



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 28/2017

Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017, que reformula o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES

“Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar no 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória no 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e dá outras providências.”

I – INTRODUÇÃO

A presente nota técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002- CN, que estabelece o *“órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária da medida provisória”*.

Com base no art. 62, da Constituição, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 785, de 6 de julho de 2017, que reformula o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, de modo a alterar dispositivos da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo em epígrafe, bem como demais dispositivos 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, e da Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

II – SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

Nos termos do art. 1º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, fica instituído, o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, de natureza contábil, vinculado ao Ministério



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

da Educação – MEC, destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo referido Ministério e ofertados por instituições de ensino superior – IES, de acordo com regulamentação própria.

Segundo os elementos contidos na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00037/2017 MEC MF MI MP, de 6 de julho de 2017, MP MEC, de 28/3/2017, em que pese a importância do financiamento estudantil como indutor de políticas para ampliação do acesso ao ensino superior, 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. Dentre as alegações trazidas pela EMI, destacamos:

- 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, o que contribuiu aquém do esperado na expansão das novas matrículas do ensino superior;
- 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% ao ano sobre o valor total da carteira, e deverá atingir, neste ano, cerca de R\$ 1,3 bilhão;
- 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;
- O FGEDUC, fundo de natureza privada, tem a finalidade de garantir parte do risco em operações de crédito educativo no âmbito do FIES. 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;



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

- No tocante à insustentabilidade fiscal do FIES, as principais causas podem ser desagregadas em três categorias: risco de crédito (risco moral do aluno, risco na União e inadimplência), subsídio implícito e governança do programa;
- A primeira questão acerca do risco de crédito, 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, tende a elevar a inadimplência do financiamento educacional. 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). Sobre a terceira questão, a inadimplência considerada pelo FGEDUC (10%) é claramente subestimada, considerando o percentual já observado, de cerca de 30% na carteira em fase de amortização. 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;
- Quanto ao subsídio implícito, 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;
- Em relação à governança do programa, 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 riscos fiscais existentes e as diversas outras políticas com as quais eventualmente possa sobrepor-se.

Assim, o FIES não tem sido plenamente eficaz em auxiliar no cumprimento da Meta 12 do Plano Nacional da Educação – PNE 2014-2024, que 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 conta 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

A presente Medida Provisória propõe, nos termos de sua EMI, o aperfeiçoamento do programa de financiamento estudantil, 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.

A concessão de novos financiamentos em 2017 seguirão as regras anteriormente vigentes. São previstas 75 mil novas vagas para o segundo semestre que, com os 150 mil contratos já firmados, totalizariam 225 mil vagas ofertadas no exercício. Nas atuais condições, os financiamentos destinam-se a estudantes com renda familiar bruta per capita de até três salários mínimos, com juros de 6,5% ao ano, carência de 18 meses da conclusão do curso, amortização em até três vezes o período financiado. Durante o período de duração do curso e na fase de carência, o estudante pagará, a cada três meses, o valor máximo de R\$ 150,00, referente ao pagamento de juros incidentes sobre o financiamento (taxa de coparticipação).

O Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, criado pela Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, opera no âmbito do FIES, dispensou a apresentação de fiador para a contratação do financiamento. A oferta de curso para o financiamento estudantil está condicionada à adesão da entidade mantenedora de instituição de ensino ao Fundo, que terá garantido até 90% do risco de inadimplência. A contribuição corresponderá a 6,25% da parcela das operações de financiamento garantidas pelo FGEDUC. A União está autorizada a participar, no limite global de até R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), de diversos fundos, inclusive para risco em operações de crédito educativo, nos termos da Lei nº 12.087/2009.

As principais modificações no programa, com repercussões no exame de adequação financeira e orçamentária, constantes do texto proposto na MP nº 785/2017, da Exposição de Motivos e do anúncio feito pelo Ministério da Educação, são sumariados a seguir.

O atual Fundo de Financiamento Estudantil, vinculado ao Ministério da Educação, nos moldes da alteração proposta, comportará uma das modalidades de contratação (FIES 1 – FUNDO GARANTIDOR). A Medida Provisória cria o Programa de Financiamento Estudantil, que comportará duas outras modalidades de concessão de crédito (FIES 2 – REGIONAL e FIES 3 – DESENVOLVIMENTO /TRABALHADOR).

O FIES 1 – FUNDO GARANTIDOR destina-se a estudantes com renda familiar bruta de até três salários mínimos per capita, com previsão de taxa de juros zero e de 100 mil vagas por ano. As receitas dessa modalidade de financiamento são as atualmente utilizadas¹, com origem no Tesouro Nacional, nos termos da Lei nº 10.260/2001.

¹ Art. 2º Constituem receitas do FIES:

I - dotações orçamentárias consignadas ao MEC, ressalvado o disposto no art. 16;

II - trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição, ressalvado o disposto no art. 16;



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Fica a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), de novo fundo de natureza privada, denominado Fundo Garantidor do FIES – FG-FIES que tem por função garantir o crédito do FIES. As entidades mantenedoras 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. 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. Pretende-se que o risco seja compartilhado com as universidades privadas, de modo a fixar o risco da União e evitar a formação de passivo para o setor público.

Durante o período do curso, que correspondente à fase de utilização do financiamento estudantil, 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.

Adicionalmente, elimina-se a carência para o início do pagamento do financiamento (atualmente de 18 meses), que será iniciado a partir do mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso. O saldo devedor remanescente, após a conclusão do curso, será quitado em prestações mensais equivalentes ao maior valor entre o pagamento mínimo e o resultante da aplicação do percentual mensal (previsto em 10%) vinculado à renda ou aos proventos mensais brutos do estudante financiado, por retenção diretamente na fonte pagadora e recolhimento direto ao FIES, com a possibilidade de se pactuar medidas de estímulo à liquidação ou reescalonamento das dívidas vencidas, visando assegurar o retorno dos capitais emprestados.

O FIES poderá abater mensalmente, na forma a ser estabelecida em regulamento, nos termos do que for aprovado pelo CG-FIES, até 50% do valor mensal devido pelo financiado pelo FIES, dos estudantes que exercerem profissões, nos termos especificados, de professor em efetivo exercício na rede pública de educação básica, de médico integrante de equipe de saúde da família ou de médico militar das Forças

III - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo desta Lei;

IV - multas decorrentes de sanções aplicadas por descumprimento dos preceitos desta Lei e demais normas que regulamentam o Fies;

V - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo, de que trata a Lei no 8.436, de 25 de junho de 1992, ressalvado o disposto no art. 16;

VI - rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

VII - receitas patrimoniais.

VIII – outras receitas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Armadas e de estudante que já estiver em efetivo exercício na rede pública de educação básica.

O agente financeiro está autorizado a pactuar condições especiais de amortização ou alongamento excepcional de prazos para os estudantes inadimplentes com o FIES, por meio de estímulos à liquidação, ao parcelamento e ao reescalonamento das dívidas do FIES, admitida a concessão de descontos incidentes sobre os encargos contratuais e o saldo devedor da dívida, conforme estabelecido em regulamento editado pelo Ministério da Educação, nos termos do que for aprovado pelo CG-FIES.

A autorização para União emitir títulos da dívida pública em favor do FIES, destinados exclusivamente ao pagamento às mantenedoras de instituições de ensino dos encargos educacionais relativos às operações de financiamento realizadas com recursos do Fundo, aplicam-se apenas aos financiamentos concedidos anteriormente à edição desta Medida Provisória.

O FIES 2 – REGIONAL destina-se a estudantes com renda familiar bruta de até cinco salários mínimos per capita, com previsão de taxa de juros de 3% ao ano e de 150 mil vagas por ano. As receitas dessa modalidade de financiamento, além de outras receitas que lhe forem destinadas, são os recursos advindos dos fundos constitucionais de financiamento, instituídos pela Lei nº 7.827/1989: a) Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO; b) Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE; c) Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO. A aplicação de recursos dos fundos constitucionais deverá ser efetuada nas respectivas regiões de atuação. Os agentes financeiros deverão ser os bancos gestores dos fundos: Banco da Amazônia – BASA, Banco do Nordeste – BNB e Banco do Brasil – BB.

O FIES 3 – DESENVOLVIMENTO/TRABALHADOR destina-se a estudantes com renda familiar bruta de até cinco salários mínimos per capita, com juros regulados pelo mercado e de 60 mil vagas por ano, com possibilidade de mais 20 mil vagas, em estudo do MEC com o Ministério do Trabalho. As receitas dessa modalidade de financiamento, além de outras receitas que lhe forem destinadas, são os recursos advindos dos seguintes fundos de desenvolvimento: a) Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FDCO, instituído pela LC nº 129/2009; b) Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE, instituído pela MP nº 2.156-5/2001; c) Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, instituído pela MP nº 2.156-5/2001. A aplicação de recursos dos fundos regionais deverá ser efetuada nas respectivas regiões de atuação. De acordo com a Exposição de Motivos e o Ministério da Educação, existe ainda a possibilidade de uso de linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. O FIES 3 será operacionalizadas por instituições financeiras, públicas ou privadas, autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, que assumirão integralmente o risco de crédito das operações e o custo de captação (Taxa de Longo Prazo – TLP).

Para o FIES 2 e o FIES 3, as condições de concessão do financiamento ao estudante serão definidas entre o agente financeiro, a instituição de ensino superior e o



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

estudante, obedecidos os critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional. A garantia será definida pelas instituições financeiras, não sendo abrangida pela cobertura oferecida pelo FG-FIES ou pelo FGEDUC.

Com o objetivo de aperfeiçoar a gestão do FIES, propõe-se a criação do Comitê Gestor Interministerial – CG-FIES, 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.

Dentre outras atribuições, cabe ao Ministério da Educação a gestão do FIES na qualidade de formulador da política de oferta de vagas e seleção de estudantes, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies, de supervisor do cumprimento das normas do programa e de administrador dos ativos e passivos do FIES.

No tocante aos pressupostos de relevância e urgência da matéria, o comando do art. 62 da Constituição Federal estabelece que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Nesse quesito, a sobredita EMI justifica a MP nº 785, de 2017, *“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”*.

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O §1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências, determina que *“o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”*



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Ao dispor sobre a apreciação de proposições legislativas, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) em seu art. 16 preceitua que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Na mesma linha, o art. 117 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 – LDO 2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016) regulamenta a matéria nos seguintes termos:

“Art.117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”

Quanto às proposições que alteram a receita pública, ainda dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias:

“Art. 118. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

.....

§ 4o Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.”

A Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017, reformula o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, com vistas à sustentabilidade fiscal do programa, o que traz relevante repercussão sobre as receitas e despesas públicas. Dentre os efeitos pretendidos espera-se a redução da inadimplência no cumprimento dos contratos, limitação do risco da União, melhoria nas condições de financiamento e racionalização das amortizações. Além disso, cria-se um novo Fundo Garantidor (FG-FIES) e destinam-se ao financiamento recursos de Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento Regional, além de linhas de crédito do BNDES. O Ministério da Educação poderá dispor sobre regras de migração voluntária para os estudantes com financiamentos concedidos anteriormente à data de publicação da Medida Provisória.



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Inicialmente, cabe observar que diversas modificações propostas, constantes da Exposição de Motivos e anunciadas pelo Ministério da Educação, serão implantadas por meio de regulamentação infralegal. Dessa forma, a Medida Provisória não inova, em relação à legislação vigente, quanto à possibilidade de importar ou autorizar diminuição de receita ou aumento de despesa da União. São os casos da redução das taxas de juros do financiamento, do quantitativo de vagas ofertadas, dos limites de renda familiar para concessão do financiamento etc. Os juros, capitalizados mensalmente, serão estipulados pelo Conselho Monetário Nacional.

Para a modalidade FIES 1 – FUNDO GARANTIDOR, outras alterações constam do texto da proposição e criam novas regras de contratação, que podem gerar benefícios de natureza financeira, creditícia ou patrimonial, tanto para o estudante quanto para União, dos quais destacamos:

- Durante o período do curso e de amortização, pagamento diretamente pelo estudante ao agente financeiro do valor correspondente aos gastos operacionais com o FIES (coparticipação) (art. 5ºC-§1º);
- Fim da carência para o início do pagamento do financiamento (art. 5ºC-IV). Saldo devedor remanescente quitado em prestações mensais equivalentes ao maior valor entre o pagamento mínimo e o resultante da aplicação do percentual mensal vinculado à renda do estudante financiado, por retenção diretamente na fonte pagadora (art. 5ºC-VIII), com a possibilidade de se pactuar medidas de estímulo à liquidação ou reescalonamento das dívidas vencidas (art. 5ºC-§5º);
- Extinção, para os contratos a partir de 2018, da autorização para União emitir títulos da dívida pública em favor do FIES, destinados exclusivamente ao pagamento às mantenedoras de instituições de ensino dos encargos educacionais relativos às operações de financiamento realizadas com recursos do Fundo (art. 20C);
- Possibilidade de abatimento de até 50% do valor mensal devido pelo financiado, dos estudantes que exercerem profissões, nos termos especificados, de professor em efetivo exercício na rede pública de educação básica, de médico integrante de equipe de saúde da família ou de médico militar das Forças Armadas e de estudante que já estiver em efetivo exercício na rede pública de educação básica (art. 6ºF);
- Para os estudantes inadimplentes, o agente financeiro está autorizado a pactuar condições especiais de amortização ou alongamento excepcional de prazos, admitida a concessão de descontos incidentes sobre os encargos contratuais e o saldo devedor da dívida (art.5ºA-§único);

Para a modalidade FIES 1 está prevista a criação do Fundo Garantidor do FIES – FG-FIES, com limite de aporte autorizado pela União de R\$ 2,0 bilhões (art. 6ºG), que



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

será feito pelo Ministério da Educação e, segundo a Exposição de Motivos, deverá ser de no máximo R\$ 500 milhões por ano, o que poderá demandar o remanejamento de outras despesas discricionárias, obedecendo o Teto dos Gastos Públicos (Emenda Constitucional nº 95/2016). Sobre a criação de fundos, dispõe o § 6º do art. 117 da LDO 2017:

“§ 6o Será considerada incompatível a proposição que:

.....

III - crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União e:

a) não contenham normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e o controle do fundo; ou

b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal;”

O FG-FIES visa garantir o crédito do FIES, de modo que o risco seja compartilhado com as universidades privadas e fixar o risco da União. O Capítulo II-A, que trata especificamente do Fundo, e outros dispositivos da Medida Provisória contêm normas de gestão, funcionamento e controle. Para aderir ao FIES, a instituição de ensino deverá comprometer-se em realizar aportes ao FG-FIES por meio da aplicação dos seguintes percentuais sobre os referidos encargos educacionais (art. 4º, §11):

- 13% no primeiro ano da entidade mantenedora no FG-FIES;
- Entre 10% e 25%, do segundo ao quinto ano da entidade mantenedora no FG-FIES, tendo em vista que o aporte poderá variar em função da evasão dos estudantes, do não pagamento da coparticipação ou do não pagamento de outros valores devidos pelo estudante financiado pelo FIES;
- A 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 entidade mantenedora, após o quinto ano.

As modalidades FIES 2 – REGIONAL e FIES 3 – DESENVOLVIMENTO/ TRABALHADOR, integrantes do Programa de Financiamento Estudantil (art. 15D), com previsão de cerca de 2/3 das vagas totais a serem ofertadas a partir de 2018, serão operacionalizadas por instituições financeiras, públicas ou privadas, autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. As condições de concessão do financiamento ao estudante serão definidas entre o agente financeiro, a instituição de ensino superior e o estudante, cujas condições gerais das operações de crédito serão definidas pelo Conselho Monetário Nacional. A garantia será definida pelas instituições financeiras, não sendo abrangida pela cobertura oferecida pelo FG-FIES ou pelo FGEDUC, de modo a assumirem integralmente o risco de crédito de cada operação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

O FIES 2 utilizará recursos dos fundos constitucionais de financiamento (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO). O FIES 3 será provido de recursos advindos dos fundos de desenvolvimento (Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO, Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA) e outras receitas que lhe forem destinadas, dentre elas a possibilidade de utilização de linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES). Pelo prazo de cinco anos, as dotações para os financiamentos decorrentes de recursos dos fundos de desenvolvimento não excederão 20% do orçamento de cada fundo.

Na ótica da adequação orçamentária e financeira, as operações de financiamento estudantil com recursos dos fundos constitucionais, de desenvolvimento e do BNDES repercutem nas receitas públicas por meio de gastos indiretos na forma de subsídios implícitos – benefícios creditícios decorrentes da diferença da taxa de juros praticada e a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro Nacional (custo de oportunidade das receitas disponibilizadas ao financiamento).

No caso das aplicações de receitas dos fundos constitucionais (FIES 2), que decorrem da vinculação de 3% da arrecadação do IR e do IPI, os agentes financeiros serão os bancos gestores dos fundos (BASA, BNB e Banco do Brasil), que deverão operacionalizar operações a juros reduzidos (estimados em 3% ao ano) e destinados a estudantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que implicará ampliação dos subsídios atualmente incorridos pelo FIES com juros de 6,5% ao ano.

Para os financiamentos operacionalizados com recursos dos fundos de desenvolvimento e do BNDES (FIES 3), haverá para a União o subsídio decorrente da transferência de recursos às instituições financeiras autorizadas, que deverão assumir integralmente o risco de crédito das operações, a um custo de captação (TLP) inferior à remuneração do Tesouro Nacional (SELIC). Ante os riscos assumidos e os custos de captação, os juros a serem praticados nessa modalidade de financiamento serão maiores e regulados pelo mercado. O impacto orçamentário-financeiro para União, na forma de subsídios, deverá se reduzir em relação aos financiamentos atualmente concedidos.

Apesar das repercussões nas receitas da União decorrentes da operacionalização de novas modalidades de financiamento (FIES 2 e 3), não se tratam de novos subsídios implícitos, uma vez já incorridos no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil, que passará a operacionalizar apenas uma das modalidades de operação (FIES 1). Ademais, os subsídios, antes incorridos pelo FIES, serão apurados no âmbito dos fundos constitucionais, de desenvolvimento e do BNDES, vindo a ocupar espaço fiscal existente nos respectivos programas de financiamento, investimentos e empreendimentos produtivos.

Assim sendo, a Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017, introduz alterações em legislação que trata do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES e dos fundos constitucionais e de desenvolvimento, com vistas à sustentabilidade fiscal do



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA**

programa, o que afeta as receitas e despesas públicas. Em que pese as medidas indicarem repercussão positiva nas finanças públicas, a proposição carece de estimativas desses efeitos, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, de modo a evidenciar sua adequação orçamentária e financeira, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Sob essa perspectiva, a atual sistemática de concessão de financiamento estudantil incorre em diversos dispêndios ou custos, conforme tabela a seguir. Segundo dados do Ministério da Fazenda o custo anual do FIES atingiu a cifra de R\$ 32,3 bilhões em 2016.

CUSTO ANUAL DO FIES

Valores em R\$ milhão

DESPESA/GASTO	2015	2016	2017(*)
DESPESA FINANCEIRA – Concessão de Financiamentos	14.016	19.263	20.714
FGEDUC – Integralização de Cotas	464	564	73
DESPESAS ADMINISTRATIVAS	739	1.000	1.149
SUBSÍDIO IMPLÍCITO	6.655	11.434	8.350
TOTAL	21.874	32.261	30.286

Fonte: Ministério da Fazenda

Outrossim, para que se avalie o ônus resultante para União com o programa, deve-se levar em consideração ainda as receitas de amortizações de financiamentos pagas pelos estudantes beneficiados, que refletem também as perdas por inadimplência. Para 2017 a lei orçamentária estima a arrecadação de R\$ 796 milhões nessa natureza de receita, que tende a aumentar ao longo dos próximos anos com um maior volume de amortizações, após fase de carência, decorrentes da conclusão dos cursos financiados.

A Medida Provisória nº 785/2017 aponta para a redução de riscos fiscais que, na atual perspectiva, teriam influência crescente nas contas públicas. Como consequência, elevam-se as garantias da União e altera-se o perfil dos financiamentos concedidos pelo FIES, a serem definidos em três modalidades de contratação.

Esses são os subsídios.

Brasília, 14 de julho de 2017.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira