

PRODUTO TÉCNICO

Esse produto técnico é parte integrante da dissertação de Mestrado intitulado *A inadimplência do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): um estudo sobre seu perfil e simulação de amortizações condicionadas à renda*, submetida ao Mestrado Profissional da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

A Resolução nº 389, de 23 de março de 2017, do Ministério da Educação, estabelece os objetivos do mestrado profissional que, dentre elas, destacamos o de transferir conhecimento para a sociedade, atendendo demandas específicas e de arranjos produtivos com vistas ao desenvolvimento nacional, regional ou local e promover a articulação integrada da formação profissional com entidades demandantes de naturezas diversas, visando melhorar a eficácia e a eficiência das organizações públicas e privadas por meio da solução de problemas e geração e aplicação de processos de inovação apropriados.

Assim, o produto técnico de mestrado é uma forma de apresentar os resultados obtidos ao longo do curso de uma forma mais prática e aplicada, permitindo que o conhecimento produzido possa ser utilizado. Ele é uma ferramenta importante para a aplicação dos conhecimentos adquiridos no curso de mestrado na solução de problemas reais.

Tem sido divulgado amplamente pela imprensa nacional²⁶ a alta inadimplência do Fies e a preocupação dos gestores na busca de soluções. As renegociações de dívidas não têm reduzido substancialmente a inadimplência, uma vez que a cada semestre mais contratos entram em fase de pagamento já com atraso nas parcelas do financiamento.

No artigo de Hobmeir (2020), são analisadas as razões que levam os beneficiários do Fies a se tornarem inadimplentes. Dentre as causas apontadas, destacam-se a falta de renda suficiente, o desconhecimento do contrato, a confusão com bolsas de estudos, a instabilidade do mercado de trabalho e da economia, a desilusão com o cenário encontrado após a conclusão do curso, a concepção ideológica de que o governo é responsável por fornecer o ensino superior

²⁶ <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2023/03/07/inadimplentes-do-fies-acumulam-r-11-bilhoes-em-dividas-atrasadas.ghtml>, em 10 de março de 2023.

como um dever, e a crença de que a gratuidade faz parte desse contexto, além da ausência de planejamento financeiro antes e depois da assinatura do contrato.

Silva (2022) ao mencionar a incapacidade de pagamento desses egressos financiados pelo Fies diz que rotular esses estudantes como inadimplentes e listá-los como devedores pode levar à sensação de desapontamento com a política governamental. Além de permanecer em condições socioeconômicas vulneráveis, podem ter seu acesso ao crédito ainda mais comprometido. Eles podem se sentir desmotivados por não saberem como quitar suas dívidas e, por fim, podem enfrentar outras situações de fragilidade financeira e emocional.

Nesse contexto, garantir que os ex-alunos que não conseguem pagar o financiamento não fiquem em uma situação pior do que quando ingressaram no ensino superior é um elemento crucial da justiça social. No entanto, o pagamento de parcelas fixas e regulares em empréstimos não permite essa segurança, como ocorre para os contratos formalizados pelo Fies até 2017.

A vinculação dos pagamentos à renda tem como objetivo equilibrar os objetivos de sustentabilidade do programa com os de proteção social para aqueles que dele necessitam. Isso é feito adaptando o prazo de amortização à capacidade de pagamento da pessoa, de modo que, se ela não estiver recebendo uma remuneração adequada, pagará muito pouco ou nada, e os pagamentos serão adiados automaticamente até que seus fluxos de renda permitam fazê-los. Esse é um mecanismo inteligente que tem tido sucesso em países que implementaram políticas de financiamento estudantil, como Austrália e Inglaterra, acompanhadas por sistemas eficientes de avaliação de renda pessoal e de coleta de pagamentos na fonte, preferencialmente por meio da administração tributária (Chapman e Doan, 2019; Nascimento, 2019c).

Este trabalho centraremos também nos contratos formalizados até 2017 pelo Fies, portanto na seção “Contexto da inadimplência” trazemos algumas estatísticas descritivas para contextualizar o objeto desse trabalho, na seção “Regulamentação” discutimos o que a legislação traz para saneamento dessa inadimplência e na seção “Propostas” trazemos recomendações para a política, ao trazer propostas de regulamentações e aditivos contratuais para buscar a redução da inadimplência desses contratos formalizados até 2017.

Contexto da Inadimplência

Com base nas informações de junho de 2022 dos contratos formalizados até 2017, constantes da Tabela 17, tem-se que mais de 82% dos contratos já se encontravam na fase de amortização do financiamento (pagamento), com um saldo devedor total de R\$ 83,2 bilhões e de R\$ 7,6 bilhões em parcelas não pagas.

Tabela 17 - Contratos formalizados até 2017 por fase

Fase	Contratos	Saldo Devedor (R\$ Bilhões)	Saldo em Atraso (R\$ Milhões)	Inad. Saldo De- vedor	Inad. Con- tratos
Amortização	2.083.532	83,25	7,63	53%	51%
Carência	178.150	14,54	0,09	-	-
Honado	218.042	5,33	1,73	-	-
Utilização	69.813	4,38	0,05	-	-
Total	2.549.537	107,50	9,49	53%	51%

Fonte: Elaboração própria.

Segundo dados do Tesouro Gerencial²⁷, a arrecadação do FIES aumentou sobremaneira a partir de 2021, muito provavelmente por conta das honras do FGEDUC²⁸ e das renegociações de dívidas nesses últimos 2 anos, conforme Figura 2. Como temos cerca de R\$ 7,6 bilhões em parcelas não pagas, essa arrecadação poderia ser muito maior, contribuindo para uma maior sustentabilidade do programa e reduzir a dependência de recursos do orçamento da União. Assim, é imprescindível a adoção de providências urgentes para redução da inadimplência desses contratos.

²⁷ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2022/gestao%20orcamentaria%20e%20financeira>, em 13 de março de 2023.

²⁸ Contratos garantidos pelo FGEDUC e com atraso superior a 360 dias na fase de amortização têm seus saldos devedores pagos ao Fies pelo Administrador do FGEDUC.

Figura 6 - Arrecadação FIES

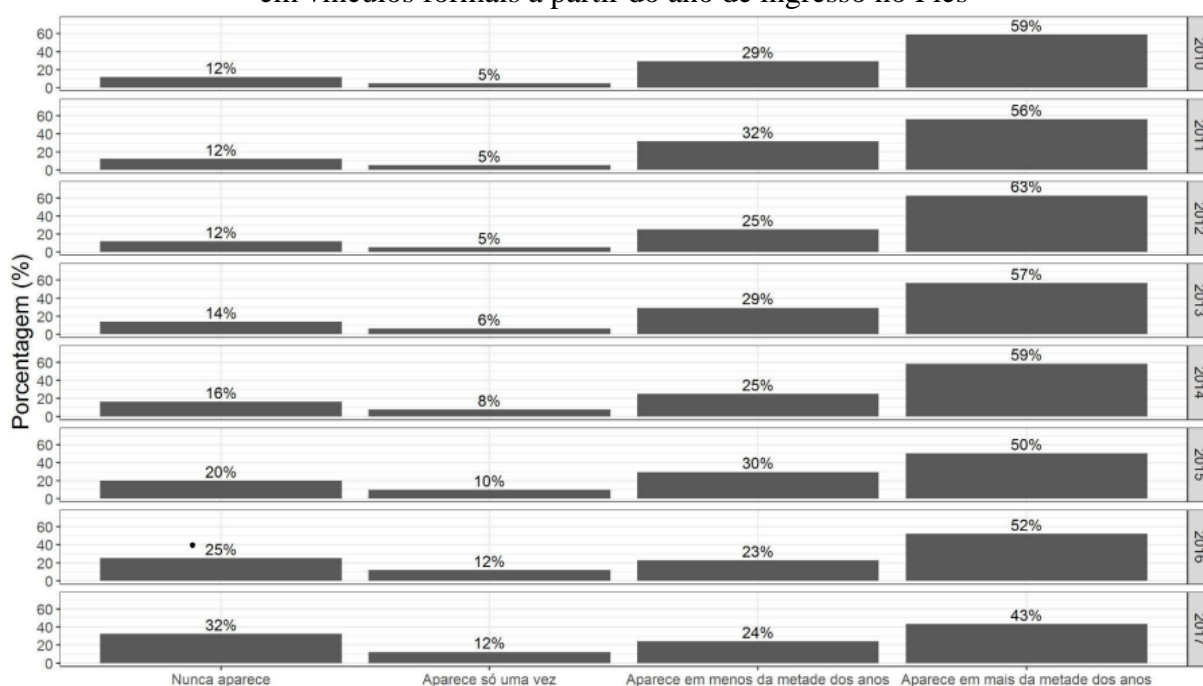


Fonte: FNDE.

Em simulações realizadas por Nascimento (2021) e Silva (2022), utilizando o método detalhado em Dearden (2019), com dados de painel da PNAD Contínua, há uma forte possibilidade de que a vinculação dos pagamentos ao rendimento possa ser utilizada como um mecanismo eficaz para combinar sustentabilidade fiscal e proteção social no contexto do Fies. Em situações ideais, eles apontam que até 90% do valor presente líquido dos empréstimos pode ser reembolsado. Em todas as situações simuladas, aqueles com renda alta conseguiram quitar seus empréstimos em períodos relativamente curtos (menos de 12 a 18 anos, que é a duração típica dos pagamentos do Fies nos contratos assinados antes de 2018), enquanto aqueles que enfrentam baixos salários ou frequentes períodos de desemprego só conseguiram reembolsar parcialmente o que deviam.

Os contratos do Fies formalizados entre 2010 a 2017 não estão sujeitos às regras do Novo Fies (contratos formalizados após 2018), mas pela Figura 10 já podemos perceber que a inadimplência do Fies tenderia a reduzir caso já se tivesse implementado a vinculação dos pagamentos à renda, pois a grande vantagem dos ECRs é distribuir as prestações de acordo com a capacidade de pagamento do financiado.

Figura 7 - Beneficiários agrupados conforme quantidade de anos em que estavam empregados em vínculos formais a partir do ano de ingresso no Fies



Fonte: SISFIES-RAIS. Elaboração: Ipea.

Nota: Esta figura apresenta 7 gráficos empilhados, um para cada coorte do FIES (definida a partir do ano de ingresso no programa). A coluna “Aparece em menos da metade dos anos” apresenta a porcentagem dos indivíduos daquela coorte que apareceram na Rais com vínculo empregatício formal em menos da metade dos anos observados. Já a coluna “Aparece em mais da metade dos anos” considera aqueles que apareceram na Rais na metade dos anos ou mais²⁹.

²⁹ Isso é indiferente em anos ímpares, mas faz diferença em anos pares. Por exemplo, para a coorte de 2013, que foi observada por 9 anos, indivíduos com até 4 anos de renda na RAIS são contados em “Aparece em menos da metade dos anos” enquanto os com 5 anos ou mais são em “Aparece em mais da metade dos anos”. Já no caso da coorte de 2014, que foi observada por 8 anos, o mesmo critério foi aplicado, os indivíduos com até 4 anos foram contados em “Aparece em menos da metade dos anos” e aqueles com 5 anos ou mais em “Aparece em mais da metade dos anos”.

De acordo com os resultados apresentados nessa Figura 10, exceto para o grupo que formalizou o contrato de financiamento em 2017 (recentemente egresso), todas as coortes apresentaram indivíduos com empregos formais em mais de metade dos anos na Rais. Esses resultados indicam que a implementação do ECR poderia ser uma solução eficaz para reduzir o problema de não pagamento por parte dos beneficiários.

Assim, esse produto técnico apresenta uma possível solução para o problema da inadimplência nos contratos assinados até 2017 que seria migrá-los para o novo formato (vinculado à renda), oferecendo incentivos como a renegociação da dívida em aberto e a mudança automática para o status de adimplente. No entanto, alguns ajustes adicionais no novo formato são recomendados para tornar essa transição mais eficaz, conforme será discutido a seguir.

Legislação

Como forma de poder sanear esse problema da inadimplência do FIES e a insustentabilidade fiscal do programa, a Lei do FIES³⁰ passou por profundas alterações, dentre elas um modelo híbrido de ECR, a saber:

Art. 5º-C. Os financiamentos concedidos a partir do primeiro semestre de 2018 observarão o seguinte:

...

VIII - quitação do saldo devedor remanescente após a conclusão do curso, na forma do regulamento editado pelo Ministério da Educação e observado o que for aprovado pelo CG-Fies, em prestações mensais equivalentes ao maior valor entre o pagamento mínimo e o resultante da aplicação percentual mensal vinculada à renda ou aos proventos mensais brutos do estudante financiado pelo Fies, cabendo a obrigação do recolhimento das prestações mensais aos seguintes agentes: (grifo nosso)

³⁰ Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

Já a Resolução nº 19, de 30 de janeiro de 2018, do Comitê Gestor do Fies, regulamentou a metodologia de cálculo dessa parcela mínima de pagamento como sendo:

- I. o valor do pagamento mínimo para o primeiro, segundo e demais anos será o resultado da aplicação dos percentuais de 70%, 85% e 100%, respectivamente, sobre a coparticipação média;
- II. o valor do pagamento mínimo, definido no inciso I, terá um teto correspondente à parcela calculada pelo Sistema Price de Amortização, de 15 anos de duração, incidente sobre o saldo devedor da data de término do período de utilização do financiamento, imediatamente anterior ao início do período de amortização, tendo como taxa de juros a inflação observada no último ano em que o aluno utilizou o financiamento; e,
- III. a coparticipação média será calculada pela média dos valores atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) das coparticipações devidas pelo aluno durante o curso.

Por esse fato, esse modelo de pagamento do Fies não é considerado um ECR propriamente dito, conforme Silva (2022), pois nessa parcela incluem a coparticipação média, o seguro prestamista e os custos operacionais da Caixa.

Para os contratos do Fies formalizados até 2017, a Lei do Fies possibilitou a migração desses contratos para o novo modelo de pagamento, a saber:

Art. 20-D. O Ministério da Educação, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies, poderá dispor sobre regras de migração, que sempre será voluntária, para os estudantes com financiamentos concedidos anteriormente à data de publicação da Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017.

§ 1º O CG-Fies fica autorizado a conceder as vantagens especiais, no programa, a que se refere a alínea “b” do inciso V do § 4º do art. 5º-A desta Lei, desde que condicionada a concessão à alteração do modelo de amortização de que trata o inciso VIII do caput do art. 5º-C desta Lei

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º deste artigo, o valor das parcelas ficará limitado ao montante consignado em folha, com exigência de pagamento mínimo nos meses em que não houver a consignação, na forma estabelecida pelo CG-Fies, estendida a quantidade de parcelas acordada, quando necessário, até a quitação do financiamento.

Entretanto, até o momento da elaboração deste produto técnico ainda não havia a possibilidade nos agentes financeiros do FIES de realizar essa migração do modelo de pagamento.

Propostas

Considerando os problemas discutidos neste trabalho, apresentamos duas listas de propostas: uma para ações de curto prazo (até 1 ano) e outras para ações que só seriam efetivas a médio prazo (2 anos ou mais), que demandariam reformas legislativas mais amplas. As ações imediatas consistem em medidas que podem ser implementadas sem alterações na legislação - na pior das hipóteses, apenas resoluções e aditivos contratuais. Assim, as propostas são apresentadas na sequência em que devem ser desenvolvidas:

Tabela 18 - Propostas de Curto Prazo

Número	Propostas	Legislação
1	Edição de Resolução do CG-FIES possibilitando que os contratos formalizados até 2017 possam migrar a qualquer tempo para o modelo de pagamento a que se refere o inciso VIII do art. 5º-C da Lei nº 10260/2001, sendo aplicado também a esses contratos as regras da Resolução nº 19/2018 (pagamento mínimo). Nessa migração voluntária não haverá exigência de pagamento de	Resolução CG-FIES.

	entrada e todo o saldo devedor inadimplente é incorporado ao novo saldo devedor.	
2	Edição de Resolução do CG-FIES, abrindo nova renegociação de dívidas do FIES, na forma apontada pelo Anexo II e III da Lei nº 10.260/2001, sendo que para os contratos que não quiserem migrar para o modelo vinculado à renda, terá prazos de renegociações menos vantajosas para quem migrar. Além do mais, pode-se exigir pagamento de entrada somente para quem não migrar.	Resolução CG-FIES.
3	Elaboração de Termo Aditivo ao Contrato do FIES para assinatura no banco ou digitalmente, indicando a alteração da modalidade de pagamento para vinculado à renda.	Termo aditivo do contrato de financiamento.
4	Disponibilização dessa migração nos canais de atendimentos dos agentes financeiros (App, Caixa eletrônico e atendimento presencial na rede de agências)	Não há

A seguir apresentamos as propostas de médio prazo e são apresentadas na sequência em que devem ser desenvolvidas:

Número	Propostas	Legislação
1	Receita Federal do Brasil passa a realizar a cobrança e recebimento das parcelas do FIES, mediante a criação de um novo tributo para que foi beneficiário do programa.	Emenda à Constituição Federal de 1988

2	Estabelecimento de prazo máximo de 25 anos para quitação do financiamento, após esse prazo a dívida é dada como liquidada	Alteração da Lei nº 10.260/2001
3	Retirada da exigência do pagamento mínimo do FIES na lei, tornando o pagamento do FIES puramente vinculado à renda.	Alteração da Lei nº 10.260/2001
4	Inclusão na Lei de renda mínima, a ser regulamentada pelo CG-FIES, em se iniciam os pagamentos do financiamento.	Alteração da Lei nº 10.260/2001
5	CG-FIES regulamenta o valor de renda mínima.	Resolução CG-FIES.
6	O FGFIES compensa anualmente as perdas verificadas do Fies entre as receitas estimadas no ano e os efetivamente recebidos pela RFB.	Estatuto do FG-FIES

Referências

- ALMEIDA JR, M. F. et al. **A reestruturação do FIES**. Em: NASCIMENTO, P. M. (Ed.). . Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: A produção do Ipea até 2018. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. p. 303–310.
- BRASIL. (1988). **Constituição Federal**. Brasília. Acesso em 10 de março de 2023, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. (2001). **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001**. Brasília. Acesso em 10 de março de 2023, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10260.htm
- BRASIL. (2018a). **CG-Fies. Resolução nº 5**. Brasília. Acesso em 10 de março de 2023, disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fies/comite-gestor-fies>
- BRASIL. (2018b). **CG-Fies. Resolução nº 19**. Brasília. Acesso em 10 de março de 2023, disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fies/comite-gestor-fies>
- BRITTON, J.; SHEPHARD, N.; VAN DER ERVE, L. **Econometrics of valuing income contingent student loans using administrative data: groups of English students: IFS Working Paper**. London: Institute for Fiscal Studies (IFS), 2019. Disponível em: <<https://www.ifs.org.uk/publications/13953>>. Acesso em: 12 março de 2023.
- DEARDEN, L. **Evaluating and designing student loan systems: An overview of empirical approaches**. *Economics of Education Review*, Higher Education Financing: Student Loans. v. 71, n. C, p. 49–64, 1 ago. 2019.
- HERR, E., & BURT, L. (2005). **Previendo a inadimplência do empréstimo estudantil para a Universidade do Texas em Austin**. *Journal of Student Financial Aid*, 35(2), 27-49.
- HOBMEIR, F. G. (2020). **Fies: Um estudo de caso sobre a inadimplência no programa**. Brasília. Acesso em 18 de janeiro de 2023, disponível em <http://www.mestrado-profissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma3/fabiana-grifante-hobmeir.pdf>. Acesso em 15 de março de 2023.
- LOCHNER, L.; MONGE-NARANJO, A. **Student loans and repayment: theory, evidence, and policy**. Em: HANUSHEK, E. A.; MACHIN, S.; WOESSMANN, L. (Eds.). *Handbook of the Economics of Education*. Maastricht (Holanda): North Holland (Elsevier), 2016. v. 5p. 397–478.
- MACEDO, L. R. F. **Os impactos da assimetria de informação no spread bancário**. masterThesis—[s.l: s.n.].
- NASCIMENTO, P. M. **Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda: possibilidades e limitações de aplicações para o Brasil**. Em: NASCIMENTO, P. M. (Ed.). . Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: A produção do Ipea até 2018. Brasília: Ipea, 2019a. p. 51–113.

NASCIMENTO, P. M. **Empréstimos com amortizações condicionadas à renda: cenários de financiamento de estudantes de ensino superior no Brasil**. Brasília: Ipea, abr. 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10559> . Acesso em: 21 maio. 2021.

_____. **O estudante de hoje financiado pelo profissional do amanhã: Proposta de um sistema nacional de financiamento estudantil com pagamentos vinculados à renda futura - funcionamento e fonte de recursos**. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para discussão, n. 2784).

ROBB, C. A. et al. **The Influence of Student Loan Debt on Financial Satisfaction**. Journal of Family and Economic Issues, v. 40, n. 1, p. 51–73, 2019.

SALMI, J. **The Challenge of Sustaining Student Loans Systems: Lessons from Chile and Colombia**. Em: CHAPMAN, B.; HIGGINS, T.; STIGLITZ, J. E. (Eds.). Income Contingent Loans: Theory, Practice and Prospects. International Economic Association Series. London: Palgrave Macmillan UK, 2014. p. 76–82.

SHEN, H.; ZIDERMAN, A. **Student loans repayment and recovery: international comparisons**. Higher education, v. 57, n. 3, p. 315–333, 2009.

SILVA, A. A. **Fundo de Financiamento Estudantil - FIES: uma análise com vistas à sustentabilidade operacional**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2022.