

Estará o Fundeb penalizando os municípios de pequeno porte? Um olhar sobre o estado de São Paulo

Rafael Troca Nascimento

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP – Brasil

José Marcelino de Rezende Pinto

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP – Brasil

Resumo

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a política de fundos contábeis para a educação, devido a seus critérios redistributivos, são reconhecidos como instrumentos cruciais para promover o equilíbrio federativo no Brasil. No entanto, ao se examinarem os objetivos específicos de cada um, a interação entre esses mecanismos pode gerar efeitos contraditórios. Este artigo tem como objetivo analisar, a partir da formulação do FPM, as potenciais consequências que a lógica redistributiva do Fundeb pode ter sobre os municípios de pequeno porte, que são altamente dependentes dessas transferências, levando em conta que os critérios de redistribuição do Fundeb diferem significativamente dos adotados pelo FPM, o que pode resultar em desafios específicos para essas localidades. Os resultados apontam que, ao desconsiderar as diferenças reais dos custos educacionais, o Fundeb ainda patina na promoção da equidade entre os entes federados.

Palavras-chave: **FPM. Fundeb. Equilíbrio federativo. Municípios de pequeno porte.**

Is Fundeb penalizing small municipalities? A look over the state of São Paulo

Abstract

The Municipal Participation Fund (FPM) and the accounting funds policy for education, due to their redistributive criteria, are recognized as crucial instruments for promoting federal balance in Brazil. However, when examining the specific objectives of each, the interaction between these mechanisms can generate contradictory effects. Based on the FPM formulation, this article aims to analyze the potential consequences that Fundeb's redistributive logic may have on small cities, which are highly dependent on these transfers, taking into account that Fundeb's redistribution criteria differ significantly from those adopted by the FPM, which can result in specific challenges for these locations. The results indicate that by disregarding the real differences in educational costs, Fundeb still struggles to promote equity among the federative entities.

Keywords: **FPM. Fundeb. Federative balance. Small cities.**

¿Estará el Fundeb penalizando a los municipios de pequeño porte? Una mirada sobre el estado de São Paulo

Resumen

El Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y la política de fondos contables para la educación, debido a sus criterios redistributivos, son reconocidos como instrumentos cruciales para promover el equilibrio federativo en Brasil. Sin embargo, al examinar los objetivos

específicos de cada uno, la interacción entre estos mecanismos puede generar efectos contradictorios. Este artículo tiene como objetivo analizar, a partir de la formulación del FPM, las potenciales consecuencias que la lógica redistributiva del Fundeb puede tener sobre los municipios de pequeño porte que son altamente dependientes de estas transferencias, teniendo en cuenta que los criterios de redistribución del Fundeb difieren significativamente de los adoptados por el FPM, lo que puede resultar en desafíos específicos para estas localidades. Los resultados apuntan que al desconsiderar las diferencias reales de los costos educativos, el Fundeb aún patina en la promoción de la equidad entre las entidades federativas.

Palabras-clave: **FPM. Fundeb. Equilibrio federativo. Municipios de pequeño porte.**

Introdução

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na história do Federalismo brasileiro. A partir de sua promulgação, foram engendradas importantes alterações no pacto federativo, dentre elas, a consideração do município como ente federado. Houve também um avanço na descentralização da receita tributária, fortalecendo, em especial, as receitas municipais a partir das transferências da União e dos estados. Avançou-se também no estabelecimento de relações federativas de caráter mais cooperativo, conferindo competências comuns às diferentes esferas de governo.

Ainda assim, o federalismo brasileiro apresenta uma série de conflitos, sejam eles surgidos a partir da nova configuração federativa, sejam eles decorrentes da própria história de desigualdades do país. Segundo Souza (2001), cabe destacar três desses conflitos como sendo os principais. O primeiro se refere à incompatibilidade entre o papel estatal designado pela Constituição de 1988 e a política econômica adotada predominantemente desde o início da década de 1990. A Carta Magna define uma série de responsabilidades que expandem o papel do Estado no sentido de oferecer à população uma rede de proteção social, como o direito universal à saúde e à educação, à previdência social e às políticas de assistência social. Contudo, a partir da década de 1990, os governos brasileiros passaram a realizar uma série de reformas de caráter neoliberal, forçando uma agenda de corte de gastos e de diminuição do papel do Estado. Essa contradição tem gerado tensões e conflitos complexos e de difícil conciliação.

O segundo campo de conflito diz respeito às grandes desigualdades sociais e regionais que marcam o território brasileiro. Mesmo após a descentralização promovida a partir da redemocratização, a longa história brasileira de desigualdades ainda se faz presente no federalismo contemporâneo e se expressa nas diferentes capacidades de promoção de políticas públicas dos entes federados (Souza, 2001). Ainda de acordo com a autora, essa tensão torna-se ainda mais intensa na medida em que o processo de descentralização não partiu de um consenso sobre seus objetivos (Souza, 2001).

A terceira fonte de tensão está ligada à descentralização promovida a partir da Constituição. De acordo com Souza (2001), a descentralização não foi devidamente planejada, desconsiderando, assim, uma série de efeitos negativos que ela poderia vir a trazer, como por exemplo a reprodução das desigualdades federativas. Nesse sentido, vale lembrar da descentralização na educação e na saúde, que, em grande medida, não levou em conta as diferentes capacidades financeiras e administrativas dos municípios brasileiros. A

partir desse cenário, é possível questionar a tese de que a descentralização provocaria um ciclo virtuoso, como prevê parte da literatura sobre o federalismo (Souza, 2001).

Segundo a autora, a fusão desses três fatores de tensão

[...] tornam muito mais árduo o enfrentamento dos problemas sociais e regionais, trazendo para o centro do debate a pergunta de como conciliar a necessidade de se começar a desenhar um país menos desigual, tanto regional como socialmente, com a adoção de políticas econômicas que exigem a redução do papel do Estado nesses setores? (Souza, 2001, p. 19).

Não obstante, não se pode negar que a federação obteve avanços significativos na redução do desequilíbrio entre os entes federados. Para os propósitos deste trabalho, serão mencionados apenas o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Devido a seus critérios redistributivos, tanto o FPM como a política de fundos para a educação se destacam como importantes instrumentos para o aprimoramento do equilíbrio federativo no Brasil. Entretanto, ao se considerar os mecanismos de cada um, a relação entre ambos pode apresentar efeitos opostos. Isso porque, dentre as fontes de receita que compõem o Fundeb, encontra-se uma parte do FPM, que é redistribuída de acordo com os critérios do fundo educacional.

O presente trabalho busca, a partir de uma discussão teórica a respeito dos dois fundos citados e de seus critérios de redistribuição, avaliar os eventuais impactos no financiamento da educação dos pequenos municípios brasileiros.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

O Fundo de Participação dos Municípios foi instituído pela Emenda Constitucional n. 18/1965, que reformulou o sistema tributário da Constituição de 1946, e regulamentado no ano seguinte, pelo Código Tributário Nacional (Brasil, 1966). Essa emenda também foi responsável pela criação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que passou a ser uma das receitas do fundo. A outra fonte de receita é o Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), que já constava originalmente na Constituição. Na época de sua criação, o FPM arrecadava 10% da arrecadação líquida do IR e do IPI e distribuía os recursos apenas com base no critério populacional, ou seja, municípios mais populosos recebiam mais.

Durante o período da ditadura militar, houve algumas mudanças tanto no percentual da arrecadação do IR e do IPI que o FPM recolhia quanto na sua redistribuição. Apesar de não caber aqui a discussão sobre as mudanças ocorridas, vale comentar que elas refletiam os interesses políticos dos militares no poder (Arretche, 2005).

Após a promulgação da atual Constituição Federal em 1988, o FPM e sua regulamentação pelo CTN foram mantidos. No entanto, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinou o aumento gradativo da parcela do IR e do IPI a ser destinado ao fundo, ampliando-a de 17% em 1988 a 22,5% até 1993. Além disso, em outras três ocasiões o FPM passou a contar com uma parcela maior dos dois impostos federais: em 2007, a Emenda Constitucional (EC) n. 55 acrescentou 1 ponto percentual (p. p.) ao fundo; sete anos depois, a EC n. 84, de 2014, determinou o aumento de 0,5 p. p. em 2015 e mais 0,5 p. p. em 2016; mais recentemente, a EC n. 112/2021 estabeleceu que até 2025 seja

acrescentado, progressivamente, mais um p. p. ao FPM, sendo 0,25 p. p. em 2022 e 2023, 0,5 p. p. em 2024 e finalmente 1 p. p. em 2025 (Brasil, 2021). Assim, a partir de 2025, a parcela adotada será de 25,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI.

Atualmente, o FPM destina 10% de seus recursos para as capitais, 3,6% para os municípios da Reserva, considerados como aqueles que não são capitais mas possuem população superior a 142.633 habitantes, e 86,4% para os municípios da categoria Interior, isto é, todos aqueles que não são capitais, mas incluindo os da Reserva. Para a categoria Capitais, há dois fatores a serem considerados para o rateio dos recursos. O primeiro é o fator população, a partir do qual se calcula a relação entre a população da capital em questão e a soma das populações de todas as capitais (Brasil, 2018). O resultado, então, é confrontado com a Tabela 1, a seguir, que relaciona o percentual obtido com o fator a ser considerado.

Tabela 1 – Fator população do FPM Capital e Reserva

Percentual da População de cada Município em relação à do conjunto da categoria	Fator
Até 2%	2
Acima de 2% até 2,5%	2,5
Acima de 2,5% até 3%	3
Acima de 3% até 3,5%	3,5
Acima de 3,5% até 4%	4
Acima de 4% até 4,5%	4,5
Acima de 4,5%	5

Fonte: Lei 5.172/1966, art. 91.

Como se pode notar a partir da Tabela 1, o fator população distribui os recursos de forma a considerar o tamanho populacional das capitais, destinando mais àquelas capitais com maior número de habitantes, embora com critérios discretos, por faixa. Por outro lado, o outro critério distributivo, chamado de fator renda *per capita*, atua destinando mais àquelas capitais com os menores valores de renda *per capita*. Para se chegar ao fator renda *per capita*, o primeiro passo é dividir a renda *per capita* nacional pela do Estado da capital em pauta, em seguida, divide-se o resultado obtido por cem (Brasil, 2018). O valor final é confrontado com a Tabela 2, que associa o índice alcançado ao fator correspondente.

Tabela 2 – Fator renda *per capita* do FPM Capital e Reserva

Inverso do índice relativo à renda <i>per capita</i> da entidade participante	Fator
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2,0
Acima de 0,0220	2,5

Fonte: Lei 5.172/1966, art. 90.

Após esse processo, multiplica-se o fator população pelo fator renda *per capita*, obtendo o coeficiente da capital em questão. Finalmente, divide-se o coeficiente alcançado pela capital em pauta pelo total dos coeficientes de todas as capitais e o resultado dessa operação é o percentual do FPM Capital que lhe será destinado (Brasil, 2018).

Como se pode notar a partir dos fatores considerados para a distribuição, quanto mais populoso o município e mais pobre o estado em que se encontra, maior a fatia que ele receberá do FPM Capital. Nesse sentido, é possível afirmar que a categoria Capital do FPM apresenta princípios equalizadores, principalmente no que se refere ao fator renda *per capita*.

A distribuição do FPM Reserva é calculada da mesma maneira que o FPM Capital, utilizando as mesmas tabelas apresentadas. A única diferença é a base de dados, que considera a população dos municípios em vez das capitais. Como o fator renda *per capita* é calculado a partir do estado, ele será igual para todos os municípios do mesmo estado.

Já a distribuição do FPM Interior apresenta algumas outras diferenças e é definida pelo Decreto-Lei n. 1.881/1981, que estabelece o coeficiente de participação dos municípios a partir da faixa populacional em que se encontra, e pela Lei Complementar n. 62, de 1989, que

[...] estabeleceu que, a partir de 1990, as alterações dos percentuais de participação, em decorrência da criação de novos municípios, deveria se limitar àqueles municípios

pertencentes ao Estado em que for criado o novo município. Até então, quando era criado um novo município, todos os outros municípios do país tinham sua participação percentual reduzida, devido ao aumento da soma dos coeficientes. O Tribunal de Contas da União, para satisfazer o estipulado pela Lei, dividiu os recursos do FPM entre os Estados brasileiros. Para fixar a parte que caberia aos municípios de cada Estado, o Tribunal utilizou como parâmetro a soma dos coeficientes dos municípios de cada Estado vigente no final da década de 80. Ou seja, para satisfazer a Lei Complementar nº 62/89, o TCU foi obrigado a congelar o percentual que os municípios de cada Estado da Federação tinham do total de recursos do FPM (Coelho, 2007).

A Resolução TCU n. 242, de 1990, definiu as cotas do FPM Interior para os municípios de cada estado e, desde então, ela vem sendo relançada a cada ano. A divisão dos recursos é apresentada na Tabela 3.

Tabela 3 – FPM Interior - Participação percentual dos Estados e DF

Estado	Participação (em %)	Estado	Participação (em %)
Acre	0,2630	Paraíba	3,1942
Alagoas	2,0883	Paraná	7,2857
Amapá	0,1392	Pernambuco	4,7952
Amazonas	1,2452	Piauí	2,4015
Bahia	9,2695	Rio de Janeiro	2,7379
Distrito Federal	0,0000	Rio Grande do Norte	2,4324
Ceará	4,5864	Rio Grande do Sul	7,3011
Espírito Santo	1,7595	Rondônia	0,7464
Goiás	3,7318	Roraima	0,0851
Maranhão	3,9715	Santa Catarina	4,1997
Mato Grosso	1,8949	São Paulo	14,2620
Mato Grosso do Sul	1,5004	Sergipe	1,3342
Minas Gerais	14,1846	Tocantins	1,2955
Pará	3,2948	Total	100

Fonte: Resolução TCU 242/1990.

Assim, a distribuição do FPM Interior é realizada a partir da definição de uma cota do fundo para cada estado. Após esse processo, ocorre a divisão dos recursos no âmbito intraestadual, que é realizada com base no coeficiente de participação de cada município, de acordo com sua faixa populacional, como mostra a Tabela 4.

Tabela 4 – FPM Interior - Coeficiente de participação por faixa populacional

Faixa pop.	Coeficiente	Faixa pop.	Coeficiente
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1,0	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3,0
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2,0	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Acima de 156.216	4,0

Fonte: Decreto Lei nº 1.881/1981.

A partir de sua definição, o coeficiente de participação é dividido pela soma dos coeficientes de participação de todos os outros municípios da categoria Interior presentes no estado e, em seguida, multiplicado por cem. O resultado é o percentual que o município em questão receberá do FPM Interior.

A partir da decisão do TCU que congela a participação de cada estado no rateio da cota Interior, bem como o consequente processo de distribuição intraestadual, é válido inferir que os municípios de uma mesma faixa populacional e localizados no mesmo estado recebem o mesmo valor da cota Interior do FPM. O mesmo, entretanto, não acontece se forem municípios da mesma faixa populacional mas de estados diferentes, em função da LC n. 62/1989.

O ponto que mais merece destaque no que diz respeito ao FPM, no entanto, é o fato de que o fundo realiza uma distribuição desigual de seus recursos, de modo a favorecer os municípios de pequeno porte em detrimento dos mais populosos. Isso ocorre porque os coeficientes de participação não são proporcionais às faixas populacionais em que os municípios se localizam, fazendo com que os municípios das primeiras faixas recebam proporcionalmente mais do que os maiores em valores *per capita*. Para ilustrar essa diferença, vale citar o exemplo do estado de São Paulo. O maior município da categoria Interior, Guarulhos, recebeu mais de R\$ 52 milhões do FPM (soma de Interior e Reserva), o que correspondeu a cerca de R\$ 39 por habitante, enquanto Borá, o menor município do estado, recebeu pouco mais de R\$ 6 milhões do fundo, o que propiciou mais de R\$ 7 mil por habitante (Fundação Seade, 2017)

Esse arranjo para o FPM relaciona-se à menor capacidade de arrecadação própria da maioria dos municípios de pequeno porte é bastante comprometida. Isso se dá devido ao fato de a base tributária dos principais impostos municipais, isto é, o Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (ISS) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ser voltada principalmente para os espaços urbanos e com população considerável (Bremaeker, 2010a; Pinto, 2000). Soma-se a isso o fato de que os municípios menos populosos concentram a maior parte da população mais pobre do país. Assim, com alta

porcentagem de pessoas que não têm condições de contribuir para a arrecadação municipal e com baixo nível de urbanização, os municípios menores geralmente têm uma baixa arrecadação de impostos próprios. Some-se a isso o desgaste político que a cobrança desses tributos pode gerar para o Executivo local.

Bremaeker (2010a), com base em dados de 2008 da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, aponta que os municípios com população inferior a 20 mil habitantes tiveram uma receita tributária própria *per capita* de menos de R\$ 80,00 em média (valores de 2008). Se dependessem exclusivamente de sua arrecadação própria, a autonomia desses municípios seria quase nula em termos de sua capacidade de oferecer políticas públicas para seus cidadãos. Em contraste, nos municípios com mais de 200 mil habitantes, a média de receita própria *per capita* foi superior a R\$ 240,00 em valores de 2008. Fica evidente, portanto, o grande desequilíbrio entre esses dois grupos.

É importante lembrar que, além do FPM, os municípios também contam com outras transferências de impostos, como a cota-parte do ICMS e a cota-parte do IPVA, contudo, essas transferências têm por base a receita local desses tributos, reproduzindo, assim, as desigualdades existentes.

A Tabela 5 apresenta a participação do FPM na receita orçamentária e na receita de transferências dos municípios de acordo com o número de habitantes para o ano de 2008.

Tabela 5 – Participação do FPM na receita orçamentária e na receita de transferências dos municípios por faixa populacional - 2008

Faixa populacional	Part. FPM na Rec. Total (em %)	Part. FPM na Rec. de Transf. (em %)
Até 2 mil	68	74
De 2 mil a 5 mil	55	61
De 5 mil a 10 mil	41	46
De 10 mil a 20 mil	38	43
De 20 mil a 50 mil	30	36
De 50 mil a 100 mil	20	27
De 100 mil a 200 mil	16	23
De 200 mil a 500 mil	11	18
De 500 mil a 1 milhão	9	15
De 1 milhão a 5 milhões	9	17
5 milhões ou mais	1	2

Fonte: Bremaeker (2010a), a partir de dados da STN.

Com base na Tabela 5, observa-se a enorme relevância do FPM para composição da receita total dos municípios menos populosos. Os municípios com menos de 2 mil habitantes são os que mais dependem de seus recursos, chegando a representar quase 70% do total de suas receitas. Já nos municípios menores que 5 mil habitantes, o valor recebido do fundo representa mais de metade de sua receita líquida, totalizando 55%. Mesmo em municípios um pouco maiores, na faixa de 5 a 20 mil habitantes, o FPM ainda se faz de extrema importância, representando cerca de 40% da receita total destas localidades.

A partir da análise dessas informações, pode-se inferir que o FPM desempenha uma função preponderante na sobrevivência financeira desses entes federativos, tendo em vista que propicia seu autofinanciamento, um dos pilares mais relevantes do autogoverno, e contribui para a preservação do equilíbrio federativo (Martins, 2011). Ao adotar a filosofia de alocar mais recursos *per capita* para municípios de menor porte, o FPM não apenas atua no sentido de reduzir as disparidades entre essas localidades, mas também se constitui como a principal fonte de receita para esses municípios, que, com frequência, defrontam-se com obstáculos para gerar receita própria ou receber transferências vinculadas à atividade econômica.

A política de fundos contábeis para a educação

A atual estrutura de financiamento das políticas educacionais tem como principal fonte a vinculação de impostos, instituída pelo Artigo 212 da Constituição Federal de 1988, que prevê a destinação mínima de 25% da receita líquida de impostos (RLI) de estados, Distrito Federal e municípios e de 18% da RLI da União para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), que considera o efeito das transferências constitucionais.

A definição do que é despesa com MDE é estabelecida pela Lei 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que, em seu artigo 70 prevê quais as despesas que podem ser consideradas como MDE e, no artigo seguinte, estipula as despesas que não podem ser contabilizadas como MDE.

Até a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), a vinculação de impostos funcionou da forma como foi explicado acima, isto é, o financiamento de cada rede de ensino ocorria basicamente a partir dos recursos que o próprio ente federado obtinha após a arrecadação de impostos e as transferências constitucionais. Como é de se supor, essa organização reproduzia as grandes desigualdades regionais e federativas.

A partir da instituição da política de fundos contábeis, inaugurada com o Fundef, com a EC n. 14/1996, o processo foi alterado, com os fundos contábeis recolhendo uma parcela dos recursos de um conjunto de impostos e transferências e os redistribuindo entre o governo estadual e seus municípios conforme o número ponderado de matrículas de cada rede de ensino. Essa parcela era de 15% no Fundef e foi elevada a 20% a partir da vigência do Fundeb, em 2007. No entanto, no caso específico do FPM, ocorre um detalhe importante que vale ser destacado. Na verdade, o Fundeb não recolhe 20% da totalidade do FPM recebido pelos municípios, mas apenas da parcela do IPI e do IR originalmente destinada ao FPM. Como explicado acima, o percentual da receita de IPI e de IR destinada ao FPM sofreu alterações ao longo do tempo, ocasionando que, em 2025, 25,5% do valor arrecadado por esses impostos federais seja transferido aos municípios por meio do FPM. Porém, desde sua criação, em 2006, ficou definido que o Fundeb não recolheria as parcelas adicionais do FPM, restringindo-se a coletar apenas a parcela dos impostos federais originalmente prevista na Constituição, isto é, 22,5% do IPI e do IR.

Além disso, a política de fundos também conta com a existência de uma complementação federal (com diferentes formatos no período), que veio como mecanismo de reduzir as diferenças nos valores disponíveis por aluno entre as unidades da Federação, na versão inicial do Fundeb, e, além disso, entre as redes públicas de ensino (considerando redes estaduais e municipais), na versão atual do fundo, de caráter permanente.

De acordo com Martins (2011, p. 279-280)

Os fundos contábeis, implementados a partir dos anos 1990 – FUNDEF e FUNDEB –, repercutiram no pacto federativo de maneira a alterá-lo, mas não quebrá-lo. Ao contrário, contribuíram para organizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, com reunião de valores em conta específica, com repasses automáticos, que ao garantir a regularidade do fluxo beneficiaram, nesse aspecto, mesmo os entes que redistribuem recursos, porque a regularidade também é um elemento que favorece a autonomia. Como “minirreformas tributárias”, alteraram a distribuição feita, por exemplo, pelos fundos de participação e pelas cotas do ICMS. Alguns municípios (dependendo do equilíbrio entre o número de matrículas e a magnitude da sua arrecadação) podem financiar o ensino de outros municípios ou mesmo do estado e, dessa forma, pode ocorrer uma diminuição de sua autonomia financeira. Ao mesmo tempo, viabilizam a autonomia para os que os recebem. Assim, contribuem para o equilíbrio federativo.

Em outras palavras, a política de fundos contábeis para a educação não apenas contribui para o equilíbrio federativo como também é um grande exemplo de cooperação entre os entes federados, que, sob a coordenação da União, contribuem uns com os outros para a efetivação do direito à educação para todos.

Mas apesar de suas virtudes, o Fundeb ainda se encontra longe de ser um instrumento ideal de justiça federativa no que se refere ao financiamento da educação. Inúmeros estudos indicam que o fundo ainda apresenta limites e insuficiências sérias que precisam ser corrigidas e aprimoradas (Pinto, 2015; Davies, 2021; Fineduca, 2022). Para os propósitos deste trabalho, dar-se-á ênfase especial ao fato de o Fundeb interferir de forma adversa nos efeitos redistributivos do FPM.

O impacto do Fundeb sobre os efeitos distributivos do FPM

Como foi dito, tanto o FPM como o Fundeb são importantes ferramentas que impactam de maneira positiva na promoção do equilíbrio entre os entes federados. No entanto, no que se refere especificamente às receitas vinculadas ao ensino, estudos como os de Bremaeker (2010b) e Pinto (2014) apontam que o fundo educacional interfere de forma negativa na distribuição realizada pelo FPM.

Ocorre que a política de fundos, como explicado acima, recolhe 20% de um conjunto de impostos e transferências, dentre elas o FPM, e redistribui esse montante para as redes de acordo com o número ponderado de matrículas. Porém, como explica Bremaeker (2010b, p. 19),

Como os Municípios de menor porte demográfico recebem em valores *per capita* um repasse maior de FPM e também de ICMS, as deduções destas receitas para a constituição do fundo estadual do Fundef/Fundeb é relativamente elevada. Como estes Municípios possuem um pequeno número de alunos, o repasse dos recursos provenientes do fundo (crédito do Fundef/Fundeb) é menor que a dedução, provocando um déficit nas suas contas.

Em outras palavras, devido ao fato de os municípios menos populosos receberem, por meio do FPM, quantias *per capita* substancialmente superiores em comparação com os municípios de maior porte, eles tendem a ser penalizados pelo critério de distribuição do Fundeb que considera tão somente a participação da matrícula ponderada no total da unidade federada. Mesmo considerando que as parcelas do FPM que não são recolhidas pelo Fundeb tendem a contribuir para a arrecadação dos municípios menos populosos, o volume de

recursos parece ser insuficiente para recompor o prejuízo desse grupo com o fundo educacional.

Um bom exemplo desse processo pode ser observado quando se compara as situações de municípios de grande e pequeno porte, como se pode observar a seguir.

Como critério foram escolhidos os dez menores e os dez maiores municípios (excluindo-se a capital por suas especificidades) em termos populacionais do estado de São Paulo. A Tabela 6 os apresenta com a respectiva população (2021) e IDHM (2010).

Tabela 6 – População e IDHM dos municípios selecionados

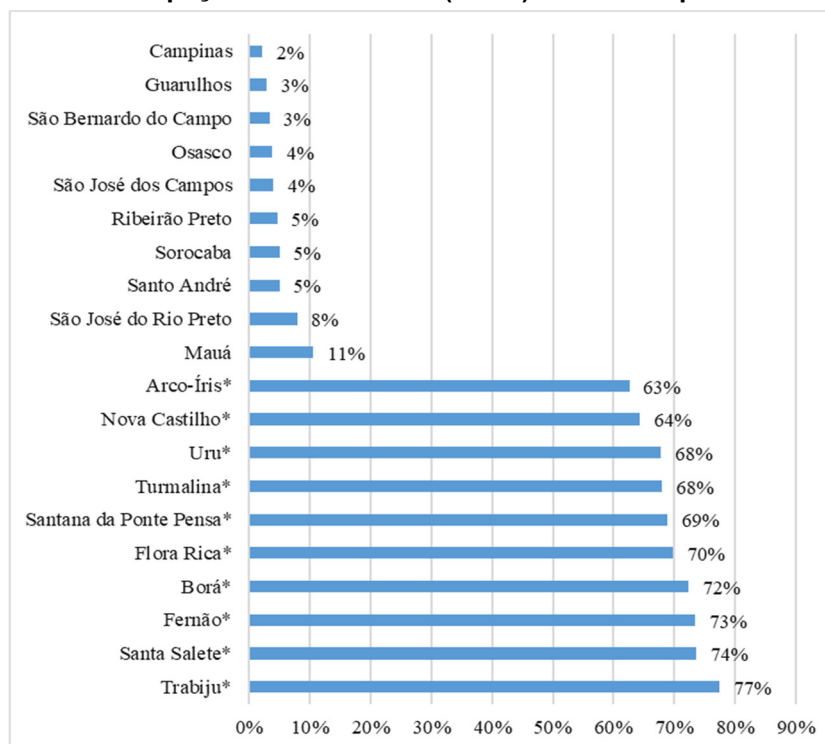
Município	População	IDHM
Borá	839	0,649
Uru	1.142	0,712
Nova Castilho	1.290	0,633
Flora Rica	1.397	0,727
Santana da Ponte Pensa	1.448	0,773
Santa Salete	1.558	0,772
Turmalina	1.667	0,763
Fernão	1.739	0,703
Trabiju	1.752	0,722
Arco-Íris	1.755	0,636
São José do Rio Preto	469.173	0,797
Mauá	481.725	0,766
Sorocaba	695.328	0,798
Osasco	701.428	0,706
Ribeirão Preto	720.116	0,800
Santo André	723.889	0,815
São José dos Campos	737.310	0,805
São Bernardo do Campo	849.874	0,805
Campinas	1.223.237	0,805
Guarulhos	1.404.694	0,763

Fonte: IBGE.

Os dados da Tabela 6 indicam situações extremas do estado de São Paulo, partindo-se de Borá, o segundo menor município do país, até Guarulhos, com uma população 1.674 vezes maior. Nota-se ainda que entre os dez menores valores de IDHM da amostra, oito pertencem aos municípios de menor porte, enquanto entre os sete maiores índices, só se encontram os de grande porte, indicando uma pior situação de desenvolvimento humano no primeiro grupo.

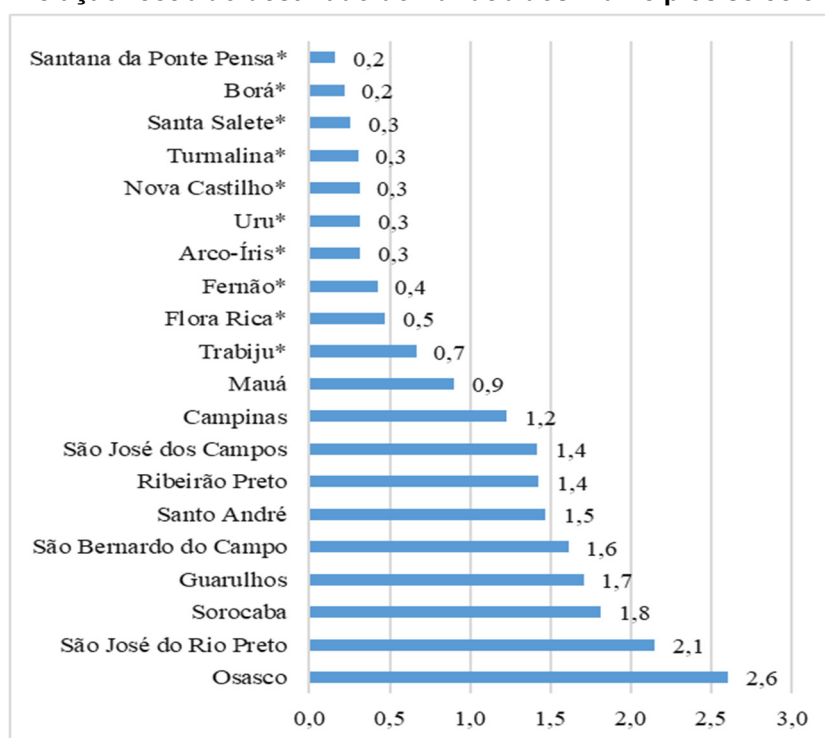
Definidos os dois grupos de municípios, os gráficos 1 e 2 permitem analisar as diferentes dinâmicas do FPM e do Fundeb.

O Gráfico 1 mostra a participação do FPM na composição da Receita Líquida de Impostos (RLI) dos 10 maiores municípios paulistas (exceto a capital) e dos 10 menores (estes últimos destacados com asterisco).

Gráfico 1 – Participação do FPM na RLI (em %) dos municípios selecionados

Fonte: SIOPE.

Já o Gráfico 2 apresenta a relação entre o total recebido e o total destinado ao Fundeb dos 10 maiores municípios paulistas (exceto a capital) e dos 10 menores municípios paulistas (estes últimos destacados com asterisco).

Gráfico 2 – Relação recebido/destinado do Fundeb dos municípios selecionados - 2021

Fonte: SIOPE.

Do confronto entre os gráficos 1 e 2 nota-se, de um lado, a, já comentada, enorme dependência dos menores municípios frente ao FPM. Assim, neste grupo, a participação varia de um mínimo de 63% do total, em Arco-Íris, a um máximo de 77%, em Trabiju. Já entre os maiores, a maior participação ocorre em Mauá, com 11% do total, atingindo um mínimo em Campinas, com meros 2%. Por outro lado, quando se analisa, no Gráfico 2, a razão entre o montante recebido e o destinado ao Fundeb, fica evidente o quanto os pequenos burgos são penalizados. Para se ter uma dimensão concreta da gravidade da situação, a Tabela 7 apresenta o saldo negativo na conta Fundeb e o quanto ele representa da RLI desses municípios.

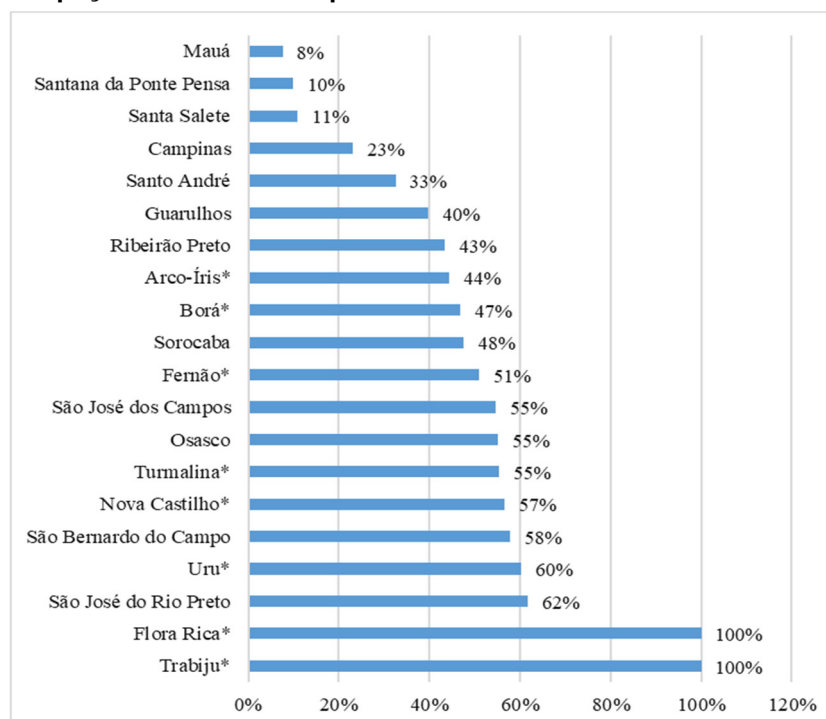
Tabela 7 – Receita líquida de impostos e balanço entre recursos destinados e recebidos do Fundeb nos municípios de menor população de SP - 2021

Município	RLI (em R\$ milhões)	Perdas no Fundeb (em R\$ milhões)	Perdas no Fundeb (em % da RLI)
Trabiju	14,0	0,9	6
Flora Rica	16,6	1,6	10
Fernão	15,7	1,6	10
Nova Castilho	18,0	1,6	12
Arco-Íris	18,5	2,3	12
Uru	17,0	2,1	13
Santa Salete	15,7	2,1	13
Turmalina	17,0	2,2	13
Borá	16,0	2,3	14
Santana da Ponte Pensa	16,8	2,6	15

Fonte: SIOPE.

Os dados mostram, inicialmente, o pequeno valor absoluto da RLI destes municípios, considerando as demandas básicas de uma administração municipal que possui custos fixos, independentes do tamanho de sua população. Em segundo lugar, mostram a perda de recursos, tanto em termos absolutos, como relativos. Com exceção de Trabiju, onde a perda é um pouco menor, nos demais, ela varia de R\$ 1,6 milhões a R\$ 2,6 milhões, representando entre 10% e 15% da RLI.

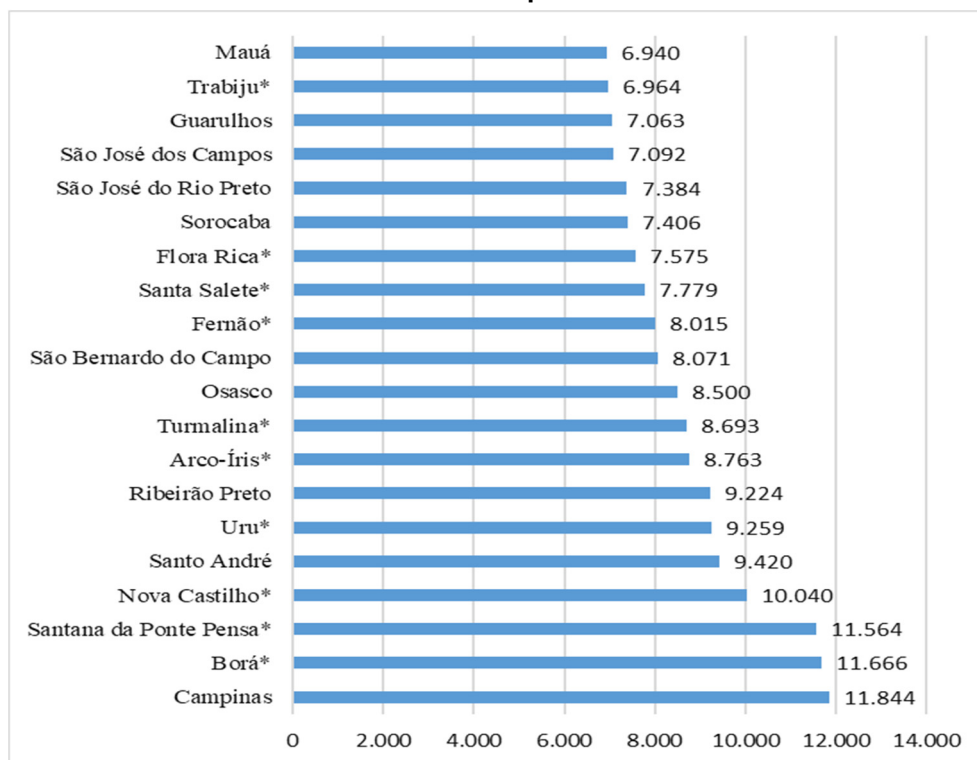
Como na política de fundos, os recursos acompanham a matrícula, pode-se pensar que esta perda esteja associada a um menor compromisso dos pequenos municípios com a oferta educacional. O Gráfico 3, a seguir, indica a participação da rede municipal no total de matrículas do ensino fundamental nos municípios selecionados (o asterisco indica os municípios de pequeno porte).

Gráfico 3 – Participação da rede municipal nas matrículas totais do ensino fundamental - 2020

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep 2020.

Os dados do Gráfico 3 indicam que dos dez municípios mais municipalizados, oito encontram-se entre aqueles de menor população. E, mais grave do que isso, considerando, por exemplo, Ribeirão Preto e Arco Íris, dois municípios com índices próximos de participação municipal na matrícula (43% e 44%, respectivamente), enquanto no primeiro, a cada R\$ 1,00 destinado ao Fundeb, ele recebe R\$ 1,40; no segundo, para o mesmo R\$1,00 destinado, o retorno é de apenas R\$ 0,30. Cabe ainda comentar que, particularmente no estado de São Paulo, até a criação do Fundeb, em boa parte dos pequenos municípios a oferta do ensino fundamental público era de exclusividade da rede estadual, ocorrendo a partir de então, um duplo impacto: ampliação da oferta municipal com redução dos recursos de impostos destinados ao ensino.

Por fim, como resultado da redistribuição do Fundeb, tem-se a equalização dos valores de gasto por aluno, como se pode ver no Gráfico 4, abaixo, que apresenta o Valor Aluno Ano Total (VAAT) dos 10 maiores municípios paulistas (exceto a capital) e dos 10 menores (indicados com asterisco).

Gráfico 4 – VAAT dos municípios selecionados - 2021

Fonte: Portaria Interministerial MEC/ME n. 4, de 29 de Junho de 2021.

A partir do Gráfico 4, observa-se que, após a redistribuição do Fundeb, os valores do VAAT dos municípios menos populosos ficam em patamares similares aos dos municípios mais populosos, o que a princípio poderia indicar a viabilização da justiça no que se refere ao gasto por aluno desses municípios. Na verdade, porém, como aponta Pinto (2014), o critério redistributivo do Fundeb produz efeitos contraditórios, pois, se exerce um efeito progressivo em relação ao repasse do ICMS, altera de forma negativa os critérios de repasse do FPM como, aliás, mostrou-se neste trabalho. Isso ocorre porque, apesar de ambos os critérios visarem a promoção de um maior equilíbrio federativo, as formas pelas quais realizam a distribuição de seus recursos são notadamente diferentes. Enquanto o critério do Fundeb tem como princípio a equalização das despesas educacionais por aluno, o FPM adota o propósito de combater as desigualdades referentes à arrecadação entre os municípios, considerando, inclusive, os efeitos de escala que incidem sobre os municípios de pequeno porte no que diz respeito à implementação de políticas públicas. Para que essa ideia possa ser desenvolvida de modo mais claro, é válido fazer uma breve apresentação da questão da escala.

O conceito de economia de escala se origina na ciência econômica como uma estratégia de diminuição de custos empresariais a partir do aumento da produção. De maneira mais clara, sua definição pode ser dada da seguinte forma:

Entende-se por economias de escala, associadas a um bem em particular, a redução do custo médio de longo prazo (de produção e de distribuição), à medida que se eleva o nível de produção. É basicamente uma relação entre custos médios e nível ou volume de produção, entendidos os dois últimos como escala ou tamanho de produção (Gomes, 1992, p. 60).

A partir dessa noção, pode-se estender a ideia de economia de escala a outros campos da vida em sociedade, como a própria administração pública. Apesar de não estar sob a lógica

do lucro, assim como as empresas, a administração pública também pode estar sujeita aos efeitos que a escala pode provocar, especialmente no que diz respeito aos municípios menos populosos. Estudos como os de Sousa e Ramos (1999), Mattos *et al.* (2009) e Encinas e Duenhas (2020), apesar de geralmente situarem-se sob a perspectiva econômica e não da garantia de direitos, corroboram com a tese de que os municípios de pequeno porte possuem mais dificuldades de arcar com serviços públicos de qualidade por não se beneficiarem de economias de escala como os municípios de médio e grande porte. Assim, para que possam garantir os direitos sociais de seus cidadãos, especialmente no que se refere à educação e à saúde, essas municipalidades precisam assumir custos médios mais elevados em função da pequena escala em que esses serviços são oferecidos.

O FPM se constitui como uma ferramenta fundamental para a justiça federativa porque considera justamente essa necessidade dos pequenos municípios. Ao distribuir valores *per capita* substancialmente maiores para esse grupo, o fundo não só cobre sua capacidade deficitária de arrecadação própria, mas vai além, fazendo com que tenham uma receita por habitante notadamente maior do que os de maior porte. Dados apresentados por Bremaeker (2010b), referentes a 2008, apontam que os municípios com menos de 10 mil habitantes apresentam valores de receita orçamentária total *per capita* acima da média nacional. Quando considerados apenas os menores que 5 mil habitantes, os valores são ainda maiores, superando inclusive os dois municípios mais populosos do Brasil, quais sejam, São Paulo e Rio de Janeiro. Os dados ainda dão conta de que esses municípios só chegam a esses valores graças às transferências legais e constitucionais, em especial o FPM. Diante disso, fica evidente que a filosofia distributiva do FPM se mostra altamente complexa. Ao considerar as diferenças de escala entre os municípios, o fundo contribui para o equilíbrio federativo indo além da promoção da igualdade, ou seja, a garantia do mesmo valor de recursos para todos, mas viabilizando a equidade entre eles, isto é, a garantia das mesmas oportunidades a todos, considerando as diferentes condições de cada um.

O Fundeb, ao distribuir os recursos recolhidos pelo número ponderado de matrículas, não leva em consideração as diferenças de escala em seus critérios distributivos. Assim, devido ao fato de recolher parte dos recursos do FPM e redistribuí-los segundo seus próprios critérios, o fundo educacional retira parte da receita a mais que os pequenos municípios precisam para a execução de suas políticas, gerando um grande prejuízo para esse grupo.

Portanto, como desenvolvido até aqui, o Fundeb pode ser caracterizado como um importante exemplo de promoção do equilíbrio federativo devido à promoção da igualdade de gasto por aluno que busca estabelecer entre as diferentes redes de ensino. Contudo, ao desconsiderar as diferenças reais dos custos educacionais, o fundo ainda patina na promoção da equidade entre os entes federados. Pior que isso, devido ao fato de redistribuir, segundo seus critérios, o FPM, que considera as necessidades específicas dos municípios de pequeno porte, o Fundeb acaba atuando como um obstáculo para a viabilização da equidade, limitando, assim, sua contribuição ao equilíbrio federativo.

Considerações finais

O presente estudo buscou discutir, do ponto de vista da formulação do FPM, as eventuais implicações que a lógica redistributiva do Fundeb pode ocasionar nos municípios

pequenos e muito dependentes deste tributo, considerando que os critérios do Fundeb de redistribuição são distintos daqueles adotados pelo FPM.

A análise apontou que o FPM, devido à sua lógica de destinar mais recursos *per capita* para os municípios de pequeno porte, busca minimizar as disparidades em relação à capacidade de arrecadação própria. Além disso, o FPM também é o principal responsável por fazer com que a receita total desse grupo de municípios seja superior à média nacional, o que aponta que essa transferência leva em conta as diferenças de escala entre os municípios. Assim, o FPM se configura como um grande promotor do equilíbrio federativo, fomentando a equidade, isto é, a igualdade de oportunidades dentro da diversidade.

O Fundeb também pode ser compreendido como um mecanismo promotor do equilíbrio federativo. Ao redistribuir os recursos vinculados à educação de acordo com o número ponderado de matrículas e proporcionar o complemento da União para os municípios com menores valores por aluno, tem sua parcela de contribuição para o equilíbrio federativo. Essa contribuição, no entanto, é limitada, já que, além de refazer parte da redistribuição realizada pelo FPM, não leva em conta as diferenças de escala entre os municípios entre seus critérios de distribuição. Dessa forma, o Fundeb fica restrito à promoção da igualdade de tratamento aos municípios, desconsiderando em grande medida as diferentes condições que apresentam para o financiamento de suas redes de ensino.

Uma possível correção para essa distorção poderia encontrar corpo nos fatores de ponderação do Fundeb. Na operacionalização do fundo, os recursos recolhidos são redistribuídos de acordo com o número de matrículas, respeitando fatores de ponderação para cada tipo de matrícula, que varia conforme a etapa, modalidade, localização e jornada escolar. Esse mecanismo faz com que, em tese, a distribuição dos recursos respeite a variação de custo que determinada matrícula representa em relação ao fator de referência, qual seja, os anos iniciais do Ensino Fundamental urbano em tempo parcial.

Contudo, essa ideia encontra obstáculo no fato de a educação brasileira ainda estar marcada pelo subfinanciamento. Como os fatores de ponderação se limitam a redistribuir os recursos recolhidos pelo Fundeb, não adicionando montantes extras para as redes de ensino, a inclusão das diferenças de escala como um de seus critérios poderia até gerar ganhos para os municípios de pequeno porte, mas acarretaria, necessariamente, em uma perda de recursos dos municípios de maior porte, que, em geral, não dispõem de recursos suficientes para financiar uma oferta educacional de qualidade. Ocorreria, mais uma vez, o velho dilema do cobertor curto, em que para se cobrir a cabeça, se tira dos pés, o que não resolve a necessidade de isolamento térmico do corpo.

Faz-se necessário, então, pensar em um dispositivo que, além de corrigir as distorções geradas pelas diferenças de escala, possa, ao mesmo tempo, atacar o problema do subfinanciamento, disponibilizando mais recursos para a educação. Nesse sentido, as parcelas de IPI e IR destinadas ao FPM que não são recolhidas pelo Fundeb parecem ser uma ótima alternativa. Como explicado anteriormente, desde sua concepção, foi estabelecido que o Fundeb não recolheria as parcelas adicionais do FPM, restringindo-se a coletar apenas a parcela dos impostos federais originalmente prevista na Constituição, isto é, 22,5% do IPI e do IR. Os outros 3% que não entram no Fundeb obedecem integralmente à lógica redistributiva do FPM de destinar mais recursos *per capita* aos municípios menores, contribuindo, assim, para compensar a baixa capacidade de arrecadação própria, bem como

a baixa escala de prestação de serviços públicos desse grupo. Em razão disso, esses recursos tendem a gerar efeitos positivos na elevação do gasto-aluno dos municípios de pequeno porte, possivelmente atenuando em parte os prejuízos que eles apresentam no balanço do Fundeb. Se isso for verdade, é possível inferir que, num cenário com um acréscimo de parcelas dos impostos federais destinadas ao FPM, as perdas dos municípios pequenos para o Fundeb poderiam ser ainda mais minimizadas ou até totalmente compensadas – a depender dos percentuais previstos nessas novas parcelas –, atenuando, assim, as diferenças de escala existentes entre os municípios de pequeno, médio e grande porte no que diz respeito ao financiamento da educação. É evidente, no entanto, que essa alternativa necessita ser melhor testada, o que levanta a necessidade de maior quantidade e aprofundamento nos estudos que analisam os efeitos dessas parcelas no gasto-aluno dos municípios de pequeno porte.

Referências

ARRETCHE, M. T. S. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de Outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, Presidência da República, 1966.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União**: Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 112, de 27 de Outubro de 2021. Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, Presidência da República, 2021.

BREMAEKER, F. E. J. A importância do FPM para as finanças municipais e seu papel na equalização das receitas. **Associação Transparência Municipal**, Estudo técnico n. 105, Salvador, jul. 2010a.

BREMAEKER, F. E. J. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e municípios. **Associação Transparência Municipal**, Estudo técnico n. 109, Salvador, set. 2010b.

COELHO, D. M. A. R. **Federalismo Fiscal no Brasil**: uma análise do Fundo de Participação dos Municípios. 2007. Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público, Tribunal de Contas da União e Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

DAVIES, N. Fundeb: uma avaliação. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 10, n. 1, p. 100-115, jan./abr. 2021.

ENCINAS, R.; DUENHAS, R. A. O Fundeb e a Desigualdade Educacional nos Municípios do Estado do Paraná. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 41, 2020.

FINEDUCA. **Sem atendimento não há aprendizado**: O VAAR é muito mais que resultado. São Paulo: Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - Fineduca,

2022. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2022/12/2022_COUN-VAAR_Fineduca_VF.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

GOMES, J. M. Economia de Escala: uma revisão sobre as teorias tradicional e moderna dos custos e sua adequação ao mundo real. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 10, n. 17, p. 59-88, mar. 1992.

MARTINS, P. S. **FUNDEB, Federalismo e Regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MATTOS, E. *et al.* Economias de Escala na Oferta de Serviços Públicos de Saúde: Um Estudo para os Municípios Paulistas. **Revista Economia**, Brasília, v. 10, n. 2, mai/ago. 2009.

PINTO, J. M. R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, jul./set. 2014.

PINTO, J. M. R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

SOUZA, M. C. S.; RAMOS, F. S. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: o caso do nordeste e do sudeste brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, out./dez. 1999.

SOUZA, C. M. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 52, 2001.

Rafael Troca Nascimento possui graduação em Pedagogia pela Universidade de São Paulo (2019), graduação em Psicologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2015). Atualmente é mestrando da Universidade de São Paulo e Professor de Educação Básica II da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6277-4611>

E-mail: rafatrocan@gmail.com

José Marcelino de Rezende Pinto é licenciado em Física pela Universidade de São Paulo (1982), bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (1985), com mestrado e doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (1989 e 1994). Atualmente é professor titular da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Política e Gestão Educacional com ênfase em financiamento da Educação, municipalização do ensino, regime federativo e educação do campo.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8355-2561>

E-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br

Recebido em 16 de março de 2024

Aprovado em 20 de maio de 2024

