

Educação em Evidência

Efeitos redistributivos da ponderação pelo nível socioeconômico e pela disponibilidade de recursos vinculados à educação no âmbito do Novo Fundeb

Referente ao Produto 3 da Meta 3 do
TED IPEA/MEC nº 15.303

Número 3

Agosto, 2025

Sumário Executivo

- A partir do exercício financeiro de 2025, dois novos ponderadores passaram a ser utilizados, em interação, na redistribuição dos 27 Fundos Estaduais e do Distrito Federal e nas complementações-VAAF e VAAT do Fundeb: o nível socioeconômico dos educandos (NSE) e a disponibilidade de recursos vinculados à educação (DRec).
- A Resolução MEC nº 5/2024, publicada a partir de deliberação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF), determinou que, para o exercício de 2025, os ponderadores NSE e DRec tivessem pesos respectivos de 10 e 7 pontos percentuais. Quanto maior a amplitude desses fatores, maior tende a ser a redistribuição.
- Simulações contrafactuais realizadas com dados de 2023 mostram que a adoção conjunta dos ponderadores, somada ao incremento previsto da complementação-VAAT, gera efeitos altamente progressivos. Redes de ensino localizadas entre os 25% mais pobres do país apresentam elevações médias no valor aluno-ano (VAA) de 9% a 11%, a depender do ano e do cenário, em contraste a variações inferiores a 2% entre as mais ricas.
- Nos agregados estaduais, 15 unidades federativas apresentam ganhos médios superiores a 2% no VAA, alcançando 10% a depender da UF e do cenário. O Rio de Janeiro é o único estado com perdas relativas, atribuíveis à redistribuição da complementação-VAAF: estima-se que cerca de 45% do montante originalmente repassado ao estado é redistribuído para outras unidades da federação.
- Por fim, verifica-se redução nas desigualdades globais de recursos entre redes de ensino. O índice de Gini das receitas totais de educação cai de 0,120 para 0,105; e a razão p90/p10 passa de 1,639 para 1,501, no cenário projetado para 2026 com ponderadores.

INTRODUÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em sua versão original (2007-2020), estruturava-se sobre um princípio de redistribuição intraestadual baseado exclusivamente no número de matrículas ponderadas. Essa lógica, embora relevante, mostrou-se limitada frente às desigualdades internas às unidades federativas, à heterogeneidade na capacidade de financiamento entre os entes e à ausência de consideração de outras fontes relevantes de recursos vinculados à educação.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020 e da Lei nº 14.113/2020, inaugurou-se um novo modelo de financiamento, com três tipos de complementação da União (VAAF, VAAT e VAAR) e a introdução de dois novos ponderadores de matrícula: o Nível Socioeconômico (NSE) e a Disponibilidade de Recursos Vinculados à Educação (DRec). O NSE expressa a vulnerabilidade social dos educandos, ao passo que o DRec sintetiza a capacidade fiscal da rede de ensino.

Este estudo tem por objetivo estimar os efeitos redistributivos desses dois novos ponderadores no exercício financeiro de 2025, utilizando dados de 2023, por meio de simulações em três cenários contrafactuais (C1 a C3) e comparando-os ao cenário-base observado (C0).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foram utilizados dados consolidados do exercício financeiro de 2023 do Fundeb, compreendendo: (1) o repasse dos Fundos estaduais e do Distrito Federal; (2) as complementações da União (VAAF e VAAT); (3) o indicador NSE (calculado pelo Inep com base em dados do Saeb, Enem, Bolsa Família e outras fontes); (4) o indicador DRec ("VAAT pré-complementação", estimado pelo FNDE a partir de dados da STN e do Siope); e (5) as receitas oriundas de outras fontes vinculadas à educação, como os royalties do petróleo e gás natural, os programas universais do FNDE, as quotas do Salário-Educação e os impostos adicionais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Foram simulados quatro cenários:

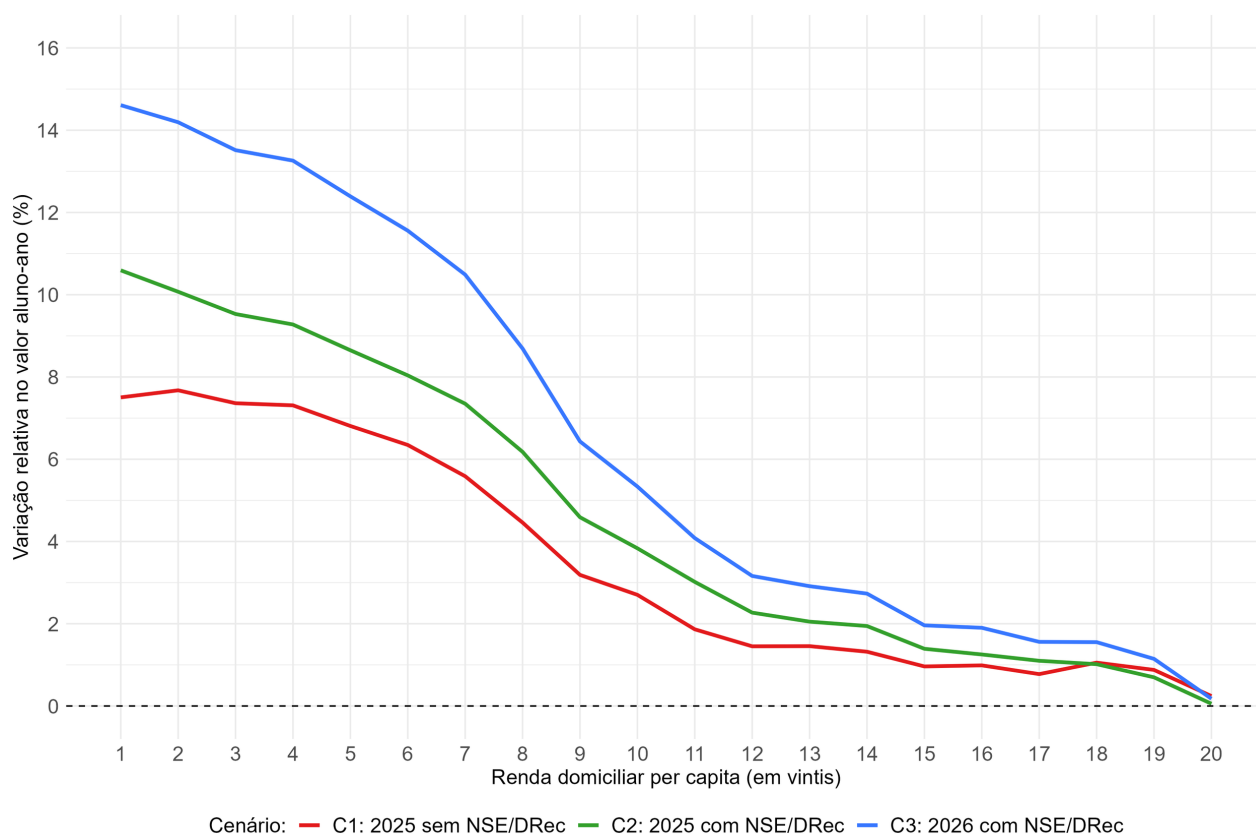
- **C0:** Situação real observada em 2023;
- **C1:** Contrafactual da projeção da complementação-VAAT em 2025 sem NSE e DRec;
- **C2:** Contrafactual com NSE e DRec e projeção da complementação-VAAT em 2025;
- **C3:** Contrafactual com NSE e DRec e projeção da complementação-VAAT em 2026.

Os efeitos foram mensurados em termos de variações absolutas e relativas no VAA, curvas de incidência, cartogramas municipais e indicadores agregados de desigualdade (Gini e razão p90/p10).

RESULTADOS

O **Gráfico 1** exibe a curva de incidência apresentando a variação relativa no VAA, em função da renda domiciliar per capita dos municípios, por cenário contrafactual. O comportamento das curvas evidencia o caráter progressivo da política: os maiores incrementos percentuais no financiamento educacional concentram-se entre os municípios mais pobres. No cenário C1 (em vermelho), que considera apenas o aumento no volume da complementação-VAAT da União, observa-se um efeito positivo distribuído de forma moderadamente progressiva, com aumentos de cerca de 7% nos primeiros vinte e 1% nos últimos.

Gráfico 1 – Curva de incidência da variação relativa no VAA, segundo a renda domiciliar per capita, por cenário contrafactual, em relação ao cenário-base

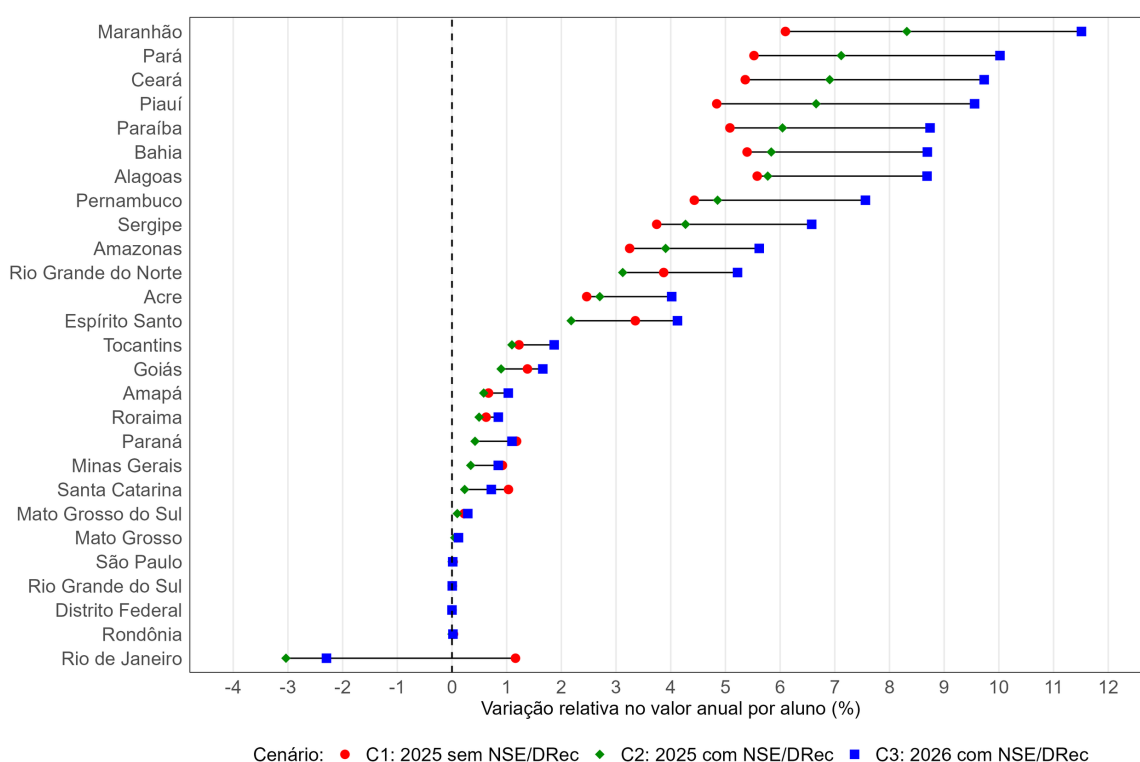


Fonte: Ipea, com dados do Fundeb 2023 (FNDE) e Censo Demográfico 2010 (IBGE).

No cenário C2 (em verde), com a introdução dos ponderadores NSE e DRec, há uma inflexão mais acentuada na curva: municípios nos 25% mais pobres (até o vintil 5) passam a apresentar ganhos superiores a 9%, enquanto os mais ricos mantêm crescimento abaixo de 2%. O cenário C3 (em azul), que simula a complementação de 2026 com os mesmos ponderadores, intensifica esse padrão, com ganhos médios acima de 14% nos vintis mais baixos e redução contínua ao longo da distribuição. Esses resultados mostram que a ponderação por NSE e DRec eleva significativamente a focalização dos recursos do Fundeb, direcionando-os de forma proporcional à vulnerabilidade socioeconômica.

O **Gráfico 2** sintetiza as variações médias relativas no valor aluno-ano por estado, comparando os cenários. Em quase todos os estados das regiões Norte e Nordeste, os cenários C2 e C3 (com os ponderadores NSE e DRec) apresentam incrementos médios mais elevados do que no cenário C1, que considera apenas o aumento da complementação-VAAT. Maranhão, Pará, Ceará e Piauí lideram os ganhos, com variações superiores a 6% no cenário C2 e que se aproximam de 10% no cenário C3. Essa elevação está associada à elevada vulnerabilidade socioeconômica e à baixa disponibilidade de recursos para a educação nessas unidades federativas, características captadas diretamente pelos novos ponderadores.

Gráfico 2 – Variações relativas no VAA dos agregados estaduais, por cenário contrafactual, em relação ao cenário-base



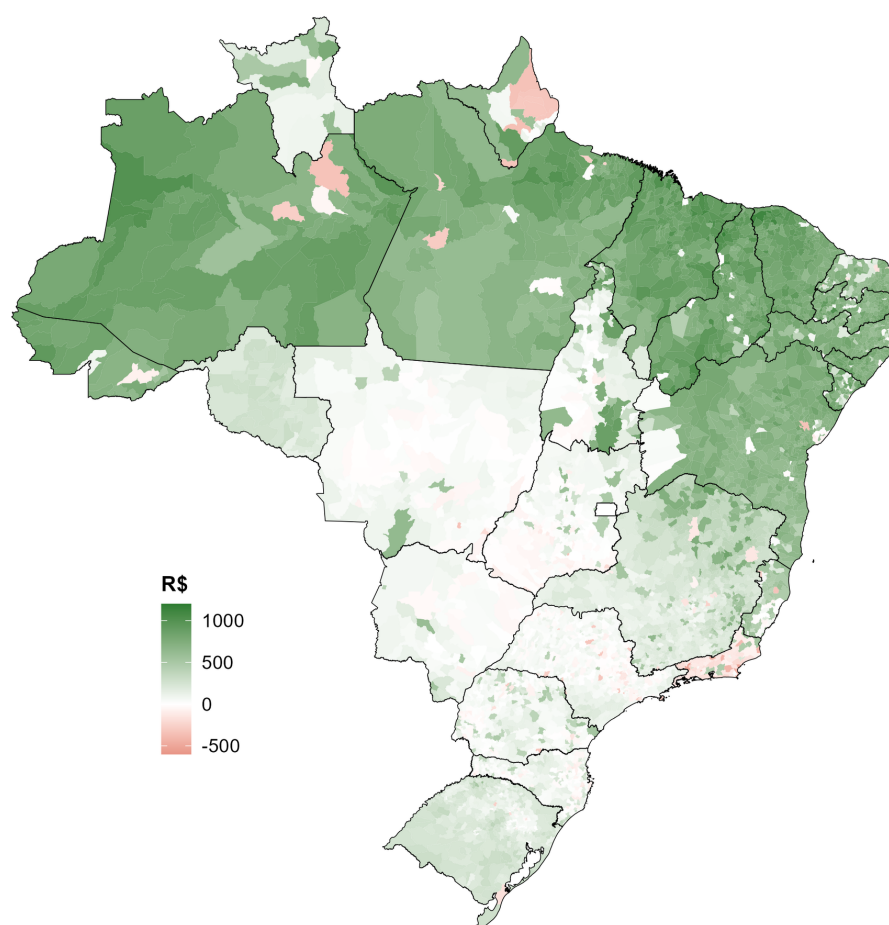
Nota: Os estados foram classificados em ordem decrescente do Cenário 2.

Fonte: Ipea, com dados do Fundeb 2023 (FNDE).

Em contraste, os estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam ganhos médios mais modestos, e o estado do Rio de Janeiro figura como o único com resultado agregado negativo. A perda no Rio de Janeiro se deve, sobretudo, ao seu elevado NSE e DRec — o que reduz seu somatório de matrículas ponderadas — e à redistribuição da complementação-VAAF, da qual parte significativa é realocada para outras UFs. Estima-se que aproximadamente 45% (cerca de R\$ 600 milhões) do montante da complementação-VAAF recebida pelo estado fluminense seja redistribuído para os outros nove estados beneficiários.

O cartograma da **Figura 1** ilustra a distribuição territorial dos efeitos da política redistributiva no cenário C2. A visualização espacial revela a concentração dos ganhos absolutos por aluno em municípios das regiões Norte e Nordeste, especialmente na Amazônia Legal e no Semiárido nordestino — áreas historicamente marcadas por baixa arrecadação própria e elevada vulnerabilidade social. Essas regiões se beneficiam da aplicação dos ponderadores, o que resulta em aumentos per capita superiores a R\$ 500 e, em alguns casos, acima de R\$ 1.000.

Figura 1 – Variações absolutas no VAA, por município, no Cenário 2



Fonte: Ipea, com dados do Fundeb 2023 (FNDE).

Por outro lado, há municípios em vermelho (indicativos de variação negativa) principalmente nas regiões Sudeste e Sul. Tais perdas decorrem, principalmente, da redistribuição intraestadual dos fundos, ocasionadas pelos elevados NSE e DRec e, em alguns entes, pela ausência de preenchimento do Siope, fato que ocasiona o menor fator de ponderação do DRec — isso ocorre em 11 dos 93 entes do Rio de Janeiro, por exemplo. O cartograma evidencia que o novo modelo de redistribuição está direcionando mais recursos aos entes subnacionais que enfrentam maiores obstáculos estruturais à garantia do direito à educação.

Finalmente, a **Tabela 1** resume os efeitos redistributivos do Fundeb em diferentes etapas de alocação dos recursos, comparando o cenário-base de 2023 com os três cenários simulados. À medida que se incorporam transferências intergovernamentais (intraestadual, VAAF e VAAT), os indicadores de desigualdade — tanto o índice de Gini quanto a razão entre o percentil 90 e o percentil 10 (p90/p10) — declinam progressivamente.

As receitas próprias (isto é, oriundas da cesta de impostos vinculados ao Fundeb) exibem elevada concentração, com Gini de 0,406 e razão p90/p10 superior a 6,9. A introdução das transferências intraestadual do Fundeb e da complementação-VAAF já proporciona uma redução significativa nas desigualdades, e com a complementação-VAAT e os novos ponderadores se alcança um impacto redistributivo ainda maior.

Tabela 1 – Índice de Gini e razão p90/p10 considerando o total de receitas vinculadas à educação, segundo diferentes conjuntos de receitas, por cenário

Conjunto de receitas	Índice de Gini				Razão p90/p10			
	C0	C1	C2	C3	C0	C1	C2	C3
Receitas próprias (cesta do Fundeb)*	0,406	0,406	0,406	0,406	6,925	6,925	6,925	6,925
Receitas adicionais de Educação**	0,345	0,345	0,345	0,345	5,131	5,131	5,131	5,131
+ Transferências intraestaduais do Fundo	0,189	0,189	0,188	0,188	2,368	2,368	2,363	2,363
+ Complementação-VAAF	0,152	0,152	0,151	0,151	1,910	1,910	1,902	1,902
+ Complementação-VAAT	0,120	0,110	0,109	0,105	1,639	1,545	1,538	1,501

*Disponibilidade orçamentária calculada a partir das quotas de contribuição de 20% de impostos e transferências vinculados ao Fundeb.

**Incluem programas universais de transferência do FNDE, quotas do Salário-Educação, royalties do petróleo vinculados à educação, complementação VAAR do Fundeb, quota adicional de 5% dos impostos do Fundeb e 25% de receitas próprias vinculadas à MDE.

Fonte: Ipea, com dados do Siope, Finbra, STN e FNDE.

No cenário C2, o Gini das receitas totais reduz-se para 0,109 e a razão p90/p10 para 1,538 — uma queda de mais de 6% em relação ao cenário sem ponderadores. O cenário C3, que projeta a complementação-VAAT plena de 10,5% em 2026, atinge os menores níveis de desigualdade, com Gini de 0,105 e p90/p10 de 1,501. Isso demonstra que o modelo redistributivo do Novo Fundeb, com os novos critérios de ponderação, não apenas equaliza recursos entre estados, mas também reduz substancialmente disparidades verticais entre redes de ensino com diferentes capacidades fiscais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A introdução dos ponderadores por nível socioeconômico (NSE) e por disponibilidade de recursos vinculados à educação (DRec) no âmbito do Novo Fundeb representa um avanço significativo na arquitetura redistributiva do financiamento educacional no Brasil. Os resultados das simulações indicam que a nova regra promove maior progressividade, reduz desigualdades entre redes e direciona recursos adicionais às localidades com menor capacidade fiscal e maior vulnerabilidade socioeconômica.

Importa notar que o crescimento gradual da complementação-VAAT contribui para acomodar os impactos redistributivos dos dois novos fatores de ponderação, especialmente para os entes federados que tenderiam a perder recursos com as novas regras de redistribuição. Daí porque a manutenção dos aportes da União, em tendência crescente de 2021 a 2026, é fundamental para o processo de implementação do Novo Fundeb.

No horizonte das políticas públicas, os resultados reforçam o potencial do modelo para promover equidade territorial na alocação de recursos educacionais. Recomendam-se o monitoramento sistemático da aplicação dos ponderadores, a avaliação periódica de seus efeitos redistributivos e a análise de cenários alternativos — com alterações nos pesos dos ponderadores —, a fim de assegurar que a política siga respondendo às desigualdades estruturais que marcam o sistema educacional brasileiro.

Ficha Técnica

Coordenação: Adriano Souza Senkevics

Equipe: Victor Bridi de Souza

Contribuição externa: Fábio Bentz Maciel e Maria Teresa Gonzaga Alves

Imagem da capa: Daniel Castellano, Banco de imagens do Ipea, 2020.