

# EFEITOS DA PANDEMIA NOS RECURSOS DO FUNDEB: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO NO VOLUME DE RECURSOS DOS ENTES SUBNACIONAIS

Marcelo Lopes de Souza<sup>I</sup>

Fabiana de Assis Alves<sup>II</sup>

<https://doi.org/10.24109/9786558010630.ceppe.v7.5577>

---

## RESUMO

A pandemia de covid-19 afetou praticamente todas as esferas da vida humana. No campo econômico, ela impactou, fortemente, a atividade medida pelo Produto Interno Bruto (PIB) em 2020, com recuperação cíclica ao longo de 2021. Contudo, o PIB é um indicador médio para o Brasil, havendo diferenças entre setores e regiões. O objetivo deste artigo foi analisar quais foram os efeitos da pandemia sobre o volume de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e na dinâmica redistributiva dos fundos, incluindo análise da evolução dos valores dos pisos nacionais por aluno. O Fundeb é a mais importante política de financiamento da educação básica brasileira, representando metade do total de recursos públicos investidos na educação pública como um todo. A abordagem metodológica utilizada consiste em uma análise

---

<sup>I</sup> Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

<sup>II</sup> Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestra em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e doutora em Economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

descritiva dos dados oficiais sobre os recursos financeiros do Fundeb desagregados por fonte de receita, PIB, arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e total de matrículas. O artigo mostra que a pandemia afetou, sim, o Fundeb. Os resultados apontam que, em 2020, houve queda no volume de recursos do Fundo, acompanhando o movimento do PIB, porém, com um declínio menos acentuado devido à menor queda do ICMS, principal fonte de receita do Fundo. Em 2021, o Fundeb mostrou grande crescimento, seguindo a recuperação cíclica da economia ao período pré-pandêmico, mas com um percentual mais acentuado, dado o recorde no crescimento do ICMS e dos fundos de participação. Contudo, a grande recuperação do Fundeb em 2021 não ocorreu de maneira uniforme nos 27 fundos estaduais, afetando a relação entre os valores mínimos por aluno entre esses fundos. O trabalho destaca ainda o papel essencial que o ICMS e os fundos de participação têm no financiamento da educação básica.

Palavras-chave: Fundeb; Financiamento da educação; pandemia covid-19; impostos educacionais.

---

## INTRODUÇÃO

---

O objetivo deste artigo é analisar os efeitos da pandemia de covid-19 sobre o volume de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A análise foca os recursos que foram disponibilizados aos estados e municípios em 2020 e 2021. Para possibilitar uma comparação com o período pré-pandêmico, examinou-se a evolução dos recursos do Fundeb de 2010 a 2021.

Levou-se em consideração que, durante o ano de 2021, já estava em vigor o chamado Novo Fundeb (Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020), que trouxe importantes alterações em relação ao Fundeb (Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007). Mesmo com a existência de modificações, foi possível, como será mostrado, analisar apenas a estrutura comum entre esses dois períodos. Para facilitar o entendimento, o termo Fundeb, sem especificações, será usado para tratar dos dois períodos conjuntamente.

O Fundeb é a mais importante política de financiamento da educação básica brasileira. Em 2021, o volume de recursos do total dos fundos foi de R\$ 221 bilhões, incluindo todas as três modalidades de complementações. Além do grande volume de recursos envolvidos – cerca de 2,5% da riqueza total do País em 2021, medida pelo Produto Interno Bruto (PIB), ou cerca de 50,0% do total de recursos públicos investidos

na educação pública brasileira<sup>1</sup> –, o Fundeb é ainda relevante, como será visto, pela sua característica redistributiva e por garantir um piso de recursos para a educação básica.

Seu caráter redistributivo é muito destacado na literatura da área – Martins (2008), Souza *et al.* (2015), Pinto (2015, 2019), Oliveira, Rodrigues e Souza (2015), Cury (2018) e Sonobe, Pinto e Ribeiro (2018) – e advém do fato que, em cada estado, a cesta de recursos do Fundeb é distribuída pelo total de alunos matriculados em cada rede estadual e municipal (Lei nº 14.113/2020, artigo 7º). Dessa forma, considerando o volume de recursos de cada fundo estadual, todos os municípios e o governo estadual recebem o mesmo valor por aluno em cada etapa, modalidade, tipo de estabelecimento e duração da jornada, previstos no fundo, reduzindo as desigualdades dentro dos estados. Sem o Fundeb, cada ente teria disponível, para investir em educação, apenas suas próprias fontes de recursos.

Consequentemente, em cada um dos 27 fundos estaduais<sup>2</sup>, é garantido um piso de recursos para a educação básica dos estados, pois são definidos valores mínimos por aluno. Além da redistribuição dentro dos estados, com a complementação da União ao Fundeb, que deve ser uma proporção do total de recursos do Fundo, inclusive com a garantia de percentuais mínimos, obtém-se um valor mínimo definido nacionalmente (Lei nº 14.113/2020, artigo 5º). Nenhum município ou estado terá disponível para gastar em educação um valor por aluno menor do que esse. Assim, quanto maior o volume de recursos do Fundeb, maiores tendem a ser o seu caráter redistributivo e o piso de recursos para a educação básica.

O volume de recursos do Fundeb, seus efeitos redistributivos e a garantia de pisos de recursos para a educação básica dependem das suas fontes de receitas. No Fundeb (Lei nº 11.494/2007) e no Novo Fundeb (Lei nº 14.113/2020), essas fontes, que ficaram estabelecidas no artigo 3º, advém da proporção fixa de 20% de uma cesta de impostos federais e estaduais, incluindo transferências desses impostos para estados e municípios, para compor cada fundo estadual. Como esses recursos já são vinculados, trata-se de uma subvinculação. São impostos e transferências de impostos com alta arrecadação, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

A arrecadação de parte importante das fontes de recursos do Fundeb depende diretamente da atividade econômica, por exemplo, o ICMS, o IPVA, o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que são as bases do FPE e do FPM.

<sup>1</sup> Sobre o indicador de gasto público em educação pública, consultar a Meta 20 do *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022* (Inep, 2022).

<sup>2</sup> Para facilitar o entendimento, neste texto, “fundos estaduais” englobam os fundos dos estados e do Distrito Federal e “estados” abrangem todas as unidades da Federação.

Como a pandemia de covid-19 impactou fortemente a atividade econômica brasileira, especialmente no ano de 2020, o objetivo deste trabalho é, justamente, analisar quais foram seus efeitos sobre o volume de recursos do Fundeb e sobre sua dinâmica redistributiva, incluindo os valores dos pisos nacionais por aluno.

O trabalho está estruturado em duas seções. Na primeira, são expostos e discutidos os aspectos principais de funcionamento do Fundeb e algumas análises mais relevantes sobre a sua evolução recente, incluindo o período pandêmico. Essas subseções ajudam o leitor a entender questões importantes que serão tratadas na seção seguinte, a qual apresenta a metodologia de pesquisa e a análise/discussão dos resultados. Por fim, apresentam-se as conclusões.

## 1 O FUNCIONAMENTO DO FUNDEB E AS ANÁLISES SOBRE A SUA EVOLUÇÃO RECENTE

---

### 1.1 O FUNCIONAMENTO DO FUNDEB

O objetivo desta seção é descrever os aspectos principais do funcionamento do Fundeb. Esse entendimento ajudará a compreender como a pandemia afetou o seu volume de recursos.

Uma das características principais do financiamento da educação básica brasileira é a vinculação de investimentos mínimos em educação em relação às receitas resultantes de impostos, incluindo as advindas de transferências (Constituição Federal, artigo 212). Essa vinculação mínima de recursos para a educação é de 18,0%, para o governo federal, e de 25,0%, para os governos estaduais e municipais<sup>3</sup>.

Apesar de ser muito significativa por garantir um investimento mínimo, a vinculação por si só mantém traços da desigualdade na capacidade de financiamento dos governos. A política de fundos educacionais é importante por elevar os recursos de entes com menor capacidade de investimento e por diminuir a desigualdade existente, embora ela ainda persista<sup>4</sup>.

Antes do Fundeb, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) vigorou de 1997 a 2006. Ele foi regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e, como o próprio nome já diz, abrangia apenas o ensino fundamental.

<sup>3</sup> Sobre os principais modelos de financiamento da educação e o caso brasileiro, consultar Simões (2021).

<sup>4</sup> Sobre a desigualdade nos gastos públicos em educação nos municípios brasileiros, consultar Alves e Souza (2021).

O Fundeb começou a vigorar em 2007, sendo regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. Os recursos dos fundos deveriam ser investidos em manutenção e desenvolvimento da educação (MDE) básica pública e na valorização dos trabalhadores em educação (Lei nº 11.494/2007, artigo 2º). As despesas que podem ser consideradas em MDE estão definidas no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. O artigo 71 da mesma lei, por sua vez, apresenta despesas que não podem ser incluídas como MDE.

Os fundos estaduais eram formados por 20% de recursos que já eram vinculados à educação, como: o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações, mais comumente conhecido como IPI Exportação; a compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir); o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); e a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), relativamente a imóveis situados nos municípios (Lei nº 11.494/2007, artigo 3º).

Outra fonte de financiamento dos fundos é a complementação da União. Contudo, seu valor não é fixo, mas de, no mínimo, 10% do total dos fundos (Lei nº 11.494/2007, artigo 6º). Assim, a União deveria complementar os fundos estaduais que não atingissem o valor mínimo definido nacionalmente (Lei nº 11.494/2007, artigo 4º). Na prática, como será visto na próxima seção, os valores da complementação da União sempre foram de 10% do total dos fundos.

A distribuição dos recursos dos fundos em cada estado, entre o governo estadual e os municípios, dava-se na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial (Lei nº 11.494/2007, artigo 8º). Porém, admitia-se a distribuição de recursos para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, na educação infantil, na educação do campo com formação por alternância e na educação especial, conforme regras especificadas nos parágrafos 1º ao 6º do artigo 8º da Lei nº 11.494/2007.

Eram consideradas as matrículas do Censo Escolar mais atualizado do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), tomando-se exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária e ponderações aplicáveis segundo a etapa, a modalidade, o tipo de estabelecimento e a duração da jornada (Lei nº 11.494/2007, artigos 9º e 10º).

Em 2020, a Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto, tornou o Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação pública e, em 25 de dezembro

de 2020, o Novo Fundeb foi regulamentado pela Lei nº 14.113/2020. O funcionamento do Fundeb continuou ocorrendo da mesma forma, tendo se dado as alterações no sentido de aperfeiçoar seus mecanismos redistributivos, além de torná-lo uma política permanente.

Destacam-se, neste texto, duas dessas alterações: o aumento dos percentuais mínimos exigidos da complementação da União (Lei nº 14.113/2020, artigos 5º e 41) e a criação das modalidades de complementação chamadas Valor Anual Total por Aluno (Vaat) e Valor Aluno Ano por Resultados (Vaar) – Lei nº 14.113/2020, artigo 5º. Ao aumentar a exigência mínima de complementação da União e criar a modalidade Vaat, o potencial redistributivo do Fundeb passou a ser maior<sup>5</sup>. Salienta-se que, apesar de alterações na complementação da União, as demais fontes de financiamento do Fundo foram mantidas, inclusive o percentual de 20%.

O mínimo exigido de complementação da União ao Fundeb passará de 10%, em 2020, para 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; e 23% em 2026 e nos anos subsequentes (Lei nº 14.113/2020, artigo 5º). Sem dúvida, trata-se de um grande aumento do volume financeiro dessa fonte de recursos.

Esse aumento dos percentuais mínimos da complementação da União passou a contar com três modalidades distintas de metodologia de cálculo e distribuição de recursos: Valor Anual por Aluno Fundeb (Vaaf), Valor Anual Total por Aluno (Vaat) e Valor Aluno Ano por Resultados (Vaar) – Lei nº 14.113/2020, artigo 5º.

A definição dessas modalidades de complementação está prevista, principalmente, nos artigos 5º e 6º da Lei nº 14.113/2020. A complementação Vaaf foi fixada em 10 pontos percentuais do total de recursos dos 27 fundos estaduais do Fundeb, seguindo as regras já vigentes anteriormente. Entre as inovações, a complementação Vaat foi definida como, no mínimo, 10,5 pontos percentuais do total do Fundo, a ser distribuída às redes públicas de ensino sempre que o Vaat não alcançar o mínimo determinado nacionalmente, levando em consideração a complementação Vaaf e as receitas e disponibilidades previstas no parágrafo 3º do artigo 13. A complementação Vaar foi fixada em 2,5 pontos percentuais para as redes públicas que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão e alcançarem evolução de indicadores de resultados educacionais de atendimento e de melhoria da aprendizagem, com redução de desigualdades.

A inclusão de receitas e disponibilidades no cálculo da complementação Vaat buscou corrigir um aspecto importante do Fundeb de 2007. No cálculo da distribuição da complementação da União não eram levadas em consideração todas as receitas vinculadas à educação ou uma *proxy* disso. Esse fato ocasionava aumento de desigualdade no sistema, já que, em estados que recebiam complementação da União, poderia haver entes com elevada arrecadação total de impostos. Paralelamente,

<sup>5</sup> No caso da complementação Vaar, o objetivo parece não ter sido aumentar a equidade do Fundo, mas criar um bônus por resultados educacionais. Porém, tal discussão foge do escopo deste artigo.

poderia haver entes com baixa capacidade total de financiamento em estados que não recebiam complementação da União<sup>6</sup>.

Assim, foram incluídos no cálculo do Vaat mínimo os recursos de governos estaduais e municipais advindos de: 5% do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, conforme já mencionado; 25% dos demais impostos e transferências não incluídos no Fundeb, como impostos municipais; cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação; parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação; e transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Ministério da Educação (Lei nº 14.113/2020, artigo 13, parágrafo 3º).

Destaca-se que a comparação entre a evolução dos recursos do Fundeb de 2010 a 2021, já na vigência de parte das regras do Novo Fundeb, não ficou prejudicada, apesar das mudanças nas regras. Isso ocorreu porque a complementação Vaaf, na prática, não foi alterada. Ela foi sempre de 10% no Fundeb anterior, atingindo, portanto, o valor mínimo; no Novo Fundeb, essa complementação acabou sendo fixada em 10%, tendo sido mantidas as regras anteriores de distribuição.

Como se viu, as fontes de financiamento do Fundeb, mantidas no Novo Fundeb, eram bem variadas, sendo formadas de um percentual fixo de 20%<sup>7</sup> sobre a arrecadação de impostos federais (IR, IPI e ITR) e estaduais (ICMS, IPVA e ITCMD) e suas transferências para os governos estaduais e municipais. Com isso, o efeito da pandemia na atividade econômica e, conseqüentemente, no Fundeb, vai depender do comportamento de cada um desses impostos, bem como do peso de cada um deles no financiamento dos fundos. Como são 27 fundos, também haverá uma evolução diferenciada por fundo estadual.

## 1.2 AS ANÁLISES SOBRE A EVOLUÇÃO RECENTE DO FUNDEB

A interpretação do caráter positivo do Fundeb, salientando seus elementos como um mecanismo importante de redistribuição dos recursos vinculados da educação e de garantia de um piso mínimo de investimentos, é muito destacada na literatura. São vários os autores que fazem essa avaliação, podendo-se citar: Martins (2008), Souza *et al* (2015), Pinto (2015, 2019), Oliveira, Rodrigues e Souza (2015), Cury (2018) e Sonobe, Pinto e Ribeiro (2018).

No período pandêmico, por ser um processo recente, há relativamente poucas avaliações acadêmicas publicadas. No ano de 2020, que marca o início da pandemia e o período de maior dúvida da sociedade de como se daria sua evolução, ressaltam-se os trabalhos de Alves *et al.* (2020) e Bassi (2020).

<sup>6</sup> Sobre a importância da complementação Vaat, consultar Tanno (2021).

<sup>7</sup> Nos três primeiros anos do Fundeb, entre 2007 e 2009, os percentuais eram inferiores a 20%, mas apenas de maneira transitória (consultar artigo 31 das Disposições Transitórias da Lei nº 11.494/2007).

O estudo de Alves *et al.* (2020) teve por finalidade estimar os impactos da queda da arrecadação tributária para o financiamento da educação básica em virtude da pandemia da covid-19. Foram analisados três cenários hipotéticos de queda da arrecadação e seus efeitos (Alves *et al.*, 2020, p. 979).

Para o objetivo deste artigo, destaca-se que a proposta dos autores foi construir um modelo de análise do impacto da queda da arrecadação no financiamento da educação, e não fazer previsões precisas (Alves *et al.*, 2020, p. 984). Foram considerados três cenários: otimista, intermediário e pessimista. No primeiro, supôs-se a redução anual na arrecadação de ICMS, Cota-Parte ICMS, ICMS-Desoneração e ISS de 10% e queda nas transferências no FPE e FPM de 5%; no cenário intermediário, queda anual de 20% e 10%, respectivamente; e, no pessimista, queda de 30% e 15%, respectivamente (Alves *et al.*, 2020, p. 984).

Como resultante das simulações e dos parâmetros considerados, a variação da Receita Corrente Líquida (RCL) dos estados e municípios e a receita por alunos estimados foram as seguintes:

No *primeiro cenário*, verifica-se redução das receitas vinculadas à educação da ordem de 7%, ou seja, uma perda de R\$ 16,6 bilhões, sendo R\$ 10,3 bilhões entre as redes estaduais e R\$ 6,3 bilhões entre as redes municipais. A receita por aluno cairia para R\$ 458,00 por mês. O *segundo cenário* resultou em decréscimo de 14% na RLI, perda de R\$ 33,5 bilhões nos orçamentos da educação e queda de receita-aluno mês para R\$ 423,00. Por fim, no *cenário mais pessimista*, haveria uma queda na RLI de 21,1%, o que impactaria negativamente os recursos para educação em R\$ 50,4 bilhões, resultando numa receita-aluno mês de apenas R\$ 388,00. (Alves *et al.*, 2020, p. 985, grifo nosso).

Como a variação entre as matrículas consideradas nos parâmetros do modelo (2018) e no ano de 2020 foi pequena, a receita por aluno mensal apresentaria uma queda média, em cada um dos três cenários, de 7,0%, 14,1% e 21,3%, respectivamente. Contudo, o argumento mais importante para os autores, nesse caso, é que, dada a elevada desigualdade entre as redes, as quedas, para cada um dos cenários, poderiam variar de: 4,1% a 9,0%, 8,3% a 18% e 12,4% a 26,9%, respectivamente (Alves *et al.*, 2020, p. 989).

Além dos resultados em si, o trabalho é importante por apresentar uma estrutura do financiamento da educação brasileira, mostrando o peso de cada uma das fontes principais de recursos estaduais e municipais vinculados à educação (25% em MDE) e os impactos por aluno em cada uma das redes municipais e estaduais, permitindo, assim, simulações diversas.

O estudo de Bassi (2020) compara as arrecadações dos fundos no período não acometido pela pandemia (ano de 2019) com o ano de 2020, mas com dois recortes: o primeiro relacionando os primeiros bimestres de 2019 e 2020 (janeiro-fevereiro), avaliando a evolução dos fundos antes da interrupção econômica; e o segundo

relacionando o período de março a maio de 2019 e 2020, possibilitando um confronto direto entre o trimestre sem pandemia e o trimestre com pandemia (Bassi, 2020, p. 7). A investigação também divide a análise entre os estados não beneficiários e os beneficiários da complementação da União.

O estudo mostrou que, no período prévio à covid-19 (bimestres janeiro-fevereiro de 2019 e janeiro-fevereiro de 2020), já eram registradas quedas nas receitas do Fundeb. Nos estados não beneficiários da complementação da União, a queda ocorreu em cinco e, entre os beneficiários, ocorreu em apenas um. No período da pandemia (confronto entre os trimestres março-maio de 2019 e março-maio de 2020), notou-se que quatro estados não beneficiários da complementação da União elevaram suas contribuições aos fundos (pelo aumento do ICMS). Entre os demais estados desse grupo, as menores arrecadações foram guiadas, majoritariamente, pelo ICMS, sem causar surpresa, segundo o autor. Sobre os estados que recebem complementação, apesar da queda nas receitas do Fundeb (exceto o Pará), chamou muita atenção do autor o comportamento anticíclico da complementação (Bassi, 2020, p. 7). Ele destaca que esse fato tem sido pouco observado.

Assim, de maneira sintética, o autor verificou que a maior parte dos estados, com ou sem complementação da União, teve redução de receitas do Fundeb nesse período mais crítico dos efeitos da pandemia na economia (março a maio de 2020), embora um conjunto importante de estados tenha aumentado suas receitas, mesmo nesse período (cinco estados ou 18,5% do total).

Nos anos mais recentes, particularmente 2021 e 2022, não foram encontrados artigos publicados com objetivos similares ao deste trabalho. Entretanto, destacam-se três estudos mais recentes desse período que analisaram a evolução do Fundeb, focando outros pontos interligados ao nosso objetivo: Gouveia (2021), Araujo e Adrião (2021) e Vazquez e Schlegel (2022). Todos tratam da questão do Fundeb, ressaltando-se que o trabalho de Gouveia (2021) aborda a questão da relação dos fundos com a valorização dos profissionais do magistério; o de Araujo e Adrião (2021) concentra-se nos riscos da atual conjuntura de privatização dos recursos públicos da educação, especialmente do Novo Fundeb; e o de Vazquez e Schlegel (2022) direciona seu olhar sobre a análise política da atuação do governo atual na aprovação do Novo Fundeb.

Gouveia (2021) trata das disputas pela valorização dos profissionais da educação considerando dois aspectos: a aprovação do Fundeb permanente em 2020 e o atual contexto de austeridade fiscal. Ela utilizou como base empírica os dados da Relação de Informações Sociais (Rais) da Secretaria do Trabalho, dos anos de 2008, 2012, 2016 e 2019, focando as redes municipais de ensino do Paraná. A autora argumenta, com fundamento nessa construção teórica e nos dados da Rais, que houve ruptura no ciclo de compromissos com a valorização dos professores, construídos até 2016, e que, a partir daí, houve o início de um ciclo de retrocessos.

Araujo e Adrião (2021) buscam analisar as principais mudanças que ocorreram na LDB no ano de 2019 e no financiamento do Novo Fundeb, além de discutir a

conjuntura política na pandemia. É um trabalho qualitativo que discute essas questões com base na análise de normativas legais e no qual se reconhece que, apesar de a conjuntura ter sido “reacionária e conservadora, de retrocesso e privatizante” (Araujo; Adrião, 2021, p. 767), o novo Fundeb se apresenta como um importante instrumento para a diminuição das desigualdades e a melhoria da educação pública.

Contudo, argumentam que legislações têm sido aprovadas, com apoio do movimento de empresários e conservadores, com a finalidade de pleitear recursos por meio da compra de vagas no modelo de bolsas de estudo, caracterizando a privatização da educação. Esse fato mantém, segundo os autores, a pauta de disputa pelos recursos dos fundos públicos.

Vazquez e Schlegel (2022) fazem uma análise, no campo da Ciência Política, sobre o atual governo. Eles usaram ferramentas analíticas de *policy design* e da literatura comparada e focaram dois temas: o combate à pandemia de covid-19 e a renovação do Fundeb. Concluem que o *federalismo populista* é uma síntese adequada para a orientação dos três primeiros anos do governo Bolsonaro nessas áreas.

No caso do Novo Fundeb, os autores destacam que o fato de o governo não ter implementado suas propostas acabou colaborando com a retórica “do boicote ao governo pelas elites políticas”, já que o Congresso assumiu o protagonismo e rejeitou duas propostas do governo nesse tema, *voucher* e Auxílio Brasil (Vazquez; Schlegel, 2022, p. 24).

Ainda tratando do período mais recente abordado neste artigo, e de um aspecto muito importante para o Fundeb, que é a evolução da arrecadação recente dos estados, destaca-se o trabalho de Pires (2021), o qual teve como um de seus objetivos, justamente, explicar a melhora fiscal dos estados no período mais recente, que inclui a pandemia (Pires, 2021, p. 14).

O pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostra que os desdobramentos da pandemia levaram a uma grande melhora na situação fiscal dos estados, graças, em parte, à “*recuperação cíclica*” em 2021, com destaque para “*setores que compõem a base de tributação do ICMS*” (Pires, 2021, p. 14, grifo nosso). As análises desse autor, assim como as dos outros citados anteriormente, serão importantes para a discussão dos resultados apresentados na próxima seção, pois ajudam a entender a evolução desses dados.

## 2 DADOS, ASPECTOS METODOLÓGICOS E RESULTADOS

---

### 2.1 DADOS E ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para este estudo, foram utilizados dados provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Do FNDE vieram as informações detalhadas dos 27 fundos

estaduais que compõe o Fundeb, bem como as agregadas para o Brasil, e do IBGE foram utilizadas informações sobre o PIB.

Em relação aos dados do FNDE, foram disponibilizadas as informações detalhadas a seguir para cada um dos 27 fundos estaduais e para o agregado nacional:

- Volume de recursos destinados ao Fundeb por origem do recurso para o período entre 2012 e 2021.
- Volume total das receitas das contribuições de estados e municípios ao Fundeb para o período entre 2010 e 2021.
- Total de matrículas apuradas, considerando os fatores de ponderações que diferenciam as tipologias de matrículas em cada ano, para o período entre 2010 e 2021.
- Valor Anual por Aluno Fundeb (Vaaf) antes da complementação da União para o período entre 2010 e 2021. Refere-se ao valor por aluno/ano, considerado para os anos iniciais do ensino fundamental urbano (fator de ponderação = 1,00), antes da distribuição da complementação da União.
- Valor da complementação Vaaf da União distribuído pelo FNDE para que os estados com menor Vaaf atinjam o Vaaf-mínimo definido nacionalmente em cada ano, para o período entre 2010 e 2021.
- Vaaf após complementação da União para o período entre 2010 e 2021.

Além das informações sobre o Fundeb, utilizou-se ainda a estimativa anual do PIB corrente, divulgada pelo IBGE ([s.d.]). O PIB do IBGE é o indicador oficial para mensurar a atividade econômica. Os dados utilizados foram para o período de 2010 a 2021. Esse indicador foi usado para avaliar como a atividade econômica, ou uma *proxy* oficial dela, poderia afetar, ou não, o volume de recursos do Fundeb. Estudos mostram que a arrecadação de determinados impostos tem relação direta com a atividade econômica<sup>8</sup>. Dessa forma, é natural esperar que um aumento na atividade econômica gere maior arrecadação dos entes e, conseqüentemente, maior disponibilidade de recursos para se investir em educação.

Todos os valores monetários, tanto do Fundeb quanto do PIB, estão a preços correntes. Assim, para permitir a comparabilidade do poder de compra real entre os anos, os valores monetários foram corrigidos pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/IBGE a preços de dezembro/2021.

A abordagem adotada para este estudo consiste em uma análise exploratória de dados, cujo objetivo principal é descrever a evolução dos recursos do Fundeb e avaliar em que medida a pandemia de covid-19 pode ter afetado o comportamento das fontes de recursos que compõem o Fundo.

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, Guimarães (2010) e Mendonça, Nascimento e Medrano (2022).

Inicialmente, descreve-se a evolução de cada uma das fontes de receitas do Fundeb, destacando a participação delas no montante total de recursos. Após a identificação das principais fontes do Fundeb, trata-se da evolução do volume de recursos totais e do valor de referência para o Vaaf para o agregado Brasil e para os 27 fundos estaduais. Por fim, avalia-se, descritivamente, a relação da evolução do PIB e dos recursos do Fundeb.

Oficialmente, o primeiro caso de covid-19 no Brasil foi diagnosticado em fevereiro de 2020. Em meados de março, começaram as medidas de distanciamento social e a atividade econômica foi duramente afetada. No segundo trimestre de 2020, o PIB retraiu 9,7% em relação ao do primeiro trimestre e 11,4% em relação ao do segundo trimestre do ano anterior (IBGE, 2020). Assim, como mencionado na Introdução, este estudo visa avaliar em que medida a pandemia pode ter impactado as receitas do Fundeb. O modelo de análise considera que a pandemia teve efeitos sobre a atividade econômica, que, por sua vez, impactou a arrecadação de impostos, afetando, assim, os recursos do Fundeb, conforme discutido na primeira seção, sobre o funcionamento do Fundeb.

Como descrito naquela seção, em 25 de dezembro de 2020 foi aprovada a Lei nº 14.113, que regulamenta o Novo Fundeb. Foram adicionadas mais duas modalidades de complementação da União, a complementação Vaat e a complementação Vaar, para além da complementação Vaaf já existente. No entanto, para efeito de comparação com os anos anteriores, considerou-se, em 2021, apenas o volume de recursos até a etapa da complementação Vaaf. As demais complementações adicionadas ao Novo Fundeb se configuram como novos recursos e, portanto, não seguem o mesmo modelo do Fundeb anterior.

## 2.2 RESULTADOS

### 2.2.1 *Evolução dos recursos que compõem o Fundeb*

Na primeira seção, foi discutido o funcionamento do Fundeb, incluindo suas fontes de recursos. A Tabela A.1 do Apêndice apresenta o total de recursos destinados ao Fundo, de acordo com a origem da receita, para o período de 2012 a 2021. O ICMS é a fonte de recursos mais importante do Fundeb, sendo responsável por cerca de 65% do total de recursos. Em 2012, o ICMS contribuía com aproximadamente R\$ 110 bilhões e, em 2021, atingiu pouco mais de R\$ 130 bilhões. Os Fundos de Participação de Estados e do Distrito Federal (FPE) e Municípios (FPM), somados, são responsáveis por mais de R\$ 40 bilhões e representam pouco mais de 25% dos recursos do Fundeb. As receitas advindas do IPVA, cerca de R\$ 10 bilhões, representam aproximadamente 6% do Fundo. As demais receitas que compõem a cesta de recursos do Fundeb, somadas, equivalem a pouco mais de 2% (menos de R\$ 5 bilhões). O Gráfico 1 traz a evolução

do volume de recursos destinados ao Fundeb desagregado por origem da receita para o período entre 2012 e 2021. Os valores representam a soma dos 27 fundos estaduais para o ICMS, o FPM, o FPE e o IPVA. As outras fontes de receitas foram agregadas e retratadas na categoria “demais fontes”.

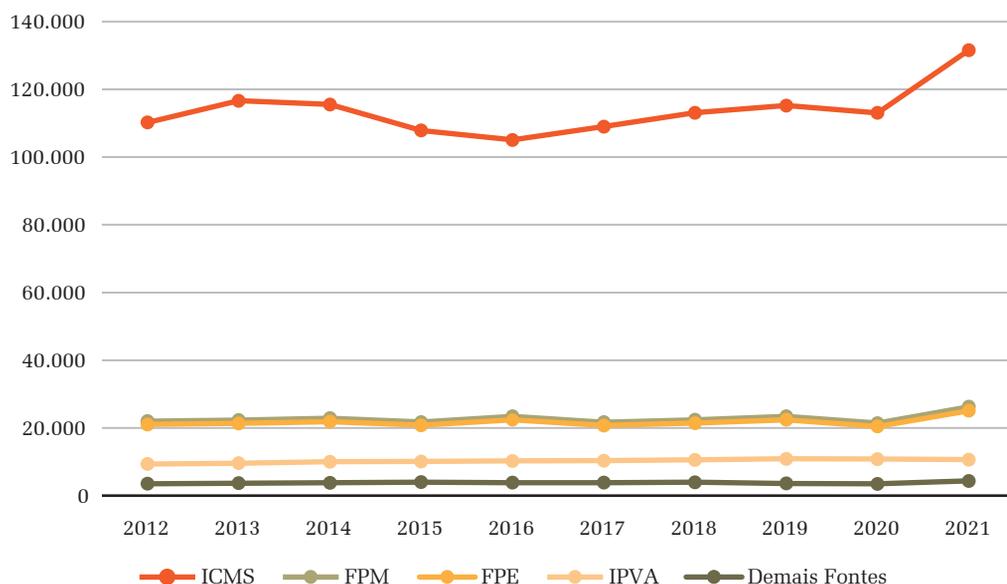


GRÁFICO 1

**VOLUME DE RECURSOS DESTINADOS AO FUNDEB (EM MILHÕES DE REAIS), POR ORIGEM DO RECURSO - BRASIL - 2012-2021**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil. FNDE (2022).

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dezembro/2021.

Como observado, o ICMS e os fundos de participação (FPM e FPE) correspondem a pouco mais de 90% do total de recursos do Fundeb. O comportamento e a evolução dessas receitas explicam quase totalmente a evolução do Fundo. O Gráfico 2 mostra a evolução do volume de recursos provenientes do ICMS e a variação em relação ao ano anterior. Em termos reais, o menor ponto da série ocorre para o ano de 2016, com cerca de R\$ 105 bilhões, após uma retração de 1% em 2014; 6,6% em 2015; e 2,6% em 2016. A partir de 2016, nota-se uma tendência de alta na arrecadação via ICMS, e o volume de recursos cresce 3,7%, em 2017 e 2018, e 1,9%, em 2019. Em 2020, em função da pandemia de covid-19, a atividade econômica caiu consideravelmente e há uma retração de 1,9% nas receitas advindas do ICMS, seguida de uma forte elevação para o ano subsequente (16,4%).

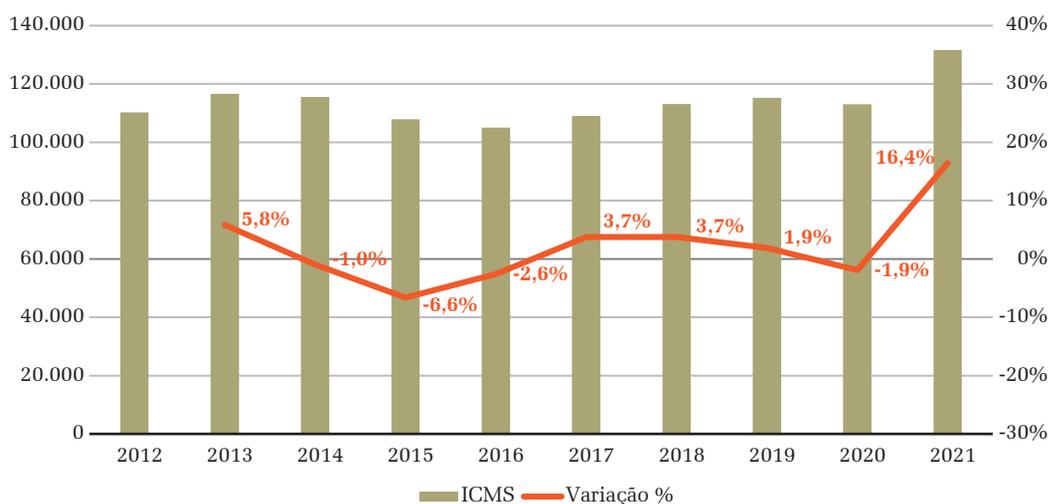


GRÁFICO 2

**VOLUME DE RECURSOS DO ICMS DESTINADOS AO FUNDEB (EM MILHÕES DE REAIS) E TAXA DE CRESCIMENTO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR - BRASIL - 2012-2021**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil. FNDE (2022).

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dezembro/2021.

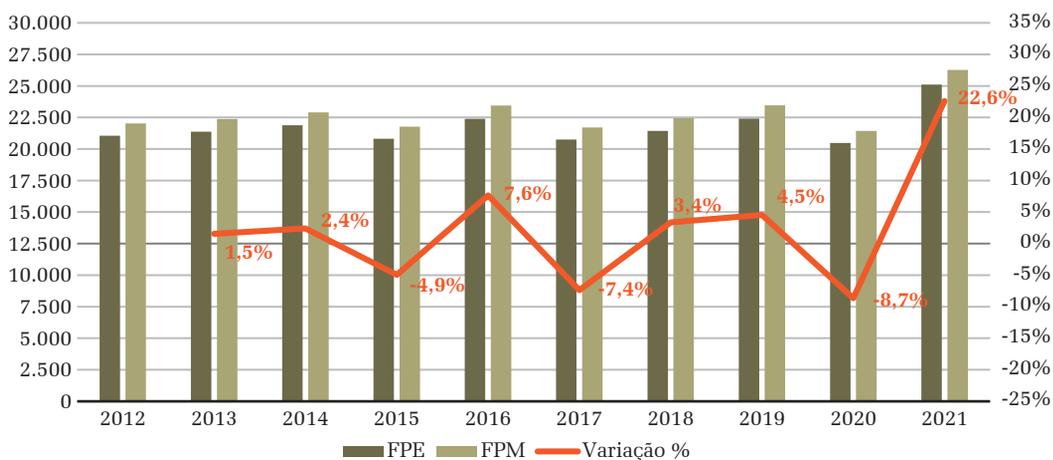


GRÁFICO 3

**VOLUME DE RECURSOS DO FPM E DO FPE DESTINADOS AO FUNDEB (EM MILHÕES DE REAIS) E TAXA DE CRESCIMENTO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR - BRASIL - 2012-2021**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil. FNDE (2022).

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dezembro/2021.

A evolução das receitas provenientes dos fundos de participação (FPM e FPE) e a variação em relação ao ano anterior são retratadas no Gráfico 3. O volume de recursos provenientes dos fundos de participação apresenta crescimento até 2014, seguido de uma queda de 4,9% em 2015. Apesar de ocorrer uma recuperação em 2016, com as receitas atingindo um patamar superior ao observado em 2014, em 2017 tem-se uma nova queda, trazendo as receitas para os níveis de 2015. Para os anos de 2018 e 2019, as receitas dos fundos apresentam crescimento de 3,4% e 4,5%, respectivamente. Já no ano da pandemia, há uma retração importante de quase 9%, seguida de forte elevação, superior a 20%. A variação ocorrida nas demais fontes de receitas pode ser conferida no Gráfico A.1 do Apêndice, mas é importante ressaltar que tais fontes representam menos de 10% dos recursos totais; então, as variações ocorridas nelas afetam muito pouco o comportamento do Fundeb ao longo dos anos.

### 2.2.2 Evolução do volume de recursos do Fundeb

O volume total de recursos do Fundeb consiste na soma das fontes de receitas descritas anteriormente para os 27 fundos estaduais mais a complementação Vaaf da União. O Gráfico 4 traz a evolução no volume total de recursos do Fundeb e a taxa de crescimento para o período entre 2010 e 2021.

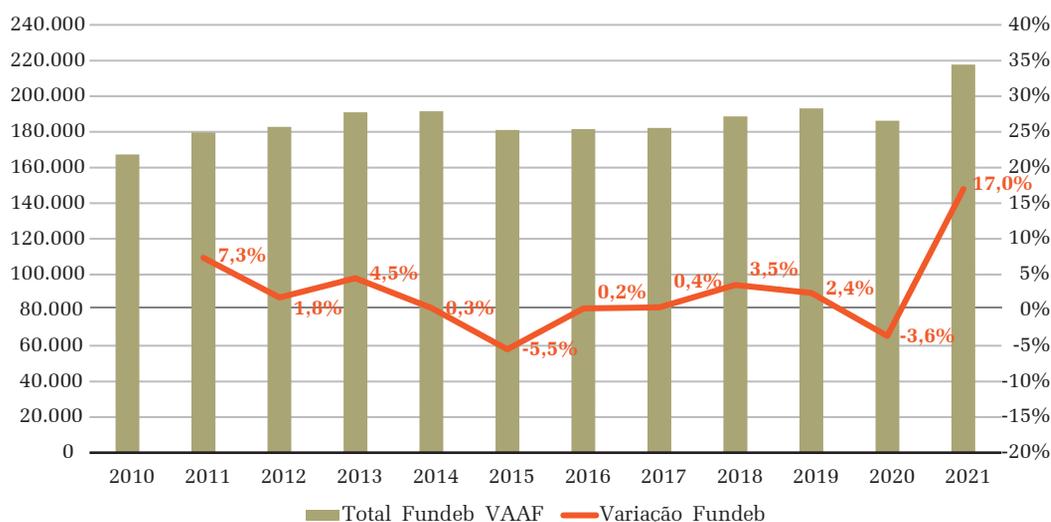


GRÁFICO 4

#### VOLUME TOTAL DE RECURSOS DO FUNDEB\* (EM MILHÕES DE REAIS) E TAXA DE CRESCIMENTO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR - BRASIL - 2010-2021

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil. FNDE (2022).

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dezembro/2021.

\* Volume total de recursos do Fundeb considera a cesta de impostos vinculada ao fundo mais a complementação Vaaf da União.

O volume de recursos, em 2010, era de aproximadamente R\$ 167,4 bilhões. Após crescer sucessivamente nos anos seguintes, alcançou, em 2014, R\$ 191,6 bilhões. Em 2015, sofreu uma retração real de 5,5%, com queda de mais de R\$ 10 bilhões, atingindo R\$ 181,1 bilhões. Nos anos seguintes, o volume de recursos se manteve praticamente estável, com crescimento muito modesto de 0,2% em 2016 e 0,4% em 2017. Nos dois anos subsequentes, os fundos voltaram a apresentar crescimento mais consistente: 3,5% em 2018 e 2,4% em 2019, quando atingiram R\$ 193,2 bilhões, patamar levemente superior ao observado para o ano de 2014. Em 2020, ano da pandemia de covid-19, o volume de recursos retraiu 3,6% e o fundo perdeu cerca de R\$ 7,0 bilhões. Por fim, em 2021, em função do forte crescimento das receitas advindas do ICMS e dos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM), o volume de recursos do Fundeb cresceu cerca de 17%, o que correspondeu a um aumento de mais de R\$ 30 bilhões em relação ao ano anterior, atingindo R\$ 217,8 bilhões.

A Lei nº 11.494/2007, que instituiu o Fundeb, previa que a União deveria complementar os recursos dos fundos em, no mínimo, 10% do montante total de recursos dos 27 fundos estaduais. O montante proveniente dessa complementação seria destinado aos estados com menos recursos, a fim de garantir que estes atingissem o chamado Valor Anual Mínimo por Aluno Fundeb (Vaaf-mínimo). Na prática, essa complementação sempre correspondeu a 10% do valor do Fundo, ou seja, o mínimo previsto em lei. Já no Novo Fundeb, regulamentado pela Lei nº 14.133/2020, a complementação Vaaf foi mantida e seu valor estipulado em exatamente 10% do Fundo, tendo sido criadas duas modalidades de complementação. Assim, a complementação Vaaf ao longo do período avaliado manteve exatamente a mesma estrutura.

O Gráfico 5 apresenta a evolução do Valor Anual Mínimo por Aluno Fundeb, que corresponde ao valor fixado por estudante matriculado na etapa de referência (anos iniciais do ensino fundamental parcial urbano) para as unidades da Federação que recebem complementação da União.

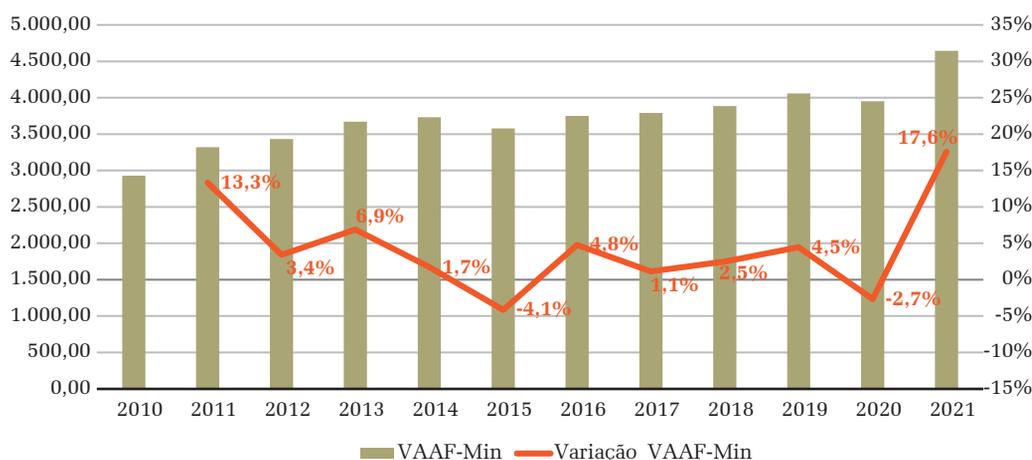


GRÁFICO 5

**VALOR ANUAL MÍNIMO POR ALUNO FUNDEB\* (EM R\$) E TAXA DE CRESCIMENTO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR - BRASIL - 2010-2021**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil. FNDE (2022).

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dezembro/2021.

\* O Vaaf se refere ao valor recebido por estudante dos anos iniciais do ensino fundamental urbano em tempo parcial (categoria de referência que tem fator de ponderação igual a 1) das unidades da Federação que recebem a complementação Vaaf da União.

Como mostra o Gráfico 5, o Vaaf-mínimo, em termos reais, era de R\$ 2.929,85 em 2010. Nos anos seguintes, passa por importantes incrementos, até 2014, quando atinge R\$ 3.733,01. Em 2015, observa-se uma retração de 4,1%, com recuperação no ano seguinte, com o Vaaf-mínimo subindo 4,8% e chegando a R\$ 3.749,03. Nos anos posteriores, o valor passou por novos incrementos, atingindo R\$ 4.059,40 em 2019. Em 2020, houve uma retração de quase 2,7% no Vaaf-mínimo, seguida de um forte aumento de quase 18%, em 2021, chegando ao final do período com valor de R\$ 4.645,38.

### 2.2.3 Efeito da pandemia sobre o Fundeb

Como já mencionado, a pandemia da covid-19 afetou a atividade econômica, medida pelo PIB do IBGE. Isso ocorreu devido a vários fatores interligados, com destaque para a necessidade do fechamento de várias atividades e para a piora na expectativa em relação ao futuro, que fez diminuir o consumo e os investimentos de famílias e empresários. Quando a atividade econômica se reduz, é esperada uma redução da arrecadação dos impostos ligados à produção e ao consumo, como o ICMS e o IPI, por exemplo<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Para o caso do ICMS, consultar, por exemplo, Guimarães (2010).

Com a redução na arrecadação de impostos que são fontes de financiamento do Fundeb, a queda no volume total de recursos é direta, já que se trata de uma relação percentual (20%, no caso do Fundeb). Assim, esta seção tem por objetivo explorar como se deu a evolução do PIB e do Fundeb, verificando, dessa forma, os efeitos da pandemia sobre o volume total de recursos do principal fundo da educação básica.

Contudo, ressalta-se, uma vez mais, que essa relação não é direta. O PIB é formado por vários setores que podem ter uma evolução muito diferenciada entre si. Além disso, cada imposto tem uma regra de arrecadação diferente e com parâmetros que variam, inclusive, por estados. Portanto, o efeito da pandemia no Fundeb vai depender de como esse processo afetou a cesta exclusiva de recursos que financia o Fundo.

O Gráfico 6 demonstra a evolução do PIB total e por setores da atividade econômica para o período entre 2010 e 2021. Os valores correntes disponibilizados pelo IBGE foram corrigidos pela variação do IPCA e estão a preços de dezembro/2021<sup>10</sup>. Como é possível observar, a atividade econômica, medida a partir do PIB, teve uma tendência de crescimento até 2014, chegando a R\$ 8,71 trilhões. Nos dois anos posteriores, a atividade recuou, atingindo pouco mais de R\$ 8 trilhões em 2016. Para os anos seguintes, percebeu-se uma leve tendência de alta até 2019, quando atingiu aproximadamente R\$ 8,5 trilhões, chegando próximo, em termos reais, ao PIB de 2014. Em 2020, houve uma nova retração, seguida de uma alta. Mesmo com essa elevação expressiva, o valor do PIB de 2021 (R\$ 8,68 trilhões), em termos reais, ficou um pouco abaixo do PIB de 2014 (R\$ 8,71 trilhões).

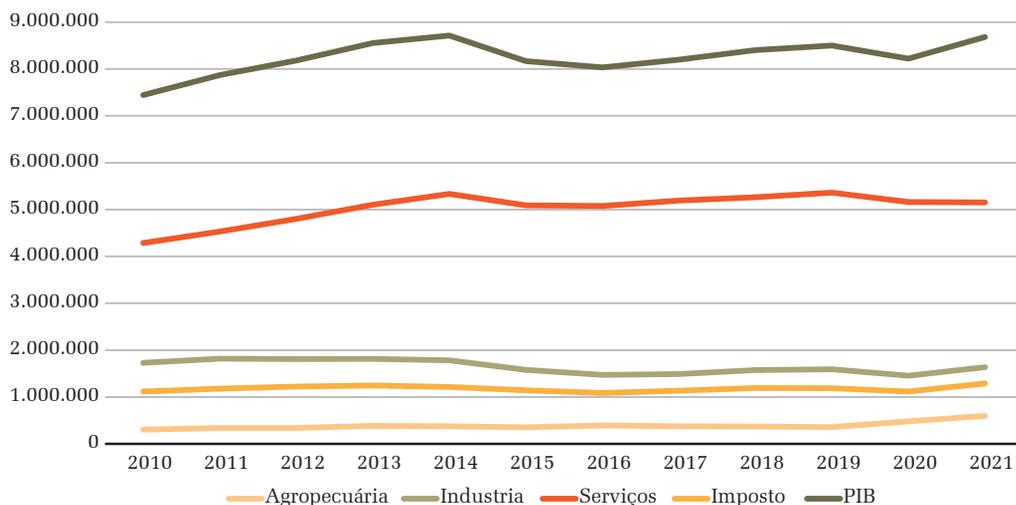


GRÁFICO 6

**PRODUTO INTERNO BRUTO TOTAL E POR SETORES DA ATIVIDADE ECONÔMICA (EM MILHÕES DE REAIS) - BRASIL - 2010-2021**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo IBGE.

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dezembro/2021.

<sup>10</sup> Foi realizada a correção pelo IPCA para que todos os valores fossem comparados com o mesmo corretor de preços.

O Gráfico 6 traz ainda a evolução do PIB por setores da atividade econômica. Como se percebe, o setor de serviços é o de maior impacto, respondendo, em média, por pouco mais de 60% do PIB. Observa-se uma tendência de alta entre 2010 e 2014, quando o PIB desse setor atingiu R\$ 5,34 trilhões. Em 2015, há uma queda, seguida de uma leve tendência de alta até 2019, quando o PIB do setor retorna ao patamar verificado em 2014. Em 2020, ano da pandemia, tem-se uma nova retração e o patamar é mantido em 2021, com PIB do setor de serviços fechando o período em R\$ 5,15 trilhões.

A indústria corresponde, em média, a 20% do PIB. Para o período de 2010 a 2014, o PIB do setor oscilou entre R\$ 1,73 trilhão e R\$ 1,82 trilhão. Nos dois anos seguintes, há uma tendência de queda e ele atinge R\$ 1,47 trilhão em 2016. Nos anos posteriores, observa-se uma leve tendência de alta até 2019, quando o PIB desse setor atingiu R\$ 1,59 trilhão. No ano da pandemia, 2020, houve uma retração e o setor industrial chegou ao menor patamar da série, R\$ 1,45 trilhão. Em 2021, há uma alta importante (R\$ 1,64 trilhão), superando os resultados de 2015; porém, ainda se mantendo abaixo do resultado de 2014 (R\$ 1,78 trilhão).

Nessa classificação setorial do IBGE, os impostos representam aproximadamente 15% do PIB total. Constata-se uma leve tendência de crescimento até 2013 (R\$1,25 trilhão), seguida de uma leve queda que dura até 2016, quando o valor atingiu o menor patamar, R\$ 1,09 trilhão. Nos anos seguintes, nota-se uma leve alta, atingindo R\$1,19 trilhão em 2019. Em 2020, há uma queda, seguida de uma alta importante, com a participação dos impostos alcançando o maior patamar da série em 2021 (R\$ 1,29 trilhão).

Por fim, há o setor de agropecuária, que é responsável, em média, por 5% do PIB. Em 2010, o PIB desse setor era de cerca de R\$ 306 bilhões, em termos reais. Entre 2011 e 2019, o valor oscilou entre R\$ 341 bilhões (2012) e R\$ 393 bilhões (2016) e, em 2019, ano anterior à pandemia, ficou em R\$ 357 bilhões. Diferentemente dos demais, o setor agropecuário não sofreu reflexo negativo em função da pandemia. Muito pelo contrário: esse setor teve um incremento importante e atingiu R\$ 484 bilhões em 2020 e R\$ 598 bilhões em 2021. Note-se que o PIB da agropecuária quase dobra no período avaliado, saltando de R\$ 306 bilhões em 2010 para quase R\$ 600 bilhões em 2021, tendo o maior crescimento ocorrido exatamente no ano da pandemia, com alta superior a 30%.

Assim, quando se observa o período da pandemia, em 2020, a queda verificada no PIB total se deu em todos os setores, com exceção da agropecuária. Já em 2021, o PIB aumentou em todos os setores, com exceção dos serviços. Esse setor foi, portanto, o único que não recuperou o valor que tinha em 2019.

Ainda mais importante do que analisar essa desagregação por setores do PIB é analisar a evolução da principal fonte de arrecadação do Fundeb, o ICMS, e sua desagregação setorial. A evolução do PIB por setores e a arrecadação do ICMS por setores não têm uma relação exata, mas são relevantes para entender o quadro geral. As informações do ICMS são explicitadas na Tabela 1. Em 2020, a receita total

arrecadada via ICMS teve uma queda real de 2% em relação ao ano anterior. Já em 2021, constata-se um forte crescimento, com ganho real de 14% em relação a 2020.

O comportamento por setores apresentou diferenças. O chamado setor terciário representa quase 40% dos recursos do ICMS e teve crescimento real de 3,5% em 2020 e 7,6% em 2021. O secundário, que é responsável por pouco mais de 25% do ICMS, manteve-se praticamente estável no ano da pandemia, mas com crescimento muito expressivo em 2021, com a arrecadação aumentando 17,8% em relação a 2020. A arrecadação do ICMS ligada ao petróleo, aos combustíveis e aos lubrificantes, que representa pouco mais de 15%, teve retração de 14% no ano da pandemia, seguida de uma forte alta, de 27,7%, em 2021. A arrecadação de energia elétrica, que equivale a pouco mais de 10% do ICMS, recuou 5,6% no ano da pandemia, mas em 2021 houve uma retomada e o volume de recursos ficou num patamar pouco acima do observado em 2019. O volume de recursos e o comportamento das demais componentes também estão descritos na Tabela 1; porém, tais fontes têm participação muito pequena no total de recursos arrecadados.

Assim, a queda observada no ICMS em 2020 (2,0%) foi muito puxada pela queda de arrecadação dos setores de energia elétrica (5,6%) e petróleo (14,0%). Já em 2021, o aumento de setores com elevada participação na arrecadação, como o secundário (17,8%), o terciário (7,6%) e o petróleo, que teve um grande crescimento (27,7%), puxaram o crescimento do ICMS em 14,0%. Dos R\$ 80,0 bilhões de aumento do ICMS em 2021, 33,1% (R\$ 26,5 bilhões) vieram do chamado setor secundário e 30,8% (R\$ 24,7 bilhões), do setor de petróleo, combustíveis e lubrificantes. Esses dois setores foram, portanto, os mais importantes para explicar o grande crescimento da arrecadação do ICMS em 2021<sup>11</sup>.

**TABELA 1**

**VOLUME DE RECURSOS ARRECADADOS ATRAVÉS DO ICMS (EM MILHÕES DE REAIS),  
POR ORIGEM DO RECURSO – BRASIL – 2019-2021**

	Ano			Variação	
	2019	2020	2021	2020-2019	2021 - 2020
<b>ICMS</b>	<b>584.028,16</b>	<b>572.379,94</b>	<b>652.423,44</b>	<b>-2,0%</b>	<b>14,0%</b>
PRIMÁRIO	7.018,59	9.753,87	9.788,01	39,0%	0,3%
SECUNDÁRIO	148.578,52	148.834,40	175.317,55	0,2%	17,8%
TERCIÁRIO	223.421,66	231.213,91	248.867,45	3,5%	7,6%
ENERGIA ELÉTRICA	65.878,33	62.162,54	66.392,13	-5,6%	6,8%
PETRÓLEO	103.765,09	89.280,83	113.973,12	-14,0%	27,7%
DÍVIDA ATIVA	5.571,07	3.658,09	8.215,66	-34,3%	124,6%
OUTRAS FONTES	29.794,90	27.476,30	29.869,51	-7,8%	8,7%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Brasil. Confaz ([s.d.]).

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dezembro/2021.

<sup>11</sup> Tal constatação também foi externada por Sérgio Gobetti, economista do Ipea (Brasil. Comsefaz, 2022).

O Gráfico 7 mostra a evolução do volume global dos recursos do Fundeb e do PIB para o período entre 2010 e 2021. Em linhas gerais, o comportamento das duas séries tem bastantes semelhanças: elas apresentam uma trajetória de crescimento até 2014 e uma queda importante em 2015. Nos anos de 2016 e 2017, o volume de recursos do Fundeb se mantém praticamente estável, enquanto o PIB cai em 2016 e cresce em 2017. Nos dois anos seguintes, há crescimento e o volume de recursos do Fundeb atinge, em 2019, um patamar pouco superior ao observado em 2014. Já o PIB, em termos reais, retorna ao nível de 2013. Em 2020, ano da pandemia, há uma retração um pouco superior a 3%, tanto para o Fundeb quanto para o PIB. Por fim, em 2021, há uma forte alta, especialmente no volume de recursos do Fundeb, que cresce 17% e atinge o maior patamar da série, enquanto o PIB retorna ao patamar de 2014. O coeficiente de correlação entre essas duas séries é de 0,83, o que indica uma forte correlação positiva. O Gráfico 7 ainda retrata a evolução das principais fontes de receitas do Fundeb, ICMS e FPM+FPE, para os anos de 2012 a 2021.

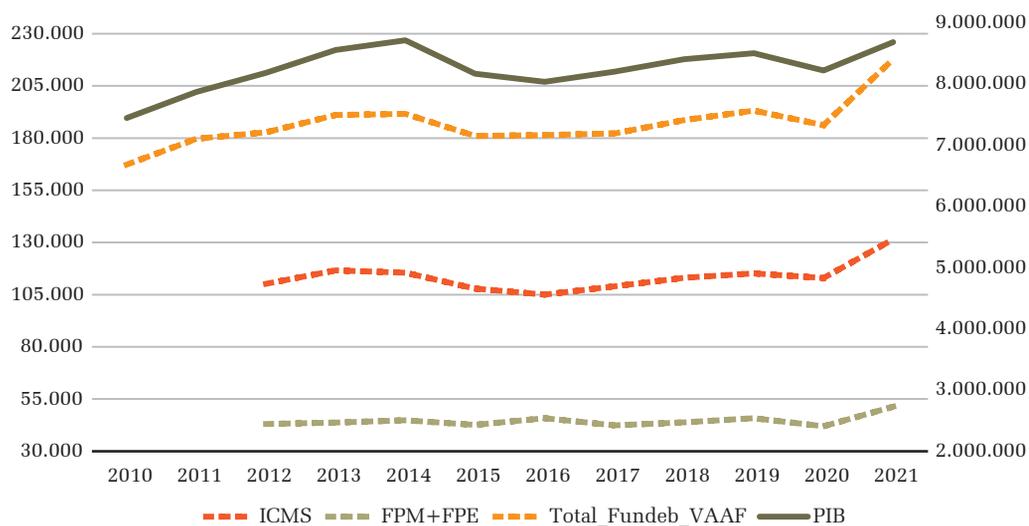


GRÁFICO 7

**EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS IMPOSTOS QUE COMPÕEM OS FUNDOS ESTADUAIS, DO VOLUME TOTAL DE RECURSOS DO FUNDEB E DO PIB (EM MILHÕES DE REAIS) - BRASIL - 2010-2021**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo FNDE e pelo IBGE.

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dezembro/2021.

O PIB tem seus valores referenciados no eixo secundário do gráfico; já os demais, que aparecem tracejados, têm seus valores representados pelo eixo primário.

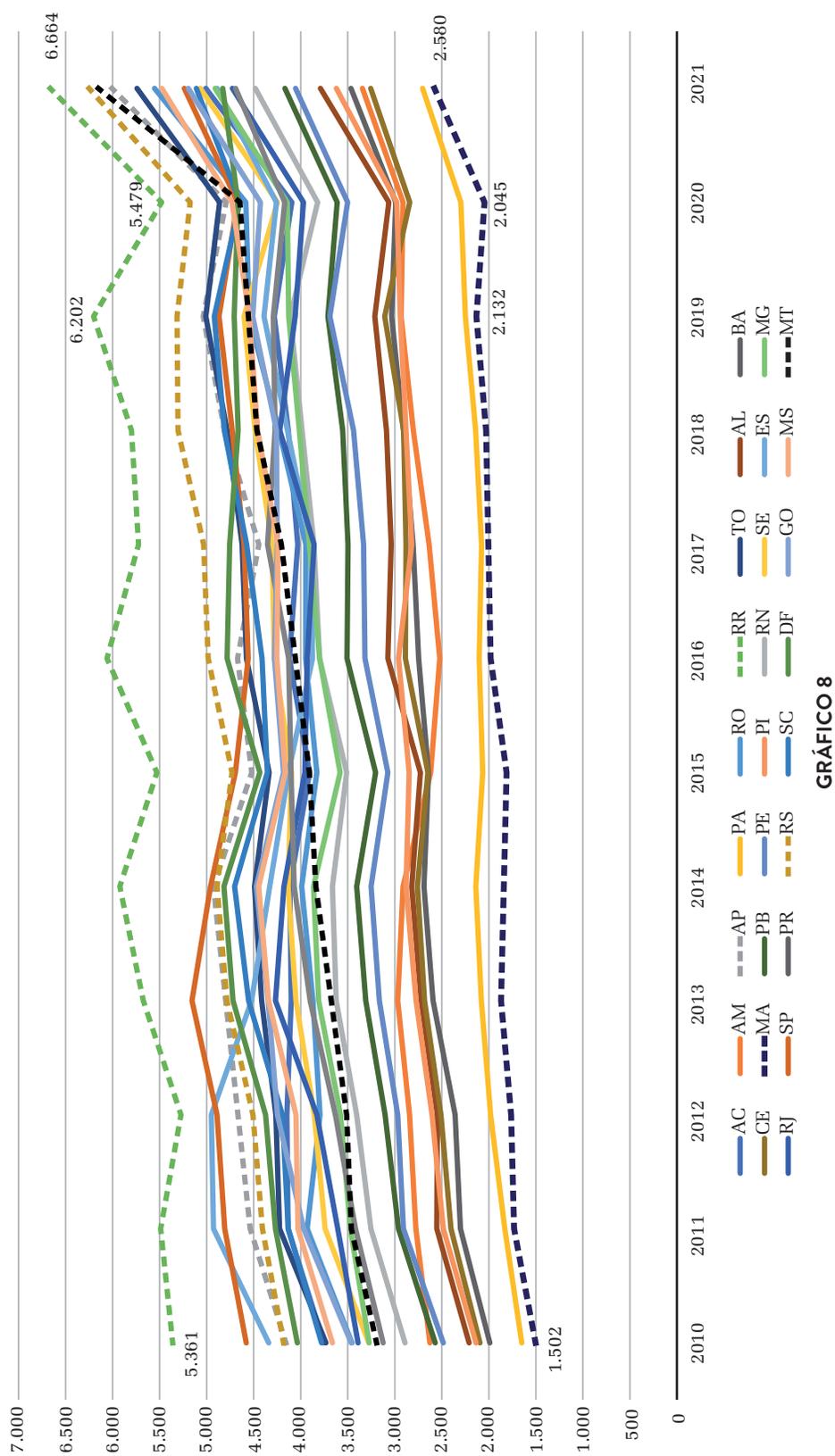
### 2.2.4 Fundos estaduais

Para retratar o comportamento dos fundos estaduais no período, avaliou-se a evolução do Vaaf em cada unidade da Federação (UF) antes e após a complementação

da União. A Tabela A.2 do Apêndice traz o valor aluno ano em valores reais, corrigidos pelo IPCA a preços de dezembro/2021, dos estados e do Distrito Federal, antes da complementação, para o período entre 2010 e 2021. Esses valores correspondem ao valor aluno ano da categoria de referência antes da complementação Vaaf da União. A Tabela A.2 também apresenta o Vaaf-mínimo, que corresponde ao valor aluno ano das UFs que recebem a complementação Vaaf: Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí, que receberam em todos os anos considerados, e Rio Grande do Norte, que recebeu entre 2010 e 2015 e nos dois últimos anos.

O Gráfico 8 descreve a evolução do Vaaf dos fundos estaduais antes de complementação da União, entre 2010 e 2021. Roraima é o estado que apresenta o maior Vaaf para todo o período avaliado: em 2010, era de R\$ 5.360,77 e chegou a atingir R\$ 6.201,92 em 2019, ano anterior à pandemia. No ano da pandemia, há uma forte queda, e o Vaaf de Roraima volta para o patamar de 2011. No último ano, em função da forte elevação das receitas desse fundo, o Vaaf atingiu seu ponto mais elevado, chegando a R\$ 6.663,80. Na parte inferior do Gráfico 8, com menores Vaaf, aparecem os estados do Maranhão e do Pará. Para todos os anos avaliados e considerando apenas os recursos do próprio estado (antes da distribuição da complementação Vaaf da União), o Maranhão foi o que apresentou menor Vaaf: em 2010, ficava em torno de R\$ 1.500, valor que correspondia a apenas 28% do Vaaf de Roraima daquele ano. Em 2019, o Vaaf do Maranhão atingiu R\$ 2.132,11 e, no ano seguinte, teve uma leve queda. Em 2021, há uma recuperação, e o Vaaf desse estado alcança o maior patamar da série, R\$ 2.579,57, que corresponde a 38,7% do maior Vaaf para aquele ano (Roraima).

Ainda no Gráfico 8, é possível notar que praticamente todas as UFs tiveram comportamentos parecidos nos anos da pandemia, mesmo estando em patamares distintos de Vaaf. Em geral, sofreram retração em 2020 e forte incremento em 2021. As UFs que apresentaram maior retração no Vaaf em 2020 foram Roraima (- 11,7%), Ceará (- 8,6%), Sergipe (- 7,7%) e Rio Grande do Norte (- 7,1%). Por outro lado, Pará, Rondônia, Piauí e Mato Grosso, diferentemente das demais, não apresentaram retração no ano da pandemia. Em 2021, o aumento no Vaaf ocorreu para todas as unidades federativas, sendo os maiores incrementos observados para Mato Grosso (32,4%), Maranhão (26,1%), Amapá (25,4%) e Alagoas (23,7%) e os menores para Distrito Federal (3,5%) e Santa Catarina (9,9%).

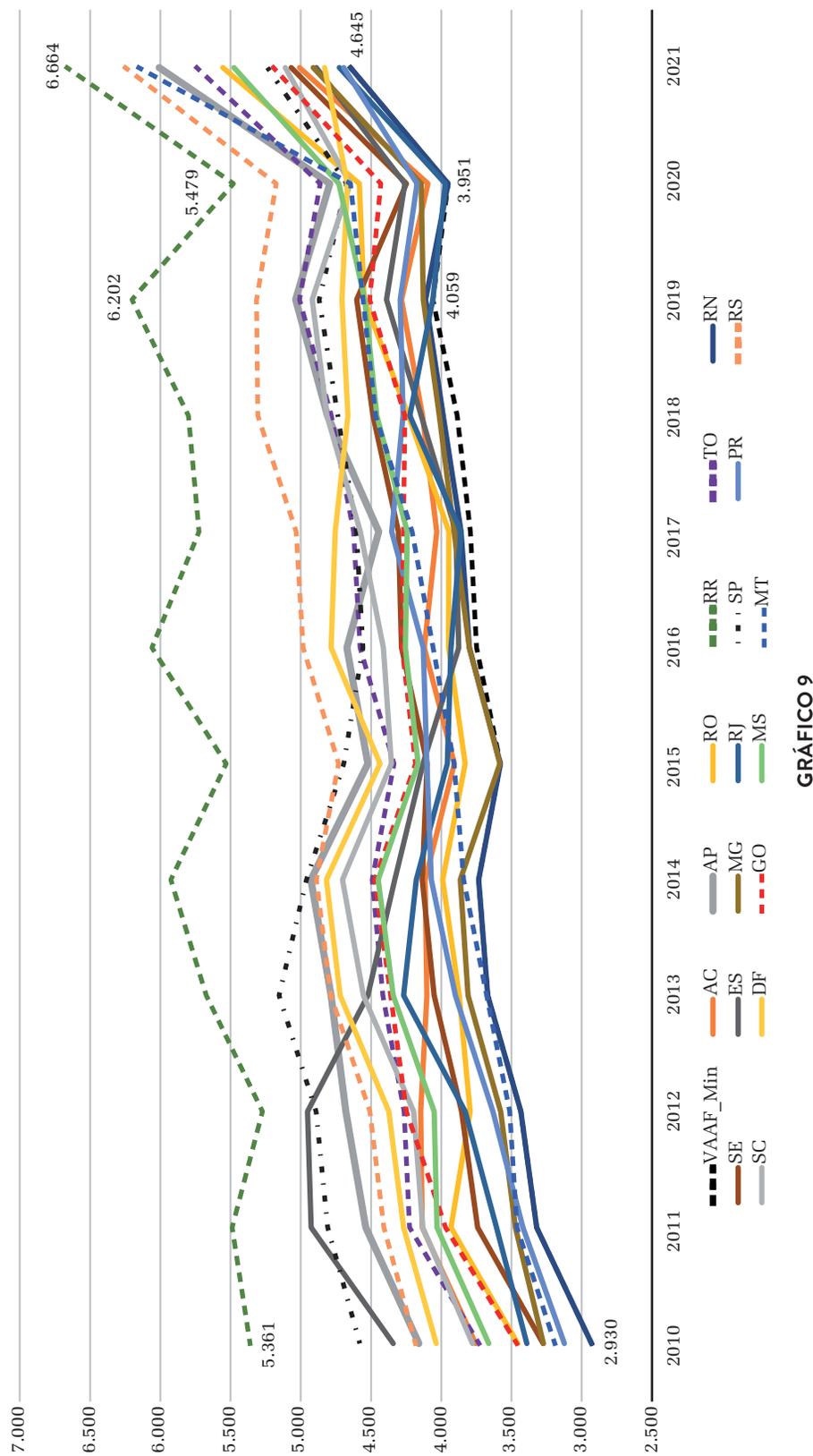


**GRÁFICO 8**  
**VALOR ANUAL POR ALUNO FUNDEB (EM R\$) PARA OS FUNDOS ESTADUAIS ANTES DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO**  
**- UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 2010-2021**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil, FNDE (2022).

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dezembro/2021.

O Gráfico 9 retrata a evolução dos Vaaf estaduais após a distribuição da complementação da União. Como dito anteriormente, a complementação da União beneficia apenas os estados com menor volume de recursos, igualando o Vaaf destes ao Vaaf-mínimo; para os demais, o comportamento é o mesmo retratado no Gráfico 8. Amazonas, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí receberam complementação Vaaf em todos os anos considerados e estão representados no Gráfico 9 como “Vaaf\_Mín”. O Rio Grande do Norte também recebeu complementação entre 2010 e 2015 e nos dois últimos anos, sendo representado separadamente; porém, nos anos em que recebeu a complementação, sua evolução coincide com o Vaaf-Mínimo. A complementação da União tem papel importante na redução das desigualdades entre os estados quanto ao financiamento educacional. Maranhão e Pará, estados com menor disponibilidade de recursos, após a complementação aumentam em mais de 70% o seu Vaaf. No caso do Maranhão, para 9 dos 12 anos avaliados, essa complementação correspondeu a um aumento de mais de 90%. Para Bahia e Ceará, classificados como terceiro e quarto menor Vaaf, a complementação representou pelo menos um incremento de 30% no Vaaf, mas para alguns anos houve incrementos superiores a 40%.



**GRÁFICO 9**  
**VALOR ANUAL POR ALUNO FUNDEB (EM R\$) PARA OS FUNDOS ESTADUAIS APÓS A COMPLEMENTAÇÃO VAAF DA UNIÃO**  
**- UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 2010-2021**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil. FNDE (2022).

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dezembro/2021. Vaaaf\_Mín se refere ao Vaaaf das UFs: AM, PA, AL, BA, CE, MA, PB, PE e PI.

Nota-se que a elevação de receitas, em qualquer estado, aumenta o volume total de recursos do Fundeb e, conseqüentemente, eleva a complementação da União, que está fixada em 10% do montante global do Fundo. Em 2021, todos os fundos estaduais tiveram forte incremento nas suas receitas, que superaram, com folga, as perdas ocorridas no ano da pandemia (2020), o que gerou a maior complementação Vaaf de todo o período (aproximadamente R\$ 20 bilhões). Outro aspecto a ser notado é que variações de receita em estados com maior volume de recursos têm maior efeito sobre a complementação da União. Por exemplo: considerando os dados de 2021, um aumento de apenas 5% nas receitas de São Paulo, o maior fundo estadual, com cerca de R\$ 46 bilhões, gera uma receita equivalente ao total dos fundos de Sergipe e Tocantins somados e superior aos fundos de Roraima, Amapá, Acre e Rondônia, também somados.

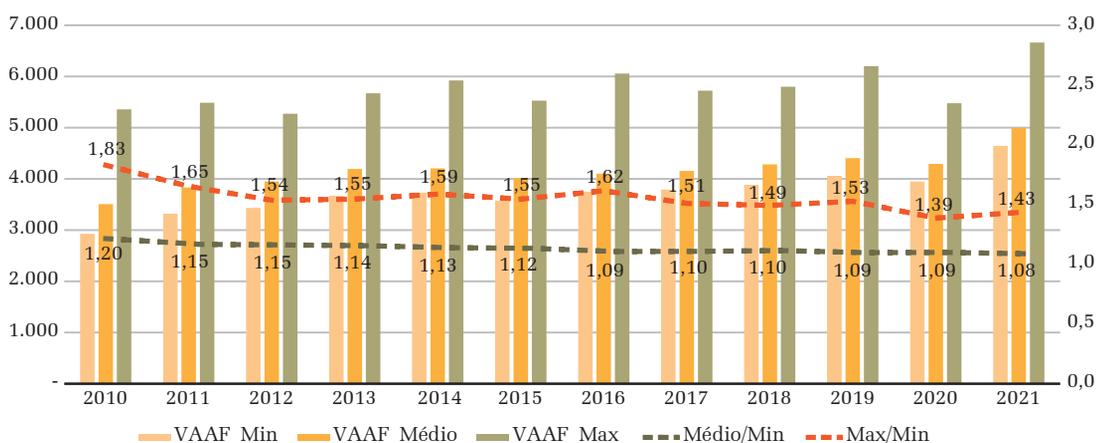


GRÁFICO 10

**VAAF-MÍNIMO, MÉDIO E MÁXIMO (EM R\$) E RAZÃO ENTRE O VAAF-MÉDIO E MÁXIMO EM RELAÇÃO AO VAAF-MÍNIMO - 2010-2021**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil. FNDE (2022).

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dezembro/2021.

Vaaf-Mín se refere ao Vaaf das UFs que recebem complementação da União.

Vaaf-Médio corresponde ao volume total de recurso do Fundeb dividido pela matrícula total expandida e seria o valor do Vaaf, caso o recurso fosse dividido igualmente em todo o território nacional, independentemente da origem.

Vaaf-Máx corresponde ao Vaaf de Roraima, estado com o maior valor aluno ano do Fundeb.

O Gráfico 10 traz a evolução do Vaaf-mínimo, Vaaf-médio, Vaaf-máximo e a razão Vaaf-médio/Vaaf-mínimo e Vaaf-máximo/Vaaf-mínimo. O Vaaf-mínimo corresponde ao Vaaf das UFs que recebem a complementação da União após recebê-la, e o Vaaf-máximo é o de Roraima. O Vaaf-médio corresponde ao volume total de recursos do Fundeb dividido pelo total de matrículas ponderadas, ou seja, corresponderia ao valor aluno ano caso o recurso total do Fundeb fosse dividido igualmente em todo o

território nacional, independentemente da origem do recurso. Note-se que as razões entre o Vaaf-máximo e o Vaaf-mínimo e entre o Vaaf-médio e o Vaaf-mínimo tendem a se reduzir ao longo dos anos. Em 2010, o Vaaf-máximo e o Vaaf-médio superavam o Vaaf-mínimo em 83% e 20%, respectivamente. Nos anos seguintes, o Vaaf-máximo, em geral, correspondeu, pelo menos, a 1,5 vez o Vaaf-mínimo, exceto em 2018 (1,49), 2020 (1,39) e 2021 (1,43). A razão entre Vaaf-médio/Vaaf-mínimo ficou em 1,15 em 2011 e 2012 e foi sofrendo leve redução, até atingir 1,08 em 2021.

Em termos percentuais, o comportamento observado no Gráfico 10 indica uma aproximação entre Vaaf extremos, o que, de certa forma, aponta para uma redução nas desigualdades de financiamento entre os entes. No entanto, é necessário analisar esses resultados com cautela, pois Roraima, estado com maior Vaaf, é um estado muito pequeno e tem valor relativamente destacado em relação aos demais. Além disso, a evolução dos fundos estaduais não segue um comportamento padrão, o que pode provocar movimentos distintos entre o Vaaf de cada ente federativo em relação ao Vaaf-mínimo. Assim, um fundo com forte elevação (ou redução) nas suas receitas tende a aumentar (ou diminuir) sua distância em relação aos entes de menor Vaaf. Além disso, é preciso lembrar que o Vaaf-mínimo também é afetado pelo comportamento conjunto dos 27 fundos estaduais. Entes com elevação (ou redução) de receitas definem não apenas seu próprio Vaaf como também afetam, em alguma medida, o Vaaf-mínimo via complementação da União, pois essa depende diretamente do volume de recursos globais do Fundo.

Para entender um pouco mais sobre como essas variações de receita dos entes afetam as diferenças entre os Vaaf e focando os últimos anos da série, analisou-se a taxa de crescimento anual dos fundos e a razão Vaaf/Vaaf-mínimo. Esses dados estão na Tabela 2.

TABELA 2

**VAAF (EM R\$) E VARIAÇÃO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR E INCREMENTO (%) DO VAAF DE CADA ENTE EM RELAÇÃO AO VAAF-MÍNIMO – UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2019-2021**

	VAAF			Variação		Incremento (%) em relação ao VAAF_Min		
	2019	2020	2021	Var_20_19	VAR_21_20	2019	2020	2021
RR	6.201,92	5.479,08	6.663,80	-11,7%	21,6%	52,8%	38,7%	43,5%
RS	5.315,01	5.175,62	6.249,68	-2,6%	20,8%	30,9%	31,0%	34,5%
MT	4.571,68	4.646,67	6.152,60	1,6%	32,4%	12,6%	17,6%	32,4%
AP	5.037,06	4.792,49	6.007,47	-4,9%	25,4%	24,1%	21,3%	29,3%
TO	5.008,84	4.862,13	5.741,27	-2,9%	18,1%	23,4%	23,1%	23,6%
RO	4.548,04	4.583,35	5.555,08	0,8%	21,2%	12,0%	16,0%	19,6%
MS	4.545,38	4.729,46	5.476,15	4,0%	15,8%	12,0%	19,7%	17,9%
SP	4.868,13	4.671,10	5.236,79	-4,0%	12,1%	19,9%	18,2%	12,7%
GO	4.510,06	4.429,29	5.195,68	-1,8%	17,3%	11,1%	12,1%	11,8%
SC	4.918,20	4.647,31	5.109,59	-5,5%	9,9%	21,2%	17,6%	10,0%
SE	4.602,17	4.247,16	5.067,03	-7,7%	19,3%	13,4%	7,5%	9,1%
AC	4.282,42	4.095,03	5.008,40	-4,4%	22,3%	5,5%	3,6%	7,8%
MG	4.127,67	4.143,04	4.910,90	0,4%	18,5%	1,7%	4,9%	5,7%
ES	4.389,75	4.258,11	4.889,60	-3,0%	14,8%	8,1%	7,8%	5,3%
DF	4.706,24	4.667,54	4.829,44	-0,8%	3,5%	15,9%	18,1%	4,0%
RJ	4.059,40	3.971,86	4.725,44	-2,2%	19,0%	0,0%	0,5%	1,7%
PR	4.291,92	4.171,24	4.693,16	-2,8%	12,5%	5,7%	5,6%	1,0%
RN	4.111,41	3.951,05	4.645,38	-3,9%	17,6%	1,3%	0,0%	0,0%
<b>VAAF_Min</b>	<b>4.059,40</b>	<b>3.951,05</b>	<b>4.645,38</b>	<b>-2,7%</b>	<b>17,6%</b>			

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil. FNDE (2022).

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dezembro/2021.

Como discutido na seção anterior, no primeiro ano da pandemia (2020) houve uma retração de 3,6% no volume total de recursos do Fundo, seguida de uma alta expressiva (17%) no ano seguinte. Essa variação no volume de recursos provocou uma queda real de 2,7% no Vaaf-mínimo em 2020 e uma alta de 17,6% em 2021. Em geral, os entes que não recebem complementação e, portanto, têm seu Vaaf baseado apenas em suas receitas próprias, sem complementação da União, apresentaram um comportamento parecido com o observado para o Vaaf-mínimo, ou seja, retração em 2020, seguida de forte alta no ano subsequente. As maiores retrações em 2020 ocorreram em Roraima (- 11,7%), Sergipe (- 7,7%) e Santa Catarina (- 5,5%). Diferentemente do comportamento típico notado, quatro estados tiveram aumento no Vaaf em 2020: Mato Grosso do Sul (4,0%), Mato Grosso (1,6%), Rondônia (0,8%)

e Minas Gerais (0,4%). Em 2021, todos os entes tiveram incremento importante em seu Vaaf, sendo os maiores avanços para Mato Grosso (32,4%), Amapá (25,4%), Acre (22,4%), Roraima (21,6%), Rondônia (21,2%) e Rio Grande do Sul (20,8%). Os menores avanços ocorreram para Distrito Federal (3,5%) e Santa Catarina (9,9%), que ficaram muito aquém do observado no Vaaf-mínimo, conforme demonstra a Tabela 2.

A Tabela 2 traz ainda, em termos percentuais, o quanto o Vaaf dos entes é superior ao Vaaf-mínimo para o período entre 2019 e 2021, permitindo avaliar quais aumentaram (ou reduziram) sua distância em relação ao Vaaf-mínimo. De uma forma geral, estados que retraíram menos seu Vaaf em 2020, comparado ao Vaaf-mínimo, e tiveram maior incremento que o Vaaf-mínimo em 2021 vão ampliar sua distância em relação ao Vaaf-mínimo. Veja-se, por exemplo, o caso de Mato Grosso, que, além de avançar em 2020, quando o comportamento global era de retração, teve forte incremento em 2021, quando seu Vaaf ampliou a distância em relação ao Vaaf-mínimo. Em 2019, o Vaaf de Mato Grosso era 13% superior ao Vaaf-mínimo e, em 2021, superava em mais de 30% o valor do mínimo. São Paulo, o maior fundo estadual, tem comportamento bem distinto ao do caso anterior. Em 2020, São Paulo teve uma retração de 4,0%, pouco superior à observada para o Vaaf-mínimo (2,7%), e em 2021 o avanço foi inferior ao verificado no mínimo, 12,1% contra 17,6%. Com isso, o Vaaf de São Paulo, em termos percentuais, aproximou-se do Vaaf-mínimo. Em 2019, o Vaaf de São Paulo era cerca de 20% superior ao mínimo, em 2020, passou a 18,2% e, em 2021, aproximou-se ainda mais, sendo apenas 12,7% superior ao mínimo. A mesma reflexão vale para Santa Catarina, que, em 2019, tinha seu Vaaf superando o mínimo em mais de 20%. Em 2020, com uma retração maior que a observada para o Vaaf-mínimo, seu Vaaf passou a superar o mínimo em 17,6% e, em 2021, em 10%, aproximando-se ainda mais do Vaaf-mínimo. Alguns entes, com comportamento parecido com o observado para o Vaaf-mínimo, mantiveram sua relação com o mínimo ao longo do período. É o caso do Rio Grande do Sul, com Vaaf superando o mínimo em pouco mais de 30%; Tocantins, superando o mínimo em pouco mais de 20%; e Goiás, cerca de 12% acima do mínimo.

## CONCLUSÃO

---

A pandemia de covid-19 afetou fortemente a atividade econômica medida pelo PIB real em 2020. Em 2021, a atividade econômica apresentou uma reversão cíclica, voltando aos patamares pré-pandemia (2019). Contudo, o PIB é um indicador médio para o Brasil, havendo diferenças entre setores e regiões.

A arrecadação de impostos da cesta que compõe o Fundeb, especialmente os que têm maior peso, como o ICMS, o FPM e o FPE, apresentou, em 2021, crescimento muito superior ao indicador médio de PIB, demonstrando a grande importância desses recursos para a educação brasileira.

Conseqüentemente, o total de recursos do Fundeb (critério Vaaf) demonstrou queda em 2020, acompanhando o movimento de queda do PIB, mas uma diminuição menos acentuada devido à menor redução do ICMS, principal receita que compõe o Fundeb. De toda forma, essa queda em 2020 pode ter trazido dificuldades para as redes.

Em 2021, o Fundeb (critério Vaaf) mostrou grande crescimento, seguindo a recuperação cíclica da economia ao nível do período pré-pandêmico, mas com um percentual mais acentuado, dado o recorde no crescimento do ICMS e dos fundos de participação.

Contudo, a grande recuperação do Fundeb em 2021 não ocorreu de maneira uniforme nos 27 fundos estaduais. Há indicativos de que a desigualdade se manteve em termos gerais e, inclusive, aumentou em alguns casos, o que é evidenciado pelo aumento da amplitude entre o Vaaf-mínimo e o Vaaf de alguns entes.

Mesmo para as UFs com elevado crescimento do Vaaf é preciso cautela sobre a continuação desse processo nos próximos anos. Isso advém do fato de que o comportamento do crescimento do ICMS e dos fundos de participação se deu em um momento cíclico de recuperação econômica após grande crise, sendo mais forte em alguns setores, como mostraram os dados e a literatura consultada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

ALVES, T. et al. Implicações da pandemia da covid-19 para o financiamento da educação básica. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 54, n. 4, p. 979-993, jul./ago. 2020.

ALVES, F. A.; SOUZA, M. L. Investimentos em educação dos municípios brasileiros: desigualdades e relação com indicadores educacionais. In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (Org.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 331-374.

ARAÚJO, F.; ADRIÃO, T. Riscos iminentes de privatização da educação básica: reflexões sobre conjuntura, a LDB e o novo Fundeb. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 15, n. 33, p. 767-785, set./dez. 2021.

BASSI, C. M. *Impactos da paralisação econômica em decorrência da covid-19 sobre o Fundeb*. Brasília, DF: Ipea, 2020. Nota Técnica nº 85.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 108, de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do

Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ago. 2020. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Seção 1, p. 28442.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz). *O suposto crescimento estrutural do ICMS e a conta cara a ser paga pelos Estados*. Brasília, DF, 11 jul. 2022. Disponível em: <<https://comsefaz.org.br/novo/index.php/2022/07/11/o-suposto-crescimento-estrutural-do-icms-e-a-conta-cara-a-ser-paga-pelos-estados/>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). *Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais*: dados históricos de 1997 a setembro de 2022. [S.l.], [s.d.]: Disponível em: <<https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>>. Acesso em: 14 dez. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Planilha Tabela Ajustes Fundeb Inep* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <[marcelo.souza@inep.gov.br](mailto:marcelo.souza@inep.gov.br)> em 29 jul. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quarto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf)>. Acesso: 12 dez. 2022.

CURY, C. R. J. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao Fundeb. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out./dez. 2018.

GOUVEIA, A. B. Valorização do magistério e o novo Fundeb: desafios no contexto de austeridade fiscal. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 15, n. 33, p. 751-766, set./dez. 2021.

GUIMARÃES, A. W. G. Impacto das variações do PIB na arrecadação do ICMS no estado do Piauí por setores econômicos. 2010. 34 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Indicadores IBGE: contas nacionais trimestrais: indicadores de volume e valores correntes: abr.-jun. 2020*. Rio Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt\\_2020\\_2tri.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2020_2tri.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *SCNT - Sistema de Contas Nacionais Trimestrais*. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

MARTINS, P. S. A legislação do Fundeb. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319- 340, maio/ago. 2008.

MENDONÇA, M. J.; NASCIMENTO, I. F.; MEDRANO, L. A. *Um modelo para projeção de arrecadação tributária dos entes subnacionais*. Brasília, DF: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2782).

OLIVEIRA, M. L.; RODRIGUES, E. G.; SOUZA, M. L. *Efeito supletivo do Fundeb via complementação da União: análise das receitas e dos valores anuais por aluno efetivos (2007 a 2014)*. Brasília, DF: Inep, 2015. (Série Documental, v. 40).

PINTO, J. M. O Fundeb na perspectiva do Custo Aluno Qualidade. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

PINTO, J. M. R. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. *Propuesta Educativa*, Buenos Aires, [S.l.], ano 28, v. 2, n. 52, p. 24-40, nov. 2019.

PIRES, M. O bônus fiscal dos estados e a política macroeconômica. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, Brasília, DF, n. 26, p. 7-14, jul./dez. 2021

SIMÕES, A. A experiência internacional sobre gastos mínimos necessários à educação básica: há uma armadilha legal cognitiva no Brasil? In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (Org.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 31-74.

SONOBE, A. K.; PINTO, J. M. R.; RIBEIRO, J. M. C. Análise da evolução dos gastos por aluno em alguns estados brasileiros, suas respectivas capitais e sua relação com o Fundeb. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, DF, v. 34, n. 2, p. 395-411, maio/ago. 2018.

SOUZA, M. L. et al. Condições de ensino das escolas municipais brasileiras e o resultado da redistribuição intraestadual de recursos do Fundeb. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 28, p. 85-99, jan./jun. 2015.

TANNO, C. R. Novo Fundeb: Valor Aluno Ano Total (VAAT) como parâmetro de equalização e implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (Org.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 331-376.

VAZQUEZ, D. A.; SCHLEGEL, R. Covid-19, Fundeb e o populismo do governo Bolsonaro nas relações federativas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 38, p. 1-32, 2022.

# APÊNDICE

TABELA A.1

VOLUME DE RECURSOS DESTINADOS AO FUNDEB (EM MILHÕES DE REAIS), POR  
ORIGEM DO RECURSO – BRASIL – 2012-2021

Ano	ICMS	FPM	FPE	IPVA	ITCMD	IPI-EXP	LC87	ITR
2012	110.231,03	22.029,85	21.050,75	9.360,86	1.248,84	1.441,28	662,55	186,44
2013	116.644,76	22.369,79	21.375,58	9.595,24	1.414,91	1.433,15	625,58	221,48
2014	115.531,01	22.908,71	21.890,55	10.027,15	1.510,46	1.465,28	587,91	259,03
2015	107.863,08	21.775,40	20.807,60	10.131,04	1.863,60	1.342,22	531,21	292,33
2016	105.062,34	23.439,04	22.397,52	10.265,32	1.971,45	1.091,70	499,78	287,37
2017	109.002,05	21.708,94	20.743,89	10.356,21	1.887,14	1.176,77	485,47	307,67
2018	113.083,18	22.439,11	21.441,81	10.586,59	1.850,61	1.335,88	458,35	324,91
2019	115.230,08	23.459,67	22.417,02	10.912,55	2.061,39	1.231,28	-	326,53
2020	113.030,28	21.429,91	20.477,47	10.823,91	1.968,23	1.204,62	-	348,82
2021	131.589,67	26.273,80	25.106,08	10.680,31	2.562,15	1.424,27	-	390,24

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil. FNDE (2022).

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dezembro/2021.

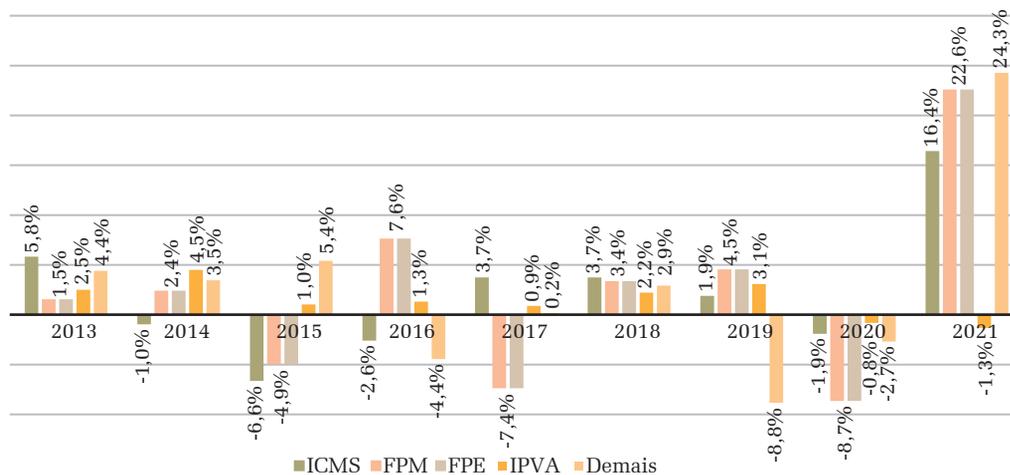


GRÁFICO A.1

TAXA DE CRESCIMENTO DO VOLUME DE RECURSOS DESTINADOS AO FUNDEB, POR  
FUNTE DE RECEITA – BRASIL – 2013-2021

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil. FNDE (2022).

TABELA A.2

VAAF PARA OS FUNDOS ESTADUAIS ANTES DA COMPLEMENTAÇÃO E VAAF-MÍNIMO APÓS COMPLEMENTAÇÃO – UFS – 2010-2021

UF	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
AC	3.756,07	4.135,65	4.146,97	4.101,84	4.115,08	3.906,59	4.120,42	4.031,24	4.133,52	4.282,42	4.095,03	5.008,40
AM	2.627,84	2.776,37	2.842,20	2.968,49	2.912,90	2.619,47	2.522,18	2.635,79	2.803,06	2.933,06	2.912,80	3.344,97
AP	4.158,38	4.537,66	4.678,35	4.784,82	4.927,47	4.521,57	4.672,18	4.444,14	4.810,58	5.037,06	4.792,49	6.007,47
PA	1.650,11	1.829,52	1.981,39	2.080,23	2.138,18	2.065,89	2.103,43	2.078,29	2.139,67	2.250,26	2.298,73	2.705,11
RO	3.454,99	3.931,22	3.794,99	3.871,32	3.989,58	3.829,50	3.947,35	3.945,34	4.232,08	4.548,04	4.583,35	5.555,08
RR	5.360,77	5.488,32	5.273,33	5.672,85	5.924,27	5.529,84	6.058,72	5.723,72	5.800,11	6.201,92	5.479,08	6.663,80
TO	3.731,86	4.225,02	4.264,19	4.415,74	4.491,36	4.335,91	4.577,25	4.624,18	4.782,57	5.008,85	4.862,13	5.741,27
AL	2.210,50	2.554,54	2.547,58	2.719,08	2.818,91	2.727,62	3.074,18	3.037,04	3.087,64	3.212,35	3.063,33	3.790,86
BA	1.990,12	2.302,06	2.357,58	2.594,09	2.689,53	2.642,00	2.745,57	2.804,90	2.907,76	3.034,51	2.990,50	3.465,58
CE	2.094,57	2.403,21	2.508,88	2.682,76	2.758,81	2.647,60	2.888,03	2.881,34	2.905,17	3.106,64	2.839,98	3.255,51
MA	1.502,41	1.731,85	1.763,05	1.870,09	1.869,35	1.810,70	1.981,38	2.005,57	2.028,50	2.132,11	2.045,40	2.579,57
PB	2.569,48	2.959,80	3.102,64	3.307,71	3.404,70	3.202,68	3.508,42	3.496,99	3.554,64	3.710,46	3.613,18	4.168,40
PE	2.484,13	2.907,20	2.968,30	3.163,86	3.251,66	3.074,40	3.316,08	3.332,61	3.438,87	3.689,78	3.501,49	4.054,59
PI	2.135,83	2.484,54	2.604,94	2.772,89	2.880,43	2.847,12	2.961,18	2.820,56	2.880,91	2.941,03	2.979,38	3.621,86
RN	2.890,45	3.255,01	3.405,53	3.623,39	3.662,82	3.511,15	3.800,03	3.859,22	3.986,67	4.111,41	3.819,87	4.482,70
SE	3.274,68	3.740,72	3.855,19	4.050,09	4.135,41	4.099,72	4.282,50	4.305,30	4.485,40	4.602,17	4.247,15	5.067,03
ES	4.341,25	4.926,45	4.951,30	4.522,23	4.330,15	4.130,51	3.875,41	3.894,79	4.141,90	4.389,75	4.258,11	4.889,60
MG	3.272,25	3.472,37	3.576,10	3.809,05	3.864,13	3.581,60	3.798,96	3.908,59	4.014,43	4.127,67	4.143,04	4.910,90
RJ	3.391,01	3.605,99	3.829,50	4.267,95	4.178,07	3.956,77	3.930,63	3.858,72	4.223,46	4.059,40	3.971,86	4.725,44
SP	4.578,82	4.807,45	4.890,28	5.154,87	4.958,38	4.693,76	4.557,72	4.603,19	4.728,72	4.868,13	4.671,10	5.236,79
PR	3.124,01	3.418,00	3.631,21	3.899,88	4.070,67	4.102,50	4.128,84	4.353,05	4.272,54	4.291,92	4.171,24	4.693,16
RS	4.183,37	4.407,77	4.506,97	4.785,04	4.889,18	4.731,11	4.983,82	5.033,01	5.305,67	5.315,01	5.175,62	6.249,68
SC	3.778,45	4.132,21	4.196,43	4.554,12	4.702,64	4.354,21	4.411,02	4.574,99	4.812,74	4.918,20	4.647,31	5.109,59
DF	4.036,65	4.268,75	4.372,84	4.719,66	4.816,34	4.434,92	4.783,21	4.755,25	4.665,05	4.706,24	4.667,54	4.829,44
GO	3.463,13	3.968,68	4.246,99	4.345,92	4.472,18	4.183,99	4.278,62	4.249,04	4.259,42	4.510,06	4.429,29	5.195,68
MS	3.662,16	4.029,37	4.049,94	4.342,60	4.447,82	4.164,37	4.254,60	4.241,42	4.458,39	4.545,38	4.729,46	5.476,15
MT	3.192,25	3.461,35	3.511,59	3.680,98	3.839,51	3.908,25	4.075,17	4.206,71	4.466,70	4.571,68	4.646,67	6.152,60
VAAF_Min	2.929,85	3.320,19	3.433,03	3.669,85	3.733,01	3.578,27	3.749,03	3.791,66	3.886,07	4.059,40	3.951,05	4.645,38

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil. FNDE (2022).

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dezembro/2021.

Vaaf\_Min se refere ao valor recebido por estudante dos anos iniciais do ensino fundamental urbano em tempo parcial (categoria de referência que tem fator de ponderação igual a 1) das uniões da Federação que recebem a complementação Vaaf da União: Amazonas, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí receberam complementação Vaaf em todos os anos considerados; já o Rio Grande do Norte recebeu complementação entre 2010 e 2015 e nos dois últimos anos.

