



As alterações propostas no FIES

MP nº 785/2017

As alterações propostas no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), contidas na Medida Provisória (MP) nº 785/2017, constituem o resultado dos esforços de um Grupo de Trabalho (GT) que funcionou entre setembro de 2016 e maio de 2017, com o objetivo de fazer um diagnóstico do atual Fies e propor medidas para o seu aperfeiçoamento. Participaram desse GT o Ministério da Fazenda (Secretaria de Acompanhamento Econômico e Secretaria do Tesouro Nacional), o Ministério da Educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e várias Instituições de Ensino Superior (IES).

A fim de assegurar a atualidade do texto, a revisão desta publicação é necessariamente rápida, razão pela qual podem subsistir eventuais erros.

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo desta publicação desde que mencionada a fonte.

Informações:

Secretaria de Acompanhamento Econômico

Tel: (61) 3412-2358/2360

<http://seae.fazenda.gov.br/>

Ministério da Fazenda

Esplanada dos Ministérios, bloco P

3º andar, sala 309

70048-902 - Brasília-DF

MINISTRO DA FAZENDA
Henrique de Campos Meirelles

SECRETÁRIO-EXECUTIVO
Eduardo Refinetti Guardia

SECRETÁRIO DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO
Mansueto Facundo de Almeida Junior

SUBSECRETÁRIO DE GOVERNANÇA FISCAL E REGULAÇÃO DE LOTERIA
Alexandre Manoel Angelo da Silva

COORDENADORA-GERAL DE ESTUDOS FISCAIS
Aumara Feu

EQUIPE
Jossifram Almeida Soares
Rodrigo Leandro de Moura
Luciano de Castro Pereira



1 Introdução

A reformulação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), objeto da Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017 (MP 785/2017), está em linha com diretrizes deste governo de aumentar a eficiência, corrigir desequilíbrios existentes e tornar efetivo o impacto social e econômico das políticas públicas.

Nesse contexto, o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Fazenda (MF) instituíram um Grupo de Trabalho (GT) informal, que envidou esforços, entre setembro de 2016 e maio de 2017, com o objetivo de promover diagnóstico sobre o Fies e propor medidas para seu aperfeiçoamento. Diversas reuniões foram realizadas no âmbito desse GT, com a participação de representantes da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do MEC, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do setor privado.

Pelo setor privado, participaram as Instituições de Ensino Superior (IES) e duas consultorias privadas (McKinsey & Company e Falconi), em dois momentos distintos. Em um primeiro momento, na fase de elaboração do diagnóstico, esse apoio foi dado pela McKinsey & Company, contratada pelas IES; na fase de elaboração das propostas, houve o apoio da Falconi, contratada pelo MEC.

O relatório Diagnóstico do Fies¹ (BRASIL, 2017), publicado pela Seae e STN, condensa os principais resultados trazidos na fase de elaboração do diagnóstico, que identificou a insustentabilidade fiscal do Fies e suas respectivas causas.

Neste relatório, agregam-se os principais resultados da fase de elaboração de propostas que visam mitigar as causas da insustentabilidade fiscal constatadas e reduzir os riscos de passivos contingentes para a União. Essas mudanças propostas são importantes para garantir a continuidade dessa política de crédito estudantil, que amplia o acesso dos alunos brasileiros mais carentes ao ensino superior privado.

Este relatório possui quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, descrevem-se as regras vigentes no Fies; na seção 3 são feitas considerações sobre seu diagnóstico; e, na seção 4, as principais propostas da MP 785/2017 são analisadas, seguidas das considerações finais.

¹BRASIL. Diagnóstico Fies, em: http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal/arquivos/diagnosticofiesjunho2017.pdf/@@download/file/DiagnosticoFies_Junho2017.pdf, junho/2017.



2 Regras Atuais do Fies

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) foi instituído pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, destinando-se à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC).

Para ter acesso ao Fies, o estudante deve ter renda familiar mensal bruta *per capita* igual ou inferior a três salários mínimos e obter, no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), nota positiva na redação e, no mínimo, 450 pontos na média aritmética nas provas aplicadas nesse exame.

O pagamento do financiamento é dividido em 3 fases. A primeira fase é a de utilização, caracterizada pelo período em que o aluno encontra-se fazendo o curso, quando sua obrigação se resume ao pagamento trimestral de juros no valor de R\$ 150, em adição à coparticipação referente ao percentual não financiado pelo Fies, que o aluno paga diretamente à Instituição de Ensino Superior. Durante essa fase, o contrato é firmado para um semestre e, depois, aditado semestralmente, independentemente da periodicidade do curso².

A segunda fase corresponde ao período de carência e dura 18 meses, iniciados após a conclusão do curso. Neste período, o aluno paga apenas a taxa trimestral de juros. A última fase - a de amortização - dura 3 vezes o período do curso, quando o aluno terá a obrigação de liquidar o saldo devedor do financiamento, cuja taxa de juros nominal atual está fixada em 6,5% a.a.

Para fazer face ao risco da operação e possibilitar a ampliação do Fies, foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), de natureza privada³, com prazo de vigência indeterminado, com a União como única cotista, gerido e representado pelo Banco do Brasil S.A, de acordo com a Lei nº 12.087/2009.

Atualmente, o FGEDUC concede garantia de até 90% do valor do financiamento. A cobertura dos 10% restantes é distribuída entre o Fies e as Mantenedoras das Instituições de Ensino Superior (Mantenedoras). O percentual que cabe às IES depende da situação de adimplência destas instituições com as obrigações tributárias federais. A participação é de 15% sobre o percentual não garantido pelo FGEDUC para a IES adimplente e de 30% para a inadimplente⁴.

² Art. 1º da Portaria Normativa MEC nº 15, de 08 de julho de 2011.

³ Fonte: FGEDUC: Manual de Procedimentos Operacionais. Disponível em: <http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/FGEDUCMPONov2016.pdf>.

⁴ Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, art. 5º, VI.

Há, ainda, a necessidade de complementar com fiança própria a garantia dada pelo FGEDUC para o aluno que não atender a pelo menos uma das seguintes condições: (i) possuir renda familiar mensal bruta *per capita* de até 1,5 salário mínimo; (ii) estar matriculado em curso de licenciatura; ou (iii) ser bolsista parcial do Programa Universidade para Todos (ProUni) no mesmo curso em que se candidata ao Fies.

O FGEDUC tem como limite de alavancagem dez vezes o patrimônio líquido do Fundo e conta com um dispositivo de *stop loss*, que é acionado quando as perdas atingem 10% do valor da carteira segurada. Neste caso, para que o Fundo possa continuar a honrar as parcelas vencidas e não pagas, e continuar garantindo novas vagas, são necessários novos aportes de recursos do Tesouro Nacional no FGEDUC.

A fim de cumprir com suas funções, o FGEDUC dispõe de patrimônio com a seguinte composição: (i) integralização de cotas; (ii) Comissão pela Concessão de Garantia (CCG); (iii) remuneração de suas disponibilidades e de seus ativos; (iv) receita da recuperação de créditos das operações; (v) devoluções de garantias honradas; e (vi) outros recursos.

A Comissão pela Concessão de Garantia (CCG) - 6,25% do total garantido pelo FGEDUC -, cabe às Mantenedoras e é repassada ao FGEDUC por meio de desconto incidente sobre os encargos educacionais pagos às Mantenedoras referentes aos contratos com cobertura do FGEDUC.



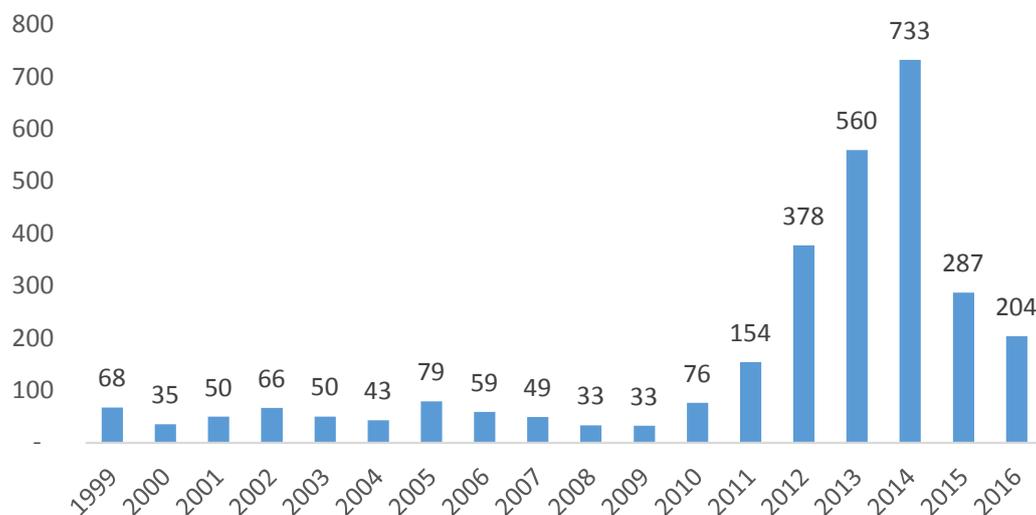
3 Resumo do Diagnóstico do Fies

modelo vigente até dezembro de 2017

Nesta seção, são descritos os principais resultados apresentados no relatório intitulado *Diagnóstico Fies*⁵, elaborado pela Seae e pela STN, para avaliar a situação atual do programa, modelo que irá vigorar até dezembro de 2017.

A partir da implantação do FGEDUC em 2010, o Fies cresceu vigorosamente, saindo de um fluxo anual médio de aproximadamente 50 mil novos alunos até atingir um montante de 733 mil contratos em 2014, quando foram reduzidos para patamar inferior a 300 mil nos dois anos seguintes, conforme gráfico 1.

Gráfico 1
Quantidade de Novos Contratos
(em milhares)



Fonte: FNDE/MEC

⁵ BRASIL. Diagnóstico Fies, em: http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal/arquivos/diagnosticofies_junho2017.pdf/@@download/file/DiagnosticoFies_Junho2017.pdf, junho/2017.

Apesar da redução dos novos financiamentos, o estoque já contratado tem se mantido em nível elevado, assim como o patamar das despesas financeiras do Governo Federal. O ônus fiscal total do programa decorre dos seguintes dispêndios: (i) despesa financeira; (ii) aportes da União ao FGEDUC; (iii) despesas administrativas; e (iv) subsídios implícitos. A evolução destes custos, consolidados na tabela 1, mostra forte crescimento durante o período observado, passando de R\$1,9 bilhão, em 2011, para R\$ 32,3 bilhões em 2016.

Tabela 1 - Custo Anual do Fies (R\$ milhões)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesa Financeira	1.835	4.476	7.574	13.702	14.016	19.263
Aportes no FGEDUC		136	0	1.291	464	564
Despesas Administrativas	49	224	113	67	739	1.000
Subsídio Implícito	16	520	591	1.840	6.655	11.434
TOTAL	1.900	5.356	8.278	16.900	21.874	32.261

Fonte: MF/STN e Seae

A despesa financeira reflete o valor dos encargos educacionais financiados ao longo de cada ano, sendo a execução orçamentária proveniente da emissão e recompra de títulos públicos e do repasse da CCG ao FGEDUC. Em relação aos títulos públicos, o Tesouro Nacional emite Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), repassando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em contrapartida à disponibilidade financeira do Programa, ação que eleva o endividamento público bruto. Ademais, em função da recompra de títulos feita pelo FNDE, há um “giro” dos CFT-E, fazendo com que, no fim do processo, o impacto sobre o endividamento seja bem maior que a emissão inicial.

O segundo grupo de custos refere-se aos aportes da União no FGEDUC por meio de integralização de cotas. O terceiro grupo contempla a despesa de custeio e administrativa que o Fies tem ao contratar a gestão dos financiamentos junto às Instituições Financeiras (IF)⁶. Esse custo é calculado como um percentual fixo do saldo devedor dos financiamentos, tendo apresentado crescimento acelerado, de R\$ 49 milhões, em 2011, para R\$ 1 bilhão, em 2016.

As IES passaram a contribuir com as despesas administrativas ao final de 2016, mas ainda assim a tendência é que o dispêndio do governo com essas despesas continue a crescer, pois as IES contribuem sobre o valor dos financiamentos no ano⁷, enquanto o valor devido para as instituições financeiras incide sobre o saldo devedor.

O quarto grupo de custos diz respeito ao subsídio implícito decorrente do diferencial entre a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro Nacional (custo de oportunidade) e a taxa de juros

⁶ Segundo o § 3º do artigo 2º da lei 10.260/01, a remuneração das IF será de até 2% a.a. sobre o saldo devedor dos financiamentos concedidos e ponderados pela taxa de adimplência.

⁷ Segundo o § 6º do artigo 2º da lei 10.260/01, as IES custearão a remuneração das IF em 2% (dois por cento) sobre o valor dos encargos educacionais liberados, ou seja, sobre o fluxo.

cobrada pelo Fies. Este diferencial, que afeta o custo da dívida líquida, atingiu R\$ 11,43 bilhões em 2016.

Por fim, os dados recentes apontam para patamar de inadimplência bem maior que o inicialmente previsto pelo Fies com o início do FGEDUC, em 2010. Isto significa que o Programa, da maneira como vem sendo executado nos últimos anos, trará mais perdas no médio prazo, quando parcela significativa do retorno dos financiamentos não se realizar.

Nesse sentido, vale destacar que o modelo de contratação com garantia do FGEDUC e alavancagem de 10 vezes o patrimônio do fundo possibilitou a forte ampliação do programa sem que o patrimônio público à época da implantação do FGEDUC fosse significativamente afetado. No entanto, com o carregamento do diferencial de taxas de juros, realização das perdas por inadimplência após o *stop loss* e elevação das despesas administrativas, o patrimônio público já vem sendo impactado e continuará sendo negativamente afetado nos próximos anos.

Deste modo, embora a maior inserção de alunos no ensino superior, *per se*, seja benéfica, principalmente considerando o elevado déficit brasileiro no ensino superior quando comparado à experiência internacional, o crescimento da quantidade de alunos na graduação não deve se basear em um modelo de financiamento estudantil que exhibe fragilidades relevantes e que é fiscalmente insustentável, sob o risco de o Fies ser descontinuado e prejudicar milhões de brasileiros carentes.

De acordo com o *Diagnóstico do Fies*, foram observadas três **causas da insustentabilidade fiscal do programa**: (i) a má alocação do risco de crédito; (ii) a falta de previsibilidade do subsídio implícito; e (iii) a precária governança do programa.

i) Risco de Crédito

A questão do risco de crédito envolve três aspectos: o primeiro está relacionado ao risco moral do aluno; o segundo refere-se à atual concentração de risco na União; e o terceiro consiste na inadimplência subestimada.

O **risco moral do aluno** decorre da pouca clareza que dispõe o estudante financiado sobre a natureza e as condições do crédito que recebe. Há alunos que confundem o financiamento com uma bolsa de estudo ou com um empréstimo a fundo perdido, elevando a inadimplência do financiamento educacional. Ao mesmo tempo, o conjunto de informações disponibilizadas ao aluno é insuficiente, induzindo ao menor controle sobre os reajustes de mensalidades. O resultado é que, em algumas instituições, o *ticket* médio (valor da mensalidade) é maior para o aluno Fies do que para o não Fies.

Percebe-se, também, elevada **concentração de risco na União**, derivada do modelo de crédito adotado, em que a contribuição das IES para o FGEDUC é baixa (inferior a 10% do financiamento concedido pelo Fies) e não varia com a *performance* de suas carteiras de alunos financiados. O restante do risco do financiamento é coberto pelo governo. Esta concentração de risco se caracteriza como um risco moral das IES, na medida em que retira os incentivos dessas instituições para melhor selecionar os alunos, para ofertarem cursos com maior qualidade e para serem corresponsáveis pelo sucesso da inserção dos estudantes egressos do Fies no mercado de trabalho.

O último ponto relacionado ao risco de crédito refere-se à **subestimação da inadimplência**, considerada pelo FGEDUC (10%)⁸. Este nível de inadimplência é muito baixo quando se observa a inadimplência de cerca de 30% da carteira Fies desde 2010 nos contratos em fase de amortização⁹.

⁸ No desenho do Fundo que permite alavancagem de 10 vezes, ou na regra de stop loss de 10%.

⁹ Número de contratos com inadimplência de mais de 90 dias (baixa probabilidade de recuperação, segundo o Banco Central) frente ao número de contratos em fase de amortização.

A experiência internacional também revela perdas elevadas para financiamentos desta natureza, em geral, iguais ou superiores a 20%, mesmo nos casos em que há algum mecanismo de perdão da dívida quando o formando não tem sucesso no mercado de trabalho.

Além disso, quando se considera o número de contratos com inadimplência a partir de um dia, frente ao número total de contratos (ambos em fase de amortização), a inadimplência já aumenta para 46,5%. Dessa forma, a perda esperada do atual programa tende a ficar acima de 50%, em consequência da maturação dos contratos e das características do crédito educacional concedido a partir de 2010.

ii) Subsídio Implícito

Em relação à segunda causa apontada de insustentabilidade do programa – falta de previsibilidade do **subsídio implícito**, cabe mencionar que a taxa de juros no Fies é determinada por meio de resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN), embora seu limite já tenha sido objeto de lei¹⁰. Foram editadas até agora 5 resoluções do CMN regulamentando o inciso II do art. 5º da Lei nº 10.260/2001, com o intuito de fixar as taxas de juros para o Fies.

A taxa de juros do Fies oscilou bastante ao longo dos anos, tendo sido estabelecida, em ordem cronológica, nos patamares de 9%, 6,5%, 3,5% e 3,4%. Por um lado, a redução na taxa de juros do Fies diminuía o custo do financiamento; por outro, contribuía para elevar o subsídio implícito do programa. Essa oscilação na taxa diminuiu a previsibilidade orçamentária do Fies, ampliando seu risco fiscal e piorando a governança do programa.

É fato que o financiamento estudantil é o tipo de crédito que justifica algum subsídio, em decorrência de sua potencial externalidade positiva. Porém, no caso recente do Brasil, muitas vezes as taxas de juros reais eram negativas, aumentando significativamente o custo fiscal do programa, contribuindo, assim, para a insustentabilidade fiscal do Fies.

iii) Governança do Fies

Com relação à **governança inadequada do programa**, uma fragilidade importante é a ausência de planejamento relacionado à oferta de vagas. O passado recente revela crescimento abrupto da quantidade ofertada, desconsiderando os riscos fiscais, o comprometimento do orçamento e as diversas outras políticas com as quais eventualmente possuía sobreposição.

Outro ponto relacionado à governança precária é o fato de a avaliação do risco de crédito ser realizada pela Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA), composta por representantes da IES e dos alunos, partes interessadas no financiamento e pouco sensíveis ao risco de crédito das operações. Este desenho em que a aplicação dos recursos é decidida pelos próprios beneficiários facilita que a família subdeclare a renda, o que reduz a coparticipação do aluno no pagamento da mensalidade e eleva o valor financiado, diminuindo a focalização do programa e os recursos disponíveis para os estudantes que pertencem a famílias mais vulneráveis.

¹⁰ Originalmente, a Lei nº 8.436/92, em seu art. 7º, fixava um teto de juros, de 6% a.a. para o crédito educativo. O teto foi abolido quando a Lei nº 9.288, de 02 de julho de 1996, revogou tal dispositivo sem estabelecer novo limite para substituí-lo. A partir de julho de 1999, os juros passaram a ser estipulados pelo CMN e aplicados para cada semestre letivo, no período entre a data da celebração até o final da participação do estudante no financiamento.

4 Principais Propostas do Novo Fies

A reestruturação do Fies, constante da MP 785/2017, procura mitigar as causas da insustentabilidade fiscal do Fies, elencadas no texto *Diagnóstico do Fies* publicado pelo Ministério da Fazenda e resumidas na seção 3 deste relatório. As mudanças no Fies visam, assim, garantir a continuidade da oferta de financiamento estudantil de forma consistente, diminuir a concentração do risco na União, realinhar os incentivos entre o Governo, as IES e os estudantes, reduzir a inadimplência, tornar mais previsível o subsídio implícito e aprimorar a governança do programa.

O Novo Fies prevê três modalidades de crédito educativo para acesso ao ensino superior. A modalidade direcionada às menores faixas de renda tem fundo garantidor, de modo a permitir que estudantes carentes tenham acesso ao Fies sem a necessidade de fiador. As outras duas modalidades abrangem faixas maiores de renda, não têm fundo garantidor e o risco de crédito é totalmente alocado nas instituições financeiras. Para maior clareza, ao longo deste relatório, essas três modalidades são referenciadas pelos nomes de “Fies I”, “Fies II” e Fies “III”, respectivamente.

Fies I

A primeira modalidade é a reestruturação do modelo atual, abrangendo famílias com renda *per capita* de até três salários mínimos, procurando respeitar a capacidade de pagamento dos alunos e realinhando os incentivos entre o Governo, as IES, e os alunos participantes do financiamento.

A proposta do “**Fies I**” é baseada em três medidas estruturantes: (i) redesenho do pagamento do financiamento, vinculando-o à renda futura do estudante, forma adotada em diversos países para minorar a inadimplência de financiamentos estudantis; (ii) instituição de novo fundo garantidor, que desconcentra o risco de crédito da União; e (iii) criação de um Comitê Gestor do Fies que objetiva aprimorar a governança. Além dessas medidas, destaca-se a fixação da taxa real de juros zero, medida que visa dar maior previsibilidade ao subsídio implícito e garante que o programa esteja entre aqueles de crédito público com menor taxa de juros.

Redesenho do Pagamento do Financiamento

A primeira medida estruturante proposta foi o redesenho do pagamento do financiamento, com o objetivo de reduzir a inadimplência do programa

Na fase de utilização (período em que o estudante está cursando o ensino superior), o financiamento do encargo educacional, a exemplo da regra atual, é igual ou inferior a 100%, permanecendo a existência de obrigação de pagamento pelo aluno do percentual da parcela não financiada pelo Fies (coparticipação).

Atualmente, o aluno paga a coparticipação diretamente às IES, que podem conceder desconto integral ao aluno, eventualmente compensado por elevação no *ticket* médio do aluno Fies, e passando a impressão de que não existe financiamento, ou, ainda, que o Fies é uma bolsa.

No Novo Fies, o aluno pagará a coparticipação diretamente ao agente financeiro do Programa, que o repassará às mantenedoras, caso o pagamento seja realmente efetivado. Esta medida cria sinalização de preço do curso para o aluno, torna-o mais consciente de suas obrigações e amplia o vínculo de responsabilidade do aluno com o crédito recebido.

Ademais, caso haja inadimplência da coparticipação em um semestre, o contrato não será aditado. Esta nova regra realinha os incentivos (entre a IES e o aluno) e permite que o Comitê Gestor do Fies disponha, já na fase de utilização, de informações prévias sobre o perfil do aluno e de sua família na condição de financiado.

A nova regra de cálculo da coparticipação, a ser proposta por regulamento, passará a ser função não apenas da renda familiar *per capita*, como ocorre no modelo atual, mas também do valor do curso financiado. Esta regra considera principalmente o peso da coparticipação no orçamento da família e, também, inclui alguma sensibilidade ao preço¹¹ na escolha do aluno no momento da contratação do financiamento, contribuindo para elevar o nível de responsabilidade por parte do estudante em relação ao financiamento tomado.

Se considerarmos a composição de cursos observada nos últimos 12 meses terminados no segundo semestre de 2016, o percentual da coparticipação é de, em média, 19% do valor da mensalidade ao longo do curso de graduação. A ideia é que a nova fórmula não altere muito esse percentual, elevando-o para cerca de 24%, de forma a manter viável o pagamento da coparticipação pela família do estudante e, ao mesmo tempo, fixar uma obrigação para o aluno enquanto estiver cursando a graduação. Por exemplo,

¹¹ A fórmula para o curso de Medicina deve apresentar um peso menor sobre a mensalidade, a fim de viabilizar o pagamento para estudantes pertencentes a famílias de baixa renda.

em um curso com mensalidade de R\$ 1.000, a coparticipação antes era de R\$ 190 por mês e passará a ser de R\$ 240.

Na segunda fase do financiamento, que se inicia após a conclusão do curso, eliminou-se a carência. A ideia é 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, uma vez que, ao longo do curso, ele já pagava a coparticipação.

Após a conclusão do curso, o montante a ser amortizado será o máximo entre um valor mínimo, estabelecido em regulamento, e o valor resultante de um percentual vinculado à renda do aluno. Essa forma de amortização respeita a capacidade de pagamento do aluno e de sua família. A ideia é que o valor mínimo fique próximo ao valor da coparticipação, de forma que, em caso de desemprego ou de emprego com renda baixa, a obrigação do aluno situe-se em patamar próximo à obrigação com a coparticipação assumida por ele e sua família na fase de utilização.

Como o valor amortizado depende da renda auferida pelo egresso, o prazo de quitação do débito será variável, determinado pelo valor efetivamente pago no período de amortização. Desta forma, diferentemente do que ocorre hoje, o valor da amortização não comprometerá percentual elevado da renda do trabalho do egresso, preservando sua capacidade de pagamento.

O valor mínimo, conjuntamente com a vinculação do pagamento à renda do egresso, também garante que a União receba, do financiado ou do fundo garantidor, parcela significativa do valor financiado. O valor mínimo diminui o incentivo à informalidade, uma vez que o egresso do programa que permanecer informal e não declarar renda mantém sua obrigação de pagamento, e não tem acesso aos benefícios proporcionados pela formalidade.

A forma de pagamento com vinculação à renda futura do aluno, conhecida na literatura internacional por "*Income-Contingent Repayments Plans*", é utilizada em diversos países, tendo sido exitosa em reduzir significativamente a taxa de inadimplência, ao permitir o desconto do valor devido na folha de pagamento.

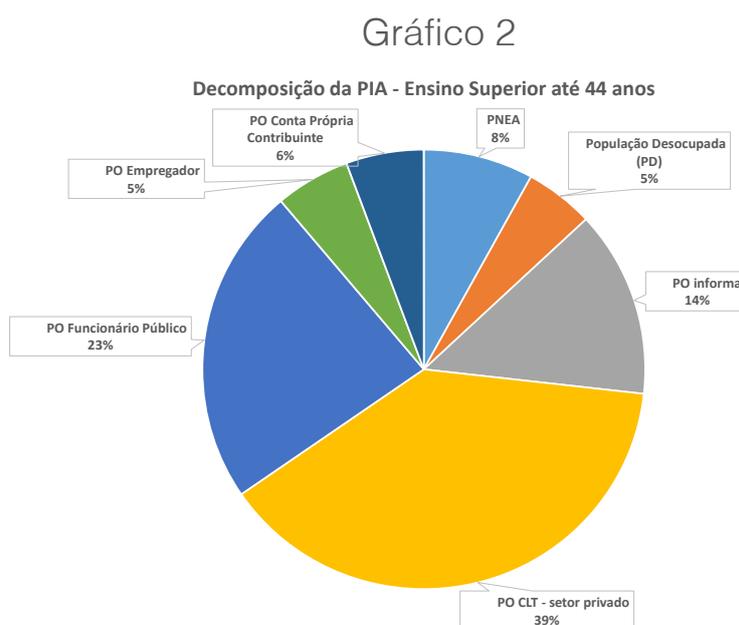
O pagamento do financiamento será implementado utilizando o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (*eSocial*), mecanismo por meio do qual os empregadores passarão a informar ao Governo, de forma unificada, as informações relativas aos trabalhadores, como vínculos, contribuições previdenciárias, folha de pagamento, comunicações de acidente de trabalho, aviso prévio, escriturações fiscais e informações sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

A utilização do *eSocial*, embora não prevista na MP, será objeto de regulamentação. Assim, a retenção do pagamento do financiamento será realizada diretamente pela fonte pagadora do financiado, quando se tratar de trabalhador vinculado à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou ao Regime Estatutário, enquanto o autônomo, o empresário e o informal terão a obrigatoriedade de fazer seu próprio pagamento.

Cabe mencionar que a proposta de vinculação à renda foi elaborada, com o auxílio da Secretaria da Receita Federal, de forma a abranger todo tipo de rendimento. É importante, também, que haja a possibilidade de confirmação da condição de renda do aluno por meio da consulta a outras bases de dados. Assim, caso haja amparo legal, sugere-se a inclusão de cláusula contratual prevendo autorização do egresso e de seus familiares signatários do contrato para que sejam confirmadas informações sobre suas rendas e proventos, estritamente com o objetivo de verificar o valor devido de amortização e a elegibilidade da família ao Programa.

Este desenho permite o recolhimento da renda formal diretamente na fonte e a possibilidade de verificar eventual subdeclaração de renda, dispondo-se de mais dados sobre o rendimento do egresso do Fies e, conseqüentemente, sobre o não pagamento do valor devido (% deste rendimento ou valor mínimo).

O Ministério da Fazenda estima que apenas cerca de 27% dos egressos irão fazer o pagamento pelo valor mínimo devido, considerando que, da População em Idade Ativa (PIA)¹² até 44 anos e com nível superior, o desempregado, o trabalhador não



¹² A estratificação apresentada aqui resulta da distribuição da População em Idade Ativa (PIA) com nível superior até 44 anos, a partir da média dos dados referentes aos anos de 2012 a 2013 extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD contínua).

economicamente ativo e o trabalhador informal correspondem a cerca de 27% dessa população, conforme mostrado no Gráfico 2.

Dado que o pagamento mínimo deve ter relação com a coparticipação, seu valor estará associado à renda *per capita* declarada da família do egresso, o que torna importante a verificação de suas informações para a redução da inadimplência e a sustentabilidade do programa.

Em resumo, a elevada formalidade da mão de obra com nível superior¹³ (maior que 70%, conforme mostrado no Gráfico 2), a definição abrangente da renda que pode ser objeto de vinculação e a possibilidade de acesso a bases de dados com informações de renda reduzem o risco da inadimplência esperada do novo Fies. Vale mencionar que o custo de operacionalização pelo empregador será minimizado pela possibilidade de recolher o Fies na mesma plataforma (*eSocial*) em que será feito o pagamento de tributos e obrigações acessórias, como a do FGTS.

O aluno financiado poderá, voluntariamente, realizar amortizações extraordinárias ou a liquidação do saldo devedor, dispensada a cobrança de juros sobre as parcelas vincendas. Esta medida é endereçada principalmente ao aluno que trabalhe durante o período do curso e que deseje utilizar parte de sua renda disponível para abatimento do financiamento, como forma de reduzir a amortização após a conclusão do curso. As regras do novo Fies abrem espaço também para que as famílias possam utilizar recursos disponíveis, ainda que não originários do trabalho do aluno, com o mesmo propósito de adiantamento do pagamento da dívida contraída.

Cabe esclarecer que serão definidos pelo MEC, com base em manifestação do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), as condições financeiras do financiamento, como o prazo máximo, o pagamento mínimo mensal e o percentual a ser aplicado à renda do egresso para definição da prestação.

A experiência internacional tem lidado com a quitação do crédito estudantil, no âmbito do mecanismo de vinculação à renda futura, de duas formas: i) não estabelece prazo para pagamento, deixando-o indeterminado; ou ii) fixa um prazo máximo, a partir do qual perdoa-se o pagamento do mutuário como ocorre no Canadá, Estados Unidos, e Reino Unido, onde as dívidas decorrentes do crédito estudantil são perdoadas após 15, 20 e 30 anos, respectivamente¹⁴.

Para um percentual médio de 10% vinculado à renda, o reembolso do financiamento de um *curso médio* ocorreria no prazo

¹³ Considerando como formalidade a parcela da PIA formada pela exclusão das seguintes categorias: o desempregado (5,1%), o trabalhador não economicamente ativo (8,1%) e o informal (13,6%)

¹⁴ Lochner e Monge- Naranjo (2015). Student Loans and Repayment: Theory, Evidence and Policy. NBER Working Paper No. 20849.

médio de 9,6 anos. Caso o pagamento seja o valor mínimo (e este seja igual à coparticipação) - situação de desemprego do egresso -, o reembolso do financiamento ocorreria no prazo de 12,6 anos para um curso médio¹⁵, enquanto para cursos mais caros e faixas de menor renda *per capita*, o prazo chegaria a até 32 anos, uma vez que estas pagariam um valor mínimo menor, coerente com a renda da família.

No caso do curso de medicina, os egressos só conseguem pagar o curso se as regras do percentual vinculado à renda e do valor mínimo forem diferentes. Ou seja, a fim de viabilizar o pagamento do curso de um egresso de medicina, as condições mais vantajosas auferidas durante o período letivo deverão ser compensadas por um pagamento relativamente maior durante o período de amortização, mecanismo que ainda está em estudo. De fato, o saldo devedor do egresso de medicina será consideravelmente maior, pois a coparticipação paga durante o curso será proporcionalmente menor do que a dos demais cursos, de forma a viabilizar o pagamento pela família de uma mensalidade mais cara.

Dado que o curso de medicina é, via de regra, mais caro que os demais, se o percentual vinculado à renda exigido para este curso for igual ao dos demais (em torno de 10%), o valor pago na amortização não quita o financiamento. De forma análoga, se o valor mínimo for igual à coparticipação, o pagamento do valor financiado também se torna inviável, pois a amortização pelo valor mínimo não seria suficiente sequer para o pagamento da correção monetária (taxa real de juros zero).

Para um curso representativo da média dos cursos, na fase de utilização, o pagamento ficaria em torno de R\$ 250¹⁶ em 2016 (24%¹⁷ de uma mensalidade média de R\$ 1.028¹⁸). Se o valor mínimo for igual à coparticipação, não haverá mudança brusca no pagamento para o aluno quando de sua formatura, no início da fase de amortização. No caso de o pagamento ser um percentual do salário inicial, tal valor também deve ficar próximo à coparticipação, ou seja, em torno de R\$ 300 (10%¹⁹ de um salário inicial de um curso representativo da média dos cursos, em torno R\$ 3.017²⁰).

Esta suavização no fluxo de pagamentos, sem salto no valor previsto de pagamento entre uma fase e outra, também é

¹⁵ Por curso médio, entende-se o valor médio da mensalidade praticada no Fies Atual.

¹⁶ Este valor não considera os custos operacionais, contudo os mesmos serão constantes em ambas as fases.

¹⁷ Percentual médio de coparticipação com a implementação do novo modelo.

¹⁸ Valor obtido a partir da média de mensalidades de todos os cursos, a partir dos microdados da base do FNDE de 2015.

¹⁹ Estima-se que o percentual médio associado ao pagamento vinculado à renda seja em torno de 10%.

²⁰ O salário do 1º emprego é uma média das profissões que exigem ensino superior completo, obtida a partir da RAIS de 2013 e deflacionada a preços de 2015.

pressuposto normalmente utilizado no mercado de crédito, com vistas a diminuir a inadimplência esperada. Desta forma, todas as fases do financiamento respeitam a capacidade de pagamento do aluno ou de sua família, princípio básico que norteia a estruturação do Fies I.

Cabe mencionar também que será de responsabilidade do aluno o pagamento de parcela dos custos operacionais e de seguro de vida para cobertura do contrato. Atualmente, as despesas incorridas pelo agente financeiro são rateadas entre as IES e o governo. Na regra proposta, as IES continuarão a arcar com 2% sobre o valor dos encargos educacionais liberados e os alunos, em fase de utilização ou de amortização, arcarão, em substituição ao pagamento trimestral de juros, com o restante dos custos operacionais e com o seguro de vida.

Segundo as estimativas do MEC, o valor dos custos operacionais (com agente financeiro e agente operador) não gerará encargo adicional ao aluno na fase de utilização, pois este deixará de pagar os juros trimestrais de R\$ 150 e passará a pagar montante não superior a este, mas agora destinado à cobertura do custo operacional. Assim, nos contratos firmados sob a égide do Fies I, o custo operacional do programa deixará de ser responsabilidade do governo. Além disso, para o estoque já contratado, também deverá haver um decréscimo nas despesas administrativas (remuneração do agente financeiro) nos próximos anos, devido às negociações em andamento.

Instituição de Novo Fundo Garantidor

A segunda medida estruturante do Fies I é a alteração da modelagem do risco, concentrado na União, e agora compartilhado de forma mais efetiva com as IES privadas. Estas passam a ser cotistas do novo fundo garantidor (FG-FIES), contribuindo com o fundo em proporção direta ao nível de inadimplência de seus egressos. Desse modo, o Fies receberá do aluno ou do fundo garantidor o retorno dos recursos dispendidos, para viabilizar o financiamento, garantindo a sustentabilidade do programa e tornando possível o contínuo acesso de novos estudantes.

Ademais, como as IES terão que arcar com o insucesso dos seus estudantes, elas terão mais compromisso com a boa formação e com a futura empregabilidade deles, pois um ensino de qualidade irá contribuir para a colocação do egresso no mercado de trabalho, com renda compatível com o pagamento do financiamento.

O desenho proposto desconcentra o risco da União, compartilhando-o com as IES, adequa a alavancagem do fundo ao nível de risco observado e institui mecanismos de incentivo e responsabilização para as IES, no sentido de induzi-las a

serem mais criteriosas no processo de seleção dos alunos e mais comprometidas com a qualidade do ensino prestado, com consequência direta sobre a empregabilidade do aluno.

A realocação do risco ocorrerá por meio da mudança na composição do fundo, que terá como cotistas as mantenedoras e a União. Esta, no entanto, terá participação menor, restrita ao aporte único de R\$ 2,0 bilhões²¹, valor fundamental para viabilizar os primeiros anos de existência do fundo, cujo patamar permite a colocação de cerca de 100 mil alunos nos primeiros anos do programa.

Vale mencionar que a quantidade de vagas oferecidas dependerá da *performance* da carteira das IES e da gestão do FG-Fies, ou seja, se ambas se mostrarem exitosas viabilizarão maior montante de financiamento, propiciando maior acesso de alunos ao ensino superior por meio do Fies, no médio prazo. A participação intensiva e individualizada das IES torna também mais eficiente a gestão do risco, concentrando-o no agente mais apto para internalizá-lo, dada a sua capacidade de desenvolver mecanismos adequados para mitigá-lo.

A integralização de cotas pelas mantenedoras será operacionalizada quando a União deduzir o montante, atribuível a cada uma delas, do pagamento dos encargos educacionais a que individualmente têm direito, a exemplo do processo de operacionalização referente à Comissão de Concessão de Garantia –CCG atualmente realizado.

Desta forma, pelo modelo proposto, as mantenedoras são cotistas do FG-Fies, assumindo, de forma gradual, participações no fundo proporcionais às *performances* de adimplência de suas carteiras no Fies, diferentemente do modelo atual em que a alavancagem está dimensionada para um risco fixo de 10%, muito aquém da inadimplência esperada e observada, e desassociada dos desespenhos individuais das IEs.

O aporte²² da mantenedora será, portanto, um percentual dos encargos educacionais a receber, e incidirá, ao longo do tempo, da seguinte forma:

- a) 13% no primeiro ano da entrada da mantenedora no FG-FIES;
- b) do segundo ao quinto ano, quando a maioria das informações de sua carteira serão de estudantes na fase de utilização, o aporte poderá variar de 10% a 25%, em função da

²¹ Valor ainda passível de confirmação pelo Congresso Nacional.

²² Há sinalização que as mantenedoras aceitariam pagar encargos mais elevados que os atuais. Corroboram este fato as políticas de descontos e subsídios adotadas pelas mantenedoras para os alunos sem financiamento ou com financiamento privado. A Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá, por exemplo, subsidia integralmente a taxa de juros cobrada dos alunos que aderirem ao programa de financiamento privado PRAVALER. Segundo a Ideal Invest, gestora do programa, esta taxa pode situar-se na faixa de 30% a.a.

evasão dos alunos, do não pagamento da coparticipação ou do valor devido pelo financiado;

c) após o quinto ano, quando já haverá informações sobre a amortização observada dos egressos, o aporte corresponderá à razão entre o valor apurado para pagamento da honra e o valor mensal esperado do pagamento pelo financiado, referentes ao ano anterior, da carteira da mantenedora. Esta razão, também, tem limite inferior de 10% no sexto e sétimo ano, por serem anos iniciais do período de amortização.

Ademais, está prevista a possibilidade de que instituições de pequeno porte, a critério do CG-Fies, façam aportes diferenciados no primeiro ano. Ressalta-se que, como cada IES garante a sua carteira, um aporte menor no curto prazo pode ensejar aportes maiores no médio prazo. Desse modo, qualquer regra diferenciada deve ser feita com parcimônia, pois pode comprometer o desenho do FG-Fies e sua sustentabilidade.

Haverá limite de risco que pode ser assumido pela mantenedora, a partir do qual ela sofrerá advertências e serão estabelecidas condições para seu reenquadramento para níveis aceitáveis de inadimplência. A ultrapassagem deste limite por mais de dois ciclos²³ consecutivos de avaliação ensejará a exclusão da instituição do direito a novos financiamentos, permanecendo, contudo, a obrigação de integralização de cotas ao fundo relativa aos alunos em fase de utilização, de forma a não haver prejuízo a estes estudantes.

Neste novo modelo, portanto, o risco dos passivos contingentes é compartilhado entre o setor público e o setor privado, realinhando os incentivos entre os agentes, na medida em que estimula as IES a serem mais seletivas na escolha dos estudantes, na provisão de maior qualidade dos cursos financiados pelo Fies e no aprimoramento dos mecanismos de empregabilidade destes alunos.

O risco para o setor público será a possibilidade de exclusão de alguma instituição de ensino superior do FG-Fies, por falência, por exemplo. Porém, para estes casos, poderá ser utilizado o colchão constituído pelo aporte inicial da União. Além disso, o fundo será acompanhado permanentemente por meio de indicadores de *performance* pelo Comitê Gestor do Fies, que poderá adotar mecanismos visando seu reequilíbrio, a exemplo da redução da quantidade de novas vagas ou da limitação do acesso de alguma IES.

As regras de funcionamento do FG-Fies serão regulamentadas posteriormente. Contudo, já foram definidas questões mais estratégicas, que necessitam de previsão legal para a devida harmonização do fundo com a nova política. Neste sentido, foi

²³ O CG-Fies definirá o limite e o conceito de ciclo.

determinado que o estatuto do fundo contemplará as seguintes previsões: (i) a honra devida pelo fundo, associada à carteira de uma mantenedora, será debitada das cotas desta mantenedora; e (ii) as cotas integralizadas pela União só serão utilizadas se as cotas da mantenedora não forem suficientes para cobertura da honra dos financiamentos concedidos.

A fim de dar suporte institucional ao fundo, será criado o Conselho de Participação do FG-FIES, órgão colegiado com composição e competência estabelecidas pelo Poder Executivo e a quem caberá o exame prévio do estatuto como condição necessária para viabilizar a integralização de cotas pela União.

Cabe esclarecer, ainda, que todos os estudantes financiados terão cobertura do Fundo Garantidor, mas os estudantes com renda familiar mensal bruta *per capita* no intervalo acima de um salário mínimo e meio e até três salários mínimos terão garantia concomitante de fiador, como já acontece no desenho atual do Fies. Abaixo de um salário mínimo e meio *per capita* prescinde-se da necessidade de fiador, a exemplo também do modelo atual.

Gestão do Fies

A terceira medida estruturante proposta é a criação do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), com as funções de planejamento, controle, monitoramento e avaliação da política. Este comitê interministerial, coordenado pelo Ministério da Educação, possui o papel de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do programa.

Além do MEC, integram o comitê os seguintes órgãos do núcleo fiscal e educacional: FNDE, MF, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e Casa Civil.

O Comitê tem como competência definir a política de oferta de financiamento estudantil para o Fies - em consonância com as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, os requisitos de concessão, as condições técnicas e operacionais e aprovar o Plano Trienal do Fies e seus ajustes anuais, considerando os impactos orçamentários e financeiros ao longo do tempo. Sua criação fortalece a governança do Fies ao tornar colegiadas as decisões, o acompanhamento e a avaliação dos resultados do programa, trazendo conhecimento e capacidade diversos e dando maior transparência à tomada de decisão.

O Plano Trienal previsto conterà as diretrizes gerais do programa, com especificação do quantitativo anual de vagas ofertadas para os próximos três anos, considerando as metas do PNE e o impacto fiscal no curto e no médio prazo.

Além disso, está previsto o estabelecimento de indicadores de desempenho, inclusive para atendimento às metas relativas à

educação superior do PNE 2014-2024, e sobre a inadimplência e a estimativa de perda esperada pelo programa. Esses indicadores serão acompanhados periodicamente de forma a permitir que desequilíbrios sejam observados tempestivamente e que medidas corretivas sejam implementadas.

Para assessoramento aos trabalhos do comitê, será criado um Grupo Técnico, de caráter consultivo e permanente, além de uma Secretaria Executiva para o apoio técnico e administrativo. Ademais, o CG-Fies poderá convidar especialistas de outros órgãos e entidades públicas ou privadas para contribuir com o debate dos temas.

Dadas as alterações estruturantes no Fies I, com destaque para a nova forma de pagamento (vinculada à renda) e a instituição do novo fundo garantidor, o Comitê passa a ser de suma importância para o bom funcionamento do programa, na medida em que permite a identificação de possíveis gargalos em sua operação e a proposição de alterações para assegurar a sustentabilidade fiscal e o cumprimento dos objetivos para os quais a política foi desenhada.

O CG-Fies estabelecerá a forma de tratamento a ser empregada no caso das IES com níveis de inadimplência acima dos prudenciais, regulando a aplicação das advertências e da exclusão da mantenedora do fundo garantidor e revisando o Plano Trienal de forma a adequar a oferta de vagas à solvência fiscal do fundo.

Alteração da Taxa de Juros

No Fies I, a taxa real de juros será zero. Esta alteração é uma importante medida paramétrica, a ser promovida em Resolução do CMN, com duplo objetivo: viabilizar uma taxa que respeite o orçamento do aluno de mais baixa renda e garantir que a taxa não caia abaixo do nível de inflação, de forma a contribuir para a previsibilidade orçamentária e sustentabilidade fiscal do programa.

O saldo devedor do aluno será ajustado considerando uma taxa variável que reflita a variação do índice de inflação oficial, ou pela inflação passada, com base na variação do IPCA dos últimos 12 meses, ou pela expectativa de inflação futura.

Alteração na Fixação dos Encargos Educacionais: desconto efetivo e valor total do curso definido a priori

Além das três medidas estruturantes e da medida paramétrica acima elencadas, cabe observar que, no Fies I, o encargo educacional do aluno financiado deverá contemplar todos os descontos aplicados pela IES, regulares ou temporários,

de caráter coletivo ou decorrentes de convênios, inclusive descontos concedidos por pagamento pontual, respeitada a proporcionalidade da carga horária.

Ao proibir tratamento diferenciado entre os alunos financiados e os não financiados, corrige-se o problema atual de subsídio cruzado entre essas duas categorias e reduz-se o valor do encargo educacional do aluno Fies, com impacto positivo sobre o nível de adimplência, resultando em redução das despesas com financiamento ou na maior oferta de vagas do programa.

Ademais, no momento da contratação, já terá sido estabelecido o valor total do curso e a forma de reajuste das mensalidades. Assim, o aluno já saberá qual será a dívida a ser assumida ao longo do curso e as IES não poderão aumentar arbitrariamente as mensalidades no decorrer do curso, sobrecarregando o custo do financiamento para os estudantes. A forma de reajuste será baseada em índice oficial de preço (o próprio índice ou seu múltiplo) ou uma taxa fixa, a critério de cada IES.

A definição e divulgação do valor total do curso previamente à contratação do financiamento permitirá que o estudante possa comparar os custos de cursos entre diversas IES, não somente no primeiro semestre, como em todo o período letivo. Assim, esta regra, também, proporcionará maior concorrências entre as IES, beneficiando o aluno.

Fies II e III

A segunda e a terceira modalidade de financiamento (Fies II e Fies III) abrangem famílias com até cinco salários mínimos *per capita*, não terão fundo garantidor e serão ofertadas por instituições financeiras, que terão acesso a recursos públicos e poderão incluir, dentre seus critérios de seleção, a oferta de garantias ao financiamento pelos alunos. Desta forma, haverá uma zona de sobreamento, permitindo que o aluno com renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos que necessite de crédito e não consiga obter o crédito estudantil no Fies I recorra ao Fies II ou ao Fies III, dependendo da região onde more.

Estas modalidades ampliarão ainda mais o acesso ao crédito estudantil, pois as instituições financeiras que aderirem a elas contarão com acesso a recursos públicos e poderão oferecer crédito a menor custo para os estudantes, beneficiando fatia adicional do mercado.

Os recursos públicos disponibilizados para viabilizar as operações destes tipos de financiamento serão provenientes dos Fundos de Desenvolvimento, dos Fundos Constitucionais de Financiamento e do Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico e Social (BNDES).

No primeiro caso, poderão ser utilizados recursos do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). No segundo caso, haverá *funding* dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO). Por fim, de forma a atender, também, regiões não beneficiadas pelos fundos mencionados, poderá ser acessada linha de crédito específica do BNDES. Portanto, essas novas fontes de recursos contribuirão para impulsionar o Fies, aumentando as opções de financiamento para o crédito estudantil no setor privado.

O direcionamento de recursos desses fundos e do BNDES para a educação está em linha com o entendimento da importância da educação para o desenvolvimento econômico brasileiro. A propósito, diversos autores apontam essa relevância, dentre eles pode-se mencionar Ferreira e Veloso (2013), que atribuem ao atraso educacional do País uma taxa de crescimento econômico quase 30% menor que a dos Estados Unidos. Barros e Mendonça (1998), por sua vez, ressaltam que o atraso educacional tem impactos indiretos sobre variáveis não-econômicas, como a mortalidade e o desempenho educacional futuro, fazendo com que investimentos em educação tenham importantes externalidades sociais que tornam esse investimento ainda mais necessário para o desenvolvimento humano.

Nas modalidades II e III, a exemplo da modalidade I, também são passíveis de financiamento até 100 % (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados dos estudantes pelas instituições de ensino, podendo, ainda, em casos excepcionais determinados pelo Comitê Gestor do Fies – CG-Fies, haver complementação do financiamento dado pelo Fies I. A ideia é que para cursos de alto valor, como medicina, esta complementaridade seja permitida²⁴.

O aluno interessado, que for elegível ao Fies II ou ao Fies III, poderá escolher, dentre os bancos habilitados, aquele de sua preferência, criando-se, assim, um melhor ambiente concorrencial

²⁴ Isto seria uma exceção, tendo em vista que existem diversos motivos para que a coparticipação do Fies I não seja financiada pelo Fies II, pois o pagamento da coparticipação pelo aluno permite que: a) o aluno tenha clareza que contraiu um financiamento, e crie o hábito de pagamento de um valor mensal similar, na média, ao que pagará após a conclusão do curso; b) o Fies tenha informações sobre o perfil do financiado como devedor, a qual será utilizada como mecanismo para o não aditamento dos contratos inadimplidos e, em conjunto com a taxa de evasão, para definir o percentual de aporte que a mantenedora deve fazer ao FG-Fies do segundo ao quinto ano a partir de sua entrada nesse fundo garantidor; c) o aluno tenha sensibilidade ao preço da mensalidade, pois o valor da coparticipação variará conforme o custo da mensalidade, o que ensejará que o mesmo busque um curso mais barato vis-a-vis sua qualidade, melhorando o ambiente concorrencial entre as IES; d) seja aumentado o número de financiados pelo programa, uma vez que o Fies II não financiaria o mesmo estudante do Fies I; e) o saldo devedor após a conclusão do curso seja menor, o que contribui para reduzir a inadimplência segundo o observado no mercado de crédito doméstico e internacional. Esta observação tende a ser ainda mais importante no modelo proposto em que, na média, o valor pago durante o curso será similar ao valor a ser pago após seu término; f) ao pagamento da amortização do Fies I concorra com o do Fies II, o que tenderia a elevar a inadimplência do Fies I.

entre as Instituições Financeiras (IFs). Estas terão acesso à relação dos estudantes elegíveis ao financiamento e implementarão suas próprias análises de risco de crédito e os mecanismos de garantia para mitigá-lo.

As IFs deverão pagar às IES os encargos educacionais financiados, na forma e no prazo acordados entre elas. Além disso, retornarão aos Fundos de Desenvolvimento, aos Fundos Constitucionais de Financiamento e ao BNDES, os recursos recebidos, devidamente corrigidos por seus respectivos custos, independentemente do recebimento pelas IFs dos valores correspondentes devidos pelos alunos, relativos aos financiamentos concedidos.

Desse modo, o risco das operações será de inteira responsabilidade das IFs que concederão os empréstimos, não havendo a possibilidade de utilização dos fundos garantidores (FGEDUC e FG-Fies). Para lidar com este risco, as Instituições Financeiras poderão requerer garantias dos alunos, por meio de fianças ou outras modalidades aplicáveis.

As condições do financiamento, tais como prazo e custo do *funding*, serão definidas em regulamentação posterior, podendo ser aplicado *spread* sobre tais custos. O CMN estabelecerá os critérios e as condições gerais do financiamento. O valor cobrado dos estudantes deverá ser suficiente para fazer face às despesas administrativas e ao risco a ser assumido pelas instituições financeiras.

Espera-se que o *funding* mais barato disponibilizado para a política reflita-se em redução da taxa de juros comparativamente à atualmente cobrada no financiamento oferecido pelo mercado privado de crédito estudantil, melhorando as condições do crédito oferecido ao aluno.

Pelo fato de ter *funding* público, estas modalidades de financiamento serão reguladas pelo governo, de acordo com regras fixadas pelo Ministério da Educação, após manifestação do CG-Fies. O governo poderá estabelecer, portanto, outros critérios de elegibilidade ao programa, como mérito e prioridades para determinados cursos de graduação e regiões atendidas. Ressalta-se, contudo, que, respeitadas a regulamentação estabelecida e as diretrizes fixadas pelo MEC, a instituição financeira deve ter plena liberdade de selecionar o aluno a quem concederá o financiamento.

É provável, também, que, a exemplo do que ocorre em financiamentos privados existentes no mercado, as IFs, a critério delas, firmem parcerias com as IES para compartilhamento do risco, de forma a permitir ampliação das vagas oferecidas ou redução do custo para o aluno. Algumas mantenedoras, por exemplo, já subsidiam o valor integral da taxa de juros aplicada sobre as parcelas do contrato do financiamento firmado com a IF.

Na hipótese de verificação de inadimplência do estudante com o financiamento ou de inidoneidade cadastral após a assinatura do contrato, poderá o agente financeiro suspender o financiamento até a comprovação da restauração da adimplência ou da idoneidade, respeitado o prazo de suspensão temporária do contrato.

É importante que as condições financeiras estejam claramente estabelecidas por ocasião da contratação do financiamento, de forma a tornar o processo mais transparente e dotar o aluno de informações que lhe permitam comparar o custo do curso entre as opções disponíveis, melhorando o ambiente concorrencial no setor. Neste sentido, além do valor total do curso a ser financiado e do valor da mensalidade, o contrato deverá conter o índice de reajuste a ser aplicado durante o período de utilização.

Assim como no Fies I, o encargo educacional do aluno financiado nas modalidades II e III considerará todos os descontos aplicados pela IES, regulares ou temporários, de caráter coletivo ou decorrentes de convênios, inclusive descontos concedidos por pagamento pontual, respeitada a proporcionalidade da carga horária.

As disponibilidades do *funding* público poderão ser distribuídas entre todas as instituições financeiras credenciadas para este fim, independentemente de serem públicas ou privadas, por meio de critério justo e transparente. Entende-se que o mecanismo que melhor preenche tais requisitos é o processo licitatório. Contudo, pode ser necessária uma regra de transição para a primeira seleção uma vez que há necessidade de regulamentação e divulgação desta nova opção de financiamento e de preparação das IFs para a nova política. Desta forma, a regra aplicável para os agentes financeiros no primeiro semestre de funcionamento pode ser por ordem de solicitação dos recursos.

As Instituições Financeiras que aderirem às modalidades II e III ficarão sujeitas a diversas responsabilidades, dentre elas, destaca-se a de apresentar relatórios e informações periódicas e as julgadas necessárias pelo MEC e pelo CG-FIES.

5 Considerações Finais

Dado o exposto, o Novo Fies viabiliza o incentivo ao crédito estudantil e, com a maior disponibilidade de *funding* público para todas as modalidades ofertadas, poderá levar a um aumento do número de vagas de graduação disponível aos brasileiros, de forma fiscalmente sustentável, reduzindo a inadimplência e aprimorando a governança do Fies.

Ressalta-se que a MP do Novo Fies está tramitando no Congresso Nacional, onde Deputados e Senadores, representantes da sociedade, irão referendar (ou não) o modelo proposto.

Ademais, algumas regras ainda estão pendentes de definição pelo Comitê Gestor do Fies, como: valor do pagamento mínimo e percentual vinculado à renda, prazo máximo para pagamento, cálculo da inadimplência e o aporte necessário das IES. A boa parametrização destas regras será também relevante para garantir a sustentabilidade do modelo proposto.

PROJETO GRÁFICO
DIAGRAMAÇÃO
Walter Luiz Pereira Jr.

FOTOS
EBC - Empresa Brasileira de
Comunicação