

Ação Educativa	
Documento nº 26	
Código:	03.04.04
	BAS
EFE	Data: 26/06/00.

Os efeitos do FSE/FEF sobre as receitas municipais para a educação: o que dizem os estudos existentes

Marcos E. Bassi
Ação Educativa e PUC/SP

O objetivo desse paper é destacar o que mostra a literatura a respeito dos efeitos do FSE (Fundo Social de Emergência), posteriormente alterado para FEF (Fundo de Estabilização Fiscal) e DRU (Desvinculação das Receitas da União), nas receitas de impostos municipais, mais especificamente sobre a receita de transferência do FPM (Fundo de Participação dos Municípios).

Ressalte-se, inicialmente, que o FSE, e suas versões posteriores, retém em um fundo 20% dos tributos arrecadados pelo Governo Federal. O FSE é um dos pilares de sustentação do programa de estabilização do Plano Real. Como parte substancial da arrecadação federal é constitucionalmente partilhada com os governos subnacionais, essa retenção, portanto, afeta para menos a disponibilidade de receita de Estados e municípios. Na situação aqui enfocada, o FSE subtrai parcela dos recursos do FPM e do salário-educação transferidos aos municípios.

O FPM constitui uma das fontes mais significativas entre os impostos transferidos aos municípios, sobretudo aos de pequeno porte populacional. Ele faz parte da base de receita sobre a qual incide a vinculação constitucional de 25% que os municípios são obrigados a destinar anualmente à educação. O Fundef, por seu lado, a partir de 1998, por força da Emenda Constitucional n.º 14, passou a capturar automaticamente 15% dessas receitas transferidas, o que corresponde a 60% da vinculação constitucional. Sendo assim, qualquer alteração no fluxo dos recursos repassados, como é o caso do FSE, vai alterar o montante de dinheiro que as prefeituras dispõem para aplicar naqueles serviços educacionais sob sua responsabilidade.

Diante dessa lógica restritiva, é importante verificar brevemente o que dizem alguns estudos sobre a natureza e os efeitos do FSE.

Segundo Médici e Marques (1995), o FSE, ao contrário do que sugere o nome, é

... um artifício para aumentar a liberdade alocativa dos gastos públicos no interior do Orçamento, evitando as vinculações de receita que, segundo os autores do plano, levam à obrigatoriedade do gasto com determinadas políticas. Ao assim fazer, os recursos alocados no FSE podem até ser utilizados como forma de esterilizar parte da receita fiscal, canalizando-a para cumprir os objetivos de estabilização e zeragem do déficit público (p. 101, grifos meu).

Revelada a real intenção do FSE, que de social tem muito pouco, o próprio governo tratou de modificar o seu título e seu alcance nas versões posteriores. Mas o cerne da retenção de receitas permaneceu o mesmo. Com o FSE o governo federal recentraliza receitas ao afetar a seu favor a regra de partilha de recursos com os governos subnacionais determinada na Constituição Federal de 1988. Isso atinge, mesmo que indiretamente, a vinculação de recursos para a educação de estados e municípios, como revelam Médici e Marques. É bom lembrar que a centralização de receitas e a anulação da vinculação de recursos para a educação foi sempre realizada nos governos ditatoriais e revista nos períodos de redemocratização. Períodos em que, respectivamente, os gastos com educação caíam e depois se recuperavam.

Quanto ao impacto financeiro do FSE, parecer da ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação) ao Plano Nacional de Educação do MEC, na seção de financiamento e gestão apresenta uma estimativa do seu efeito sobre os recursos para a educação em 1995 (ANPEd, 1997). Conforme o parecer, o gasto público em educação “foi positivamente (afetado) pelos dispêndios do MEC e, na esfera dos estados e municípios, negativamente (afetado) pelo Fundo Social de Emergência ...” (p. 42). O MEC teria dispendido em educação mais que o dobro que a vinculação de 18% sobre receita de impostos que a esfera federal tem de destinar. Na estimativa relatada, aproximadamente R\$ 3,7 bilhões desse acréscimo proveio do FSE e ocorreu simultaneamente a diminuição de R\$ 3,5 bilhões nas transferências a estados e municípios também como efeito desse fundo. Somente sobre o FPM, especificamente no que concerne aos municípios, a diminuição chegou a R\$ 1,8 bilhões a menos para a educação. Ou seja, o dinheiro foi recentralizado.

Embora o parecer não informe onde foi gasto o dinheiro acrescido ao MEC, a recentralização promovida contradiz a propalada prioridade ao ensino fundamental e a suposta descentralização no discurso empregado pelo Governo Federal a respeito do Fundef. Aos estados e municípios foi determinada maior responsabilidade financeira pela manutenção do ensino, mas lhes é subtraída parcela considerável de suas receitas.

O estudo de Nicholas Davies (1998) oferece uma estimativa financeira mais aproximada desse processo. O autor revela o efeito negativo sobre os gastos educacionais de estados e municípios de duas das medidas de política fiscal implementadas pelo governo federal: o FEF, a versão posterior do FSE, e a Lei Kandir.

Segundo Davies, o FEF teria subtraído R\$ 1,6 bilhão das transferências de impostos a estados e municípios em 1996, o que significou uma redução de R\$ 400 milhões para a educação nessas esferas de governo.

A estimativa de perda seria ainda maior em 1997. Analisando dados orçamentários, Davies calculou a redução dos gastos em educação nos estados e municípios em cerca de R\$ 1,95 bilhões como resultado do FEF e da Lei Kandir. Nessa importância, o FEF abarcaria R\$ 1,05 bilhão, sendo R\$ 550 milhões da vinculação obrigatória e mais R\$ 500 milhões do salário-educação. A Lei Kandir, por sua vez, alcançaria mais R\$ 900 milhões. Comparando essa perda aos R\$ 270 milhões previstos de complementação federal aos Fundefs estaduais em 1998, o autor mostra a dimensão desse prejuízo para a educação básica e a falácia do governo federal no discurso da prioridade ao ensino fundamental (posteriormente, segundo o MEC, a complementação chegou a R\$ 524,2 milhões – porém, isso não reduz as conclusões de Nicholas Davies). Ou seja, o governo federal mais retira recursos da educação mantida por estados e municípios do que contribui.

Uma última referência aos efeitos negativos do FEF, especificamente sobre a receita dos municípios é encontrada em Bremaeker (1997). O autor trata das dificuldades financeiras enfrentadas pelos municípios pequenos até 10 mil habitantes. Estes são mais dependentes dos recursos provenientes do FPM em relação a outros impostos que os municípios de maior porte. Nessa condição, são também os mais sensíveis as alterações no fluxo dessa receita. Bremaeker não aborda diretamente o impacto do FEF sobre as receitas educacionais municipais, mas afirma que a perda mensal de recursos do FPM gira em torno de 7,5% a 12,5%.

Bremaeker acrescenta que é difícil mensurar com precisão o impacto do FEF sobre as finanças municipais devido aos seguintes fatores:

... variação para mais ou para menos da arrecadação federal com o Impostos de Renda e o Impostos sobre Produtos Industrializados; o efeito inflacionário no período; os benefícios fiscais que são oferecidos pela União; além do efeito multiplicador dos investimentos efetuados pelo governo com os recursos do FEF (104).

Embora apresente esse atenuante final a respeito dos investimentos do governo, o trabalho de Bremaeker está de acordo com os outros estudos enumerados acima. O FEF, suas versões e as outras medidas de política fiscal, infringe perdas significativas nas receitas municipais e, por conseguinte nos gastos com educação.

O discurso da prioridade ao ensino fundamental do governo federal e outras afirmações parecidas para a área social não se sustentam quando se analisam as medidas como o FSE e seus congêneres. No fundo, são a política econômica e fiscal recessivas que determinam o cenário da política educacional brasileira e não o contrário, como nos quer fazer crer o governo.

Referências bibliográficas

- ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação). 1997. *Parecer da ANPEd sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional da Educação*. São Paulo, dez.
- DAVIES, Nicholas. 1998. Política fiscal golpeio política educacional. *Universidade e Sociedade*. ANDES, ano VIII, n.º 15, fev.
- MÉDICI, André & MARQUES, Rosa Maria. 1995. O Fundo Social de Emergência e o financiamento da política social do biênio 1994-95. *Pesquisa & Debate*. São Paulo: Educ, n.º 7, p. 99-123, ago.
- BREMAEKER, François E. J.. 1997. As dificuldades enfrentadas pelos prefeitos de pequenos municípios. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, v. 44, n.º 221, p. 98-108, abr./dez.