



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Relatório de Recomendações CEBAS Educação

Ciclo 2019

Sumário Executivo

1. A CEBAS se trata de política pública de abrangência nacional, 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.
 2. A previsão constitucional de imunidade para as entidades beneficentes de assistência social surgiu a partir do Anteprojeto da Comissão da Ordem Social. Segundo a justificativa apresentada à época, o benefício visa a fomentar a manutenção de instituições de amparo a carentes, menores, idosos ou excepcionais, custeadas com recursos das comunidades ou subvenções de órgãos públicos, que naquela oportunidade recorriam frequentemente à Previdência Social, na busca de anistia de débitos e isenções de contribuições patronais.
 3. Dessarte, inicialmente a política pública concentrou-se no amparo a pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, por meio do tratamento diferenciado a entidades beneficentes voltadas à prestação de serviços assistenciais. Assim, o problema enfrentado pela CEBAS Educação pode ser delimitado da seguinte maneira: *difficuldade de acesso à educação por pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.*
 4. 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.
 5. O objetivo desta avaliação é a elaboração de um diagnóstico executivo da CEBAS Educação, nos moldes do Guia Prático de Análise Ex Post da Casa Civil da Presidência da República, com o fim de subsidiar os trabalhos do CMAS e as discussões acerca das normas afetas à política pública. A avaliação foi conduzida pelas questões:
 - 1) O alcance da renúncia e a escolha dos atores são condizentes com a finalidade da política pública?
 - 2) O processo de certificação de entidades beneficentes e 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 da pretendido?
 - 4) Os mecanismos de governança da política pública são adequados para a condução da política aos fins pretendidos?
 6. O trabalho foi organizado segundo os capítulos do Guia Prático de Análise Ex Post, que dividem a análise segundo as fases do ciclo de políticas públicas, acrescentadas outras dimensões, portanto os achados e conclusões seguem essa classificação.
 7. Quanto ao desenho, a avaliação apontou as deficiências seguintes:
 - Os critérios de elegibilidade para bolsas de estudo – 1,5 SM para bolsas integrais e 3 SM para bolsas parciais – não representam a parcela da população de maior vulnerabilidade econômica;
 - Os indicadores acompanhados referem-se apenas a aspectos internos da repartição, limitando-se a medir a produção de decisões e o estoque de processos;
 - O período de usufruto da imunidade não coincide, necessariamente ao período em que a entidade atende aos requisitos necessários;
 - Apesar de a CEBAS Educação visar a concessão de bolsas de estudo, 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, em grande medida do montante da folha de pagamentos, dado que a imunidade se estende
-

a toda a pessoa jurídica, inclusive a atividades industriais ou comerciais por ela exercidas, acarretando desvirtuamento da política pública; e

- O único incentivo da política aos estudantes diz respeito à declaração de renda, único critério de elegibilidade; não há exigência de desempenho acadêmico ou outro tipo de incentivo.

8. No que se refere à implementação, as deficiências encontradas foram:

- Admissão, no conceito de entidades beneficentes imunes, 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, estabelecendo-se 2 arranjos distintos – entidades filantrópicas e entidades comerciais – e afastando-se da perspectiva inicial da política pública: serviços assistenciais por filantropia;
- Demorado tempo médio de análise e elevado estoque de processos, que persiste mesmo após as medidas do MEC no sentido de reduzi-los, resultando em riscos de prejuízo à efetividade da política, devido à morosidade no credenciamento, e ao erário, no descredenciamento;
- O sistema informatizado de gestão, de que trata o Decreto 7.237/10, indisponível desde 2014, ainda não foi desenvolvido, mesmo após reiteradas recomendações da CGU e do TCU;
- 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, objetivos do PNE no contexto das políticas de financiamento à educação; a certificação é concedida mediante declaração da entidade no sentido de que concede a proporção de bolsas exigida por lei;
- Foi instituído mecanismo de persuasão à adesão em programa de governo – PROUNI – que resulta em contraprestação incoerente, em que a entidade beneficente que aderir ao PROUNI receberá mais benefícios em troca de conceder menos bolsas de estudo; e
- Não há atuação do MEC na divulgação e na seleção de bolsistas, tampouco processo padrão para isso; cada entidade é livre para estabelecer sua própria seleção, por critérios próprios, o que favorece a seleção de estudantes segundo os interesses da entidade, muitas vezes ignorando os limites de renda *per capita*.

9. Em relação à Governança, as deficiências foram:

- A SESU e a SEB, unidades finalísticas do MEC, não se apropriaram da política pública, acolhida apenas pela SERES, o que faz prevalecer o caráter processual na CEBAS Educação e a falta de governança das bolsas de estudo, que ficam à disposição das entidades privadas;
- Não há estratégia estabelecida na política pública, são as entidades certificadas que definem quantas bolsas serão oferecidas, onde, em quais cursos, para quais estudantes e, indiretamente, o montante de gastos tributário;
- Não há controle adequado da política: os requisitos de imunidade somente são averiguados quando a Receita Federal do Brasil fiscaliza a entidade e não impedem que outras atividades econômicas usufruam do benefício; 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 regular 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;
- 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
- 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.

10. Por fim, quanto aos resultados e impactos, as deficiências encontradas foram:

- 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;
- Não existem dados ou estudos que mensurem os impactos da CEBAS Educação na desigualdade de acesso, finalidade da intervenção estatal;

- 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 as desigualdades regionais;
 - 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.
11. O As deficiências encontradas ensejam a ausência de garantias de cumprimento aos fins da CEBAS Educação, malgrado o elevado custo médio da bolsa de estudos, comparado ao de outras políticas similares de financiamento à educação, o que resulta na ineficiência da intervenção estatal.
 12. Contudo, supondo que as bolsas de estudo estejam sendo regularmente concedidas, com níveis toleráveis de desvios, deduz-se que a CEBAS Educação contribui para a redução das desigualdades de acesso à educação, embora o volume de gastos tributários despendidos faz crer que o Estado poderia obter melhores resultados com outras iniciativas.
 13. Diante do exposto, conclui-se haver necessidade de redesenhar o funcionamento da política, 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.
 14. Ressalta-se a decisão do STF, há pouco publicada, que declarou inconstitucionalidade formal de diversos dispositivos da Lei nº 12.101/2009, marco legal da CEBAS, por entender que é necessária lei complementar para regulamentar o modo beneficente de atuação, especialmente no que se refere à instituição de contrapartidas; e inconstitucionalidade material da possibilidade de suspensão temporária da imunidade, assentada no § 1º do art. 32, por afrontar a garantia do contraditório e da ampla defesa. A retirada desses dispositivos do ordenamento jurídico desconstrói a lógica formulada para a política pública. Em função disso, entende-se que o momento se torna oportuno, se não inadiável, para a revisão legislativa da política.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	O alcance da renúncia e a escolha dos atores são condizentes com a finalidade da política pública?	<p>O custo médio da bolsa de estudo é bastante elevado em comparação ao de outras políticas públicas de financiamento à educação; (INSIGHTS)</p> <p>Apesar de a CEBAS Educação visar a concessão de bolsas de estudo, 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, em grande medida do montante da folha de pagamentos, dado que a imunidade se estende a toda a pessoa jurídica, inclusive a atividades industriais ou comerciais por ela exercidas, acarretando desvirtuamento da política pública; (DESENHO)</p> <p>Admissão, no conceito de entidades beneficentes imunes, 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, estabelecendo-se 2 arranjos distintos – entidades filantrópicas e entidades comerciais – e afastando-se da perspectiva inicial da política pública: serviços assistenciais por filantropia; (IMPLEMENTAÇÃO)</p>	<p>Observa-se que a política pública, inicialmente voltada para pequenas instituições, custeadas por recursos da comunidade ou de subvenções públicas, hoje alcança grandes corporações, que possuem meios de sustentar-se, sem a necessidade de fomento estatal.</p> <p>Além disso, a incidência do benefício tributário a qualquer atividade exercida pela entidade imune permite o desvio de recursos para atividades de mercado, que não foram fomentadas pela lei.</p> <p>Dessa forma, conclui-se pela necessidade de redefinir o alcance da imunidade, voltando-se às atividades beneficentes das instituições de pequeno porte e que prestam serviços assistenciais de forma inteiramente gratuita, cuja lógica de mercado não se aplica.</p> <p>Às entidades beneficentes com atuação no mercado privado, que prestam serviços em troca de contraprestação financeira, o Estado poderia adquirir vagas em troca de isenção específica, de valor compatível com o preço de mercado do serviço.</p>	<p>RECOMENDAÇÃO 1. Redesenhar a política pública, instituindo isenção fiscal de acordo com as bolsas concedidas pelas entidades de educação sem fins lucrativos não gratuitas, restringindo as imunidades tributárias às atividades de educação, saúde e assistência social realizadas por entidades beneficentes que prestem serviços de forma inteiramente gratuita, mediante atividade filantrópica (PRIORITÁRIA).</p>
2	O processo de certificação de entidades beneficentes e de reconhecimento de imunidade garante razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos da política pública?	<p>O período de usufruto da imunidade não coincide, necessariamente ao período em que a entidade atende aos requisitos necessários; (DESENHO)</p> <p>Demorado tempo médio de análise e elevado estoque de processos, que persiste mesmo após as medidas do MEC no sentido de reduzi-los, resultando em riscos de prejuízo à efetividade da política, devido à morosidade no credenciamento, e ao erário, no descredenciamento; (IMPLEMENTAÇÃO)</p> <p>O sistema informatizado de gestão, de que trata o Decreto 7.237/10, indisponível desde 2014, ainda não foi desenvolvido, mesmo após reiteradas recomendações da CGU e do TCU; (IMPLEMENTAÇÃO)</p>	<p>O processo de certificação possui muitas etapas que nada agregam à verificação de requisitos, e a complexa burocracia não garante que os objetivos da política pública sejam atendidos.</p> <p>Dessa forma, faz-se necessária a simplificação do processo de reconhecimento de imunidade e a redefinição de papéis, com foco na garantia de alcance dos objetivos da política pública.</p> <p>Por outro lado, a fruição do benefício deve ser associada tanto quanto possível ao período em que a entidade cumpre os requisitos previstos em lei, em vez de se pautar na vigência de certificado, que</p>	<p>RECOMENDAÇÃO 2. Alinhar o período de fruição da imunidade ao período em que a entidade beneficente comprovou o atendimento aos requisitos legais (PRIORITÁRIA)</p> <p>RECOMENDAÇÃO 4. Simplificar o processo de reconhecimento de imunidade, suprimindo etapas desnecessárias, automatizando procedimentos, e concentrando esforços nas análises mais relevantes para o cumprimento dos objetivos da política pública (PRIORITÁRIA)</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
		Não há controle adequado da política: os requisitos de imunidade somente são averiguados quando a RFB fiscaliza a entidade e não impedem que outras atividades econômicas usufruam do benefício; 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 regular 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; (GOVERNANÇA)	tende a ser defasado no seu término. Tal fato demanda um processo mais ágil e tempestivo. Necessariamente, a alteração do processo demandará mudanças nos controles da política pública, que deverão ser prioritariamente direcionados aos resultados, em vez de nos processos meios.	
3	As bolsas de estudo são efetivamente concedidas para o público-alvo da pretendido?	<p>Os critérios de elegibilidade para bolsas de estudo – 1,5 SM para bolsas integrais e 3 SM para bolsas parciais – não representam a parcela da população de maior vulnerabilidade econômica; (DESENHO)</p> <p>O único incentivo da política aos estudantes diz respeito à declaração de renda, único critério de elegibilidade; não há exigência de desempenho acadêmico ou outro tipo de incentivo; (DESENHO)</p> <p>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, objetivos do PNE no contexto das políticas de financiamento à educação; a certificação é concedida mediante declaração da entidade no sentido de que concede a proporção de bolsas exigida por lei; (IMPLEMENTAÇÃO)</p> <p>Foi instituído mecanismo de persuasão à adesão em programa de governo – PROUNI – que resulta em contraprestação incoerente, em que a entidade beneficente que aderir ao PROUNI receberá mais benefícios em troca de conceder menos bolsas de estudo;(IMPLEMENTAÇÃO)</p> <p>Não há atuação do MEC na divulgação e na seleção de bolsistas, tampouco processo padrão para isso; cada entidade é livre para estabelecer sua própria seleção, por critérios próprios, o que favorece a seleção de estudantes segundo os interesses da entidade, muitas vezes ignorando os limites de renda per capita; (IMPLEMENTAÇÃO)</p> <p>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</p>	<p>Os controles quanto à existência e regular concessão de bolsas ao público-alvo são precários; e os critérios de elegibilidade permitem a concessão de bolsas a estudantes de classes sociais pouco vulneráveis.</p> <p>Com isso, a CEBAS Educação labora na concretização das políticas das entidades beneficentes, e não na política ministerial, como declara a Lei.</p> <p>A esse respeito, a lei já fornece mecanismos de governança estatal das bolsas de estudo, mas o MEC ainda não se utiliza desses mecanismos.</p> <p>Enfatiza-se que a concessão de bolsas é atividade crítica da política pública, portanto, constata-se a necessidade de maior atuação do Estado no controle e na condução dessa atividade, assim como de readequação dos critérios de elegibilidade.</p>	<p>RECOMENDAÇÃO 3. Readequar o critério de elegibilidade para níveis de renda que retratem a população de maior vulnerabilidade socioeconômica do país (PRIORITÁRIA)</p> <p>RECOMENDAÇÃO 5. Assumir a divulgação e pré-seleção de bolsistas de ensino superior, nos moldes do PROUNI, e de bolsistas de ensino básico, ou delegá-la aos Estados, segundo orientações definidas pelo MEC (PRIORITÁRIA)</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
		educacionais do que os Estados do Sul e Sudeste; (RESULTADOS)		
		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 as desigualdades regionais; (IMPACTOS)		
4	Os mecanismos de governança da política pública são adequados para a condução da política aos fins pretendidos?	<p>Os indicadores acompanhados referem-se apenas a aspectos internos da repartição, limitando-se a medir a produção de decisões e o estoque de processos; (DESENHO)</p> <p>A SESU e a SEB, unidades finalísticas do MEC, não se apropriaram da política pública, acolhida apenas pela SERES, o que faz prevalecer o caráter processual na CEBAS Educação e a falta de governança das bolsas de estudo, que ficam à disposição das entidades privadas; (GOVERNANÇA)</p> <p>Não há estratégia estabelecida na política pública, são as entidades certificadas que definem quantas bolsas serão oferecidas, onde, em quais cursos, para quais estudantes e, indiretamente, o montante de gastos tributário; (GOVERNANÇA)</p> <p>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; (GOVERNANÇA)</p> <p>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; (GOVERNANÇA)</p> <p>Não existem dados ou estudos que mensurem os impactos da CEBAS Educação na desigualdade de acesso, finalidade da intervenção estatal; (IMPACTOS)</p>	<p>Não há estratégia estatal para a condução da política pública e as unidades finalísticas da política educacional (SESU e SEB) não se apropriaram dela, o que permite que seja conduzida pelos atores privados, âmbito no qual ocorre conflito de interesses na seleção de bolsistas.</p> <p>Assim, tem prevalecido o caráter processual da CEBAS Educação e pouca atenção tem sido dada à sua natureza de política pública de financiamento à educação.</p> <p>Diante disso, constata-se a necessidade de o Estado apropriar-se dos mecanismos de governança da política pública, dos quais se encontram os instrumentos de governança das bolsas de estudo, tratados em questão própria.</p> <p>Nesse sentido, não é possível prescindir da atuação das unidades finalísticas do MEC, que possuem os meios e as competências necessárias para a condução da política pública.</p>	<p>RECOMENDAÇÃO 6. Assumir a divulgação dos dados sobre a política pública, em transparência ativa, especialmente os relativos às entidades beneficentes, às bolsas de estudo, à seleção de bolsistas e aos pedidos de reconhecimento à imunidade (COMPLEMENTAR)</p> <p>RECOMENDAÇÃO 7. Aperfeiçoar a coordenação entre as políticas de acesso à educação, especialmente quanto à seleção de estudantes e ao monitoramento de resultados (COMPLEMENTAR)</p>