

Nota à imprensa



CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP)

terça-feira, 03 de novembro de 2020

Avaliação Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social na área de Educação (CEBAS Educação)

O Ministério da Economia divulga mais um relatório de avaliação de políticas públicas, no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

O CMAP é instância de natureza consultiva com a finalidade de avaliar anualmente uma lista de políticas públicas previamente selecionadas, financiadas por gastos diretos ou subsídios da União, sendo composto pelos Secretários-Executivos da Casa Civil (CC), da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério da Economia (ME), este último responsável por sua coordenação.

A avaliação do CEBAS Educação fez parte do conjunto de políticas avaliadas no ciclo 2019. A avaliação foi coordenada pela CGU que produziu o Relatório de Avaliação e o Relatório de Recomendações para o aprimoramento da política, este último aprovado em reunião do CMAP em 14/08/2020.

A CEBAS se trata de política pública na qual se concede certificado a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social, desde que atendam aos requisitos da lei, com a finalidade de prestação de serviços assistenciais, em contrapartida ao reconhecimento à imunidade de contribuições para a seguridade social, instituída pelo § 7º do art. 195 da Constituição Federal. Dessa forma, a política visa ao amparo a pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, por meio do tratamento fiscal diferenciado a entidades beneficentes voltadas à prestação de serviços assistenciais.

Das exigências legais para a certificação de entidades beneficentes voltadas à área de educação (CEBAS Educação), destaca-se a obrigatoriedade de concessão de bolsas de estudo a estudantes de baixa renda, em quantidade proporcional ao número de alunos pagantes. Se a entidade beneficente de educação presta serviços integralmente gratuitos, deverá garantir proporção mínima de vagas para alunos de baixa renda. Nos termos da Lei nº 12.101/2009, as bolsas concedidas constituem-se em instrumentos de promoção da política pública de acesso à educação. Frise-se que, recentemente, o STF declarou a inconstitucionalidade formal da exigência de bolsas, por entender que a matéria deve ser regulamentada por Lei Complementar.

O objetivo da avaliação foi o de elaborar um diagnóstico executivo, nos moldes do Guia Prático de Análise Ex Post da Casa Civil, a fim de subsidiar os trabalhos do CMAP e de identificar oportunidades de melhoria no marco legal da política pública. Para tanto, o relatório foi conduzido pelas seguintes questões avaliativas: 1) o alcance da renúncia e a escolha dos atores são condizentes com a finalidade da política pública?; 2) o processo de reconhecimento de imunidade garante razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos da política pública?; 3) as bolsas de estudo são



efetivamente concedidas para o público-alvo pretendido?; e 4) os mecanismos de governança são adequados para a condução da política aos fins pretendidos?

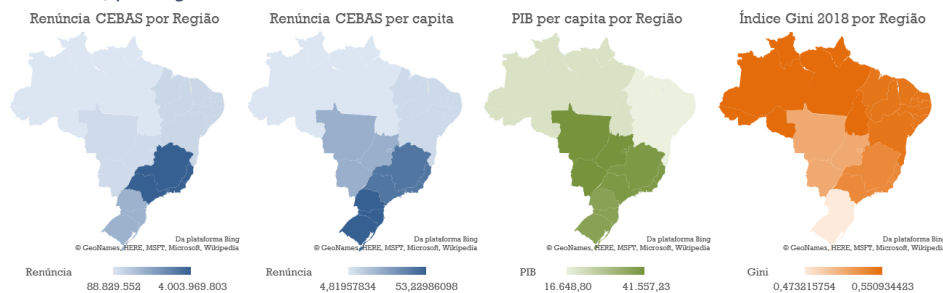
Quanto ao **desenho**, a avaliação apontou as seguintes deficiências: 1) os critérios de elegibilidade para bolsas de estudo não representam a parcela da população de maior vulnerabilidade econômica; 2) os indicadores acompanhados referem-se apenas a aspectos internos da repartição, limitando-se a medir a produção de decisões e o estoque de processos; 3) o período de usufruto da imunidade não coincide, necessariamente, ao período em que a entidade atende aos requisitos; 4) o benefício tributário não varia em função da quantidade ou do valor das bolsas concedidas, mas sim em função do montante de tributos que a entidade deixa de recolher, estendendo-se a atividades industriais ou comerciais por ela exercidas, acarretando desvirtuamento da política pública; e 5) o único incentivo da política aos estudantes diz respeito à declaração de renda, único critério de elegibilidade; não há exigência de desempenho acadêmico ou afim.

No que se refere à **implementação**, as deficiências encontradas foram: 1) admissão, de instituições de ensino com atuação no mercado privado de educação, mediante concessão de bolsas de estudo, além das instituições que operam de forma gratuita, afastando-se da perspectiva inicial da política pública: serviços assistenciais por filantropia; 2) demorado tempo médio de análise e elevado estoque de processos, resultando em riscos de prejuízo à efetividade da política e ao erário público; 3) o sistema informatizado de gestão, indisponível desde 2014, ainda não foi desenvolvido, mesmo após reiteradas recomendações da CGU e do TCU; 4) não existem dados acerca das bolsas ou dos bolsistas, o que torna difícil avaliar os custos da política e a contribuição dela na expansão de matrículas; a certificação é concedida mediante a simples declaração da entidade no sentido de que concede a proporção de bolsas exigida; 5) foi instituído mecanismo de persuasão à adesão em programa de governo – PROUNI – que resulta em contraprestação incoerente, na qual a entidade beneficente que aderir ao PROUNI receberá mais benefícios fiscais em troca de conceder menos bolsas de estudo; e 6) não há atuação do MEC na divulgação e na seleção de bolsistas, o que favorece a seleção de estudantes segundo os interesses da entidade, muitas vezes ignorando os limites de renda.

Em relação à **governança**: 1) a SESU e a SEB, unidades finalísticas do MEC, não se apropriaram da política, acolhida apenas pela SERES, o que faz prevalecer o caráter processual e a falta de governança das bolsas de estudo, que ficam à disposição das entidades privadas; 2) não há estratégia estabelecida, ou seja, são as entidades certificadas que definem quantas bolsas serão oferecidas, onde, em quais cursos, para quais estudantes e, indiretamente, o montante de gastos tributários; 3) não há controle adequado da política: o controle de elegibilidade dos estudantes é de responsabilidade da entidade beneficente, que o exerce com conflito de interesses; não há controle estatal quanto à existência e destinação das bolsas; e o controle dos requisitos de certificação, apesar da demasiada burocracia, não impedem a certificação ativa de entidades sem os requisitos necessários; 4) não há razoável coordenação das políticas públicas de educação, notadamente quanto à aquisição de vagas e à divulgação e seleção de estudantes; políticas públicas similares são geridas por Secretarias diferentes, que não compartilham recursos e informações; e 5) os mecanismos de prestação de contas e de transparência são pouco eficazes, especialmente no que se refere às informações financeiras da política, protegidas por sigilo fiscal.



Figura 1 – Representação territorial dos gastos tributários CEBAS Educação, do PIB per capita e do Índice Gini, por região

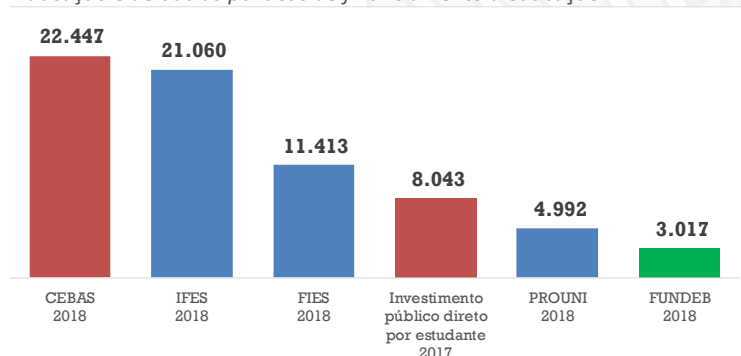


Fonte: CGU, 2020, com base nos dados: (1) do DGT 2020 PLOA; (2) das estimativas de população de 2019, do IBGE; (3) do PIB dos municípios em 2017, do IBGE; e (4) da Síntese de Indicadores Sociais (SIS) de 2019, do IBGE, tabela 2.11 UF

Por fim, quanto aos resultados e impactos: 1) os estabelecimentos educacionais da rede de entidades beneficentes se concentram no eixo Sul-Sudeste, principalmente em São Paulo; os estados do

Norte e Nordeste têm, em média, dez vezes menos estabelecimentos educacionais do que os Estados do Sul e Sudeste (Gráfico 1); 2) não existem dados ou estudos que mensurem os impactos da CEBAS Educação na desigualdade de acesso, finalidade da intervenção estatal (Gráfico 2); 3) sob uma perspectiva financeira, a CEBAS Educação privilegia as regiões de maior renda per capita e de menor desigualdade de renda, o que é capaz de agravar desigualdades regionais; e 4) não existem dados que permitam calcular com precisão o custo médio de um bolsista CEBAS, mas as estimativas existentes indicam que esse custo é bastante elevado em comparação ao de outras políticas públicas de financiamento à educação.

Gráfico 1 - Comparativo entre a estimativa de custo médio da CEBAS Educação e de outras políticas de financiamento à educação



Fonte: CGU, 2020, com base nos dados: (1) do DGT 2017 bases efetivas; (2) da Informação nº 13/2020/DIRAP/CGCEGAS/DPR/SERES/SERES-MEC; (3) SIMEC: Relatório de Indicadores do TCU; (4) Avaliação Executiva do FIES, CMAP 2019-2020; (5) dos indicadores financeiros educacionais do INEP; (6) do CENSUP 2018; e (7) da Portaria Interministerial MEC/MF nº 10, de 28/12/2017.

Diante do exposto, o CMAP, reunido em 14/08/2020, aprovou recomendações prioritárias no sentido de redesenhar a política pública, com o fim de tornar o processo de reconhecimento de imunidade mais célere e eficaz; redirecionar a política pública aos seus objetivos originais, a atividade assistencial filantrópica, de forma a reduzir o seu escopo e focalizar os recursos públicos aos estudantes mais necessitados; e torná-la mais

sustentável, de modo a direcionar os recursos às prioridades do país e retomar a governança da política pública.