

Impacto Financeiro

Financiamento Estudantil do Governo Federal – FIES

2015

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, recentemente, publicou Nota Técnica 08/2015 sobre os impactos do Financiamento Estudantil – FIES, na ordem administrativa e na política pública, acerca de possíveis reajustes nas mensalidades escolares. Na referida Nota Técnica, o FNDE afirma que *“caso o percentual seja flexibilizado por medida judicial, o custo para o Programa seria da ordem de R\$ 150 milhões para cada acréscimo percentual de 1% (um por cento) de reajuste adicional, com reflexos para os próximos três anos estimados em R\$ 450 milhões, tendo em conta que os contratos de financiamento do Fies têm, em média, 4 anos de duração.”*

Diante do exposto, o Instituto Expertise elaborou um estudo técnico para estimar os impactos econômico-financeiros de eventuais reajustes nas mensalidades para o programa de financiamento FIES.

Conforme cálculos projetados com base nos contratos firmados desde 2010, pode-se concluir que há um equívoco ao fazer a conta somente considerando os desembolsos do governo a cada 1% de reajuste das mensalidades. Para calcular o impacto que efetivamente pode comprometer o orçamento é necessário considerar também o número de alunos, vinculados ao programa, que já se formaram ou irão se formar nos próximos três anos, bem como o reembolso daqueles que se formaram há mais tempo e já começam a pagar o financiamento.

Sem considerar o número de alunos evadidos, o que elevaria o valor estimado, pode-se aferir que orçamento do FIES deixará de ser comprometido nos próximos três anos na seguinte proporção:

- Em 2015, do total de alunos que contrataram o FIES nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013, estimado em 1,16 milhão, 176 mil já concluíram o curso reduzindo a necessidade de desembolso no ano em mais de R\$ 1,76 bilhão.
- Em 2016, do total de alunos que contrataram o FIES nos anos de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, estimado em 1,89 milhão, 446 mil já terão concluído o curso reduzindo a necessidade de desembolso no ano em mais de R\$ 4,47 bilhões.

- Em 2017, do total de alunos que contrataram o FIES nos anos de 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, estimado em 2,11 milhões, 892 mil já terão concluído o curso reduzindo a necessidade de desembolso no ano em mais de R\$ 8,92 bilhões.

Para esses cálculos, foram considerados não apenas média de 4 anos de duração dos cursos, mas sim, de forma muito mais precisa, o tempo de cada contrato do FIES, conforme a tabela abaixo:

CONTRATOS NOVOS DO FIES POR ANO E POR DURAÇÃO DO CURSO						
Duração do Curso (Anos)	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
2	1.005	3.509	12.198	23.480	30.649	9.195
2,5	654	1.805	5.595	8.886	11.599	3.480
3	1.903	4.093	10.602	15.845	20.684	6.205
4	21.005	45.787	119.982	183.952	240.123	72.037
5	44.970	88.418	209.830	308.543	402.759	120.828
6	6.464	10.388	18.793	19.295	25.186	7.556
Total	76.000	154.000	377.000	560.000	731.000	219.300

Fonte: Instituto Expertise / base Censo da Educação Superior

* Estimado com base nos anos anteriores e no corte de novos contratos realizados pelo FNDE para ingressantes em 2015

Importante destacar que não foi considerado para o cálculo o número de alunos que abandonaram o curso e, portanto, não geram mais desembolsos para o governo. Caso esse número fosse considerado, a redução dos desembolsos do programa em 2015, 2016 e 2017 seria ainda maior.

Além da redução de desembolso, os primeiros alunos que contrataram o FIES já entraram no período de pagamento do financiamento. Conforme estimativa, o montante a ser pagos pelos alunos em 2015, 2016 e 2017 será, respectivamente, da ordem de R\$ 50,5 milhões, 183,5 milhões e 468,3 milhões.

Ou seja, considerando o fim dos desembolsos do governo de financiamentos contratados entre 2010 e 2015, e também o início dos pagamentos por parte dos

alunos de financiamentos contratados entre 2010 e 2014, a redução do orçamento será de aproximadamente R\$ 15,9 bilhões nos próximos três anos, muito superior ao reflexo de R\$ 450 milhões para cada 1% de reajuste nos próximos três anos.

Cabe ressaltar, que a estimativa do reflexo de R\$ 450 milhões é bastante imprecisa, uma vez que considera reajustes iguais para todas as mensalidades, não considera a evasão e a conclusão do curso dos alunos matriculados em cursos de duração de 2 a 3 anos.

Ainda na referida Nota Técnica, 08/2015, o FNDE também afirma que *“Em termos de representatividade desse impacto, dada a limitação orçamentária que não permite aumentar o tamanho do Programa, esse montante implicaria na impossibilidade do Fies receber novas inscrições para financiamento de aproximadamente 15 mil estudantes no presente exercício ou de realizar o aditamento de renovação de contrato no segundo semestre de 2015 de cerca de 30 mil estudantes”*.

No entanto, como já descrito anteriormente, a representatividade desse impacto é quase insignificante se comparada ao impacto do fim dos desembolsos do governo para pagamentos de financiamentos contratados entre 2010 e 2015, adicionado ao o início dos pagamentos por parte dos alunos de financiamentos contratados entre 2010 e 2014. Somente no ano de 2015, a representatividade desse impacto será da ordem de R\$ 1,81 bilhão, o que representa cerca de 181 mil novos alunos, doze vezes superior à representatividade do impacto de 1% de reajuste.

Vale lembrar que o FNDE desconta, de todos os contratos, uma taxa de 5,63% do valor financiado para compor um fundo garantidor - FGEDUC para garantia no caso de alunos inadimplentes. Como o aluno só começa a pagar 18 meses após a conclusão do curso e no prazo três vezes o tempo do curso mais um ano, o fundo acumula um valor muito superior ao necessário para desenhaixe em caso de inadimplência, principalmente, nesses primeiros anos de financiamento. Para ter

uma ideia da representatividade disso, considerando apenas o ano de 2014, quando a taxa de 5,63% passou a ser obrigatória para todos os novos contratos, pode-se estimar que só nesse ano o valor arrecadado dos 731 mil novos contratos foi da ordem de R\$ 412 milhões. Esse valor fica em poder do fundo e somente será utilizado no caso dos alunos ficarem inadimplentes, sendo que só irão começar a pagar na seguinte ordem:

Duração do Curso (Anos)	Início dos pagamentos dos financiamentos contratados em 2014	
2	30.649	No 2º semestre de 2017
2,5	11.599	No 1º semestre de 2018
3	20.684	No 2º semestre de 2018
4	240.123	No 2º semestre de 2019
5	402.759	No 2º semestre de 2020
6	25.186	No 2º semestre de 2021
Total	731.000	

Fonte: Instituto Expertise / base Censo da Educação Superior

O valor de R\$ 412 milhões retido somente dos contratos novos de 2014 para o Fundo Garantidor será utilizado apenas a partir de 2017, para menos de 5% dos alunos que contrataram financiamento em 2014 e somente para aqueles inadimplentes. Ou seja, considerando apenas o percentual de 5,63% retido das mensalidades para o FGEDUC em 2014 já, praticamente, equivale ao montante total de impacto argumentado pelo FNDE como colocando em risco o cumprimento orçamentário.

Dessa forma, pode-se concluir que de forma alguma reajustes de mensalidades acima de 6,41% podem gerar impactos graves no orçamento público. Os valores informados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE como resultados do impacto de eventuais reajustes nas mensalidades acima de 6,41% são muito inferiores ao valores que o mesmo deixará de ser responsável nos

próximos anos por conta da conclusão do curso por parte dos alunos que utilizaram o FIES a partir de 2010.

Assim como a própria Nota Técnica exemplifica, existem casos de abusos, porém os mesmos devem ser tratados isoladamente e não como regra. As pesquisas de mensalidades indicam um reajuste médio das mensalidades de 6% a 9% nos últimos dois anos, sendo que qualquer reajuste deve ser justificado por preenchimento de planilha de custos.

Como destacaram os economistas Samuel Abreu Pessoa e Vinícius de Oliveira Botelho, em recente estudo intitulado “FIES – Impactos fiscais de curto e longo prazo”, o crescimento do financiamento estudantil traz benefícios importantes para alavancar a economia ao gerar aumento da carga tributária e alívio nos gastos da previdência. Nos trechos, transcritos abaixo do referido estudo, os autores detalham como esses benefícios impactarão positivamente na economia brasileira.

Os prêmios salariais

O Brasil tem um elevado prêmio salarial para o ensino superior. De acordo com a PNAD, o salário médio das pessoas com algum ensino superior foi, em 2012, de aproximadamente R\$ 3.600,00. Já o salário médio das pessoas somente com o ensino médio completo foi, pela mesma pesquisa, de aproximadamente R\$ 1.450,00. Com base nesses parâmetros, o prêmio de salário médio é de 148%. Esses dados estão de acordo com a literatura: em Barbosa e Pessôa (2008), o prêmio salarial do ensino superior em 2004 foi estimado em 28% ao ano, totalizando 168% ao longo de quatro anos. Portanto, os números de 2004 e 2012 são compatíveis entre si e com os parâmetros utilizados nas simulações.

Para uma base de comparação dos prêmios, de acordo com a Current Population Survey de 2013, do U.S. Census Bureau, o salário médio de uma pessoa com ensino médio completo é US\$ 651,00, ao passo em que o salário das pessoas com

ensino superior incompleto é de US\$ 727,00 (41,1% das pessoas com ensino superior completo e incompleto), com diploma de associado é de US\$ 777,00 (19,6% desse grupo) e com diploma de bacharel é de US\$ 1.108,00 (39,3% desse grupo). Portanto, o prêmio salarial americano é de aproximadamente 36,2%. Possivelmente os menores prêmios americanos estão associados à maior abundância de profissionais formados, como mostra a Tabela 03: em 2010, de acordo com dados de Barro e Lee (2014), 53,9% da população americana tinha alguma formação superior.

Variável	Brasil	EUA
Prêmio salarial	148%	36%
População de 15 anos ou mais com ensino superior incompleto ou completo	9%	54%

Fontes: 2013 Current Population Survey (U.S. Census Bureau), PNAD 2012 e Barro e Lee (2014)

Possivelmente existe uma relação entre o maior prêmio salarial brasileiro e a menor proporção de pessoas com ensino superior, por dois motivos. O primeiro deles é quantitativo: a existência de poucas pessoas com ensino superior em relação às pessoas com ensino médio faz com que exista uma oferta menor daquele grupo de trabalhadores em relação a esse, alterando seu preço relativo. O segundo deles envolve a noção de retornos decrescentes de escala: a expansão do sistema irá, naturalmente, aumentar o contingente de pessoas menos produtivas na educação superior e, como consequência, reduzirá seu prêmio salarial. Por esses dados, supondo uma relação linear entre as duas variáveis, para cada ponto percentual de aumento na proporção de pessoas com mais de 15 anos com ensino superior completo, podemos esperar uma contração de 2,5 pontos percentuais no prêmio de salário médio do ensino médio para o superior. Logo, se o Brasil tende, até 2060, a ter 40% da população com mais de 15 anos com alguma escolaridade superior, o prêmio salarial médio no período 2015-2060 deve ser de 111%. Considerando os parâmetros salariais de 2012, isso equivale a R\$ 19.314,00 anuais de prêmio.

A análise desagregada por cursos reforça esses números: o FIES tem se concentrado em profissões com remuneração acima do rendimento médio com o qual estamos trabalhando (que é de R\$ 3.600,00, referência para pessoas com alguma educação superior, segundo a PNAD de 2012). Como mostra a Tabela 04, o prêmio salarial médio da conclusão do curso mais financiado é de mais de R\$ 40 mil anuais. A renda média dessas profissões (usando a média dos salários

Tabela 04: Número de contratos do FIES por curso (2010 a 2012)

Curso	Contratos do FIES (598,3 mil)	Participação no Total	Rendimento Mensal Médio da Profissão (2012)
Direito	94 mil	15,7%	R\$ 4,8 mil
Administração	50 mil	8,4%	R\$ 4,0 mil
Enfermagem	47 mil	7,9%	R\$ 3,0 mil
Engenharia Civil	37 mil	6,2%	R\$ 6,9 mil

Fontes:

1. Estudo sobre a relação oferta/demanda de cursos de graduação no Brasil (Ministério da Educação), 2012, p.24.
2. Edição 27 do Radar de Tecnologia, Produção e Comércio Exterior do IPEA: Edição Especial de Perspectivas Profissionais de Ensino Técnico e Superior (dados originais do CAGED)

de demissão e admissão do CAGED) é de R\$ 4,6 mil, com um prêmio salarial de R\$ 37,8 mil, bastante acima dos R\$ 19.314,00 e dos R\$ 20.000,00 utilizados nestes cálculos.

Outro elemento a se considerar na análise é o alinhamento entre os incentivos do concedente e do tomador do empréstimo. Cada aluno do programa, mesmo não custeando seus estudos, tem um custo de oportunidade por não estar trabalhando e recebendo o salário médio das pessoas com colegial completo. Esse elemento funciona como um alinhador de incentivos entre o governo e os estudantes: o programa é tão mais vantajoso para o aluno quanto maior for o seu potencial. Em particular, considerando um prêmio salarial de 168%, a TIR do ensino superior para o indivíduo, já considerando a tributação sobre a renda do trabalho que incidirá sobre seus ganhos e o seu custo de oportunidade, é de 12,9% ao ano. Como os alunos têm informação privada sobre suas habilidades, o custo de oportunidade do estudo funciona como um elemento natural (embora imperfeito) de revelação dessa informação. Uma das formas de aprimorar esse mecanismo poderia ser colocar restrição ao trabalho nos primeiros anos do

programa, o que seria mais facilmente implementável mediante o aumento da cobertura das despesas financiadas.

5.3.2 A carga tributária e a questão previdenciária

Os efeitos do aumento de renda sobre a economia e as finanças públicas não se restringem ao aumento de arrecadação de impostos trabalhistas. Esse aumento de renda é acompanhado de um aumento de produtividade e da tributação do consumo das famílias, além do fato de que uma população com maior renda reduz a pressão do governo pela prestação de serviços públicos. Todavia, a análise deste estudo se limita à contabilização dos efeitos da tributação do trabalho. Inclusive, todo o prêmio salarial das simulações ocorre no mercado de trabalho formal (assim como os custos de oportunidade do ensino médio), e, portanto, o efeito arrecadatário da sonegação está embutido no crowding-out.

Da tributação formal somente o INSS trabalhista não está considerado nos cálculos, por servir para financiar as despesas previdenciárias derivadas do aumento de renda dos aposentados: a um juro real de 5,0% ao ano, com o aumento no salário-de-contribuição estimado para o ES em R\$ 1.670,00¹ estima-se um aumento de arrecadação do INSS trabalhista de R\$ 212,70 mensais². Logo, a valor futuro em termos reais, o saldo acumulado de 35 anos de contribuição nesse regime é de R\$ 236 mil. Esse valor, sacado mensalmente de forma a zerar o saldo da aplicação (atualizada a 5% de juros reais anuais) quando o indivíduo atingir 81,6 anos³, gera uma renda mensal de R\$ 1.474,57. Logo, se o valor da aposentadoria estimado estiver acima de R\$ 1.474,57 essa contribuição não é suficiente para financiá-la; caso contrário, ela é o bastante.

¹ De R\$ 1.450,00 mensais para R\$ 3.120,00 mensais.

² Pela tabela vigente em 2014 há uma mudança de alíquota de 9% para 11% entre o valor inicial e o final: $R\$ 212,70 = 11\% \times R\$ 3.120,00 - 9\% \times R\$ 1.450,00$.

³ Expectativa de vida oficial do IBGE usada para o cômputo do fator previdenciário para um indivíduo que se aposenta aos 60 anos (início da contribuição previdenciária aos 25 anos, com 35 anos de contribuição).

Considerando a expectativa de vida oficial da tabela de fator previdenciário, atualmente em 81,6 anos, o fator previdenciário aplicável no caso analisado é de 85,82%. Portanto, o aumento no valor da aposentadoria do contribuinte a partir do prêmio salarial considerado é de R\$ 1.433,20 (85,82% de R\$ 1.670,00). Consequentemente, a contribuição previdenciária trabalhista cobre as despesas previdenciárias do indivíduo, já que R\$ 1.433,20 é menor do que R\$ 1.474,57.

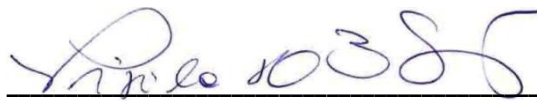
São consideradas nas simulações a contribuição previdenciária do empregador (20,0%), a contribuição trabalhista a terceiros (de 3,3% a 5,8%, majoritariamente para o Sistema-S) e o IRPF (estimado em 5,4% sobre o prêmio salarial⁴). O Sistema-S não é pago por toda a economia, mas, por outro lado, a estrutura de IR também faz com que o viés da alíquota média sobre o prêmio salarial seja muito maior. Somando esses elementos, a tributação do prêmio salarial varia de 28,7% a 31,2%, em média 30,0%.

Outra forma de abordar o problema é pela carga tributária total da economia. Supondo que o valor das rendas de todas as outras formas de insumos (capital físico, trabalho e capital humano) não são afetados pelo programa, o PIB aumentará na mesma magnitude dos prêmios salariais pagos. Nesse caso, o parâmetro de tributação mais adequado seria a carga tributária total hoje está por volta de 38% do PIB (considerando todas as formas de tributo). Portanto, essa análise também valida a hipótese de tributação de aproximadamente 30% do valor gerado pela economia.

Vale notar que há outros benefícios fiscais derivados do programa, notadamente a tendência de as pessoas com maior renda serem menos dependentes da oferta de serviços públicos. Dada a ineficiência do Estado em fornecê-los, esse pode ser um fator de alívio para as contas públicas no longo prazo. Independentemente

⁴ Se a renda de um indivíduo sai de R\$ 1.450,00 para R\$ 3.120,00, seu IRPF foi estimado em R\$ 90,00 (22,5% de alíquota marginal, deduzida de 20%, percentual da declaração de IRPF simplificada).

do FIES, essa é uma tendência que pode se concretizar em virtude dos aumentos de escolaridade já contratados.



Priscila Simões
Diretora Executiva.

O **Instituto Expertise** é uma instituição sem fins lucrativos criada com a missão de contribuir para a melhoria da educação no Brasil. Seu objetivo é disseminar novas metodologias de ensino-aprendizagem e de gestão educacional, capacitando gestores educacionais e professores e realizar pesquisas sobre políticas públicas. Para isso, busca multiplicar e difundir conhecimento, inovação e as melhores práticas pedagógicas e de gestão existentes no mundo. O **Instituto Expertise** é parceiro no Brasil da LASPAU, organização sem fins lucrativos filiada à **UNIVERSIDADE DE HARVARD**.

Eventos realizados:

1ª Conferência Internacional de Educação: INOVAÇÃO ACADÊMICA.

O **Instituto Expertise** realizou nos dias 13 e 14 de março de 2013, na cidade de Salvador (BA), a primeira edição da Conferência Internacional de Educação: Inovação Acadêmica. Com a participação de educadores da **Harvard University**, **MIT (Massachusetts Institute of Technology)**, **University of Central Missouri** e da **Universidade Laval de Quebec (Canadá)**, a Conferência reuniu, pela primeira vez, no País, alguns dos maiores especialistas internacionais e nacionais, disseminando novas metodologias de ensino e aprendizagem, de modo a contribuir para a melhoria da capacitação de professores e gestores educacionais, tanto do ensino superior como da educação básica.

Ao todo, o evento contou com **300 participantes** de **102 instituições** de ensino superior de **12 estados**.

2ª Conferência Internacional de Educação: INOVAÇÃO ACADÊMICA.

O **Instituto Expertise** realizou nos dias 24 e 25 de abril de 2014, na Costa do Sauípe (BA), a segunda edição da Conferência Internacional de Educação: Inovação Acadêmica. Com a participação de educadores da **OLIN COLLEGE, Harvard University, MIT (Massachusetts Institute of Technology), University of Toronto**, e da **Universidade de Monterrey (México)**, a Conferência reuniu, pela segunda vez, no País, alguns dos maiores especialistas internacionais e nacionais, disseminando novas metodologias de ensino e aprendizagem, de modo a contribuir para a melhoria da capacitação de professores e gestores educacionais, tanto do ensino superior como da educação básica.

Ao todo, o evento contou com **200 participantes** de **70 instituições** de ensino superior de **10 estados**.

3º Seminário Internacional de Inovação no Ensino Superior (EUA)

O **Instituto Expertise** realizou no período de 03 à 07 de novembro de 2014, na cidade de **BOSTON** e **NEW YORK**, a terceira edição do Seminário Internacional de Inovação no Ensino Superior: Inovação Acadêmica. Foram cinco dias entre as cidades de Boston e Nova Iorque (EUA), entre os maiores especialistas internacionais, em universidades que são referência no mundo. A 3ª edição do encontro debateu *cases* de sucesso, metodologias de ensino e estratégias institucionais de inovação acadêmica. Instituições que foram visitadas nos cinco dias de seminário: **Harvard University, (MIT) Massachusetts Institute of Technology, Olin College, Hampshire College (consórcio de Colleges): Amherst College, Mount Holyoke College, Smith College, University of Massachusetts Amherst** e no **Marist College** em New York.

Ao todo, o evento contou com **50 participantes** de **30 instituições** de ensino superior de **10 estados**.

Publicações:

O **Instituto Expertise** lançou em 2013 o livro “**Novos Desafios no Ensino Superior**” (Ensinamento Editora). Trata-se de uma coletânea de artigos dos especialistas em educação superior Fábio Reis, José Roberto Covac, Priscila Simões e Rodrigo Capelato.

Pesquisa:

Diagnóstico das Pequenas e Médias Instituições de Ensino Superior Privadas no Brasil. Indicações para melhoria de qualidade. Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. Estudos. Ano 29, nº 41 – 2014. Coordenação Geral: Priscila Simões.