

Análise da política do ICMS Educacional e suas implicações na distribuição de recursos para os municípios do estado de São Paulo

Tiago Barreiros de Freitas ^a 

Fernando Vizotto Galvão ^b 

Resumo

O artigo analisa a política de distribuição de recursos fiscais aos municípios com base no desempenho educacional, adotada pelo estado de São Paulo em 2022 e denominada ICMS Educacional. O estudo questiona se os pressupostos das políticas de incentivo financeiro, em vez de promover melhorias efetivas nos sistemas de Ensino, geram consequências danosas para educadores e estudantes. Metodologicamente, simulou-se o impacto do ICMS Educacional mediante o cálculo do Índice de Qualidade da Educação Municipal a partir dos dados do Saeb, mantendo constantes os demais critérios do ICMS. As simulações indicam que a política tem o potencial de acentuar desigualdades educacionais já existentes, uma vez que tende a beneficiar os municípios com melhores resultados em avaliações e os com maior contingente populacional, independentemente de seus níveis relativos de pobreza.

Palavras-chave: ICMS Educacional. Avaliações de Desempenho. Incentivos Financeiros. Responsabilização por Resultados. Desigualdades Educacionais.

1 Introdução

Apesar do acúmulo de evidências que indicam os problemas e a falta de resultados positivos de políticas de orientação neoliberal na Educação, elas não param de ser adotadas (Ball, 2020; Ravitch, 2013; Freitas, 2012). Alinhadas a discursos e grupos empresariais que influenciam governos de diferentes partidos, e ajustadas

^a Universidade Estadual de Campinas, Programa de Pós-graduação em Educação, Campinas, SP, Brasil.

^b Universidade Estadual de Campinas, Programa de Pós-graduação em Educação, Campinas, SP, Brasil.

Recebido em: 24 jun. 2024

Aceito em: 19 set. 2025

às diretrizes de cunho gerencial que datam de meados da década de 1990, políticas voltadas ao estabelecimento de metas, competição e responsabilização por desempenho – sempre descoladas de medidas que viabilizariam condições adequadas para o desenvolvimento das atividades de Ensino –, ganharam novo fôlego na Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020. Promulgada em 26 de agosto de 2020, ela reformulou o financiamento da Educação Básica no Brasil, tornando permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e introduzindo mudanças significativas em sua estrutura¹.

A despeito de alguns setores terem comemorado a promulgação do “novo Fundeb” (cf. Freitas, 2023), é preciso salientar que, em seu bojo, dois dispositivos que promovem a disputa “meritocrática” por recursos públicos foram aprovados, sugerindo cautela quanto à real natureza da EC (cf. Souza, 2021). Um desses dispositivos diz respeito à complementação de 2,5 pontos percentuais por parte da União às redes públicas, condicionada ao atingimento de indicadores de melhoria da aprendizagem com redução de desigualdades. Outra medida que é objeto deste estudo é o ICMS Educacional.

Vale esclarecer que, originalmente, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15/2015, que deu origem à EC nº 108/2020, de autoria da deputada Raquel Muniz, tinha como escopo unicamente a inserção do Fundeb no corpo da Constituição Federal. A redefinição dos critérios do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) só aparece na Sugestão nº 3 do deputado Bacelar² após o encerramento do prazo de emendas, sendo acatada integralmente pela Comissão Especial criada para apreciar a PEC (Brasil, 2020a), e incorporada ao texto final da EC – propunha que no mínimo 10% e no máximo 35% dos critérios utilizados para distribuição do ICMS que cabe aos municípios deveriam ter base em indicadores de resultados de aprendizagem.

¹ A EC nº 108/2020 transformou o Fundeb em política permanente na Constituição Federal (antes temporário, com previsão de término em 2020) e introduziu mudanças estruturais significativas. Ela ampliou a complementação da União de forma escalonada (de 10% em 2020 para 23% até 2026) e reformulou os critérios de distribuição por meio de um modelo híbrido que combina três mecanismos: Valor Anual por Aluno – VAAF (10% da complementação federal, mantendo o critério anterior para estados com menor valor por aluno), Valor Aluno Ano Total – VAAT (10,5% direcionados a redes com baixos recursos totais vinculados à Educação por aluno, considerando receitas extra-Fundeb e visando reduzir desigualdades intraestaduais) e Valor Aluno Ano Resultado – VAAR (2,5% para redes com melhor desempenho), além de priorizar a Educação Infantil (50% do VAAT), exigir investimentos em infraestrutura (15% da complementação federal), elevar para 70% o mínimo de recursos para remuneração de profissionais da Educação (incluindo agora não docentes) e vincular parte do ICMS a indicadores educacionais estaduais.

² João Carlos Bacelar Batista, deputado federal pela Bahia, era filiado ao Podemos à época. Atualmente, cumpre seu terceiro mandato, agora pelo Partido Verde.

Frisa-se que não são recursos financeiros novos que serão distribuídos aos municípios. Da parcela dos recursos que eram distribuídos segundo critérios que cada estado julgava pertinente, agora devem ser repartidos em função de resultados educacionais, estabelecendo uma competição de todos os municípios entre si por recursos. Dessa forma, como mostraremos de forma mais detalhada adiante, não importa se um município individualmente tenha melhorado ou piorado no quesito educacional adotado como parâmetro, mas o quanto ele melhorou ou piorou em relação aos demais.

O pressuposto que sustenta tal minirreforma tributária é o de que os municípios podem fazer algo pela melhoria dos resultados educacionais que não está sendo feito. A competição por recursos do ICMS constrangeria, então, os municípios a adotarem medidas que promoveriam melhorias nos índices educacionais, na expectativa de receberem mais recursos. A meta, nesse caso, não seria evoluir, mas sim superar os demais municípios, lógica bastante ajustada à proposta de “competição administrada no interior do próprio Estado”, conforme prevista no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 (Brasil, 1995, p. 16), cujas propostas foram consolidadas e incorporadas à EC nº 19/1998. Na administração pública gerencial, a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para poder atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas.

Tendo em vista as consequências que a redistribuição do ICMS com base em indicadores de resultados de aprendizagem pode ter, tanto para a arrecadação dos municípios como para o funcionamento de seus sistemas de Ensino – que podem perder recursos que seriam aplicados na manutenção de todos os seus serviços –, este estudo tem como objetivo analisar, com base em simulações, como os recursos do ICMS poderão ser redistribuídos entre os municípios do estado de São Paulo, tendo por base os critérios educacionais adotados pelo governo estadual para a distribuição da parcela do ICMS devida aos municípios.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das conclusões. Na próxima seção, procuramos problematizar a política do ICMS Educacional, contextualizando-a e tratando das possíveis consequências de sua implementação. Em seguida, apresentamos a metodologia seguida para a realização das

simulações. Na terceira seção, apresentamos os resultados das simulações e discutimos suas implicações.

2 Um museu de grandes novidades

Como forma de viabilizar o desenvolvimento dos serviços prestados aos cidadãos, diferentes arranjos de repartição da receita de tributos têm sido adotados no Brasil ao longo da história (Arretche, 2004). A Constituição Federal instituiu, em 1988, a forma atual de repartição das receitas tributárias entre União, estados e municípios, adotando critérios próprios para cada tipo de imposto. No que diz respeito ao ICMS, o texto constitucional aponta, no inciso IV do Artigo 158, que pertencem aos municípios 25% do ICMS.

Até a EC nº 108/2020, no mínimo 75% da parcela do ICMS devida aos municípios de cada estado era distribuída na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas no território de cada município. O percentual restante (25%) era distribuído segundo critérios discricionários de cada estado. A intenção, nesse caso, era repartir o ICMS principalmente em função da contribuição de cada município para o montante arrecadado, mas também deixar que cada estado distribísse uma parte dos recursos segundo critérios que fossem considerados adequados ou necessários.

Com a alteração promovida pela EC nº 108/2020, no mínimo 65% do ICMS devido aos municípios passa a ser distribuído conforme a contribuição do município para o valor adicionado, sendo o restante (35%) distribuído segundo critérios discricionários de cada estado. Na parcela discricionária, ao menos 10% dos recursos devem obrigatoriamente ser distribuídos em função de “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos” (Brasil, 2020b), cabendo a cada estado escolher os indicadores e o cálculo utilizado.

Ainda que a obrigatoriedade de distribuição do ICMS aos municípios em função de critérios educacionais seja uma novidade na Constituição Federal, vale notar que a inovação proposta pela EC nº 108/2020 já é relativamente antiga. Em meados dos anos 2000, quando começam a se disseminar políticas que articulam resultados de avaliações em larga escala a políticas de responsabilização, alguns estados passam a utilizar o desempenho dos estudantes nessas avaliações como critério para distribuição do ICMS. Em 2007, por exemplo, o governo do estado do Ceará, por meio da Lei nº 14.023/2007, institui que 18 p.p. da parte discricionária do ICMS deveria ser distribuída em função do:

Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem (Governo do Estado do Ceará, 2007, art. 1º, inc. II)³.

No mesmo ano, o governo do estado de Pernambuco institui que 3 p.p. da parte discricionária do ICMS deveriam ser distribuídos em função do Ideb, “considerando-se que, quanto maior for o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do município, a ser fornecido pela Secretaria de Educação do Estado, maior sua participação no percentual” da receita do ICMS (Governo do Estado do Pernambuco, 2007, art. 1º).

Instituída para todos os estados a partir da EC nº 108/2020, a distribuição de recursos em função de resultados educacionais alinha-se à lógica do controle, da responsabilização e da concorrência, instaurando a competição entre os municípios de cada Estado por recursos do ICMS via critério educacional (Santos, Bassi, 2024; Silva, Santos, 2024). Por essa razão, Freitas argumenta que, com a aprovação do novo Fundeb, as “forças que querem destruir a Educação pública não saíram derrotadas”. Pelo contrário. A constitucionalização do “modelo do Ceará de distribuição de ICMS” potencializa a privatização da Educação pública, pois são justamente as avaliações externas e em escala, regulando o quanto de recurso cada município “merece”, que desgastam o magistério e a escola pública, expondo-os como ineficientes e transferindo a eles o peso das desigualdades sociais dos estudantes: “É como se o sistema terceirizasse para a escola a correção dos desastres que produz” (Freitas, 2020, s./p.).

Vale notar que a política do ICMS Educacional guarda certa semelhança com a lógica que orienta as políticas de bonificação por resultados em Educação, ao atrelar o aporte de recursos financeiros a resultados educacionais. Como diferentes pesquisas indicam, as políticas de bonificação apresentam resultados discrepantes e pouco conclusivos em promover a melhoria de resultados educacionais (Shin, Shim, Kim, Lee, 2023; Ortagus *et al.*, 2023; Oshiro, Scorzafave, Dorigan, 2015). Além disso, diferentes estudos apontam os problemas e riscos decorrentes do estabelecimento de vínculo entre desempenho em testes e recompensas financeiras, como, por exemplo: 1) o estreitamento do currículo, com as escolas ou redes de Ensino direcionando o conteúdo das disciplinas para os temas cobrados nos testes; 2) a adesão a uma abordagem de Educação voltada não para o

³ Sobre o contexto da distribuição de recursos do ICMS a partir de critérios educacionais no Ceará, ver Vidal, Costa e Oliveira (2024).

desenvolvimento integral dos educandos, mas sim para a memorização e treino para responder aos testes ; 3) a prática de fraudes, com o intuito de viabilizar os resultados que resultarão em retorno financeiro; 4) a disseminação de material didático no formato de apostilas, por vezes adquiridos de sistemas privados de Ensino, com conteúdo voltado ao que será cobrado nos testes; 5) pressão sobre os professores que oferecem as disciplinas cobradas nos testes, com consequente redução do clima de colaboração e cooperação; 6) criação de hierarquia entre as disciplinas, com marginalização das disciplinas que não são cobradas nos testes; 7) disseminação de um sentido de responsabilização pelos resultados obtidos, que tende a prejudicar o desenvolvimento do trabalho nas escolas (Cassetari, 2010; Freitas, 2012; Fischman, Topper, Silova, Holloway, 2019; Hargreaves, Quick, Buchana, 2023).

Além de tratar dos efeitos nocivos das políticas de responsabilização como a bonificação por resultados e o ICMS Educacional, é importante explorar as fragilidades dos pressupostos dessas políticas. De forma geral, essas políticas parecem supor que escolas são instituições relativamente simples, que desenvolvem atividades de baixa complexidade e com finalidade única, e que contariam com trabalhadores desprovidos de valores e opiniões, que responderiam de forma automática a sanções/incentivos (cf. Alexandre, Lima, Waltenberg, 2014). Dessa forma, bastaria eleger o resultado desejável e, supondo que tais trabalhadores não estejam fazendo o melhor que podem para alcançar o resultado eleito como desejável, inserir a sanção/incentivo. O alcance da finalidade mensurável seria a consequência. No caso das políticas de bonificação, o incentivo seria a remuneração variável em função do resultado obtido pelos estudantes e a sanção seria não receber essa remuneração variável. No caso do ICMS Educacional, o incentivo seria o recebimento de recursos adicionais do ICMS, por parte das prefeituras com melhor desempenho no critério educacional, e a sanção seria a perda de receitas do ICMS, por parte das prefeituras que perderam posições no *ranking* do critério educacional.

Alguns dos riscos e contradições da política de distribuição de recursos do ICMS em função de resultados educacionais são explorados por Sanches e Gouveia (2024), que analisam, para um conjunto de municípios do estado do Paraná, os efeitos da implementação desta política, em termos de variação na receita de ICMS. Ao descreverem os componentes da formulação adotada pelo governo paranaense, os autores registram o grande peso dado a indicadores de resultados educacionais, que desconsideram situações de desigualdades socioeconômicas dos estudantes. Nesse sentido, destacam que municípios que já contam com dificuldades para viabilizar condições adequadas para o Ensino podem perder recursos. Além do

exposto, o estudo destaca que, como a distribuição de recursos do ICMS aos municípios depende de outros fatores (além do critério educacional), é possível que a política não implique, como pretendido, uma via de incentivo financeiro aos que obtiverem melhores resultados educacionais, pois o peso relativo de outros critérios de distribuição do ICMS pode tornar o efeito do critério educacional praticamente nulo.

Como é possível deduzir, a EC nº 108/2020 introduz um tipo de mecanismo com alto potencial de produção de desigualdades, tema já explorado em outros estudos que analisam a implementação do ICMS Educacional em diferentes contextos (Costa, 2024; Santos, Bassi, 2024; Silva, Santos, 2024). No caso da arrecadação de ICMS, municípios que contam com vantagens relativas no critério educacional, relativamente ao critério anteriormente utilizado, tendem a ganhar com a medida. Por exemplo, municípios populosos que contam com desempenho relativamente baixo no critério educacional tendem a perder recursos, se o critério educacional ocupar o espaço antes destinado ao critério populacional. Ainda que o balanço entre perdas e ganhos dependa da situação relativa de cada município em relação ao conjunto de critérios anteriormente adotados e da configuração dos critérios após a inclusão do critério educacional, é plausível supor que municípios mais pobres, que contam com arrecadação mais baixa e desempenhos médios relativamente baixos em avaliações externas, tendem não só a perder recursos como tendem a ser mais impactados pela perda de recursos, pois o valor perdido pode ser significativo em termos percentuais. Dessa forma, o hiato de arrecadação entre municípios mais ricos e mais pobres tenderia a aumentar.

A próxima seção descreve a formulação do critério educacional, conforme adotada pelo governo do estado de São Paulo, para a implementação da distribuição da parcela discricionária do ICMS. Além disso, traz os parâmetros e os dados utilizados para a realização das simulações que procuram explorar os possíveis efeitos da implementação da distribuição de recursos do ICMS, tendo por base o critério educacional adotado por São Paulo.

3 Dados e metodologia

Até o ano de 2022, o estado de São Paulo distribuía as parcelas do ICMS devidas aos municípios em função dos seguintes critérios: Valor Adicionado Fiscal (VAF) de cada município, relativamente ao VAF do estado (75%); tamanho da população de cada município, relativamente à população do estado (13%); receita tributária de cada município, relativamente à soma da receita tributária de todos os municípios

(5%); área cultivada de cada município, relativamente ao total de área cultivada do estado (3%); área de reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e com função de abastecimento humano de cada município, relativamente ao total do estado (0,5%); espaços territoriais especialmente protegidos de cada município, relativamente ao total do estado (0,5%); parcela igualitária a ser dividida entre os municípios (2%); espaços territoriais cobertos por vegetação nativa, segundo determinados critérios, de cada município, relativamente ao total do estado (0,5%); existência de Plano de Gestão de Resíduos Sólidos e do enquadramento em índices de desempenho de aproveitamento e destinação de resíduos sólidos (0,5%)⁴.

A Lei nº 17.575, de 11 de novembro de 2022, que altera a Lei nº 3.201/1981, institui o critério educacional para o rateio do ICMS, indicando que 13% dos repasses do ICMS aos municípios passam a ser feitos de acordo com o desempenho educacional (Governo do Estado de São Paulo, 2022). Para compensar a inclusão do critério educacional, o critério populacional deixa de ser considerado⁵. A mesma Lei nº 17.575/2022 indica que a participação de cada município na Cota-Parte da Educação – PRE dos recursos do ICMS será calculada conforme a seguinte fórmula:

$$PRE_{t,i} = \frac{IQEM_{t,i} \times Porte_{t,i}}{\sum_i^{645} IQEM_{t,i} \times Porte_{t,i}}$$

Em relação ao fator Porte, a intenção é ponderar a distribuição dos recursos em função do tamanho relativo da população de cada município, do número relativo de matrículas nos anos iniciais do Ensino Fundamental e do número relativo de estudantes que pertencem a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza no Cadastro Único.

Para o critério educacional, denominado Índice de Qualidade da Educação Municipal (IQEM), são considerados o nível e evolução de desempenho no Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) para o segundo ano do Ensino Fundamental (IQA) e para o quinto ano desta mesma etapa (IQI), assim como um indicador de fluxo, da seguinte forma:

⁴ A distribuição de recursos do ICMS em função da gestão de resíduos sólidos foi instituída pela Lei nº 17.348, de 12 de março de 2021.

⁵ A inclusão do critério educacional e a exclusão do critério populacional são realizadas de forma gradual. No primeiro ano-base, 2023, o critério populacional tem peso de 3% e perde 1 p.p. por ano até 2026, já o critério educacional tem 10% e ganha 1 p.p. por ano até 2026.

$$IQEM_{t,i} = 0,4x(IQA_{t,i}) + 0,4x(IQI_{t,i}) + 0,2x(IF_{t,i})$$

Para a realização das simulações, cujo objetivo é compreender como se distribuem perdas e ganhos de recursos do ICMS em relação à situação anterior à adoção do critério educacional, foram utilizados os seguintes dados e fontes de informação, para os municípios do estado de São Paulo (Quadro 1).

Quadro 1 – Dados e fontes utilizados nas simulações

Dados	Fontes
Proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática – Saeb – anos iniciais do Ensino Fundamental (2017 e 2019)	INEP. Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), 2017 e 2019.
Taxa de abandono – anos iniciais do Ensino Fundamental (2019)	INEP. Indicadores Educacionais, 2019.
Taxa de reprovação – anos iniciais do Ensino Fundamental (2019)	INEP. Indicadores Educacionais, 2019.
População (2021)	Fundação Seade. Sistema de Projeções Populacionais, 2021.
Matrículas – anos iniciais do Ensino Fundamental (2019)	INEP. Censo Escolar da Educação Básica, 2019.
Número de crianças matriculadas	INEP. Censo Escolar da Educação Básica, 2019.
Valor adicionado	SFP, 2020.
Receita tributária	SFP, 2020.
Área cultivada	SFP, 2020.
Área de reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e dos reservatórios de água de interesse regional com função de abastecimento humano	SFP, 2020.
Espaços territoriais especialmente protegidos	SFP, 2020.
Espaço coberto por vegetação nativa	SFP, 2022.
Gestão de resíduos sólidos	SFP, 2022.

Saeb: Sistema de Avaliação da Educação Básica; Inep: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Seade: Sistema Estadual de Análise de Dados; SFP: Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo.
Fonte: Elaboração própria (2024)

Em relação aos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), optamos por utilizá-los porque não existia histórico de dados do Saresp para todos os municípios, já que a participação neste exame não era obrigatória para os municípios do estado de São Paulo. Além disso, para a realização das simulações, não foram considerados os níveis de proficiência em alfabetização do 2º ano do Ensino Fundamental, devido à indisponibilidade de dados para todos os municípios. Nesse caso, os resultados da proficiência do 2º foram considerados iguais aos resultados da proficiência do 5º ano.

Para a estimativa de perdas ou ganhos em relação à situação em que a política de distribuição do ICMS via critério educacional não existia, todos os outros fatores foram mantidos constantes. Isto é, os desempenhos dos municípios nos demais fatores que servem de base para a distribuição do ICMS foram mantidos sem variação. Assim, procuramos captar como a situação dos municípios varia em relação à arrecadação do ICMS quando o critério educacional, com peso de 13%, é introduzido, com a retirada simultânea do critério populacional, que contava com peso de 13%. Para que fosse possível mensurar o quanto a variação de arrecadação afeta a receita dos municípios, as perdas ou ganhos de recursos foram estimados em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) de cada município.

4 Resultados das simulações

Antes dos resultados das simulações, parece-nos importante comentar brevemente a fórmula adotada para o critério educacional pelo estado de São Paulo. Em primeiro lugar, destaca-se que o desenho adotado por São Paulo é muito parecido com o do estado do Rio Grande do Sul, o que sugere a existência de certo alinhamento entre os grupos que implementaram as propostas em cada estado ou a existência de fontes de influência que afetaram a implementação da política em ambos os estados.

Entre as similaridades, chama a atenção a adoção dos resultados em avaliações de alfabetização dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental como critério para distribuição dos recursos do ICMS entre os municípios. A pressão por resultados satisfatórios em relação à alfabetização no momento de aplicação dos exames (em geral, meses antes do término do ano letivo) pode levar a situações de treino para o teste em um momento importante do desenvolvimento das crianças, o que pode prejudicar o processo de alfabetização. Além disso, a medida contraria os ciclos de alfabetização, conforme implementados por diversas prefeituras. Com início no primeiro ano e fim no terceiro ano do Ensino Fundamental, o ciclo de alfabetização busca o desenvolvimento dos processos de alfabetização durante

os três primeiros anos do Ensino Fundamental, respeitando os ritmos e modos de ser e agir das crianças.

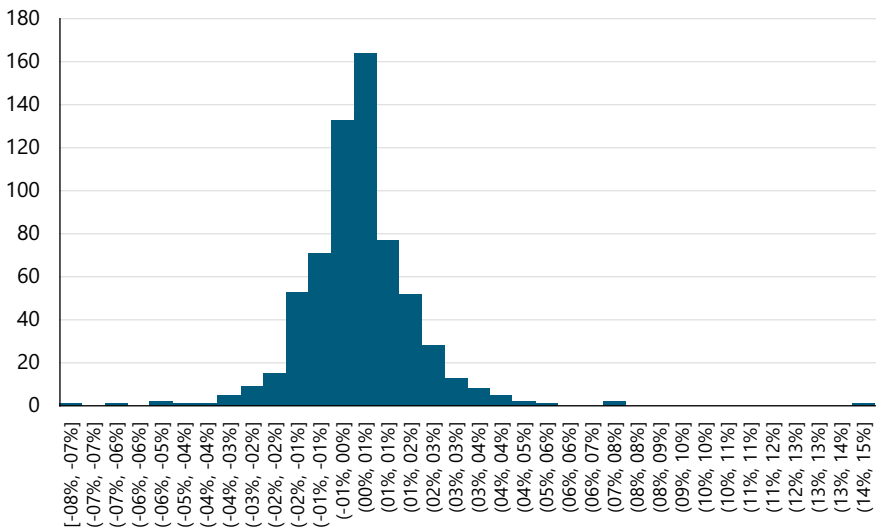
Outra similaridade entre as fórmulas adotadas pelos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul diz respeito à consideração de taxas absolutas de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no multiplicador do critério educacional. A opção seguida implica a distribuição de recursos em função do número de famílias nessas situações em cada município, em vez de considerar a proporção de famílias nessas situações em cada município. Dessa forma, acaba-se distribuindo recursos mais em função do tamanho da população – já que o número de famílias pobres e muito pobres tende a aumentar conforme aumenta a população do município – do que em função do nível de pobreza dos municípios.

Por fim, para além das inúmeras críticas que podem ser feitas à proposta como um todo, vale notar que o desempenho no critério educacional é menor quanto menor o percentual de alunos que participarem dos exames, com adoção da nota mínima de cada ano para o município que não contar com a participação mínima exigida, de 80%. Nesse caso, parece-nos que a pressão por participação pode gerar tanto incentivos nocivos, como a atribuição de prêmios ou punições relacionados à presença no dia do exame, quanto situações de injustiça, já que participações inferiores a 80% podem ocorrer por motivos diversos, que independem da vontade de alunos, professores e demais envolvidos no processo. Além disso, cabe notar que a aplicação de exames constitui uma perturbação no ambiente da escola, com a presença de pessoas, procedimentos e materiais estranhos ao ambiente escolar. Especialmente no caso dos alunos do segundo ano, a estranheza do exame, aplicado de forma censitária, alinhada à pressão por presença e desempenho, implica um risco de violência que precisa ser acompanhado com atenção.

Passando às simulações, tendo por base os parâmetros adotados e os resultados do Saeb de 2019, é possível verificar que 270 municípios perdem recursos do ICMS em relação à situação anterior à política (o Gráfico 1 ilustra a distribuição dos municípios, segundo a variação de arrecadação do ICMS, após a implementação da política). Além disso, com base na análise de correlação de Pearson realizada, observa-se uma forte associação positiva ($r = 0,72$, $p < 0,001$) entre o IQEM e a perda/ganho de RCL nos municípios. O coeficiente de 0,72 indica que municípios com menores IQEM tendem a apresentar perdas mais acentuadas na RCL, enquanto maiores índices estão associados a ganhos ou menores perdas (o Gráfico 2 ilustra essa relação).

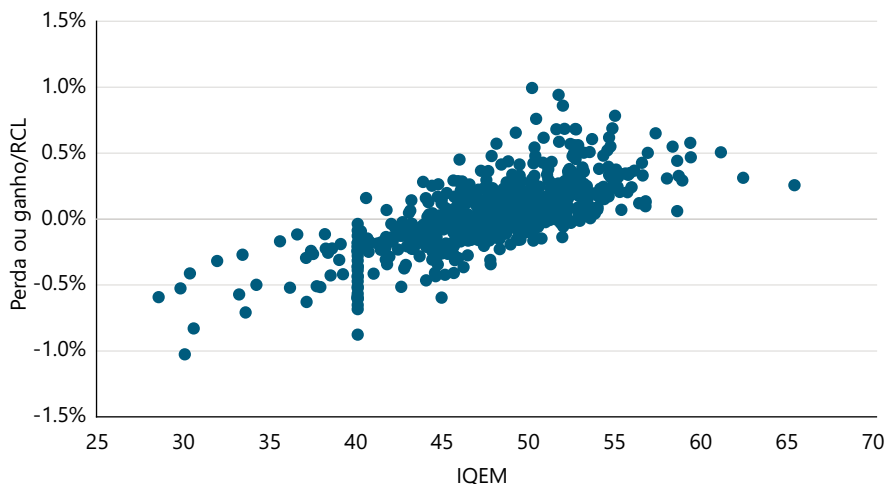
Nesse caso, pode-se dizer que a adoção do critério educacional tende a ter maior impacto negativo na arrecadação dos municípios que contam com indicadores de resultados educacionais relativamente mais baixos. Ou seja, os municípios que, segundo os parâmetros adotados, contam com dificuldades no setor educacional, perdem relativamente mais recursos para aplicação em todas as áreas da administração pública. Nesse sentido, a situação do estado de São Paulo se alinha com o diagnóstico feito para outros estados, em estudos dedicados a descrever o funcionamento da política do ICMS Educacional em outros contextos (Sanches, Gouveia, 2024).

Gráfico 1 – Distribuição da variação percentual do ICMS após política totalmente implementada – estado de São Paulo



Fonte: Elaboração própria (2024)

Gráfico 2 – Incremento na Receita Corrente Líquida em relação aos níveis de IQEM – estado de São Paulo



Fonte: Elaboração própria (2024)⁶

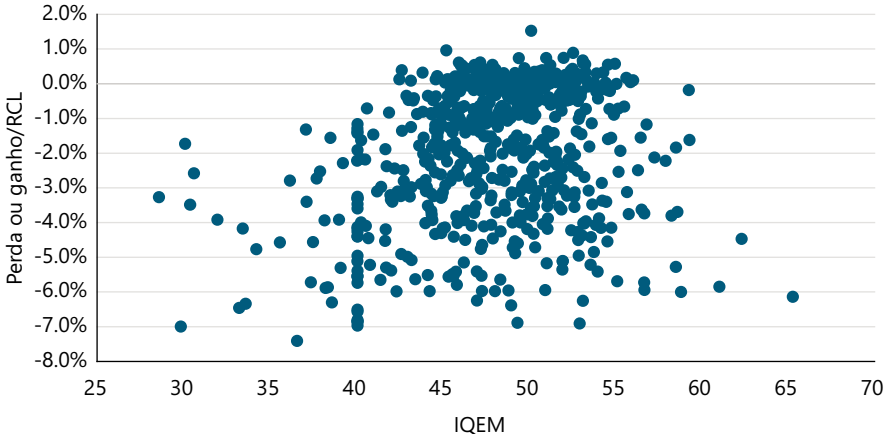
Em relação ao valor de 13% adotado para a distribuição do ICMS pelo critério educacional, vale notar que, quanto maior esse percentual, maior a variação das perdas e ganhos em relação à RCL dos municípios. Por exemplo, se o peso adotado para o critério educacional tivesse sido de 17%, como no caso do estado do Rio Grande do Sul, com redução de outros critérios (redução do peso do fator valor adicionado de 75% para 71%, por exemplo), a perda de recursos chegaria a 4,8% da RCL para o município que mais perde e o ganho de RCL seria de 2,41% para o município que mais ganha na competição por recursos.

Em outro exercício, é possível salientar a importância da manutenção do critério igualitário, que reparte 2% da cota-parte do ICMS na proporção de 1/645 para cada município. Neste caso, o critério tende a ter um efeito redistributivo, pois municípios com baixa arrecadação tendem a ser relativamente beneficiados com uma parcela significativa de recursos, ao passo que municípios com alta arrecadação tendem a ter um acréscimo pequeno no montante de recursos disponíveis. Os Gráficos 3 e 4 ilustram como os recursos seriam redistribuídos entre os municípios caso o critério de distribuição igualitária, com peso de 2%, cedesse lugar a um critério educacional com peso de 15% (em vez do peso de 13%). Nessa simulação, pode-se notar que a exclusão do critério de distribuição

⁶ A concentração de municípios com IQEM 40,08 ocorre porque esse valor foi imputado aos municípios que não possuíam dados do Saeb 2019.

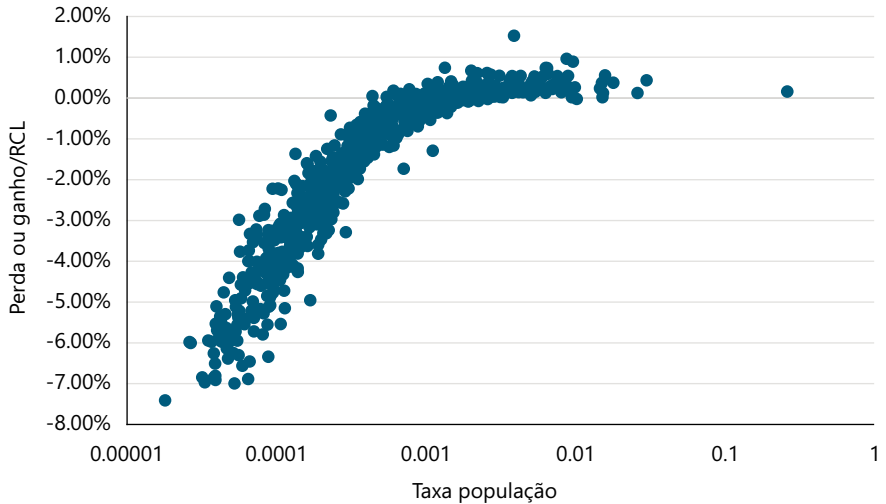
igualitária implicaria perda de recursos para os municípios com população menor e ganho de recursos para os municípios com população maior (Gráfico 4). Além disso, é possível notar que o número de municípios que perderiam recursos é alto, assim como seriam altas as perdas de recursos em relação à RCL.

Gráfico 3 – Incremento na Receita Corrente Líquida em relação aos níveis de IQEM caso não houvesse o critério igualitário – estado de São Paulo



Fonte: Elaboração própria (2024)

Gráfico 4 – Incremento na Receita Corrente Líquida em relação à taxa populacional caso não houvesse o critério igualitário – estado de São Paulo



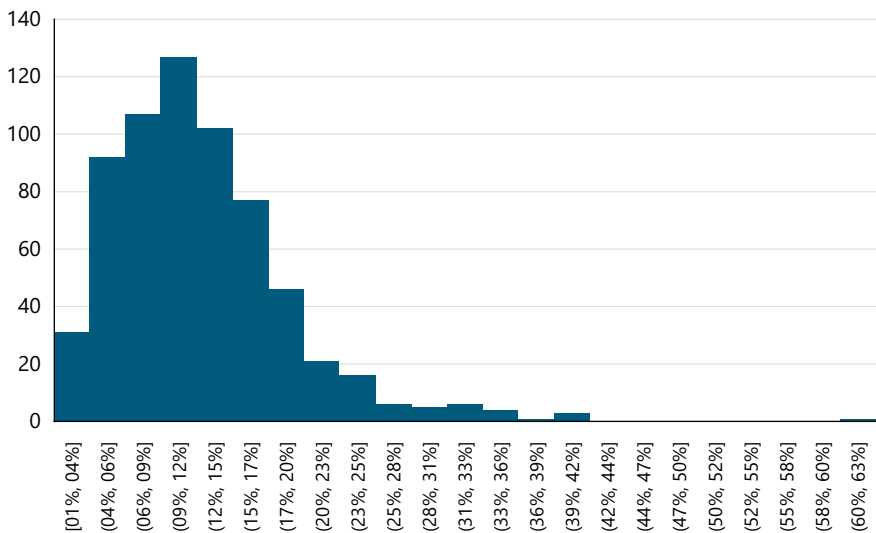
Fonte: Elaboração própria (2024)

A despeito de o peso adotado para o critério educacional ser de 13%, é importante salientar que o peso efetivo do critério educacional é distinto entre os municípios. Como notado por Sanches e Gouveia (2024), o peso efetivo de cada critério (educacional, igualitário, VAF etc.) utilizado para a distribuição da parcela discricionária do ICMS é obtido quando levamos em conta, simultaneamente, a posição que cada município ocupa em cada critério, o peso de cada critério e a importância relativa de cada critério para cada município. Nesse caso, se um município tem desempenho muito alto em um fator (como o VAF, por exemplo), relativamente aos demais fatores, o peso efetivo desse fator será maior do que o peso utilizado na fórmula para a distribuição da parcela discricionária do ICMS. Também nesse caso, como a distribuição dos recursos depende principalmente de um fator com alto desempenho (relativamente aos demais fatores), os demais fatores terão pesos efetivos menores do que os pesos utilizados na fórmula.

A título de exemplo, citamos os casos dos municípios de Paulínia e Francisco Morato, tendo por base o peso de 13% adotado para o critério educacional. Considerando a importância de cada critério relativamente ao conjunto de critérios, Paulínia conta com desempenho muito alto no critério VAF. Assim, no caso desse município, 98% dos recursos serão distribuídos segundo esse critério e 1,2% dos recursos serão distribuídos em função do critério educacional. No extremo oposto, Francisco Morato, que conta com desempenho muito baixo em todos os critérios, relativamente ao critério educacional, terá 62% de recursos discricionários do ICMS recebidos em função do critério educacional, peso muito acima dos 13% propostos para o critério.

O Gráfico 5 ilustra a distribuição do peso efetivo do critério educacional. Como é possível notar, com peso de 13% para o critério educacional, pouco mais de 120 municípios ficam com o peso efetivo desse critério em valores na faixa de 9% a 12%; aproximadamente 100 municípios ficam com peso na faixa de 12% a 15%; os demais municípios ficam em faixas que se distanciam do peso proposto (13%), ficando com pesos efetivos muito acima ou muito abaixo desse valor.

Gráfico 5 – Distribuição do peso efetivo do critério educacional – estado de São Paulo



Fonte: Elaboração própria (2024)

Nesse caso, é importante notar que a lógica de competição por recursos, baseada em uma dinâmica de punição aos municípios que obtiverem resultados educacionais mais baixos, fica distorcida pelo peso que o critério educacional efetivamente assume. No caso de municípios que contam com resultados relativamente satisfatórios nos diversos critérios utilizados para a distribuição dos recursos do ICMS, o suposto incentivo para a melhoria nos indicadores educacionais será praticamente nulo. Por outro lado, nos municípios que assumem as piores posições no *ranking* de critérios de distribuição do ICMS, o peso do critério educacional será determinante para a arrecadação dos repasses do ICMS, podendo ocorrer maior pressão por resultados melhores do que nos demais municípios nas avaliações do Saresp, com todas as distorções que essa pressão pode gerar.

5 Considerações finais

A política de incentivos financeiros atrelados aos resultados de avaliações educacionais pressupõe uma relação direta entre esforços e resultados que não reflete a complexidade do processo educativo. Tal abordagem acarreta diversas consequências negativas ao sistema escolar, como o estreitamento do currículo, a promoção de métodos de Ensino focados em memorização e treino para testes, a criação de hierarquias entre disciplinas etc.

No caso específico do ICMS Educacional adotado no estado de São Paulo, aponta-se que a adoção de resultados em avaliações de alfabetização como critério de distribuição constitui fator de pressão por desempenho precoce, potencialmente prejudicando o processo de alfabetização das crianças. Além disso, a consideração de taxas absolutas de pobreza no cálculo do multiplicador do critério educacional resulta em uma distribuição de recursos que favorece municípios maiores, independentemente de seus níveis relativos de pobreza.

No que diz respeito às simulações, indica-se que a política implementada penaliza relativamente mais os municípios com menor desempenho no critério educacional, pois esses municípios tendem a ter as maiores perdas de repasse do ICMS relativamente à RCL. Nesse sentido, a política opera no sentido de aumentar desigualdades de arrecadação, retirando recursos significativos dos municípios com pior desempenho no critério educacional e repassando esses recursos aos municípios com melhor posição no *ranking* deste critério. Ou seja, em vez de contar com suporte financeiro adicional para a prestação de serviços públicos (educacionais inclusive), os municípios com pior desempenho perderão recursos e só poderão reverter essa perda se, mesmo com menos recursos, melhorarem o desempenho no critério educacional.

Ainda em relação às simulações realizadas, indica-se que o peso efetivo do critério educacional no cômputo total do valor a ser distribuído distorce o alegado princípio da “meritocracia” que justificaria a política, pois o que define, em última instância, o volume do recurso recebido pelo município não é o seu “esforço” empreendido para o atingimento de metas, e sim o peso do critério educacional em relação aos outros critérios.

Em suma, o estudo revela que a política do ICMS Educacional pode ter efeitos adversos e não alcançar seus objetivos. É fundamental que as políticas públicas educacionais considerem a complexidade do processo educativo e a importância de uma abordagem integral que valorize o trabalho dos profissionais da Educação e a diversidade dos contextos sociais, políticos, econômicos e educacionais.

Analysis of the ICMS Educacional Policy and Its Implications for the Distribution of Resources to the Municipalities of the State of São Paulo

Abstract

This article analyzes the policy of distributing tax revenue to municipalities based on educational performance, which was adopted by the state of São Paulo in 2022 and named ICMS Educacional. The study questions whether the assumptions of financial incentive policies, instead of promoting effective improvements in education systems, end up generating harmful consequences for educators and students. Methodologically, the impact of the ICMS Educacional was simulated by calculating the Municipal Education Quality Index using SAEB data while keeping other ICMS criteria constant. The simulations indicate that the policy has the potential to exacerbate existing educational inequalities, as it tends to benefit municipalities that already show better assessment results and those with larger populations, regardless of their relative poverty levels.

Keywords: ICMS Education Policy. Performance Evaluation. Financial Incentives. Accountability for Results. Educational Inequalities.

Análisis de la política del ICMS Educacional y sus implicaciones en la distribución de recursos para los municipios del estado de São Paulo

Resumen

Este artículo analiza la política de distribución de recursos fiscales a los municipios basada en el desempeño educativo adoptada por el estado de São Paulo en 2022 y denominada ICMS Educacional. El estudio cuestiona si los supuestos de las políticas de incentivo financiero, en lugar de promover mejoras efectivas en los sistemas educativos, terminan generando consecuencias perjudiciales para educadores y estudiantes. Metodológicamente, se simuló el impacto del ICMS Educacional mediante el cálculo del Índice de Calidad Educativa Municipal a partir de datos del SAEB, manteniendo constantes los demás criterios del ICMS. Las simulaciones realizadas indican que la política tiene el potencial de acentuar las desigualdades educativas existentes, ya que tiende a beneficiar a municipios que ya presentan mejores resultados en evaluaciones y a aquellos con mayor contingente poblacional, independientemente de sus niveles relativos de pobreza.

Palabras clave: Política del ICMS Educacional. Evaluaciones del Rendimiento. Incentivos Financeiros. Rendición de Cuentas por Resultados. Desigualdades Educativas.

Referências

ALEXANDRE, M. R.; LIMA, R. S. P.; WALTENBERG, F. D. Teoria econômica e problemas com remuneração de professores por resultados. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 44, n. 151, p. 36-61, 2014. <https://doi.org/10.1590/198053142853>

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>

BALL, S. J. *Educação global S.A.*: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2020.

BRASIL. Comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à constituição n.º 15-a, de 2015. *Câmara dos Deputados*, 2020a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1858976. Acesso em: 27 jun. 2023.

BRASIL. Emenda constitucional n.º 108, de 26 de agosto 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, 27 ago. 2020b.

BRASIL. Presidência da República. *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CASSETARI, N. *Remuneração variável para professores*: revisão da literatura e desdobramentos no estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2010.

COSTA, M. O. ICMS-Educação e governança por resultados em Mato Grosso: aspectos legais, programas e atores em movimento. *Fineduca Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 14, n. 15, p. 1-17, 2024. <https://doi.org/10.22491/2236-5907137157>

FISCHMAN, G. E.; TOPPER, A. M.; SILOVA, I.; HOLLOWAY, J. Examining the influence of international large-scale assessments on national education policies. *Journal of Education Policy*, Abingdon, v. 34, n. 4, p. 470-499, 2019. <https://doi.org/10.1080/02680939.2018.1460493>

FREITAS, L. C. A que levou o “novo” Fundeb em SP? *Avaliação Educacional*, 9 out. 2023. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2023/10/09/a-que-levou-o-novo-fundeb-em-sp>. Acesso em: 2 jul. 2023.

FREITAS, L. C. Fundeb: modelo do Ceará é constitucionalizado. *Avaliação educacional Blog do Freitas*, 22 jul. 2020. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2020/07/22/fundeb-modelo-do-ceara-e-constitucionalizado>. Acesso em: 2 jul. 2023.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr. 2012. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200004>

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Lei n.º 17.575, de 11 de novembro de 2022. Altera a lei n.º 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. *Diário Oficial do Estado*, 12 nov. 2022.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Lei n.º 14.023, de 17 de dezembro de 2007. Modifica dispositivos da lei n.º 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, 19 dez. 2007.

GOVERNO DO ESTADO DO PERNAMBUCO. Lei n.º 13.368, de 14 de dezembro de 2007. Ajusta critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios, nos termos da lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990, e alterações. Diário Oficial do Estado, 15 dez. 2007.

HARGREAVES, E.; QUICK, L.; BUCHANA, D. National curriculum and assessment in England and the continuing narrowed experiences of lower-attainers in primary schools. *Journal of Curriculum Studies*, Abingdon, v. 55, n. 5, p. 545-561, 2023. <https://doi.org/10.1080/00220272.2023.2253455>

ORTAGUS, J. C. *et al.* The unequal impacts of performance-based funding on institutional resources in higher education. *Resources in Higher Education*, Berlim, v. 64, p. 705-739, 2023. <https://doi.org/10.1007/s11162-022-09719-2>

OSHIRO, C. H.; SCORZAFAVE, L. G.; DORIGAN, T. A. Impacto sobre o desempenho escolar do pagamento de bônus aos docentes do ensino fundamental do Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 69, n. 2, p. 213-249, 2015. <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20150010>

RAVITCH, D. *Reign of Error: The Hoax of the Privatization Movement and the Danger to America's Public Schools*. New York: Alfred A. Knopf, 2013.

SANCHES, C. E.; GOUVEIA, A. B. A distribuição do ICMS-Educação no Estado do Paraná: uma problematização inicial em 12 municípios da região metropolitana de Curitiba. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 1-17, 2024. <https://doi.org/10.22491/2236-5907137169>

SANTOS, M. O.; BASSI, M. E. O ICMS educacional nos estados da Bahia e de Santa Catarina: entre conformidades, contradições e desigualdades. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 14, n. 16, p. 1-16, 2024. <https://doi.org/10.22491/2236-5907137158>

SHIN, J.-C.; SHIM, H.-K.; KIM, S.-J. LEE, P.-G. A Systematic review of the impact of performance-based funding in the US. *Higher Education Policy*, Berlim, v. 37, p. 392-417, 2023. <https://doi.org/10.1057/s41307-023-00309-0>

SILVA, W. C. M.; SANTOS, K. O. A distribuição de recursos do ICMS municipal em Alagoas por critérios educacionais: indicadores de qualidade na educação. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 14, p. 1-12, 2024. <https://doi.org/10.22491/2236-5907136708>

SOUZA, F. A. Os novos e velhos problemas do “novo Fundeb”: análise da emenda constitucional 108/2020. *Vértices*, Campos dos Goitacazes, v. 23, n. 3, p. 788-802, 2021. : <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n32021p788-802>.

VIDAL, E. M.; COSTA, A. G.; OLIVEIRA, A. G. L. S. Aspectos históricos e políticos do ICMS na indução dos indicadores municipais da educação cearense. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 14, n. 3, p. 1-17, 2024. <https://doi.org/10.22491/2236-5907132873>



Informações sobre os autores

Tiago Barreiros de Freitas: Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas. Contato: t036278@dac.unicamp.br

Fernando Vizotto Galvão: Doutor. Professor da Universidade Estadual de Campinas. Contato: fvizotto@unicamp.br

Contribuição dos autores: Tiago Barreiros de Freitas – Revisão dos dados, análise de dados, escrita do artigo; Fernando Vizotto Galvão – Coleta dos dados da pesquisa, processamento dos dados, elaboração das simulações, análise de dados e escrita do artigo.

Dados: O conjunto de dados e simulações que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado em acesso aberto, e encontra-se disponível no Zenodo, em <https://zenodo.org/records/17153591>.

Conflitos de interesse: Os autores declaram que não há conflito de interesse com o presente artigo.

Financiamento: Este trabalho foi financiado por recursos próprios.

Utilização de IA: Foram utilizadas as ferramentas QuillBot e LanguageTool para revisão ortográfica e gramatical.

Editores que avaliaram este artigo:
Érika Dias

Avaliador:
Glauco Aguiar (Conselho ad hoc)