

afipea

Sindicato Nacional dos
Servidores do Ipea

Associação dos
Funcionários do Ipea

Anacronismos da PEC 188/2010:
crítica à proposta de descentralização do salário-educação

NOTA TÉCNICA 9

Por: Camillo de Moraes Bassi

ANACRONISMOS DA PEC 188/2019:**crítica à proposta de descentralização do salário-educação.¹**

Camilo M. Bassi²

1. INTRODUÇÃO.

No final de 2019, o governo federal apresentou uma Proposta de Emenda à Constituição, titulada de PEC do Pacto Federativo (PEC nº 188/2019). Principiando sua tramitação pelo Sendo Federal,³ ela 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, hoje, alocada no Fundo 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:

*“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:***

*VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, **por meio de programas de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.**” (NR)*

”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”.** (PEC nº 188/2019, grifos nossos)*

¹ O autor agradece os comentários e sugestões de José Celso Cardoso Jr., isentando-o pelos erros e omissões de praxe.

² Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

³ Autoria: Senador Fernando Coelho Bezerra.

Esta nota técnica discute as consequências financeiras da descentralização do salário-educação (cota parte, hoje, pertencente à União), pautando-se nos critérios que norteiam os repasses, a saber: critério devolutivo, onde os recursos retornam à unidade da federação (UF), na qual foram gerados. De forma breve, **ênfatizar-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 à contramão da intenção original.**

Além da introdução, a nota técnica aborda, na segunda seção, a sistemática do salário-educação. 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 forma sucinta, os programas financiados pelo salário-educação, quais sejam: o PNAE, o PDDE, o PNLD e o PNATE, privilegiando as sistemáticas operacionais. Na quarta seção, encontram-se as consequências financeiras da descentralização do salário-educação. **Como tônica, os ganhos isolados (UF's mais abastadas), diante das perdas generalizadas (UF's pauperizadas).** Em considerações finais, na quinta seção, as conclusões e as recomendações da nota técnica.

2. SOBRE O SALÁRIO-EDUCAÇÃO.

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

2.1 Característica Tributária, Base de Incidência e Valores Envolvidos.

O salário-educação é uma contribuição social, prevista na Constituição Federal de 1988 (CF/1988, art. 212, § 5º). Calculado com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas (Lei nº 9.424/1996, art. 15), destina-se ao financiamento de programas, voltados à educação básica pública (CF/1988, art. 208, VII) 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 salário-educação movimentará R\$ 22,7 bilhões (Lei nº 13.978/2020, LOA-2020, Vol. I), fracionado da seguinte maneira⁴ (Lei nº 9.424/1996, art.15, § 1º, I e II):

- 1% do valor arrecadado (cerca de R\$ 227 milhões), em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);⁵
- 10% do valor restante (cerca de 2.2 bilhões), em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- 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 arrecadado (cerca de 40%) ao financiamento de vários programas, voltados à educação básica pública, transferindo 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,⁶ sejam da União aos estados e municípios, sejam dos estados aos municípios,⁷ são regidas por princípios que, nem sempre, assumem propósitos redistributivos. Quer dizer, não são direcionadas, exclusivamente, ao estreitamento do hiato horizontal (STN, 2016), 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 (FPE) e pelos Fundos de Participação dos Municípios (FPM). Juntos, repassam, ao ano, aproximadamente, R\$ 175 bilhões (LOA-2020, Vol. IV), privilegiando os estados e os municípios menos abastados.⁸⁹

No entanto, **parte não desprezível das transferências escapa dessa ideia de homogeneização territorial.** Promovem, assim, um efeito desassociado ao

⁴ Não confundir com o critério de distribuição entre os estados e municípios, de modo particularizado, assunto tratado mais à frente.

⁵ A arrecadação do salário-educação é efetuada pelo INSS.

⁶ Leia: constitucionais e/ou legais.

⁷ Nestes casos, transferências verticais.

⁸ Por exemplo, o estado da Bahia recebeu, em 2019, R\$ 7,2 bilhões do FPE, ou seja, cerca 9% do valor total. Fonte; Tesouro Transparente: Acesso: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas>

⁹ 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.

estreitamento do hiato horizontal,¹⁰ 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 (Lei nº 9.478/1997), que bonifica os estados e municípios onde ocorre a extração de óleo e gás (O&G), norteando-se pelos danos ambientais associados à extração.¹¹ Já no segundo caso, tem-se, por exemplo, o salário-educação, onde a devolução dos dois terços cabíveis aos estados e municípios, acompanha a origem da arrecadação.¹² Quer dizer, retorna à unidade da federação (UF), onde ocorreu o recolhimento da contribuição social, assumindo, portanto, um caráter regressivo.

No gráfico 1, encontra-se a distribuição do salário-educação, por estado da federação (os mencionados dois terços, pertencentes aos estados e aos municípios). Observa-se que, no total, as transferências atingem cerca de R\$ 13,6 bilhões (LOA 2020, Vol. IV). 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,¹³ ou seja, 42,8% de todo valor repassado. O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, fica com R\$ 1,54 bilhão, ou seja, 11,3% de todo valor repassado. Para o estado de Minas Gerais, os valores também são significativos: R\$ 1,0 bilhão, o que representa 9,0% de toda quantia transferida. No extremo oposto, isto é, 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% de toda a quantia repassada (R\$ 13,6 bilhões).¹⁴

¹⁰ Uma discussão sobre a pertinência, ou não, da ocorrência foge do escopo da investigação.

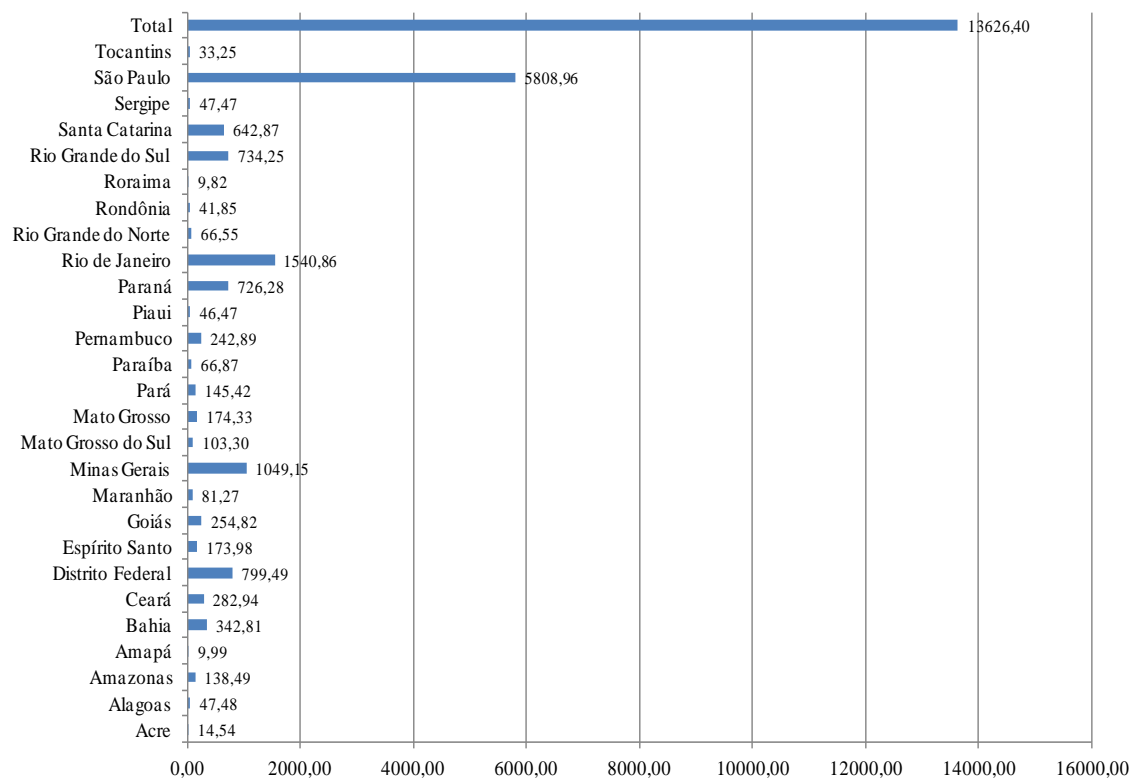
¹¹ Em 2019, os recursos do fundo totalizaram, aproximadamente, R\$ 39 bilhões; cerca de R\$ 13,40 bilhões foram para o estado do Rio de Janeiro. Fonte: Tesouro Transparente. Acesso: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas>.

¹² 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 (CF/1988, art. 158, parágrafo único, I).

¹³ Na verdade, são os valores previstos para o exercício financeiro de 2020.

¹⁴ Os coeficientes, por estado, da cota parte do salário-educação: Acre (0,01%), Alagoas (0,35%), Amapá (0,07%), Amazonas (1,0%), Bahia (2,5%), Ceará (2,0%), Distrito Federal (5,8%), Espírito Santo (1,3%), Goiás (1,9%), Mato Grosso (1,3%), Mato Grosso do Sul (0,76%), Maranhão (0,6%), Minas Gerais (9,0%), Pará (1,0%), Paraíba (0,49%), Paraná (5,3%), Pernambuco (1,8%), Piauí (0,34%), Rio de Janeiro (11,3%), Rio Grande do Norte (0,48%), Rio Grande do Sul (5,4%), Rondônia (0,3%), Roraima (0,07%), Santa Catarina (4,7%), São Paulo (42,6%), Sergipe (0,35%), Tocantins (0,24%).

Gráfico 1: Distribuição do Salário Educação por Estado, Segundo Critério Devolutivo (R\$ Milhões- Exercício de 2020)



Fonte: MEC - FNDE (2020). Elaboração Própria

Esclarece-se que, após essa distribuição entre os estados, ocorre uma segunda partição, guiada por critério neutro, em termos distributivos. Acolhe, neste caso, o número de matrículas das escolas públicas (estaduais *vis a vis* municipais,¹⁵ conforme CF/1988, 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 os estados, já que respondem por 14,7 milhões de matrículas (ou seja, 38% do total). Na região Nordeste, particularmente,¹⁶ os ganhos dos municípios são, substancialmente, superiores. No estado do Maranhão, por exemplo, dos 81,2 milhões repassados, R\$ 66,2 milhões vão para os municípios (81,5%). O fato se repete em estados como a Bahia, Pernambuco e Ceará, mas a apresentação dos dados, de forma pontual, demonstra-se dispensável.¹⁷ **Relevante, no entanto, é frisar que esta**

¹⁵ Instituições privadas conveniadas também entram no cômputo.

¹⁶ O Estado do Pará, na região Norte, também se destaca: 72% dos recursos repassados vão para os municípios.

¹⁷ Até porque, se fazem presentes na tabela 1.

superioridade financeira em nada auxiliará os municípios (especialmente, os da região Nordeste), caso a descentralização dos recursos do salário-educação, proposta pela PEC nº 188/2019, realmente se concretize.

Tabela 1: Distribuição do Salário Educação entre Estados e Municípios (Critério Neutro): Valores Previstos (em R\$) para o Exercício de 2020

Unidade da Federação		Matrículas	Valor do Salário Educação
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
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: MEC-FNDE (2020). Elaboração Própria.

3. SOBRE OS PROGRAMAS FEDERAIS FINANCIADOS PELO SALÁRIO-EDUCAÇÃO.

A cota parte do salário-educação, retida pela União (aproximadamente, R\$ 9,2 bilhões) é alocada, integralmente, no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Financiam, neste exercício financeiro,¹⁸ quatro programas federais, todos voltados à educação básica; a saber, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), de acordo com a LOA-2020, Vol. V.

Nesta seção, a proposta é apresentar, de modo sucinto, os programas sobreditos,¹⁹ 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).²⁰

3.1 PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (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,²¹ 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,²² acompanhando os seguintes critérios (FNDE, CD, Resolução nº 1/2017):²³

- 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\$ 2,00;
- Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53.

¹⁸ O PNAE, até 2018, não era custeado pelo salário-educação.

¹⁹ Informações extraídas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Acesso: <https://www.fnde.gov.br/>.

²⁰ Os recursos do salário-educação sujeitam-se a contingenciamento, fato que promoveria uma ampla discussão, aqui, não efetuada.

²¹ Ação orçamentária 00PI (PNAE), da Unidade orçamentária 26.298 (FNDE).

²² Salienta-se que os valores repassados são de caráter suplementar, ou seja, não cobrem, por completo, o custeio do PNAE.

²³ Valores, per capita, ao dia. De fato, ao dia letivo que, anualmente, totaliza 200 dias.

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 salário-educação, retida pela União (R\$ 9,2 bilhões)

3.2 PDDE

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995, tem por objetivo prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas de educação básica,²⁴ a título de contribuir à manutenção e à melhoria da infraestrutura física e pedagógica. Apresentando-se também como uma ação orçamentária do FNDE,²⁵ 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 salário-educação.

3.3 PNLD

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (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 FNDE²⁶, beneficia 123.342 escolas e 32.010.093 alunos (e professores), correspondendo à distribuição de 172.571.931 exemplares.²⁷ Quanto à dotação, equivale a R\$ 2,3 bilhões, isto é, 25% da cota parte do salário-educação.

3.4 PNATE

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), mais uma ação orçamentária do FNDE,²⁸ direciona-se aos alunos da educação básica pública, residentes na zona rural. Transferindo os recursos diretamente aos estados e aos municípios, tem

²⁴ As escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos, também são acolhidas.

²⁵ Ação orçamentária nº 0515, da Unidade orçamentária nº 26.298 (FNDE).

²⁶ Ação orçamentária nº 20RQ, da Unidade orçamentária 26.298 (FNDE).

²⁷ Dados extraídos do FNDE, para o exercício financeiro de 2020. Acesso: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>.

²⁸ Ação orçamentária nº 0969, da Unidade orçamentária 26.298 (FNDE).

como parâmetro para essas transferências a dimensão do alunado (residente, evidentemente, na zona rural), em quantias anuais, sujeitas a grande oscilação, mesmo em se tratando de municípios da mesma unidade federativa (UF).²⁹ Grosso modo, os valores variam entre R\$ 120,00 e R\$ 160,00, 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 salário-educação.

4. CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DA DESCENTRALIZAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO.

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 salário-educação, como as disponibilidades de caixa dos entes retro mencionados (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 proposta da PEC nº 188/2019.

Na tabela 2, encontram-se os números de matrículas, os coeficientes de distribuição do salário-educação e seus valores absolutos, por estado e municípios. Disponibilizam-se também os valores gastos, no exercício de 2019, com o PNAE, o PDDE, o PNDL e o PNATE: enfatiza-se que se referem às despesas pagas, e não as dotações orçamentárias, de modo a evitar equívocos quantitativos.³⁰

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-ia a apenas 7 unidades da federação (UF), onde já existe uma (certa) autonomia financeira.**

São Paulo, por exemplo, teria um excedente de R\$ 2,7 bilhões,³¹ 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 (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

²⁹ Para maiores informações, acesse: [file:///C:/Users/Claudia/Downloads/Tabela%20per%20capta%202018%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Claudia/Downloads/Tabela%20per%20capta%202018%20(1).pdf)

³⁰ Reitera-se que os recursos do salário-educação sujeitam-se a contingenciamento.

³¹ Superior ao valor agregado, devido ao princípio devolutivo que norteia os repasses.

Grande do Sul e do Paraná, com valores, no agregado, de R\$ 165 milhões e R\$ 123 milhões, respectivamente.

Em relação às demais UF's, os excedentes sobreditos, transformar-se-iam em preocupante escassez. Na Bahia, por exemplo, a insuficiência de recursos seria da ordem de R\$ 361 milhões, capitaneada pelo déficit 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 UF's e invariavelmente comandada pelos municípios. Seguem mais alguns exemplos: no Pará, o déficit seria de R\$ 281 bilhões, cabendo aos municípios R\$ 248 milhões; no Ceará, o déficit seria de R\$ 190 milhões, partilhados em R\$ 40 milhões (estado) e R\$ 150 milhões (municípios); e no Pernambuco, com um valor de R\$ 173 milhões a descoberto; R\$ 115 milhões caberiam aos municípios e R\$ 57 milhões ao estado.

Concluindo, a almejada autonomia financeira, mediante a descentralização do salário-educação, demonstra-se falaciosa. Ocorreria, caso a PEC nº 188/2019 fosse acolhida, um espaçamento do hiato horizontal, comportando-se os municípios como epicentro 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.

Tabela 2: Consequências Financeiras da Descentralização do Salário Educação (R\$)

Unidade da Federação		Matrículas	Coeficientes de Distribuição do Salário Educação (%)		Valores- Salário Educação (R\$)	PNAE (R\$)	PDDE (R\$)	PNLD (R\$)	PNATE	Consequências Financeiras
Acre	Estado	49.444	0,60060	5.811538,83	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	3.660.100,56	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	10.412.100,00	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	17.163.784,60	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	100							
Total		444.132	0,05867	532.552.056,31	4198.1622,00	5.511.798,00	10.190.837,87	3.311.167,86	47.155.630,58	
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	
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	14.761.19,80	13.079.255,92	12.978.185,22	-32.924.587,19	
	Municípios	1.474.575	0,72410	70.130.739,31	81.432.431,60	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	52.802.188,15	63.371.248,63	17.998.129,60	12.566.982,04	16.816.739,94	-57.950.982,07
	Municípios	1113.913	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		1653.759	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	1007.177	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	1058.376	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	1677.720	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
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	489.072.861,66	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	1818.991.497,92	207.226.271,20	78.232.021,57	810.715.602,26	22.346.283,96	1.430.169.360,93
	Municípios	3.923.387	0,52992	2.050.566.054,60	549.030.971,17	88.119.168,43	91.331.850,14	119.827.572,45	1.302.183.974,40
Total		7.403.698	0,42630	3.869.557.552,51	756.257.242,37	166.351.190,00	172.347.452,40	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	121.638.368,34	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: MEC-FNDE (2020); MEC-FNDE (2019-A); MEC-FNDE (2019-B); MEC-FNDE (2019-C); LOA, 2020, Vol. I, IV e V; Tesouro Gerencial. Elaboração Própria

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Os dados apresentados confirmam, dentre outras coisas, que outros mecanismos devem ser utilizados ao aumento da autonomia financeira dos governos subnacionais. O salário-educação, devido ao seu critério de repasse (devolutivo), demonstrou-se inadequado, tendo em vista que privilegiaria os entes subnacionais que já detém (certa) autonomia financeira. Propor mecanismos alternativos envolveria reconsiderar o denominado Pacto Federativo,³² 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 dessa nota técnica.

6. BIBLIOGRAFIA.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26/março/2020;

_____. Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020 (LOA-2020). Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Texto legal, anexos e volumes. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>. Acesso em: 26/março/2020.

_____. Lei nº 9478, de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Acesso em: 03/abril/2020.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm#art15. Acesso em: 03/abril/2020;

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Estimativa de Repasse das Quotas Estadual e Municipal do Salário-Educação, e os Respetivos Coeficientes de Distribuição de Recursos. Exercício de 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/Claudia/Downloads/Anexo%20II%20Quota%202020%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Claudia/Downloads/Anexo%20II%20Quota%202020%20(2).pdf). Acesso em: 02/abril/2020.

³² Indica-se que o Projeto de Lei nº 347/2019 propõe a distribuição do salário-educação, de acordo com o número de matrículas. Ressalta-se que a cota parte da União não se submeteria a alterações.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE- A). Alunos Atendidos pelo PNAE. Exercício de 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset/alunos-atendidos-pelo-pnae-2014>

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE-B). Relatório de Repasses Financeiros – PDDE. Exercício de 2019. Disponível em: <ftp://ftp2.fnde.gov.br/pdde/comag/>. Acesso em: 02/abril/2020.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE-D). Previsão de Atendimento do PNATE. Exercício de 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnate/sobre-o-plano-ou-programa/consultas>. Acesso em: 03/fevereiro/2020.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. Resolução nº 1, de 8 de fevereiro de 2017. Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar (PNAE). Disponível em: [file:///C:/Users/Claudia/Downloads/Publicacao%20da%20Resolucao%20n%201%20de%20%208%20de%20fevereiro%20de%202017%20%20pdf%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Claudia/Downloads/Publicacao%20da%20Resolucao%20n%201%20de%20%208%20de%20fevereiro%20de%202017%20%20pdf%20(1).pdf). Acesso em : 04/abril/2020

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O que Você Precisa Saber sobre as Transferências Fiscais da União. Princípios Básicos. Março/2016. Disponível em: [file:///C:/Users/Claudia/Documents/Salario%20Educa%C3%A7%C3%A3o/pge_cartilha_a_principios_basicos.pdf](file:///C:/Users/Claudia/Documents/Salario%20Educa%C3%A7%C3%A3o/pge_cartilha_principios_basicos.pdf). Acesso em: 04/abril/2020.

_____. Projeto de Lei nº 347, de 2019. Câmara Federal. Altera o § 1º do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, para dispor sobre a distribuição nacional dos recursos do salário-educação de acordo com as matrículas da educação básica. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=141D9A3B17462566BF3863B212936564.proposicoesWebExterno1?codteor=1707272&filename=PL+347/2019. Acesso em: 07/abril/2020.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. Altera 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 e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135- A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1583936714597&disposition=inline>. Acesso em: 30/março/20220.