

Adoção de modelo australiano pode reduzir inadimplência e melhorar efetividade do FIES

Estudo Livres 03/2023

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é um programa do Ministério da Educação (MEC) que oferece crédito para estudantes cursarem o ensino superior em instituições privadas. Desde sua criação, o FIES já beneficiou mais de 3 milhões de estudantes. No programa, estudantes pagam uma parte da mensalidade e financiam o restante com taxas de juros abaixo do valor de mercado, subsidiados pelo governo. Entretanto, problemas no seu desenho podem diminuir sua eficácia, permitir alta inadimplência e impedir que parte do público alvo seja efetivamente alcançado.

Sobre isso, o Livres:

1. Compreende que políticas públicas liberais devem ser baseadas em dados, a fim de garantir maior efetividade na promoção da autonomia e desenvolvimento aos indivíduos;
2. Defende uma reforma estrutural da educação brasileira, da educação básica ao ensino superior;
3. Preza pela liberdade individual do estudante por meio da ampliação de meios de inserção no mercado de trabalho e busca de melhores condições de vida.

1. Panorama do Programa

Com mais de duas décadas de existência, o Fies acumulou cerca de 1 milhão de inadimplentes¹ e assim sofreu algumas

reformulações visando uma maior sustentabilidade, transparência e governança. As últimas aconteceram em 2014 e 2017, com as principais alterações relacionadas às taxas de juros, ao prazo de pagamento e à ampliação da faixa de renda dos beneficiários.

Desde 2018, o programa passa a contar com duas modalidades:

- Fies: também conhecido como “Fies Juros Zero” ou “Fies Tradicional”, é destinado a estudantes com renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos. Nessa modalidade, não há cobrança de juros e o aluno começa a pagar as prestações respeitando o seu limite de renda;
- P-Fies: destinado a estudantes com renda familiar *per capita* de até 5 salários mínimos. Pode acontecer em parceria com instituições financeiras privadas ou com recursos do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Para concorrer ao financiamento, de valor total ou parcial, o estudante precisa comprovar renda familiar dentro da faixa de atendimento estabelecida e obter nota no Enem acima de 450 pontos e acima de zero na prova de redação. O processo seletivo acontece uma vez por semestre e as inscrições são realizadas digitalmente, por meio de um portal *on-line* do governo. O estudante agraciado com o financiamento

precisa, ainda, efetuar o pagamento de valores referentes aos encargos educacionais, como o seguro prestamista e a taxa operacional do banco. Após o término do curso, o pagamento do empréstimo propriamente dito se inicia, desde que o estudante beneficiado tenha renda. Caso contrário, será cobrado um valor mínimo, próximo ao valor pago durante o curso.

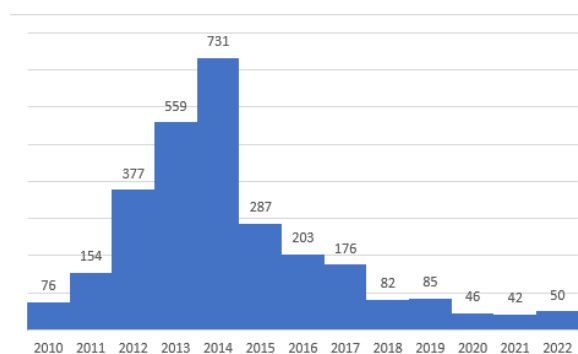
O Fies tem como parceiros as entidades mantenedoras das Instituições de Ensino Superior – IES privadas e os bancos, entre públicos e privados. Em contrapartida à oferta de vagas no Fies, as IES recebem títulos públicos para a quitação de seus débitos fiscais, quando houver, ou a recompra com possibilidade de transformação em pecúnia. As IES, para participar do Fies, precisam ter cursos com avaliação acima de três pontos no Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – Sinaes.

Criado na última reformulação do programa, em 2017, o Comitê Gestor do Fies (CG-Fies) é responsável por formular a política de oferta de financiamento e supervisionar a execução das operações. O Plano Trienal, desenvolvido pelo CG-Fies e aprovado para o período 2021-2023, está em consonância com a Meta 12 do Plano Nacional de Educação – PNE, vigente até 2024. O Plano Trienal é uma importante ferramenta para aperfeiçoar o processo de planejamento e de governança para garantir o crescimento contínuo e a sustentabilidade do programa. Por meio dele, é determinado a quantidade de vagas planejadas para oportunizar equidade aos ingressantes e trazer previsibilidade, tanto

para o governo quanto para os atores

Desde 1999, início do Fies, mais de 3,5 milhões de estudantes foram atendidos pelo programa. Todavia, ainda há alguns gargalos a serem enfrentados, como: as taxas de inadimplência e de ocupação. A inadimplência alcança 52% de todos os contratos executados, que traz um ônus fiscal à União acumulado em cerca de R\$ 77 bilhões, e a taxa de ocupação das vagas disponibilizadas está, em média, em 70%. Ou seja, três a cada dez vagas não são preenchidas por falta de demanda e, entre aqueles que conseguem uma vaga, pouco mais da metade está inadimplente há, no mínimo, noventa dias.

Gráfico 1: Financiamentos concedidos pelo Fies 2010-2022 (em milhares)



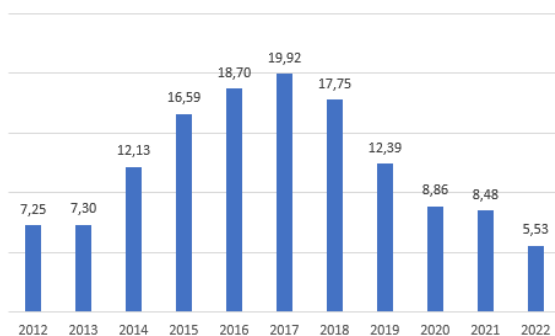
Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

A brusca diminuição de novos beneficiários observada de 2014 a 2015 se deu devido às alterações nas regras de acesso ao Fies, que antes eram mais flexíveis, sem limite de vagas e sem processo seletivo para escolha dos beneficiários. Na reformulação ocorrida em 2017, válida a partir de 2018, foi retirada a

carência de até 18 meses para início do pagamento do empréstimo. Além disso, o fundo de garantia de crédito em caso de inadimplência foi reestruturado, o que também fez a quantidade de beneficiários ser reduzida significativamente. Entre 2020 e 2021, houve mais uma diminuição na quantidade de beneficiários, devido às restrições econômicas advindas da pandemia de Covid-19.

Com a constante redução de beneficiários atendidos pelo Fies na última década, há, hoje, mais estudantes se formando e saindo do programa do que novos ingressantes. Esse cenário faz o número total de contratos vigentes diminuir ano após ano, assim como os investimentos públicos direcionados.

Gráfico 2: Dotação orçamentária do Fies 2012-2022 (em R\$ bilhões)



Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

2. O modelo australiano de financiamento do ensino superior

Entre os principais modelos de financiamento do ensino superior utilizados

mundo afora, o mais estudado atualmente é o empréstimo condicionado à renda – ECR. O modelo, utilizado na Austrália desde 1989, atende a cerca de 80% dos graduandos locais e é replicado em diversos outros países, como Coreia do Sul, Hungria, Japão, Nova Zelândia e Reino Unido. Ele se baseia em amortizações ao longo do financiamento, em prestações definidas de acordo com a renda futura do beneficiário e cobradas pelos sistemas de tributação ou de recolhimento de contribuições previdenciárias. Após formado, o graduado inicia o pagamento das prestações somente quando alcançar um patamar mínimo de renda estipulado.

Uma das principais vantagens encontradas no ECR é a proteção ao beneficiário contra flutuações de rendimento ao longo de sua vida e a proteção ao credor, no caso, a União, de poder continuar a cobrar os valores devidos. O empréstimo consignado à renda tem capacidade de aumentar a oferta de vagas sem sacrificar a qualidade ou comprometer a sustentabilidade orçamentária do Estado. Além disso, o modelo demonstra ser uma forma mais justa e eficiente, exatamente por proteger o beneficiário do risco de inadimplência. Na Inglaterra, por exemplo, após a adoção do ECR para o ensino superior, em 1998, tem sido observada uma redução significativa na diferença de acesso universitário entre os mais ricos e os mais pobres.

Geralmente, em modelos de ECR, o financiamento adquirido é convertido em tributo, sem prazo fixo para pagamento, cobrado pelo sistema de coleta de imposto de

renda, tornando-se compulsório sempre que a renda anual superar o limite preestabelecido de isenção. Caso a renda volte a figurar abaixo do limite, o pagamento é suspenso até que ela seja recuperada.

Existem diferentes abordagens para o desenho de um ECR, sendo necessário considerar as diferenças e particularidades de cada país. Os principais pontos que devem ser definidos em um ECR são:

- Valores dos empréstimos por aluno e dos critérios de elegibilidade;
- Abrangência do programa;
- Nível de renda mínima para início do pagamento do empréstimo;
- Valores das taxas de cobrança;
- Tempo máximo para quitação da dívida e o limite prescricional;
- Incentivos para pagamento em dia e que ajudem o custo do sistema como um todo;
- Avaliação da mobilidade do mercado de trabalho.

3. Aumentando a eficiência do Fies

Para aumentar a eficiência do Fies é importante que o financiamento estudantil seja automatizado, a fim de facilitar a vida do devedor, minimizar o risco para os bancos e reduzir os custos de operação. É necessário estabelecer padrões mínimos de qualidade dos cursos e das instituições parceiras, bem como a criação de mecanismos que impeçam que a disponibilidade de financiamento público inflacione as mensalidades.

O desconto automático em folha, por

exemplo, também pode ser capaz de assegurar eficiência na coleta de pagamentos. No caso do ECR, uma cobertura universal traz características desejáveis com intuito de maximizar as receitas e a seleção de estudantes, especialmente aqueles com alto padrão de renda e com maiores expectativas de ganho futuro, que irão garantir a viabilidade do Fies.

Outra questão que impacta diretamente na sua eficiência é o alto nível de inadimplência encontrado. Além de prejudicar o programa como um todo e trazer um grande prejuízo fiscal à União, a inadimplência lesa, também, o aluno devedor. O estudante, quando inadimplente, se não tiver um acréscimo de renda após a graduação, sairá do Fies em uma situação pior do que se encontrava antes de aderir ao financiamento. Situações ainda mais complexas são os casos de evasão, quando a dívida permanece com o beneficiário, mesmo sem a conclusão do curso.

De acordo com o Resumo Executivo do Relatório elaborado em 2020 pela ENAP e pelo IPEA, o impacto social do Fies é maior em estudantes com renda familiar per capita acima de 2 salários mínimos. Os estudantes com renda inferior a esse patamar apresentam maior probabilidade de evasão, de inadimplência e, até mesmo, de não conseguir um aumento de renda após a formatura, o que faz o programa não cumprir o seu papel social.

Dessa forma, a inclusão de estudantes com renda familiar mais elevada se mostra vantajosa para a viabilidade orçamentária do

Fies. Mesmo que uma parcela deste público-alvo, ainda que tenha condições de custear o curso por conta própria, passe a requisitar o financiamento em virtude de juros subsidiados, a universalidade do programa é vista como extremamente benéfica, pois ainda que o impacto proporcionado pela política pública possa ser reduzido, será garantida a sua manutenção orçamentária e, portanto, a sua continuidade.

Sobre os sistemas de tributação ou de recolhimento de contribuições previdenciárias, há três caminhos possíveis de participação da Receita Federal do Brasil – RFB na transformação do Fies em um sistema de ECR que tornaria todo o programa mais eficiente:

- Gestão tributária (tratar o ECR como um tributo);
- Administração da cobrança (possibilidade de se cobrar em folha de pagamento);
- Gestão externa à RFB, entre a RFB e as instituições responsáveis pela operação do ECR, para conferência dos valores recolhidos na fonte.

Todavia, ao integrar o Fies à RFB, devem ser consideradas as preocupações com o sigilo fiscal, com o uso de informações para além dos fins tributários e com o elevado custo transacional associado à criação e à manutenção de um sistema específico para a cobrança das mensalidades.

Apesar de todos os desafios encontrados, o modelo proposto para o Fies a partir de 2018 demonstra ser um caminho viável para o financiamento do ensino superior brasileiro

por permitir que os impactos fiscais sejam limitados e garantir a proteção social demandada pelos próprios beneficiários. Isso faz, inclusive, o acesso ao ensino superior ser mais inclusivo e sustentável. A coleta de amortizações eficiente e automatizada, reduzindo os subsídios implícitos e outros pequenos ajustes de desenho, são, todavia, soluções ainda a serem buscadas.

Recomendações:

É necessário a implantação completa do empréstimo condicionado à renda (ECR), com um limite mínimo de renda para início do pagamento após a conclusão do curso. Essa medida poderia ajudar a reduzir o risco de inadimplência, garantindo a sustentabilidade do programa e evitando a negatização dos estudantes que porventura demorem a engatar no mercado de trabalho. Além disso, é importante que o governo defina um valor máximo a ser financiado de acordo com o local, o turno de oferta, qualidade e o curso escolhido. Isso poderia ajudar a equilibrar a oferta de recursos do programa e evitar que determinados cursos ou instituições concentrem a maior parte do financiamento.

Também é fundamental considerar um reajuste do valor máximo a ser financiado de acordo com as dinâmicas de mercado, de forma a manter a competitividade do programa e garantir que ele continue atraindo estudantes de todo o país. Também poderia ser oferecido financiamento parcial somente aos estudantes beneficiados com bolsa parcial (de 50%) no Prouni, como forma de incentivar a continuidade dos estudos e garantir uma formação mais completa.

Por fim, seria interessante investir na automatização do sistema de cobrança, com integração à Receita Federal do Brasil (RFB). Isso poderia ajudar a reduzir a burocracia e aumentar a eficiência do programa, tornando-o mais ágil e efetivo, auxiliando mais jovens a alcançar o mercado de trabalho.

Com a colaboração:

Thiago Cianni de Lara Resende
Coordenador da Setorial de Educação do Livres

Referências

1. PALHARES, Isabela; SALDAÑA, Paulo. 'Me formar virou um pesadelo': os brasileiros endividados com o Fies. G1, 24 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/08/24/me-formar-virou-um-pesadelo-os-brasileiros-endividados-com-o-fies.ghtml>. Acesso em: 15 jun. 2023.
2. BRASIL. Resumo Executivo do Relatório Final da Conferência Internacional sobre Financiamento Vinculado à Renda. Ipea, 2020.
3. CHAPMAN, B.; DOAN, D. *Introduction to the Special Issue "Higher Education Financing: Student Loans"*. Economics of Education Review, 2019.
4. CHAPMAN, B. *The economics and public policy of student loans: lessons for Brazil*. Conferência Internacional sobre Financiamento Vinculado à Renda. Ipea, 2019.
5. DEARDEN, L. *HE finance: lessons from England*. Conferência Internacional sobre Financiamento Vinculado à Renda. Ipea, 2019.
6. FENEP. Números da Educação Privada Brasileira. Agosto, 2022.
7. MELO, A. L. Possíveis contribuições das escriturações tributárias digitais para automatização da cobrança do Fies. Conferência Internacional sobre Financiamento Vinculado à Renda. Ipea, 2019.
8. RESENDE, T. C. L. Educação e Liberdade: passado, presente e futuro. Editora Appris, 2022.