



Nota Técnica

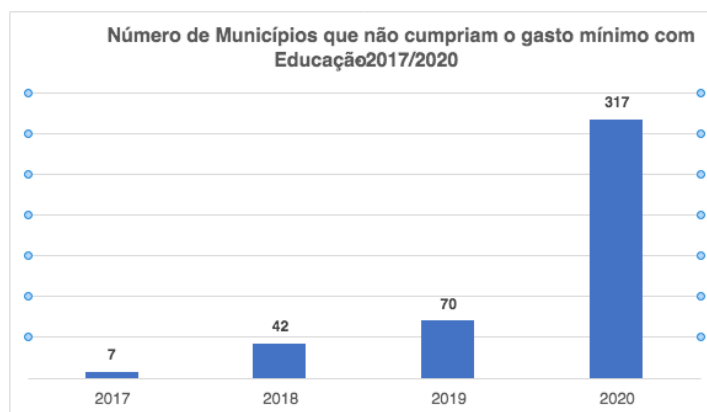
PEC 13/2021 recupera R\$ 15 bilhões para Educação

Prefeitas e prefeitos das médias e grandes cidades reafirmam o compromisso com a educação. Um direito social constitucional que promove, garante e assegura o acesso universal da população e visa alcançar as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação - PNE, oferecendo ensino básico com padrões de qualidade para todos os cidadãos do país.

Conforme determina a Constituição Federal, os municípios devem aplicar, anualmente, no mínimo 25% das receitas vinculadas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) determina quais são as despesas que podem ou não ser contabilizadas como tal.

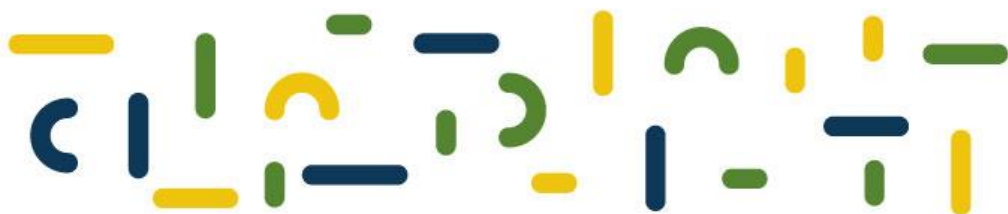
Os municípios brasileiros historicamente cumprem com êxito o mandamento constitucional de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino. O gráfico abaixo mostra o número de municípios que não conseguiram cumprir a aplicação mínima em educação, entre 2017 e 2020. **Dos 5.570 municípios, sete não atingiram o mínimo constitucional em 2017. Esse número saltou para 329, em 2020.**

Aplicação do mínimo constitucional na Educação 2017 a 2020



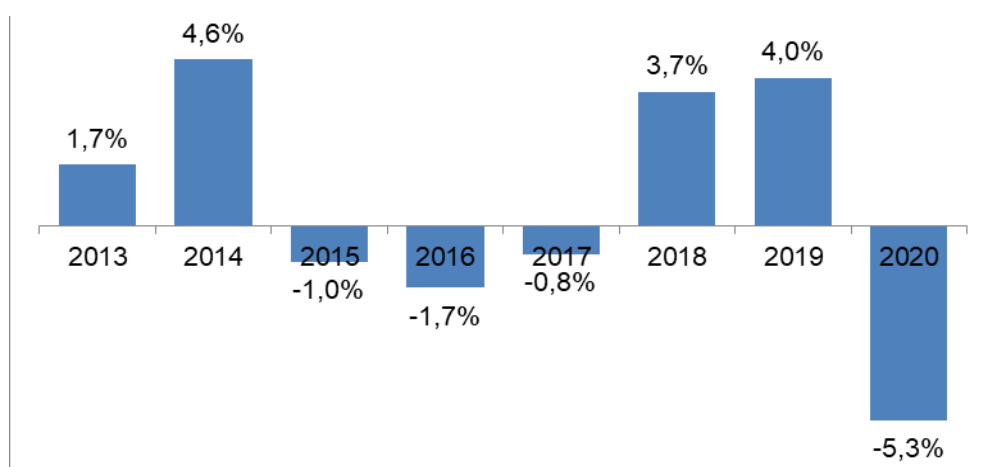
Elaboração: FNP

Fonte: Sílope – atualizada em 25/10/2021



É importante notar que, como consequência da suspensão das aulas presenciais, devido à pandemia da COVID-19, houve uma queda extraordinária das despesas com educação em 2020 (gráfico abaixo), que se destaca do comportamento da série histórica. Esse cenário, comprovado a partir de dados oficiais, motivou a construção e apresentação da proposta de emenda constitucional no início deste ano.

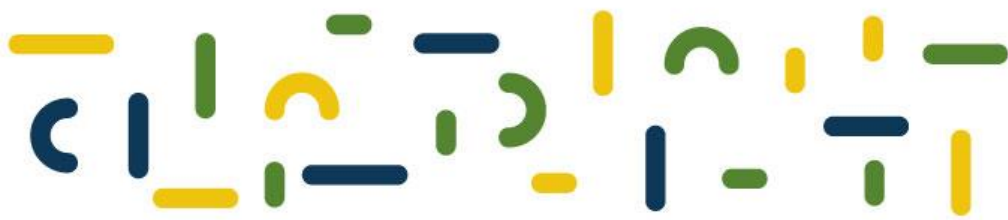
Taxa de crescimento da despesa com educação em relação ao ano anterior



Elaboração: FNP / Aequus Consultoria
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Ressalta-se que o cenário em 2021 se agravou. Além da continuidade da pandemia e da predominância das aulas remotas, dificultando a execução de **despesas com pessoal e custeio, os municípios têm enfrentado uma série de dificuldades e obstáculos intransponíveis para a realização de investimentos.** Além disso, constata-se um **aumento extraordinário e não previsto de receitas**, reflexo, entre outros, do processo inflacionário em curso e da excepcional performance do setor imobiliário.

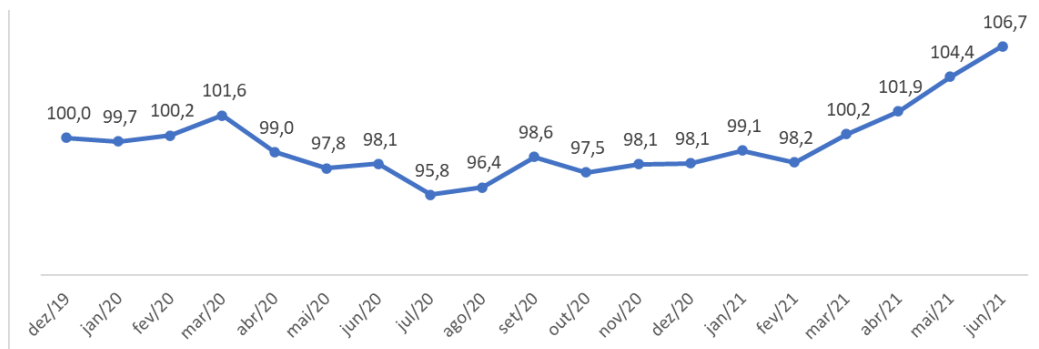
Nos últimos meses, o crescimento de algumas receitas vinculadas acima do previsto nos orçamentos municipais elaborados em meados de 2020, como o ICMS, ISS, FPM e o ITBI, tem aumentado os desafios para os gestores quanto ao cumprimento do mínimo constitucional. Cabe destacar que **a receita com ICMS, ITBI, ISS e FPM representa**, na média dos últimos três anos, aproximadamente **três quartos do total de receitas vinculadas à educação.**



A quota-parte municipal do **ICMS no primeiro semestre de 2021, por exemplo, cresceu 18,9%, em relação ao mesmo período de 2020**. O aumento dos preços dos combustíveis e da energia elétrica colaborou fortemente para o aumento não previsto do ICMS. Alguns fatores adicionais como a elevação do preço internacional do petróleo, que significou uma alta acumulada de janeiro a agosto de 32% no mercado interno, somado à desvalorização cambial e à crise hídrica, cujo efeito foi a aplicação de bandeiras tarifárias majoradas, também impulsionaram a arrecadação desse imposto.

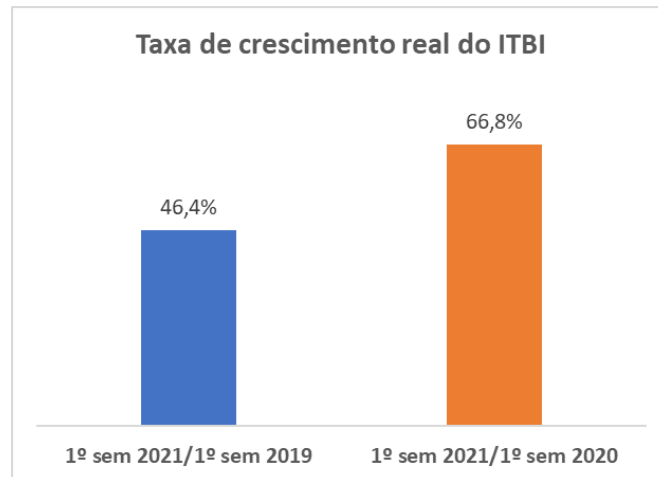
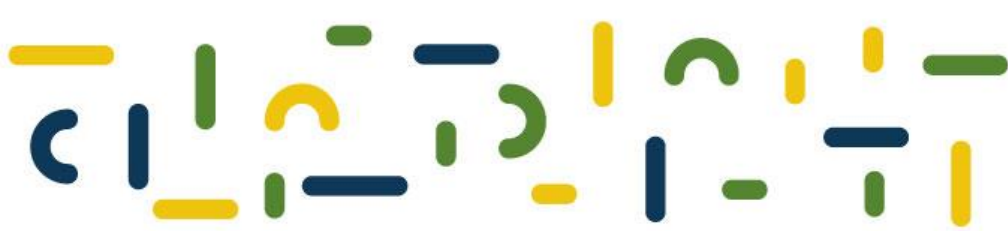
O gráfico abaixo demonstra o **crescimento acelerado da arrecadação anualizada do ICMS**, mês a mês, especialmente a partir do segundo bimestre de 2021.

Evolução da arrecadação anualizada de ICMS
Mês base dezembro de 2019=100



Elaboração: FNP / Aequus Consultoria
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

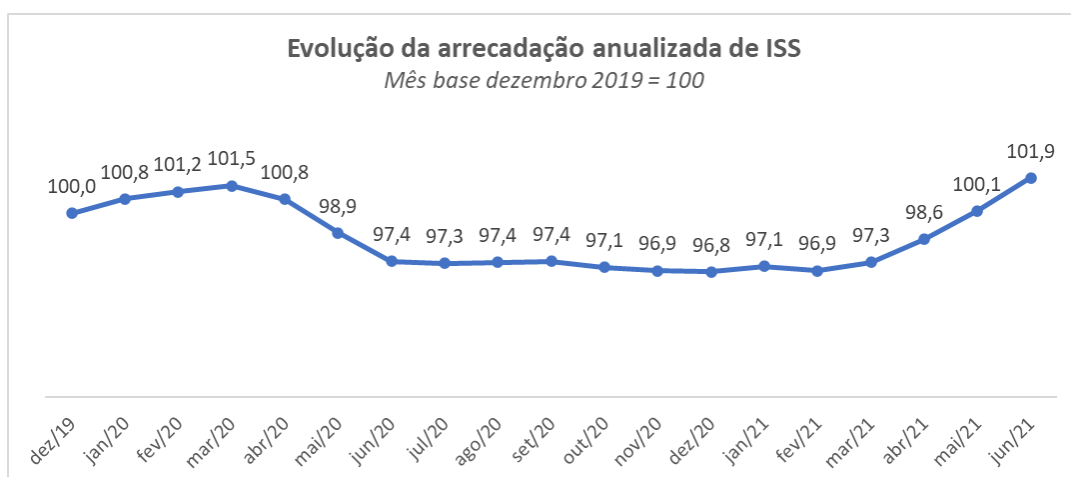
O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (**ITBI**), por sua vez, receita própria significativa para os municípios mais populosos, **registrou elevado crescimento de 66,8% no primeiro semestre de 2021**, diante do mesmo período de 2020. A arrecadação neste ano poderá superar R\$ 18 bilhões, quantitativo que representaria um acréscimo não previsto de R\$ 3,73 bilhões nos cofres municipais, comparado a 2020.



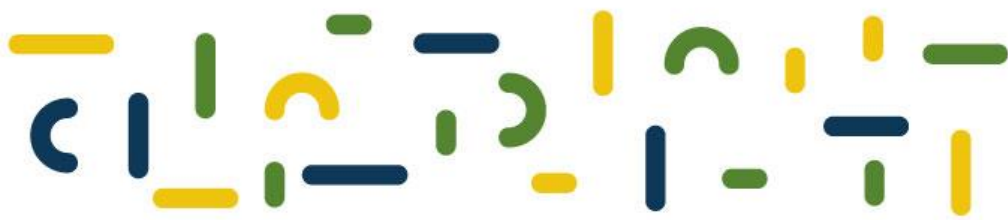
Elaboração: FNP / Aequus Consultoria
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

A arrecadação de ISS, por sua vez, recuperou o patamar pré-pandemia no primeiro semestre de 2021. A recuperação do setor de serviços ainda é heterogênea. No entanto, a **arrecadação com ISS** no primeiro semestre de 2021 **registra crescimento de 11,3%** com relação ao primeiro semestre de 2020.

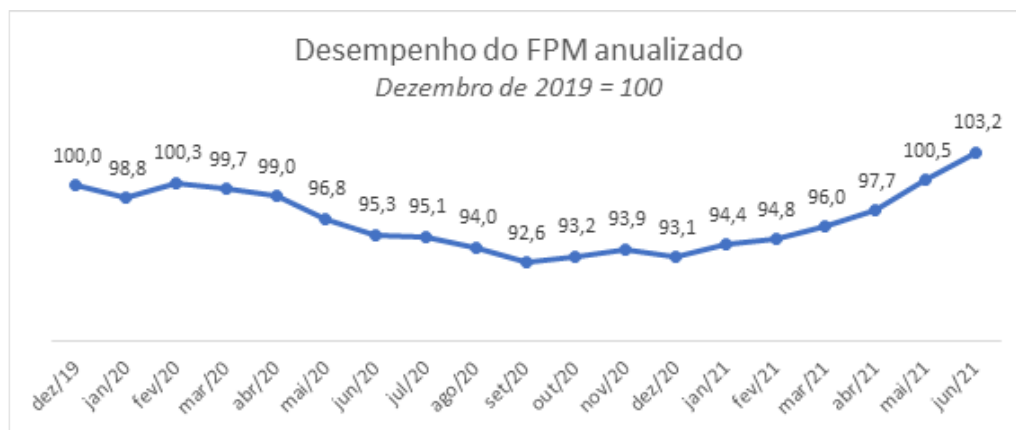
O gráfico a seguir mostra a **receita mês a mês anualizada com ISS**. É possível observar que, em junho de 2021, a arrecadação já se encontrava acima do nível pré-pandemia, com crescimento acelerado a partir de fevereiro.



Elaboração: FNP / Aequus Consultoria
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)



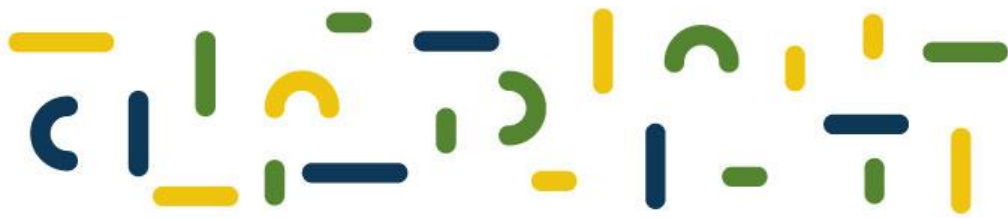
A arrecadação com FPM apresenta padrão semelhante, com recuperação forte e não prevista no primeiro semestre de 2021. Neste período **houve expressivo crescimento de 22,4% da arrecadação frente ao primeiro semestre do ano passado. O desempenho mês a mês anualizado do FPM registra relevante recuperação a partir de dezembro de 2020**, como pode ser observado no gráfico abaixo.



Elaboração: FNP / Aequus Consultoria
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Nas despesas, cabe destacar que as de **peçoal**, por exemplo, permanecem limitadas **pela LC 173/2020**, que veda aumento de salário, contratação, reajustes e abonos. As despesas de custeio, por sua vez, em 2021, continuam fortemente afetadas pela interrupção dos serviços de transporte escolar e a menor demanda por despesas com energia, água, limpeza e segurança, dentre outras.

Do ponto de vista dos investimentos, é preciso destacar que **apesar dos significativos avanços alcançados na infraestrutura das redes municipais, ainda há muito a ser feito** para garantir ambiente escolar apropriado e desejável, que disponha de recursos tecnológicos e pedagógicos essenciais para promover educação com qualidade.

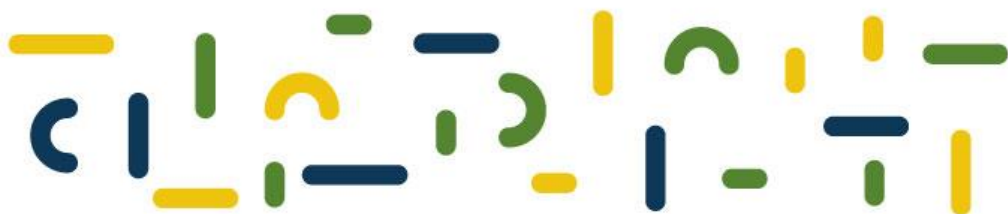


Contudo, **investimentos públicos eficientes exigem planejamento eficaz**, envolvendo necessariamente diferentes áreas da gestão municipal, sejam para construção, ampliação ou reforma de unidades escolares, aquisição de terrenos, mobiliários e veículos, bem como de tecnologia. O planejamento público, como se sabe, **demandam tempo hábil para sua plena concepção e execução**, sob pena de realização de gastos açodados, temerários, com insegurança jurídica e baixa qualidade.

As aquisições tecnológicas, por exemplo, têm apresentado dificuldades de diversas ordens, como a frequente indisponibilidade de equipamentos em função da baixa oferta do mercado mundial - hoje, o mundo passa por uma severa crise na cadeia global de suprimentos, conforme amplamente divulgado pela imprensa. Cenário que muito possivelmente será repetido em 2022, pois não há evidências de que o novo ano garanta a disponibilidade desses insumos.

Desnecessário que se detalhe a respeito da dedicação que governantes e gestores municipais empreenderam nos mais diversos aspectos relacionados ao enfrentamento da pandemia e seus reflexos na vida das cidades, especialmente no primeiro semestre deste ano. Desafio ainda maior em função da troca de mandatos municipais em janeiro de 2021.

Observa-se que o **investimento por aluno acumulado até o final do quarto bimestre aumentou significativamente. Foi de R\$ 4.494,48 em 2020 para R\$ 5.025,50 em 2021. Apesar do aumento do investimento por aluno, dados compilados pela FNP demonstram que 93,5% dos municípios reduziram seus índices de aplicação no ensino no acumulado até o quarto bimestre deste ano**, quando comparados ao mesmo período do ano passado. O levantamento, atualizado em 25/10/2021, abrangeu 3.413 municípios que registraram seus dados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). No endereço eletrônico https://www.fnpe.gov.br/fnde_sistemas/siope, é possível verificar a situação de cada um desses municípios.



Como dito anteriormente, o Siope revela que em 2020, excepcionalmente, 317 municípios deixaram de cumprir o mínimo constitucional, o que equivale a quase um terço da amostra dos 1.089 municípios que aplicavam abaixo de 25% ao final do quarto bimestre do ano passado. Em 2021, se o comportamento se repetir, mais de 840 prefeitas e prefeitos estarão sujeitos à inelegibilidade. Afinal, neste ano, 2.775 municípios registraram aplicação inferior a 25% ao final do quarto bimestre. Os municípios que não atendem esse preceito constitucional também são penalizados com diversas restrições, afetando a gestão local em várias áreas das políticas públicas com a suspensão de convênios, impedimento de contratar empréstimos e financiamentos, de receber auxílios, subvenções e/ou contribuições da União e do Estado, além de ficarem impedidos de receber transferências voluntárias de outros entes federados.

Destaca-se que a situação é ainda mais grave para os municípios mais populosos, conforme demonstra a tabela abaixo.

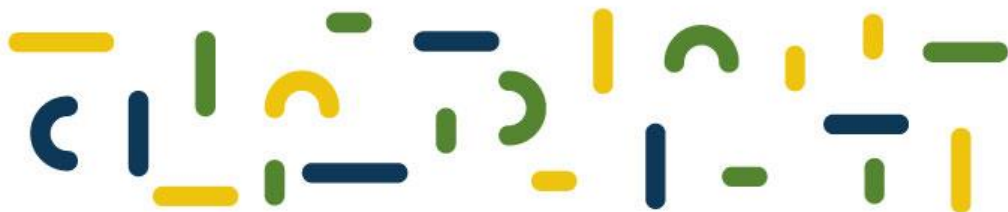
Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE nos municípios (mínimo de 25%) até o 4º bimestre

Faixa populacional (em milhares de hab.)	2020	2021	Diferença
0-5	28,0	23,2	-4,9
5-10	28,4	21,5	-6,9
10-20	28,8	20,0	-8,8
20-50	28,5	19,5	-9,1
50-100	27,2	17,2	-10,0
100-200	26,8	17,2	-9,5
200-400	23,5	17,6	-5,9
400+	21,9	16,6	-5,2
Média geral	27,3	20,4	-6,8

Elaboração: FNP

Fonte: Siope, atualizado em 25/10/2021

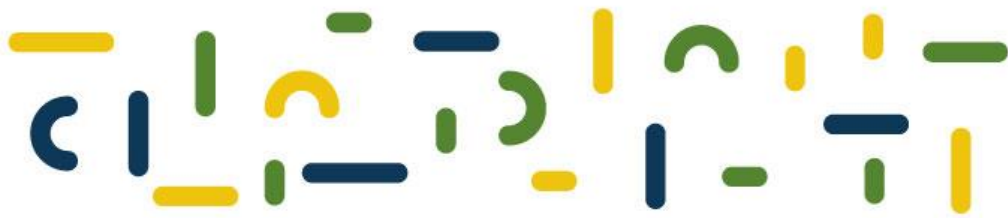
O texto da PEC 13/2021 **aprovado pelo Senado Federal, com aprimoramentos em relação à proposta inicial e com a rejeição de emendas que poderiam ferir o sistema de vinculação constitucional, tem caráter excepcional e determinado apenas para 2020 e 2021. O texto não implica, portanto, em qualquer alteração constitucional permanente.**



A PEC garante **aplicação integral na Educação de todos os recursos eventualmente não investidos em 2020 e 2021, prevendo sua execução até 2023**. Ou seja, ao tempo que amplia o prazo para o investimento no ensino, afasta sanções, recupera e garante bilhões de reais para a educação, com investimentos de mais qualidade, com impacto positivo para os estudantes em um período desafiador que demandará ainda mais recursos para esta política pública, ou seja, à volta plena das aulas presenciais.

Para estimar esse valor, destaca-se que 317 municípios deixaram de aplicar cerca de R\$ 1 bilhão em 2020. Já em 2021, dados parciais informados até o final do terceiro bimestre, indicam que cerca de R\$ 14 bilhões estavam pendentes de aplicação no ensino. **Assim, com a PEC aprovada, para além dos recursos ordinários vinculados de 2022 e 2023, serão recuperados cerca de R\$ 15 bilhões para investimentos em manutenção e desenvolvimento no ensino com qualidade. Caso contrário, esses R\$ 15 bilhões não estarão com destinação vinculada e obrigatória para a Educação, uma vez que os cofres municipais estão pressionados por despesas com assistência social, transporte público, habitação e saúde.**

É fundamental que a PEC 13/2021 seja aprovada o mais rapidamente possível. Afinal, na expectativa de evitar eventuais rejeições de contas, penalidades e sanções, governantes e gestores poderão se ver obrigados a executar nas próximas semanas despesas de forma apressada, com insegurança jurídica e baixa qualidade. Cabe ressaltar que, a negociação da PEC 13/2021, no Senado Federal, antecipou o regramento para utilização dos recursos até 2023, uma vez que o prazo inicial proposto era o final dos atuais mandatos, em 2024.



Por todo o exposto, a FNP defende a aprovação pela Câmara dos Deputados da PEC 13/2021 nos mesmos termos do Senado Federal, evitando-se o retorno da matéria para a casa inicial, agilizando a tramitação legislativa e garantindo aos cidadãos a plena execução desses recursos exclusivamente em educação, com qualidade, até 2023.

27 de outubro de 2021.

Frente Nacional de Prefeitos