



UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis - FEAC

FUNDEF e FUNDEB: EFEITOS REDISTRIBUTIVOS E IMPACTO NAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS

Prof. Dr. Nelton Carlos Conte
Passo Fundo/RS



INTRODUÇÃO

- O estudo traz uma análise dos desequilíbrios fiscais na estrutura federativa brasileira, com ênfase nas distorções existentes no sistema de transferências intergovernamentais.
- Esta pesquisa inovou em relação às demais por ter abordado os impactos distributivos do Fundeb em uma escala estadual (estado do Rio Grande do Sul), analisando seus impactos intraestado.



PACTO FEDERATIVO

- No período de 1994 a 2011 foram aprovadas 70 Emendas Constitucionais, das quais 28 referente matéria federativa, caracterizam-se pela perda de entes subnacionais. (ARRETCHE, 2012).
- Na medida em que existam diferenças de capacidade econômica e renda entre jurisdições a distribuição por apropriação econômica pode ser altamente desigual.
- Mesmo que a ação do governo central, em relação às jurisdições menores, e dos governos estaduais, em relação aos espaços locais, possa operar de forma redistributiva com seus próprios orçamentos, persiste um problema efetivo de equidade nas relações horizontais de governo.



A literatura não converge quanto aos benefícios dos Fundos contábeis.

- Vazquez (2011); Fernandes, Gremaud e Ulyssea (2004) destacam a importância desses fundos de financiamento da educação como mecanismo redistributivo e de equidade interestaduais;
- Uma segunda corrente entende que os Fundos têm limitadas contribuições (Melchior, 1997) ou minimizam seus efeitos (Carvalho, 2012; Castro, 2011 e Oliveira, 2001);
- Uma terceira corrente defendida por Bremacker (2011); Melchior (1997) e Pinto (2007) entende que a mudança desencadeada pelo Fundef e posteriormente pelo Fundeb, no padrão de divisão de responsabilidades entre estado e municípios, contudo pouco contribui para aumentar a eficiência de gestão do sistema e menos ainda a qualidade do ensino, bem como apresenta limitações na equidade no financiamento.

Tabela 1: índice de concentração das transferências municipais com orçamento pelo PIB (2007)

FPM	-0,224
Fundeb	-0,092
Discricionárias	-0,082
CIDE	-0,074
FNAS/FNDE/FNS (SUS)	0,024
ITR	0,058
Salário-Educação	0,173
Lk/FEX/IPI-Exp	0,293
ICMS	0,338
IPVA	0,402
Royalties	0,431
Fonte: Alencar e Gobetti (2008, 37)	

- O Fundeb também apresenta índice de concentração negativo, mas em menor magnitude.
- Porém, como em muitos municípios o FPM é a principal fonte de receita e esta tem parte destinada ao Fundeb, na prática ocorre é uma redução da capacidade distributiva do primeiro, o que pode estar concentrando recursos em municípios/regiões mais ricas.
- Efeito “Robim Wood” ao contrário.
- Myrdal (1965), que demonstrou por estudos que a miséria atrai a miséria e a riqueza atrai riqueza. Há um ciclo de “causas cumulativas” tanto para a miséria, quanto para a riqueza.



BASES TRIBUTÁRIAS (RENDAS) DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL



CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS

Quadro 1: glossário de variáveis utilizadas nas análises das receitas municipais

Código	Descrição	Receitas adequadas para o estudo
TRI 1	Receitas Tributárias com Impostos	ISS + IPTU + ITBI + IRRF
Transf1	Transferências devolutivas	ICMS + IPVA + ITR + LK + IPI
Transf2	Transferências redistributivas	FPM
Transf3	Transferências seletivas	Fundef(b) + FNAS + FNDE + FNS/SUS + SE + FES
Transf4	Transferência Total	Transferências intergovernamentais
RD	Receita disponível	Receitas Correntes totais

Fonte: elaboração própria, adaptado de Prado (2001); Alencar e Gobetti (2008); e Orair, Lima e Teixeira (2012).

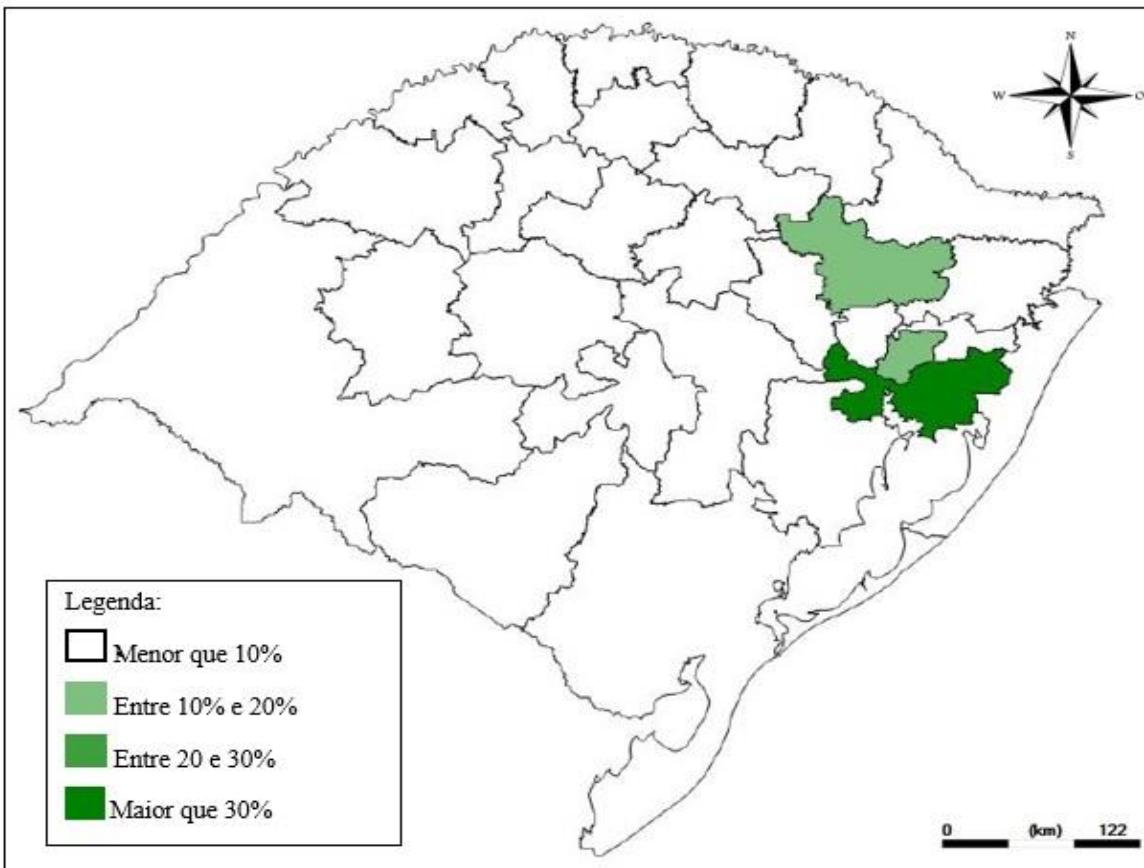
Tabela 10: receita TRI 1 dos Municípios do Estado do RS, por faixas de habitantes, anos 2004 e 2014

PERÍODO Municípios por faixas de habitantes	2004			2014		
	TRI1 per capita em R\$ 1,0	participação s/receita disponível em %	participação s/ receita TRI1 total em %	TRI1 per capita em R\$ 1,0	participação s/receita disponível em %	participação s/ receita TRI1 total em %
até 3.000	50,9	2,7	1,0	190,1	3,3	1,1
de 3.001 a 5.000	48,1	3,4	1,3	173,6	4,1	1,4
de 5.001 a 10.188	48,5	4,7	2,6	191,5	6,1	3,1
de 10.189 a 44.148	81,3	8,6	14,4	295,5	10,1	17,1
de 44.149 a 156.216	90,9	11,3	16,5	322,0	13,2	18,1
acima de 156.216	134,7	15,1	64,1	453,4	17,4	59,1

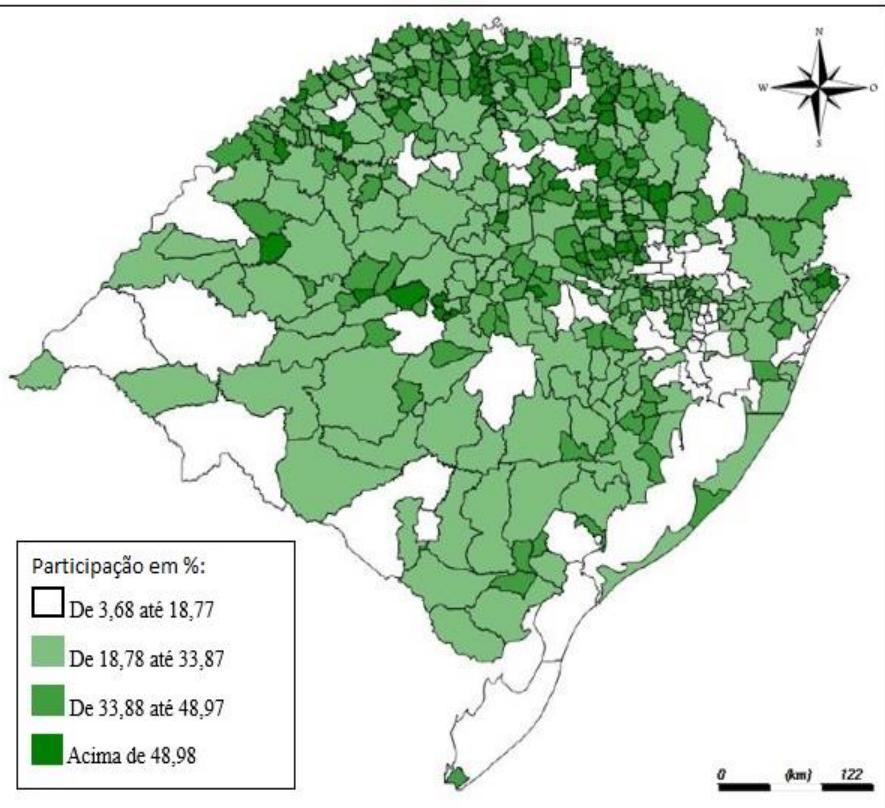
Fonte: elaboração própria

Porto Alegre, por exemplo, concentrou 13,1% da população do estado do Rio Grande do Sul no ano de 2014, 17,3% do PIB municipal e 32,6% da receita TRI 1.

Um extrato com as três regiões de maior participação na arrecadação mostra que estas concentram 60,83% da receita municipal TRI1 no ano de 2014, respondendo por 42,06% da população e 51,72% do PIB do estado

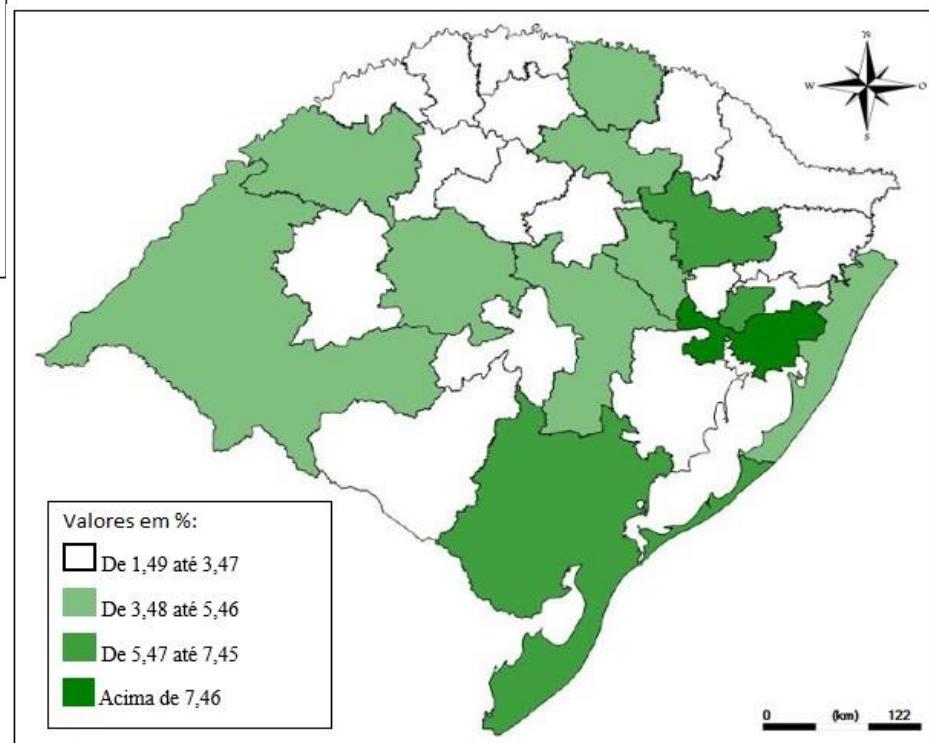


Participação das receitas com transferências distributivas na receita disponível dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, ano base 2014



TRANSFERÊNCIAS DISTRIBUTIVAS

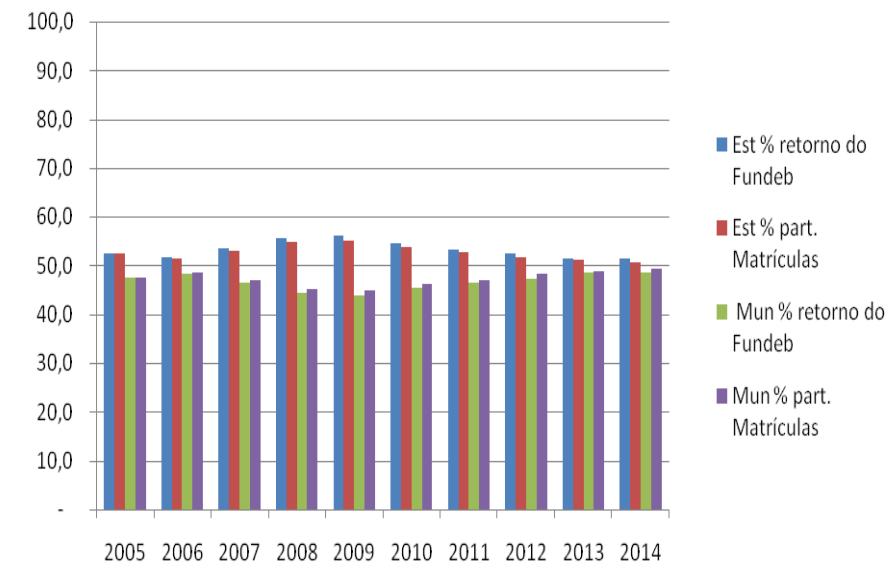
Distribuição da receita de transferência distributiva entre os Coredes no ano de 2014.





Análise federativa vertical e horizontal intrarredes do Fundeb no estado do Rio Grande do Sul

Gráfico 4: Participação do estado e dos municípios do Rio Grande do Sul no número de matrículas e no retorno do Fundeb no ano de 2014.

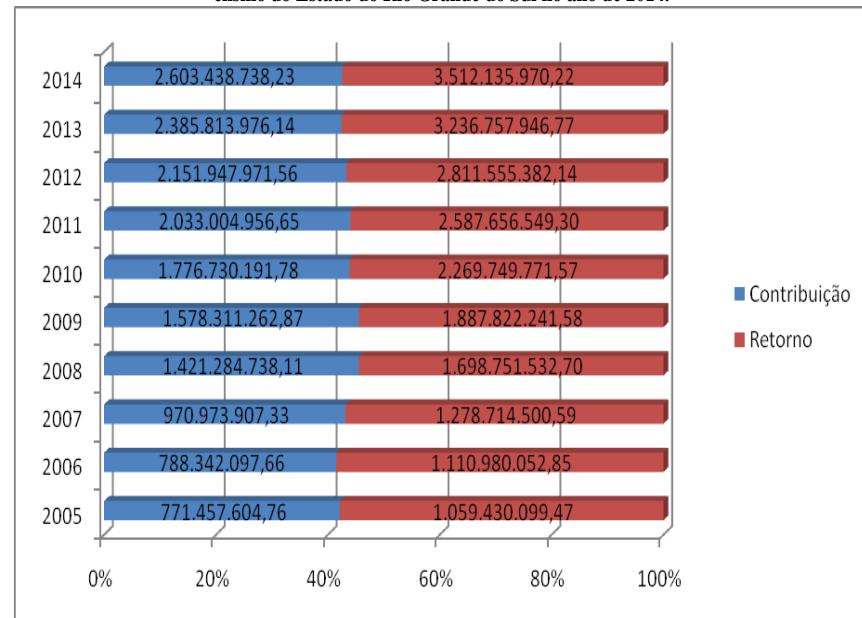


Fonte: elaborada pelo autor – base de dados FNDE

ESTADO DO RIO GRANDE DOSUL	2006	2009	2013	2016	variação
matrículas	1.199.196	1.061.957	913.759	831.114	-31%
per capita MDE	1525,19	1223,21	3085,06	3738,36	145%
per capita Fundeb	1059,88	2269,4	3765,76	5118,43	383%
per capita Aluno	2585,07	3492,61	6850,82	8856,79	242%

O percentual de redistribuição da Rede estadual de ensino entre as Redes municipais era de 14,1%; em 2009, com o Fundeb, o percentual de redistribuição reduz para 7,2%; e em 2014, apesar do crescimento, representou 12,5% do montante das receitas do Fundo.

Gráfico 5: Composição do financiamento ao Fundeb no ano de 2014 pelas redes municipais de ensino do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2014.

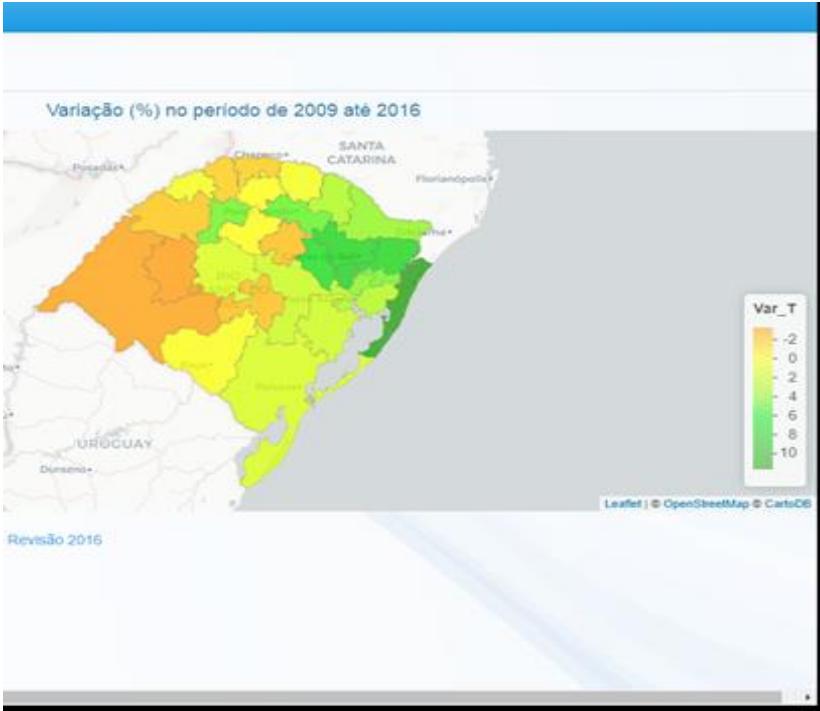


Fonte: elaborado pelo autor

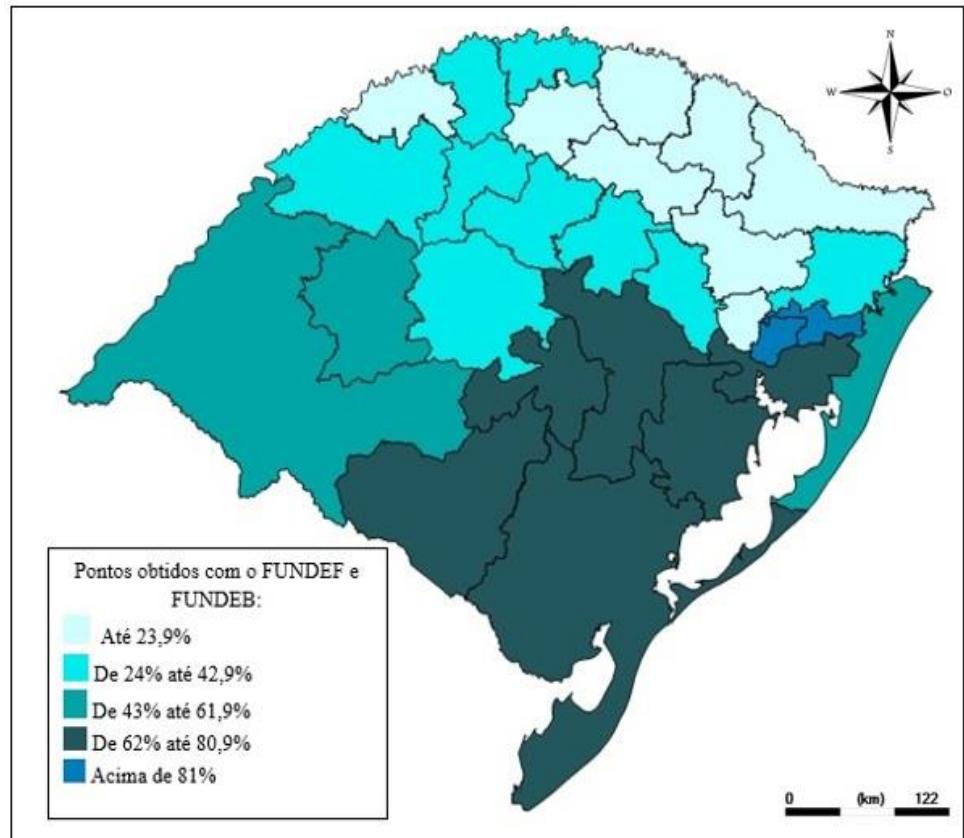


Análise federativa horizontal intrarredes do Fundeb no estado do Rio Grande do Sul

Das 28 Regiões dos Coredes 18 perdem Recursos e 10 ganham.



Mapa 15: Localização dos Coredes com resultado no indicador de perdas e ganhos com o Fundeb e Fundeb, período 2005-2014.



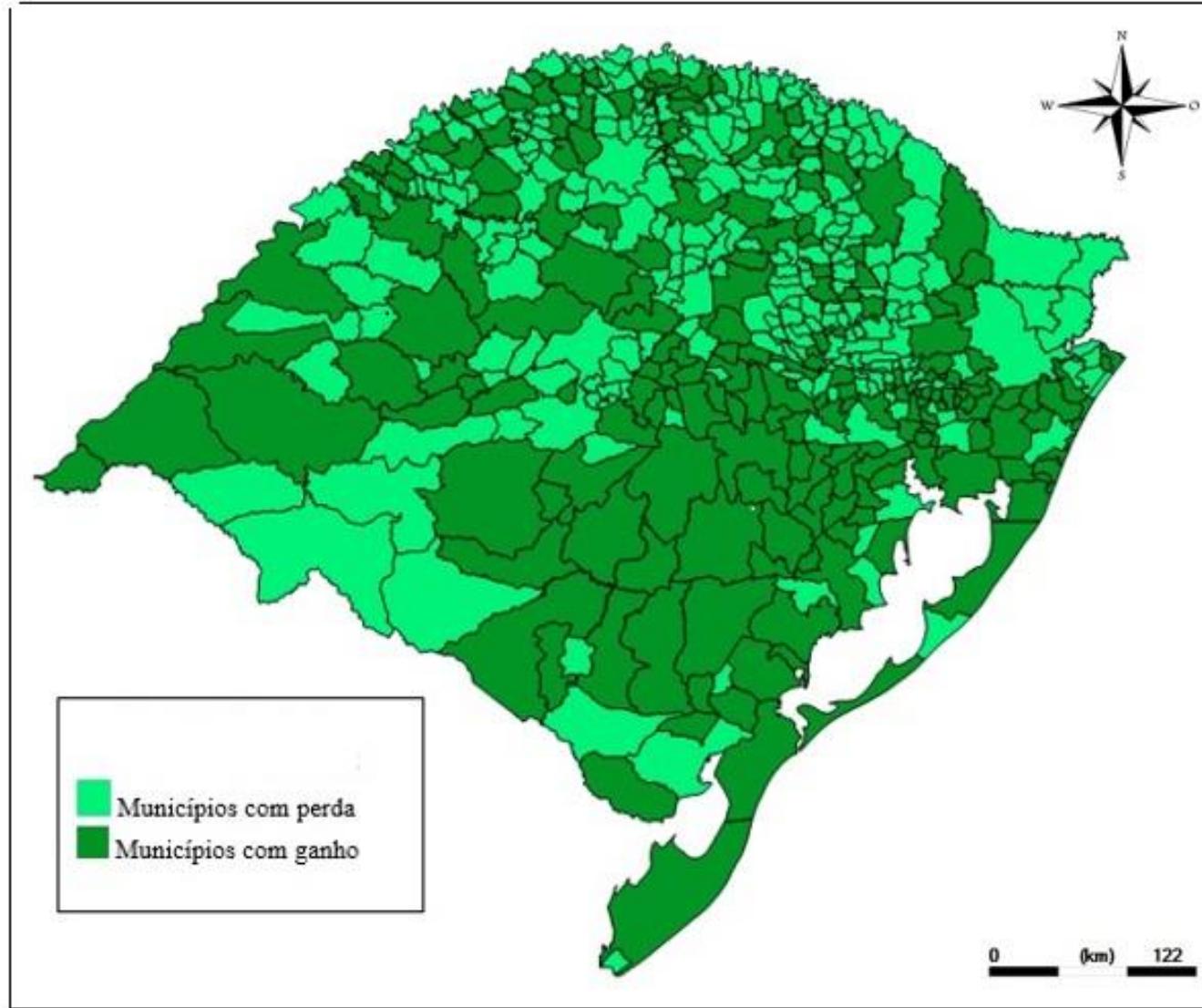
- Três Regiões dos Coredes concentram 48,8% dos recursos distribuídos pelo Fundeb no ano de 2014, sendo que os mesmos tem uma participação de 29,3% das transferências Distributivas e 43,06% da população.
- Em caminho contrário o Corede Região Norte, que obteve a menor pontuação no indicador de desempenho com o Fundef/Fundeb, a participação nos recursos com educação na receita disponível é 208,6% inferior à participação nas transferências distributivas (participação de 1,4% nos recursos com o Fundeb e 4,32% nas transferências distributivas), a mesma consegue ser 58,8% inferior as transferências devolutivas.

Tabela 30: Desempenho por COREDE no indicador de ganhos e perdas como fundefffundeb e participação na receita própria, população e PIB no ano de 2014

Região Corede RS	% de pontos obtidos	Participação matrículas*	participação s/ população	participação s/ PIB	participação tributária	participação das Transf. Devolutivas	participação das Transf. Distributivas
Alto da Serra do Botucarai	37,5%	1,1%	0,96%	0,82%	0,33%	0,96%	2,21
Alto Jacuí	25,7%	1,2%	1,43%	1,85%	0,87%	1,99%	2,26
Canpanha	62,9%	2,3%	2,00%	1,37%	1,32%	1,83%	1,81
Campos de Cima da Serra	23,0%	1,0%	0,92%	0,83%	0,52%	1,34%	1,57
Celso Ribeiro	36,2%	1,3%	1,29%	0,89%	0,48%	1,30%	2,87
Central	28,9%	3,1%	3,65%	2,65%	2,99%	2,89%	3,70
Centro Sul	80,0%	2,9%	2,38%	1,57%	1,20%	1,95%	3,20
Fronteira Noroeste	17,0%	1,0%	1,87%	1,13%	1,14%	2,08%	3,10
Fronteira Oeste	50,8%	4,1%	4,85%	3,52%	2,16%	4,18%	4,24
Hortênsias	40,0%	1,3%	1,20%	0,87%	1,93%	1,14%	1,49
Jacuí Centro	65,7%	1,1%	1,31%	0,89%	0,64%	1,07%	1,49
Litoral	60,5%	4,2%	2,86%	1,68%	4,59%	2,26%	3,97
Médio Alto Uruguai	42,7%	1,1%	1,35%	0,90%	0,46%	1,50%	2,87
Metropolitano Delta do Jacuí	80,0%	18,2%	22,65%	26,76%	38,73%	19,88%	9,44
Missões	38,8%	1,8%	2,26%	1,62%	1,10%	2,18%	3,81
Nordeste	7,9%	1,0%	1,18%	0,90%	0,64%	1,56%	2,60
Noroeste Colonial	25,4%	1,3%	1,55%	1,60%	1,11%	1,79%	1,97
Norte	5,0%	1,4%	2,04%	2,11%	1,54%	2,70%	4,32
Paranhana Encosta da Serra	83,0%	3,0%	1,94%	1,37%	0,90%	1,46%	2,24
Produção	12,9%	2,7%	3,18%	3,91%	2,67%	3,63%	3,92
Rio da Várzea	12,0%	1,0%	1,20%	0,87%	0,58%	1,48%	2,77
Serra	19,2%	8,7%	8,26%	11,40%	10,11%	11,79%	6,77
Sul	73,2%	8,9%	7,83%	7,42%	6,34%	6,20%	6,00
Vale do Cai	21,6%	1,7%	1,61%	1,59%	0,98%	2,14%	2,78
Vale do Jaguari	43,3%	0,9%	1,07%	0,63%	0,47%	0,99%	1,58
Vale do Rio dos Sinos	100,0%	17,4%	12,15%	13,56%	11,99%	12,10%	7,11
Vale do Rio Pardo	65,7%	3,5%	3,91%	3,85%	2,22%	3,85%	4,56
Vale do Taquari	26,9%	2,8%	3,09%	3,43%	1,98%	3,76%	5,45

Fonte: elaboração própria

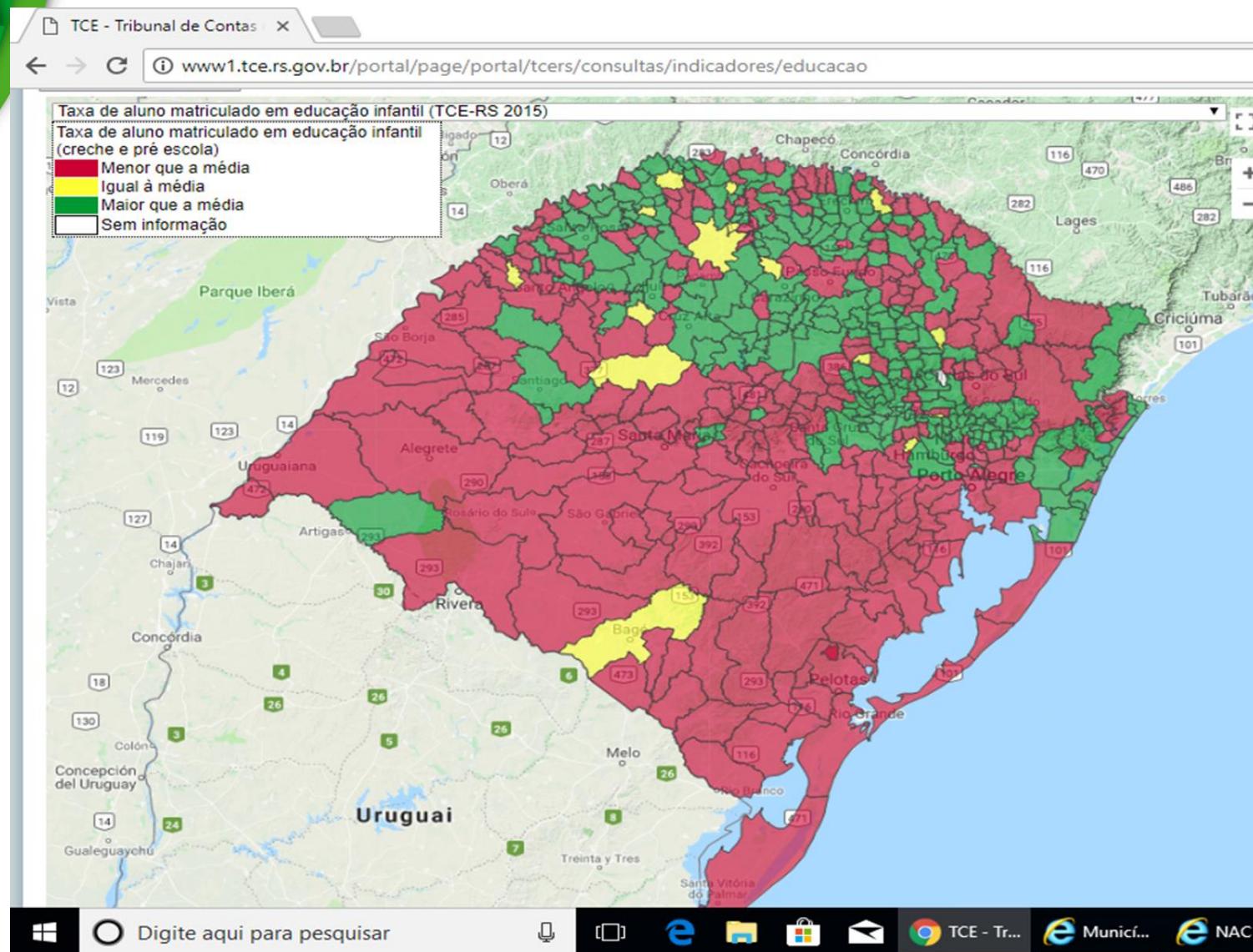
Mapa13: localização dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com perdas e ganhos de receitas com o Fundeb no ano de 2014

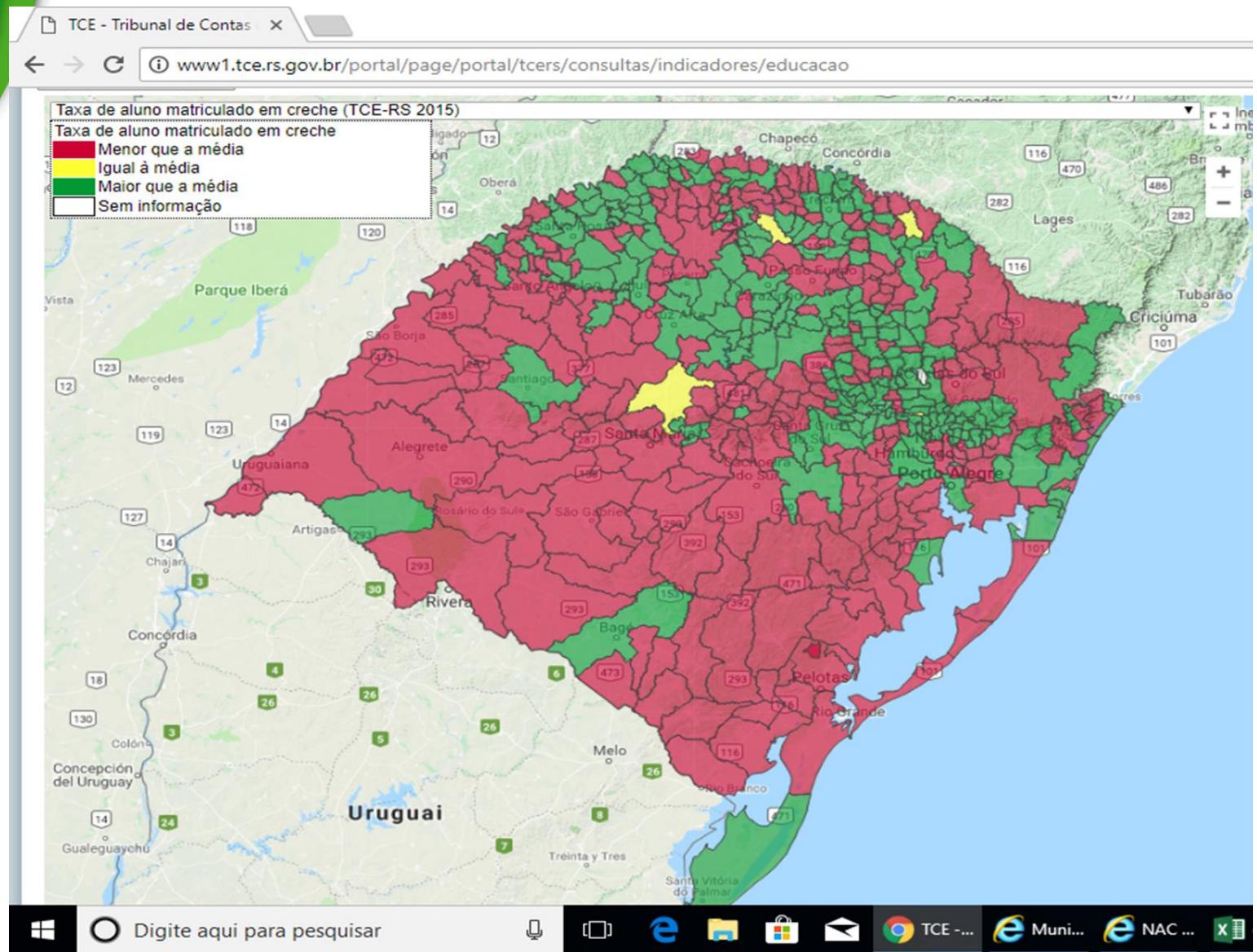


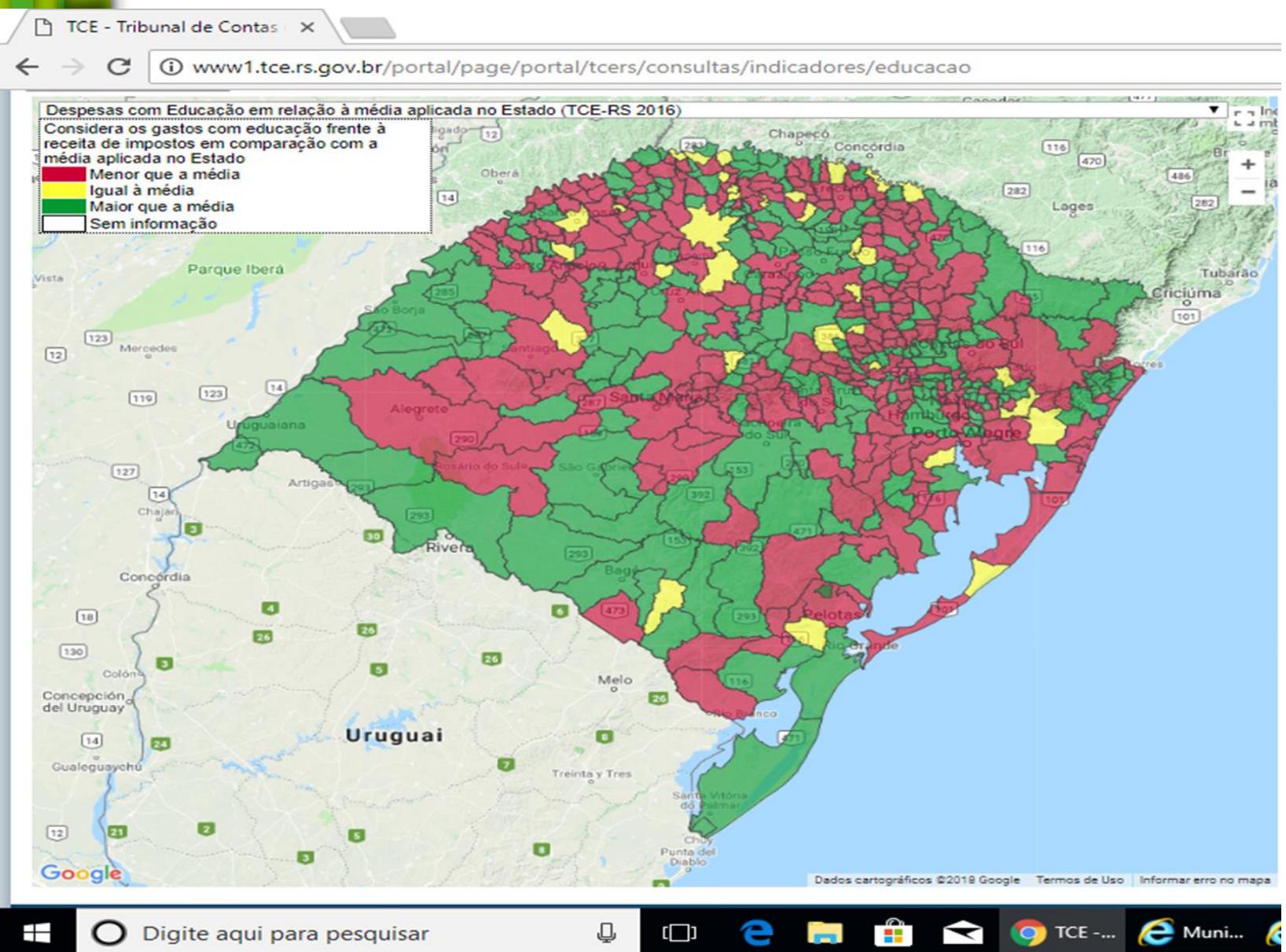
EM 2014:

- 24,6% dos municípios com menos 3 mil h.
- 66,7% dos municípios com menos de 10 mil h.
- 2,4% dos municípios Com mais de 156 mil h., concentram 40,2% população.

Dos 497 municípios 299 perdem recursos e 198 ganham recursos com o Fundeb.







Digite aqui para pesquisar

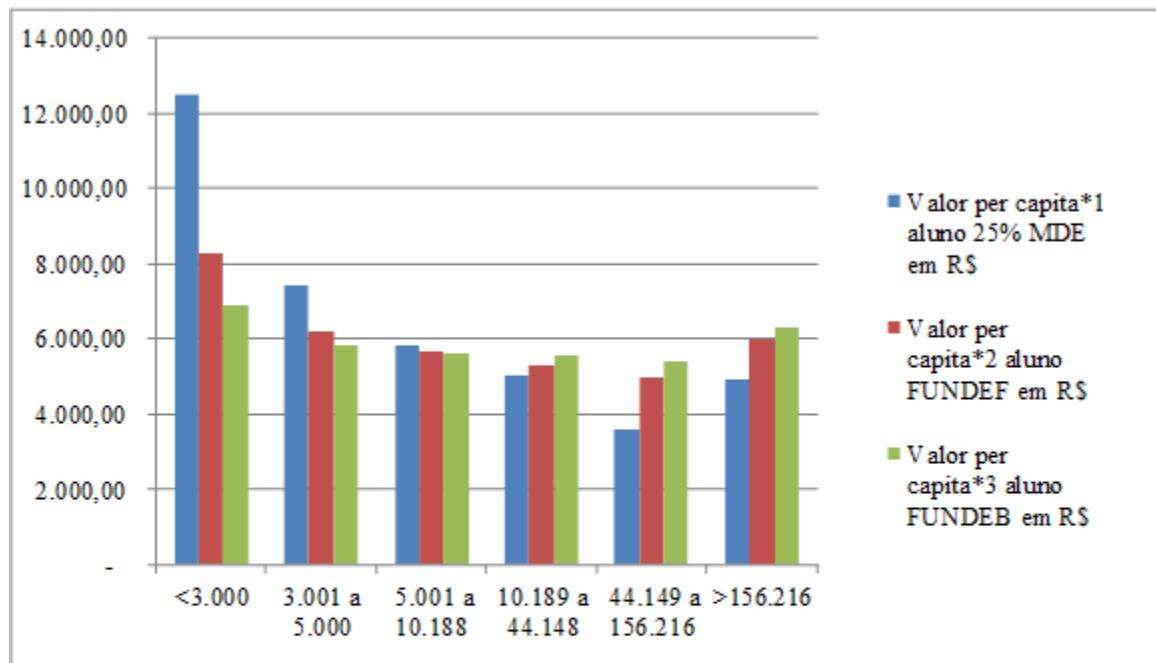


TCE - ...

e Muni...

Impactos do Fundeb por faixas de população

Gráfico 10: Comparação do valor per capita aluno da rede municipal em valores de 2014:
MDE x FUNDEF x FUNDEB, por faixa de população



Fonte: Elaborado pelo autor

*1: valor per capita aluno considerando vinculação de 25% em educação (Art. 212, CF), calculada sobre as receitas TRI1, TRANSF1 e TRANSF2, e dividido pelo total de matrículas da rede municipal de ensino. Não considera a existência de Fundos contábeis.

*2: valor per capita aluno com base nos critérios do FUNDEF. Vinculado 10% ao MDE e 15% repassado ao Fundo contábil e dividido proporcional ao número de matrículas da rede municipal.

*3: valor per capita aluno com base nos critérios do FUNDEB. Vinculado 5% ao MDE e 20% repassado ao Fundo contábil e dividido proporcional ao número de matrículas da rede municipal.

Tabela 32: Ganhos e perdas com o Fundef/Fundeb no periodo de 2005 - 2014 nos municípios do estado do Rio Grande do Sul por faixa de população em R\$ 1,00

Municípios por faixa de população	2006	2007	2009	2011	2014
até 3.000	(46.585.488,88)	(60.122.214,75)	(88.392.748,75)	(110.072.774,92)	(134.870.278,71)
de 3.001 a 5.000	(23.049.536,45)	(31.903.514,01)	(44.026.613,81)	(54.331.016,39)	(69.627.380,70)
de 5.001 a 10.188	(16.369.835,33)	(14.025.768,92)	(14.388.273,01)	(21.149.737,09)	(25.879.835,22)
de 10.189 a 44.148	50.933.689,18	48.227.803,30	84.354.501,63	173.191.368,99	248.475.416,77
de 44.149 a 156.216	126.649.577,70	134.727.153,35	205.523.448,01	334.560.925,46	423.249.263,59
acima de 156.216	190.683.136,82	195.263.360,25	210.871.506,02	343.963.364,38	479.748.047,29

Fonte: elaboração própria

- Nos municípios com população até mil habitantes perdas em 2014 foram de R\$ 134 milhões, equivalem a 1,1% do Fundo. Em 10 anos superaram R\$1,1 bilhão. O impacto com as perdas equivalem 250% o montante arrecadado com receitas próprias, e 17,2% da transf. distritativa (FPM).
- Somadas as perdas dos municípios com população inferior a 10 mil habitantes, no período 2005 – 2014 estas totalizam R\$ 2,35 bilhões.
- Para os municípios com população superior a 156 mil habitantes os ganhos em 10 anos totalizaram R\$ 3,6 bilhões, equivalem a 23,5% arrecadação tributária própria e 57,8% da transferência com FPM.

Os valores das perdas e ganhos com o Fundef e Fundeb afetam a análise do cumprimento pelos municípios ao artigo 212 da CF/1988

Tabela 33: perdas e ganhos com o Fundef/Fundeb e impacto na aplicação dos recursos na MDE - período de 2005 - 2014

Municípios por faixa de população	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
até 3.000	0,68	0,68	0,64	0,63	0,59	0,60	0,59	0,59	0,60	0,61
de 3.001 a 5.000	0,83	0,85	0,80	0,78	0,79	0,82	0,79	0,77	0,80	0,80
de 5.001 a 10.188	0,99	0,93	0,86	0,94	0,96	1,00	0,95	0,94	0,96	0,96
de 10.189 a 44.148	1,17	1,09	1,08	1,15	1,17	1,25	1,23	1,21	1,24	1,23
de 44.149 a 156.216	1,38	1,34	1,33	1,40	1,41	1,50	1,53	1,44	1,49	1,48
acima de 156.216	1,54	1,50	1,50	1,58	1,54	1,61	1,62	1,55	1,59	1,58

Fonte: elaborada pelo autor

A redução dos valores disponíveis para aplicação na MDE determinada pelo Fundef e, posteriormente pelo Fundeb, nos municípios com população inferior a 10 mil habitantes, ocasionou ajustes financeiros necessários à manutenção dos serviços públicos em educação

Tabela 34: Percentuais aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul no período 2005 - 2014

Municípios por faixa de população	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
até 3.000	26,9	27,7	28,0	28,2	29,7	28,3	28,0	28,9	28,7	29,3
de 3.001 a 5.000	27,3	28,4	28,4	28,3	29,6	28,0	27,9	29,3	28,9	29,3
de 5.001 a 10.188	27,1	28,3	28,2	27,6	28,6	27,3	27,5	29,0	28,3	28,9
de 10.189 a 44.148	27,8	29,7	29,2	27,3	28,2	27,1	27,1	29,5	28,2	28,6
de 44.149 a 156.216	27,8	29,7	29,2	27,3	28,2	27,1	27,1	29,5	28,2	28,6
acima de 156.216	27,4	28,5	28,3	25,9	27,7	26,4	26,8	27,7	27,1	27,1

Fonte: elaboração própria

Em 2016, o percentual médio dos municípios com até 3mil habitantes foi de 31,1% e nos com população superior a 156 mil de 26,9%.



Fundeb 60% profissionais da educação

- Municípios com população inferior 10 mil habitantes 98% dos recursos do Fundeb utilizados pagamento de Profissionais da Educação;
- Porto Alegre (74,34%); Canoas (86,91%); Gravataí (81,77%);
- Estado RS (65%).



Síntese

- Desempenho das Receitas dos municípios é dependente das variáveis PIB e População;
- O Fundeb, adotando valor *per capita* aluno, favorecendo os municípios com maior população, sendo também os que concentram a maior arrecadação tributária.
- O Fundeb favoreceu o estado do Rio Grande do Sul ao abranger o ensino médio, e pelos fatores de ponderação.
- Dos 497 municípios do estado 299 apresentam perdas de recursos do Fundeb, ou seja, 1/3 dos municípios (198 munic.) concentram os ganhos;
- Das 28 regiões dos Coredes, 18 regiões apresentam perdas, e 3 regiões concentram 48,8% dos recursos do Fundo no ano de 2014;
- A receita do Fundo guarda relação direta com o tamanho do município e seu PIB, contribuindo para uma relação circular (ciclo vicioso).



Sugestões

- Recomenda-se que a nova PEC conte com critérios de distribuição que valorizem o território, ou seja, a heterogeneidade dos municípios e regiões;
- O Estudo técnico n.^º 24/2017, tópico 8.5, traz alguns fatores com vistas à equidade fator_CAQ: Desenvolvimento local, custo da rede de ensino (economia de escala)...
- Inclusão das receitas municipais (impostos próprios), IPTU, ISS, ITBI e IR.



UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas
e Contábeis - FEAC

NELTON CARLOS CONTE
conte@upf.br