



MAIS EDUCAÇÃO

Projeto que introduz a educação como critério para repartição do ICMS com as prefeituras e institui o Índice Municipal de Ensino do Rio Grande do Sul (Imers)



APRESENTAÇÃO

Com o propósito de fazer avançar a estratégia de melhoria da educação pública no Rio Grande do Sul, o governo do Estado está propondo à discussão da sociedade gaúcha um projeto que introduz o **desempenho das redes municipais de ensino nos critérios de repartição do ICMS** com as prefeituras.

A Emenda Constitucional 108, que alterou as regras do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), estabeleceu que um mínimo de 10% dos valores de ICMS repassados aos municípios se desse com base num critério ligado à educação. No caso do Rio Grande do Sul, a proposta é de que o percentual seja de 20%. Junto a isso, ampliou a possibilidade de que até 35% da distribuição de ICMS aos municípios sejam regidos por regras estaduais específicas, o que anteriormente era de 25%.

A nova regra constitucional corrobora a intenção do governo do Estado de implementar a medida, que já vinha sendo debatida e delineada desde 2019, mas cuja tramitação não se iniciou por conta da pandemia. Em 2021, o projeto irá à apreciação da Assembleia Legislativa. Antes, no entanto, o governo conduzirá uma **agenda de diálogo** com as prefeituras com o intuito de esclarecer as regras previstas no projeto e recolher aperfeiçoamentos.

A iniciativa é mais um exemplo da disposição do governo em qualificar a legislação que envolve o ICMS, sempre com um olhar em boas práticas similares e aberto ao diálogo. Uma medida que envolve o interesse das prefeituras e a qualidade do ensino público merece ampla análise e discussão da sociedade.

Esta cartilha fornece os subsídios para acompanhar a discussão do projeto. Boa leitura!



1. O QUE É O PROJETO?

O texto altera critérios de repartição do ICMS com os municípios, permitindo que indicadores ligados ao desempenho em educação sejam incorporados ao cálculo de divisão. A iniciativa soma-se à estratégia do governo do Estado de qualificar os serviços de educação no Estado, sobretudo nas redes públicas municipais. Atualmente, os parâmetros de divisão do ICMS em vigor são os definidos pela Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997. A alteração prevista no projeto tem o objetivo de adequar a legislação do Rio Grande do Sul à Emenda Constitucional 108, de 26 de agosto de 2020, que revisou as regras de funcionamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e de repartição do ICMS entre os Estados e os municípios.

2. COMO A PROPOSTA SERÁ DISCUTIDA COM A SOCIEDADE GAÚCHA?

Da mesma forma como o atual governo conduziu a discussão de outras propostas: **com diálogo**. Depois de uma proposta técnica inicial elaborada pela Secretaria da Fazenda, Secretaria da Educação, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão e Procuradoria-Geral do Estado, o governo iniciará uma **conversa institucional com os municípios**, com o intuito de recolher observações e promover aperfeiçoamentos na proposta antes de o texto ser submetido à apreciação da Assembleia Legislativa.





3. COMO O ICMS DEVE SER DIVIDIDO COM OS MUNICÍPIOS?

Os Estados distribuem **25%** do ICMS arrecadado aos municípios.

Antes da Emenda Constitucional 108, o montante transferido às prefeituras seguia o seguinte critério de composição:



75%

de acordo com o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas no território do município, e

25%

a partir do que dispuser uma lei estadual específica.

A proporção foi alterada na Constituição Federal pela emenda, devendo as legislações estaduais serem obrigatoriamente adaptadas para ficar em



65%

no mínimo, de acordo com o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas no território do município, e

35%

no máximo, a partir do que dispuser uma lei estadual específica.

4. POR QUE REVISAR OS CRITÉRIOS?

Além de adequar a legislação gaúcha às novas disposições constitucionais, o projeto de lei também tem o objetivo de **incentivar os municípios a aprimorar a qualidade da sua educação.**

O atual modelo de distribuição de ICMS produz efeitos heterogêneos entre os municípios. A área, por exemplo, beneficia municípios com grande proporção territorial. Já a produtividade primária beneficia municípios rurais, e assim por diante. A inclusão dos novos fatores educacionais irá gerar efeitos sobre os municípios, por isso será necessário reduzir pontualmente os atuais fatores para se reencontrar o equilíbrio.

O objetivo é **proporcionar um novo equilíbrio.**



5. O QUE O NOVO FUNDEB PREVÊ EM RELAÇÃO À PRESENÇA DA EDUCAÇÃO NO CÁLCULO DE DISTRIBUIÇÃO DO ICMS?

A Emenda Constitucional 108, que revisou em 2020 as regras do Fundeb, introduziu a **obrigatoriedade** de que, no mínimo, 10 pontos percentuais da fatia regulada por lei estadual específica sejam distribuídos com base em **indicadores de melhoria nos resultados** de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos estudantes.

Assim,

10%

no mínimo, devem ser distribuídos de acordo com parâmetros de educação, podendo os Estados optarem por um percentual maior.

No Rio Grande do Sul, a proposta é que este percentual seja de

20%

6. COMO O DESEMPENHO EM EDUCAÇÃO FARÁ PARTE DO CÁLCULO?

O projeto inclui, como critério de repartição do ICMS, um **coeficiente** que irá ponderar tanto o **tamanho da população** e o **número de alunos** da rede municipal, quanto a **qualidade da educação** e a sua **evolução ao longo do tempo**.

Para a qualidade da educação, também serão objetos de mensuração a taxa de participação dos alunos na prova, para que todos tenham sua participação incentivada, e também a penalização da pontuação conforme a proporção de alunos em nível crítico de aprendizagem, para que nenhum aluno “fique para trás”. Também estão sendo introduzidos dois outros critérios: a taxa de aprovação da rede municipal no Ensino Fundamental e de um critério que permita considerar no cálculo o nível socioeconômico dos estudantes.

Vale lembrar que, para absorver o novo critério educacional no cálculo do rateio, será preciso **reduzir os percentuais usados atualmente na distribuição**, que levavam em conta outros quesitos para calcular as fatias de ICMS para as prefeituras.



7. QUAIS SERÃO OS NOVOS INDICADORES DE EDUCAÇÃO PARA O CÁLCULO DE DISTRIBUIÇÃO DO ICMS?

Pelo projeto de lei que irá à votação depois do debate com as prefeituras, 20% do retorno de ICMS para os municípios serão calculados de acordo com **dois novos índices**, cujo detalhamento será definido em decreto a ser publicado depois da votação do projeto na Assembleia Legislativa.



ÍNDICE MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DO RS (IMERS)

Terá como premissa a possibilidade de comparar municípios, independentemente do seu tamanho.

Irà considerar o nível e a evolução do desempenho em educação, exceto no primeiro ano de mensuração.

A avaliação do ensino será feita pelo Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (Saers), com aplicação anual pelo Governo do Estado.

Serão avaliados todos os anos críticos (2º, 5º e 9º anos).

PARTICIPAÇÃO NO RATEIO DA COTA-PARTE DA EDUCAÇÃO (PRE)

O cálculo do PRE parte do valor apurado no Imers.

O resultado do PRE será ponderado para definir a participação final do município no rateio da cota-parte da educação, levando em conta:

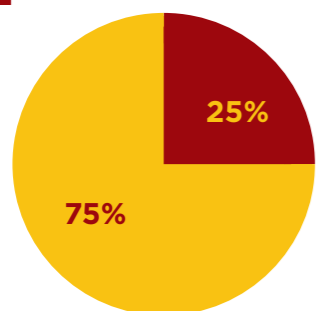
- O desempenho no Imers
- O número de matrículas na rede municipal de Ensino Fundamental
- O número de alunos pobres na rede municipal de Ensino Fundamental

8. COMO SERÃO REORGANIZADOS OS CRITÉRIOS DE DIVISÃO DO ICMS ENTRE OS MUNICÍPIOS?

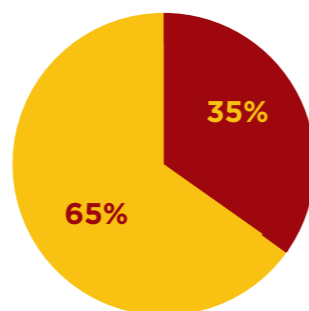
A introdução do critério de melhoria da educação municipal exige um realinhamento dos fatores que irão compor os 35% repartidos de acordo com parâmetros específicos, conforme a proposta do governo do Estado. Além de reduzir a presença de critérios pouco efetivos do ponto de vista distributivo (de acordo com estudos técnicos respaldados pela Secretaria da Fazenda e que exigem revisão e aprofundamento constantes), a nova proposta irá estimular os programas de modernização e crescimento da receita, por conta do Programa de Integração Tributária (PIT).

Como ficaria a nova divisão:

ATUAL



NOVAS REGRAS



● VAF (Valor Adicionado Fiscal)

● Critérios específicos

| Atual | Critério específico | Novo |
|-------|-----------------------------------|------|
| 7% | Área | 5% |
| 7% | População | 4% |
| 5% | Número de propriedade rural | 2,5% |
| 3,5% | Produtividade primária | 2,5% |
| 2% | Inverso do VAF per capita | 0% |
| 0,5% | Programa de Integração Tributária | 1% |
| 0% | Educação | 20% |

9. QUANDO AS NOVAS REGRAS ENTRARÃO EM VIGOR?

Além da discussão com as prefeituras e da apreciação pelos deputados na Assembleia Legislativa, o projeto ainda depende de fatores operacionais para entrar em vigor, como a organização da nova prova do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (Saers). A previsão é de que as novas regras sejam aplicadas de forma efetiva sobre os critérios de repartição do ICMS **a partir de 2023**, com uma transição escalonada até 2027.



10. COMO SERIA FEITA A TRANSIÇÃO DOS CRITÉRIOS?

Com o intuito de suavizar as novas regras de composição do percentual de 35%, os novos critérios seriam implementados de forma paulatina, a partir de 2023. No caso dos **novos indicadores de educação**, o percentual teria início em 12% em 2023, para atender à Emenda Constitucional 108, aumentando dois pontos percentuais por ano até **chegar aos 20% em 2027**, respeitando as regras de transição previstas na Constituição Estadual.

Percentuais propostos no projeto de lei

65% por Valor Adicionado Fiscal

Com base na relação percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em cada município e o valor adicionado total no Estado, apurada segundo o disposto na Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990:

| Critério atual (Lei 11.038/97) | Nova proposta (Projeto de lei) | Transição | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| | | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 |
| 75% | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% | 4% |

35% por Critérios Específicos

Apurados a cada ano, em face do § 1º do artigo 67 da Constituição Estadual, durante os primeiros cinco anos de vigência da lei, conforme a seguinte repartição:

| Critério atual (Lei 11.038/97) | Nova proposta (Projeto de lei) | Transição | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| | | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 |
| 75% | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% | 4% |

Educação

Percentuais obtidos com base na Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação (PRE), indicador composto pelo Índice Municipal da Qualidade da Educação do RS (Imers), pela população do município, fornecidos pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), nível socioeconômico dos educandos e pelo número de matrículas no Ensino Fundamental da rede municipal, a ser regulamentada por decreto:

| Critério atual EC 108 | Nova proposta (Projeto de lei) | Transição | | | | |
|--------------------------|-----------------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| | | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 |
| 10% | 20% | 12% | 14% | 16% | 18% | 20% |

Área

Percentuais obtidos com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por três as áreas de preservação ambiental, as áreas de terras indígenas e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas, e a área calculada do Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas, em quilômetros quadrados, pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG):

| Critério atual (Lei 11.038/97) | Nova proposta (Projeto de lei) | Transição | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| | | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 |
| 7% | 5% | 6,6% | 6,2% | 5,8% | 5,4% | 5% |

Produtividade primária

Percentuais obtidos com base na relação percentual entre a produtividade primária do município e a do Estado, considerando a média dos últimos três anos anteriores à apuração, obtidas pela divisão do valor da produção primária, conforme levantamento da Secretaria da Fazenda (Sefaz), pelo número de quilômetros quadrados:

| Critério atual (Lei 11.038/97) | Nova proposta (Projeto de lei) | Transição | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| | | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 |
| 3,5% | 2,5% | 3,3% | 3,1% | 2,9% | 2,7% | 2,5% |

Inverso do VAF per capita

Percentuais obtidos com base na relação inversa ao Valor Adicionado Fiscal “per capita” dos municípios, conforme a metodologia específica, e a população residente no município, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), e, na ausência destes, conforme dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

| Critério atual (Lei 11.038/97) | Nova proposta (Projeto de lei) | Transição | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| | | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 |
| 2% | 0% | 1,6% | 1,2% | 0,8% | 0,4% | 0% |

Programa de Integração Tributária (PIT)

Percentuais obtidos com base na relação percentual entre a pontuação de cada município no Programa de Integração Tributária (PIT), instituído pela Lei nº 12.868, de 18 de dezembro de 2007, e o somatório das pontuações de todos os municípios, apuradas pela Secretaria da Fazenda (Sefaz):

| Critério atual (Lei 11.038/97) | Nova proposta (Projeto de lei) | Transição | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| | | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 |
| 0,5% | 1% | 0,6% | 0,7% | 0,8% | 0,9% | 1% |

Número de propriedades rurais

Percentuais obtidos com base na relação percentual entre o número de propriedades rurais cadastradas no município e o das cadastradas no Estado, no último dia do ano civil, a que se refere a apuração informada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra):

| Critério atual (Lei 11.038/97) | Nova proposta (Projeto de lei) | Transição | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| | | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 |
| 5% | 2,5% | 4,5% | 4% | 3,5% | 3% | 2,5% |

População

Percentuais obtidos com base na relação percentual entre a população residente no município e a residente no Estado, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), e, na ausência destes, conforme dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

| Critério atual (Lei 11.038/97) | Nova proposta (Projeto de lei) | Transição | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| | | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 |
| 7% | 4% | 6,4% | 5,8% | 5,2% | 4,6% | 4% |



11. COMO O NÍVEL E A EVOLUÇÃO DO APRENDIZADO SERIAM LEVADOS EM CONTA NO CÁLCULO DA DISTRIBUIÇÃO DO ICMS, ALÉM DO PORTE DO MUNICÍPIO?

No projeto do Índice Municipal da Educação do RS (Imers) e Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação (PRE), haveria a **mensuração tanto para o nível de aprendizagem quanto para a evolução ano a ano.**

No caso do Imers, seriam avaliados três anos de ensino considerados críticos: 2º ano do Ensino Fundamental, com uma prova de alfabetização e letramento (unindo português e matemática), 5º ano do Ensino Fundamental, com provas de português e matemática, e 9º do Ensino Fundamental, também com as duas provas. Para o 5º e para o 9º ano, as provas de português e de matemática teriam o mesmo peso, de 50% cada.

Além disso, para a composição do Imers, seriam consideradas as Taxas de Aprovação do Ensino Fundamental da rede municipal, do 1º ao 9º ano. Isto é importante para que os **municípios busquem reduzir os níveis de abandono e de reprovação**, uma variável historicamente negativa no Estado.

Também seriam introduzidas **penalizações em relação ao nível de aprendizagem e incentivos à participação nos mecanismos de avaliação.** Já a ponderação em relação ao tamanho populacional do município e ao nível social e econômico do aluno seria efetivada por meio da PRE.

12. PARA O CÁLCULO DO IMERS DE 2022, QUE UTILIZARÁ A PROVA DO SAERS DE 2021, HAVERÁ ADAPTAÇÕES NA METODOLOGIA?

Sim. No primeiro ano de mensuração, o Imers não poderá medir a evolução. Assim, de forma excepcional, o Imers considerará apenas o nível educacional dos alunos.

13. DE QUE FORMA O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO RENDIMENTO ESCOLAR DO RIO GRANDE DO SUL (SAERS) SERÁ CONVERTIDO EM MECANISMO ABRANGENTE PARA A AFERIÇÃO DO DESEMPENHO?

O projeto exige a reformulação e o alcance do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (Saers), que serão **discutidos oportunamente com os municípios**, no âmbito da formulação do decreto de regulamentação da nova lei.

Sua realização deverá ser anual. É fundamental que o novo sistema de avaliação leve em consideração as particularidades dos municípios, como o tamanho das redes municipais e a representatividade da prova.

MAIS EDUCAÇÃO

Realização:

Gabinete do Governador
Secretaria de Comunicação



