

Brasília, 6 de Julho de 2017

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Cumprimentando-o cordialmente, submetemos à apreciação de Vossa Excelência proposta de alteração de dispositivos da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, da Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, da Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, da Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, da Lei nº 7.827 de 27 de setembro de 1989, da Lei nº 8.958 de 20 de dezembro de 1994, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e.
2. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 1996, em seu art. 3º, inciso I, reafirma a previsão constitucional, consagrando como princípio da educação a "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola". A partir desse princípio, pretende-se diminuir as desigualdades sociais promovendo a inclusão social de estudantes de baixa renda em instituições de ensino superior – IES, combatendo as situações de dificuldade de acesso, de repetência e de evasão decorrentes das condições de vulnerabilidade socioeconômica. Para tanto, é imprescindível a implantação de ações que visam ampliar e garantir o acesso, a permanência e a diplomação dos estudantes na perspectiva de inclusão social, promoção da igualdade, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida.
3. O Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, instituído pela Lei nº 10.260, de 2001, tem natureza contábil e foi criado com o objetivo de conceder financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos, com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação e ofertados por IES privada aderente ao FIES.
4. É inquestionável a importância do financiamento estudantil como indutor de políticas para ampliação do acesso ao ensino superior ao custear o curso para aqueles que não conseguem acesso ao mercado de crédito estudantil.
5. No entanto, é de igual importância que o Governo Federal, ao atuar no mercado de crédito estudantil, garanta a sustentabilidade financeira e a governança da política.
6. Contudo, observa-se, nos últimos anos, que o modelo do FIES adotado pelo Governo Federal, além de não ter sido eficaz na ampliação do acesso ao ensino superior, tem suscitado diversas críticas quanto à sustentabilidade fiscal, ameaçando a continuidade da política.
7. Primeiro, o FIES não tem sido plenamente eficaz em auxiliar no cumprimento da meta do Plano Nacional da Educação – PNE, havendo potencialidades pendentes de exploração. A meta

12 do PNE pretende elevar a taxa bruta de matrícula no ensino superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de dezoito a vinte e quatro anos, sendo que pelo menos 40% das novas matrículas devem ocorrer nas IES públicas. No entanto, o Brasil encontra-se em patamares bem distantes dos estipulados pela PNE, contando com apenas 18,2% de taxa líquida de matrícula no ensino superior, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP de 2015.

8. O que aconteceu é que o número de financiamentos concedidos pelo FIES ultrapassou o total de novas matrículas no segmento privado, o que significa que parte dos alunos já matriculados em instituições de ensino privado passou a ser financiada pelo programa, indicando o efeito **crowding-out**, ou seja, o excessivo crescimento dos financiamentos via FIES retirou estudantes que poderiam ter acesso a outras fontes de financiamento para serem financiados pelo Governo Federal. Resultado disso é que atualmente há mais alunos no FIES que nas universidades públicas do país.

9. Enquanto mais de um milhão de novas matrículas (não financiadas) foram realizadas na rede privada entre 2009 e 2015, o FIES concedeu, no mesmo período, mais que o dobro de novos financiamentos, alcançando 2,2 milhões de estudantes. Assim, boa parte dos contratos do FIES foi celebrada com estudantes que já cursavam, ou já cursariam, o ensino superior. Desse modo, a forte elevação de financiamento do Fies contribuiu aquém do esperado na expansão das novas matrículas do ensino superior, quando se observa os novos financiamentos concedidos no período.

10. Dessa forma, o saldo devedor dos financiamentos que compõem a carteira atual do FIES alcançou, em abril de 2017, o volume total de R\$ 74 bilhões, com estimativa de atingir R\$ 96 bilhões no final do ano, abrangendo cerca de 2,6 milhões de contratos, que são administrados pelos agentes financeiros do Fundo, cuja remuneração é devida na proporção de até 2% a.a. (ao ano) sobre o valor total da carteira, e deverá atingir, neste ano, cerca de R\$ 1,3 bilhão.

11. Por outro lado, o ônus fiscal anual do FIES, em trajetória crescente nos últimos anos, já é considerável e tende a se agravar à medida que um número maior de contratos garantidos pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC entre em fase de amortização e leve ao reconhecimento de perdas de parcela considerável do crédito concedido. Em 2010, o ônus fiscal era de R\$ 1,8 bilhão e, em 2016, foi de R\$ 32 bilhões, quase dezoito vezes maior em apenas cinco anos.

12. O FGEDUC, fundo de natureza privada, criado pela Lei nº 12.087, 11 de novembro de 2009, com a redação dada pela Medida Provisória nº 501, de 8 de setembro de 2010, tem a finalidade de garantir parte do risco em operações de crédito educativo no âmbito do FIES. A criação do Fundo teve como objetivo substituir o fiador convencional exigido nos financiamentos a estudantes com renda familiar mensal bruta **per capita** de até um salário-mínimo e meio e também a estudantes matriculados em cursos de licenciatura e beneficiários de bolsa parcial do Programa Universidade para Todos – PROUNI.

13. A União é cotista única do FGEDUC, tendo aportado aproximadamente R\$ 2,2 bilhões, e as entidades mantenedoras aderentes do FIES, para fazerem jus à garantia, devem contribuir com a Comissão de Concessão de Garantia – CCG no percentual de 6,25% incidente sobre a parcela das operações de financiamentos garantidas pelo Fundo Garantidor. Atualmente, cerca de 70% da carteira do FIES é garantida pelo FGEDUC, sendo que o restante, 30%, é garantido por fiança.

14. No tocante à insustentabilidade fiscal do FIES, as principais causas podem ser desagregadas em três categorias: (i) risco de crédito, (ii) subsídio implícito e (iii) governança do programa.

15. Acerca do risco de crédito (i), destacam-se três questões, que estão relacionadas ao risco moral do aluno, à concentração de risco na União e à inadimplência subestimada.

16. A primeira questão, atinente ao risco moral do aluno, decorre da pouca clareza do estudante financiado pelo FIES sobre a natureza do crédito que está recebendo, tratando o financiamento como uma bolsa. Ao mesmo tempo, o aluno tem dificuldade em saber quanto está seu saldo devedor e como este evolui. Este fato, atrelado à menor importância desta dívida frente a outras, como a imobiliária, a conta de luz ou a do cartão de crédito, devido às consequências do não pagamento sobre sua vida, tende a elevar a inadimplência do financiamento educacional e a ter um impacto relevante sobre o risco de crédito da operação.

17. A segunda questão é a concentração de risco na União (Risco Moral das IES), derivada da baixa contribuição das IES para o FGEDUC, já que as instituições de ensino contribuem com menos de 10% para garantir o empréstimo ao FIES. O restante é coberto direta ou indiretamente pelo governo (na condição de único cotista do FGEDUC e por meio da assunção de parte do risco pelo FIES).

18. A terceira questão é que a inadimplência considerada pelo FGEDUC (10%) é claramente subestimada, considerando o percentual já observado, de cerca de 30% na carteira em fase de amortização, com baixa probabilidade de recuperação desde 2010, e o verificado pela experiência internacional. Cabe mencionar que, quando se considera o número de contratos com alguma inadimplência frente ao número total de contratos, ambos em fase de amortização, o percentual já sobe para 46,5%, para os contratos a partir de 2010, e 51,4%, para todo o estoque. Dessa forma, a perda esperada do programa tende a ficar próxima a 50%, em consequência da maturação dos contratos e das características do crédito educacional concedido.

19. Quanto ao subsídio implícito (ii), o alto diferencial entre o custo operacional da dívida pública e a taxa de juros do FIES (6,5%) gera um subsídio implícito elevado (em 2015, foi de R\$ 6,6 bilhões), que afeta o custo da dívida líquida. As estimativas realizadas a partir da base de dados dos contratos formalizados do FIES indica que o subsídio total da carteira supere os R\$ 77 bilhões ao longo de todo o período de maturação da carteira atual.

20. Em relação à governança do programa (iii), observou-se ausência de planejamento fiscal de médio prazo relacionado à oferta de vagas. O passado recente indica crescimento abrupto e a necessidade de que a tomada de decisão seja compartilhada com os outros entes, considerando o espaço e risco fiscais existentes e as diversas outras políticas com as quais eventualmente possua sobreposição.

21. Nesse contexto, ressalta-se, ainda, que o Tribunal de Contas da União, nos termos dos Acórdãos nº 3001/2016-TCU-Plenário e nº 539/2017-TCU-Plenário, dentre outros apontamentos, determinou ao Ministério da Educação – MEC, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP e ao Ministério da Fazenda – MF a realização de estudos com vistas “a estabelecer tendência de redução da dependência do programa quanto aos recursos do Tesouro Nacional” e, também, garantir sustentabilidade financeira e a governança do programa.

22. Com o fito de fortalecer o desenvolvimento da política e considerando os princípios que norteiam as ações sociais e educacionais no âmbito da administração pública, quais sejam, eficiência, eficácia e efetividade, propõe-se desencadear um conjunto de ações, dentre as quais o financiamento adequado e a possibilidade de concessão de auxílios pelo MEC pagos diretamente ao beneficiado.

23. Nesse sentido, a presente Medida Provisória propõe o aperfeiçoamento do programa de financiamento estudantil, de que trata a Lei nº 10.260, de 2001, com foco na sustentabilidade e na melhoria da gestão, de modo a viabilizar uma política de acesso ao ensino superior mais ampla que seja eficaz e que atenda melhor o estudante.

24. Para a primeira modalidade de financiamento estudantil, direcionada ao público mais

necessitado, isto é, estudantes com renda familiar bruta de até três salários mínimos **per capita**, serão oferecidas melhores condições de financiamento e uma série de outras melhorias na gestão e transparência do programa e para os alunos. Uma inovação trazida é a previsão de taxa de juros reais zero, enquanto atualmente a taxa de juros nominal é fixa em 6,5%.

25. Além disso, respeitando a capacidade de pagamento do aluno, o prazo e o valor das prestações do financiamento passará a ser mediante a vinculação do valor da prestação à renda efetiva do financiado. O prazo de pagamento atual é de três vezes o período financiado, que na média indica prazo de amortização de doze anos, o qual se inicia somente após o final da carência e sem considerar qualquer proporção em relação à renda do devedor. O valor da prestação será calculado de maneira proporcional ao salário bruto do estudante financiado, mediante retenção diretamente na fonte pagadora e recolhimento direto ao FIES. Portanto o período de amortização dependerá da renda do aluno. Essa medida constitui importante mecanismo de mitigação da inadimplência. Aliada a isso, o agente financeiro, de acordo com as diretrizes do MEC e do Comitê Gestor do FIES – CGFIES, poderá pactuar medidas de estímulo à liquidação ou reescalonamento das dívidas vencidas, visando assegurar o retorno dos capitais emprestados.

26. A Medida Provisória propõe também uma novidade: a criação de uma modalidade mais ampla do FIES, que será constituída com recursos públicos, porém será operacionalizada por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, sejam elas públicas ou privadas, que assumirão integralmente o risco de crédito das operações e o custo de captação (Taxa de Longo Prazo – TLP).

27. Essa nova modalidade poderá atender, na forma da regulamentação, estudantes com renda bruta familiar mensal de até cinco salários mínimos **per capita** e contará com garantia exclusivamente privada, nos termos definidos pelas instituições financeiras, não sendo abrangida pela cobertura oferecida pelo Fundo Garantidor – FG-FIES ou pelo FGEDUC.

28. A proposta do novo programa de financiamento garante também o menor valor de mensalidade ofertada pela instituição de ensino para os estudantes do FIES e a previsibilidade do valor total contratado no financiamento, inclusive com a definição do índice de reajuste a ser utilizado, proporcionando maior transparência ao processo.

29. As alterações relacionadas ao Fundo de Financiamento do Centro-Oeste – FDCO, ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE e ao Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, de que tratam a Lei Complementar nº 129, de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5 e a Medida Provisória nº 2.157-5, ambas de 2001, têm por objetivo permitir que recursos desses Fundos possam ser direcionados para o financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos nas respectivas regiões de atuação.

30. Adicionalmente, pretende-se também contar com os recursos dos Fundos Constitucionais, instituídos pela Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o art. 159, inciso I, “alínea c”, da Constituição Federal, e tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Permite a utilização destes recursos para financiar estudantes e proporcionar forte melhoria do capital humano e de todo o setor produtivo.

31. A aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, será através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento e permitirá ainda que essas regiões possam promover seus estudantes ao ensino superior. Para tanto, entendeu-se necessária a alteração da Lei em questão, viabilizando a concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos.

32. Há ainda a possibilidade de uso de linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para financiamento nesta nova modalidade do FIES, em que as instituições financeiras assumem totalmente o risco de crédito. Isso ampliará a contribuição do BNDES como fomentador do desenvolvimento econômico do país, em consonância com o previsto no § 1º do art. 239 da Constituição Federal. A propósito, diversos autores apontam a relevância do papel da educação no desenvolvimento, dentre eles pode-se mencionar Barros e Mendonça (1998), os quais atribuem ao atraso educacional do país uma taxa de crescimento de 15% a 30% inferior à esperada. Ressaltam ainda 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 o investimento em educação ainda mais necessário para o desenvolvimento humano de uma sociedade. Importante frisar novamente que, assim como os recursos dos fundos regionais, este também será operacionalizado pelas instituições financeiras autorizadas, as quais assumirão o risco integral da operação.

33. Dentre as alterações voltadas à sustentabilidade do FIES está a flexibilidade da fase de carência do financiamento, período compreendido entre a fase na qual o estudante está frequentando a graduação e a fase de amortização, quando o estudante começa a pagar as prestações do empréstimo. Como o estudante já efetua durante o curso o pagamento às instituições de ensino da parcela da mensalidade não financiada pelo programa, o objetivo da medida é que o aluno mantenha a disciplina de pagamentos imediatamente após a conclusão do curso, exceto se não auferir renda. Adicionalmente, a medida contribui para que os recursos emprestados comecem a retornar ao Fundo mais cedo, pois o prazo de carência atual é de dezoito meses.

34. Durante o período do curso, que correspondente à fase de utilização do financiamento estudantil, como forma de estimular o efetivo acompanhamento da evolução dos preços praticados pelas instituições de ensino, os estudantes pagarão diretamente ao agente financeiro o valor correspondente à parcela das mensalidades não financiadas (coparticipação) em substituição ao pagamento trimestral de juros de até R\$ 150,00 praticado atualmente. Assim, o estudante irá efetuar o pagamento do valor equivalente às despesas operacionais do agente financeiro e de seguro prestamista para cobertura da totalidade do contrato, em menor monta que o atual.

35. Está sendo proposta, ainda, a criação de novo Fundo Garantidor, denominado FG-FIES, que terá integralização inicial da União e participação das entidades mantenedoras, que serão cotistas do Fundo na proporção inicial de 13% sobre o valor dos encargos educacionais financiados, percentual que irá variar a partir do segundo ano de criação, de acordo com a inadimplência dos estudantes que cursaram cada instituição de ensino, como medida de incentivo à qualidade dos cursos, com reflexo na empregabilidade dos formandos. O FG-FIES terá por objetivo a complementariedade de renda dentro do prazo de amortização e a garantia do risco de crédito dos financiamentos. Os estudantes com renda familiar mensal bruta **per capita** de até um salário-mínimo e meio terão a cobertura exclusiva do Fundo Garantidor e os estudantes com renda superior precisarão indicar fiador.

36. O aumento do incentivo à participação no risco de crédito por parte das instituições de ensino potencializará os efeitos da política de inserção social promovida pela educação ao facilitar o acesso dos estudantes de menor renda aos cursos de nível superior e auxiliará no desenvolvimento de uma mão de obra qualificada, cada vez mais necessária para obtenção de um crescimento sustentável de médio e longo prazos, visto que haverá a certeza de retorno dos capitais investidos pelo FIES, pois eventuais perdas serão assumidas exclusivamente pelo FG-FIES.

37. Com o objetivo de aperfeiçoar a gestão do FIES, está sendo proposta a criação do Comitê Gestor Interministerial, que terá como competência definir as diretrizes e prioridades da política de financiamento estudantil para o FIES, em consonância com as metas do Plano Nacional

de Educação – PNE, os requisitos de concessão, as condições técnicas e operacionais e a aprovação do Plano Trienal do FIES e seus ajustes anuais, considerando os impactos orçamentários e financeiros ao longo do tempo.

38. A criação do Comitê fortalecerá o planejamento e a governança do FIES, ao tornar colegiadas as decisões, o acompanhamento e a avaliação dos resultados do programa, trazendo conhecimentos e capacidades diversos para a tomada de decisão.

39. Os relatórios produzidos pela Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU tem apontado para a necessidade de aperfeiçoamento de políticas e programas de assistência estudantil, notadamente em relação aos critérios de elegibilidade, metodologia de seleção dos beneficiários, acompanhamento da execução, metodologia de repasse dos recursos federais, definição dos valores dos auxílios a serem concedidos, prestação de contas, gestão e governança.

40. As alterações propostas no art. 46 da Lei nº 9.394, de 1996, buscam ampliar o escopo das medidas disponíveis ao Poder Público no exercício da avaliação, da regulação e da supervisão da educação superior, para garantir a qualidade da oferta, além de trazer maior segurança jurídica contra o risco de descontinuidade da atividade de instituições, em prejuízo dos estudantes. Por sua vez, quanto a alteração consignada no art. 13 da proposta, que modifica a redação do inciso III do art. 2º da Lei nº 8.958, de 1994, cabe salientar que as instituições federais de ensino (IFES) e de pesquisa (ICTs) podem contratar fundações que apoiem seus projetos de pesquisa, ensino e extensão, bem como de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico. De acordo com a legislação atualmente vigente, para que uma fundação de direito privado, sem finalidade lucrativa, possa atuar como fundação de apoio junto a uma IFES ou ICT, é preciso que seja credenciada por ato conjunto do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Nesse contexto, foi criado o Grupo de Apoio Técnico - GAT, constituído por representantes de ambos Ministérios com a finalidade de analisar e aprovar os pedidos de credenciamento das fundações de apoio, cujos processos devem ser instruídos com a documentação exigida pelo Decreto nº 7.423/2010. Em reuniões realizadas ordinariamente de forma bimensal, o GAT analisa o cumprimento de todos os itens expostos na referida regulamentação. Atualmente, a Portaria Conjunta nº 209, de 08 de junho de 1995, designa um membro do Ministério da Educação e um membro do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação na qualidade de representantes junto ao GAT. Verificou-se nos últimos anos um aumento expressivo no número de Fundações de Apoio, bem como o de Universidades Federais, e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (ICTs). Diante disso, entende-se pertinente o aumento do prazo de validade do credenciamento concedido às fundações de apoio, em razão do incremento no volume de pedidos apresentados perante o GAT. Além do mais, sob a perspectiva do escopo de atuação das fundações, verifica-se que o prazo vigente de 2 (dois) anos se mostra demasiadamente exíguo, tendo em vista que os projetos desenvolvidos pelas fundações de apoio são executados em períodos mais longos, de modo que os documentos a serem apreciados pelo GAT não sofrem alterações substanciais no período de dois anos. Dessa forma, propõe-se que o prazo de renovação do credenciamento das fundações de apoio seja de 5 (cinco) anos, de modo a atender interesse conjunto do GAT e das próprias fundações, conforme reiterados pleitos trazidos pelo Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e Pesquisa (CONFIES). Frente ao quadro delineado, em razão da experiência da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação na análise dos pedidos de credenciamento das fundações de apoio, apresenta-se a proposta de alteração da Lei nº 8.958, de 1994, com o objetivo de atender às demandas dos atores interessados e de aprimorar os procedimentos relacionados ao credenciamento e sua renovação.

41. O aporte para viabilizar o funcionamento do FG-FIES será feito pelo MEC e deverá ser de no máximo R\$ 500 milhões por ano, de modo a não comprometer os programas em execução. Contudo, se houver a necessidade desses R\$ 500 milhões do orçamento discricionário,

haverá a necessidade de remanejamento de outras despesas discricionárias, obedecendo o Teto dos Gastos Públicos (Emenda Constitucional 95/2016) não afetando, portanto, assim o resultado primário. É importante observar que ao longo dos próximos anos a decisão de realocar o orçamento específico será sempre do Ministro de Estado em exercício na Pasta.

42. Já em relação ao art. 2º da Medida Provisória, não há novas despesas. Trata-se somente do remanejamento da execução das despesas com as bolsas e auxílios de assistência e permanência dos estudantes de graduação presencial das Instituições Federais de Ensino; ou seja, já há a regular previsão orçamentária.

43. A relevância e a urgência das alterações ora propostas são justificadas pela necessidade de evitar a descontinuidade do Programa em função dos riscos não apenas fiscais, mas, sobretudo, operacionais e sistêmicos apontados tanto pela equipe técnica dos Ministérios quanto pelo próprio Tribunal de Contas da União – TCU, considerando que o processo seletivo para o primeiro semestre de 2018 tem início já no período anterior, ou seja, no segundo semestre de 2017, período em que se afigura necessária a implementação das medidas preparatórias à oferta de vagas pelas IES para o exercício vindouro, sem as quais decerto resultará grave e irreparável solução de continuidade dos contratos já firmados pelos estudantes financiados, que evidentemente não terão tempo hábil a promover a renovação de suas semestralidades, frustrando, assim, a expectativa de ingresso e/ou continuidade na educação superior.

44. Além disso, a nova modalidade do FIES, operacionalizada com a participação de instituições financeiras, inclusive privadas, demandará o desenvolvimento de ferramentas e sistemas de Tecnologia da Informação necessários para a viabilização dos empréstimos. Há ainda, o tempo obrigatório para operacionalizar todas as medidas e legislações infra legais, bem como a criação e deliberações do novo Comitê de Governança e utilização dos fundos.

45. Nessas condições, submetemos à consideração de Vossa Excelência, em anexo, proposta de Medida Provisória que visa garantir, ampliar e dar sustentabilidade às políticas públicas educacionais, fundamentais para o desenvolvimento do país.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: José Mendonça Bezerra Filho, Dyogo Henrique de Oliveira, Eduardo Refinetti Guardia, Helder Zahluth Barbalho*