

BOLETIM LEGISLATIVO Nº 26, DE 2015

A DESPESA FEDERAL EM EDUCAÇÃO: 2004-2014¹

Marcos Mendes²

1 Os números

A área de educação foi bastante privilegiada em termos de alocação de recursos federais na última década. A Tabela 1 mostra a evolução do gasto federal como proporção da receita líquida, dividindo-o em grandes grupos de despesa³. Percebe-se que, à exceção da despesa de pessoal, todos os demais itens ali retratados tiveram forte expansão e passaram a consumir parcelas crescentes dos recursos orçamentários disponíveis. A educação desponta como o item de despesa que mais cresceu. Em 2004 os desembolsos para o setor equivaliam a 4% da receita líquida do Tesouro, tendo passado a 9,3% em 2014. Um salto nada desprezível de 130%.

**Tabela 1 – Diversos Itens de Despesa do Governo Federal: 2004 a 2014
(% da Receita Líquida do Tesouro Nacional)**

	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	Varição 2004-14
Abono Salarial e Seguro Desemprego	2,7	3,3	3,5	3,8	4,2	4,4	4,5	5,3	96%
LOAS e RMV	2,1	2,6	2,7	2,9	3,0	3,3	3,4	3,8	78%
Bolsa Família	1,4	1,3	1,8	1,7	2,0	2,3	2,4	2,6	90%
Benefícios Previdenciários	35,7	36,7	34,2	32,7	34,4	35,9	36,0	38,9	9%
Saúde	9,1	8,6	8,2	7,9	8,4	8,8	8,4	9,3	2%
Educação	4,0	4,2	4,6	5,9	6,6	7,6	7,8	9,3	130%
Pessoal (exceto saúde e educação)	22,2	22,3	21,4	20,3	20,6	19,8	18,8	19,7	-11%
Investimento (exceto saúde e educação)	2,1	2,8	3,9	4,7	4,1	3,8	3,7	4,3	107%
Memo: Receita Líquida (R\$ bilhões) valor nominal	352	451	584	779	818	881	991	1.014	

Fontes: Sistema Siga Brasil e Tesouro Nacional – Resultado Fiscal do Governo Central. Elaborado pelo autor.

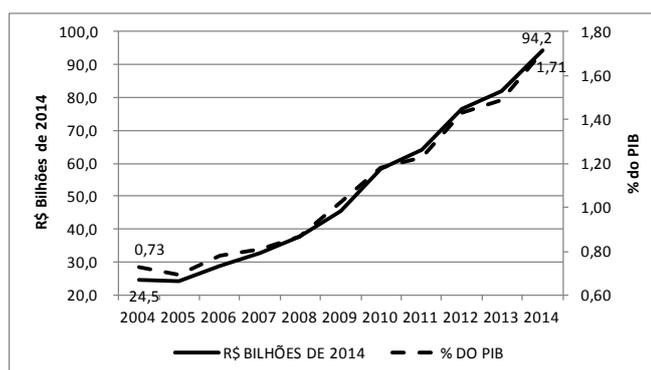
¹ O autor agradece os comentários e sugestões de Alexandre Rocha, Carlos Murilo de Carvalho, Paulo Springer de Freitas, Tatiana Britto, Fernando Álvares Correa Dias, Pedro Fernando Nery, Mansueto Almeida e ao corpo técnico do FNDE que prestou informações relevantes sobre o Programa FIES. Bruna Abra Paggiaro e o serviço de pesquisa de informações da Consultoria Legislativa prestaram competente auxílio no levantamento de informações. Os eventuais erros e as opiniões aqui expressas são de responsabilidade exclusiva do autor.

² Doutor em Economia. Consultor Legislativo do Senado. Autor de “Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro”. Ed. Elsevier.

³ O conceito de despesa utilizado ao longo de todo o texto é o de despesa paga mais restos a pagar pagos e inclui as inversões financeiras (GND 5).

O Gráfico 1 mostra a evolução da despesa federal em educação em reais (corrigidos pela inflação para valores de 2014⁴) e em porcentagem do PIB⁵. Nota-se que, de fato, a despesa quase quadruplicou no período em termos reais, passando de R\$ 24,5 bilhões em 2004 para R\$ 94,2 bilhões em 2014, o que equivale a 1,71% do PIB (em proporção do PIB o aumento foi de 2,3 vezes).

Gráfico 1 – Despesa do Governo Federal na Função Educação: 2004 a 2014 (R\$ Bilhões de 2014 e % do PIB)



Fontes: Sistema Siga Brasil e IBGE. Elaborado pelo autor.

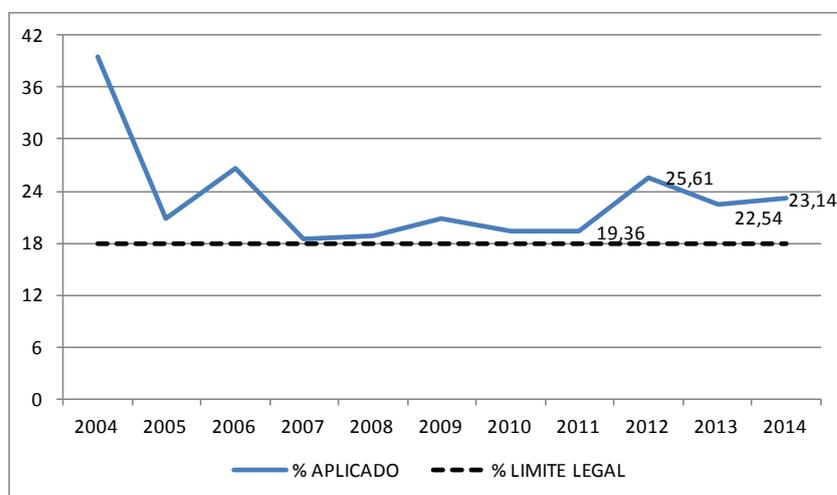
Notas: (1) Deflator IPCA junho a julho. (2) PIB de 2014 estimado em R\$ 5.175 bilhões.

Essa despesa superou o montante mínimo de despesa obrigatória em educação. De acordo com o art. 212 da Constituição, a União deve aplicar, no mínimo, 18% de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. O Gráfico 2 mostra que ao longo de toda a década analisada o gasto superou esse patamar mínimo. Em especial, nos últimos três anos da série o gasto superou bastante o limite. Somente nos três últimos anos da série (2012-2014) a União gastou R\$ 43,1 bilhões acima do limite mínimo (uma média de R\$ 14,4 bilhões a mais por ano), conforme retrata a Tabela 2.

⁴ A correção inflacionária é feita com base na variação do IPCA acumulado entre junho de cada ano e julho de 2014. Tal procedimento é usado em todos os deflacionamentos apresentados no texto.

⁵ Os dados de PIB utilizados neste texto já são aqueles divulgados pelo IBGE após recente revisão (março de 2015) da metodologia de contas nacionais.

Gráfico 2 – Despesa do Governo Federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino: 2004 a 2014 (% da Receita de Impostos)



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2004 a 2014. Apurado conforme metodologia oficial de medição de despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Tabela 2 – Valor Mínimo Constitucional e Valor Efetivamente Gasto em Educação pelo Governo Federal: 2012 a 2014

	% Aplicado	% Limite Legal	Rec. Liq. De Imposto (R\$ milhões)	Mínimo Legal (R\$ milhões)	Valor efetivamente gasto (R\$ milhões)	Diferença (R\$ milhões)	IPCA	Diferença em R\$ de 2014 (R\$ milhões)
	(A)	(B)	(C)	(D)=(B)*(C)	(E)	(F)=(E)-(D)	(G)	(H)=(F)*(G)
2012	25,61	18	218.819	39.387	56.040	16.652	1,1366	18.926
2013	22,54	18	239.071	43.033	53.887	10.854	1,0652	11.562
2014	23,14	18	245.524	44.194	56.814	12.620	1	12.620
Total								43.108

Fontes: Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2004 a 2014, Sistema Siga Brasil e IBGE. Apurado conforme metodologia oficial de medição de despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Nota: Deflator IPCA junho a julho.

Abrindo-se a despesa nos tradicionais “grupos de natureza da despesa” (GND) temos o quadro mostrado na Tabela 3. Houve grande impulso nos investimentos e inversões financeiras (em especial, o Programa FIES, analisado adiante) que cresceram mais de 1.000% em termos reais no período. Os gastos com pessoal e outras despesas correntes que, em termos absolutos, representam mais de 70% da despesa total, também cresceram bastante.

Tabela 3 – Despesa do Governo Federal em Educação por Grupo de Natureza da Despesa: 2004 a 2014

	R\$ Bilhões de 2014			Participação % no total	
	2004	2014	Var. %	2004	2014
Pessoal e encargos sociais	11.890	29.723	150%	49%	32%
Outras despesas correntes	10.741	42.038	291%	44%	45%
Investimento	729	8.690	1.093%	3%	9%
Inversão financeira	1.094	13.750	1.157%	4%	15%
Total	24.453	94.201	285%	100%	100%

Fontes: Sistema Siga Brasil e IBGE.

Notas: Deflator IPCA junho a julho.

A Tabela 4 mostra o gasto em maior detalhe. Nela separou-se toda a despesa de pessoal das demais despesas, classificando-se essas últimas de acordo com ações orçamentárias agrupadas por grandes temas. O maior destaque fica para a expansão do financiamento para estudantes de ensino superior matriculados em escolas privadas. Esse programa, conhecido como “Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)”, já é o maior item de desembolso federal em educação, a exceção dos gastos em pessoal. Consumiu R\$ 13,8 bilhões em 2014, o que representa um crescimento real de 1.100% em relação às cifras de 2004. Sozinho já representa 15% de toda a despesa federal em educação.

Tabela 4 – Despesa do Governo Federal em Educação em Pessoal e Encargos Sociais e em Grupos de Ações nas Demais GND: 2004 a 2014 (R\$ Bilhões de 2014)

	2004	2014	Participação no total em 2014	Var. Real 2004-2014
Pessoal e encargos sociais	11.890	29.723	32%	150%
Concessão de financiamento estudantil – FIES e antecessores	1.138	13.769	15%	1.110%
Complementação da União ao FUNDEF/FUNDEB	832	10.862	12%	1.205%
Funcionamento e Investim. em inst. federais de ensino superior	2.546	8.790	9%	245%
Educação profissional e tecnológica	436	7.127	8%	1.533%
Funcionamento e investimentos na educação básica	2.402	6.999	7%	191%
Bolsas de estudo no país e no exterior – ensino superior	775	5.132	5%	562%
Apoio à alimentação escolar na educação básica	1.740	3.702	4%	113%
Dinheiro direto na escola para a educação básica	594	2.119	2%	257%
Apoio ao transporte escolar na educação básica	444	977	1%	120%
Exames, avaliações, estatísticas e censos	192	815	1%	325%
Outros	1.464	4.185	4%	186%
Total	24.453	94.201	100%	285%
Total sem FIES	23.315	80.431		245%

Fontes: Sistema Siga Brasil e IBGE.

Nota: Deflator IPCA junho a julho.

É verdade que o FIES não é exatamente uma despesa, mas sim uma “inversão financeira”, ou seja, um empréstimo que o Governo Federal faz aos estudantes, e que deverá ser quitado por eles no futuro⁶. Assim, a despesa atual (que corresponde ao total desembolsado pelo governo, a cada ano, com o pagamento das mensalidades escolares dos beneficiários) tem como contrapartida uma receita futura, sob a forma de quitação dos débitos pelos estudantes. Mas também é verdade que os juros reais cobrados nessa linha de financiamento são negativos, e não há no orçamento qualquer rubrica para registrar os subsídios creditícios daí decorrentes (o que acaba por subestimar a despesa). Ademais, é alta a perspectiva de inadimplência, visto que os mecanismos de aval e fiança utilizados nessa modalidade de crédito estudantil foram bastante flexibilizados nos últimos anos.

Ainda que no futuro haja o repagamento de parte desses empréstimos, melhorando a situação patrimonial do governo, o impacto imediato sobre a demanda agregada (e portanto, sobre a inflação) ocorre como se esta fosse uma despesa como qualquer outra. Por fim, deve-se considerar que mesmo excluindo-se os desembolsos do FIES (vide última linha da Tabela 4) tem-se um crescimento real de 245% da despesa com educação.

Outro item que chama atenção na Tabela 4 é a despesa da União com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Esse fundo tem por objetivo complementar o financiamento do ensino fundamental, da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos; que são providos pelos estados e municípios. O FUNDEB⁷ substituiu, em 2006, o FUNDEF que se restringia ao financiamento do ensino fundamental (1º ao 9º ano), expandindo os valores que a União fica obrigada a transferir a estados e municípios.

A Tabela 5 apresenta, em maior detalhe, a impressionante escalada dos desembolsos com o FIES e com o FUNDEF/FUNDEB. No caso do FUNDEF/FUNDEB percebe-se o grande salto na despesa no ano de 2007, quando as novas regras, instituídas com a aprovação do FUNDEB no ano anterior, passaram a ter impacto financeiro. Já o FIES deslanchou a partir de 2010, quando foi reduzida a taxa de juros do financiamento e facilitado o acesso ao crédito concedido pelo programa.

⁶ O Anexo I descreve as principais características do FIES, com ênfase no seu mecanismo financeiro-orçamentário.

⁷ O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, que vigorou de 1998 a 2006.



Tabela 5 – Despesa do Governo Federal em Educação com FIES e FUNDEF/FUNDEB: 2004 a 2014

	FIES			FUNDEF/FUNDEB		
	R\$ milhões de 2014	% do PIB	% Receita Líquida	R\$ milhões de 2014	% do PIB	% Receita Líquida
2004	1.138	0,03	0,19	832	0,02	0,14
2005	1.050	0,03	0,16	692	0,02	0,11
2006	1.224	0,03	0,18	492	0,01	0,07
2007	1.149	0,03	0,15	2.984	0,07	0,39
2008	1.241	0,03	0,15	4.438	0,10	0,54
2009	1.302	0,03	0,16	6.764	0,15	0,83
2010	1.211	0,02	0,12	7.421	0,15	0,75
2011	2.247	0,04	0,23	10.553	0,20	1,08
2012	5.342	0,10	0,53	11.789	0,22	1,18
2013	8.189	0,15	0,78	10.604	0,19	1,00
2014	13.769	0,25	1,36	10.862	0,20	1,07

Fontes: Sistema Siga Brasil e IBGE.

Notas: (1) Deflator IPCA junho a julho.

O terceiro item de forte expansão do gasto, registrado na Tabela 4, refere-se ao setor de educação profissional e tecnológica. De fato, o Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) teve grande destaque nos debates eleitorais de 2014, evidenciando sua importância como prioridade de governo. As despesas nessa área subiram 1.533% em termos reais entre 2004 e 2014, alcançando R\$ 7,1 bilhões no último ano da série.

Ainda entre os grandes itens de despesa mostrados na Tabela 4, destaca-se o funcionamento e investimento em universidades federais. Entre 2003 e 2014 foram criadas nada menos que 18 novas universidades federais. As universidades já existentes, por sua vez, ampliaram fortemente o número de vagas e expandiram suas instalações físicas. Com isso, chegou-se a 2014 com gastos no setor da ordem de R\$ 8,8 bilhões, mais que o triplo, em termos reais, que o gasto em 2004.

Note-se a inércia que se cria no gasto público ao se fazer investimento pesado na criação ou expansão de universidades. Isso requererá mais gastos correntes no futuro, com a contratação de professores e funcionários, bem como com a aquisição de equipamentos e manutenção das instalações.

Chama atenção, também, a expansão da despesa com bolsas de estudo para o ensino superior, com expansão real de 562% no período, atingindo R\$ 5,1 bilhões em 2014. Além das concessões regulares de bolsas para mestrado e doutorado, essa rubrica inclui o Programa Ciência sem Fronteiras, que passou a incluir os alunos de graduação entre os elegíveis a bolsas de estudos no exterior, antes restrita aos mestrandos e doutorandos.

Esses dados não contam toda a história dos dispêndios federais em educação. Há, ainda, os chamados “gastos tributários”, que representam as políticas públicas que, em vez de serem custeadas por gastos do Tesouro, o são por isenções e desonerações tributárias⁸. A Tabela 6 apresenta as estimativas da Receita Federal para esses gastos tributários. Percebe-se um forte aumento real de 324%, com os valores de 2014 atingindo R\$ 8 bilhões. Os principais itens são os descontos com despesas em educação no Imposto de Renda e a isenção tributária concedida a instituições de ensino consideradas como sendo “sem fins lucrativos”. Os aumentos reais nesses dois itens decorrem, provavelmente, da própria expansão do acesso ao ensino privado decorrente das políticas do MEC e da elevação da renda da população.

Tabela 6 – Gastos Tributários do Governo Federal na Área da Educação: 2004 e 2014 (R\$ Milhões de 2014)

	2004	2014	Var. % 2004-2014
Descontos despesa educação no IRPF	1.429	4.071	185%
Entidades sem fins lucrativos	444	2.776	525%
PROUNI	–	601	
Livros	–	401	
Transporte escolar	–	124	
Livros, jornais e periódicos	–	48	
PROUCA-REICOMP (incentivo a computadores na escola)	–	21	
Doações a instituições de ensino à distância	26	16	-38%
Total	1.899	8.058	324%

Fonte: Receita Federal (Demonstrativos de Gastos Tributários de 2004 e 2014).

Nota: Deflator IPCA junho a julho.

Deve-se chamar atenção para o terceiro item da lista, que é o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que não existia em 2004 e que, em 2014, consumiu R\$ 601 milhões em benefícios tributários. O PROUNI consiste em aquisição de vagas em universidades privadas para alunos de baixa renda, por meio de concessão de benefícios fiscais.

A Tabela 7 consolida os gastos registrados no Orçamento Geral da União (Tabela 4) com os gastos tributários (Tabela 6), indicando um dispêndio total em 2014 de R\$ 102,2 bilhões. Um incremento real de 288% em relação ao ano de 2004.

⁸ Definição precisa do conceito de gasto tributário utilizado pela Receita Federal pode ser obtida em seus relatórios anuais de demonstrativos de gastos tributários, disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>

Tabela 7 – Despesas do Orçamento Geral da União e Gastos Tributários do Governo Federal na Área da Educação: 2004 e 2014 (R\$ Milhões de 2014)

	2004	2014	Var. % 2004-2014
Despesas no OGU	24.453	94.201	285%
Gastos Tributários	1.899	8.058	324%
Total	26.352	102.258	288%

Fontes: Sistema Siga Brasil, IBGE e Receita Federal (Demonstrativos de Gastos Tributários de 2004 e 2014) – Vide tabelas 4 e 6.

Nota: Deflator IPCA junho a julho.

2 O que significam esses números?

Tal expansão de gastos pode ser considerada algo muito positivo para o país, se os programas nos quais o dinheiro está sendo aplicado efetivamente derem retornos à sociedade em termos de melhor qualificação da população, aumento de produtividade, ganhos de renda, redução das desigualdades de oportunidade, etc. Por outro lado, pode representar um aumento de custos sem retorno social se os programas federais voltados à educação forem ineficientes. Nesse caso, a sociedade estaria pagando mais impostos para custear serviços que não lhes dão o esperado retorno.

Em que situação estamos? Não é fácil dizer, porque são muito escassos no país os estudos de avaliação de programas públicos, tanto *ex-ante*, para definir a necessidade de criação de uma nova política; quanto *ex-post*, para checar se tal política está gerando os resultados desejados e para comparar seus custos a seus benefícios. As ações parecem decorrer de pressões políticas e impressões superficiais acerca da importância desse ou daquele tipo de programa.

Tomemos como exemplo o FIES. Em apenas quatro anos, entre 2010 e 2014, os gastos com o programa cresceram de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 13,8 bilhões. Multiplicaram-se os alunos e as escolas privadas financiadas pelo programa. Várias dessas escolas viraram potências empresariais, com ações em bolsa de valores, financiadas principalmente pelos recursos do programa. Tudo isso sem que tenham sido respondidas questões básicas (também aplicáveis ao PROUNI), tais como:

- Os cursos feitos pelos alunos financiados têm qualidade mínima, de modo que o gasto no seu financiamento retornará à sociedade no futuro, sob a forma de profissionais qualificados?
- Os alunos selecionados para receber o financiamento têm um padrão mínimo de desempenho acadêmico que dê garantias mínimas à sociedade de que aproveitarão o subsídio público que estão recebendo?

É alvissareira a sinalização recente do Governo Federal de que pretende criar alguns critérios de mérito na distribuição do benefício como, por exemplo, exigir uma nota mínima no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) aos alunos candidatos ao financiamento do FIES. Da mesma forma sinaliza-se a concentração do financiamento em cursos que cumpram requisitos mínimos de qualidade. Isso, contudo, não parece suficiente para cancelar o programa como sendo uma iniciativa de retorno positivo para a sociedade. É preciso que se avalie com muito mais rigor os potenciais ganhos e custos de um programa antes de multiplicar seus gastos.

Destaque-se que o MEC, quando avalia a qualidade do curso, leva em consideração somente aspectos objetivos da estrutura e corpo docente: número de laboratórios, bibliotecas, número de professores com doutorado, etc. Não é apresentada nenhuma estimativa do retorno obtido por alunos formados em determinado curso. Sem essa medida, torna-se muito difícil fazer qualquer avaliação de custo-benefício do curso que está sendo analisado.

O mesmo tipo de consideração pode se aplicar aos demais programas federais em educação. Que tipo de estudo considerou meritório promover rápida expansão das universidades federais? Fez-se alguma avaliação das vantagens naturais de cada cidade para abrigar cursos específicos (proximidade com segmentos econômicos que demandam mão de obra com qualificação específica, existência de um polo de pesquisas já consolidado na região, etc.)? Ou foram apenas criadas universidades públicas que oferecem cursos em todas as áreas, multiplicando-se um modelo que já mostra grandes problemas nas universidades já existentes? Não seria o caso de ampliar o financiamento das escolas bem avaliadas e bem sucedidas, fechando-se ou reduzindo-se aquelas de pior desempenho?

Ademais, os gestores das universidades públicas mais antigas constantemente reclamam de falta de verbas e más condições para o ensino e pesquisa. Não seria o caso de concentrar os investimentos na recuperação e melhoria das instituições já existentes, para evitar sua deterioração e perda de patrimônio público, antes de se criar novas universidades?

Quais os resultados efetivos trazidos pelo Programa Ciência sem Fronteiras? Seriam casos isolados, aqueles retratados por matérias jornalísticas dando conta de alunos sem preparo e sem conhecimento do idioma do país onde foram estudar? Os cursos de graduação no Brasil estariam tão defasados que, para formarmos profissionais com um mínimo de competência, temos de enviá-los para o exterior? Ou estaríamos financiando um grande número de estudantes sem maturidade para o trabalho científico? Pouco se sabe, pouco se avaliou.



Também pouco se conhece sobre o impacto positivo do PRONATEC na empregabilidade e renda de seus alunos depois de formados, ou sobre a adequação dos currículos dos cursos às exigências do mercado de trabalho.

O que temos, em suma, é uma aposta. Escolheram-se alguns programas para serem turbinados. Despejou-se soma considerável de recursos em cada um deles, sem uma adequada hierarquização de prioridades ou avaliação do impacto de cada um deles. Espera-se que, com sorte, eles tragam resultados no futuro.

É digno de nota que, com exceção do Fundeb, os maiores aumentos de gastos foram direcionados para as etapas finais do ensino – cursos técnicos e ensino superior. Uma reorientação de gastos, privilegiando as etapas iniciais da educação, provavelmente repercutiriam mais positivamente sobre a distribuição de renda e produtividade da mão de obra em geral. A Tabela 8, construída a partir dos dados da Tabela 4, mostra que (excluindo-se a despesa de pessoal e outros itens de despesa para os quais não é possível associar um nível específico de ensino) a destinação de verbas para os programas ligados ao ensino superior e profissional passaram de 55% para 63% da despesa, havendo uma contração da participação das verbas dedicadas à educação básica na despesa total.

Tabela 8 – Despesa do Governo Federal em Educação: programas voltados para ensino superior e profissional vs. programas voltados para educação básica: participação % no total

	2004	2014
Educação Superior e Profissional	55%	63%
Educação Básica	45%	37%

Fontes: Tabela 4. Nota: exclui os itens “Pessoal e encargos sociais”, “Exames, avaliações, estatísticas e censos” e “Outros”.

Em um país sujeito a fortes restrições fiscais, essa não parece ser a melhor forma de gerenciar os serviços públicos. Talvez seja por isso que estejamos testemunhando a contradição entre um governo que gasta cada vez mais em educação (e em outras políticas públicas) e uma população cada vez mais insatisfeita com os serviços que recebe.

Abril/2015

ANEXO I

O mecanismo financeiro e orçamentário do FIES

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) foi criado pela Lei nº 10.260, de 2001 (originária da Medida Provisória nº 2.098-28, de 2001). Substituiu o Programa de Crédito Educativo, que havia sido criado em 1992. A citada Lei já foi diversas vezes alterada desde sua promulgação.

O FIES tem como principal finalidade prover financiamento da mensalidade para estudantes universitários matriculados em escolas privadas. Havendo disponibilidade de fundos, o FIES também pode financiar cursos de educação profissional e tecnológica, mestrado e doutorado (Lei 10.260/2001, art.1º, § 1º).

O Fundo recebe dotações orçamentárias ordinárias anuais (a chamada “Fonte 100”) e tem receitas a ele vinculadas, cabendo destacar: 30% da renda líquida dos concursos de loteria da Caixa Econômica Federal; 100% dos prêmios dessas loterias que não forem resgatados no prazo legal; encargos e taxas recebidos nas operações de financiamento do Fundo.

Interessante descrever o mecanismo pelo qual se processa a relação financeira entre o FIES, o Tesouro Nacional e as escolas onde estão matriculados os alunos financiados. O FIES não paga às escolas em dinheiro, mas sim entregando-lhes um título do Tesouro Nacional (Certificado do Tesouro Nacional – CFT série E⁹). Com esse título, as escolas podem quitar suas obrigações tributárias e previdenciárias devidas à União, em especial aquelas relativas a parcelamento de dívidas em atraso. Esse mecanismo foi criado como uma forma de casar a expansão do crédito educacional com um estímulo à quitação de débitos e à adimplência fiscal das escolas privadas de ensino superior.

A operação se dá da seguinte maneira, conforme dispositivos da Lei nº 10.260/2001:

- 1) O FIES solicita ao Tesouro a emissão de uma dada quantidade/valor de CFT, pagando ao Tesouro por esses títulos com seus recursos orçamentários (o que representa um desembolso do FIES registrado no orçamento) – art. 7º, § 3º.
- 2) Ao receber esses recursos, o Tesouro Nacional os utilizará exclusivamente no resgate de outros títulos da dívida pública – art. 7º, § 3º. Ou seja, para o Tesouro tudo se passa como se fosse uma troca de um tipo de título da dívida pública (NTN, LFT, etc. que são resgatados) por outro tipo de título da dívida pública (CFT, que são emitidos). Em termos líquidos, não se altera o estoque da dívida pública total.

⁹ Os CFT Série E são títulos com valor unitário de R\$ 1,00 e atualização mensal pelo IGP-M (Decreto nº 3.859, de 2001).

- 3) O FIES entrega os títulos às escolas, em valor equivalente ao pagamento das mensalidades (art. 9º) e passa a ter um crédito junto ao aluno financiado, que repagará o empréstimo no prazo contratado. Todas as amortizações feitas pelos alunos entram no orçamento do FIES como receita vinculada ao Fundo.
- 4) A escola utiliza os títulos exclusivamente para o pagamento de tributos e contribuições previdenciárias – art. 10.
- 5) Para atender ao caso em que haja escolas com mais CFT do que dívidas tributárias e previdenciárias a pagar, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), agente operador do FIES, promove rodadas trimestrais de recompra desses títulos, pagando em dinheiro às escolas – art. 13.

Da descrição acima, percebe-se que os desembolsos financeiros atribuídos ao FIES, no orçamento, representam tanto a aquisição de CFT junto ao Tesouro (item 1) quanto a recompra de CFT junto às escolas (item 5).

Esses desembolsos não necessariamente representam o montante de pago em mensalidades escolares no ano. Caso o FIES adquiria mais títulos que os necessários para quitar as mensalidades escolares, haverá uma sobra de títulos ao final do exercício. Isso significa que os desembolsos do FIES registrados no orçamento terão sido maiores que os efetivos pagamentos de mensalidades no âmbito do programa. Por isso, os valores registrados no orçamento constituem apenas um retrato aproximado dos desembolsos do FNDE com o programa ao longo do exercício.

É possível argumentar que o FNDE/FIES tenha incentivo a transformar toda a sua dotação orçamentária em CFT, para evitar que seu orçamento seja reduzido de um ano para outro. Dado que a prática orçamentária no Brasil é de reduzir o orçamento de órgãos que, no exercício anterior, não executaram integralmente o orçamento, há incentivo para gastar o máximo possível, de forma a evitar cortes futuros. Assim, o FNDE tenderia a adquirir CFT em excesso, sempre que tivesse uma folga no orçamento, guardando-os para utilização no exercício seguinte.

Nesse caso haveria uma superestimativa dos gastos com o pagamento de mensalidades. No entanto, do ponto de vista fiscal, o que interessa é o que foi efetivamente adquirido de CFT, visto que, uma vez que o FNDE/FIES comprou o título junto ao Tesouro, a única utilização possível é para o pagamento de mensalidades no âmbito do programa. Assim, mais cedo ou mais tarde, esses recursos serão usados para pagar mensalidades financiadas pelo FIES.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal
Ala Filinto Müller, Gabinete 4
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefone: +55 61 33035879
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENDES, M. J. A Despesa Federal em Educação: 2004-2014. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2015 (**Boletim Legislativo nº 26, de 2015**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 16 de abril de 2015.