estados e municípios, de modo particularizado, assunto tratado mais à frente.

7. A arrecadação do SE é efetuada pelo INSS.

8. Constitucionais e/ou legais.

9. Nesses casos, transferências verticais.

10. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4540>.

11. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.978-de-17-de-janeiro-de-2020-238773215>>.

12. O estado da Bahia, por exemplo, recebeu, em 2019, R\$ 7,2 bilhões do FPE, ou seja, cerca de 9% do valor total. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas>>.

13. Municípios de pequeno porte, situados majoritariamente nas regiões Norte e Nordeste, chegam a receber, por meio do FPM, algo em torno de R\$ 10 mil *per capita*.

14. Uma discussão sobre a pertinência, ou não, da ocorrência foge do escopo da investigação.

15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm>.

16. Em 2019, os recursos do fundo totalizaram, aproximadamente, R\$ 39 bilhões; cerca de R\$ 13,40 bilhões foram para o estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas>>.

17. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) também se alinha ao critério devolutivo, quando condiciona o valor repassado aos municípios ao valor agregado fiscal, conforme a CF/1988, em seu art. 158, parágrafo único, inciso I.

No gráfico 1, encontra-se a distribuição do SE por UF (os mencionados dois terços, pertencentes aos estados e aos municípios). Observa-se que, no total, as transferências atingem cerca de R\$ 13,6 bilhões.¹⁸ Os valores são extremamente desiguais, fruto do critério (devolutivo) que regulamenta os repasses. O estado de São Paulo, por exemplo, recebe R\$ 5,8 bilhões,¹⁹ isto é, 42,8% de todo o valor repassado. O estado do Rio de Janeiro, por sua vez, fica com R\$ 1,54 bilhão, 11,3% de todo o valor repassado. Para o estado de Minas Gerais, os valores também são significativos, R\$ 1,0 bilhão, o que representa 9,0% de toda a quantia transferida. No extremo oposto – os estados que menos se beneficiam da transferência – estão, por exemplo, Roraima, Amapá e Acre. Os valores repassados somam, respectivamente, R\$ 9,8 milhões, R\$ 9,9 bilhões e R\$ 14,5 milhões, que, em conjunto, respondem por 0,15%²⁰ de toda a quantia repassada (R\$ 13,6 bilhões).

GRÁFICO 1

Distribuição do SE por estado, segundo critério devolutivo (2020)

(Em R\$ milhões)

Fonte: FNDE. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/area-para-gestores/consultas>>. Elaboração do autor.

Esclarece-se que, após essa distribuição entre os estados, ocorre uma segunda partição, guiada por um critério neutro, em termos distributivos. Acolhe-se, nesse caso, o número de matrículas das escolas públicas, estaduais *vis-à-vis* municipais,²¹ conforme a CF/1988, em seu art. 212, § 6º, de acordo com os valores retratados na tabela 1.

Constata-se, de início, que, dos R\$ 13,6 bilhões, R\$ 7,5 bilhões vão para os municípios, já que respondem por 23 milhões de matrículas (ou seja, 62% do total) e R\$ 6,1 bilhões vão para os estados, já que respondem por 14,7 milhões de matrículas (ou seja, 38% do total). Na região Nordeste, particularmente,²² os ganhos dos municípios são substancialmente superiores. No estado do Maranhão, por exemplo, dos R\$ 81,2 milhões repassados, R\$ 66,2 milhões vão para os municípios (81,5%). O fato se repete em estados como Bahia, Pernambuco e Ceará, mas a apresentação dos

18. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.978-de-17-de-janeiro-de-2020-238773215>>.

19. Na verdade, são os valores previstos para o exercício financeiro de 2020.

20. Os coeficientes, por estado, da cota-parte do SE: 0,01% (Acre), 0,35% (Alagoas), 0,07% (Amapá), 1,0% (Amazonas), 2,5% (Bahia), 2,0% (Ceará), 5,8% (Distrito Federal), 1,3% (Espírito Santo), 1,9% (Goiás), 1,3% (Mato Grosso), 0,76% (Mato Grosso do Sul), 0,6% (Maranhão), 9,0% (Minas Gerais), 1,0% (Pará), 0,49% (Paraíba), 5,3% (Paraná), 1,8% (Pernambuco), 0,34% (Piauí), 11,3% (Rio de Janeiro), 0,48% (Rio Grande do Norte), 5,4% (Rio Grande do Sul), 0,3% (Rondônia), 0,07% (Roraima), 4,7% (Santa Catarina), 42,6% (São Paulo), 0,35% (Sergipe) e 0,24% (Tocantins).

21. Instituições privadas conveniadas também entram no cômputo.

22. O estado do Pará, na região Norte, também se destaca: 72% dos recursos repassados vão para os municípios.

dados, de forma pontual, demonstra-se dispensável.²³ Relevante, no entanto, é frisar que essa superioridade financeira em nada auxiliará os municípios (especialmente os da região Nordeste) caso a descentralização dos recursos do SE, proposta pela PEC nº 188/2019, realmente se concretize.

TABELA 1

Distribuição do SE entre estados e municípios (critério neutro): valores previstos para o exercício de 2020

UF		NÚMERO DE MATRÍCULAS	VALOR DO SE (R\$)
Acre	Estado	149.444	8.732.325,91
	Municípios	99.379	5.806.923,10
Total		248.823	14.539.249,01
Alagoas	Estado	174.859	11.794.573,62
	Municípios	529.058	35.685.972,86
Total		703.917	47.480.546,48
Amazonas	Estado	444.944	58.610.466,49
	Municípios	606.428	79.882.025,55
Total		1.051.372	138.492.492,04
Amapá	Estado	118.334	6.038.563,87
	Municípios	77.410	3.950.219,12
Total		195.744	9.988.782,99
Bahia	Estado	749.588	89.656.473,40
	Municípios	2.116.510	253.150.827,54
Total		2.866.098	342.807.300,94
Ceará	Estado	361.766	61.527.745,48
	Municípios	1.301.815	221.407.600,45
Total		1.663.581	282.935.345,93
Distrito Federal	UF	444.132	799.491.782,82
Total		444.132	799.491.782,82
Espírito Santo	Estado	236.770	54.989.062,58
	Municípios	512.333	118.987.673,27
Total		749.103	173.976.735,85
Goiás	Estado	487.688	107.506.568,11
	Municípios	668.263	147.312.752,66
Total		1.155.951	254.819.320,77
Maranhão	Estado	321.981	15.076.443,14
	Municípios	1.413.772	66.198.481,21
Total		1.735.753	81.274.924,35
Minas Gerais	Estado	1.783.407	646.841.122,39
	Municípios	1.738.421	630.524.715,24
Total		3.521.828	1.277.365.837,63
Mato Grosso do Sul	Estado	228.540	40.595.202,61
	Municípios	352.990	62.701.061,38
Total		581.530	103.296.263,99
Mato Grosso	Estado	386.558	88.836.510,34
	Municípios	372.013	85.493.863,08
Total		758.571	174.330.373,42

(Continua)

23. Até porque se fazem presentes na tabela 1.

(Continuação)

UF		NÚMERO DE MATRÍCULAS	VALOR DO SE (R\$)
Pará	Estado	561.852	40.120.962,14
	Municípios	1.474.575	105.297.067,09
	Total	2.036.427	145.418.029,23
Paraíba	Estado	243.373	21.489.194,48
	Municípios	514.001	45.384.933,63
	Total	757.374	66.874.128,11
Pernambuco	Estado	539.846	79.287.528,20
	Municípios	1.113.913	163.601.116,62
	Total	1.653.759	242.888.644,82
Piauí	Estado	235.574	14.211.903,05
	Municípios	534.628	32.253.480,02
	Total	770.202	46.465.383,07
Paraná	Estado	1.007.177	354.140.190,18
	Municípios	1.058.376	372.142.610,41
	Total	2.065.553	726.282.800,59
Rio de Janeiro	Estado	671.780	440.570.831,25
	Municípios	1.677.720	1.100.292.499,05
	Total	2.349.500	1.540.863.330,30
Rio Grande do Norte	Estado	216.206	22.862.040,33
	Municípios	413.143	43.686.539,37
	Total	629.349	66.548.579,70
Rondônia	Estado	189.341	22.174.428,52
	Municípios	167.987	19.673.582,19
	Total	357.328	41.848.010,71
Roraima	Estado	75.561	5.043.432,17
	Municípios	71.534	4.774.644,02
	Total	147.095	9.818.076,19
Rio Grande do Sul	Estado	806.583	330.942.879,23
	Municípios	982.963	403.312.003,10
	Total	1.789.546	734.254.882,33
Santa Catarina	Estado	522.371	255.927.280,05
	Municípios	789.785	386.942.473,59
	Total	1.312.156	642.869.753,64
Sergipe	Estado	148.720	16.933.520,20
	Municípios	268.231	30.541.252,39
	Total	416.951	47.474.772,59
São Paulo	Estado	3.480.311	2.730.660.822,78
	Municípios	3.923.387	3.078.299.374,26
	Total	7.403.698	5.808.960.197,04
Tocantins	Estado	152.131	14.503.203,24
	Municípios	196.662	18.748.505,93
	Total	348.793	33.251.709,17
Brasil	Estado	14.738.837	6.139.325.052,28
	Municípios	22.975.297	7.487.072.071,70
	Total	37.714.134	13.626.397.123,98

Fonte: FNDE. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/area-para-gestores/consultas>>. Elaboração do autor.

3 SOBRE OS PROGRAMAS FEDERAIS FINANCIADOS PELO SE

A cota-parte do SE, retida pela União (aproximadamente R\$ 9,2 bilhões), é alocada integralmente no FNDE. Ela financia, neste exercício financeiro,²⁴ quatro programas federais, todos voltados à educação básica, a saber: PNAE, PDDE, PNLD e PNATE, de acordo com a Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020.²⁵

Nesta seção, a proposta é apresentar, de modo sucinto, os programas sobreditos,²⁶ assim como relatar os valores envolvidos. De fato, identificar-se-ão as dotações orçamentárias que, em algumas situações, não representam as quantias realmente desembolsadas (despesas pagas).²⁷

3.1 PNAE

O PNAE oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. Orçamentariamente, apresenta-se como uma ação do FNDE,²⁸ repassando recursos a escolas estaduais, municipais e federais, além das escolas filantrópicas e as conveniadas com o poder público. Os valores oscilam de acordo com a etapa da educação básica,²⁹ acompanhando os seguintes critérios.^{30,31}

- Creches: R\$ 1,07.
- Pré-escola: R\$ 0,53.
- Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64.
- Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36.
- Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32.
- Ensino integral: R\$ 1,07.
- Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2.
- Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53.

Destaca-se ainda que, para o exercício financeiro de 2020, a dotação orçamentária do PNAE é de R\$ 4,15 bilhões, quantia equivalente a 45,7% da cota-parte do SE, retida pela União (R\$ 9,2 bilhões).

3.2 PDDE

O PDDE, criado em 1995, tem por objetivo prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas³² de educação básica, a título de contribuir para a manutenção e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica. Apresentando-se também como uma ação orçamentária³³ do FNDE, segmenta-se em três modalidades – PDDE Integral, PDDE Estrutura e PDDE Qualidade –, abarcando questões que vão desde a sustentabilidade ambiental até a formação de atletas e a inovação do processo pedagógico.

Em relação aos valores repassados, o PDDE opera com quantias fixas e variáveis – neste caso, proporcionais ao tamanho do alunado. Concluindo, relata-se que, para o exercício financeiro de 2020, sua dotação orçamentária é de R\$ 1,9 bilhão, cifra equivalente a 21% da cota-parte do SE.

3.3 PNLD

O PNLD destina-se aos alunos e professores das escolas públicas de educação básica, além de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público. Comportando-se, como os demais programas, isto é, como uma ação orçamentária do FNDE,³⁴ beneficia 123.342 escolas e 32.010.093 alunos (e

24. O PNAE, até 2018, não era custeado pelo SE.

25. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.978-de-17-de-janeiro-de-2020-238773215>>.

26. Informações extraídas do FNDE. Disponível em: <<https://www.fnnde.gov.br/>>.

27. Os recursos do SE sujeitam-se a contingenciamento, fato que promoveria uma ampla discussão, aqui, não efetuada.

28. Ação Orçamentária nº 00PI (PNAE), da Unidade Orçamentária nº 26.298 (FNDE).

29. Salienta-se que os valores repassados são de caráter suplementar, ou seja, não cobrem, por completo, o custeio do PNAE.

30. Disponível em: <<https://cutt.ly/LpaLDUf>>.

31. Valores *per capita* ao dia – de fato, ao dia letivo, que anualmente totaliza duzentos dias.

32. As escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos, também são acolhidas.

33. Ação Orçamentária nº 0515, da Unidade Orçamentária nº 26.298 (FNDE).

34. Ação Orçamentária nº 20RQ, da Unidade Orçamentária nº 26.298 (FNDE).

professores), correspondendo à distribuição de 172.571.931 exemplares.³⁵ Quanto à dotação, equivale a R\$ 2,3 bilhões, ou seja, a 25% da cota-parte do SE.

3.4 PNATE

O PNATE, mais uma ação orçamentária do FNDE,³⁶ direciona-se aos alunos da educação básica pública residentes na zona rural. Transferindo os recursos diretamente aos estados e aos municípios, tem como parâmetro para essas transferências a dimensão do alunado (residente, evidentemente, na zona rural), em quantias anuais, sujeitas a uma grande oscilação, mesmo em se tratando de municípios da mesma UF.³⁷ *Grosso modo*, os valores variam entre R\$ 120 e R\$ 160 *per capita*, ao ano, por razões, que devem acolher, inclusive, o espaçamento entre a residência e o lugar de aprendizado do alunado. Sua dotação orçamentária é de R\$ 720 milhões, o que representa 8% da cota-parte do SE.

4 CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DA DESCENTRALIZAÇÃO DO SE

Na aferição das consequências financeiras dessa descentralização, o repasse norteado pelo critério devolutivo será o fator determinante aos resultados apurados. Operacionalmente, adotar-se-ão os gastos efetuados pelo governo federal, no exercício financeiro de 2019, como as necessidades financeiras dos estados e municípios, e a partição da cota-parte do SE, como as disponibilidades de caixa dos entes retromencionados (R\$ 9,2 bilhões, como total). Do confronto entre as necessidades financeiras e a disponibilidade de caixa, extraem-se as consequências financeiras da descentralização dos recursos, conforme a proposta da PEC nº 188/2019.

Na tabela 2, encontram-se o número de matrículas, os coeficientes de distribuição do SE e seus valores absolutos, por estado e municípios. Disponibilizam-se também os valores gastos, no exercício de 2019, com o PNAE, o PDDE, o PNLD e o PNATE: enfatiza-se que se referem às despesas pagas, não às dotações orçamentárias, de modo a evitar equívocos quantitativos.³⁸

Constata-se, na tabela 2, que, no agregado, haveria um ganho em favor dos governos subnacionais próximo de R\$ 2,5 bilhões: R\$ 2,0 bilhões em prol dos estados e R\$ 500 milhões em prol dos municípios. Entretanto, se rebaixada a baliza, o cenário torna-se bem menos animador. Verifica-se que as consequências financeiras positivas da descentralização limitar-se-iam a apenas sete UFs, onde já existe uma (certa) autonomia financeira. São Paulo, por exemplo, teria um excedente de R\$ 2,7 bilhões,³⁹ partilhado em R\$ 1,4 bilhão para o estado e R\$ 1,3 bilhão para os municípios. A ocorrência se reproduziria, em menor intensidade, no Rio de Janeiro (R\$ 197 milhões para o estado e R\$ 467 milhões para os municípios), no Distrito Federal (R\$ 471 milhões), em Minas Gerais (R\$ 122 milhões para o estado e R\$ 84 milhões para os municípios), em Santa Catarina (R\$ 88 milhões para o estado e R\$ 116 milhões para os municípios), além do Rio Grande do Sul e do Paraná, com valores, no agregado, de R\$ 165 milhões e R\$ 123 milhões, respectivamente.

Em relação às demais UFs, os excedentes sobreditos transformar-se-iam em uma preocupante escassez. Na Bahia, por exemplo, a insuficiência de recursos seria da ordem de R\$ 361 milhões, capitaneada pelo *deficit* dos municípios (R\$ 295 milhões, a descoberto). No Maranhão, a brecha financeira totalizaria R\$ 302 milhões, respondendo os municípios por R\$ 252 milhões. O fato repetir-se-ia em todas as demais UFs, invariavelmente comandado pelos municípios. Seguem mais alguns exemplos: no Pará, o *deficit* seria de R\$ 281 bilhões, cabendo aos municípios R\$ 248 milhões; no Ceará, o *deficit* seria de R\$ 190 milhões, partilhados em R\$ 40 milhões (estado) e R\$ 150 milhões (municípios); e, em Pernambuco, com um valor de R\$ 173 milhões a descoberto – R\$ 115 milhões caberiam aos municípios e R\$ 57 milhões ao estado.

35. Dados extraídos do FNDE, para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>>.

36. Ação Orçamentária nº 0969, da Unidade Orçamentária nº 26.298 (FNDE).

37. Mais informações disponíveis em: <[file:///C:/Users/Claudia/Downloads/Tabela%20per%20capta%202018%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Claudia/Downloads/Tabela%20per%20capta%202018%20(1).pdf)>.

38. Reitera-se que os recursos do SE sujeitam-se a contingenciamento.

39. Superior ao valor agregado, devido ao princípio devolutivo que norteia os repasses.

TABELA 2
Consequências financeiras da descentralização do SE

UF		NÚMERO DE MATRÍCULAS	COEFICIENTES DE DISTRIBUIÇÃO DO SE (%)	VALORES DO SE (R\$)	PNAE (R\$)	PDDDE (R\$)	PNLD (R\$)	PNATE (R\$)	CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS (R\$)
Acre	Estado	149.444	0,60060	5.811.538,83	15.026.696,00	5.503.995,44	3.429.069,68	3.513.149,64	-21.661.371,93
	Municípios	99.379	0,39940	3.864.624,32	11.132.284,20	3.660.110,56	2.280.302,43	3.748.984,73	-16.957.057,60
Total		248.823	0,00107	9.676.163,15	26.158.980,20	9.164.106,00	5.709.372,11	7.262.134,37	-38.618.429,53
Alagoas	Estado	174.859	0,24841	7.846.785,09	12.863.486,85	5.113.934,96	4.012.229,97	6.206.660,46	-20.349.527,15
	Municípios	529.058	0,75159	23.741.439,83	60.986.881,40	15.472.856,44	12.139.508,76	17.966.503,63	-82.824.310,40
Total		703.917	0,00348	31.588.224,92	73.850.368,25	20.586.791,40	16.151.738,73	24.173.164,09	-103.173.837,55
Amazonas	Estado	444.944	0,42320	39.040.633,06	44.121.540,80	10.137.546,18	10.209.765,88	4.708.103,40	-30.136.323,20
	Municípios	606.428	0,57680	53.209.691,61	62.113.096,20	13.816.776,62	13.915.207,08	20.377.413,73	-57.012.802,02
Total		1.051.372	0,01016	92.250.324,67	106.234.637,00	23.954.322,80	24.124.972,96	25.085.517,13	-87.149.125,22
Amapá	Estado	118.334	0,60453	4.005.806,10	1.041.210,00	1.738.017,08	2.715.234,68	2.227.024,80	-3.715.680,46
	Municípios	77.410	0,39547	2.620.459,47	6.751.684,60	1.136.950,52	1.776.212,39	1.399.758,06	-8.444.146,10
Total		195.744	0,00073	6.626.265,57	7.792.894,60	2.874.967,60	4.491.447,07	3.626.782,86	-12.159.826,56
Bahia	Estado	749.588	0,26154	59.705.667,28	58.823.977,30	25.048.586,32	17.199.683,38	24.835.668,84	-66.202.248,56
	Municípios	2.116.510	0,73846	168.582.797,29	260.333.451,76	70.726.296,88	48.564.413,89	84.302.764,17	-295.344.129,41
Total		2.866.098	0,02515	228.288.464,57	319.157.429,06	95.774.883,20	65.764.097,27	109.138.433,01	-361.546.377,97
Ceará	Estado	361.766	0,21746	40.978.600,59	44.355.085,60	13.833.351,21	8.300.907,51	15.140.705,58	-40.651.449,30
	Municípios	1.301.815	0,78254	147.461.499,78	172.126.366,68	49.779.316,19	29.870.816,80	45.706.956,75	-150.021.956,64
Total		1.663.581	0,02076	188.440.100,38	216.481.452,28	63.612.667,40	38.171.724,31	60.847.662,33	-190.673.405,94
Distrito Federal	UF	444.132	1,00						
Total		444.132	0,05867	532.552.056,31	41.981.622,00	5.511.798,00	10.190.837,87	3.311.167,86	471.556.630,58
Espírito Santo	Estado	236.770	0,31607	36.608.487,82	11.967.131,00	7.027.039,32	5.432.809,80	5.983.957,98	6.197.549,71
	Municípios	512.333	0,68393	79.215.003,55	54.168.690,00	15.205.406,68	11.755.745,01	9.436.386,83	-11.351.224,96
Total		749.103	0,01276	115.823.491,37	66.135.821,00	22.232.446,00	17.188.554,81	15.420.344,81	-5.153.675,25
Goiás	Estado	487.688	0,42189	71.612.729,78	44.175.534,00	15.810.234,64	11.352.804,95	4.500.716,22	-4.226.560,03
	Municípios	668.263	0,57811	98.128.593,78	76.163.863,40	21.664.250,16	15.556.379,26	7.146.599,37	-22.402.498,42
Total		1.155.951	0,01870	169.741.323,56	120.339.397,40	37.474.484,80	26.909.184,21	11.647.315,59	-26.629.058,44
Maranhão	Estado	321.981	0,18550	10.035.397,00	30.565.220,80	9.930.864,57	7.495.340,24	12.033.681,66	-49.989.710,26
	Municípios	1.413.772	0,81450	44.063.976,71	183.425.340,60	43.604.989,91	32.910.954,85	36.500.227,82	-252.377.536,48
Total		1.735.753	0,00596	54.099.373,71	213.990.561,40	53.535.854,48	40.406.295,09	48.533.909,48	-302.367.246,74

(Continua)

(Continuação)

UF		NÚMERO DE MATRÍCULAS	COEFICIENTES DE DISTRIBUIÇÃO DO SE (%)	VALORES DO SE (R\$)	PNAE (R\$)	PDDDE (R\$)	PNLD (R\$)	PNATE (R\$)	CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS (R\$)
Minas Gerais	Estado	1.783.407	0,50639	430.876.940,09	173.953.244,40	52.335.273,68	41.515.624,35	40.742.481,78	122.330.315,89
	Municípios	1.738.421	0,49361	420.008.175,96	210.352.178,54	51.015.129,35	40.468.403,00	33.367.126,99	84.805.338,07
Total		3.521.828	0,09374	850.885.116,05	384.305.422,94	103.350.403,03	81.984.027,35	74.109.608,77	207.135.653,96
Mato Grosso do Sul	Estado	228.540	0,39300	27.039.912,53	20.662.736,00	7.122.287,40	5.320.143,29	7.103.976,25	-13.169.230,42
	Municípios	352.990	0,60700	41.764.324,51	38.072.475,20	11.000.683,60	8.217.193,41	3.998.914,92	-19.524.942,62
Total		581.530	0,00758	68.804.237,04	58.735.211,20	18.122.971,00	13.537.336,70	11.102.891,17	-32.694.173,03
Mato Grosso	Estado	386.558	0,50959	59.160.924,51	31.970.444,80	9.759.154,63	8.998.617,09	5.764.678,92	2.668.029,07
	Municípios	372.013	0,49041	56.934.879,14	41.513.097,00	9.391.947,37	8.660.026,55	7.415.759,98	-10.045.951,76
Total		758.571	0,01279	116.095.803,65	73.483.541,80	19.151.102,00	17.658.643,64	13.180.438,90	-7.377.922,69
Pará	Estado	561.852	0,27590	26.721.662,95	18.827.489,20	14.761.319,80	13.079.255,92	12.978.185,22	-32.924.587,19
	Municípios	1.474.575	0,72410	70.130.739,31	181.432.431,60	38.740.937,37	34.326.377,42	64.145.028,95	-248.514.036,02
Total		2.036.427	0,01067	96.852.402,26	200.259.920,80	53.502.257,17	47.405.633,34	77.123.214,17	-281.438.623,22
Paraíba	Estado	243.373	0,32134	14.292.363,77	24.908.586,96	7.489.229,73	5.665.438,14	6.954.407,46	-30.725.298,52
	Municípios	514.001	0,67866	30.185.309,25	62.379.836,20	15.817.167,75	11.965.340,74	14.353.954,95	-74.330.990,39
Total		757.374	0,00490	44.477.673,02	87.288.423,16	23.306.397,48	17.630.778,88	21.308.362,41	-105.056.288,91
Pernambuco	Estado	539.846	0,32644	52.802.118,15	63.371.248,63	17.998.129,60	12.566.982,04	16.816.739,94	-57.950.982,07
	Municípios	1.113.913	0,67356	108.951.378,42	130.742.487,20	37.137.166,05	25.930.588,85	30.983.995,74	-115.842.859,42
Total		1.653.759	0,01782	161.753.496,57	194.113.735,83	55.135.295,65	38.497.570,89	47.800.735,68	-173.793.841,48
Piauí	Estado	235.574	0,30586	9.439.469,97	28.517.670,80	7.766.381,86	5.483.886,57	6.727.741,02	-39.056.210,28
	Municípios	534.628	0,69414	21.422.588,86	65.574.297,96	17.625.566,48	12.445.513,12	23.411.640,28	-97.634.428,98
Total		770.202	0,00340	30.862.058,83	94.091.968,76	25.391.948,34	17.929.399,69	30.139.381,30	-136.690.639,26
Paraná	Estado	1.007.177	0,48761	235.863.725,81	82.731.528,00	30.282.231,55	23.445.899,89	22.159.977,84	77.244.088,53
	Municípios	1.058.376	0,51239	247.853.660,94	130.327.573,60	31.821.603,45	24.637.752,59	14.791.373,47	46.275.357,83
Total		2.065.553	0,05329	483.717.386,75	213.059.101,60	62.103.835,00	48.083.652,48	36.951.351,31	123.519.446,36
Rio de Janeiro	Estado	671.780	0,28592	293.457.349,42	57.716.779,20	17.805.065,85	15.638.250,90	4.767.742,98	197.529.510,50
	Municípios	1.677.720	0,71408	732.887.648,15	172.908.544,16	44.466.812,15	39.055.354,88	8.791.000,59	467.665.936,36
Total		2.349.500	0,11307	1.026.344.997,57	230.625.323,36	62.271.878,00	54.693.605,78	13.558.743,57	665.195.446,86

(Continua)

(Continuação)

UF		NÚMERO DE MATRÍCULAS	COEFICIENTES DE DISTRIBUIÇÃO DO SE (%)	VALORES DO SE (R\$)	PNAE (R\$)	PDDDE (R\$)	PNLD (R\$)	PNATE (R\$)	CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS (R\$)
Rio Grande do Norte	Estado	216.206	0,34354	15.217.453,92	25.731.966,40	6.248.509,33	5.033.022,23	5.621.075,46	-27.417.119,50
	Municípios	413.143	0,65646	29.078.677,58	48.172.950,60	11.940.130,67	9.617.484,73	11.454.212,05	-52.106.100,47
Total		629.349	0,00488	44.296.131,49	73.904.917,00	18.188.640,00	14.650.506,96	17.075.287,51	-79.523.219,98
Rondônia	Estado	189.341	0,52988	14.765.969,64	16.721.547,20	5.609.006,69	4.407.636,52	4.690.085,40	-16.662.306,18
	Municípios	167.987	0,47012	13.100.654,07	17.489.657,16	4.976.419,31	3.910.540,44	7.679.031,91	-20.954.994,74
Total		357.328	0,00307	27.866.623,71	34.211.204,36	10.585.426,00	8.318.176,96	12.369.117,31	-37.617.300,92
Roraima	Estado	75.561	0,51369	3.357.208,09	7.164.496,00	1.388.490,38	1.758.971,50	1.569.187,62	-8.523.937,42
	Municípios	71.534	0,48631	3.178.286,72	4.558.527,60	1.314.491,22	1.665.227,67	1.261.692,19	-5.621.651,95
Total		147.095	0,00072	6.535.494,81	11.723.023,60	2.702.981,60	3.424.199,17	2.830.879,81	-14.145.589,37
Rio Grande do Sul	Estado	806.583	0,45072	220.434.599,60	76.420.707,60	23.335.576,15	18.776.306,72	14.766.291,54	87.135.717,60
	Municípios	982.963	0,54928	268.638.262,06	119.806.751,60	28.438.496,65	22.882.226,35	19.100.209,57	78.410.577,89
Total		1.789.546	0,05388	489.072.861,67	196.227.459,20	51.774.072,80	41.658.533,07	33.866.501,11	165.546.295,49
Santa Catarina	Estado	522.371	0,39810	170.453.311,10	42.677.475,60	14.696.143,31	12.160.184,53	12.090.078,00	88.829.429,66
	Municípios	789.785	0,60190	257.712.369,76	89.996.278,60	22.219.444,69	18.385.268,97	10.665.602,58	116.445.774,92
Total		1.312.156	0,04717	428.165.680,86	132.673.754,20	36.915.588,00	30.545.453,50	22.755.680,58	205.275.204,58
Sergipe	Estado	148.720	0,35668	11.267.033,32	14.663.256,00	4.470.050,07	3.462.027,26	4.481.436,96	-15.809.736,98
	Municípios	268.231	0,64332	20.321.191,60	26.549.561,40	8.062.170,53	6.244.103,25	9.357.822,04	-29.892.465,62
Total		416.951	0,00348	31.588.224,92	41.212.817,40	12.532.220,60	9.706.130,51	13.839.259,00	-45.702.202,59
São Paulo	Estado	3.480.311	0,47008	1.818.991.497,92	207.226.271,20	78.232.021,57	81.017.560,26	22.346.283,96	1.430.169.360,93
	Municípios	3.923.387	0,52992	2.050.566.054,60	549.030.971,17	88.191.686,43	91.331.850,14	19.827.572,45	1.302.183.974,40
Total		7.403.698	0,42630	3.869.557.552,51	756.257.242,37	166.423.708,00	172.349.410,40	42.173.856,41	2.732.353.335,33
Tocantins	Estado	152.131	0,43616	9.660.192,12	18.198.416,00	5.142.396,88	3.541.431,34	3.654.050,40	-20.876.102,50
	Municípios	196.662	0,56384	12.487.873,63	26.278.346,00	6.647.652,72	4.578.060,82	4.995.972,25	-30.012.158,16
Total		348.793	0,00244	22.148.065,75	44.476.762,00	11.790.049,60	8.119.492,16	8.650.022,65	-50.888.260,66
Brasil	Estado	14.738.837	0,39080	3.606.382.772,80	1.216.385.368,34	404.096.636,20	342.209.922,53	272.384.089,33	1.983.612.250,51
	Municípios	22.975.297	0,60920	5.621.726.822,86	2.802.387.624,43	663.874.459,75	533.090.853,38	512.186.506,00	494.570.717,33
Total		37.714.134	1,00	9.228.109.595,66	4.018.772.992,77	1.067.971.095,95	875.300.775,91	784.570.595,33	2.478.182.967,84

Fonte: Brasil, 2020; Tesouro Gerencial FNDE. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset/alunos-atendidos-pelo-pnae-2014>>, <<ftp://ftp2.fnde.gov.br/pdde/comag/>> e <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnate/sobre-o-plano-ou-programa/consultas>>.
Elaboração do autor.

Concluindo, a almejada autonomia financeira, mediante a descentralização do SE, demonstra-se falaciosa. Ocorreria, caso a PEC nº 188/2019 fosse acolhida, um espaçamento do hiato horizontal, comportando-se os municípios como epicentros do fenômeno, promovido por um (aparente) desconhecimento sobre o *modus operandi* do repasse. Transferências verticais, guiadas pelo critério devolutivo, costumam ser regressivas, especialmente em territórios socioeconomicamente heterogêneos como o Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados confirmam, entre outras coisas, que outros mecanismos devem ser utilizados ao aumento da autonomia financeira dos governos subnacionais. O SE, devido ao seu critério de repasse (devolutivo), demonstrou-se inadequado, tendo em vista que privilegiaria os entes subnacionais que já detêm (certa) autonomia financeira. Propor mecanismos alternativos⁴⁰ envolveria reconsiderar o denominado Pacto Federativo, o que, na prática, significaria reconsiderar a partilha dos recursos arrecadados. Na verdade, mais importante que a partilha, cuja possibilidade é questionável, é traçar uma política pública capaz de romper com os desequilíbrios regionais, assunto que extrapola as intenções desta *Nota Técnica*.

40. Indica-se que o Projeto de Lei nº 347/2019 propõe a distribuição do SE, de acordo com o número de matrículas. Ressalta-se que a cota-parte da União não se submeteria a alterações.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Louise de Freitas Sarmento (estagiária)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA