

EDUCAÇÃO

AUDITORIA OPERACIONAL NO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB): PERÍODO DE 2007 A 2020

O QUE O TCU FISCALIZOU?

A auditoria identificou oportunidades de melhoria na concepção, na operacionalização e na accountability do novo Fundeb, que foi instituído pela Emenda Constitucional (EC) 108/2020 e opera desde 2021.

Conceitualmente, o Fundeb é um instrumento que objetiva: promover a redistribuição de recursos vinculados à educação básica pública; contribuir para a equalização das oportunidades educacionais; assegurar a valorização dos profissionais da educação básica. Trata-se de fundo especial, de natureza contábil, de âmbito estadual: um fundo por estado e Distrito Federal, no total de 27 fundos. A auditoria foi orientada por três questões:

- como as fontes de receita do Fundeb variaram ao longo da sua vigência e quais situações ou cenários se apresentam como gargalos ou fatores de risco à boa gestão das receitas tributárias que compõem a cesta do Fundo?
- como o Fundeb tem contribuído para a distribuição mais equitativa dos recursos destinados ao financiamento da educação básica?
- como os sistemas e os mecanismos de transparência e de gestão dos recursos do Fundeb têm contribuído para a prática do controle governamental e social?

MATERIALIDADE DO FUNDEB (de 2009 a 2018)

O Fundeb tem perfil de política pró-cíclica, ou seja, a disponibilidade anual de suas receitas é afetada diretamente por variações na arrecadação tributária da sua cesta de impostos. Em momentos de recessão econômica, como a ocorrida no Brasil, no segundo trimestre de 2014, as receitas do Fundo caem em termos reais (cf. gráfico 1).

Gráfico 1: Histórico das receitas efetivas do Fundeb em valores reais, de 2009 a 2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados encaminhados pela STN. Valores corrigidos com base na variação acumulada ao ano do IPCA.

Da receita efetiva do Fundeb entre 2009 e 2018, constata-se que: a) 66% tiveram origem na arrecadação dos estados (ICMS, IPVA e ITCD), e a mais relevante resultou da arrecadação do ICMS com 60%; b) 34% tiveram origem em transferências obrigatórias da União (FPM, FPE, IPI-Exportação, ITR e Complementação).

O QUE O TCU ENCONTROU?

Como risco evidenciado, a manutenção de ações educacionais e de políticas de valorização do magistério pode sofrer descontinuidade por motivos de crises fiscais, recuos da atividade econômica, fenômenos localizados de queda de arrecadação ou mudanças no perfil da matriz tributária resultante do perfil pró-cíclico do Fundeb.

Há ausência de estudos e de avaliações que fundamentem a instituição ou a manutenção das desonerações relativas aos tributos que compõem a cesta do Fundeb, além de falhas na transparência, no controle e na prestação de contas dessas renúncias.

Constataram-se riscos associados aos cenários futuros de arrecadação da cesta de impostos que compõem o Fundeb, em especial, pela mudança na matriz econômica, pois o setor de serviços avança na composição do PIB, em

comparação com a indústria, pela tendência de redução da arrecadação do ICMS e de sua participação na Carga Tributária Bruta, como principal fonte de receita do Fundeb, em contrapartida ao aumento de arrecadação do ISS, que não compõe a cesta do Fundeb.

Notou-se efeito positivo da complementação da União ao Fundeb na redução das desigualdades de capacidade de financiamento da educação básica pelos municípios.

Verificou-se oportunidade de melhorar a equidade do novo Fundeb, reforçando a importância de considerar outros fatores, além do número de matrículas, como critério de rateio dos recursos, com especial atenção às redes municipais com piores indicadores educacionais, maior precariedade de infraestrutura e menor capacidade de investimento.

Observou-se a apropriação de recursos do Fundeb em despesas destinadas implícita ou explicitamente a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

O uso do Siope de forma vinculativa por estados e municípios carece de maior força normativa, havendo crescente número de entes que não provêm o sistema.

A rastreabilidade dos gastos do Fundeb encontrava-se prejudicada pela falta de identificação de beneficiários em extratos bancários.

O QUE O TCU DECIDIU?

Por meio do Acórdão 734/2020-Plenário, o TCU deu ciência ao Congresso Nacional sobre as oportunidades de melhoria identificadas no processo de revisão do desenho e da implementação do antigo Fundeb. A auditoria contribuiu com esforços e mobilizações realizadas por parlamentares, gestores públicos, pesquisadores, especialistas e representantes de órgãos governamentais e entidades da sociedade civil envolvidos na discussão sobre as bases normativas do novo Fundeb, instituído pela Emenda Constitucional 108/2020 e regulamentado pela Lei 14.113/2020, com posteriores alterações, em especial no tocante aos critérios de distribuição de recursos e aos instrumentos de transparência e controle da aplicação dos recursos.

Em função da auditoria, a AudEducação participou de audiências realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e de eventos promovidos pelo MEC e pelo FNDE, auxiliando as discussões sobre as bases da EC 108/2020 e da Lei 14.113/2020.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 734/2020-Plenário

Data da sessão: 1/4/2020

Relator: Ministro Augusto Nardes

TC: 018.856/2019-5

Unidade Técnica Responsável: AudEducação