

A REESTRUTURAÇÃO DO FIES¹

Mansueto Facundo de Almeida Júnior²

Alexandre Manoel Angelo da Silva³

Aumara Feu⁴

Jossifram Almeida Soares⁵

Rodrigo Leandro de Moura⁶

Luciano de Castro Pereira⁷

1 INTRODUÇÃO

O programa de crédito estudantil do governo federal para ajudar alunos carentes a ingressarem no ensino superior foi criado em 1976.⁸ Este programa entrou em crise em 1991,⁹ em decorrência da inexistência de recursos para conceder novos financiamentos, da ausência de mecanismos eficazes de cobrança do pagamento dos empréstimos e das concessões acima de sua capacidade de crédito, tendo funcionado de maneira precária desde então, até ser descontinuado em 1997.¹⁰

Em 1999, o governo federal voltou a conceder crédito estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), instituído pela Medida Provisória (MP) nº 1.827, de 27 de maio de 1999. Posteriormente, essa MP foi transformada na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que destina a concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC).

Entre 1999 e 2010, o fluxo anual médio do Fies era de aproximadamente 50 mil novos alunos, e o total de financiamentos ativos (estoque), em 2010, era de 200 mil alunos. Com a implantação, em 2010, do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) – fundo que concede garantia de quase todo o valor financiado e tem a União como única cotista –, o Fies cresceu vigorosamente, atingindo fluxo anual de 733 mil novos financiamentos em 2014, caindo para um patamar anual de contratação inferior a 300 mil contratos no triênio 2015-2017.

Em 2017, o estoque de financiamentos ativos do programa era de aproximadamente 2 milhões de contratos, cerca de dez vezes maior que o existente em 2010, com o ônus fiscal¹¹ do programa passando de R\$1,9 bilhão, em 2011, para R\$ 29,1 bilhões, em 2017.

1. Publicação institucional resultante de trabalho desenvolvido no âmbito do grupo de trabalho informal instituído pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Ministério da Fazenda (MF) para reestruturação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

2. Secretário do Tesouro Nacional do MF.

3. Secretário de acompanhamento fiscal, energia e loteria do MF.

4. Coordenadora-geral de estudos fiscais da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do MF.

5. Coordenador de estudos fiscais da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do MF.

6. Chefe de divisão da Coordenação-Geral de Estudos Fiscais da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do MF.

7. Analista da Coordenação-Geral de Estudos Fiscais da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do MF.

8. Instituído com base na Exposição de Motivos nº 393, de 18 de agosto de 1975, do MEC (aprovada pela Presidência da República) e na Resolução nº 356, do Banco Central do Brasil (BCB), de 12 de janeiro de 1976.

9. O programa foi institucionalizado por meio da Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992.

10. "O programa financiou vagas pela última vez em 1997, ocasião em que atendeu 58.709 estudantes (...). As avaliações feitas indicam que o Programa foi desativado no início da década de 2000 (...). Em decorrência, foram atendidos os alunos que já tinham contraído os empréstimos em anos anteriores". BRASIL. Ministério da Educação. *Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade*. Brasília: MEC, 2013.

11. Decorrente dos seguintes dispêndios: despesas financeiras, aportes da União ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), despesas administrativas e subsídios creditícios.

Este texto descreve resumidamente a reestruturação do Fies ocorrida no biênio 2016-2017 com o objetivo de evitar nova descontinuação na concessão de crédito estudantil aos alunos carentes e de tornar tal concessão sustentável. Inicialmente, apresenta-se o diagnóstico do programa e, posteriormente, as principais soluções implementadas pelo Novo Fies.¹²

2 DIAGNÓSTICO DO MODELO VIGENTE EM 2017

Foram observadas¹³ três causas principais da insustentabilidade fiscal do programa: *i*) má alocação do risco de crédito; *ii*) falta de previsibilidade do seu custo; e *iii*) governança precária.

A primeira causa da insustentabilidade do programa foi a alocação inapropriada do risco de crédito, com elevada concentração na União, pois a contribuição das instituições de ensino superior (IES) para o FGEDUC era baixa (inferior a 10% do financiamento concedido pelo Fies) e não variava com a *performance* de suas carteiras de alunos financiados. Com isso, inadimplências superiores a 10% se transformavam em passivo para a União, o que estimulava as IES a ofertarem quantidade excessiva de cursos, independentemente da qualidade e da demanda do mercado de trabalho.

Ademais, os alunos incorriam em risco moral, em decorrência da pouca clareza sobre a natureza e as condições do crédito contratado, levando-os, muitas vezes, a confundir o financiamento com bolsa de estudo, o que reduzia a percepção sobre reajustes de mensalidades e elevava a inadimplência.

Ainda quanto ao risco, destaca-se a subestimação da inadimplência considerada pelo FGEDUC, de 10%,¹⁴ nível muito baixo comparativamente à inadimplência atual de 40,7% da carteira Fies (tabela 1) nos contratos em fase de amortização desde 2010.

TABELA 1
Contratos de inadimplência por dias de atraso

Risco BCB	Dias de Atraso	Contratos inadimplentes em amortização	Percentual de inadimplentes frente ao total de contratos em amortização
A	1 a 15	40.368	6,6
B	16 a 30	57.836	9,4
C	31 a 60	17.937	2,9
D	61 a 90	12.561	2,1
E ¹	91 a 120	12.333	2,0
F ¹	121 a 150	5.273	0,9
G ¹	151 a 180	5.564	0,9
H ¹	Superior a 180	226.315	37,0
Total		378.187	61,8

Fonte: FNDE, março de 2018. Dados do BB e Caixa para contratos a partir de 2010.

Nota: ¹ Contratos com inadimplência de mais de 90 dias apresentam baixa probabilidade de recuperação, segundo o Banco Central.

12. Por meio do Acórdão nº 3.001/2016, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou ao MEC, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) que, dentre outras atribuições, elaborassem um plano de trabalho visando à sustentabilidade do Fies. Posteriormente, por meio do Acórdão nº 539/2017, o TCU incluiu o MF na relação de órgãos e entidades responsáveis pelo cumprimento do referido plano de trabalho.

13. Para mais informações, ver BRASIL. Ministério da Fazenda. *Diagnóstico Fies*. Brasília: MF, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/h8U63m>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

14. No desenho do fundo que permite alavancagem de dez vezes, ou na regra de *stop loss* de 10%.

A segunda causa de insustentabilidade do programa era a falta de previsibilidade do custo Fies, que diminuía a previsibilidade orçamentária do programa, piorando o risco fiscal e a governança. O subsídio creditício, decorrente especialmente do diferencial de taxa de juros, não era amplamente divulgado, e a inadimplência não era adequadamente contabilizada na despesa primária do governo central, algo que foi corrigido apenas em 2016.

Com relação à governança inadequada, uma fragilidade importante era a ausência de planejamento relacionada à oferta de vagas, que crescia desconsiderando os riscos fiscais, o comprometimento do orçamento e as outras políticas com as quais o programa eventualmente possuía sobreposição.

3 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELO NOVO FIES

Foram mapeados três grandes desafios para o novo programa: alinhar os incentivos dos agentes, garantir previsibilidade e perenidade ao programa por meio da redução do seu custo fiscal e aprimorar sua governança.

A reestruturação do Fies,¹⁵ consubstanciada na MP nº 785/2017 (convertida na Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017), passou a ser aplicada a partir do processo seletivo do 1º semestre de 2018, não afetando os contratos anteriores.

O Novo Fies prevê três modalidades de crédito educativo para acesso ao ensino superior. A primeira, resultante da reestruturação do Fies existente até 2017, tem fundo garantidor e é direcionada às famílias com renda *per capita* de até três salários mínimos – limite que não foi alterado em relação ao Fies anterior –, permitindo que estudantes carentes tenham acesso ao programa. As outras modalidades, inéditas, abrangem faixas maiores de renda, não têm fundo garantidor e o risco de crédito é alocado nas instituições financeiras.

Neste texto, focamos na reestruturação da primeira modalidade, direcionada às famílias de menor renda e baseada em três medidas estruturantes: *i*) redesenho do pagamento do financiamento, vinculando-o à renda futura do estudante; *ii*) instituição de novo fundo garantidor, que desconcentra o risco de crédito da União; e *iii*) criação do Comitê Gestor do Fies, que aprimora a governança do programa. Além dessas medidas, destaca-se a fixação da taxa real de juros zero, dando maior previsibilidade ao subsídio creditício e garantindo crédito público com menor taxa de juros. As principais alterações estão ilustradas no quadro 1 e descritas a seguir.

QUADRO 1

Principais mudanças na reestruturação do Fies

	Modelo antigo	Modelo novo
Taxa de juros	Nominal fixa	Real zero
Fundo garantidor	Considera inadimplência subestimada e fixa, concentrando risco na União	Considera inadimplência verificada e variável por IES, elevando a sua participação no risco
Reajuste das mensalidades	Não tinha limitador ao longo do contrato do aluno	É estabelecido pela IES no momento em que o financiamento é firmado pelo aluno
Governança	Concentrada nos órgãos públicos setoriais	É compartilhada entre diversos órgãos da administração pública
Pagamento	Em três vezes o período do curso, com carência de dezoito meses	Prazo variável, pois a parcela a ser paga é um percentual da renda do egresso do ensino superior, a ser retida na fonte de pagamento pelo empregador

Elaboração dos autores.

15. BRASIL. *As alterações propostas no Fies*: MP nº 785/2017. Brasília: MF, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/yzvecf>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

O redesenho do pagamento do financiamento tem início na fase de utilização, quando o aluno está cursando o ensino superior. Nessa fase, a definição da coparticipação (parcela paga pelo aluno durante o curso) passou a incluir componente que depende do valor do curso, ampliando a sensibilidade ao preço e ensejando a concorrência entre as IES, com reflexo positivo sobre a modicidade dos encargos educacionais.

Ademais, o aluno pagará a coparticipação diretamente ao agente financeiro do programa, que a repassará às mantenedoras caso o pagamento seja realmente efetivado, diferentemente do modelo antigo em que se pagava diretamente às IES. Esta medida impede que as IES concedam desconto integral da coparticipação, eventualmente compensado por elevação no *ticket* médio (valor da mensalidade do curso), além de deixar claro para o aluno que o Fies é um financiamento, e não uma bolsa.

Na segunda fase, após a conclusão do curso, eliminou-se a carência. A ideia foi suavizar o valor dispendido pelo aluno ao longo de todas as fases do financiamento, sem interrupções no pagamento e sem sobressaltos no valor. A experiência no mercado de crédito mostra que esta suavização nos pagamentos diminui a inadimplência. Ademais, há coerência em não interromper o compromisso do aluno, já que, ao longo do curso, ele pagava a coparticipação.

A amortização do financiamento passou a ser realizada por meio de pagamento vinculado à renda futura do estudante. Este modelo, conhecido na literatura internacional por *income contingent loan* (ICL),¹⁶ tem sido utilizado em diversos países, sendo exitoso em reduzir a inadimplência, por respeitar a capacidade de pagamento do aluno e permitir o desconto do valor devido na folha de pagamento. Esta forma de pagamento será implementada utilizando o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial).

Destacam-se, em nosso modelo, duas diferenças na forma de pagamento do financiamento, comparativamente à forma mais tradicional da experiência internacional, uma relacionada à coparticipação e a outra ao pagamento mínimo. Estas alterações foram necessárias para sanar restrições legais existentes, conforme entendimento da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Com elas, diferentemente do modelo australiano, não será possível *ex ante* estabelecer que a dívida contraída junto ao Fies será suspensa quando a renda do egresso ficar abaixo de um valor mínimo anual.

Vale destacar que, no caso do Brasil, onde o financiamento é dirigido a instituições privadas, a coparticipação dá ao aluno mais sensibilidade ao preço do curso, induzindo maior concorrência no setor.

Ademais, como o valor amortizado no Novo Fies depende da renda auferida pelo egresso, o prazo de quitação do débito será variável, determinado pelo valor efetivamente pago. Desta forma, diferentemente do que ocorria no antigo Fies, o valor da amortização não comprometerá percentual elevado da renda do trabalho do egresso, preservando sua capacidade de pagamento.

O modelo adotado é também mais robusto que o antigo na ocorrência de conjunturas econômicas adversas. Dado que o pagamento é uma proporção da renda, acomoda-se a eventuais perdas salariais, respeitando-se a capacidade de pagamento do egresso do ensino superior e mitigando o risco de *default* do compromisso assumido. Além disso, a existência de um Comitê Gestor e de um Plano Trienal possibilita adequar a oferta de vagas a conjunturas econômicas, contribuindo para uma maior sustentabilidade do programa.

Em relação à instituição do novo fundo garantidor (FG-Fies), o desenho desconcentrou o risco da União, compartilhando-o com as IES, e adequou a alavancagem do fundo ao nível de risco observado.

16. CHAPMAN, B. *Income contingent loans in higher education financing*. Bonn: IZA World of Labor, 2015.

A contribuição da União se dará com aportes anuais ao longo dos primeiros anos de funcionamento do novo programa, a partir de 2018, o que contribuirá para o crescimento do patrimônio do fundo dada a inexistência de *default* nesses primeiros anos. No novo modelo, a IES passou a ser cotista do fundo, assumindo maior nível de risco, e sua contribuição passou a ser proporcional à inadimplência dos seus alunos durante as fases de utilização e amortização. Essa medida estimula as IES a serem criteriosas na seleção dos alunos e comprometidas com a qualidade do ensino, com consequência direta sobre a empregabilidade do aluno.

A vinculação do pagamento à renda do egresso e a existência do fundo garantidor possibilitam que a União receba parcela significativa do valor financiado, contribuindo para a sustentabilidade do programa e tornando possível o acesso contínuo de novos estudantes.

Relembra-se que, como no Brasil, diferentemente de outros países, o financiamento é destinado a vagas em instituições privadas, é importante a existência de fundo garantidor, e que os agentes privados assumam parte relevante do risco.

A governança do Fies foi aprimorada pela instituição do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), constituído por membros dos ministérios da Educação, da Fazenda, do Planejamento, da Integração Nacional e da Casa Civil, e ouvindo representantes dos beneficiários do programa. O monitoramento contínuo e o fato de as decisões serem colegiadas dotam a gestão de mais transparência, conhecimento e capacidade.

Como instrumento de governança, está também prevista a elaboração do Plano Trienal pelo CG-Fies, com revisões anuais, aprimorando o planejamento e dando sustentabilidade ao Novo Fies e a seu fundo garantidor.

Outra alteração importante é a determinação para que, no momento da contratação, o aluno conheça o valor total do curso, o percentual financiado e a forma de reajuste das mensalidades. Assim, como em outros financiamentos, o financiado já saberá, no momento da contratação do empréstimo, o valor da dívida assumida. Além disso, as IES não poderão aumentar arbitrariamente as mensalidades no decorrer do curso, ficando restritas à atualização monetária contratualmente prevista.

A definição e a divulgação do valor total do curso previamente à contratação do financiamento permitirão que o estudante possa comparar os custos de cursos entre diversas IES, não somente no primeiro semestre, mas em todo o período letivo, proporcionando maior concorrência entre as IES e beneficiando o aluno.

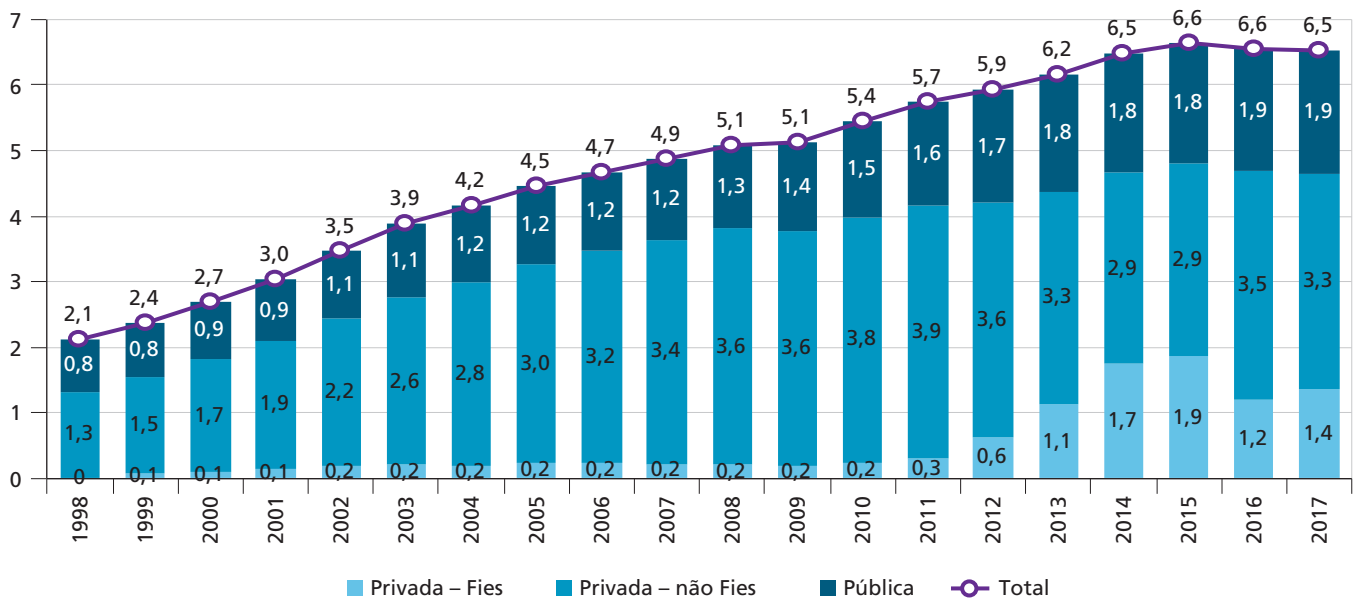
Vale enfatizar, ainda, que o antigo Fies não era fiscalmente sustentável e concentrava os riscos do programa no setor público. No período de 2016 a 2018, a despesa primária com o Fies, que reflete os valores não pagos das concessões de empréstimo pós 2010, já alcança cerca de R\$ 6 bilhões por ano, valor muito próximo ao orçamento anual de R\$ 7,5 bilhões com ciência e tecnologia, em 2018. Com as mudanças já implementadas, mitiga-se o risco de passivos contingentes para o setor público e o risco de descontinuidade do programa por desequilíbrio financeiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há como prescindir do crédito estudantil subsidiado para estudantes de famílias de baixa renda, nem sempre atendidos pela concessão de bolsas de estudos. A manutenção de um programa de crédito educativo é ainda mais necessária em um país onde mais de 70% dos alunos de ensino superior estão matriculados em instituições privadas (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Número de matrículas da rede privada (com Fies e sem Fies) e pública
(Em milhões)



Fonte: Inep, SisFies e Caixa.

Obs: Fies privados foram considerados os contratos em utilização, observados de 2010 a 2015 e calculados para os outros anos, retirando dos ativos o percentual de cancelamentos/conclusão observado nos últimos anos.

Do exposto, percebe-se que as mudanças implementadas buscaram dar maior efetividade à política pública, tendo como principais objetivos tornar o programa fiscalmente sustentável e realinhar os incentivos entre os atores, respeitando a capacidade de pagamento do aluno e atribuindo mais responsabilidade às instituições de ensino de forma a evitar a descontinuidade do programa.